



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Miriam Andreia Real Gomes Mendes

---

UNIÃO EUROPEIA: a construção da unidade no respeito  
pela diversidade

---

Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

2009



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Miriam Andreia Real Gomes Mendes

---

UNIÃO EUROPEIA: a construção da unidade no respeito  
pela diversidade

---

Dissertação de Mestrado em Estudos Europeus  
apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra,  
sob a orientação do Professor Doutor Fernando José de Almeida  
Catroga

Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

2009

## RESUMO

A autora da presente dissertação aborda o processo da construção europeia numa fase em que, na sua óptica, são de novo evidentes alguma hesitação e muitas dúvidas sobre o caminho a seguir; usando de um paralelismo metafórico, assente no exemplo das vias de comunicação terrestre, a sua análise aponta para uma opção que arrisca prosseguir no sentido da criatividade, da inovação, até mesmo no risco de abrir e trilhar pistas inéditas, sem, contudo, perder o pé relativamente ao que já encontra conquistado e consolidado.

Tendo como pano de fundo os derradeiros impasses que afectaram a ratificação do Tratado de Lisboa pelos Estados-membros, entende colocar todo o ênfase na necessidade de inventariar e analisar os principais factores que considera poderem contribuir para o reforço da coesão na União Europeia - as forças centrípetas - bem como aqueles que, pelo contrário, se revelam ou parecem revelar-se como possíveis constrangimentos (“bottlenecks”) a essa pretensão - as forças centrífugas.

Daqui avança para uma apreciação detida de cada um deles, procurando nas suas raízes e no seu trajecto histórico as causas do posicionamento que assumem, favorável ou não à integração e consolidação da construção europeia; e busca nuns, evidenciar a sua propensão e potencialidades para operar a inclusão e unidade e, nos outros, descobrir formas de recuperar as suas características ainda passíveis de terem grande utilidade para o objectivo prosseguido.

E isto mesmo quando alguns desses factores e elementos aparentam já nada ter a oferecer ao projecto, quando, afinal e bem vistas as coisas, as tarefas da reconversão, da reformulação e da adaptabilidade que sobre eles incidem (tarefas, sem dúvida, exigentes, reclamando e impondo um grande rigor analítico e exegético), se revelam surpreendentemente úteis e eficazes no aproveitamento de mecanismos precocemente descartados e marginalizados, às vezes até por questões de mero modismo ou de formalismos estéreis.

Neste sentido, temas como o Estado-nação, a problemática multifacetada da fronteiras, as pulsões autonómicas e as regiões autónomas, os mais diferentes modelos de regionalismo e os múltiplos formatos e facetas do federalismo vão ser escalpelizados sob vários pontos de vista, com o objectivo de neles encontrar um tronco comum que contribua para que a União Europeia possa reforçar a construção da sua unidade com mais solidez, com maior legitimação, com crescente participação dos povos que nela vivem; e assim sendo, logo com maior legitimidade, na plena afirmação dos seus valores de democraticidade, diversidade, verdadeira igualdade de oportunidades, defesa e protecção do meio ambiente, progressivo desenvolvimento social e económico e com a incontornável e imprescindível procura de um mundo com um sentimento real de paz e segurança para todos.

Essa será, muito provavelmente, a União Europeia que os “pais fundadores” e muitos outros dos seus posteriores artífices um dia ousaram sonhar (naturalmente, dentro dos respectivos quadros contextuais históricos e das visões pessoais de cada um), um objectivo primordial que às actuais e futuras gerações aderentes a este ideal cumpre continuar a prosseguir, batendo-se por um projecto que, face às ambiciosas e positivas finalidades visadas, nunca poderá ser dado como concluído.

## RÉSUMÉ

L'auteur de la présente dissertation aborde le processus de la construction européenne dans une phase où, dans son optique, sont à nouveau évidentes quelque hésitation et beaucoup de doutes sur le chemin à suivre; en utilisant d'un parallélisme métaphorique, basé dans l'exemple des manières de communication terrestre, son analyse indique pour une option qui risque de continuer dans le sens de la créativité, de l'innovation, même si dans le risque d'ouvrir et marcher des voies inédites, sans, néanmoins, perdre le pied à l'égard dont déjà trouve conquis et consolidé.

En ayant comme chiffon de fond les dernières impasses qui ont affecté la ratification du Traité de Lisbonne par les États membres, comprend placer tout l'accent dans la nécessité d'inventorier et analyser les principaux facteurs qui considère pouvoir contribuer au renforcement de la cohésion dans l'Union Européenne - les forces centripètes - ainsi que ceux qui, par contre, se révèlent ou semblent se révéler comme de possibles contraintes (« bottlenecks ») à cette prétention - les forces centrifuges.

D'ici elle avance pour une appréciation retenue dans chacun d'eux, en cherchant dans leurs racines et dans son passage historique les causes du positionnement qui supposent, favorable ou non à l'intégration et à la consolidation de la construction européenne ; et elle cherche dans quelques, prouver sa propension et potentialités pour opérer l'inclusion et l'unité et, dans les autres, découvrir des formes de récupération de leurs caractéristiques encore passibles d'avoir une grande utilité pour l'objectif continué.

Et ceci même quand certains de ces facteurs et éléments semblent déjà rien ne pas avoir à offrir au projet, quand, après tout et bien vues les choses, les tâches de la reconversion, de la réformation et de l'adaptabilité (sans aucune doute exigeants, en se plaignant et en imposant une grille sévérité analytique et exégétique que sur eux arrivent), se révèlent surprenamment utiles et efficaces dans l'exploitation de mécanismes précocement écartés et marginalisés, quelquefois, même par des questions simples «modismes» ou de formalismes stériles.

Dans ce sens, des sujets comme l'État-nation, la problématique à facettes multiples des frontières, les pulsions autonomiques et les régions indépendantes, les plus différents modèles de régionalisme et les multiples formats et les facettes du fédéralisme vont être analysés critiquement sous plusieurs points de vue, avec l'objectif d'eux trouver un tronc commun qui contribue à que l'Union européenne puisse renforcer la construction de son unité avec plus solidité, avec plus grande légitimation, avec plus grande participation des peuples que y vivent et meurent ; et, ainsi en étant, ensuite avec plus grande légitimité, dans la complète affirmation de leurs valeurs de démocratisation, de diversité, de

vraie égalité d'occasions, de défense et de protection du demi environnement, de progrès et de développement social et économique et avec l'incontournable et indispensable défense d'un monde avec un sentiment réel de paix et de sécurité pour tous.

Celui-là serait, très probablement, l'Union européenne que les « parents fondateurs » et beaucoup autres de leurs postérieurs artisans un jour ont osé rêver (naturellement, à l'intérieur des respectifs tableaux contextuels historiques et des visions personnelles de chacun), un objectif primordial qui accomplit à continuer par les actuels et futures générations qui croient dans cet idéal, en se battant par un projet qui, face aux ambitieuses et positives finalités visées, jamais ne pourra pas être donné comme non conclu.

## ABSTRACT

The author of this thesis discusses the process of European integration when, in her view, are obvious some hesitation and many questions about the path to be followed; using a metaphorical parallelism, based on the example of land communication ways, her analysis points to an option that take the risks to proceed in the direction of creativity, of innovation, even at the risk of opening innovatory clues to tread, without, however, lose the foot regarding what is already won and consolidated.

Having as background the remaining impasses that have affected the ratification of Treaty of Lisbon by Member States, puts all the emphasis on need to record and analyse the main factors that considers to contribute to the strengthening of cohesion in the European Union - the centripetal forces - as well as those who, on the contrary, are or may seem to be possible constraints ("bottlenecks") - the centrifugal forces.

Here, she advances for an appraisal arrested in each one of them, looking at their roots and historic route of causes which are (or not) favourable positioning, the integration and consolidation of European integration; and seek some highlight the propensity and potential to operate the inclusion and unity, and, in others, discover ways to revert to its still liable to have great usefulness to the objective pursued.

And this same when some such factors and elements seem no longer have to offer to project, when, after all, the tasks of the conversion, recasting and adaptability incising on them (certainly demanding, complaining and imposing an grid analytical and exegetic rigour), show surprisingly useful and effective leveraging mechanisms prematurely dropped and marginalised, sometimes even by merely issues of short-lived buzzword or sterile formalisms.

In this sense, issues such as the nation State, the multifaceted problem of borders, the regional impulses and autonomous regions, the most different models of regionalism and multiple formats and facets of federalism will be carefully analysed under multiple points of view, with the aim of them find a common core that contributes to the European Union can enhance construction of its unit with more solidity, with greater legitimacy, with greater participation of the people who live and die in its territory; and so, with greater legitimacy, in the full assertion of its values of democracy, diversity, genuine equality of opportunities, defence and protection of the environment, progressive economic and social development and the inevitable and essential defence for a world with a real feeling of peace and security for everyone.

This would be, in all likelihood, the European Union that the "founding fathers" and many other of its subsequent tradesmen have dared to dream one day (of course, within their own historical contextual frames and personal visions of each), a aim meets continue to proceed by current and future generations who believe in this ideal, fighting for a project which, given the ambitious and positive purposes covered, can never be given as completed.

## **AGRADECIMENTOS**

Naturalmente que qualquer trabalho de investigação deste jaez, de maior ou menor dimensão, será sempre tributário de uma rede mais ou menos alargada de contribuições, ajudas, sugestões e toda a forma de colaborações, por vezes indetectáveis, mas que se tornam frequentemente de muita utilidade para os autores.

E se é verdade que existem os esteios principais e estruturantes, aqueles que são os mais visíveis e, naturalmente, os que maior relevo assumem na consecução final do trabalho, nunca serão ignorados nem esquecidos todos os outros, mesmo que, muitas vezes não surjam concretamente referidos, até por notória impossibilidade prática; afinal, toda a produção humana, qualquer que seja a sua temática e a especialidade versada, nunca deixará de ser o resultado de um esforço colectivo, naturalmente com diversos níveis de importância e participação.

Por isso, ao deixar aqui expressos os meus reconhecidos agradecimentos ao Instituto de História Económica-Social, Instituto de História e Teoria das Ideias, Biblioteca Central da Faculdade de Letras, Biblioteca Geral da Universidade de Coimbra e, “last but not least”, ao Senhor Professor Doutor Fernando José Almeida Catroga, nunca estarei a esquecer os outros, pois a sua intervenção foi também para mim deveras importante e significativa.

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
-------------------------	----------

### **PRIMEIRA PARTE**

<b>Forças centrífugas na construção e aprofundamento da União Europeia .....</b>	<b>4</b>
--	----------

<b>1. O Estado-nação e o Estado .....</b>	<b>4</b>
---	----------

1.1. O Estado-nação: surgimento e evolução .....	4
--	---

1.2. A crise de soberania do Estado-nação europeu.....	8
--	---

1.3. Da real necessidade e utilidade do Estado e dos mecanismos que gera o contexto actual .....	11
--	----

1.4. A imprescindibilidade do Estado .....	15
--	----

1.5. Fronteira e democracia.....	18
----------------------------------	----

1.6. A Fronteira enquanto dispositivo: as exigências da contemporaneidade .....	21
---	----

1.7. A relevância da historicidade .....	23
--	----

1.8. A invisibilidade: uma característica intrínseca da fronteira.....	27
--	----

1.9. Três componentes duma reformulação crítica sobre a fronteira .....	30
---	----

1.10. A legitimação das fronteiras da União Europeia: o contributo ainda actual do Estado-nação	33
---	----

<b>2. As pulsões autonómicas e as regiões autónomas.....</b>	<b>34</b>
--	-----------

2.1. O caso espanhol: reflexão sobre uma proposta de modelo federal .....	34
---	----

2.1.1. O que é o Federalismo.....	36
-----------------------------------	----

2.1.2. Conveniência da adopção pela Espanha de um modelo federal .....	41
--	----

2.1.3. O significado da abertura ao federalismo.....	43
--	----

2.1.4. Que tipo de federalismo será o mais adequado ao caso espanhol? .....	47
---	----

2.1.4.1. Um federalismo cooperativo, leal e integrador do conjunto.....	47
---	----

2.1.4.2. Um federalismo pluralista, respeitador dos factores de diferença .....	51
---	----

2.2. Itália: uma experiência pioneira na Europa.....	53
--	----

2.2.1. A XIII Legislatura (1996/2001): a refundação de Estado regional e a abertura ao federalismo .....	54
--	----

2.3. O caso da Bélgica – a iminente desintegração de um Estado .....	58
--	----

2.3.1. O Estado regional, o federalismo bipolar e a tentação confederal .....	62
---	----

2.4. O caso alemão .....	64
--------------------------	----

<b>3. A legitimação das fronteiras da União Europeia: o contributo ainda actual do Estado-nação</b>	<b>65</b>
---	-----------

### **SEGUNDA PARTE**

<b>Forças centrípetas na construção da União Europeia.....</b>	<b>66</b>
--	-----------

<b>1. Os Regionalismos e as Regiões .....</b>	<b>66</b>
---	-----------

1.1. A regionalização em Portugal .....	66
1.1.1. O Município .....	66
1.1.2. A Província e o Distrito: uma querela no âmbito da organização territorial.....	67
1.1.3. O papel dos Congressos Provinciais e Regionais .....	68
1.1.4. Regionalismo e patriotismo no Estado Novo.....	70
1.1.5. A intervenção dos Geógrafos .....	72
1.1.6. Província versus Distrito .....	74
1.1.7. O triunfo do Distrito.....	77
1.1.8. O III Plano de Fomento e a institucionalização do planeamento regional.....	84
1.1.9. O Regime Democrático implantado em 25 de Abril de 1974 – a Constituição da República de 1976.....	85
1.1.10. O referendo sobre a regionalização efectuado em 1998 .....	86
1.1.11. A Regionalização em Portugal no dealbar do século XXI.....	90
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>92</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>97</b>

**“In varietate concordia”**  
(Lema da União Europeia)

**“Nada es verdad ni mentira,  
Todo es según el color  
Del cristal com que se mira”**  
(Ramón de Campoamor)

## **UNIÃO EUROPEIA: A CONSTRUÇÃO DA UNIDADE NO RESPEITO PELA DIVERSIDADE**

### **INTRODUÇÃO**

O processo de construção da União Europeia desembocou, neste final da primeira década do século XXI, numa encruzilhada de percursos, cada um deles deixando adivinhar um caminho eivado de alguns planos inclinados (criados e acicatados pelos interesses nacionais), de diversas superfícies pouco sólidas (na estabilidade e cumprimentos do P.E.C.), contendo no seu traçado curvas e contracurvas sinuosas e assaz fechadas (na política externa comum), para além de outros “pontos negros” existentes no “traçado” dessas vias; factores como estes tornam extremamente difícil e arriscada a opção por aquele que será o mais seguro e adequado para prosseguir uma viagem que, certamente, nunca estará definitivamente concluída.

Mas, tal qual escrevia o poeta António Machado, exemplarmente cantado por Joan Manuel Serrat (“caminante no hay camino; se hace camino al andar”) e, seguindo nesse sentido, haverá que, efectivamente, ou escolher essas vias que se nos apresentam ou, então, em alternativa, ir construindo, passo a passo, com esforço, denodo e inteligência, o trilho que melhor possa servir os objectivos traçados e o fim que se tem em vista, por mais que saibamos que esta será uma tarefa sempre inacabada, pois constantemente requer um repensar das escolhas feitas, uma experimentação contínua dos seus resultados, uma busca perpétua de soluções para os novos problemas que despontam e as exigem.

Se é verdade que uma parte do caminho já desbravado desde 1957 nos fez atingir patamares cada vez mais elevados de cooperação, entendimento, modernidade e desenvolvimento, a par de um incremento da promoção de mecanismos de negociação destinados, prioritariamente, a resolver diferendos e conflitos internacionais por essa via, verdade seja dita que este desenvolvimento se

pautou por avanços e recuos, acertos e desacertos, confianças e desconfianças, hesitações, indefinições e muita burocracia à mistura.

Hoje, com o Tratado de Lisboa ainda bloqueado por uma resistência residual de última hora, assiste-se, de novo, à abertura de uma cratera política, por onde pretendem emergir as mais variadas e “sui generis” expressões de projectos para uma unidade europeia que, no seu âmago, até contém sementes (se não já frutos) mais propensas à sua implosão...

Talvez se possa afirmar que, actualmente, as tarefas primordiais da construção da U.E. passarão muito mais por analisar, identificar, estudar exaustivamente e procurar pontos de encaixe, sólidos e bem fundamentados, para questões que, desde há muito, estão a minar e a corroer os ainda frágeis laços de integração já constituídos; urge manter, reforçar e captar os factores centrípetos que impelem à congregação e localizar, abordar, procurar absorver e integrar os factores centrípetos que a ela resistem e que a combatem, tendo sempre como limite a real impossibilidade de cumprir essa tarefa e, assim sendo, avançar para o seguinte passo que, compreensível e inexoravelmente, será o da neutralização ou exclusão, verificada que seja a sua manifesta incompatibilidade.

As questões que se prendem com as problemáticas do Estado-nação, a realidade efectiva dos sentimentos regionalistas e das regiões, das pulsões autonómicas e das regiões autónomas, sugerem feridas e cicatrizes ainda não devidamente curadas e reintegradas no tecido social europeu, que deverão merecer um estudo cuidado sobre as respectivas raízes objectivas; deveremos procurar perceber a respectiva evolução histórica, as fundamentações e o grau de ligação efectiva às populações e aos sistemas de implantação, divisão e gestão do território, de forma a sabermos encontrar meios de as compatibilizar e sintetizar no contexto mais global do espaço europeu, tendo em vista a indispensável perspectiva da sua manutenção o mais próximo possível da respectivas configuração e funções actuais, obviamente num quadro de compatibilização com os princípios fundamentais de funcionamento e organização do todo no espaço comunitário.

Neste âmbito propõe-se, como exemplo concreto a ser estudado, o caso espanhol, visto pela perspectiva apresentada por Argimiro Rojo Salgado, Professor da Universidade de Vigo, no que diz respeito à eventual implementação de um modelo federal no Estado-nação espanhol, teoria que ultimamente tem sido objecto de um aceso debate no país vizinho.

Parece legítimo afirmar que o reforço da unidade e a estruturação das bases políticas da União Europeia é indispensável para que esta se possa apresentar ao mundo, em termos de uma alternativa credível, como um bloco económico, político, social e cultural coeso, afirmando-se como uma referência incontornável dos milenários valores e concepções europeias de democracia e de liberdade, conjugados com outros que se foram incorporando mais recentemente, como sejam o

desenvolvimento sustentável, a protecção e conservação do meio ambiente e a defesa da paz mundial, promovendo a negociação como instrumento primordial dos conflitos. Ora, todo este lastro axiológico e conceptual vai exigir que, no contexto interno, se ultrapassem as clivagens, se apaziguem os factores de desagregação, se componham os naturais interesses conflitantes na procura de uma homogeneização que, no entanto, nunca poderá significar linearidade; e isto porque são as diferentes realidades específicas dos vários povos enquadrados dentro do espaço da União que lhe conferem a sua matriz, única e distintiva.

Todavia, para se alcançar esse desiderato exige-se que as soluções organizativas e a estruturação política dos órgãos dirigentes da União Europeia sejam instituídas de uma forma transparente e genuinamente democrática, construindo a sua legitimidade através da participação actuante e interventiva das populações, para que estas se reconheçam como verdadeiramente representadas nesses elencos directivos.

Fica, assim, aqui delineado e exposto o projecto deste desprezioso trabalho, cujo objectivo consiste em permitir a abertura de mais linhas de pensamento para debate neste vasto, sem dúvida complexo (e, talvez por isso) e muito aliciante tema da construção europeia; se, no final, tivermos, pelo menos, conseguido fornecer algumas pistas novas ou recriar e redireccionar outras em que já se opera, então daremos por bem empregue o trabalho, o esforço e a entrega que presidiu à sua elaboração, sempre cientes de que, pelo menos, esta experiência nos valorizou, nos enriqueceu e nos permitiu contactar, conhecer e perceber realidades, passadas e presentes, do mesmo passo que nos habilitou a vislumbrar as que muito provavelmente se concretizarão num futuro, este muito mais próximo daquilo que, por vezes, imaginamos e pressupomos.

## **PRIMEIRA PARTE: Forças centrífugas na construção e aprofundamento da União Europeia**

### **1. O Estado-nação e o Estado**

#### 1.1. O Estado-nação: surgimento e evolução

A construção europeia, embora reúna um alargado consenso dos maiores e mais influentes partidos políticos dos Estados-membros, tem despoletado sistematicamente enormes debates e acirradas discussões quando se coloca a questão de estabelecer, estruturar e definir a repartição de poderes que caberão aos Países e aos órgãos de governo da União.

Esta dissonância apresenta-se de forma recorrente e acompanhou, desde logo, o caminho do alargamento da Europa a seis membros até à presente formação, comportando vinte e sete países e percorrendo todas as fases intermédias que foram ocorrendo.

Detecta-se, assim, uma oposição antiga e bastante profunda entre os Países defensores de uma Europa de cunho federal, detentora de poderes delegados em instituições comuns no que respeita a competências de política económica, de política externa, de moeda e de defesa e aqueles que se batem pela manutenção integral das prerrogativas inerentes ao poder soberano dos Estados nacionais; a fundadora França do General De Gaulle e, posteriormente, o Reino Unido, com Margaret Thatcher, protagonizaram o papel dos adeptos de uma Europa de Estados, apenas fundada numa cooperação intergovernamental, sem afectação da autonomia das administrações nacionais, enquanto que a Bélgica, a Itália e a Espanha iam um pouco mais longe, apoiando um reforço dos poderes da Comunidade e a sua progressiva evolução no sentido de uma união descentralizada, com as competências principais a serem exercidas num quadro de actuação comum, mediante a implementação de fórmulas de funcionamento e decisão obtidas por maioria.

E se estas diferentes sensibilidades ainda permanecem actuais, conforme facilmente se verifica, embora muito provavelmente, sob roupagens e temas diferentes e até mais complexos, é porque, na realidade, as posições defendidas tinham fundamentos concretos e importantes para os seus interesses como Países.

Todavia, se podemos compreender a opção de nações mais pequenas, menos poderosas e com menor influência face às potencialidades de algumas das suas congéneres e, fundamentalmente, perante o crescente aumento do poder económico global, que já manifestava a sua importância e deixava adivinhar tendências para se agigantar e, conseqüentemente, pôr em causa o respectivo poder político, também é compreensível que Países com uma larga tradição de independência nacional e em

cuja história de muitas centenas de anos o Estado-nação desempenhou uma função extremamente importante e decisiva, pugnassem por conservar as suas prerrogativas em sede de soberania nacional.

Poderá afirmar-se que o conceito de Estado-nação teve a sua origem na Europa, emergindo dos escombros da *Respublica Christiana*, da cristandade medieval, como consequência do desmoronamento e fragmentação dos grandes impérios.

Posteriormente, o Tratado de Münster e Osnabrü e outros que se lhe seguiram e que instituíram a chamada Paz de Vestefália, pondo termo ao longo conflito de trinta anos entre várias potências europeias, são reconhecidos como pactos em que a figura do Estado-nação e o conceito da soberania se começa a afirmar nas relações internacionais.

Todavia, a ideia de Estado-nação foi ganhando mais força e relevância já no dealbar do absolutismo europeu, quando se verifica o surgimento dos Estados soberanos e da teoria da soberania e quando o Estado-nação consegue emancipar-se da tutela do poder real e do poder papal; a denominada “nacionalização do Estado” significa, objectivamente, o processo de secularização da autoridade política, da emancipação do Estado face a supremacia da Igreja e da concentração do poder sob a égide dos reis; foi por esta forma que os monarcas absolutos efectivamente se “libertaram” do controle religioso e moral da Igreja.

De facto, a doutrina da soberania absoluta constituiu, na realidade, um instrumento eficazmente funcional para facultar a emancipação do Estado relativamente à Igreja ecuménica, para o que se serviu da teoria do “direito divino dos reis”; como resultado, ao Estado nacional associa-se, agora, a Igreja nacional.

Durante a época absolutista, o Estado identificava-se com o soberano, do mesmo passo que a soberania era uma prerrogativa exclusiva do Príncipe; daí que as relações estabelecidas entre os Estados se reduzissem a relações criadas entre Monarcas e Príncipes e, por seu lado, as guerras não englobassem a totalidade dos súbditos mas apenas aqueles que se apresentavam em armas, ou seja, aqueles a quem o seu soberano concedia o armamento para por si combaterem; também os mecanismos da economia não estavam ao serviço das populações e o seu objectivo último era o de contribuir para a grandeza do monarca, com o que se fazia a grandeza da Nação.

Todavia, a expressão suprema do Estado-nação e a sua consolidação apenas veio a acontecer com a Revolução Francesa; na verdade, foi este movimento revolucionário que consagrou politicamente a figura de Nação, promovendo a sua identificação com o Estado e dotando-a de soberania, ao defini-la

e compreendê-la como um corpo de cidadãos, ao reconhecê-la como poder constituinte e como continuidade histórica de um povo.<sup>1</sup>

A transição do absolutismo para o liberalismo, a substituição do governo autocrático pelo governo popular e a derrogação do direito divino dos reis pela soberania popular, deu azo ao surgimento do nacionalismo político moderno, evolução bem ilustrada pela afirmação proferida por Hans Kohn: “o crescimento do nacionalismo está intimamente ligado às origens da soberania popular”<sup>2</sup>. E foi precisamente a reivindicação da soberania popular a forçar a definição do Povo-Nação, que para si reivindicava o direito de soberania, a dar voz à comunidade popular e nacional, agora chamada a exercer essa nova noção de soberania inscrita na Declaração dos Direitos do homem de 1789 - “Le principe de toute souveraineté reside essentiellement dans la Nation”<sup>3</sup>.

O surgimento do Estado-nação foi condição prévia e indispensável para que se pudesse implantar uma política democrática, assim como foi a soberania popular a fornecer medidas e personalidade à Nação. E se a Revolução Francesa, criando e impondo a noção de cidadão, contribuiu, simultaneamente, para dar igual relevo e importância à Nação, a verdade é que só com o advento do liberalismo é que o conceito de Nação se tornou uma categoria política essencial, pelo que não será de estranhar que, somente a partir do Século XIX, as populações se tenham começado a identificar verdadeiramente com as respectivas Nações

O crescente aumento da participação do povo como agente e sujeito político activo constituiu o factor decisivo para operar transformações em sede da soberania e no seu próprio entendimento conceptual; inicialmente concebida, nos primórdios do Estado moderno, como “majestade do soberano” ou como “soberania do príncipe”, foi sendo substituída pela ideia de “soberania do povo”, a qual se veio a impor e consagrar nos finais século XVIII.

Se Bodin a afirmou como *suprema potestas*, “perpétua e absoluta”, da *Respublica*, com Rousseau transformou-se numa vontade geral colectiva, “inalienável e indivisível” do Povo-Nação<sup>4</sup>.

Chegado o tempo dos governos representativos, o conceito de soberania passa a ser tributário do conceito de cidadania, um produto da vontade geral dos cidadãos e doravante, soberano é o povo-nação de cidadãos, sendo que a soberania de súbditos cede o lugar à soberania de cidadãos; consequentemente, verificou-se a passagem do mandato real ao mandato popular ou, se se pretender

---

<sup>1</sup> Pierre Nora, “Nation” in *Dictionnaire critique de la Révolution Française*, 1988, p.801.

<sup>2</sup> Hans Kohn, *Nationalism*, 1966, cit. Manuel Braga da Cruz, “ Europeísmo, nacionalismo, regionalismo”, 1992, p.830.

<sup>3</sup> Pierre Nora, “Nation” in *Dictionnaire critique de la Révolution Française*, 1988, p.804.

<sup>4</sup> F. H. Hinsley, *Sovereignty*, 1986, cit. Manuel Braga da Cruz, *ibidem*, p.830.

utilizar a dicotomia de Carl Schmitt, a soberania passou de “constituída” a “constituinte”<sup>5</sup>; a soberania passa a pertencer à universalidade dos cidadãos sem que nenhum nem ninguém possa dela apoderar-se, a não ser que esta lhe tenha sido expressa e legalmente delegada.

Posteriormente e em resultado da acção moderada do liberalismo, a soberania passa a entender-se como sendo mais propriamente da Nação do que do Povo e a ser concebida como algo que pode ser limitado, partilhado ou fraccionável; Benjamin Constant vem dizer que ela “não existe senão limitada e relativa”, porquanto no ponto onde começa a independência e a existência dos indivíduos é aí que a jurisdição da soberania se detém; os direitos da soberania são, neste sentido, direitos limitados. O mesmo Autor esclarecia que “ a soberania do povo não é ilimitada, mas circunscrita aos limites que lhe traçam a justiça e os direitos do indivíduo. A vontade de um povo não pode tornar justo o que é injusto”<sup>6</sup>; e Alexis de Tocqueville, ao descrever as virtudes da democracia americana, defende os méritos do “fraccionamento da soberania”<sup>7</sup> e assim, a soberania deixou de ser algo de despótico, convertendo-se numa realidade relativa e limitada.

Com o advento do *princípio das nacionalidades*<sup>8</sup>, decalcado do princípio da liberdade individual, surgiu uma tese que propugnava pela correspondência de cada Nação a um Estado e que, à semelhança da liberdade reconhecida às Nações, também os povos tinham o direito de dispor de si mesmos. A formulação deste princípio das nacionalidades, que veio substituir o princípio da legitimidade dinástica, redundou, a partir do início do século XIX, num processo de formação de novos e múltiplos Estados, resultante da desagregação dos grandes impérios, ao longo do século XIX e até meados do século XX.

Reconhece-se ao nacionalismo moderno a sua matriz de fenómeno revolucionário, combatendo a centralização absolutista e arvorando-se no paladino dos valores das liberdades individuais, do autogoverno e da descentralização do poder; para além disto, foi o nacionalismo que fez ressaltar a emergência das massas populares na participação da luta política como fenómeno tipicamente europeu - ou, melhor dito, de ideologia “marselhesa” utilizada pelos jacobinos – e que rapidamente ganhou foros de realidade mundial, alastrando, ainda no século XIX, por toda a Europa e pela América Latina, atingindo o Médio Oriente após a Primeira Guerra Mundial e a Ásia e a África, depois da Segunda, isto já em pleno século XX.

---

<sup>5</sup> Carl Schmitt, *La dittatura. Dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria*, 1975, *Théologie Politique*, 1988, cit. Manuel Braga da Cruz, *ibidem*, p.831.

<sup>6</sup> Benjamin Constant, *Oeuvres politiques de Benjamin Constant*, s.d, cit. Manuel Braga da Cruz, *ibidem*, p.831.

<sup>7</sup> Alexis de Tocqueville, *De la Democratie en Amérique*, 1988, 17ªed., cit. Manuel Braga da Cruz, *ibidem*, p.831.

<sup>8</sup> Machado Vilela, *Direito Internacional*, 1904 -1905, cit. Manuel Braga da Cruz, *ibidem*, p.831.

## 1.2. A crise de soberania do Estado-nação europeu

A soberania do Estado-nação caracterizava-se pelo facto de possuir autonomia interna e independência externa, incumbindo-lhe a capacidade de legislar e governar internamente, celebrar tratados e fazer a guerra, poderes que não eram passíveis de sofrer qualquer tipo de intromissão ou limitação; a sua soberania, um poder autónomo e superior exercido num determinado território, consistia na possibilidade de emitir ordens à respectiva população cujo cumprimento se concretizava através de um sistema administrativo e esse poder autónomo determinava, simultaneamente, que o povo tinha o direito de dispor de si próprio e de afirmar a sua identidade e, mais ainda, que se podia livremente organizar sem existirem interferências exteriores; ou seja, o povo detinha a faculdade de escolher o sistema e tipo de governo que melhor entendesse, isto porque os princípios da autodeterminação, da não-ingerência externa e da livre organização foram sempre considerados como componentes da soberania.

Nas últimas décadas assiste-se a uma generalizada crise do Estado-nação, muito particularmente no espaço europeu, cuja soberania está a ser crescentemente colocada em causa, quer em termos factuais, quer mesmo já no campo jurídico; para esta situação de contestação contribuíram decisivamente vários factores em que avultam a quebra de identificação entre o Estado e a Nação e a erosão da soberania do Estado, exercida, tanto no topo da edificação estatal, como na sua base, devido, respectivamente, aos processos de integração internacional e de regionalização dos Países.

Este fenómeno remontará ao tempo da instituição dos Estados europeus, com as dificuldades sentidas para implementar um Estado em todas as realidades nacionais, sendo certo que a preocupação na coincidência entre Estado e Nação somente logrou êxito em raros casos; por outro lado, a multiplicação da criação de Estados não se revelou como a mais aconselhável e prudente, tendo-se verificado graves violações ao princípio da nacionalidade, o que veio a ocasionar a formação de Estados plurinacionais ou de complexa coexistência pluriétnica que, mais tarde ou mais cedo, resvalaram para conflitos de muito difícil solução. Esta falta de coincidência entre Estado e Nação mereceu a atenção de Jellinek que a classificou como “fragmentação do Estado”<sup>9</sup>, uma vez que se traduzia, ou na decomposição dos seus elementos tradicionais, ou (em sentido inverso) na decomposição da Nação em várias formas estaduais confederadas.

Porém, talvez que o maior contributo recente para a referida desconexão entre o Estado e a Nação tenha saído do movimento de independências verificado no fim da Segunda Guerra Mundial, de onde emergiram um número apreciável de Estados, criados a partir das ex-colónias, muitos deles sem

---

<sup>9</sup> Georg Jellinek, *Fragmentos de Estado*, 1981, cit. Manuel Braga da Cruz, *ibidem*, p.834.

qualquer laivo de identidade nacional e outros ainda instituídos apenas com base em critérios advindos da geografia territorial colonial.

Concomitantemente com o afastamento entre Estado e Nação, assiste-se, gradualmente, à separação dos conceitos de Estado e de Soberania, resultante da crescente internacionalização das áreas da economia, da cultura e das questões político-militares; no aspecto económico, a magnitude das trocas comerciais, a mundialização dos investimentos financeiros, a sincronização e integração de diferentes sistemas produtivos, a livre circulação das pessoas e de bens, a extinção das barreiras aduaneiras, a mundialização das interdependências, todos estes factores tiveram um importante papel no apagamento da dimensão estadual-nacional face ao mercado, claramente ultrapassada por um modelo mais amplo, de cariz transnacional e intercontinental. De há muito que os mecanismos económicos ganharam contornos mundiais de influência, sem que os governos nacionais tenham poderes para continuar a deter o controlo dos respectivos sistemas económicos, não dispendo de meios suficientes para evitar a propagação de ciclos de inflação ou recessão e estando completamente à mercê dos interesses e das agendas dos grandes empórios internacionais gerados pela concentração económica; estes, hoje em dia, possuem uma capacidade quase ilimitada para influenciarem as orientações das políticas nacionais e internacionais, facto que afecta consideravelmente a autonomia interna e a independência externa dos governos.

Acresce, também, o fenómeno da criação e desenvolvimento de numerosas organizações, governamentais e não-governamentais, que conseguem intervir nos processos decisórios com potencialidades superiores às dos Estados-nação, aos quais chegam a impor as suas posições de uma forma verdadeiramente irredutível.

Quanto ao aspecto político-militar, a constituição de grande blocos e a difusão da “teoria das esferas de influência”, que legitima intervenções militares em países estrangeiros, com base na chamada noção da soberania limitada e, até mesmo, permite o estacionamento de tropas e bases militares das grandes potências em território de outros Países, deram um golpe mortal numa das mais emblemáticas vertentes da soberania - a decisão de declarar e fazer a guerra, o “jus belli”, que já não reside na esfera dos poderes do Estado nacional, mas sim na vontade expressa do “núcleo duro” das organizações militares transnacionais.

Em relação à questão sócio-cultural, presenciamos como se desenvolveu desenfreadamente uma massificação dos gostos e das preferências, tudo ficando padronizado, desde a roupa à música, da alimentação aos comportamentos e aspectos de imagem pessoal, e, mais importante ainda, na tentativa de formatação da opinião pública, segundo os critérios dominantes que as multinacionais da informação e das TIC (Técnicas de Informação Computorizadas) pretendem propalar, esvaziando a

seja, vinda margem de escolha e de reflexão próprias e estreitando a faixa de exposição, conhecimento e divulgação das ricas diversidades existentes ao nível étnico e cultural, isto embora, também e em contraponto, haja oportunidade para divulgar amplamente os ideais-base da Revolução Francesa - democracia e direitos do Homem, que compelem milhões de pessoas a reclamar para si esses valores.

Todos os factos e situações atrás aludidos formam um somatório impressionante de violentas e poderosas pressões que se abateram sobre o Estado-nação, justificando que se fale na erosão que sofre “a partir de cima”, ou seja, provinda de instâncias exteriores e supranacionais; e, juntamente com esta, existe a denominada erosão “a partir de baixo”, que se reconduz às questões da proliferação dos regionalismos e das regiões.

A actual ideia de regionalização tem origem na crise que se foi estabelecendo entre o Estado e a sociedade, melhor dizendo, na crescente críspação e a falta de sintonia verificada entre o centro e a periferia<sup>10</sup>, pelo que a exigência da regionalização do Estado irrompe historicamente como uma reacção à crise de legitimidade e de capacidade operativa do Estado para dar resposta aos problemas concretos e correntes das populações.

O falhanço das orientações neoclássicas que apontavam para o estabelecimento automático do equilíbrio entre diferentes níveis de desenvolvimento regional conduziu à implementação de medidas e de planos públicos destinados a promover maior homogeneidade nessa área, tendo como preocupação bem vincada uma progressão autosustentada. Neste sentido, o Estado procedeu, numa primeira fase, à desconcentração técnica do aparelho administrativo-burocrático e, posteriormente, à descentralização política de competências e de capacidades de decisão.

Daqui resultou uma estruturação do governo central desenvolvida de forma vertical e subdividida em políticas sectoriais; no fundo, tudo isto se resumiu à difusão das actividades dos serviços da administração central em áreas regionais, sem que tal viesse ao encontro dos interesses locais, pois que os resultados dessa orientação não lograram resolver os seus problemas.

Consequentemente, verifica-se uma réplica, dir-se-á que de “baixo para cima”, protagonizada pelas regiões que pretendiam, na verdade, obter uma solução concreta para as suas aspirações, mas desenhada sob a orientação de uma delegação de poderes no contexto de um plano de estruturação e organização horizontal; e estas acções reivindicativas tornaram-se tanto mais crescentes quanto maior era o nível de desenvolvimento dessas regiões mais periféricas.

---

<sup>10</sup> Stein Rokkan e Derek W. Urwin, *The Politics of Territorial Identity. Studies in European Regionalism*, 1982, cit. Manuel Braga da Cruz, *ibidem*, p.837.

Deste modo, se numa fase inicial a regionalização se pautou por uma simples desconcentração administrativa, sem quaisquer delegações de poderes, ou de cima para baixo, rapidamente recebeu uma réplica de sentido inverso, de baixo para cima, correspondente à ineficácia concreta e provada dos resultados da intervenção provinda do centro, caracterizando-se claramente essa resposta como uma reacção contra o poder centralista.

Mas, se for encarada de uma outra perspectiva, a regionalização pode significar, também, uma resposta à crise de legitimação do Estado-nação; é um facto que a regionalização genericamente surge no âmbito da expansão da intervenção da esfera pública, mais concretamente, a partir do alargamento e expansão das atribuições sociais do Estado-Providência, temporalmente fixada pouco depois da Segunda Guerra Mundial; e, curiosamente, foram as debilidades e incapacidades concretas das instituições e das estruturas do Estado-nação (um Estado de características amplamente centralizadas) em colmatar as exigências resultantes da complexificação funcional do Estado social que geraram a distribuição de funções entre o governo central e outros níveis intermédios da governação local, no sentido de tentar suprir essas deficiências.

A solução que se deve dar aos problemas mais prementes dos cidadãos, se, em alguns casos, suscita a ultrapassagem dos níveis de actuação nacionais, noutras situações são precisamente estes problemas que obrigam as administrações governamentais a descer ao nível em se encontram essas dificuldades, de forma a melhor e mais eficazmente as resolver; na interessante afirmação de Daniel Bell “o Estado-nação está-se a tornar demasiado pequeno para a resolução de grandes problemas e demasiado grande e distante para entender e resolver capazmente os pequenos problemas de ordem local”<sup>11</sup>.

Em suma, o factor regionalização impõe-se, tanto por motivos de eficácia e de legitimidade, como por questões de estratégia, de mobilização social e de participação política das populações; poder-se-á dizer, até, que o regionalismo evoca em si mesmo uma nova expressão de patriotismo, já que opera a transferência do conceito de Pátria, da Nação para a Região. Aqui se detecta a influência e consequência lógica do caminho para o cosmopolitismo: quanto maior abertura existe para o mundo, quanto mais a influência desse mundo se reflecte nos espaços territoriais e tanto maior é a expressão da necessidade de pertencer a uma região; a consistência do grande espaço é tributária e radica na intensidade de afirmação da pertença ao pequeno espaço.

### 1.3. Da real necessidade e utilidade do Estado e dos mecanismo que gera no contexto actual

Mesmo considerando toda a panóplia de asserções menos positivas anteriormente referidas quanto ao Estado-nação e quanto ao Estado “tout court”, enquanto estruturas organizativas e reguladoras das

---

<sup>11</sup> Daniel Bell, “Estão as nações preparadas para enfrentar problemas globais?”, 1989, cit, Manuel Braga da Cruz, ibidem, p.838.

sociedades humanas, afasta-se, desde já, a adesão a determinadas teorias que o afirmam como extinto, sem utilidade ou valor operativo no presente momento histórico; muito longe disso, o Estado apresenta-se como regressado e reintegrado nos debates políticos, indiferente àqueles que o davam como definitivamente morto e enterrado.

Desde logo, Anthony D. Smith<sup>12</sup> relembra o acréscimo da intervenção estatal, assumida um pouco por toda a parte, nomeadamente nos sectores da educação pública, na saúde, no planeamento familiar e na genética, na emigração, nos meios de comunicação de massas, na arte, no desporto e na cultura, no emprego, nos sindicatos, nas profissões liberais, nos impostos e na política fiscal: em todos estes sectores existem provas concretas de uma actividade profícua e actuante do Estado. Ademais, na área judicial, consagradamente uma função principal do Estado, o controle e o poder continuam na sua posse e disponibilidade.

Adianta mesmo este Autor que, na sua actuação ao nível securitário, regulador e administrativo-burocrático, o Estado continua bastante interventivo e até de uma forma muito directa, persistente e exaustiva.

Aliás, um outro Autor, o professor Rui Cunha Martins<sup>13</sup>, parece, de alguma forma, possuir uma visão semelhante sobre o Estado; na sua apreciação sobre esta entidade, que considera catalogada de várias formas (em função da opinião emitida por diversos autores), como, por exemplo, regulador e reconstrutor, supervisor e estratega, garantidor, contratualizador ou articulador de escalas jurídicas e de redes constitucionais; refere, mesmo, concludentemente que ele (o Estado) está de volta, neste começo do século XXI. Num sentido mais rigoroso, afirma que o Estado verdadeiramente “está” e o facto da sua efectiva e comprovada vigência ser apercebida no sentido de um retorno, nada tem a ver com uma eventual ausência, afastamento ou desaparecimento da realidade histórica; relaciona-se muito mais com a constatação de que, afinal, as teorias cujo vaticínio durante aproximadamente os últimos trinta anos apontavam para a perda definitiva do seu lugar na História, evocando razões ligadas ao seu arcaísmo, ao esvaziamento da sua funcionalidade central ou ao esgotamento das potencialidades teórico-operativas que possuía, acabaram por não se concretizar: e assim, o debate hoje existente em volta do Estado escora-se, principalmente, na sua continuidade. É que se o Estado, na verdade, ainda existe, ainda *está*, é porque ele permanece, o que nem será de estranhar pois que, ao reconhecer o seu lugar tópico, implicitamente se aceita a sua inerente feição de *duração*.

E se parece acertado entender que neste desdobramento se encontra a razão para a continuidade do Estado face a uma ordem política que, desde logo, propenderia a excluí-lo, também será avisado

---

<sup>12</sup> Anthony D. Smith, *Nacionalismo*, 2006, p.184.

<sup>13</sup> Rui Cunha Martins, *O Método da Fronteira*, 2008.

compreender o porquê do contexto em que se aborda a sua capacidade de adaptação e reconversão funcional; e, então, o caminho adequado para a dilucidação destas questões passará por seguir uma linha reflexiva sobre a forma como historicamente evoluiu um Estado que, estando tradicionalmente voltado para operar a síntese continuada de processos interpenetrantes de *espacialização do tempo e temporalização do espaço*, tem neste facto uma das características fundamentais da sua historicidade; por outro lado, importa, ainda, perceber de que forma é que ele, Estado, se consegue afirmar como uma instituição transhistórica e, simultaneamente (conforme o faz hoje em dia), assume uma postura pragmática, demonstrando plena capacidade para ser operativo, ao acompanhar cada conjuntura nas suas concretas modalidades, transmitindo a ideia de que parece ser essa dualidade da sua acção que sustenta a perenidade patenteada.

Em sequência, o Autor identifica um dos eixos analíticos que preside à sua investigação sobre um dos principais esteios de fundamentação do Estado, mais especificamente o da *permanência*, em cuja área de acção os conceitos de *soberania*, de *história* e de *fronteira redesenham*, de forma contínua, a imagem estatal<sup>14</sup>. E adianta que só com análises deste tipo, incidindo sobre a actuação dos mencionados *eixos de fundamentação estatal* se torna pertinente colocar uma questão respeitante ao grau e à forma de compatibilidade que liga essas estruturas de fundamentação aos actuais modelos político-jurídicos de enquadramento do Estado.

Do que se apurar neste contexto, sairá necessariamente a compreensão sobre as actuais formas de reformulação do Estado e quanto às actuais interpretações sob as perspectivas pós-estatais; será esta a discussão a lançar, sendo certo que a temática da fronteira dela não abdica; por isso mesmo, a sua permanência exige que, em cada conjuntura histórica, ele mereça e justifique essa perenidade, através da utilidade das acções que consiga realizar, sem o que, certamente, seria duramente contestado na sua legitimidade e fundamentação.

Em consequência, é precisamente neste quadro que, recorrentemente e de forma directa ou indirecta, se vêm formulando um conjunto de perguntas interessadas em obter explicações e em apurar qual será a capacidade de actuação concreta que apresenta o Estado (enquanto entidade político-institucional que funda a sua auto-instituição, em termos de continuação e perenidade, na *historicização* dos elementos que o compõem) perante um mundo hodierno que se rotula estar perto da *deshistorização*, por obra e graça das concomitantes contribuições provindas da mundialização e da crise da razão prognóstica.

---

<sup>14</sup> Rui Martins Cunha, “Frontière et fonction: le cas européen”, 2007, pp. 59-69; José Manuel Sobral, “A formação das nações e o nacionalismo: os paradigmas explicativos e o caso português”, 2003, pp. 1093-1126.

As interrogações colocadas justificam uma abordagem mais pormenorizada; “ab initio”, a lógica da sua formulação parecerá inatacável; mas, para o objectivo visado, interessa encará-las enquanto manifestações dos *discursos da pós-estatalidade*, principalmente pelo modo como expõem dois dos lugares-comuns basilares destas teorizações: por um lado, entende-se que a contemporaneidade se encontra numa fase de predomínio do espaço sobre o tempo; por outro, interpreta-se a mudança histórica e o surgimento do novo pelo prisma de visões claramente tributárias das ideias de sequencialidade ou alternância evolutiva entre os opostos - ontem, predominava o tempo, hoje o espaço; ontem, a história, hoje, a pós-história; ontem, o Estado, hoje o pós-Estado.

Ora, estas posições surgem-nos tão umbilicalmente ligadas ao tipo de pensamento linear que fazem ressaltar a incongruência de se pretender anular, afastar e substituir determinado modelo de pensamento recorrendo a uma argumentação e a uma fundamentação baseada em pressupostos teóricos precisamente idênticos ou, pelo menos, similares aos que se pretendem derrogar.

O Autor constata que, na área historiográfica, os últimos decénios foram palco de alguma desconfiança recíproca entre espaço e tempo, indo mesmo até ao ponto de se considerar o fenómeno da mundialização (perspectivada como manifestação de diversas especialidades, estas mesmas concebidas como emanações dos vários finalismos pós-coloniais, pós-históricos e pós-nacionais) como um prolongamento de uma anterior versão da actual contemporaneidade, sob a forma de pós-temporalidade e, em consequência, como pós-estatalidade.

Todavia, foi-se também e paralelamente verificando a impossibilidade de concretização das previsões mais radicais dessas visões críticas, na medida em que, provindo do próprio âmago do pensamento pós-colonial, se notava um afastamento crítico relativamente à estética pós-histórica, apercebendo-se as dificuldades apresentadas por um espaço desprovido de historicidade. A este factor juntou-se a circunstância de se reconhecer a inevitabilidade da “história global” ser pensada em função do inter-relacionamento entre as dimensões históricas transnacionais e nacionais, pois que “o facto é que as nações não estão prestes a desaparecer” e “o Estado ainda é um actor maior na cena internacional e global”.

Consequentemente, se esta propensão para a compatibilidade resulta da gradual denúncia do verdadeiro sentido dos finalismos (como se poderá inferir de reparos tais como o de que “se está assistir, não ao fim da história, mas, tão-só, ao fim das filosofias do fim da história”<sup>15</sup>) e também do crescente reconhecimento dos desvios essencialistas, matriz principal dos discursos sobre o fim da história e da crítica pós-histórica, será legítimo concluir que a referida compatibilização significa, fundamentalmente, que, nos dias de hoje, não é possível pensar a *mudança* como uma *superação*, no

---

<sup>15</sup> Fernando Catroga, *Caminhos do Fim da História*, 2003, p.158.

sentido de que o *novo* procede à substituição integral do que existe; muito pelo contrário, defende-se a instituição de um pensamento novo, que se traduz muito mais em situações de compatibilidade ou concomitância, em que o *novo* poderá não ser o *mais*, mas sim *a outra forma* <sup>16</sup>.

Na verdade, *o modo de mudança* parece ser o mais adequado para analisar um tempo cujas características fundamentais consistem na articulação sistemática de elementos contrastantes e no qual, devido à sua necessidade de reconversão e adaptação, são os factores de permanência que se apresentam como os grandes operadores da mudança.

Por conseguinte, a capacidade operativa dos actores, dos mecanismos, das tradições e instituições no actual contexto histórico-político mundial centra-se, fundamentalmente, na suas potencialidades para se adaptarem às exigências da compatibilidade inter-escalar e não no grau de intensidade da sua ligação a determinado modelo de relacionamento entre o tempo e o espaço; acresce que será de extrema importância a eventual possibilidade, historicamente fundamentada, de alguns desses elementos poderem criar o respectivo *horizonte de permanência*, partindo da sua materialização em lugares concretos, o que, certamente, constituirá uma mais-valia no contexto de um mundo global que enfrenta o desafio da gestão da pluralidade, a que é compelido pelo fenómeno duplo da aceleração do tempo e da extensão do espaço.

E foi este mesmo fenómeno que afectou a integridade do Estado, causando-lhe várias perdas: da sua centralidade, da sua exclusividade (em vários níveis), da sua operatividade (em dimensões substanciais) e da sua relevância (pelo efeito somado de todos os factores atrás apontados); para além disto, provocou-lhe, ainda, a perda de uma grande parte da sua dimensão, enquanto projecto.

Porém, manteve-se intacta a dimensão do Estado enquanto mecanismo ou criador de mecanismos, capacidade que lhe é transmitida pela estrutura de fundamentação da permanência, que é onde se incrusta a fronteira e onde se processa, como vimos, o esforço de concatenação entre o espaço e tempo.

E, precisamente porque a razão global necessita de mecanismos possuidores destas valências, o Estado congrega a sua tendência para a perenidade com a competência funcional de que é dotado e que a conjuntura histórica sempre lhe requisita; e é por isso que se mantém e que perdura. Enquanto houver necessidade de convocar mecanismos de estatalidade, será muito difícil que (para aqueles que a compreendem como um fim) a história esteja em vias de acabar.

#### 1.4. A imprescindibilidade do Estado

---

<sup>16</sup> Fernando Catroga, *Caminhos do Fim da História*, 2003, pp.158-161; Peter Koslowski, *The discovery of historicity in german idealism and historism*, 2005, cit. Rui Cunha Martins, *ibidem*, p.221.

Não parece plausível que a tese da pós-estatalidade possa, “malgré elle même”, prescindir do Estado; se o quadro teórico da contemporaneidade convoca para a sua construção um *mecanismo regulador*, ele vai, inevitavelmente, ter que colhê-lo junto das competências da estatalidade e apenas as potencialidades existentes na *permanência* lhe vão permitir enfrentar os desafios que, hoje em dia, lhe são colocados. Ora, convenhamos que essas solicitações obrigam a uma ponderação exigente sobre as alternativas que se deparam entre a dispensabilidade do Estado e aquilo que a sua utilidade prático-concreta pode acrescentar, parecendo que as características da durabilidade que este último detém incitam à procura de soluções de cooperação ou negociação.

Exemplificando o que se acaba de referir, nomeiem-se as questões ligadas às concepções da sustentabilidade e às temáticas ambientais, cuja concretização pressupõe durabilidade e permanência, ideias manifestamente integradoras do conceito de *intergeracionalidade*.

A temporalidade faz convergir no mesmo sentido as ideias de sustentabilidade e estatalidade, até porque são manifestos os prejuízos que as soberanias estatais provocaram ao estatuto transnacional do ambiente; é evidente a tradicional incapacidade das fronteiras para se enquadrarem em políticas de desenvolvimento sustentável, revelando-se, diversas vezes, como verdadeiras barreiras à sua progressão, como é, ainda, inegável a interferência directa e responsabilidade dos Estados em situações de esgotamento de recursos, catástrofes naturais e/ou humanitárias e até em conflitos armados regionais.

Todavia, pesem embora todos estes registos altamente negativos que justamente se imputam à acção estatal, os quais, inapelavelmente, foram a causa directa de desprestígio ao nível da sua tradicional centralidade e de descrédito quanto às suas capacidades operativas, acontece que as finalidades que a sustentabilidade prossegue não podem ser desligadas do efeito *durabilidade* (permanência), factor e motivo porque são levadas a empregar o conceito de *gerações futuras* nas práticas discursivas e nos debates sobre o desenvolvimento.

E é precisamente nesta circunstância que a estatalidade evidencia a sua utilidade e compatibilidade com a dimensão projectiva da sustentabilidade, até porque aqui se trata, também, de uma matéria de regulação, embora, naturalmente, remetendo para a área da historicidade dos regimes de sustentabilidade.

A resultante desta confluência será então o designado “Estado ambiental”; este constituirá, assim, o ponto de equilíbrio, ínsito no modelo de racionalidade económica, entre a necessária progressão do desenvolvimento, sem que tal implique alienar e/ou eliminar os meios e as bases que permitem a padrões imprescindível durabilidade e continuação desse mesmo desenvolvimento (veja-se, por exemplo, a questão energética). E tal desiderato convoca, inexoravelmente, mecanismos de reflexão e

actuação, tais como a planificação (mas a de matriz dinâmica e adaptável e não a tradicional, tributável do imobilismo anti-histórico), a demarcação e o limite - a fronteira - ferramentas de que não é possível prescindir, mesmo que se trate, como é aqui o caso, de garantir o futuro da Humanidade em termos de sustentabilidade ambiental e desenvolvimento económico.

É que esta tarefa quase “heróica” tem forçosamente de incluir, como elemento estruturante, uma “fronteira”, um “limite”, mas entendidos estes conceitos num plano diametralmente oposto aos de matriz estatal/nacional, antes compreendidos numa dimensão de recomposição e reinvenção interactiva com o que está e o que há-de estar, no futuro, próximo ou longínquo; não se trata de contestar o Estado ou as fronteiras nas suas diversas dimensões, até porque elas próprias constituem um marco e exercem uma função dissuasora de impunidades no que respeita a infracções ambientais, enquanto meio de prova determinante em sede de responsabilidades a atribuir aos prevaricadores.

Com tudo isto se podem alinhar alguns tópicos para apreciação e reflexão; não é crível que o Estado possa ser descartável, pelo menos em relação a determinado conjunto de funções que desempenha, enquanto um dos fulcros organizadores da vivência em sociedades humanas. E isto porque, no plano histórico (que é onde, hoje em dia, necessariamente, se têm de colocar estas questões) a sua utilidade prática não parece ter chegado ao fim; apesar de todos os seus desajustamentos, falhas, deficiências e, mesmo, comprovadas iniquidades, limitado na sua anterior e plena “autorictas”, desacreditado pelos ínvios caminhos muitas vezes utilizados para se manter e perpetuar, afastado da sua posição central de decisão ao nível internacional e amplamente questionado na sua operatividade, eficácia e capacidade reguladora e como garante da projecção futura do progresso social - “malgré” todo este quadro, bem negativo, mesmo assim, o certo é que o Estado ainda existe. E, poder-se-á legitimamente perguntar: porque razão?

Segundo o investigador Rui Cunha Martins, é precisamente o facto de se ter verificado uma transformação na tipologia funcional historicamente definidora do Estado e, mais acentuadamente, na sua específica teleologia auto-identificadora que provoca e permite o apelo ao recurso e à implementação das respectivas funcionalidades mais específicas, nas quais, certamente, se inclui a fronteira.

Ultrapassando a questão de eventuais motivações mais enviesadas que a ela possam subjazer, esta apetência revelada pelo recurso a determinados mecanismos caracteristicamente “estatais” radica na ambiguidade e na instabilidade das soluções advenientes das instâncias de regulação e das insuficiências dos novos de elaboração e configuração de planeamento; e, por outro lado, provém, ainda, do facto evidente de certos elementos estruturais do Estado terem extravasado o seu natural campo de acção, demonstrado capacidade e utilidade para serem funcionalmente empregues noutras

áreas bem distintas; destaquemos o caso concreto da fronteira que, de um papel tradicionalmente ínsito à identificação nacional, passou a ser empregue em contextos qualificadores mais alargados.

Estes fenómenos actuais de interacção e articulação escalar e as reflexões sobre o seu significado e resultados objectivos impelem-nos muito mais a pensar em termos de uma reapreciação e de uma requalificação do conceito de Estado do que a optar por decretar a sua liminar extinção e o seu desaparecimento.

### 1.5. Fronteira e democracia

Importante será, certamente, analisar as articulações e a relação que se estabelece (ou pode estabelecer) entre a fronteira e a democracia; poderá a fronteira ter uma participação útil e fundamental ou, pelo contrário, despicienda, na constituição do processo democrático? Estando nós a abordar um dispositivo que se foi dotando, ao longo da sua existência histórica, de diversas capacidades e funcionalidades, o que lhe permite dispor de uma variedade assinalável de mecanismos operativos, será interessante saber qual a relação que ele poderá estabelecer com o ideário democrático, ou melhor dizendo, que abertura ou propensão face ao mesmo, terá (ou não) este fenómeno fronteiriço.

Dir-se-á, desde logo, que será errado considerar a “democratização da fronteira” como sinónimo de erradicação de determinadas propriedades que ela encerra; o que se pretende é trazê-la, por inteiro, para a arena da disputa democrática, tendo a consciência de que ela tem um cariz eminentemente político. Esta constatação obriga a uma constante acção de gestão sobre a sua actividade e também a que continuamente se produzam escolhas sobre as suas qualidades, competências e desempenho. Reconhecer a fronteira enquanto facto político, será notar a conflitualidade que ela encerra no seu seio, passará por reconhecer-lhe a apetência para inventar e recriar novos pontos referenciais, surpreender-lhe a faculdade de provocar, tanto a adesão e o consenso, como a conflitualidade e a oposição, mas, fundamentalmente, nunca ignorar que, sobre as extrincadas questões que arrasta e sobre a factualidade onde, muitas vezes, exteriormente se projecta, devem ser tomadas, “just in time”, as decisões entendidas como apropriadas; isto sob o risco de, tal não sucedendo, se deixar ao alcance de outrém essa possibilidade de actuar ou de não o fazer, sendo certo que os fundamentos, o sentido, os objectivos e as consequências, serão, inelutavelmente, diferentes.

Se a fronteira, sob o ponto de vista da política, é considerada como uma questão de oportunidade, então pode aduzir-se que essa é uma oportunidade de distinção; a sua função essencial consiste em demarcar, aqui englobando o lugar de onde provém a decisão demarcadora e o respectivo objectivo; assim, frise-se que a fronteira, em termos políticos, faculta a actividade de demarcação e,

funcionalmente, a sua acção se traduz em propiciar os dispositivos inerentes e necessários a essa tarefa.

A ressonância da palavra demarcação poderá suscitar receios, sobressaltos e suspeições, evocando eventualmente memórias de formulações fronteiriças do passado, com o seu rasto pleno de opções soberanistas e concepções de estantividade e segregação, ou mesmo saudosistas ecos de apelos à “ordem” e à “lei”, curiosamente ainda com alguma repercussão ou visibilidade nos nossos dias, mas unicamente suportados por fundamentos e finalidades meramente securitários; todavia, esses receios são comprovadamente infundados, tendo por seguro ser o próprio acto demarcador o verdadeiro garante contra a deriva totalitária; é que esta não se limita a desejar a demarcação, ela anseia, sim, pela implantação de divisórias monolíticas, quais barreiras de exclusão e, o que ainda se torna mais preocupante, clama pela generalização desses dispositivos, descambando para o demagógico cenário da completa ausência de limites. Ora, é mesmo contra este populista “queimar de etapas” que a demarcação pretende lutar.

Nesta altura, porém, coloca-se a questão de saber como se procederá à tarefa demarcatória, quais os critérios a utilizar, que limites a considerar; se vamos utilizar o filtro do acervo dos valores e das concepções democráticas, o campo das opções, logicamente, estreita-se, dado que existem determinados tipos de demarcações que são inadmissíveis; todavia, muitas das opções que restam, têm diversos graus de identificação, mesmo que também apresentem focos de diversidade entre si; atentemos neste bom exemplo: “Al igual que el poder aprende a hacerse valer no siendo absoluto, la mejor seguridad no es la seguridad completa, que además tampoco existe. La mejor seguridad es la que se obtiene en el frágil marco de una sociedad democrática, con toda su apertura, contingencia e indeterminación. Y al igual que el poder aprende a desarrollar estrategias indirectas, el afán de seguridad debe evolucionar desde el enfrentamiento y la protección hacia la cooperación. Esta es la mejor seguridad de la que pode dotarse una sociedad democrática”<sup>17</sup>

Ora, se a segurança total é um puro mito, será sobre os conceitos de “abertura”, de “contingência” e de “indeterminação”, típicos das sociedades democráticas (pese embora a fragilidade do respectivo equilíbrio), que se vai construir o mais adequado formato de segurança; ora, precisamente, os conceitos acima aludidos constituem elementos que a fronteira opera e que foram sendo, de forma gradual e sem adulteração das suas propriedades intrínsecas, historicamente integrados na sua componente estrutural; deste modo, estarão disponíveis para ser utilizados, quando tal for entendido como conveniente.

---

<sup>17</sup> Daniel Innerarity, *La Sociedad Invisible*, 2004, cit. Rui Cunha Martins, *ibidem*, p.230.

É que o cerne da problemática demarcatória centra-se nestas questões: se não a implementamos, ela, necessariamente, não existe e podemos estar a abrir o caminho para que outros a construam, muito provavelmente sobre “caboucos” e fundamentos cuja democraticidade será duvidosa, ou mesmo inexistente.

Além disto, não será admissível nem aconselhável decretar a extinção de um dispositivo só porque entendemos que a sua validade histórica foi ultrapassada; é mais avisado procurar detectar as formas e as evidências através do qual ele ainda se manifesta e aprender a interpretá-las e a torná-las operativas. Isto porque até a sua própria inacção poderá ser o modo como esse dispositivo quer (ou pode) manifestar e transmitir a sua ainda efectiva existência.

Por todos estes motivos, será errado admitir a incapacidade das fronteiras cumprirem os seus objectivos, ou delas excluir determinadas propriedades e funções, apenas por serem entendidas como menos conformes ou convenientes; o importante é saber manter todo o seu multifacetado potencial e a capacidade de as utilizar politicamente, ao mesmo tempo que se criam canais para uma comunicação e um acesso mais simplificados, efectivos e dinâmicos a tais propriedades, assim democratizando o fulcro decisivo em que consiste a negociação das fronteiras; a democratização do dispositivo fronteiriço será tributária de uma constante “praxis” democrática no dia-a-dia, tanto quanto do enraizamento de hábitos de uma correcta negociação.

Dir-se-á que, neste caso, como em quase tudo na vida, haverá um preço a pagar e aqui, este poderá revelar-se particularmente elevado; é que nada está garantido à partida, nada está integralmente previsto e controlado.

Não é previsível como vai a fronteira actuar, como é que os seus mecanismos vão reagir, nem quais e de que forma as suas características e as suas potencialidades vão (ou não) interagir com o concreto, ou seja, em função da realidade que se lhe vai deparar. Não podemos assegurar, permita-se a expressão, o controle sobre a sua reconhecida disponibilidade e isto porque a fronteira tem um autor (e não sabemos, de antemão, quem vai ser), possui uma função dimensional (e desconhecemos qual o objectivo final que será definido) e apresenta-se indefinida no momento da sua activação, em termos teóricos (escapam-se-nos as razões legitimadoras da decisão política que vai accionar o dispositivo).

De uma forma inelutável, a evidência de que a fronteira é, verdadeira e intrinsecamente, disponível coloca-se perante nós; e assim, inapelavelmente sujeita às vicissitudes das conjunturas, das oportunidades e da inovação, do modo e das consequências que resultarão da interacção destes factores com cada uma das propriedades da fronteira, irão definir-se as alterações na sua forma e no seu conteúdo, as suas relações com o concreto e com o visível ou ainda com as inovações que vão surgir (porque a fronteira também proporciona oportunidades de adaptação).

E, de igual modo, haverá probabilidades de que essa mesma fronteira, tão cuidadosamente projectada, construída e instalada, possa vir a ser contaminada por intervenção de outros tipos de escalas fronteiriças, dada a sua génese estrutural, referida a regimes de reprodutibilidade. Na verdade, cada decisão tomada no contexto do dispositivo fronteiro não deixará de suportar o peso histórico inerente ao processo de construção do conceito.

E mesmo perante este quadro, surge a pergunta: haverá compensação?

Existindo uma inegável e confessada incerteza na resposta, poderá, pelo menos, concluir-se que, em matéria do processo demarcador, permanece esta firme convicção: apenas a decisão será (ou não) democrática.

#### 1.6. A Fronteira enquanto dispositivo: as exigências da contemporaneidade

O autor qualifica a fronteira como *um dispositivo*, assemelhando-o a um centro emanador de competências, que se desdobra em diversas escalas; este modelo tem potencialidades para adquirir um “status” elevado e relevantemente operativo (até mesmo predominante) perante determinados contextos e condicionalismos históricos, já que estes podem estimular e catalisar, até fases extremas, o respectivo potencial, quer em termos funcionais, quer, mesmo, até ao estágio de perspectiva estrutural predominante.

Hoje em dia surgem, de vários quadrantes, posições que questionam a fronteira; seja porque, tradicionalmente e perante o tendencial aumento, historicamente perceptível, da sua importância e poderio (aliado a algumas utilizações pontuais mais desviantes), sempre se lhe colou o rótulo da suspeição; e seja pelo afã da apropriação de determinadas das suas propriedades, com os mais diversos objectivos, o certo é que essa contestação é visível.

No entanto e bem vistas as coisas, deste facto nunca poderá sair beliscada a imagem da fronteira em si mesma, ou do dispositivo, enquanto sua emanção; o que poderá ficar em causa serão, eventualmente, os respectivos meios operativos.

De qualquer modo, uma pergunta se impõe: qual a razão, para além da suspeição já atrás aludida, desta contestação? Surgem ao autor, três hipóteses a considerar, tendo a primeira a ver com a possibilidade dos mecanismos utilizados pela fronteira haverem perdido a capacidade de exercer as suas funções específicas; esta possibilidade ficará, desde logo, descartada, porque surge como inegável evidência a faculdade que a fronteira continua a possuir de se adaptar a novas situações, de se reproduzir, assumindo expressões escalares diferenciadas e continuando a demonstrar todas as aptidões para funcionalmente assegurar as suas tarefas e missões habituais.

Quanto à segunda hipótese formulada, ela prender-se-ia com uma eventual ausência hodierna da necessidade de manter esses mecanismos, porque inúteis; também aqui o que na verdade acontece é que, sob o aparente esbatimento das fronteiras, está subjacente um verdadeiro fenómeno de sobreposição destas, ou seja, a proliferação da convocação e do apelo a várias modalidades fronteiriças.

No que respeita à derradeira suposição, esta parte do princípio de que as fronteiras, não estando em desagregação, estão, isso sim, a deslocar-se; e o Professor Rui Cunha Martins considera que é desta premissa que se deve partir, pois dela advêm novas problemáticas que, conjuntamente com as anteriormente formuladas, vai permitir outra abordagem, daqui resultando uma nova perspectiva para proceder à análise de posições anteriormente colocadas.

O autor defende que aquilo que verdadeiramente está em causa são reptos colocados ao dispositivo da fronteira e não a intenção concreta de eliminar esta; mas, curiosamente, existe a expectativa de que a fronteira consiga proceder à assimilação desses mesmos reptos e, em consequência, voltar a consolidar e a aumentar o seu poderio. Por tal motivo, será mais avisado e enriquecedor observar a evolução da respectiva reacção do que nos fixarmos no seu tão anunciado mas, muito provavelmente falhado, decesso.

Seguidamente, questiona a possibilidade de se estar a verificar uma sobrevalorização do conceito de *margem*; segundo a linha de orientação do pensamento de Nelly Richard, consubstanciada no entendimento dessa sobrevalorização se reflectir na renovação da importância atribuída a algumas categorias periféricas, anteriormente subestimadas pelos centros da modernidade ocidental (tais como a latinidade, o barroco, o género e, inclusive, a fronteira, para além de outras), tal maximização das *margens* parece ter sido impulsionada por estes mesmos centros; e, neste contexto, coloca-se a questão de saber se estaremos perante uma “ofensiva” do centro “versus” as suas próprias fronteiras, procurando, assim, apoderar-se das características típicas e da relevância contra-predominante da periferia.

Identificando e aprofundando as preocupações expostas por N. Richard, notaremos que foi a crítica pós-moderna que consciencializou o “Centro”<sup>18</sup> sobre a sua própria crise de centralidade, que o levou a aperceber-se do alastramento das respectivas margens, bem como evidenciou o potencial que elas encerram enquanto de zonas de ensaio.

Por outro lado e agora na perspectiva das periferias, veio a tornar-se premente a urgência de delinear uma estratégia de diferenciação em vários patamares: entre uma “marginalidade latino-

---

<sup>18</sup> Nelly Richard, “Cultural Peripheries: Latin America and Postmodernist De-centering”, 1993, p.157.

americana”<sup>19</sup> e a defesa pós-moderna das margens, entre a equiparação da diferença ao *exotismo* e o verdadeiro reconhecimento do direito dos sujeitos periféricos a essa mesma diferença, permitindo-lhes negociá-la, independentemente de estereótipos ou de modelos pré-concebidos ou impostos.

Ademais, haverá que precaver a genuidade da igualdade de armas “posicionais” neste debate, dado que não são raras as vezes em que aqueles que afirmam defender o descentralismo se colocam, eles próprios, no “centro” da discussão, por razões de prestígio, institucional ou académico.<sup>20</sup>

Certamente devido a possibilidade de criação deste tipo de enquadramentos indesejáveis, surge uma reacção de distanciamento crítico relativamente à ideia que se pretende fazer passar, no sentido de que a actualidade, relativamente à fronteira, se caracteriza pelo facto de ela se encontrar num momento de diluição. Ora, este entendimento deverá ser analisado no campo das “fronteiras culturais” e das “fronteiras epistemológicas”, plano que se demonstra mais propício a conclusões meramente especulativas.

Segundo os Autores António Sousa Ribeiro e Maria Irene Ramalho, os propalados “fim das fronteiras epistemológicas” e “diluição das fronteiras” constituem conclusões erróneas e ilusórias, já que, segundo realçam aqueles investigadores, “um pensamento crítico, pelo contrário, é, por definição, um pensamento fronteiro, exerce-se, não para além das fronteiras, mas *na* fronteira, isto é, mostra-se capaz de se situar nos espaços de articulação”.<sup>21</sup>

E, por isso, urgirá reagir, reafirmando esta potencialidade inequívoca e objectivamente localizada do pensamento crítico, cuja acção se desenvolve interactivamente com a mobilidade da fronteira; na verdade, ele vai acompanhado a sua capacidade constitutiva, em sede de reconfiguração face às novas situações com que é confrontada e, assim, comprovar, caso a caso, o seu pragmatismo e utilidade reais nas situações concretas.

### 1.7. A relevância da historicidade

O denominado “nó conceptual” da fronteira tem claramente identificados os factores que o constituem: são, por um lado, o aproveitamento psicológico das condições actualmente dominantes no debate sobre a concepção de fronteira, com remotas origens kantianas, mas que vem, recentemente, adquirindo suficiente visibilidade e aceitação, de forma a posicionar-se como modelo de análise credível; depois, a progressiva e adequada reformulação do conceito, em termos históricos, conferindo-lhe o papel de elemento objectivamente legitimador daquilo que, apenas e afinal, nada

---

<sup>19</sup> José Joaquín Brunner, “Notes on Modernity and Postmodernity in Latin American Culture”, 1993, pp.34-54.

<sup>20</sup> Nelly Richard, “Cultural Peripheries: Latin America and Postmodernist De-centering”, 1993, p.161.

<sup>21</sup> António Sousa Ribeiro e Maria Irene Ramalho, “Dos estudos literários aos estudos culturais?”, 1999, p.76.

mais é do que uma metáfora; adiciona-se a manifesta incompatibilidade de uma eficaz interacção teleológica dos dois primeiros factores, dado que se demonstram incompatíveis para atingir as finalidades que lhes foram impostas; ainda, a conflitualidade que eclode, por vezes, entre a vertente política (geralmente por motivações geopolíticas ou históricas) e os actos concretos que a funcionalidade díspar exige, como prática, à fronteira; aduz-se a abusiva e especulativa predisposição para publicitar instabilidades que, aliás, sendo inerentes ao conceito de fronteira, deveriam e poderiam ser antecipadamente evitadas, desde que houvesse vontade política para lhe atribuir os meios dissuasores e operativos de demarcação adequados, mas que não se disponibilizam, para, hipocritamente, “a posteriori”, se invocar a sua função “inadmissivelmente” redutora...; por fim, a emergência de paradoxos, cujo conteúdo deve enformar o conceito “sub judice”, os quais, embora não provindo do mesmo tronco dos raquitismos já aludidos, devem deles claramente ser diferenciados e, em contraposição, serem antes referidos à intervenção das dependências que penetram o conceito e o integram, de que são exemplo adequado as decorrências emanadas da tensão verificada entre as acções de regulação e as de emancipação.

Deixando os paradoxos para uma posterior abordagem, o Autor lembra que se impõe fixar a atenção nos restantes elementos assinalados, até porque requerem um tratamento conjunto; e o que estes parecem revelar é, fundamentalmente, uma extrema dificuldade em inter-relacionar a (por assim mais simplesmente dizer) “fronteira histórica” com a “fronteira metafórica”. A questão a colocar é a de que, sendo a fronteira uma metáfora, afinal, ela é uma metáfora de quê?

Ora, em função da concepção metafórica de Kant, eminentemente radicada na vertente política, estaremos a referir-nos às fronteiras estatais; já nos nossos dias, ao falarmos de “fronteira metafórica actual” e para além de procurarmos uma diferenciação do entendimento kantiano, estaremos a expressar outra concepção de fronteira, aquela que está já influenciada e reconfigurada pela mudanças e alterações que a Ciência e a Política tiveram, entretanto, necessidade de operar em si próprias, valorando a necessidade sentida de considerar o fenómeno da transitoriedade que se lhes impõe para reavaliar e reenquadrar o seu posicionamento; e como tudo isto sucede acompanhado pelo surgimento de determinados fenómenos, caracteristicamente mesclados e erráticos, tudo isto levará a catalogar a fronteira como um lugar indistinto e confuso, permissivo a todo o tipo de “subjectividade emergente”<sup>22</sup>.

Daqui resulta ser justificável uma reacção que, num plano meramente especulativo, se possa admitir que visará recuperar uma determinada dimensão da fronteira e, até mesmo, traduzir uma

---

<sup>22</sup> Boaventura de Sousa Santos, *Toward a New Common Sense: Law, Science, and Politics in the Paradigmatic Transition*, 1995, cit. Rui Cunha Martins, *ibidem*, p.200.

vontade emancipadora; mas será que tal putativo desiderato será realmente o de assumir essa qualificação emancipadora? Uma hipótese admissível para testar essa possível ambição seria recorrer à historicidade subjacente nas estruturas fronteiriças; mas será possível convocar esse teste perante as características da actual fronteira metafórica que, tendencialmente propensa à auto-imputação e ao simbolismo, certamente não estaria disposta a confrontar-se com a sua historicidade?

Mais do que procurar rastrear a “evolução genética” da fronteira, parece estarmos aqui, basicamente, muito mais perante um problema concreto de articulação; e de uma articulação cujo objectivo será o de procurar criar as condições para provocar um diálogo profícuo entre a fronteira histórica e a fronteira metafórica; o que significará, conseqüentemente, transformar em *interpelação* a análise da evolução histórica da fronteira.

Da perspectiva das matrizes ibérica e americana, o conceito de fronteira parece ser aquele que mais condições fornece para um caminho mais produtivo e eficaz no sentido de viabilizar o processo de interacção reflexiva, pressupondo o encontro dos vários e diversos estádios temporais que integram o conceito de fronteira; na verdade, a fricção entre a componente reguladora e a componente emancipadora com que, actualmente, se pretende definir aquilo que constituiria o recorte contemporâneo do conceito de fronteira é bastante anterior à modernidade. E mais: indicia, com alguma plausibilidade, que a tentativa de incorporação de algum “material conceptual instável” que dela fora, alegadamente, amputado por acção da dita “fronteira metafórica actual”, não se traduz numa vontade expressa de recuperar um qualquer monolitismo operativo, mas sim uma modificação que a modernidade concretizou, fazendo concatenar, seja alternativamente, seja em simultaneidade, dois tipos de dimensões constitutivas da fronteira - a ordenadora e a instável ou “ilimitada” .

E isto tem uma consequência lógica no pensamento de Rui Cunha Martins: seja qual for o projecto de entendimento do conceito de fronteira que ignore essa dupla alteridade, corre este o inelutável risco de redundar num pleno fracasso.

Será, ainda, de entender, de forma hábil, uma “nuance” de “conservadorismo” que tradicionalmente se cola ao conceito de fronteira, cujo fundamento radica no peculiar modo de construção histórica de alguns dos seus mais conhecidos e emblemáticos exemplos: o da *american frontier* e o das fronteiras africanas. Ambos poderão sugerir espaços abertos e ambíguos, independentes e libertadores, paradigmas de ruptura face ao modelo sócio-cultural dominante; mas, ainda nestes exemplos existe mais de aparência do que verdadeira realidade, porque, como muito acertadamente faz notar Prigogine<sup>23</sup>, mesmo em situações desse tipo, se o “limiar” introduz ou assinala um regime de

---

<sup>23</sup> Ilya Prigogine, “Limiar”, *Enciclopédia Einaudi*, vol. 26, 1993, p.85.

funcionamento inovador, ele terá, forçosamente que ser compreendido de uma forma relativizada, ou seja, sempre em função do evento que o cria.

Ignorar esta realidade equivaleria a admitir uma percepção enganadora sobre o relacionamento interactivo existente entre a regulação e a emancipação, que nunca se poderá redutoramente equivaler a uma mera correspondência, por assim dizer, automática ou mecânica; muito longe disso, quer razões de ordem matricial histórica, quer a formulação do debate sobre o “corpus” concreto no qual incide o trabalho da fronteira - *a linha* - afastam-nos duma abordagem tão redutora e simplista. Que esta não se limita a ser um mero sinal demarcador que, com maior ou menos dificuldade, pode ser ultrapassado, afirma-o Heidegger<sup>24</sup>; o que mais releva no limite não é a possibilidade da sua transgressão, mas sim o facto de ele exigir uma adequação comportamental face à sua existência; o importante é o posicionamento reflexivo que a “linha” provoca, dado que ela não se apresenta como um dado acabado e completo e, exigindo a ponderação sobre a sua existência, provoca e alarga as questões de *responsabilidade* daqueles que tomam consciência de que ela ali está posicionada.

Daqui decorre que, em termos de “fronteira”, nunca estaremos a lidar com pressupostos pré-fixados, com dados estabelecidos de antemão; a emancipação e o constrangimento podem revelar-se em quadros concretos e serão as situações objectivas que determinarão esses resultados; aquilo que provoca determinado efeito em dados circunstancialismos, poderá produzir consequências diametralmente opostas em condições diferentes.

As linhas de discussão e as questões atrás expostas dão, certamente, conta da complexidade que perpassa pelo conceito de fronteira; e não será apenas a dicotomia regulação-emancipação a pedra de toque para tudo dilucidar e decidir. Se poderá admitir-se que a convocação do factor historicidade (a que se fez apelo para melhor nos auxiliar a compreender as questões que aqui estão em jogo) não terá conseguido criar um discurso alternativo sobre a fronteira, também é verdade que, no mínimo, teve o mérito de nos evidenciar um dos mais importantes vectores do conceito, o qual tem a ver com a capacidade que a fronteira exhibe de se poder desdobrar, em termos de desmultiplicação ou de diluição; e esta é uma constatação primordial, já que, por detrás destas variações, evoluem as questões que revelam o grau de perturbação hoje latente: a reprodução, a multiplicidade e a visibilidade (ou invisibilidade) da fronteira.

O Autor refere que, ao contrário do que exara uma das máximas marxistas, hoje sabemos que um sólido não se desvanece no ar, mas pode aí *deslocar-se*; que a extinção de uma fronteira pode não significar necessariamente o seu desaparecimento “ad aeternum” e verificar-se a sua “ressuscitação”

---

<sup>24</sup> Martin Heidegger, “Contribution à la question de l’être – De “La Ligne”, 1968, cit. Rui Cunha Martins, *ibidem*, p.204.

num outro local, surgindo com uma diferente aparência, e, certamente, convenientemente dotada de uma visibilidade muito atenuada.

Face a esta realidade, o Professor Rui Cunha Martins interroga: qual será a conduta mais apropriada a seguir? “A priori”, seríamos imediatamente atraídos para seguir uma linha de actuação que, ao denunciar estas invisibilidades provocadas, pudesse desmontar toda aquela teia de ocultações e jogos de sombras artificialmente criados, de forma a que fosse reposta a claridade escamoteada; mas não estaríamos, assim, prossegue o Autor, a admitir, neste caso, uma verdadeira incapacidade para enfrentar e trabalhar com a antinómica realidade que o invisível constitui?

#### 1.8. A invisibilidade: uma característica intrínseca da fronteira

No seguimento do raciocínio exposto, surge-nos a problemática da desmultiplicação desmesurada das fronteiras, facto que, “prima facie”, logo nos impeliria para uma actuação destinada a esclarecer esse fenómeno; no entanto, os processos que visam dotar de alguma visibilidade algo que a não possui deparam-se com fortes dúvidas de cariz fenomenológico.

Enfrentamos, de início, determinadas características inerentes às fronteiras, sendo uma delas, a sua dimensão aurática, ou melhor, a vertente aurática que envolve o processo de percepção de uma qualquer fronteira e cuja presença se evidencia aquando do momento da respectiva experieciação; convirá, desde já, acrescentar que esta aura consegue persistir e, mesmo, perdurar perante a ocorrência dos processos de desmultiplicação e reconfiguração das fronteiras; efectivamente, a mobilidade daí adveniente não a afecta e, pelo contrário, a até a fortifica. Admitir o contrário, considerando que a propensão para vulgarizar a fronteira desembocará, decorrentemente, na extinção da sua veneração imagética, equivaleria a sufragar o mesmo tipo de conclusões ilusórias a que chegou Walter Benjamim<sup>25</sup> (autor de uma teoria da década de 30 do século XX, cuja perspectiva se baseava na conjugação da arte, da política e do quotidiano, sob a influência do um discurso de índole político-ideológica nazi); mas, neste caso, ainda com a agravante de nem sequer ter por base um contexto histórico minimamente comparável àquele que enquadrava tais opções.

Certo é que, partindo da perspectiva da fronteira, admitir-se-á como muito pertinente colocar a questão da manutenção da aura, não apenas no plano da originalidade (o mesmo será dizer, da vertente criativa, original), mas ainda no campo da reprodução, mesmo que esta se apresente num grau desmesurado, significando que, ainda assim, ela continuará a manifestar uma especificidade aurática, independentemente de qualquer padrão de originalidade.

---

<sup>25</sup> Walter Benjamim, “A obra de arte na era da sua reprodutibilidade técnica”, *Sobre Arte, Técnica, Linguagem e Política*, 1992, pp.71-113.

Aliás, inversamente, o que aqui está em causa consiste até mais num critério de ausência; pois que, partindo de uma orientação que poderá admissivelmente ser tributária do pensamento de W. Benjamin, se “a verdadeira aura transparece em todas as coisas”, e, conseqüentemente, ela se altera profundamente “a cada momento da sua perceptibilidade”<sup>26</sup> e se, por outro lado, a aura é a manifestação de uma *lonjura*, mesmo que esteja extremamente próximo daquilo que evoca, então haverá forçosamente que reconhecer às materialidades perceptíveis, como sejam o múltiplo, o disperso, o invisível, portadores dessa característica de “lonjura”, a probabilidade de serem portadores e acumuladores de características auráticas; e que estas não emanam de um concreto efeito presencial, palpável, mas sim da sua capacidade em gerar expectativas de materialização, advindo a especificidade aurática que detêm do facto de se assumirem como potencialmente consideradas.

De modo que a fronteira, sendo um mecanismo em permanente reprodução, se confrontada com dificuldades da sua própria percepção e evidenciando uma forte tendência para se realizar como invisibilidade, naturalmente carece da afirmação da sua vertente aurática como ferramenta indispensável ao seu reconhecimento enquanto potência.

Um autor, Giorgio Agamben<sup>27</sup>, evocando fundamentos no pensamento aristotélico, define *potência* como “a presença de uma ausência” e, sequentemente, legitima o facto de que a actualidade de uma dada coisa não significa que o seu potencial terminou, mas sim que este potencial se mantém integralmente, acompanhando a metamorfose actualizadora e que ele incorpora o resultado concreto desta transformação; extrapolando para o caso deste estudo, a compreensão da fronteira não se esgota na evidenciação das invisibilidades que ela comporta, principalmente se a sua motivação radicar em concepções puristas, interessadas apenas em demonstrar que as omissões, as imperceptibilidades, as efemeridades equivalem, somente, a meras distorções da concretização “artística” da fronteira, a qual se deveria, pura e simplesmente, voltar a tornar visível.

A opção mais acertada estará em recuperar para o debate essas mesmas dimensões sem ou com pouca visibilidade, tentando apreender as formas e conseqüências das suas manifestações e voltando a nossa atenção para o objectivo de procurar compreender, dentro do contexto analítico da fronteira, aquilo que é “invisível”, principalmente explorando as resultantes da relação de “outridade” que ela mantém com o visível.

Seguramente que a compreensão da fronteira não vai poder prescindir de todos estes elementos invisíveis, não só porque será errado assumir que eles não são elementos constitutivos da sua

---

<sup>26</sup> Maria Filomena Molder, “Aura e Vestígio”, *Semear na Neve. Estudos sobre Walter Benjamin*, 1999, p.57.

<sup>27</sup> Giorgio Agamben, *Potentialities. Collected Essays in Philosophy*, 1999, pp.177-184.

concretização objectiva, mas ainda devido ao facto de que, indiscutivelmente, a fenomenologia fronteiriça se materializa e se completa com recurso a um elemento de “ausência”, compreendido este como uma das capacidades ínsitas na própria experiência da “atenção”.

O facto é que a noção de fronteira tem sido mais trabalhada, analisada e estudada preferencialmente na sua vertente objectiva, material e visível, descurando-se o lado em se manifestam as consequências derivadas do acto experimental da sua recepção; e o certo é que toda esta tipologia de eventos que culminam principalmente na sua desordenada multiplicação provocam uma dificuldade acrescida para seguir este movimento e extrapolar as suas possíveis origens e constituição, as quais se revelam de diversa ordem (políticas e estéticas), tudo isto podendo indiciar um marco de transmutação da lógica do aparecer ou do existir; e isto num quadro temporal hodierno em que se acentua uma implacável evolução no sentido de deixar para trás uma visão do fenómeno fronteiriço apenas sustentada na eficácia da demarcação, resultante da máxima visibilidade perceptiva, a qual vai sendo ultrapassada e substituída por uma outra, provavelmente também portadora de uma feição demarcadora, mas que, mesmo que o seja efectivamente, prefere optar por fazer um apelo aos fenómenos invisíveis, também presentes na fronteira. E é certamente esta alternativa que melhor se vai adequar e adaptar às exigências circunstanciais dos momentos em que o conceito de fronteira balança entre as tensões opostas que o percorrem e que se apresentam, simultaneamente, com uma feição demarcadora e com cariz efémero ou transitório; exactamente aquilo que presentemente sucede ao assistirmos a uma modificação do modelo de fronteira, em que uma versão desta, ao pretender afirmar-se como síntese de contrários, parece ver completamente anulada a sua vocação mediadora; aqui, o Professor Cunha Martins deixa no ar dúvidas sobre a bondade desta conclusão.

Neste ponto, torna-se importante referir que o debate sobre a fronteira desagua, com alguma espontaneidade, na problemática da mediação; de facto, parece existir uma interligação entre as perturbações que hoje em dia acometem a ideia de fronteira e a crise que hipoteticamente lavra no campo da mediação, facto a que aquela não poderia ficar alheia; daí ter completo cabimento perguntar se acaso (e até por arrastamento), poderá dar-se por extinta a função mediadora da fronteira, ou, em alternativa, se será lícito admitir que ela possa ainda ser útil a uma diferente modalidade de mediação que se assuma como menos atreita a hiatos, a dilacões e a demarcações.

Neste contexto, ressalta à vista a similitude das dificuldades que estes dois fenómenos enfrentam; a rigidez, o antagonismo, a quase animosidade, perceptíveis entre as condicionantes impostas pelo “múltiplo” e aquelas que circundam o “meio”, evidenciando-se através de perplexidades e de imbróglios complicados, relativos ao conhecimento, à compreensão textual e à enunciação projectiva; e, similarmente ao que se observou quanto aos opostos “reprodução” e “diluição”, deveremos

concluir do mesmo modo quanto aos conceitos de “presença” e “transgressão”, isto porque ainda aqui se verifica uma impossibilidade evidente de estabelecer a desejável correspondência simétrica entre pólos de regulação e de emancipação.

### 1.9. Três componentes duma reformulação crítica sobre a fronteira

Em função do atrás exposto resultará uma reformulação crítica sobre a fronteira impulsionada por três componentes: a temporal, englobando o conceito de *steresis* (privação), a heteronímica e a contextual.

Preliminarmente, o Autor que se está a citar, adverte para a extrema dificuldade em produzir uma teoria crítica da fronteira, a qual deriva da especial característica multidireccional que tipifica a edificação do conceito, seja ela de ordem inerente ou apenas meramente temporal; e este constitui um dos factores de resistência e de perturbação no âmbito dos novos desafios propostos pela recente teoria crítica; e exemplifica, ao evidenciar a substituição operada, passando-se da luta contra o consenso para o combate agora dirigido contra a resignação. Todavia, o Professor Cunha Martins, aduz a sua opinião de que, quer a denúncia do consenso, quer a luta contra o conformismo, são ideias que acabam por ser elas próprias incorporadas no fenómeno fronteiro. Tal pode explicar-se pelo facto de que a admissão da existência de uma fronteira poderá significar a aceitação e a conformação com determinada situação material que comporta e exhibe marcas de desigualdade e exclusão, passível até de prefigurar a implementação de mecanismos de submissão e de formatação impostos - a extinção de uma fronteira é, por sua vez, passível de criar *consensos* se é constatada a inexistência de uma função demarcadora que permita ocultar e diluir (mediante uma aparente simbologia de identificação) efectivas diferenciações e oposições, subjacentes a neutralidades escamoteadas e ligações fingidas<sup>28</sup>.

Confirmando esta opinião, poderá dizer-se que a vantagem presumidamente adquirida em impor a abolição das fronteiras colocaria, de novo, na ordem do dia a questão normalizadora que se desejava excluída; será, de certo mais eficaz e criador incluir no conceito de fronteira as referidas resistências, uma vez que se torna efectivamente impossível ignorá-las, tão forte é a sua evidência. Aliás, o Autor vai mesmo mais longe, defendendo que a operatividade e eficiência do conceito será tanto mais reforçada, quanto mais ele se revelar acolhedor de todas as potencialidades que encerra, mesmo as que sejam mais contraditórias ou assim se apresentem, “ab initio”.

---

<sup>28</sup> Professor Rui Cunha Martins reporta à linha de raciocínio de Simmel quanto à ponte versus porta; quanto à primeira, a sua função primordial é facilitar as ligações enquanto que a segunda pode optar por facultar a passagem (abrindo-se) ou impedi-la (fechando-se) referente ao capítulo “Pont et Porte”, da obra *La tragédie de la culture et autres essais*, de Georg Simmel, 1988, p.161-168.

Na continuidade da explanação do seu pensamento, o Professor Cunha Martins apresenta as três ideias-chave que considera estruturantes: a do apelo a uma modalidade (dimensão) temporal da fronteira, que tenha a capacidade de em si congregar elementos de ausência (de privação), conseguindo materializá-los no presente; e isto levar-nos-á, acompanhado a tese de Chouquer, a uma espécie de modalidade temporal que se define pela latência e pela discrepância e que surge sempre que os contornos iniciais de uma dada “forma” vão perdurando e actuando no seio de uma configuração temporal posterior, a qual balança entre duas soluções: afirmar a sua obsolescência ou admitir que ela é ainda detentora de efeitos latentes e/ou evidentes<sup>29</sup>. Se a fronteira for entendida a partir de tal perspectiva, estaremos a considerá-la como uma “forma” que exhibe determinada articulação, instável e nem sempre coerente, entre diferentes temporalidades.

Estas constatações conduzem-nos, por um lado, a atribuir a devida importância a diversas dimensões incrustadas no fenómeno fronteiro que, pela sua aparência latente ou meramente potencial, poderão desvalorizar a sua importância; por outro, esta dupla presença, permitirá a interiorização desta existência de temporalidades em simultâneo e vai poder lançar luz sobre a intrincada sensação experimentada perante as formas mais díspares em que se concretiza o fenómeno fronteiro, que conceberíamos estar espartilhado pela respectiva datação histórica.

E, na verdade, correndo tempos que colocam em crise a tradicional concepção da fronteira interestadual, sobretudo nos aspectos ligados à sua tarefa demarcatória, surgem, concomitantemente, novas questões, que se prendem com o espaço aéreo dos países e, até já mesmo, em domínios da estratosfera, as quais, ironicamente, voltam a fazer apelo a essa mesma funcionalidade delimitadora<sup>30</sup>. E já agora, convirá fazer notar que, em paralelo com estas situações, voltam a crescer ideias supostamente desde há muito abandonadas e sepultadas, materializadas na concreta implantação física de muros, com que se procura implementar políticas e ideologias baseadas em objectivos de segregação e filtragem; paradigmático é o caso da delimitação que recorre ao critério do sagrado, como sucede no diferendo árabe-israelita, em que, surpreendentemente, surgem a argumentações justificativas, apoiadas na existência (real ou alegada) de caboucos enterrados, pertencentes a antigos templos, isto para propugnar por uma alegada ausência de coincidência entre a soberania de superfície e a de subsolo.

Deste modo, vemos hoje coexistirem expressões tais como “fronteira atmosférica”, “fronteira física” e até de “fronteira feudal”, no caso concreto decorrente da negociação entre Estados sul-americanos e organizações de guerrilha político-partidária, em cujo âmbito se admitem cedências de

---

<sup>29</sup> Gérard Chouquer, *L'étude des paysages. Essais sur leurs formes et leur histoire*, 2000, pp.119-127.

<sup>30</sup> José Manuel Pureza, *O Património Comum da Humanidade: rumo a um Direito Internacional da solidariedade?*, 2000, pp. 143-147.

partes do território nacional, acompanhadas da oficialização da partilha e da hierarquização das competências estaduais a serem aí exercidas, processos que muito legitimamente se podem apodar de “novos feudalismos”.

Em segundo lugar, surge a questão da dimensão *heteronímica*, e, quanto à mesma, deverá, inicialmente, adiantar-se que o acolhimento desta dimensão da fronteira equivale ao afastamento da tendência purista, cujo objectivo primordial passa por depurar o conceito dos seus factores constituintes, considerados mais perturbadores ou, alternativamente, proceder a uma reconstituição baseada na originária configuração fronteiriça, hipótese que nem sequer recebe o caucionamento da historicidade radicada no conceito.

Haverá, sim, que abordar a fronteira e os respectivos heterónimos, dos quais se mencionam a “fronteira-evidência”, a “fronteira-transgressão”, a “fronteira-visibilidade”, a “fronteira-ausência”, a “fronteira-frontier”, a “fronteira-border”, a “fronteira-diluição” e a “fronteira-reprodução”.

Esta diversidade levanta a questão decisiva de saber se será possível (partindo do pressuposto de que a “ideia-guia”, o “objectivo-padrão”, consiste em libertar o potencial de emancipação existente no conceito) ultrapassar esse marco e optar, definitivamente, por uma destas vertentes da fronteira. É que o importante não residirá, propriamente, na consideração de projectar uma definição híbrida; esta qualidade ou característica de hibridismo deve ser encarada como instrumental, se concordamos, na esteira de Walter Benjamin, que ela encerra virtualidades estimulantes para o debate, que o abrem à percepção da presença do outro e, mesmo assim, preservando as clivagens recíprocas, ou seja, não excluindo nunca a possibilidade de fazer operar todos os mecanismos de demarcação disponíveis.

Com isto, surge a terceira ideia, a da dimensão *contextual* da fronteira; será esta que vai exactamente fazer a diferença para o lado positivo: se não existe uma só metodologia privilegiada e bem vocacionada para concretizar a fronteira, então teremos forçosamente que optar pela variante cuja operatividade se alicerça numa contínua avaliação dos contextos concretos que vão surgindo no devir temporal, operando uma rigorosa avaliação das múltiplas condicionantes em presença e optando pelo heterónimo fronteiriço que melhor e mais eficaz resposta poderá dar ao problema objectivo que se coloca.

Consequentemente e partindo do princípio de que a actuação conjunta das dimensões temporal, heteronímica e contextual da fronteira, nomeadamente destas duas últimas, será a mais operativamente ajustada, o resultado da sua intervenção conduzirá a que a fronteira possa ser convertida numa problemática de “heteronomia posicional”; e esta evolução, necessariamente muito colada à vertente contextual, poderá dar azo à eclosão de um processo de fragmentação, ou mesmo a uma dispersão experiencial que, eventualmente, daí poderá advir. Todavia, o nosso Autor discorda

desta possibilidade, lembrando que a experiência (do mesmo modo que a Ciência), não necessita de uma compactação prévia para otimizar a sua divulgação, sendo importante, isso sim, a qualidade e a eficiência dos meios de comunicação que se vão utilizar na difusão do conteúdo da experimentação.

O que aqui mais importará não será discutir, elaborar e fixar uma teoria comum; é urgente, isso sim, procurar as bases para construir e difundir uma “teoria da tradução”, passível de tornar conhecidas, visíveis e compreensíveis todas as diversas lutas em jogo e, concomitantemente, facultar à totalidade dos seus intervenientes colectivos os meios apropriados para a uma troca recíproca de experiências e conhecimentos mútuos e estes deverão abarcar os desafios concretos que enfrentam e os objectivos que pretendem alcançar<sup>31</sup>.

Com a aplicação ao fenómeno fronteiro da “heteronomia posicional” pretende-se, não apenas facilitar e promover a *tradução*, como ainda impedir, fundamentalmente, que o precioso bem que a experiência significa seja, absurda e ingloriamente, desperdiçado.

#### 1.10. A legitimação das fronteiras da União Europeia: o contributo ainda actual do Estado-nação

Para atrás ficaram expostas as linhas fundamentais dedicadas aos principais elementos tendencialmente considerados como limitadores e obstrutores no contexto de todo o processo da construção e da integração europeias.

Verdade seja que, relativamente a um deles, o Estado-nação, considerado como dos mais relevantes, houve a preocupação de avaliar, com ponderação e rigor, as questões ligadas à sua interacção no âmbito do citado processo; algumas opiniões e conclusões, certamente atingidas e formuladas de um modo que diríamos simplista e precipitado, colocam-no à margem, excluindo a sua participação por terem “decretado” a sua extinção, em termos de utilidade prático-teórica.

Ora, é bem evidente que essas posições não terão fundamento consistente, como se viu ao longo da análise efectuada, antes se verificando que o Estado-nação, certamente que entendido de forma diferente da tradicional, para além de patentear a sua permanência, continuidade e intervenção concreta em tarefas diárias da organização social dos povos, detém em si próprio mecanismos e valências de grande utilidade e eficácia para a prossecução dos objectivos visados.

E, desde logo, ressalta à vista um dos mais pertinentes, pela importância que assume para uma questão essencial: a das fronteiras da Europa e da necessária legitimação de que carecem.

---

<sup>31</sup> Boaventura de Sousa Santos, *A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência*, 2000, p.27.

Efectivamente e sufragando o pensamento do Professor Rui Cunha Martins<sup>32</sup> dir-se-á que a concepção de “Europa” ou de “União Europeia”, qualquer que seja o seu conteúdo enformador, não pode dispensar uma legitimação democrática da respectiva demarcação territorial, quer dizer, das suas fronteiras constitutivas; no actual momento histórico, não existe qualquer suporte político-constitucional que permita operar esse imprescindível acto fundacional de soberania, porque não existe, nas estruturas organizativas da União Europeia, qualquer órgão com poderes constituintes que o permita. Essa função é, de momento, unicamente detida pelo Estado-nação, que a transporta como uma inerência resultante da sua qualidade de entidade histórica e será através dele e desta função (inegavelmente mantendo intacta a sua operatividade) que se pode ultrapassar essa lacuna. Consequentemente, esta capacidade ínsita no Estado-nação vai ser o ponto de partida que, desde já, cauciona a legitimidade das actuais fronteiras da União Europeia e que poderá suportar posteriores decisões de alargamento, pressupostas que sejam as necessárias articulações entre as suas actuais fronteiras (precisamente as dos Estados-nação que a compõe) e as que resultarem dessas novas reconfigurações englobantes.

Restará dizer que esta será, certamente, uma solução de momento e precária, porquanto, num horizonte mais ou menos próximo, terá, muito provavelmente, que emergir um poder constitucional europeu, legitimamente consagrado por um processo constituinte que se deseja amplamente participado pelos cidadãos, garantia da sua plena democraticidade.

## **2. As pulsões autonómicas e as regiões autónomas**

### **2.1. - O caso espanhol: reflexão sobre uma proposta de modelo federal**

O Professor Argemiro Salgado Rojo, investigador da Universidade de Vigo é uma personalidade que, desde há muito, vem dedicando a sua atenção às questões da construção europeia, com a preocupação acrescida de as ligar às realidades político-institucionais que, no seu país, se revestem de extrema relevância, até porque aí se discute e debate, com grande intensidade e envolvimento de todas as forças políticas e sociais, a concreta realidade da articulação entre o conceito de Estado - nação e as fortíssimas tendências autonómicas e até independentistas.

Este debate assume, claramente, dimensões que extravasam a escala nacional e é atentamente seguido nos areópagos internacionais (como, aliás, outro tipo de situações similares a esta), “maxime” junto dos sectores mais atentos às questões da construção da União Europeia.

---

<sup>32</sup> Rui Cunha Martins, “Das fronteiras da Europa às fronteiras da ideia de Europa (o argumento paradigmático e o argumento integrador)”, in *Ideias De Europa: que fronteiras?*, Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.) Quarteto, 2004, pp.35-42.

Consequentemente, constituirá um exercício deveras interessante acompanhar os desenvolvimentos que este tema vem assumindo nos últimos tempos, finalidade para a qual vamos convocar as experiências, os conhecimentos e os estudos aprofundados que o Professor Salgado Rojo vem desenvolvendo neste campo.

O autor começa por nos recordar que a Constituição Espanhola de 1978 conseguiu resolver, com sucesso, os maiores problemas históricos de Espanha; passado mais de um quarto de século de vigência, pode dizer-se que consolidou as suas linhas fundamentais nas principais áreas da democracia, ou seja, no campo dos direitos fundamentais, do funcionamento das instituições e da presença, activa e relevante, da Espanha no cenário europeu e internacional.

Os maiores problemas foram resolvidos, excepto o da “forma de Estado”; a problemática da distribuição territorial do poder continua, efectivamente, sem solução, mantendo-se como um processo aberto, submetido a todos os tipos de pressões, conflitos e ajustamentos permanentes, factos que são evidenciados por uma realidade repetitiva e permanentemente conflituosa.

Tendo em conta esta panorâmica de crise persistente a que o modelo autonómico espanhol está sujeito, vêm emergindo um conjunto de propostas que buscam uma solução; actualmente, é detectável um sentimento de descontentamento e frustração que envolve este modelo de Estado, o qual se manifesta, de forma inequívoca, através da considerável quantidade de diferentes propostas de solução apresentadas por uns e por outros, que vão desde a estabilização pragmática do modelo autónomo defendida pelo Partido Popular (PP), passando pelas opções do formato federalista, pela ideia de confederação e ainda pela teoria do Estado fragmentário.

Ora, é neste contexto prescritivo-normativo que se apresenta a proposta sugerida pelo Professor Argemiro Rojo Salgado, cujo objectivo principal visa utilizar a via que ele considera mais acertada para procurar soluções pragmáticas e com o maior nível consensual, que permitam atacar e debelar toda esta problemática; perante o circunstancialismo factual concreto, o autor defende que a opção correcta terá de apoiar-se numa perspectiva e em postulados de índole politóloga, na convicção de que à Ciência Política, cujo objecto de investigação é o governo das sociedades e, logo, também a espanhola, caberá uma intervenção indispensável e decisiva. Entende, então, o Autor que esta Ciência se encontra em posição de desempenhar o relevante papel que lhe cabe, perante uma conjuntura crucial, submetida a constantes turbulências e a uma incessante aceleração da História.

O posicionamento tradicional acerca da organização política e da repartição do poder territorial em Espanha é de natureza intrinsecamente jurídica e fundamenta-se em conceitos e realidades que, desde há muito, estão a ser amplamente questionados na sociedade espanhola; por via disso, sofrem um processo de erosão e obsolência que atinge, mormente, o próprio Estado, a soberania, a centralidade,

o princípio hierárquico e as fronteiras. Neste circunstancialismo, evidente se torna que é necessário propor uma outra perspectiva, de índole mais politológica, mais flexível, contextual e dinâmica, com abertura às exigências da denominada nova era global; assim, face a conceitos e princípios tradicionais, sempre mais formais e rígidos, há que ter em consideração novas formulações conceptuais políticas, com características mais compreensivas e sociológicas, de que são exemplo as de democracia, comunidade, interdependência, pluralismo, policentrismo, multilateralismo, *governance*, globalidade e federalismo.

Actualmente, aliás, qualquer que seja a análise feita à realidade e por muito localizada que o seja, ela permanecerá sempre inacabada caso não seja acompanhada por uma abertura e por uma incursão na realidade contextual que nos envolve e que condiciona todas as situações de vida, afectando, também, o problema que aqui se coloca da articulação territorial com o poder político; esta é uma realidade a que não é possível, de forma alguma, escapar e que se concretiza numa série de transformações e factos novos (a formação de instâncias superestatais, tais como a União Europeia, o fenómeno da globalização, o renascimento e incremento de ideologias nacionalistas e de sentimentos identitários e do modelo de governabilidade, a vários níveis) que, na sua totalidade, carrilham uma influência directa sobre a realidade estatal, obrigando-a a submeter-se a uma redefinição e a um redimensionamento muito profundos.

Impõe-se, portanto, procurar apreender quais são as características que definem o federalismo e aquilatar das suas potencialidades como modelo a seguir no caso espanhol.

### 2.1.1. O que é o Federalismo

O Professor Salgado Rojo defende que a solução quanto às questões apresentadas passa pela abertura ao federalismo, uma vez que considera este modelo capaz de implementar a descentralização do Estado, reconhecendo-lhe, também, potencialidades para poder abri-lo à pluralidade, criando condições para a harmonização entre a necessidade de unidade e o respeito pelas manifestas diferenciações existentes no tecido nacional.

Consequentemente, Argemiro Salgado Rojo enuncia a sua forma de compreender a teoria federalista, acreditando que assim contribuirá para uma melhor compreensão e, talvez, para uma maior aceitação das propostas por si formuladas.

Começa por dizer que estamos perante uma palavra - federalismo - que possui uma larga variedade de significados e acepções; por isso, torna-se quase impossível fornecer dela um conceito único. De facto, não existe nenhuma definição de federalismo que seja satisfatória para todos os autores e isso resulta, principalmente, das dificuldades em isolar as formulações teóricas, identificando-as e

comparando-as com os dados concretos retirados da observação do funcionamento real e quotidiano dos múltiplos modelos e sistemas federais existentes.

Uma outra dificuldade deriva da própria flexibilidade com que o federalismo se apresenta, enquanto conceito teórico e operativo; como refere Marlène Collette<sup>33</sup>, o federalismo é um termo que se deveria utilizar no plural, precisamente por que compreende um gama variada de acepções.

De todas as diversas tentativas já ensaiadas até ao presente para definir o federalismo pode-se chegar à conclusão, em termos gerais, de que as noções de “federalismo” ou de “federal” se referem e utilizam para descrever uma forma de organização política que vincula distintas unidades a um sistema global, permitindo, simultaneamente, que estas conservem, em termos políticos, as suas características identitárias fundamentais. Do mesmo modo, refere que os sistemas federais atingem este patamar através da distribuição e da divisão do poder entre a instância federal e as entidades federadas, com o intuito de salvaguardar a existência e autoridade de todas as partes implicadas no processo federativo; aliás, para além da exigência de que a implementação e aplicação prática das directrizes essenciais de índole política sejam objecto de um processo negocial entre as partes, o sistema permite que todas tenham uma participação efectiva na criação e execução das decisões, evitando, deste modo, situações de imposição e pretensões unilaterais.

Segundo Robert Dahl<sup>34</sup>, o federalismo consiste num sistema no qual alguns assuntos pertencem à esfera da competência de certas entidades locais, tais como Cantões, Estados Federados, Regiões, Comunidades Autónomas, Länder e Províncias, que estão constitucionalmente fora da competência do Governo Central e, em contrapartida, existem determinadas áreas única e estritamente reservadas à competência das autoridades federais, por aí se impedindo qualquer intromissão dos restantes níveis de poderes menores.

Já outros investigadores, como William H. Riker<sup>35</sup>, qualificam o sistema federal como o modelo em que cada nível de governo tem autoridade para tomar algumas decisões finais independentemente dos outros; há, também, autores que o entendem no quadro de uma relação política ao abrigo da qual o governo central e os governos territoriais actuam de uma maneira coordenada, mantendo intacta a sua relativa independência face aos outros (Kenneth C. Wheare<sup>36</sup>); surgem, ainda, correntes de opinião onde se integra o pensamento do conhecido especialista Daniel J. Elazar<sup>37</sup>, definindo o federalismo como uma combinação de autogoverno e de governo compartilhado. Por último, o Autor referencia a

---

<sup>33</sup> Marlène Collette, “Le fédéralisme asymétrique: un nouveau paradigme fédéral”, 2005, cit. Argimiro Rojo Salgado, “Tiempos de Reflexión y Propuesta: Um Modelo Federal Para Espanha” in *Revista de Estudios Políticos*, (nueva época) nº135, enero-marzo, 2007, p.214.

<sup>34</sup> Robert Dahl, “Federalism and the democratic process”, 1986, cit. Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.214.

<sup>35</sup> William H. Riker, *Federalism*, 1964, cit. Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.214.

<sup>36</sup> Kenneth C. Wheare, *Federal Government*, 1964, cit. Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.214.

<sup>37</sup> Daniel J. Elazar, *Exploración del Federalism*, 1990, cit. Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.214.

obra de Dusan Sidjanski<sup>38</sup>, para quem o federalismo se afirma fundamentalmente como uma ideia, um método e um estilo de organização social, actuando mediante ajustamentos progressivos face aos organismos e funções existentes e reconhecendo sempre as características de identidade múltipla - a *pluripertinencia e multi-identidade* do ser humano.

O federalismo, enquanto uma ideia ou uma teoria explicativa da construção da ordem social e política, não é a antítese da unidade: será, isso sim, a negação do unitarismo, do monismo e do uniformismo, permitindo o equilíbrio entre as forças e as tendências centrífugas e centrípetas actuantes no interior do sistema político e social, que vai permitir a introdução de uma solução técnica para evitar indesejáveis situações de ruptura.

Em suma, o federalismo constitui uma técnica de união de grupos, independentemente da sua natureza e dimensões e, neste sentido, o seu potencial de aplicação é universal e não unicamente no sentido geográfico do termo; ele ultrapassa o âmbito exclusivamente político, expandindo-se para as áreas da realidade social, económica e cultural.

Qualquer tipo de sociedade pode ser organizada em moldes federativos (escreve Guy Héraud<sup>39</sup>), ou, pelo menos, pode ser influenciada pelas ideias e princípios essenciais do federalismo, entre os quais podemos destacar a autonomia, a subsidiariedade ou a exacta adequação, a participação e a cooperação. O modelo federativo, conforme afirma Daniel J. Elazar<sup>40</sup>, consegue unir as entidades que se associam, sem destruir a sua matriz identitária; preserva-as, desenvolve o seu potencial e enriquece-as através da rede de relações mútuas, da integração no conjunto e na obtenção de finalidades e objectivos comuns; e, factor bastante importante, a unidade federal assume-se sempre como reflexo e expressão do pluralismo que caracteriza as sociedades actuais, sendo a melhor forma de integrar a diversidade numa realidade política ou social.

Dadas estas suas características, os sistemas políticos federais demonstram ser os mais adequados para facilitar uma integração mais flexível face às variadíssimas diferenças existentes, evidenciando uma panóplia de fórmulas simétricas e assimétricas que tornam possível a integração plena da unidade com a diversidade. Na verdade, o federalismo é uma teoria política que nos proporciona formas de governo plural e com vários níveis no seu exercício que facilita a definição daquilo que se enquadra em cada patamar e em cada contexto de governo (local, regional, estatal e supra-estatal), utilizando para tal variados métodos de verificação e comprovação de resultados, de forma a efectuar a triagem dos assuntos e a conduzi-los até aos diferentes estratos de decisão governamental.

---

<sup>38</sup> Dusan Sidjanski, *El futuro federalista da Europa*, 2000, cit. Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.215.

<sup>39</sup> Guy Héraud, *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*, 1978, cit. Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.215.

<sup>40</sup> Daniel J. Elazar, *ibidem*, 1990, cit. Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.215.

Na acepção federalista de Argemiro Rojo Salgado, a noção de governo é direccionada para um modelo de organização baseado num sistema equilibrado, em que existem diversos níveis de intervenção e de assumpção das responsabilidades, das tarefas e dos recursos, permanentemente sustentado na ideia de cooperação e no mútuo consentimento; em consequência, o federalismo, para além de questionar a centralidade formal do poder político, propõe que, na altura de articular politicamente as Comunidades existentes, se inverta a ordem tradicional, procedendo a essa articulação de baixo para cima e não ao contrário; ou seja, deve-se partir sempre dos grupos naturais ou de base, em compaginação com o critério de subsidiariedade (uma das características mais diferenciadoras da teoria federal), para corresponder às necessidades de uma maior transferência de poder para os cidadãos, no intuito de criar uma maior proximidade entre estes e as instituições, tudo isto precisamente num período histórico em que se verifica uma crescente cedência de soberania em favor de organizações supranacionais.

Segundo o investigador Ramón Maíz<sup>41</sup>, a discussão sobre o federalismo é, presentemente, caracterizada por uma tripla mudança que merece destaque por ser essencial à argumentação central da exposição do Autor: em primeiro lugar, note-se o abandono de qualquer pretensão teórica direccionada à consagração de um modelo canónico e fechado do Estado Federal, dando lugar a uma perspectiva de descentralização política e garantias constitucionais; em segundo lugar, verifica-se, também, uma substituição dos conceitos inerentes à discussão, dando menos importância à estrutura da federação e atentando mais “en el proceso de interacción entre os actores e instituciones, y por lo tanto analizarla desde una óptica esencialmente dinámica, centrada en la renegociación y el acuerdo”<sup>42</sup>; por último, constata-se, igualmente, uma geral e crescente aceitação da distinção entre os dois conceitos descritivos: o federalismo (entendido como teoria, principio e ideal) e a federação (como sinónimo de estrutura federal), que serão, sem dúvida, conceitos concomitantes mas nunca idênticos.

Em relação ao primeiro ponto, ele não se refere tanto a uma filosofia, a uma teoria política, a uma ideia, princípio ou tendência, como nos movimentos por eles inspirados, em que a ideia principal era promover e assegurar o equilíbrio entre o respeito e protecção dos grupos sociais e a imprescindível unidade em volta de uma realidade superior e comum, isto como meio de enfrentar e resolver determinados problemas gerais; quanto ao segundo, fazia-se referência a um conjunto de estruturas políticas e estatais as quais, como é óbvio, se inspiram no ideal federal. Neste sentido, a federação representa a expressão e a materialização institucional dos princípios federais numa organização

---

<sup>41</sup> Ramón Maíz, “Nacionalismo, federalismo y acomodación en estados multinacionales”, 2002, cit, Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.216.

<sup>42</sup> Ramón Maíz, *ibidem*, Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.216.

política, envolvendo atitudes, procedimentos, técnicas e determinadas relações intergovernamentais, como, por exemplo, a existência de instituições próprias (constituições, parlamentos, tribunais de justiça, Governo); como afirma Preston King<sup>43</sup>, o federalismo é uma ideia política, enquanto que a federação é essa mesma ideia, mas já institucionalizada.

O federalismo, enquanto ideal e doutrina política, inspira e instiga à criação de instituições federais, ao mesmo tempo que, por sua vez, atribui significado e sentido aos procedimentos e métodos políticos seguidos por aquelas; e ainda que, possivelmente, a federação (o Estado Federal) seja a maior e a mais conseguida consubstanciação da ideia federal, ela não é, no entanto, a única representação política e institucional baseada nesse mesmo ideal, no federalismo.

Neste sentido e somente neste, insiste o Autor, é que se pode afirmar que a confederação, o Estado livre associado, a liga, a co-associação, a autoridade funcional compartilhada (por exemplo, a N.A.T.O - Organização do Tratado Norte Atlântico) e, claro está, o Estado regional e o autónomo (é justo destacá-lo), constituem outras expressões e concretizações, em diversos graus e formas, do ideal e do princípio federal; federalismo e Estado federal não são, pois, conceitos completamente iguais, sendo que a sua distinção conceptual e funcional poderá esclarecer um pouco mais as questões que estamos a analisar.

Na verdade, M. Collete<sup>44</sup> afirma que o federalismo representa claramente a origem e o motor da federação mas, devido à sua ínsita elasticidade, ultrapassa o Estado federal, exprimindo aspectos e dinâmicas que são muito difíceis de caracterizar com base nas categorias dicotómicas do Estado unitário e do Estado federal; desta perspectiva, isto é, considerando o federalismo como ideal e como processo, pode-se falar-se de um *continuum* federal onde se incluem diversos modelos de organização política das sociedades humanas.

Está, assim, expresso e explicado o ideal e doutrina federal, na qual obviamente, se integram (ainda que não sejam totalmente coincidentes), quer a organização jurídico-política federal (a federação e o Estado federal, entendidos como a melhor e mais conseguida materialização da ideia federal), quer a organização jurídico-política regional e autonómica. Isto precisamente porque, conforme anteriormente o Professor Argemiro já referira, o federalismo pressupõe o desenvolvimento de uma construção social em termos globais, cujos pressupostos assentam no acordo (e não na coação), a partir do qual se constituem várias comunidades políticas, dotadas da sua própria individualidade, com autonomia e liberdade, sob uma ordem e uma organização comuns e superiores, tendo por objectivo corresponder às necessidades e aos interesses de índole colectiva.

---

<sup>43</sup> Preston King, *Federalism and Federation*, 1982, cit. Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.217.

<sup>44</sup> Marlène Collete, "Le fédéralisme asymétrique: un nouveau paradigme fédéral", 2005, cit. Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.217.

Os conceitos “federalismo” ou “federal” referem-se e aplicam-se, de forma indistinta, para caracterizar um modelo de organização política que tem como objectivo vincular diversas entidades num sistema global, permitindo deste modo que, simultaneamente, cada uma mantenha a sua própria existência e a respectiva integridade política essencial.

Em resumo, a doutrina e a metodologia federal são instrumentos que podem ultrapassar essa dialéctica reducionista, criadora de fenómenos de exclusão, bipolar e dualista, que tão visível é na sociedade espanhola e da qual, muitas vezes, nem sequer se tem consciência, combatendo-a através de uma dialéctica aberta, integradora e aglutinadora: ao posicionamento maniqueísta do “ou isto, ou aquilo”, o federalismo contrapõe a atitude conciliadora do “isto e aquilo”.

Assim sendo, é fundamental afirmar, em última análise, que o federalismo não possui poderes milagrosos ou qualidades mágicas; não constitui, obviamente, uma panaceia universal para a solução de todos os problemas; os grandes elogios que se debitam a esta doutrina e a este ideário, principalmente provindos do pensamento ocidental, podem conduzir a uma imagem irrealista do federalismo; este é o que é - uma ideal forte, uma categoria política-chave, um método de organização político-territorial, cuja eficácia está comprovada pelos antecedentes de índole histórica; é um sistema que, segundo A. de Tocqueville<sup>45</sup>, consegue “unir las diversas ventajas” resultantes da grandeza e pequenez das nações. Na verdade, o federalismo apresenta-se como um modelo de índole política plenamente vigente e pode ser muito útil nas actuais sociedades, multifacetadas e complexas; todavia, para que possa produzir os resultados desejáveis, é necessário que se crie uma cultura e uma atitude federal amplamente partilhada por todos os membros da comunidade.

### 2.1.2. Conveniência da adopção pela Espanha de um modelo federal

Muitos dos investigadores referem a coincidência entre o modelo federal e o actual Estado autonómico, pela forma como tem vindo a funcionar em Espanha; segundo Gumersindo Trujillo,<sup>46</sup> é evidente “la insoslayable coloración federal del Estado autonómico”, um Estado que vai gradualmente adquirindo a configuração de um modelo avançado de descentralização “de muy difícil deslinde com las formas contemporáneas”.

Efectivamente, o Estado autonómico está muito próximo do Estado federal, funcionando de um modo bastante semelhante: possui instituições e uma organização quase iguais e enquadra-se no ideal

---

<sup>45</sup> Alexis de Tocqueville, *De la démocratie en Amérique*, 1990, cit. Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.218.

<sup>46</sup> Gumersindo Trujillo, “Reformas y nuevos horizontes del Estado autonómico en los años noventa”, 1999, cit. Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.218-219.

federal; mas chegar ao ponto de se afirmar que as duas figuras são idênticas constitui um crasso erro conceptual e isto contribui para que exista uma maior confusão e incerteza sobre a questão territorial.

Depois mais de um quarto de século de existência e funcionamento, o Estado autonómico forçou ao máximo o dinamismo da sua força descentralizadora e centrífuga e, decorrentemente, os parâmetros de carácter constituinte e constitucional instituídos tornaram-se obsoletos. No entanto, esta forma de Estado, com as suas características politológicas e constitucionais, continua a ser visto, em termos formais, como um Estado autonómico, regionalizado, ou, como F. Rubio Llorente<sup>47</sup> o considera, como um “Estado constitucionalmente regionalizado”, porque os constituintes, na altura e num contexto de difícil consenso entre si, optaram por este modelo, de forma a evitar, simultaneamente, o formato unitário-centralista e o federal.

Tendo em conta o objectivo de esclarecer e definir os parâmetros de índole conceptual, a questão actual é determinar qual a forma de Estado que melhor se adequa à Espanha, procurando solucionar a dificultosa herança pendente: a da organização e integração territorial de Espanha.

Acima de tudo, pretende-se que exista uma solução formal e institucional que permita reconhecer as diferenças e, ao mesmo tempo, assegurar uma sólida coesão entre as populações e os respectivos territórios.

A solução defendida por Argemiro Rojo Salgado rejeita voltar ao denominado “velho centralismo”, bem como ao Estado regional puro, pretendendo corrigir os excessos praticados pelo Estado autonómico ao longo de vários anos, uma experiência que se revelou francamente incompatível com a realidade espanhola; afirma que se tem de continuar a avançar e não a recuar, teimando em percorrer mais um conjunto de etapas, no sentido de seguir um caminho ainda não concluído; por outras palavras, é necessário progredir, em simultâneo, no duplo processo de autonomização e de integração, procurando, desta forma, culminar todo um projecto que se iniciou em 1978, com o desiderato último de atingir a tão desejada integração política de todas as Comunidades; e, ao escolher essa via de evolução, afastando a hipótese de ruptura, essa opção teria um nome: o de Estado federal.

Ora, se a divisa e o lema principal do federalismo é “unidade en la diversidad”<sup>48</sup> e consistindo o problema espanhol, essencialmente, em conseguir a conciliação, a coesão e a estruturação do conjunto nacional, tendo em conta as diversidades e dissemelhanças concretas, então a proposta de uma solução de cariz federalista não parece assim tão despropositada e desadequada. É certo que o Estado autonómico, em determinados pontos, atingiu um grau de descentralização, política e

---

<sup>47</sup> F. Rubio Llorente, *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, 1993, cit. Argemiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.219.

<sup>48</sup> Argemiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.220.

administrativa, similar a dos Estados federais; apesar disso, existe um desfasamento na base estrutural e organizativa que tem como objectivo estabelecer e assegurar a sua função integradora; por outras palavras, o Estado autonómico não integrou na sua orgânica instituições e órgãos de índole federal (tais como uma Câmara Territorial, instâncias de cooperação, quer verticais, quer e horizontais, em função dos diversos níveis de poder e de administração), as quais tornariam possível a integração e a participação das Comunidades territoriais no processo político global.

As consequências que resultaram do modo como se construiu a estrutura formal do modelo autonómico são bem visíveis: em cada Comunidade (mais numas do que noutras) tem havido uma maior competitividade na reivindicação de cada vez mais competências junto do Estado, resvalando para uma espiral progressiva que poderá até mesmo levar à sua extinção; e isto porque foi alastrando entre as Comunidades uma competição perversa para saber qual delas conseguia alcançar um maior grau de autonomia, quando, simultaneamente, perpassava pelo País uma onda de pretensões nacionalistas e independentistas, sem qualquer fundamento sério.

Segundo, J. M. Colomer,<sup>49</sup> a dinâmica de interacção entre aquilo que algumas das Comunidades conseguem e o sentimento de afronta assumido por aquelas que não alcançam o que pretendem é a razão desta corrida que parece não ter fim; estamos perante de um exemplo sólido de um regionalismo de índole segregativa, caracterizado por um processo dissociativo e alimentado por uma crescente dinâmica centrífuga; então, é necessário estabelecer-se um sistema capaz de controlar e extinguir o processo de desagregação e bem assim assegurar a estruturação e a coesão do conjunto.

O processo de regionalização, tal como foi “desenhado”, revelou ser possível acontecer a desintegração e a implosão da figura do Estado, tal como a conhecemos; todavia, os investigadores acreditam que ainda se está a tempo de evitar este drástico cenário.

Perante tudo isto, parece que a única solução possível é a da reconversão do Estado autonómico num sistema federal, que tem precisamente como uma das suas principais virtualidades a capacidade de manter e de assegurar a unidade e a respectiva articulação do conjunto (*hold together*).

### 2.1.3. O significado da abertura ao federalismo

Com a proposta que apresenta, o Autor propõe-se melhorar e completar aquilo que designa por “la construcción del edificio de nuestra forma de Estado”<sup>50</sup>; nesta tarefa, que se iniciou em 1978, é seu intuito incorporar elementos novos e, simultaneamente, corrigir deficiências e imperfeições em factores e realidades já existentes, mas que, naturalmente, têm possibilidades de ser complementados

---

<sup>49</sup> J.M. Colomer, “La crisis del Estado de las autonomías”, 1999, cit. Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, pp.220-221.

<sup>50</sup> Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.223.

e melhorados, com o objectivo de concluir uma obra imperfeita e incompleta, utilizando as normas práticas e as orientações do paradigma federal.

Não se trata de confrontar ou combater as concepções autonómicas, mas antes de as tornar mais operativas, mais perfeitas e acabadas, mediante a sua abertura à ideia de federação e no âmbito de um processo contínuo em que se expressa a dinâmica e a prática federal.

Admitindo que o processo autonómico está já amplamente influenciado pelas ideias, pelos princípios, pelo funcionamento e pela racionalidade constitucional federal, o processo de federalização do modelo autonómico assume-se como viável e razoável e, por isso, nunca poderá ser custoso ou traumático; a este respeito e só como exemplo, se tivesse de se optar pela inclusão expressa da nova denominação “federal”, não seria estritamente necessário incluí-la no Título preliminar da Constituição, facto que obrigaria a lançar mão do complexo procedimento de reforma agravada, prevista no artigo 168; seria, apenas, suficiente mencioná-la no Título VIII e talvez até não fosse absolutamente necessário (até porque seria precipitado) constitucionalizar a denominação do novo modelo de Estado, como pensa Manuel Aragon<sup>51</sup>; e muito menos seria preciso modificar o nome das entidades federadas (das Comunidades Autonómicas), pois estas passariam a enriquecer essa ampla e variada nomenclatura de entidades territoriais desse tipo, já hoje existentes e conhecidas, como sejam os Cantões, os Estados federados, as Repúblicas federadas, as Regiões, as Comunidades, os Länder, as Províncias, etc.

O modelo federal é suficientemente flexível e aberto para se poder adaptar a qualquer circunstância e exigência e a prática federal admite diversos caminhos e variantes, não havendo nenhum modelo único, formatado, puro e universal; deste modo, quer a arquitectura institucional, estrutural e de competências, quer os próprios mecanismos e procedimentos funcionais de cada Estado federal têm que criar-se em função das características e exigências específicas de cada situação concreta.

No caso belga, por exemplo, a conversão formal ao federalismo não exigiu a criação de um poder judicial próprio e independente para as Comunidades e Regiões e muitas das reformas aí concretizadas e que tipificam o modelo federal são já hoje uma realidade do Estado autonómico espanhol.

Provavelmente, as consequências mais notórias e inovadoras da evolução federal do Estado belga foram, por um lado, a introdução de um modelo assimétrico, diferenciado e bipolar, que foi claramente condicionado por uma realidade muito díspar, plural e extremamente marcada por múltiplas fracturas e por uma profunda falha entre os dois pólos (flamengo e valão); e, por outro, o reconhecimento de um amplo poder exterior favorável às entidades federadas, factores a que acresceu

---

<sup>51</sup> Manuel Aragon, “Problemas actuales de la organización territorial del Estado”, 1988, cit. Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.224.

a criação de diversas técnicas e instâncias de cooperação entre elas e o Estado, tendo como finalidade fortalecer as relações intergovernamentais e, apesar de todos os obstáculos, instaurar um modelo de federalismo cooperativo.

Já no caso espanhol, essa transição formal para o federalismo teria repercussões na estrutura do Senado, pois seria necessário converter essa Câmara num órgão de representação e participação territorial, estrutura bem característica do modelo federal e actualmente tão deficitária no Estado autonómico; conseqüentemente, a reforma da Constituição espanhola, nestas diferenças e noutras recentemente suscitados no debate político nacional, apresenta-se como uma medida necessária e insubstituível e é como tal que deve ser encarada - assim o compreenderam e fizeram, em circunstâncias bastante similares, os belgas e os italianos, há já algum tempo, ou os alemães, mais recentemente.

Neste ponto da sua exposição, o Autor questiona o receio e a desconfiança que existe em Espanha relativamente ao fenómeno do federalismo; a percepção que dele se tem, ao nível da opinião pública ou mesmo no âmbito da classe política, não é esclarecida e existem muitos preconceitos relativamente a este tema, o qual continua a ser, em grande medida, assunto tabu, de que se evita falar, e, quando abordado, é-o sempre com extrema cautela, até mesmo com um pudor mesclado de receio; parece que o lastro histórico continua a condicionar a sua alusão e debate públicos e, desde a derrota da Primeira República e do respectivo projecto federal, na memória histórica do povo espanhol o federalismo surge associado à violência da guerra, à desordem, à anarquia, ao afastamento cantonalista e ao risco de desintegração do Estado; inclusivé os nacionalismos periféricos que, numa certa lógica, deveriam ser os seus principais defensores, mesmo esses o rejeitam, ao que parece por verem na sua implementação o regresso da homogeneidade, da igualdade e da equiparação das Comunidades Autónomas; a obsessão por se ir sempre mais além e por se ser diferente produz este paradoxal contra-senso.

Todavia, quer se queira, quer não, a realidade plural da Espanha actual (e nem sequer se pensa na realidade contextual europeia e mundial em que o País se insere) leva-nos a pensar e actuar em consonância com o método, com a lógica e com o modelo federal, considerando-o como uma das experiências mais positivas que a prática política levou a cabo ao longo da história; constitui uma forma de organização do poder político que garante e, ao mesmo tempo, cauciona a integração pluralista de povos que defendem a sua própria identidade, mas que, ao mesmo tempo, necessitam de conviver, por todo um conjunto de razões ou necessidades. A abertura formal e sem reservas ao federalismo fundamenta-se na necessidade de articular, definitivamente, em Espanha, a distribuição do poder político em termos de território, colocando um ponto final à deriva do processo autonómico,

e à generalizada tendência para um contínuo e permanente desenvolvimento dos estatutos de autonomia; mesmo admitindo que esse fenómeno constitui uma realidade dinâmica, algo que está sempre em mutação, que flui e evoluciona, admitindo que essas características ultrapassam a política sem, por conseguinte, se poder falar num encerramento definitivo desse processo, pois tal equivaleria a cair na estagnação e na asfixia política, teremos de reconhecer que o Estado autonómico chegou a um patamar de desenvolvimento (traduzido em competências transferidas, em autogestão, em auto-afirmação e em consolidação das realidades autonómicas em termos políticos, culturais, sociais, económicos e de projecção exterior) que já se justifica e impõe amplamente a completa cessação da contestação, da incerteza e da imprevisibilidade.

Nenhum Estado ou sociedade podem permitir-se, sem um grave enfraquecimento da sua convivência, dos seus interesses e do seu prestígio, continuar a viver ao longo de todo o tempo nesta ambiguidade e indefinição no que se refere à sua forma de Estado, nem, muito menos, numa dúvida constante em relação à sua existência e viabilidade futuras; mas isso é o que acontece presentemente em Espanha, onde são visíveis conotações tribais e patológicas e onde ocorre uma grande probabilidade de existir um risco agravado de se entrar numa grave e profunda polémica (considerando propostas tão extremadas e ilógicas, como a da autodeterminação, a da confederação, a da União da Coroa, a do Estado associado, etc.), de haver um regresso à tribo e depois, ter que partir daí para voltar a trilhar o caminho da reconstrução civilizacional.

O Professor A. Rojo Salgado pensa, contudo, que se está a tempo de evitar uma regressão civilizacional deste género e pensa que a proposta federal pode ser a solução acertada, isto porque, cedo ou tarde, aquilo que foi útil e adequado para Europa, também servirá para o caso espanhol.

A abertura ao federalismo pode ajudar à alcançar a normalidade, isto é, a resolver o problema nos seus fundamentos básicos, trazendo maior clareza e definição, dentro da desejável estabilização dinâmica do próprio sistema, o que se vai traduzir em colaboração, lealdade, co-responsabilidade e respeito pelas regras do jogo; aliás, numa Espanha em que existe diversidade, onde as pressões das assimetrias estão presentes, em que o modelo de regionalismo segregativo, adoptado em 1978, continuará a favorecer essa dinâmica centrífuga, em que a força expansiva dos nacionalismos é muito grande e onde o potencial de secessão dificilmente desaparecerá na sua totalidade, o federalismo fará o possível para se conseguir a superação das forças e tendências centrífugas e disruptivas; e fá-lo-á mediante a garantia e o caucionamento da integração e cooperação, pois é um sistema dotado de um modelo de governo plural, com vários níveis, capaz de encontrar e implementar a solução de conflitos políticos que tem a sua origem numa realidade pluriterritorial, pluricultural e plurinacional, oferecendo sempre diferentes opções para organização e administração do poder político; constitui,

assim, como faz notar Juan J. Linz<sup>52</sup>, “la mejor respuesta y solución, la más constructiva, la menos conflictiva, y a menudo la más democrática, al problema de crear uma coexistencia pacífica entre los grupos nacionales en una unidad política más amplia”. Para que uma sociedade e um Estado plural, multifacetado e complexo, funcionem adequadamente, necessitam impreterivelmente de uma cultura federal, a única com potencialidades para modelar as várias culturas nacionalistas existentes e torná-las compatíveis com o projecto global do conjunto.

#### 2.1.4. Que tipo de federalismo será o mais adequado ao caso espanhol?

Das considerações formuladas, pode depreender-se que a proposta apresentada terá que contemplar um tipo de federalismo compaginado, não só com as tendências e correntes actuais, mas, fundamentalmente e acima de tudo, com a objectiva realidade espanhola; e isto significa escolher um federalismo cooperativo, leal e estruturador do conjunto e também plural e respeitador dos concretos factos distintivos existentes no seio da sociedade espanhola; o Autor explica que esta opção por um federalismo com tantos qualificativos se fundamenta, precisamente, na sua específica concepção funcional e concreta, que lhe permite considerá-lo como uma resposta institucional acertada face ao pluralismo existente no terreno, mas ainda como um mecanismo de aprofundamento da qualidade democrática, constituindo um sistema de organização política capaz de garantir uma maior eficácia na sua actuação.

Por conseguinte, analisaremos separadamente cada um destes elementos característicos da realidade federal que o Autor propõe.

##### 2.1.4.1 Um federalismo cooperativo, leal e integrador do conjunto

Devido à sua própria definição, o federalismo é sempre cooperativo e estruturante; e o novo federalismo aposta bastante na efectiva interdependência, na interacção e na distribuição de funções entre os diversos níveis de governo, para além de insistir na possibilidade de que cada instância de poder seja capaz de exercer a sua influência sobre as restantes. Aliás, em vez de enfatizar as competências exclusivas de cada nível de governo, centra antes a sua atenção nas competências compartilhadas entre vários desses níveis, incentivando a intervenção e actuação conjunta nas mesmas matérias e criando, assim, novos e diversos órgãos e instâncias de composição mista, introduzindo hábitos de colaboração, incrementando a institucionalização do diálogo, da negociação

---

<sup>52</sup> Juan J. Linz, “Democracia, multinacionalismo y federalismo”, 1999, cit. Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.226.

e da concertação: “Entre todos lo haremos mejor”<sup>53</sup>, poderia muito bem ser o lema deste federalismo cooperativo.

Como refere J.J. Solozábal<sup>54</sup>, este tipo de federalismo exige a maximização da cooperação entre as entidades federadas e a Federação, a fim de assegurar que em todo território existam e se pratiquem determinados níveis de qualidade e homogeneidade; porém, isto não significa que as Comunidades federadas renunciem às suas atribuições, nem tão pouco uma imposição dissimulada do predomínio do Estado central; o modelo deste novo federalismo cooperativo vai, pois, exigir uma melhoria e um reforço das relações intergovernamentais que se vai traduzir na reforma do Senado, no surgimento de novas instâncias e de outros procedimentos de comunicação e cooperação intergovernamental.

O federalismo cooperativo tem como uma das suas principais características o facto de cultivar intensamente o princípio da lealdade, que é sinónimo de fidelidade e de boa fé e pressupõe a colaboração e o respeito entre o Estado e as Comunidades Autónomas; promove, também, a participação e a implicação destas últimas nas organizações e no funcionamento do conjunto do Estado e a estes organismos regionais exige-se que “ejerzan sus competencias adoptando un comportamiento mutuamente leal, esto es, respetando la posición e intereses respectivos, como corresponde a integrantes del mismo todo” - J. J. Solozábal<sup>55</sup>. Esta lealdade deve basear-se igualmente na plena aceitação e na inquestionabilidade da existência do Estado por parte das Comunidades ou entidades federadas, com todas as consequências que daí advenham; a aplicação do princípio da lealdade, bem como do princípio da reciprocidade, afecta consideravelmente o exercício de todas as competências; consequentemente (e a título exemplificativo), nem o poder constitucional do Estado de impor normas essenciais deve ser abusivamente utilizado para reduzir o âmbito de atribuições das Comunidades Autónomas, nem estas devem esquecer nunca que fazem parte de uma realidade comum, global e superior, que é o Estado. A lealdade federal obriga, igualmente, o Estado a respeitar a realidade autonómica, consagrada no ordenamento territorial constitucional e a colaborar com esta no que for necessário, sem quaisquer tipos de tutelas, receios ou desconfianças.

Para além deste federalismo cooperativo e leal, é também necessário um federalismo integrador, estruturante e agregador, capaz de conferir coesão ao conjunto do Estado e à totalidade da Espanha; na realidade, este tipo de federalismo não é mais do que uma consequência natural das próprias essências ínsitas no ideal e na teoria federal, a qual surge como a solução acertada para fazer progredir uma acção comum e coordenada no conjunto que o Estado constitui, aceitando como

---

<sup>53</sup> Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.227.

<sup>54</sup> J.J. Solozábal, “El Estado autonómico como Estado compuesto”, 2000, cit. Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.227.

<sup>55</sup> J.J. Solozábal, *ibidem*, 2000, cit. Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.228.

obrigatórias, para todas as partes envolvidas, um elenco de tarefas a exercer conjuntamente, procedendo à rápida reprodução e aplicação da legislação comum, com vista a assegurar a necessária harmonização e aprovando, igualmente, a propensão para uma ampla e intensa descentralização executiva a favor das Comunidades federadas, tudo isto no sentido de não esvaziar o conteúdo do princípio de autogestão territorial.

E porque será que a Espanha necessita deste federalismo cooperativo e estruturante?, pergunta-se o Autor; a verdade é que o processo autonómico tem provocado consequências avaliadas como claramente contraditórias e incompatíveis; uma delas consubstancia-se no facto de ter construído e garantido a realidade autonómica de tal forma que converteu as Comunidades Autónomas em entidades políticas territoriais, titulares de uma ampla autogestão e equiparando-as à posição de que usufruem os Estados-membros de uma Federação, ou mesmo até mais do que isso; a outra consequência surge como um efeito perverso da anterior e relaciona-se com a progressiva desintegração, debilitação e esvanecimento da mesma ideia e da mesma realidade política comum: a Espanha.

O processo de institucionalização das Comunidades Autónomas e, em consequência, o reforço dos sentimentos e interesses centrífugos assim desencadeados, fizeram diminuir e diluir essa realidade global e comum e esse foi um resultado não desejado, nem previsto, pelo menos por alguns, mas que, na opinião do professor Argemiro Salgado, era um resultado previsível, anunciado e inevitável, o qual tem um “culpado”: o modelo de regionalismo segregativo, instaurado em 1978.

Certamente que a reafirmação dos nacionalismos periféricos e os demais factores identitários são uma clara e inevitável consequência do próprio processo descentralizador iniciado em 1978; é evidente que o funcionamento e a consolidação do Estado autonómico tem contribuído para, nuns caso, reforçar e, noutros, separar os processos de “construção nacional”, no seio de várias Comunidades Autónomas e não apenas nas chamadas nacionalidades históricas; por outras palavras, dir-se-á que o funcionamento das autonomias e o seu sucesso relativo constituíram uma excelente oportunidade política que está a contribuir para consolidação institucional da autonomia, facto que, por seu lado, origina um conjunto de impactos e consequências positivas no processo de edificação de determinadas identidades nacionais, cada vez mais assumidas pela maioria das respectivas populações - A. Losada<sup>56</sup>.

---

<sup>56</sup> A. Losada, “Las instituciones importan. Identidad nacional e autogobierno en España: el caso gallego”, 2002, cit. Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.229.

Esta constatação vem confirmar, em parte, a teoria de E. Gellner<sup>57</sup>, segundo a qual há que afastar qualquer aproximação ao nacionalismo ou ao regionalismo em termos de valores e optar, em vez disso, por uma concepção em termos de espaço social; porém, daqui decorrerá, por sua vez, que o sentido da pertença política residirá menos na adesão consciente a ideais relativamente explícitas do que na partilha de símbolos e realidades comuns, tais como a língua, a cultura, o processo político ou as instituições representativas.

Concluindo, quanto mais autonomia, quanto mais utilidades e vantagens se retiram do processo descentralizador, quanta mais interacção social se produza dentro do espaço autonómico, quanto mais experiências de autogestão territorial se forem acumulando e quanta maior seja a percepção que o cidadão tenha de tudo isso, ou seja, quanto mais persistente for a sociabilização política favorável à realidade autonómica, nacional ou regional, tanto mais se colocará a exigência do aprofundamento, do alargamento e da maximização do processo descentralizador, exprimindo-se até ao infinito; a mais nacionalismo, corresponderá mais nação, a mais regionalismo, mais região e mais exigência e reivindicação de autogestão. Porém, toda esta situação precisa de ser regulada e necessita de ter uma garantia: esta tendência centrífuga e desagregadora tem que ser equilibrada e compensada por elementos e factores de união, de cooperação, articuladores do todo.

Ora, se depois de um quarto de século já se conseguiu construir e consolidar a realidade autonómica, parece agora ter chegado o momento de recolocar o Estado, a realidade global e todo o conjunto nacional, procedendo à redefinição e à recuperação dos elementos essenciais à consolidação dessas referências comuns; concretizando, esta vai ser uma aposta para recuperar a identidade e a coesão e para efectuar uma verdadeira reestruturação da Espanha, fundada na proximidade física dos seus territórios e povoações; esta estruturação terá que centrar-se e alicerçar-se em realidades tão essenciais para todos e para cada um dos territórios e dos cidadãos da Espanha, como o são, entre outros factores, a solidariedade, a justiça, a igualdade de oportunidades, a segurança, a liberdade, a educação, a instrução, a cultura, a investigação e a inovação, as comunicações, as infraestruturas, a preservação do meio ambiente, a presença activa e relevante no cenário europeu e internacional que permita à Espanha participar na gestão global; é que o desenvolvimento das Comunidades Autonómicas não pode ter como resultado uma Espanha fragmentada, nem um Estado debilitado e incapaz de administrar adequadamente os importantes assuntos que influenciam a sociedade espanhola no seu todo: a luta contra o terrorismo, a criação de emprego, a defesa do meio ambiente, a garantia dos direitos fundamentais, a extinção de todo tipo de exclusão e discriminação, a criação de

---

<sup>57</sup> E. Gellner, *Naciones y nacionalismos*, 1998, cit. Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.229.

condições para existir uma verdadeira igualdade de oportunidades ou a gestão da onda do fenómeno de emigração.

A Espanha existe como uma sociedade, como uma nação e como um Estado; é uma realidade histórica e uma unidade geográfica e cultural; a Espanha existe e, hoje mais do que nunca, como uma comunidade democrática dotada de um sistema institucional que assegura a autogestão dos seus territórios e o respeito pela diversidade e pela diferença das suas populações. Neste sentido, diga-se sim a essa Espanha comum, a esse Estado amplamente descentralizado, federal e pluralista, mas também suficientemente coeso, solidário, eficaz e competitivo para assegurar o bem-estar dos seus cidadãos e, também, para desempenhar o seu papel de actor influente na esfera internacional.

Não está em causa, de modo algum, ressuscitar a velha e pré-constitucional estrutura de funcionamento do Estado, nem se trata de “rearmar al Estado”<sup>58</sup> para compensar esse processo de *desespanholização* e *desnacionalização* começado 1978; também não se trata de compensar as competências cedidas à União Europeia, à custa das Comunidades Autónomicas; pretende-se, unicamente, redesenhar, reestruturar e redefinir o Estado em função das exigências do novo contexto nacional e internacional; e, por esse meio, proceder à respectiva consolidação, com um cariz descentralizado, plural, eficaz e federal, de forma a construir uma Espanha constitucional e com prestígio internacional; convirá esclarecer que o facto de se falar em Espanha constitucional, não significa reconhecer que a Constituição reduz a Espanha a um mero Estado, nem tão pouco se concebe a nação espanhola em pé de igualdade com as demais nacionalidades que a integram; a Espanha é uma nação que inclui no seu seio diversas nacionalidades e regiões, às quais reconhece o direito à autonomia, mas não o direito à soberania, à confederação ou ao poder constituinte - estes residem no conjunto do povo espanhol. A Constituição consagra um conceito de Espanha inclusiva e plural, fomentando uma lealdade nacional múltipla e ao mesmo tempo compatível com a pertença às Comunidades Autónomas respectivas e à Espanha no seu conjunto, sendo que, actualmente, deverá incluir-se também o grau de pertença à União Europeia de que os cidadãos espanhóis já fazem parte integrante.

#### 2.1.4.2 - Um federalismo pluralista, respeitador dos factores de diferença

A realidade espanhola é, de facto, plural, complexa, diversa e com múltiplas singularidades, bem patentes nos seus territórios, facto que representa um acréscimo de dificuldade; a exemplo do que sucede noutros Países, como a Suíça, o Canadá, a Bélgica, o Reino Unido e a Itália, verificam-se em Espanha factores de diferenciação de vária ordem: no idioma (para além do castelhano, que é o

---

<sup>58</sup> Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.230.

oficial, existem o galego, o catalão, o basco), no ordenamento jurídico (há o Direito Civil Foral ou Especial na Galiza, em Navarra, no País Basco, em Aragão, na Catalunha e nas Ilhas Baleares), encontram-se diferentes direitos históricos nos territórios forais, com especial incidência no sistema de financiamento (o *Concierto vasco* e *Convenio navarro*) e o especial regime económico e financeiro do arquipélago das Canárias, derivado do factor insularidade e do afastamento geográfico da Península.

Consequentemente, o Estado autonómico possui uma característica e uma particularidade que o tipifica e distingue: a dos factores diferenciadores que são reconhecidos só a algumas Comunidades e que contrastam, de forma ostensiva, em todo o conjunto nacional - E. Aja<sup>59</sup>.

Pois estas concretas realidades diferenciais foram aceites e consagradas, tanto na Constituição Espanhola, como nos Estatutos de autonomia, aí tendo a correspectiva protecção jurídica, o que explica o facto de a algumas Comunidades Autonómicas de Espanha terem sido atribuídas determinadas competências especiais e únicas, situação que, realmente, provoca algumas consequências, tanto internas, para os cidadãos das próprias Comunidades diferenciadas, como externas, para os cidadãos das restantes Comunidades. Estas consequências podem, por vezes, ser olhadas como limitações ou situações discriminatórias (por exemplo, a utilização da língua galega no ensino, o que implica a necessidade de conhecer esse idioma e poderá limitar as possibilidades reais dos docentes de outras partes de Espanha, ou até mesmo na Galiza, que desconheçam a língua); face a esta e outras situações similares, haverá que compreendê-las como uma consequência lógica do tipo de sociedade e de Estado que a Espanha possui e que se apresentam como condições essenciais para os cidadãos da Comunidade com factores diferenciados, a fim de que estes possam exercer e gozar dos seus próprios direitos - a diferença permite a diversidade e a uniformidade é o seu oposto.

Neste circunstancialismo, este Estado autonómico e “federal”, com as características, funcionalidades e competências que lhe foram acima assinaladas, é precisamente a solução adequada para um País como a Espanha, plural, assimétrico, diferente, contendo em si várias nacionalidades e outros grupos étnicos diferenciados; é a esta multilateralidade e a este policentrismo que existe dentro das próprias fronteiras do Estado Espanhol que M.Caminal<sup>60</sup> recomenda a “aplicação” da solução federal.

O Autor termina a sua argumentação referindo que a proposta para melhorar e encerrar a forma e estrutura do Estado espanhol consiste numa abertura definitiva e sem qualquer tipo de receio ou temor em relação ao federalismo, passando, de seguida, a exemplificar um conjunto de condições que

---

<sup>59</sup> E. Aja, *El estado autonómico, Federalismo y hechos diferenciales*, 2003, cit. Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.232.

<sup>60</sup> M. Caminal, *El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, 2002, cit. Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.232.

considera imprescindíveis para ser possível o sucesso nesta área, ou seja “el resultado feliz de esta actuación”<sup>61</sup>, nomeadamente: recuperar a cultura de consenso e a existência de um pacto entre o Estado e os nacionalismos periféricos; restabelecer o prestígio do projecto do Estado-nação espanhol; redefinir a distribuição de competências entre os diferentes níveis de poder e de gestão (local, autonómico, estatal e, mais tarde, europeu); estabelecer um entendimento entre os dois grandes partidos de âmbito estatal (PSOE e PP) sobre a defesa comum do projecto constitucional; assumir a moderna teoria da democracia pluralista que permita a gestão da realidade plural e multicultural da sociedade espanhola; colocar o debate sobre o processo de articulação territorial do poder no novo contexto da globalização, da integração europeia, da reafirmação identitária e da crise do Estado-nação.

## 2.2. - Itália: uma experiência pioneira na Europa

A singularidade do exemplo italiano relaciona-se com o facto de ter sido o primeiro Estado Europeu que, após o termo da Segunda Guerra Mundial, enveredou pela experiência de reestruturar a sua administração estatal, tendo em consideração as específicas particularidades e a diversidade concreta do seu território.

Para além, deste facto importante, destaque-se o pioneirismo da Itália que redundou no aparecimento de uma extensa formulação de ideias, teorias e doutrinas relativas a este novo tipo de Estado, merecendo destaque as intervenções e obras de autores como D’ Ascoli, Luccatello Vergottini e o Garpar Ambrosini, este último natural da Sicília e cuja teorização relativa à natureza jurídica dos estados regionais tem desempenhado um papel relevante, até ao presente, na orientação das reflexões e dos debates sobre este tema; refira-se, também, um facto que torna o pensamento deste autor bastante interessante pois, quebrando um largo hiato de imobilismo, surge agora numa via de aceitação bem acentuada de abertura às fórmulas federais.

O ordenamento regional italiano percorreu até hoje um extenso caminho, por vezes sinuoso, que começou formalmente com a aprovação da Constituição de 1948 e com a criação imediata das regiões especiais, vindo a terminar no início dos anos setenta do século passado quando, depois da eleição dos Conselhos regionais e da aprovação dos seus estatutos, as Regiões ordinárias principiaram a funcionar de forma efectiva.

Porém, a questão da forma do Estado já se tinha colocado antes em Itália, remontando mesmo ao começo ao seu processo de unificação.

---

<sup>61</sup> Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.235.

No fim da primeira Guerra Mundial esta problemática volta a estar à ordem do dia e vários partidos da época elaboram propostas sobre a matéria, de entre as quais se evidencia a que propõe a imediata concessão de uma “autonomia regional” aos territórios de Trentino-Alto Adígio e Veneza Giulia, recentemente incorporados no espaço italiano.

Com advento do regime fascista de Mussolini, o regionalismo é pura e simplesmente erradicado dos novos projectos políticos, agora tributários da ideologia totalitária e fortemente centralista; depois da sua queda, surge, como reacção natural aos excessos centralizadores antecedentes, um movimento político e cultural poderoso, defensor da descentralização que vai encontrar eco nos componentes da Assembleia constituinte a qual, sob a influência e orientação do já citado Professor Ambrosini, escolhe o pluralismo e a institucionalização do Estado regional, criando cinco Regiões especiais e quinze Regiões ordinárias.

A Constituição italiana estabelece um desenho genérico de ordenamento regional para ser implementado em todo o território, com diferenças de pouca importância: as chamadas regiões de direito comum ou ordinárias; por outro lado, considerando, as condições de insularidade e depressão económica e social existentes em algumas zonas do território, como na Sardenha e na Sicília e, do mesmo modo, equacionando alguns casos de minorias étnicas situadas numa zona fronteiriça bilingue, casos de Valle De Aosta, Trentino-Alto Adígio e Friuli-Veneza Giulia, bem como procurando acautelar as tendências separatistas evidenciadas na Sicília e no Valle de Aosta, instituem-se fórmulas e condições especiais de autonomia, vertidos em estatutos especiais consagrados em leis constitucionais.

Estas particularidades atribuídas às regiões especiais traduzem-se na protecção das minorias e no alargamento dos poderes legislativo (com cariz exclusivo em algumas matérias) e administrativo, como ainda no campo financeiro.

#### 2.2.1. A XIII Legislatura (1996/2001): a refundação do Estado regional e a abertura ao federalismo

A necessidade de efectuar uma reforma profunda da Constituição italiana para, entre outras questões, dar resposta à premência em reformular as estruturas regionais vigentes, apresentava-se no panorama político como uma tarefa inadiável; a opinião pública, auscultada em várias sondagens, manifestava preocupação quanto à inércia que se fazia sentir, quando eram por demais evidentes o imobilismo e as deficiências patentes no funcionamento das estruturas regionais da nação. O descontentamento era notório, a sua discussão pública aumentava de intensidade e a tomada de decisões tardava em aparecer; por outro lado, a crise abalava globalmente o próprio Estado e o sentimento das graves ineficiências e falhas do modelo regional deu azo a que se fossem

sistematizando um conjunto de medidas e actuações, nomeadamente a partir dos anos 80 do século XX, destinadas a debelar as dificuldades. Depois de algumas iniciativas inglórias e sem êxito, foi a XIII Legislatura, que decorreu entre 1996 e 2001, que impulsionou o vasto conjunto de reformas constitucionais destinadas a proceder a uma significativa reestruturação ou, mesmo, a uma refundação do aparelho estatal, ou até à sua “reconstrucción constitucional”, J.L. Prada Fernández<sup>62</sup>

Assim, logo no início da sua actuação, o Governo, presidido por Romano Prodi, colocou de imediato em execução o processo reformador; um primeiro conjunto de leis, promulgadas entre 1997 e 1999, vieram introduzir na administração do Estado importantes alterações, implicando uma descentralização alargada de funções e de competências, transferindo-as para as Regiões e para as outras entidades locais; empregou-se o conceito de subsidiariedade, atribuindo tarefas e competências às estruturas mais próximas dos cidadãos, já não se tratado de meras delegações do Estado nas Regiões, mas sim de uma verdadeira transferência para estas de “todas las tareas y funciones administrativas relativas a los intereses y a la promoción del desarrollo de la respectiva comunidad”<sup>63</sup>. Procedeu-se, assim, à inversão de uma regra dominante: na falta de uma regulamentação expressa, é presumida a competência da região, reservando-se a intervenção do Estado apenas para os casos em que a norma jurídica expressamente o refira. Esta reforma foi apelidada pelos seus próprios autores estatais como um “federalismo administrativo” e deu um enorme impulso à renovação e adaptação das estruturas centrais e periféricas do país, preparando, também, o próximo passo em termos de reformas.

Sucedeu a esta primeira fase de reestruturação uma nova etapa e, aquando da aprovação da lei nº1/97, deparou-se a possibilidade de fazer aprovar um novo processo de revisão constitucional, diferente do anteriormente consagrado; para tal foi extremamente decisiva a criação de uma Comissão, englobando trinta e cinco deputados e igual número de senadores (designada por “Bicamerale”), à qual ficou adstrita a missão de elaborar um novo projecto de revisão constitucional, incidindo especialmente nos temas das formas de Estado, do Governo, do Parlamento e dos sistemas de garantias. Esta comissão rapidamente finalizou e apresentou um projecto de reforma, o “Ordinamento federale della Republica”, que propôs a modificação da segunda parte do texto constitucional, sugerindo uma formulação federal para a formatação organizativa do Estado, embora essa pretensão se reduzisse, na prática, em adaptar o que está consagrado no Estado autonómico espanhol, nomeadamente com a possibilidade de equiparação das Regiões, a eleição directa dos seus

---

<sup>62</sup> J. L. Prada Fernández, “La reconstrucción constitucional del Estado regional italiana en la XIII Legislatura”, 2002, cit. Argimiro Rojo Salgado in “La experiencia del Estado Regional en Europa: un referente para el caso español”, *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, nº 127, enero-marzo, 2005, p.242.

<sup>63</sup> Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.242.

presidentes, a transformação do Senado numa câmara de base territorial, uma maior transferência de competências para as Regiões, a par de outras medidas deste tipo, já consagradas em Espanha.

O projecto de reforma da “Bicamarale”, em consonância com o modelo de Estado Federal e com os princípios de subsidiariedade e diferenciação, propunha a inversão da lógica que rege as relações entre o centro e a periferia, pugnando por uma maior descentralização dos poderes em sentido descendente, em direcção aos níveis institucionais que mais próximos estão dos cidadãos e erigindo a autonomia regional como a sede e o centro natural da tomada de decisões referentes aos interesses da comunidade, ficando a cargo e responsabilidade do Estado aquelas funções e tarefas taxativamente identificadas e que dizem respeito aos interesses gerais da nação.

Porém, esta iniciativa de reforma acabou por não vingar, em parte devido à oposição de Berlusconi, constatando-se, uma vez mais, a incapacidade da classe política dirigente em conseguir alcançar o consenso necessário para concretizar, quer o processo, quer o conteúdo das alterações constitucionais.

A vontade de mudança institucional, todavia, continuava a ser imperiosa para a opinião pública, pelo que se optou por seguir uma nova estratégia de reforma, mediante a implementação de um processo gradual e por etapas, abandonando a ideia inicial de levar cabo, de uma só vez, uma revisão constitucional, ampla e profunda.

Inicia-se, deste modo, com a Lei Constitucional 1/99 um período de reformas que se completa com as leis promulgadas seguidamente, abandonando, então, a hipótese pensada com a intervenção da “Bicamerale”.

Esta nova orientação foi produzindo os seus efeitos com a aprovação paulatina de várias Leis Constitucionais que foram, passo a passo, erguendo um novo “edifício” constitucional, instituindo mecanismos e normativos voltados para a reformulação da organização estadual, com vista a um maior desenvolvimento das estruturas orgânicas regionais.

No ano de 2001, entra em vigor uma nova lei Constitucional (a 2/2001), cujo objectivo é proceder à alteração dos Estatutos de autonomia das Regiões especiais; reformula o procedimento da aprovação e reforma dos Estatutos especiais, estabelecendo para tal uma nova modalidade de Leis constitucionais “*ad doc*”, em cuja iniciativa participam os próprios Conselhos regionais e nas quais não está previsto o mecanismo do referendo nacional; além disto, aborda uma série de reformas comuns a todos Estatutos especiais e também se encara uma nova forma de governo regional, assim como o seu sistema eleitoral, com a possibilidade de permitir a eleição directa do presidente da Região. Por fim, relativamente ao Estatuto de Trentino-Alto Adígio e tendo em conta as diferenciações aí existentes, mantém as especificidades já em vigor e implementam-se outras

medidas com o fito de as defender e preservar, por exemplo, proibindo a utilização de fórmulas maioritárias (mantendo, com efeito, um sistema de representação proporcional, corrigido através do sistema de quotas a representação das minorias) e a eleição directa do Presidente da Região, resguardando, deste modo, o método da sua eleição via parlamento: além disso, fixam-se quotas para as minorias, tanto nas instituições regionais, como nas provinciais.

Por fim, surge a Lei Constitucional 3/2001 que as formações partidárias de centro-esquerda se apressaram a qualificar como “a lei do federalismo”; é uma lei que, indubitavelmente, representa mais um marco importante neste longo processo de reconstrução do Estado regional italiano e que vem alterar, na sua quase totalidade, o título V, da Parte II, da Constituição.

Resulta de mais esta reforma, que vem a completar as anteriores, o facto de se consagrar que a República é constituída pelo Estado e pelos restantes entes territoriais e todos estes desfrutam de autonomia, quer em termos políticos, quer em termos organizativos, normativos e financeiros; no que se refere ao poder legislativo regional, o novo texto constitucional, acompanhado muito de perto a técnica federal clássica, por um lado, elenca as matérias que cabem na esfera de competência exclusiva do Estado e, logo de seguida, fixa a competência legislativa atribuída ao Estado e às Regiões, no âmbito da qual existe uma lista de matérias ainda por determinar; de seguida estabelece uma cláusula residual a favor da competência geral das Regiões, quanto às matérias que não tenham sido reservadas expressamente como atribuições do Estado, facto pelo qual estas passam a dispor aqui de um poder legislativo exclusivo, desaparecendo o controlo preventivo anteriormente vigente.

Uma outra modificação importante tem efeito na função administrativa, em que já se computava o importante precedente da reforma Bassanini: esta função é agora atribuída, como regra geral, aos municípios e a sua aplicação, no âmbito do princípio de subsidiariedade, contempla as perspectivas vertical, institucional, horizontal, social, de adequação e de diferenciação deste princípio; o artigo 119, intitulado “federalismo fiscal italiano” consagra a autonomia financeira regional, ao proclamar a autonomia das receitas (os recursos e tributações próprias e a participação nos recursos do erário estatal obtidos no seu território) e despesas.

Todavia estas reformas não esgotam todo o conteúdo do processo de abertura do Estado regional italiano rumo às fórmulas e aos princípios federais; na verdade, ao estabelecer constitucionalmente que, tanto o Estado, como as restantes entidades territoriais, constituem a República e que todos eles gozam de autonomia política, organizativa, financeira e normativa, está a reconhecer-se explicitamente uma pluralidade de níveis institucionais, uma espécie de *multilevel constitutionalism*,

E. Ceccherini<sup>64</sup>, o que pressupõe a criação de mecanismos de coordenação e cooperação entre as mencionadas instâncias institucionais. Surge assim, pouco a pouco, uma densa rede de relações entre os distintos níveis de governo, materializada numa multiplicidade de novas instituições, órgãos, procedimentos e mecanismos de coordenação e cooperação. Efectivamente, este novo modelo de relação e cooperação intergovernamental tem encontrado a sua realização concreta através de instâncias multilaterais com competência geral, como a Conferência Permanente Estados-Regiões e Províncias Autónomas, a Conferência permanente Estado-Cidade-Autonomias Locais, a Conferência Unificada, que integra as Conferências Estados-Regiões e Estado-Cidade-Autonomias Locais, a Conferência de Serviços ou a chamada *Cabina di regia nazionale*, uma organização de âmbito nacional incumbida de promover e coordenar iniciativas relacionadas com os Fundos Estruturais europeus.

A lei constitucional 3/2001 cria, ainda, em cada uma das Regiões, um órgão de consulta de todas as entidades descentralizadas, denominado Conselho de Autonomias Locais; o papel desempenhado por estas Conferências dentro do sistema de relações intergovernamentais italiano é fundamental e, por sua vez, está a provocar uma substituição gradual de um regionalismo que, tradicionalmente, é dual, por um outro, de sinal visivelmente cooperativo; e a Jurisprudência da Corte Constitucional está, para tal, a contribuir, também, de uma forma decisiva, ao introduzir o princípio da leal cooperação entre o Estado e os outros níveis de governo (e destes, mais especificamente, as Regiões), baseado em critérios de paridade e lealdade recíproca.

### 2.3.O caso da Bélgica - a eminente desintegração de um Estado

A Bélgica iniciou o processo de reforma do seu Estado, dobrada ao peso da secular e cada vez mais agudizada confrontação entre francófonos e flamengos; as leis de 1962 e de 1963 assumem-se como o seu ponto de partida e exibem um conteúdo marcadamente linguístico, dividindo o País em quatro regiões com igual número de idiomas predominantes; a do flamengo, a do francês, a do alemão e a Região da capital da nação, Bruxelas, onde o francês e o flamengo surgem numa situação de equilíbrio.

Logo a seguir, implementam-se reformas constitucionais muito importantes que deram azo a novos processos e a sucessivas vagas de alterações constitucionais ocorridas nos períodos de 1967 a 1971, 1980 a 1985, 1988 a 1991 e de 1993 a 1994. Como reflexo directo destas convulsões, a Bélgica deixa rapidamente de ser um Estado unitário e centralista para se converter, de início, num Estado formalmente regional (e daí resulta o interesse por esta experiência concreta) para se tornar,

---

<sup>64</sup> E. Ceccherini, "La reforma de las regiones ordinarias en Italia", 2004, cit. Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.247.

posteriormente, num Estado federal, composto por Comunidades e Regiões, como solenemente se proclama no alterado artigo primeiro da respectiva Constituição.

De que forma se poderá explicar o desmoronamento de um Estado, curiosa e paradoxalmente situado no ponto de convergência de uma Europa que, nesse mesmo momento histórico, está a proceder à sua construção e integração?

Notaremos que, em meados do primeiro decénio deste século, a sociedade belga continua a não constituir um todo homogéneo e nela existem grandes clivagens, de ordem cultural, económica, política e social; efectivamente, a Bélgica apresenta duas comunidades linguísticas principais que formam a própria essência do Estado: de um lado, os flamengos, representando cinquenta e sete por cento da população e, do outro, os francófonos, que rondam os quarenta e três por cento. O antagonismo entre estes dois grupos étnicos é endémico e alimenta-se de diferenças e rupturas irredutíveis, patentes em todos os aspectos essenciais de uma comunidade humana: nos planos cultural, ideológico, social e económico. Existem claras fissuras e gritantes disparidades entre um norte rico (a região da Flandres) e um sul (a Valónia), notoriamente inferior, em termos de desenvolvimento industrial, nível de vida, rendimento per capita e em outros indicadores económico-sociais; acresce que esta situação se agrava com a existência das chamadas *famílias espirituais* - liberal, socialista, social-cristã, católica e protestantes, cuja “praxis” corrente contribui para aprofundar ainda mais a divisão entre a sociedade.

E como se isto não fosse suficiente, ocorre também a fragmentação dos partidos políticos de âmbito nacional que se transformaram em formações de âmbito exclusivamente comunitário ou regional; consequentemente, onde antes havia um só partido socialista, liberal, social cristão ou ecologista, por exemplo, agora existe um por cada Comunidade. E a todo este negro panorama, há que acrescentar a existência de uma pequena comunidade, situada no sudeste do País, que fala alemão, bem como a especificidade da capital do País, Bruxelas, maioritariamente habitada por francófonos, mas que se encontra encravada na Região de língua flamenga.

Neste circunstancialismo, caracterizado por uma intensa diversidade e heterogeneidade, onde se detecta uma enorme tensão social, o processo de regionalização, primeiro, e o de federalização, depois, surgem-nos como uma tentativa de solução para um problema assaz complexo e difícil, cuja chave se pensa encontrar na adequação do ordenamento jurídico-político a essa realidade bem diferenciada, onde confluem tradições, culturas, idiomas, interesses e aspirações tão específicas, afirmadas por cada uma das comunidades. É daqui que dimana o conjunto de dificuldades e obstáculos que o processo de reformulação das estruturas estatais enfrenta, produzindo um modelo de engenharia político-constitucional muito original, complicado e assimétrico, caracterizado pelo

desdobramento e sobreposição das entidades federadas (as três Comunidades e as três Regiões) e tendo como objectivo final não tanto o de manter a diversidade no seio de um Estado em que existem muitas clivagens, mas antes visando comprovar e institucionalizar a divisão, a divergência e as questões fracturantes existentes no País; e é principalmente nesta especificidade que reside a originalidade do exemplo belga

Nesta experiência também se destaca a ocorrência de uma grande assimetria que tipifica todo o seu sistema organizativo; desde logo, constata-se que as Comunidades e as Regiões têm competências distintas; e tal sucede porque as primeiras são, essencialmente, produto de aspirações à autonomia cultural e as segundas respondem, principalmente, às reivindicações de autonomia no campo sócio-económico. Este quadro de atribuições diferenciadas acabou sendo fielmente reflectido na distribuição das competências definido através das reformas constitucionais. Por outro lado, as Comunidades possuem competências em matérias de cultura, ensino, no uso de línguas (com excepção da comunidade germanófila) e em todas aquelas áreas denominadas “personalizáveis”: o apoio e protecção social, a saúde pública, a ajuda a pessoas incapacitadas e deficientes, a protecção à juventude e outras da mesma índole.

Ademais, as Regiões dispõem de competências em matérias relativas à gestão dos recursos naturais e no sector sócio-económico: urbanismo e ordenamento territorial, protecção do meio ambiente, política, económica, política agrícola, energia, infraestruturas, emprego, rede de comunicações e transportes, controle político-administrativo das províncias e dos municípios, etc. Desta distribuição resulta que cada Comunidade tenha, por exemplo, a sua própria cadeia de televisão, a sua estrutura de promoção turística, o seu Centro de Prevenção da Sida, etc. e, do mesmo passo, se reconhecem às entidades federadas atribuições em sede de política externa, que incluirão, tanto as relações com a União Europeia, como as relações exteriores “strictu sensu”; deste modo, afigura-se legítimo que, tanto as Comunidades, como as Regiões podem, não só estabelecer acordos internacionais naquelas matérias que são da sua competência, mas também manter uma representação nas instituições e órgãos da comunidade internacional.

Evidenciam-se, ainda, algumas situações de assimetrias notórias, tais como: as verificadas entre o norte (com a fusão ou absorção da Região flamenga pela e na Comunidade de mesmo sinal) e o sul (aí, observa-se o desmantelamento da Comunidade francesa, devido às transferências de competências e de recursos financeiros, tanto para a Região valona, como para a Comissão da Comunidade Francesa da Região Bruxelas-Capital; as que se detectam no exercício de atribuições regionais por parte de órgãos da comunidade germanófila, em prejuízo da Região valona; as que ocorrem na região bilingue de Bruxelas-Capital, no que se refere às Comissões comunitárias, dado

que a francesa possui poderes legislativos e a flamenga detém apenas meras funções administrativas ou executivas; as que se notam entre Regiões e Comunidades “grandes” e “pequenas”, para além de outras. Estas assimetrias não são, de modo algum fortuitas, mas expressam, principalmente, a existência de distintas realidades culturais, linguísticas, sócio-económicas e políticas.

Por tudo isto, haverá que pensar se esta estrutura federal assimétrica e complexa é o resultado de um pragmatismo que visa resolver os problemas e, ao mesmo tempo, satisfazer os intervenientes na cena política; a complexidade e os custos económicos são, sem dúvida, um inconveniente deste modelo, mas tudo isto deixará de ter importância e passará para um segundo plano se, no final, se conseguir resolver um problema de tensão e oposição étnica que tem mais de cem anos de duração.

Finalmente e tendo por finalidade principal implementar as técnicas e o espírito de lealdade típico do federalismo cooperativo, a Constituição belga exara no seu novo artigo nº 143 que “en el ejercicio de sus competencias respectivas, el Estado federal, las Comunidades, las Regiones y la Comisión Comunitaria Común actúan dentro del respeto a la lealtad federal”<sup>65</sup>. Esta lealdade deve basear-se sobre o respeito que as colectividades têm de demonstrar para com o Estado, cuja profunda transformação é que precisamente permitiu o seu nascimento.

Por isso, o Estado tem o direito de exigir que estas colectividades não questionem a sua existência, a sua legitimidade e o seu direito de intervenção na planificação geral. Deste modo, a configuração federal do Estado “confina dentro del orden interno a las colectividades federadas y les prohíbe la secesión”, Y. Lejeune<sup>66</sup>; isto significa que o princípio da lealdade federal pressupõe definitivamente, não só a colaboração de cada entidade participante no governo conjunto - o Estado - e o contributo das entidades federadas na organização e no funcionamento da colectividade global, que é, também o Estado e, ainda, que este último aceite, de forma incondicional, total e permanente, as regras do jogo federal.

Foram criados vários tipos de estruturas de colaboração entre as autoridades federais e as entidades federadas para reforçar esse espírito de federalismo cooperativo; o organismo principal para conseguir alcançar este objectivo é, indubitavelmente, o Comité de Concertação, onde o Estado, as Comunidades e as Regiões têm de tentar, ao mais alto nível, pôr-se de acordo para resolver os conflitos de interesses e os problemas de coordenação geral que apresentam as respectivas políticas; este Comité, que delibera por consenso (o que o obriga a decidir por unanimidade) é composto por seis ministros federais e outros tantos que representam os governos regionais e comunitários, respeitando a paridade linguística entre francófonos e flamengos.

---

<sup>65</sup> Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.251.

<sup>66</sup> Y. Lejeune, “El federalismo en Bélgica”, 1999, cit. Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.251.

### 2.3.1. O Estado regional, o federalismo bipolar e a tentação confederal

Conforme resulta do exposto anteriormente, o Estado belga passou por uma mudança muito profunda e, em pouco tempo, transformou-se, de unitário e nacional, num Estado federal, mediante um processo de carácter notoriamente revolucionário e segregacionista; esta reforma não se baseou, num projecto político previamente acordado, nem num modelo teórico pré-estabelecido, tendo cada uma das respectivas etapas resultado de sucessivas negociações, de pactos e compromissos conjunturais entre as formações políticas no poder; estas, por sua vez, construíram, frequentemente, coligações pouco estáveis e duradouras, o que fez com que se perdesse de vista o objectivo final. E tudo isto teve como consequência a instauração de uma certa confusão e complexidade institucional, muito provavelmente devido a uma proliferação, sobreposição e, até, cruzamento de instituições e de níveis de governo; a opção pelo género de política construída passo a passo, adoptando soluções pontuais, são razões pelas quais a transparência e a coerência do conjunto revelam, em muito casos, graves falhas, muito erros e assinaláveis insuficiências.

Este quadro de deficiências fez com que muitos dos autores tais como, M. Leroy<sup>67</sup>, lamentem que os cidadãos belgas frequentemente desconheçam a forma como o seu País é governado, para além da caricata situação de também não saberem concretamente quem realmente os governa.

Além disso, prevalece a dúvida (que, em alguns casos, se pode mesmo converter em preocupação profunda) quanto ao facto de saber se a população belga esteve ou está realmente de acordo com esta transmutação e modificação radical e até mesmo estranha do Estado, quanto à forma de distribuição territorial do poder, já que “ninguna de las reformas del Estado belga ha sido jamás sometida a la aprobación popular”, Y. Lejeune<sup>68</sup>. E isto porque, por um lado, a Constituição consagra uma democracia puramente representativa, proibindo o referendo constitucional ou legislativo e, por outro, existe simultaneamente o receio de patentear ou reavivar as profundas divisões existentes entre a opinião pública do norte e do sul, ou temor, por parte dos partidos políticos, de perderem uma significativa fatia do seu poder e margem de manobra.

Neste ponto, o Autor interroga-se se esta reforma do Estado belga teria chegado tão longe ou se ela alcançaria o mesmo formato e extensão caso os cidadãos tivessem sido convocados a exprimir a sua opinião sobre todas estas importantes e decisivas matérias; contudo, parece evidente que a maioria da população não demonstra qualquer interesse, nem entusiasmo pelas reformas levadas a cabo; os últimos incidentes de carácter público ocorridos no País, (a ausência de fiscalização ao nível do controle sanitário dos alimentos, as inundações, os acidentes ferroviários ...) levantaram a questão da

---

<sup>67</sup> M. Leroy, *De la Belgique unitaire à L'Etat fédérale*, 1999, cit. Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.252.

<sup>68</sup> Y. Lejeune, *ibidem*, 1999, cit. Argimiro Rojo Salgado, *ibidem* p.252.

falta de coordenação, bem como o alarmante nível de ineficácia da actuação do Estado, facto que tem causado um impacto muito negativo na opinião pública belga

A Bélgica constitui um exemplo claro de um Estado federal bipolar, situação que tem importantes consequências quanto à forma como se exerce o poder, ao nível federal; a criação progressiva de Comunidades e de Regiões Autónomas tem conduzido a um processo de tomada de decisões, com de âmbito nacional, assente numa base eminentemente paritária, o que faz com que o Estado belga, concretamente “esté funcionando ya de acuerdo com normas confederales”<sup>69</sup>. A participação das colectividades territoriais no exercício do poder federal efectiva-se de um modo essencialmente dualista; e esta situação reflecte-se na composição das instituições e órgãos federais (a Câmara de Representantes, o Senado, o Comité de Concertação, o Tribunal de Arbitragem e Conselho de Ministros), cujos membros se distribuem pelos diferentes grupos linguísticos, basicamente o francês e o flamengo e em função do critério da paridade linguística. Deste modo, todas as decisões governamentais a nível federal resultam, necessariamente, do acordo ou consenso obtido, que, por sua vez, é fruto de uma negociação levada a cabo em plano de igualdade pelos representantes das facções principais da população belga, os flamengos e os francófonos. Consequentemente, para se manter - sabe-se lá até quando - a integridade do Estado Belga não pode ser dispensado o vínculo federativo, isto é, o compromisso de lealdade e cooperação mútua entre aquelas comunidades maioritárias.

Ora, é exactamente tendo em conta estas problemáticas que determinadas personalidades, movidas por um sincero interesse em simplificar este complexo e original sistema, advogam a extinção das Comunidades, com o argumento de que o federalismo, para ter sucesso concreto, necessita de se estruturar partindo apenas e unicamente de uma base territorial e apenas as Regiões constituem uma ferramenta de trabalho que fornece uma divisão nítida e racional do território belga.

Em contraponto desta corrente de opinião, argumenta-se que a ideia de Comunidade é já algo de essencial no sistema político e social belga, imprescindível para o seu bom funcionamento, aduzindo, entre outras razões, que a representação comunitária penetra e está presente em todos os momentos na estrutura institucional da Bélgica; e, sobretudo, não deve esquecer-se que os dois principais grupos étnicos já repetidamente referidos estão também presentes na capital (Bruxelas) e, por este motivo, ela não pode ser organizada como qualquer outra Região.

Os flamengos, que, indubitavelmente, possuem já um sentimento nacional profundo, fundamentalmente escorado principalmente na sua língua comum e que cada vez mais vai se vão afastando do Estado Belga, consideram imprescindível que exista um vínculo institucional e político

---

<sup>69</sup> Argimiro Rojo Salgado, *ibidem*, p.253.

entre os flamengos de Bruxelas e os que habitam na restante área da Flandres, sendo que é precisamente a Comunidade flamenga que assegura esse mesmo vínculo.

A tudo isto deve, ainda, adicionar-se a crescente consciencialização da Comunidade de língua alemã, bem como a dos francófonos, embora estes últimos apresentem, nesse aspecto, um menor grau de intensidade, já que se deparam com uma séria dificuldade para consolidar a sua auto-identificação, pois os seus conterrâneos de Bruxelas assumem-se, precisamente, como os “últimos belgas” e continuam a compreender a Bélgica como um Estado que deveria conservar na sua unidade.

À luz destes factos, fica claro que a transformação por que passou o Estado belga em tão pouco tempo constitui um facto extraordinário, dado ter evoluído, num curto espaço de tempo, de unitário para regional e, logo imediatamente a seguir, se afirmou como um Estado federal; para além disso, adoptou, de forma evidente, um federalismo bipolar que, de facto, consegue fazer funcionar o Estado segundo os modelos confederais, sendo justo referir que será certamente impossível encontrar maior dinamismo e abertura noutros actuais sistemas políticos similares.

#### 2.4. - O caso alemão

Um outro caso que o investigador referencia é o alemão, considerado como um exemplo de estabilidade e de tradição federal e onde, actualmente, se está a proceder a novas reformas, no sentido das suas instituições se colocarem ao nível das novas necessidades; trata-se, mais precisamente, da reforma do seu sistema federal, especificamente direccionado para alguns aspectos fundamentais, tais como a delimitação das competências legislativas entre o Bundestag e o Bundestat (a limitação do direito de veto), o financiamento directo, o estatuto de Berlim como capital federal e ainda a reestruturação territorial para tentar evitar a considerável disparidade existente entre os Länder.

Após o fracasso de 2004, o Bundestag, conseguiu, em finais de 2006, através da coligação parlamentar entre sociais-democratas e democratas-cristãos, uma das maiores reformas constitucionais, intitulada como a *mãe de todas reformas*, cujas principais notas foram uma nova distribuição de competências entre a Federação e os Länder, o que permite agilizar o processo legislativo, diminuindo o número de leis que devem submeter-se ao Bundestag, precisamente regulando e especificando a participação dos Länder perante a União Europeia.

Em síntese, na Alemanha operou-se uma reestruturação com o objectivo de melhorar o funcionamento do sistema, tornando-o mais ágil, transparente e eficaz.

### **3. A legitimação das fronteiras da União Europeia: o contributo ainda actual do Estado-nação**

Para atrás ficaram expostas as linhas fundamentais dedicadas aos principais elementos tendencialmente considerados como limitadores e obstrutores no contexto de todo o processo da construção e da integração europeias.

Verdade seja que, relativamente a um deles, o Estado-nação, considerado como dos mais relevantes, houve a preocupação de avaliar, com ponderação e rigor, as questões ligadas à sua interacção no âmbito do citado processo; algumas opiniões e conclusões, certamente atingidas e formuladas de um modo que diríamos simplista e precipitado, colocam-no à margem, excluindo a sua participação por terem “decretado” a sua extinção, em termos de utilidade prático-teórica.

Ora, é bem evidente que essas posições não terão fundamento consistente, como se viu ao longo da análise efectuada, antes se verificando que o Estado-nação, certamente que entendido de forma diferente da tradicional, para além de patentear a sua permanência, continuidade e intervenção concreta em tarefas diárias da organização social dos povos, detém em si próprio mecanismos e valências de grande utilidade e eficácia para a prossecução dos objectivos visados.

E, desde logo, ressalta à vista um dos mais pertinentes, pela importância que assume para uma questão essencial: a das fronteiras da Europa e da necessária legitimação de que carecem.

Efectivamente e sufragando o pensamento do Professor Rui Cunha Martins<sup>70</sup> dir-se-á que a concepção de “Europa” ou de “União Europeia”, qualquer que seja o seu conteúdo enformador, não pode dispensar uma legitimação democrática da respectiva demarcação territorial, quer dizer, das suas fronteiras constitutivas; no actual momento histórico, não existe qualquer suporte político-constitucional que permita operar esse imprescindível acto fundacional de soberania, porque não existe, nas estruturas organizativas da União Europeia, qualquer órgão com poderes constituintes que o permita. Essa função é, de momento, unicamente detida pelo Estado-nação, que a transporta como uma inerência resultante da sua qualidade de entidade histórica e será através dele e desta função (inegavelmente mantendo intacta a sua operatividade) que se pode ultrapassar essa lacuna. Consequentemente, esta capacidade ínsita no Estado-nação vai ser o ponto de partida que, desde já, cauciona a legitimidade das actuais fronteiras da União Europeia e que poderá suportar posteriores decisões de alargamento, pressupostas que sejam as necessárias articulações entre as suas actuais fronteiras (precisamente as dos Estados-nação que a compõe) e as que resultarem dessas novas reconfigurações englobantes.

---

<sup>70</sup> Rui Cunha Martins, “Das fronteiras da Europa às fronteiras da ideia de Europa (o argumento paradigmático e o argumento integrador)”, in *Ideias de Europa: que fronteiras?* Maria Manuela Tavares Ribeiro (coord.) Quarteto, 2004, pp.35-42.

Restará dizer que esta será, certamente, uma solução de momento e precária, porquanto, num horizonte mais ou menos próximo, terá, muito provavelmente, que emergir um poder constitucional europeu, legitimamente consagrado por um processo constituinte que se deseja amplamente participado pelos cidadãos, garantia da sua plena democraticidade.

## **SEGUNDA PARTE - Forças centríptas na construção da União Europeia**

### **1. Os Regionalismos e as Regiões**

A região, como conceito e ideia, tem uma origem bastante remota; desde logo, analisando a sua etimologia, verifica-se que a palavra “régio” deriva de “rex”, entendida esta como a autoridade que tinha como poder a possibilidade de limitar as fronteiras (“refere fines”); não se trata, assim, de uma realidade natural, consubstanciando-se antes numa decisão da qual resulta a divisão de um mundo social, sem que se afigure como um acto totalmente aleatório, mas tendo por detrás de si vários critérios de fundamentação, entre os quais avultam os da finalidade objectiva e da eficácia; consequentemente, uma região, sem deixar de ser um espaço natural e com delimitações naturais, surge, fundamentalmente, como um espaço criado através de uma decisão de índole política ou de carácter eminentemente teórico e de cariz eminentemente científico.

#### **1.1. A regionalização em Portugal**

##### **1.1.1. O Município**

Constitui um facto incontroverso que em Portugal, desde cedo, se podem identificar indícios de uma preocupação em estabelecer formas descentralizadas da acção governativa que se reflectiam, necessariamente, na organização territorial; e essas manifestações sugeriram, quer por intermédio de vultos da “intelligenza” portuguesa, quer através de entidades de cariz associativo ou de movimentos sociais e, mais tarde, surgem vertidas em intenções e objectivos contidos nos programas de organizações ou de partidos políticos.

Na verdade, detecta-se a existência de uma tradição municipalista muito antiga, que mergulha as suas raízes na Idade Média, a qual, no segundo quartel do século XIX, foi reavivada e reformulada em moldes mais actualizados e o seu desenvolvimento e implantação preconizado por autores e investigadores como José Félix Henriques Nogueira (1823 - 1858).

Este proprietário rural e jovem intelectual, nascido em Bulegueira, freguesia de S. Pedro de Dois Portos, concelho de Rebalândia, no Ribatejo, teve uma vida extremamente curta, pois faleceu com 35 anos, mas viveu uma existência muito intensa e produtiva em termos intelectuais; sobre ele afirma o historiador Joel Serrão ter-se tratado de “uma das personalidades-chave dos meados do século XIX”.

Dotado de um espírito cosmopolita, Henriques Nogueira preocupou-se em conhecer as ideias político-sociais e económicas que, em meados de oitocentos, circulavam pela elite dos pensadores europeus, especialmente de nacionalidade francesa. Não se limitando aos conhecimentos teóricos, Henriques Nogueira desceu até à observação prática e atenta do quadro social, económico e político do Portugal da sua época: pobres aldeias disseminadas pelo país, municípios falidos sem actividade de relevo, um campesinato abandonado aos caprichos da natureza e lutando contra a pobreza da maioria dos solos para poder subsistir, um operariado incipiente e terrivelmente explorado, tudo isto enquadrado por um sistema monárquico-constitucional liberal totalmente anquilosado, em que o poder efectivo residia num grupo restrito de pessoas ligadas à corte, à administração central e aos possidentes das terras.

Em 1851 escreve “Os Estudos sobre a Reforma em Portugal”, obra em que o município emerge como um instrumento indispensável para arrancar Portugal do estado atávico e letárgico em que vivia ao nível económico, social e político.

Uma outra figura que apoiou esta solução foi o historiador Alexandre Herculano que entendia ser essencial uma compatibilização entre a orientação política e os modelos económicos, tendo como suporte uma administração amplamente descentralizada, baseada numa célula matriz - o município - com larga autonomia de funções e competências, agregando localmente e em cooperação todos os proprietários da respectiva área; de resto, o Estado seria constituído por uma federação de municípios, cuja actividade coordenadora competiria ao poder central.

Dir-se-á que o regionalismo, em Portugal, desempenhou o papel de herdeiro das reivindicações descentralizadoras, quer de índole municipal, quer de feição provincial; o seu discurso, em termos gerais, traduzia o ressentimento que o “campo” tinha relativamente à “cidade”, que culpava por todo atraso verificado no seu desenvolvimento, recriminação essa que se estendia, igualmente, a todos os males que afectavam a própria sociedade portuguesa.

#### 1.1.2. A Província e o Distrito: uma querela no âmbito da organização territorial

Foi já durante o regime político denominado “Estado Novo”, vigente entre 1926 e 1974, que se atribuiu ao conceito de divisão administrativa “Província” a classificação de autarquia; para trás, no tempo, ficou um acesso debate ocorrido na sociedade portuguesa, obviamente travado no âmbito do reduzidíssimo número de pessoas de uma limitada elite com capacidade e interesses culturais para nele intervirem.

Efectivamente, na sequência da imposição feita ao tecido social português pelo poder liberal de Oitocentos de um modelo político-administrativo cujo pressuposto estruturante se fundava num

“Estado uno e indivisível”, seria expectável, atendendo às realidades históricas precedentes, que se instalasse um debate em torno do “centralismo” e o “descentralismo”; e, na questão concreta em análise, tal decisão implicou um corte abrupto com uma tradição já quase centenária. Isto porque a polémica sobre a dicotomia “distrito - província” consiste numa disputa longa, cujas raízes e explicações têm mesmo que se procurar fora de Portugal, nomeadamente em França e Espanha.

Sintetizando, poder-se-á dizer que, principalmente em Lisboa, se verificou um apreciável “associativismo de origem” e que os seus principais activistas saíam das populações provindas do Norte e Centro interiores, demandando a capital à procura de uma vida melhor; este fenómeno detecta-se ao longo de um relativamente amplo período de tempo, com início, aproximadamente, em 1920 e assumindo o seu pico mais elevado entre 1940 e 1950, data a partir da qual começou a refluir.

Esta realidade associativa, que se denominou “regionalismo externo”, desenvolveu-se como consequência directa das diferenças que se instalaram e rapidamente se acentuaram entre os núcleos urbanos e a dita “província”; efectivamente, as desigualdades económicas e sociais tornavam-se insuportáveis, o que veio originar a existência de vertentes de apoio e solidariedade naquelas instituições; este facto não excluía as funções de preservação das identidades regionais que também eram seu apanágio, actuando contra as inevitáveis tendências de aculturação que intensamente se faziam sentir.

No entanto, a visão da “terra” através da perspectiva daqueles que habitavam a “cidade”, surgia-lhes manchada pelo défice de desenvolvimento que agora claramente descortinavam; além disso, se as posições de destaque na sociedade (em termos de poder económico, social, cultural e político) a que alguns indivíduos pertencentes a estas associações ascendiam, constituíam, sem dúvida, uma alavanca para a defesa dos interesses regionais, o certo é que o inverso também sucedia relativamente aqueles que alcançavam um estatuto de nível nacional, servindo, assim, o seu poder e influência<sup>71</sup> como moeda de troca no permanente jogo da negociação de influências entre a “cidade” e o “campo”.

### 1.1.3. O papel dos Congressos Provinciais e Regionais

A exemplo do que sucedeu em França, também no nosso país os Congressos foram instrumentos de extrema importância para a causa regionalista; surgindo como sucedâneos dos anteriores Congressos Municipalistas, tiveram início em 1909 e 1910, antecedendo a instauração do regime Republicano.

O programa desta corrente política defendia a descentralização, principalmente através das teses de José Félix Nogueira; todavia, a prática da governação afastou-se das promessas, o que veio

---

<sup>71</sup> A. Amorim Girão, “Reflexões sobre a divisão provincial”, 1936, p.6.

originar que entre os contestatários do Estado centralista se encontrassem republicanos, monárquicos e elementos das mais diversas facções político-ideológicas.

Quando a questão da divisão administrativa se colocou com maior acuidade, os defensores da descentralização fizeram ouvir a sua voz, ainda no âmbito dos Congressos Municipalistas; foi neste contexto que se acentuaram as confusões entre o regionalismo e a divisão provincial, sucedendo até que a palavra municipal tenha deixado de assumir a sua tradicional importância, em função do novo alento que ganhou a divisão provincial administrativa.

Assim, a questão da defesa da Província torna-se ponto central, enquanto que o Distrito é relegado para segundo plano, especialmente no Congresso Nacional Municipalista de 1922, em que o municipalismo aparece englobado na questão regional; a possibilidade de ser aprovado um novo Código Administrativo renovou o alento dos seguidores da descentralização e, de novo, se argumentou com a premência de dar à Província o estatuto de autarquia, em prejuízo do Distrito notando-se que, ao lado de conceitos como “municipalismo” e “municipalista”, outros, novos, faziam a sua aparição, tais como “região”, “regionalismo” e “regionalista”.

Na verdade, ao postular-se a construção da identidade provincial, atribuía-se-lhe um suporte de índole histórica e naturalista que se alargou ao conceito de “Região”, de “Freguesia”, de “Concelho” e até de “Nação”; todos estes entes administrativos possuíam uma “alma”, um “espírito”, que teria de se apoiar numa concreta comunidade de pessoas, cuja essência nascia e se forjava da relação intrínseca que desenvolviam com o meio onde se inseriam e com o lastro histórico herdado dos seus antepassados.

Nessa lógica, para o Professor e Autor Amorim Girão, a Província é “como qualquer coisa solidamente inscrita no território e na alma nacional”<sup>72</sup>; e, tendo em conta o grau das suas capacidades identitárias, ela estaria no plano imediatamente inferior ao da “Nação”.

Este discurso, de índole regionalista e provincial, concretizava um ideal ruralista, como se o regresso à “terra”, à “província”, constituísse a resposta adequada aquilo que os sectores conservadores apelidavam como a “crise da civilização moderna”, cujos exemplos máximos eram a I Guerra Mundial e a Revolução Russa; como se poderá aqulatar, a coberto de uma crítica, acertada e justificada quanto à falta de cumprimento, por parte do Partido Democrático, das promessas e dos processos de intenção largamente difundidos pelos Republicanos antes da tomada do poder, convergiam um conjunto de linhas de pensamento claramente autoritárias, cujo principal objectivo

---

<sup>72</sup> A. Amorim Girão, *A divisão provincial no novo código administrativo. Conferência realizada na Sociedade de Geografia de Lisboa, 1937*, p. 21.

era combater e desacreditar os valores democráticos e liberais que, aliás, nessa época já sofriam vastos ataques por toda a Europa.

Podemos verificar, então, que, chegado o fim da I República, a questão da descentralização levava quase um século de discussões, sem resultados práticos palpáveis, pois a anterior estrutura política e administrativa do país permanecia sensivelmente imutável nos seus traços principais; e quaisquer denúncias desta situação, mesmo as que nada tinham a ver com intenções político-partidárias e se colocavam apenas no plano técnico, não deixavam, no fundo, de atingir o próprio poder republicano. É, por isso, de uma clareza exemplar a mensagem levada ao Parlamento e aos governantes da República pela Comissão Executiva do Congresso Nacional Municipalista de 1922, que muito simplesmente colocava a seguinte alternativa: ou se implementava uma verdadeira descentralização e autonomia administrativa, ou o regime teria, rapidamente, os seus dias contados.

#### 1.1.4. Regionalismo e patriotismo no Estado Novo

É hoje líquido que não foi a questão do regionalismo uma das principais razões do êxito obtido pelo golpe militar de 28 de Maio de 1926; mas, é, também, inegável que este factor foi um dos que contribuiu para a erosão do poder democrático e republicano; e não só pelo número e qualidade dos muitos activistas da descentralização que debandaram das forças republicanas, mas ainda pela sub-reptícia e continuada infiltração no movimento regionalista, operada por orientações ideológicas emergentes, já claramente impregnadas de princípios antidemocráticos e totalitários; bastará atentar no interesse, na dedicação e no apoio devotado à causa da descentralização por organizações do tipo “Cruzada Nun’ Álvares”, “Centro Católico Português” e “Integralismo Lusitano”.

Em 1928, no III Congresso Regional das Beiras, foi defendido que o autêntico regionalista deveria “estar sempre pronto a sacrificar os interesses particulares aos da Província e os desta aos interesses fundamentais da Nação”, porque os seus antagonistas eram o centralismo, o imperialismo e o cosmopolitismo; e ao contrário do que acontecia em Espanha e França, o regionalismo nunca questionaria a “unidade nacional” porque “assim como o amor ao nosso lar fortalece a afeição à nossa terra e à nossa região, assim também esta fortalece o amor à Pátria”<sup>73</sup>.

A questão da elaboração de um novo Código Administrativo era tida com um instrumento essencial para que a Província pudesse tornar-se numa circunscrição autárquica, objectivo que uns teimavam em confundir com a concretização do regionalismo e os tradicionalistas entendiam como uma restauração da antiga tradição. A argumentação, nos termos gerais dos seus fundamentos, não era diferente daquela que, anteriormente, já fora utilizada: recorria-se a pressupostos da natureza e da

---

<sup>73</sup> José Andrade Saraiva, “Importância e razão de ser do regionalismo na época actual”, 1928, p. 48.

história para a credibilizar a proposta e a Geografia teria aqui um papel pertinente para refutar o artificialismo e geometrismo de influência jacobina na divisão administrativa do território e para fazer renascer as realidades que a perspectiva política liberal e o centralismo tinham banido.

Porém, um ponto fundamental ficava por dilucidar: se a reforma pretendida tinha como imperativo uma ideia profundamente modernizadora, de que forma se poderia articular este desiderato com um conceito operativo ultrapassado e caduco como era a ideia de Província? E, paralelamente, também teria de esclarecer-se se o conceito de “região” se deveria entender como integrado no conceito de “província” ou se, pelo contrário, seria um novo regionalismo suportado pelas ciências sociais, com o fim de reformular ou até eliminar o conceito de “província”.

Já atrás se mencionou que, no final da década de 1920, a apologia da descentralização se confundia com ideias pro-nacionalistas e pro-regionalistas, linha de orientação esta que, embora não questionasse o facto do movimento descentralizador estar desprovido de uma doutrina própria, pretendia definir o regionalismo, como “símbolo ainda mal definido de uma orientação política [que] há-de de acabar por impor-se a todas as concepções teóricas e abstractas que estão a encerrar um ciclo da evolução administrativa”<sup>74</sup>. Esta tendência levou a que individualidades como Rolão Preto afirmassem que a descentralização, o municipalismo e a representação corporativa dos agregados sociais eram pilares do princípio de Barrés: “ao município os interesses municipais; à região os interesses regionais; à nação os interesses nacionais”<sup>75</sup> (IV Congresso Regional das Beiras, 1929). Neste contexto ideológico, foi possível ligar a ideia do regionalismo com o sentimento patriótico, operação que o regime do Estado Novo vai potenciar em toda a linha; “Não há patriotismo sem regionalismo”, frase inscrita no primeiro número do Boletim da Casa das Beiras de 1935.

Do mesmo passo, aproveitava-se já a oportunidade para manifestar toda a hostilidade às formações político-partidárias plurais, ao apresentar como razão lógica da sua eliminação o facto da edificação de núcleos de união regional, aglutinadores de todos os interesses e necessidades das populações, forçosamente irem desaguar numa união nacional, ela própria a cúpula do interesse comum da sociedade; claro se torna que por trás desta teorização falaciosa se encontrava uma forte determinação em instaurar um partido único, que dominasse completamente a cena política nacional: “os partidos, os agrupamentos, as facções políticas acabarão, porque, em torno de cada região, haverá um interesse comum, no qual se integrarão as diversas modalidades, pondo a sua actividade, a sua inteligência, ao serviço do bem geral”<sup>76</sup>.

---

<sup>74</sup> Marcelo Matias, “Política Regionalista” in *Acção Regional*, nº1, 1931,p.31.

<sup>75</sup> Rolão Preto, “A reforma do estado e a descentralização administrativa”, 1931, pp. 305; António Manuel Antunes Rafael Amaro, *Economia e Desenvolvimento da Beira Alta. Dos Finais da Monarquia à II Guerra Mundial (1890-1939)*, Coimbra, 2003, vol. 2, p.485, nota 3.

<sup>76</sup> José da Conceição e Silva, “Política Regionalista” in *Acção Regional*, nº3, 1931,p.1e 3.

Concomitantemente, começam a aparecer referências e alusões à ideologia fascista: “Os grandes problemas nacionais, económicos e políticos depõem perante o Regionalismo a complexidade assombrosa, sofrendo soluções parcelares, que facilitam muitíssimo a sua solução final. É talvez neste ponto que se encontra o segredo do actual triunfo da política de Mussolini. Resolvidos os problemas regionais, estão resolvidos, na sua máxima parte, os problemas nacionais. Do regionalismo para o nacionalismo, dizem os propagandistas doutrinários, sucessores de A. Sardinha. É talvez o método mais seguro da Política Actual, para quem quiser fazer obra perdurável” - Acção Regional, órgão do Grémio Regionalista da Comarca de Arganil<sup>77</sup>.

Não é de admirar que a Ditadura Militar e, posteriormente, o Estado Novo se tivessem apercebido da relevância que o tema da divisão administrativa provincial (e, claro, regional) poderiam ter para sua máquina de propaganda nacionalista, apostada em enaltecer os valores do mundo rural, por contraponto ao ideário democrático e liberal.

#### 1.1.5. A intervenção dos Geógrafos

A problemática do regionalismo veio a evidenciar, tanto em França, em Espanha, como em Portugal, o trabalho de um conjunto de investigadores normalmente apenas referenciados na área de ensino; efectivamente, partindo da premissa de M. Folcaut, um estado moderno, para assegurar a governabilidade das nações, tem que poder decidir com base em informação rigorosa, exacta e credível; embora em Portugal tais condições apenas surgissem na segunda metade século XIX, o certo é que a autonomização e especialização da Geografia veio permitir que as informações estatísticas e geográficas passassem a estar disponíveis.

Para além de outros precursores, deve evidenciar-se o trabalho de Barros Gomes (elaboração da Carta Geográfica de Portugal, de 1865) em tornar a ciência geográfica mais actual e de ter influenciado posteriores estudos de outros investigadores na mesma área; neste âmbito, a Geografia Humana passou a desempenhar num papel de relevo no sentido de criar representações dos fenómenos para posterior análise, estudo e investigação.

Na esteira de Barros Gomes e dando continuidade à sua actividade na área da divisão regional, veio a destacar-se, mais de 50 anos depois, o Professor Amorim Girão; sofrendo influências do seu mestre Ferraz de Carvalho e das ideias de Oliveira Martins, num contexto académico em que se debatia a questão do regionalismo, vai tomar uma posição na qual se detecta o reflexo do pensamento de autores como Ratzel, autor da *Anthropogeographie* e de Ellen Semple, com *Influences of geographical environment*; são, também, assinaláveis os contributos da escola de geografia humana

---

<sup>77</sup> Júlio Cabral, “Regionalismo” in *Acção Regional*, nº4, 1931,p.17.

francesa (principalmente do seu grande artífice, Professor Vidal de La Blache e dos seus discípulos) na obra do Professor de Coimbra: «a perspectiva historicista é dominante nos textos escritos por Amorim Girão. A influência, o modelo, quando existe, é o da ‘escola francesa’ de Geografia: V. de La Blache, J. Brunhes, P. Deffontaines, C. Vallaux, L.Febvre, A. Demangeon, entre outros, são autores que cita frequentemente para sustentar as suas próprias teses sobre as várias questões de Geografia Política e de Geografia de Administração Pública a que se dedicou»<sup>78</sup> .

No que diz respeito à divisão administrativa afirmava que “na base duma boa *divisão administrativa* deverá estar a *divisão regional*”<sup>79</sup>; e se esta tinha de considerar a “homogeneidade de características geográficas” consolidadas em volta de centros urbanos nodais, haveria de se ter em conta que as divisões regionais apresentavam uma “natureza heterogénea, mostrando sempre tendência para associar, tanto quanto possível, parcelas de regiões naturais em contacto”<sup>80</sup>.

Amorim Girão defendia que, como a região natural continha, já em si própria, o cunho da intervenção humana, “na inteira aceção do termo, correspondendo sempre a um todo mais ou menos homogéneo e independente, não deve, com efeito, fundamentar-se apenas sobre as considerações de ordem propriamente geográfica, mas ainda sobre considerações de ordem económica e social”<sup>81</sup>.

Também lhe foi possível distinguir, com nitidez, regiões económicas de diferente dimensão que, por sua vez, poderiam não coincidir com as divisões de cariz administrativo, militar, eclesiástico e judicial, as quais resultam, evidentemente, da vontade política ou de um peso histórico adquirido ao longo dos tempos.

E estas questões tinham de ser efectivamente ponderadas na elaboração de um reordenamento territorial que tivesse como objectivo aproximar os diferentes níveis, mais especificamente no âmbito das regiões geográficas e a administrativas.

Partindo deste quadro conceptual, A.Girão elaborou a sua proposta de divisão regional, através da qual atingiu aquilo que classificou como “regiões geográficas”; estas decorriam das zonas comuns que se encontravam ao sobrepor os vários tipos de cartografias e foram por ele denominadas por “Províncias”. No entanto, ciente de que nesta área não seria avisado optar por transformações radicais, afirmou, em 1932, que “nem será de aconselhar, numa equilibrada política de renovação nacional, a brusca mudança de circunscrições administrativas: nem pela *restauração* de antigas

---

<sup>78</sup> Carlos Nunes Silva, “Geografia política e geografia da administração pública na obra de Amorim Girão”, *Biblos*. Vol.66, 1990, pp.50-51.

<sup>79</sup> A. Amorim Girão, *Esboço de uma carta regional*, 2º ed., 1933, p.167.

<sup>80</sup> A. Amorim Girão, *ibidem*, p. XVII, nota 1.

<sup>81</sup> A. Amorim Girão, *ibidem*, p.21.

divisões, nem pela aparatosa *inovação*, que pode ser excelente em teoria, mas ficar letra morta ou dar mesmo resultados contraproducentes na prática”<sup>82</sup>.

Deverá acrescentar-se que as escolhas de A. Girão não se fundaram em critérios puramente científicos; à polémica tecida sobre a dicotomia província/distrito, teremos de juntar as contendas sobre a descentralização e as respectivas repercussões em termos políticos, sabendo-se que A. Girão, em alguns momentos do seu percurso académico, também foi por elas condicionado.

Luís Chaves, investigador seu contemporâneo, foi um dos primeiros a analisar o método e as influências mais determinantes na linha de pensamento de Amorim Girão, tais como as políticas de Clemenceau, em França, bem como as de Clémentel e J. Hennessy e, fundamentalmente, a importante contribuição da geografia humana de Vidal de La Blache.

#### 1.1.6. Província versus Distrito

A I República Portuguesa foi amplamente criticada pelos defensores do regionalismo dada a sua pouca sensibilidade para com esta temática; no sentido de procurar capitalizar os descontentamentos reinantes, o novo regime ditatorial decidiu avançar com reformas visando a divisão administrativa do país para o que, em Outubro de 1930, foi nomeada a Comissão de Remodelação Provincial; desta fizeram parte Mendes Correia, da Faculdade de Letras do Porto, Pereira de Sousa, da Faculdade de Ciências de Lisboa, o activista do regionalismo, Lopes Dias, secretário-geral do Governo Civil de Castelo Branco e, logicamente, Amorim Girão, da Faculdade de Letras de Coimbra, entre outros.

Estas medidas de reforma administrativa fizeram parte de um projecto mais amplo que, já sob o controle de O. Salazar, incluíram o Acto Colonial e criação da União Nacional, único partido que seria admitido em termos legais; tal consubstanciava a intenção de erigir e fortalecer uma estrutura institucional e doutrinária que suportasse o projecto da Ditadura.

O Estado Novo construiu a sua identidade recorrendo a uma ideologia marcadamente tradicionalista, assimilando aspectos das teorias fascistas, bem como orientações ligadas à doutrina social da Igreja, juntamente com uma concepção da sociedade entendida sob a forma de uma contínua cooperação harmónica entre os interesses do capital e do trabalho, sociedade cuja representação política apenas era reconhecida a corpos sociais bem delimitados - doutrina corporativista; esta concepção político-ideológica era assumida pelos seus chefes máximos, sem qualquer reboço e de forma tão convicta e despudorada, como confessadamente totalitária. A. Girão aderiu a estas teses e deu-lhes o seu contributo intelectual e técnico, não deixando, curiosamente, de

---

<sup>82</sup> A. Amorim Girão, *Divisão regional, divisão agrícola e divisão administrativa*, 1932, p.13.

estabelecer uma comparação singular entre a reforma que o Estado Novo propunha e a estrutura que nessa área fora anteriormente instituída pela Revolução Bolchevique, no ex-Império Russo.

Apreciando as transformações estabelecidas quanto à divisão administrativa, notaremos que, pesem embora várias propostas no sentido de que a reforma tocasse mais fundo, o regime ditatorial de Oliveira Salazar se orientou definitivamente para soluções de compromisso que lhe eram mais convenientes: se a Constituição de 1933 acabou por conceder à Província o estatuto de autarquia, o certo é que o Distrito continuou a existir, pois a sua extinção equivaleria à perda de apoios e, mais do que isso, o certo é que continuava a ser útil a uma estrutura que se arrogava a qualificação de corporativa e orgânica e a um Estado que se definia, também, como “uno e indivisível”, para além de continuar a assegurar, através da pessoa do Governador Civil, o total controlo das, para si indispensáveis, funções políticas e de segurança.

A. Girão entendia a divisão distrital como “puramente arbitrária e artificial, pois os distritos, longe de assentarem em qualquer critério geográfico ou económico, agrupam, com intuítos centralizadores e com a mesma preocupação geométrica (...)”<sup>83</sup>. Embora reconhecesse o peso histórico da “Província”, “como qualquer coisa solidamente inscrita no território e na alma nacional”<sup>84</sup>, o certo é que ela nunca tinha assumido a qualidade de circunscrição administrativa e nem sequer tinha exercido funções desse tipo; conseqüentemente, optava antes pela designação de “província-região”.

Esta posição do geógrafo coimbrão evolui num outro sentido a partir de 1932 e, principalmente, no que concerne aos distritos; admitia já a hipótese destes últimos coexistirem com as Províncias, desde que a estas fosse concedida a capacidade e os meios para se afirmarem no quadro administrativo português e desde que aqueles limitassem a sua importância ao enquadramento das missões atribuídas ao Governo Civil; esta mudança de opinião foi expressamente reconhecida, quando, em 1933, escreveu que “quem não muda nunca nenhuma das suas opiniões, nunca chega também a corrigir nenhum dos seus erros”<sup>85</sup>.

Daquilo que assimilara das linhas de orientação da geografia humana francesa, A. Girão compreendia que, na área de divisão administrativa, não era possível sobrevalorizar o factor histórico; as Províncias tinham a sua tradição e o seu valor, reconhecido pelas populações, mas o certo é nunca tinham constituído um modelo operativo comprovadamente eficaz. Existia a necessidade de reconstruir o seu conceito mediante alguns critérios, como, por exemplo, o das regiões históricas, humanas e, especialmente, das regiões económicas. Desta forma, foi possível

---

<sup>83</sup> A. Amorim Girão, *Esboço duma carta regional de Portugal*, 1ª ed. 1930, p.8.

<sup>84</sup> A. Amorim Girão, *A divisão provincial no novo código administrativo. Conferência realizada na Sociedade de Geografia de Lisboa*, 1937, pp. 21.

<sup>85</sup> A. Amorim Girão, *Esboço duma carta regional de Portugal*, 2ªed.,1933, p. XVIII, nota 1.

estabelecer a ligação entre os ideais do corporativismo e o moderno conceito de região e “a divisão distrital estaria, entretanto, em condições de poder continuar a servir de base à nossa administração política e civil, se esta não experimentasse a profunda transformação a que vimos assistindo”<sup>86</sup>, ou, por outras palavras, o Distrito teria de continuar a existir, mas apenas com funções meramente políticas.

Em 1933 foi atribuído à província carácter autárquico, na sequência de uma reformulação com base nos critérios geográficos de homogeneidade, extensão e nodalidade urbana de que tinha sido alvo; é certo que esta divisão não seguia as fronteiras distritais, mas também não restaurava as denominadas “velhas províncias”. Assim, compreende-se a utilização da expressão “província-região”, para que fosse possível conjugar a tradição e a modernidade e evidenciar-se que a autarquia provincial não era criada pelo passado tradicional, mas sim pelas exigências da geografia humana e de uma nova ordem política, económica e social que a Ditadura do Estado Novo pretendia estabelecer; foi este motivo que levou A. Girão a adaptar à realidade portuguesa a experiência do regionalismo francês; na verdade, este exemplo demonstrava que podia existir uma regionalização de índole económica, sendo possível a descentralização num Estado unitário, sem correr o risco de incentivar ideias separatistas e, também, sem que tal implicasse uma solução federalista, até porque esta última ia contra a necessidade da existência de um limiar mínimo dos critérios de nodalidade, homogeneidade e extensão, completamente indispensáveis à concretização da regionalização. Por outro lado e ao arrepiro da hipótese colocada pelos tradicionalistas, o Autor discordava que a região se pudesse construir através da federação dos municípios, pois isso iria criar novas heterogeneidades; para ele, uma verdadeira divisão territorial estaria sob a orientação de um ideário corporativista e nunca defendeu um ideal federalista entre Estados, apenas se tendo pronunciado, na década de 1950, pela instituição de uma confederação entre os Estados-nação da Europa, conquanto ficasse salvaguardado um postulado fundamental da Geografia Política: «não se considera que ‘unir-se’ quer dizer ‘unificar-se’ e que nem *unidade* é o mesmo que *uniformidade*»<sup>87</sup>.

Esta proposta de divisão territorial propiciou, dentro do mundo académico geográfico da época, um debate significativo com modelos alternativos, tais como os de H. Lautensach e Orlando Ribeiro. A exemplo do que acontecia em França e Espanha, também no nosso país se evidenciavam os contributos provindos da Geografia, especialmente quando se conjugavam a vertente humana e a vertente física, facto que levou o Professor A. Girão a reclamar para aquela ciência um estatuto de liderança no campo mais vasto das ciências sociais e humanas; do que não restam dúvidas é que na

---

<sup>86</sup> A. Amorim Girão, *A divisão provincial no novo código administrativo. Conferência realizada na Sociedade de Geografia de Lisboa*, 1937, p.14.

<sup>87</sup> A. Amorim Girão, “Portugal e o Brasil no mundo de amanhã”, vol.7, 1952, p.9.

decisão política final foram, manifestamente, as teses dos geógrafos que obtiveram vencimento, até porque o poder político necessitava delas para conferir autoridade às suas escolhas.

Embora existissem propostas de divisão administrativa concorrentes com a de A. Girão (as de Barros Gomes e de H. Lautensach) foi a daquele autor que o Governo adoptou; e não se diga que a importância se resumiu aos aspectos puramente técnicos, pois as suas propostas influenciaram, e muito, a produção legislativa dessa época, para além de terem constituído uma das fontes mais relevantes para a discussão sobre a divisão administrativa que perdurou durante as décadas seguintes.

### 1.1.7. O triunfo do Distrito

Em meados da década de 1920, Marcelo Caetano era um jovem intelectual e universitário activo, militante do movimento integralista e afirmou-se como uma das personalidades que se opôs às maioritárias teses provincialistas que então se expressavam, tendo publicado as suas opiniões num artigo intitulado “A lição de 95 anos”<sup>88</sup>, saído na revista *Nação Portuguesa*, órgão de comunicação social que, a partir da sua segunda série (1922), se tinha assumido como porta-voz do “Integralismo Lusitano”; aí expendeu um conjunto de argumentos, a que não faltava a análise histórica da legislação promulgada desde Mousinho da Silveira, nem sequer o recurso a autores como Barthélemy, Herculano e mesmo à legislação espanhola (Estatuto Municipal, de 1924). A estrutura fundamental das suas concepções sobre a divisão territorial apresentava-se como uma espécie de “tertio genus” relativamente às duas alternativas conflituantes (a província e o distrito), pois entendia que a solução estava antes no municipalismo, pese embora admitisse a manutenção da circunscrição distrital.

E, além do mais, apontava para algo que já fora focado pelo Partido Republicano e que consistia numa futura evolução para a federação dos municípios, caminho que seria antecedido por um progressivo fortalecimento do poder e das capacidades dos concelhos, a verdadeira matriz administrativa do Portugal corporativo e orgânico, construído dessas bases até á cúpula, através da congregação dos municípios em ligas, federações ou sindicatos, em função dos seus interesses e das suas analogias; mas tudo isto sem excluir o distrito até porque, vincava, a prevalência do novo tradicionalismo não significava simplesmente um retrocesso ou um regresso ao passado; bem ao contrário, implicava a inclusão, a integração e, portanto, era preciso integrar o distrito no novo regime. Bem verdade é que esta orientação tendia para se identificar com os princípios da doutrina no poder e com os objectivos que a Ditadura Nacional pretendia instituir na divisão administrativa do País.

---

<sup>88</sup> Marcelo Caetano, “A lição de 95 anos”, 1926, pp.503-504.

O futuro professor da Faculdade de Direito vai, anos mais tarde, emprestar a sua colaboração e o seu trabalho, de forma marcante, ao processo de edificação e institucionalização do modelo político e administrativo do Estado Novo, da qual o Código Administrativo de 1936-1940 emergiu como ferramenta estruturante e que veio a consagrar a circunscrição provincial, mas, por outro lado, manteve o distrito como parte integrante da rede administrativa.

Acolhida pela Constituição de 1933, a Província foi admitida provisoriamente no Código Administrativo de 1936, que determinou a divisão do território continental em Freguesias, Concelhos, Distritos e Províncias, sendo a estas atribuído poder autárquico, o que se enquadrava na concepção que dela formulara Amorim Girão, definindo-a como “uma associação de Conselhos com afinidades geográficas, económicas e sociais”<sup>89</sup>.

A Província, enquanto novo órgão autárquico, era formada pelo Conselho Provincial e a pela Junta de Província; no primeiro tinham assento os representantes das Câmaras Municipais, das Federações de Grémios, dos Sindicatos Nacionais, das Associações ou Institutos de utilidade local, das Universidades, dos professores efectivos dos estabelecimentos do ensino secundário, dos professores efectivos das Escolas Técnicas e, finalmente, os directores escolares; estes elementos eram eleitos no âmbito da actividade profissional que exerciam e denominavam-se procuradores.

A Junta era composta por um presidente, um vice-presidente e três vogais eleitos pelo Conselho Provincial, aquando da realização da sua primeira reunião.

No que respeita às respectivas atribuições, ressalta que o Conselho Provincial não possuía um poder significativo; limitava-se a eleger, como já se disse, os vogais da Junta de Província, a discutir e votar o relatório e o plano anuais de actividades, bem como a proposta para orçamento do ano seguinte, apresentada pelo presidente, para além de se pronunciar sobre as deliberações da Junta de Província, requisito legal indispensável para que estas pudessem ser aplicadas.

À Província foram cometidas competências na área de fomento e coordenação económica, da cultura e da assistência; logo, dela se esperava que contribuísse para a planificação regional e que interviesse na execução de determinadas acções adequadas ao fomento dos interesses da sua área de acção. Combinando estas potencialidades com a intervenção ao nível cultural, estaria a desempenhar as funções que lhe tinham sido reservadas na orgânica corporativista, unindo o regionalismo e nacionalismo.

Era espectável que uma alteração deste tipo trouxesse alguma contestação e muitos descontentamentos dentro do poder político dominante, isto porque a oposição, muito mais

---

<sup>89</sup> Artigo nº 231 do Código Administrativo de 1936.

preocupada em sobreviver à opressão e à perseguição que contra ela era exercida, tinha como prioridade resistir e cimentar forças, com vista a combater e derrubar o regime totalitário; essas contestações internas foram classificadas por A. Girão em três grupos: o que pretendia esvaziar o efeito da medida, pretendendo a sua sobreposição à dos distritos, do que se concluiria que nada tinha sido alterado; o dos tradicionalistas, que queriam, forçosamente, recuperar as históricas Províncias; e também o dos que, em nome do consenso, pretendiam uma divisão em que as Províncias coincidissem com áreas onde existiam cidades de importância nacional, como por exemplo, Porto, Coimbra, Lisboa, Évora<sup>90</sup>. Restavam ainda aqueles que questionavam a primazia que a capitalidade da Província poderia atribuir a outras cidades com que rivalizavam, e, para obviar a estas consequências, recorriam a argumentos históricos, geográficos e etnográficos que suportassem e legitimassem a criação de novas Províncias, com centralidades e fronteiras mais de acordo com as suas motivações pessoais.

Estas questões que, frequentemente, eram posicionadas em segundo plano, originaram desilusões e frustrações, principalmente porque a maioria de sedes de Distrito, ciosas das suas prerrogativas e perante a eminência de as perderem ou de as verem diminuídas, em função desta reconfiguração territorial, reagiram em conformidade; A. Girão apreendeu e referiu esta contradição: “se a categoria de capital de província para uns iria constituir apanágio de ricos, para outros, para o maior número, passou entretanto a ser encarada como apetecido asilo dos pobres”<sup>91</sup>.

Os apaniguados do distrito chegaram mesmo a utilizar os argumentos que A. Girão utilizou para diferenciar as “circunscrições territoriais com fins exclusivamente políticos e administrativos” e as “circunscrições com fins económicos”; isto porque as primeiras eram produto final da “vontade humana”, apresentando uma “natureza heterogénea”, e, embora “mostrando tendência para associar territórios com capacidade diversa de produção”<sup>92</sup>, possuíam a vantagem de serem reciprocamente complementares; daqui concluíam que se deveria voltar ao “status quo ante”, demonstrando, todavia, abertura para admitirem a federação de Distritos, conforme, aliás, sucedia já com os Municípios.

No entanto, de acordo com esta divisão, as Províncias, como autarquias, demonstravam «vantagens nacionais e regionais sobre os anteriores Distritos administrativos, pelo facto de serem em menor número e de corresponderem mais aproximadamente a uma divisão *natural*, antropogeográfica e económica do território», o que as tornaria num bom instrumento para uma governação mais

---

<sup>90</sup> A. Amorim Girão. *A divisão Provincial do novo código administrativo. Conferência realizada na Sociedade de Geografia de Lisboa, 1937*, p. 22.

<sup>91</sup> A. Amorim Girão, *ibidem*, p.12.

<sup>92</sup> Fernando Catroga, “A querela da divisão provincial na I República e no Estado Novo”, 2005, remete para o *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, nº 155, 16 de Dezembro de 1937, p.224.

adequada. E, para além disso, elas assentavam numa “base científica séria”, suportada “num estudo sereno e objectivo do interesse nacional e das conveniências locais e regionais”<sup>93</sup>.

A aplicação prática no terreno do edifício administrativo que A. Girão arquitectara e o Estado Novo elevou à dignidade legislativa, acabou num relativo fracasso, com a excepção de algumas excepções pontuais; haverá, então que procurar as razões deste insucesso. E, na verdade, existem algumas razões que podem contribuir para explicar este resultado.

Primeiramente surge-nos a questão da autonomia financeira que, na verdade, não atingiu um nível capaz de fornecer a capacidade tão necessária, principalmente em questões de investimento, já que o poder central nunca abdicou da sua quase neurótica obsessão pelo controle orçamental e pelo equilíbrio das contas nacionais; depois, o facto das cidades, “cabeça” das circunscrições provinciais e distritais, muitas vezes acumularem a situação de serem sedes destes dois tipos de divisão administrativa e, nestas circunstâncias, naturalmente que a tendência do governo ia no sentido de prestar apoio ao seu “agente político” - o Governador Civil; acresce ainda que este funcionário delegado do Governo detinha poderes e influências que cerceavam ou, pelo menos, conflituavam com as competências dos Concelhos Provinciais, demonstrando que o poder regional continuava a possuir, ainda, um cariz acentuadamente distrital.

Uma forte contribuição para os exíguos resultados alcançados foi dada por uma questão que tem a ver com a própria essência do regime: a relação de grande proximidade que regia a instauração do modelo administrativo e o tipo de sociedade que se pretendia criar, marcou, desde logo, o caminho de ambos, que nunca deixou de ser o mesmo; assim, os resultados positivos e os negativos eram-lhes comuns porque estavam indissociavelmente ligados. Logo, quando a intensidade do ardor militante começou a esvanecer-se nas hostes corporativas (e tal sucedeu já na década de 1940), não faltaram recriminações provindas do interior do partido único, criticando frontalmente o atraso verificado na construção do sistema corporativo e a sua debilidade: um dos que o fez foi Marcelo Caetano que, em 1950, afirmou ser Portugal “um Estado corporativo em intenção”, mas não “de facto”, ou seja, configurava “um Estado (...) de tendência corporativa: mas não um Estado corporativo”<sup>94</sup>.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, o colapso total das forças antidemocráticas redundou num alargar do prestígio das democracias liberais e, em contraponto, num recuo e encolhimento dos regimes baseados em sistemas totalitários; por outro lado, as novas realidades económicas levaram que o Governo português de então tivesse de adaptar-se às condicionantes internacionais; acrescia que a emergência da emancipação dos povos colonizados e o recém-criado Movimento dos Países

---

<sup>93</sup> Fernando Catroga, *ibidem*, remete para o *Diário das Sessões da Assembleia Nacional*, nº 185, 13 de Abril de 1938 p.225.

<sup>94</sup> Marcelo Caetano, *Páginas inoportunas*, s.d, p.123.

Não Alinhados foram colocando cada vez mais pressão no que respeita à questão dos territórios sob administração portuguesa situados fora da Europa. Também no campo económico-social foi necessário efectuar uma nova abordagem no que concerne ao modelo de planificação, que foi aceite pelo regime, mas no quadro de um sistema rígido e repressivo, sempre controlado e orientado pelo espantilho da lógica do Estado; neste contexto, a “região” libertou-se, finalmente, do domínio que sobre ela sempre exercera a “Província”.

Nos finais da década de 1950 não era muito optimista o balanço que o regime fazia relativamente ao desempenho da província enquanto modelo autárquico; Cancela de Abreu, um dos líderes da União Nacional, lamentava a inércia latente no país e no governo quanto esta matéria, afirmando que as Províncias são “autarquias mortas, talvez pela forma como foram traçadas as suas fronteiras, atendendo mais a discutíveis critérios geográficos e económicos do que às afinidades naturais entre os concelhos”; propunha uma solução, que se consubstanciaria em voltar “a considerar o *Distrito* como autarquia e ficando a *Província* como uma mera circunscrição territorial, sem órgãos próprios”, o que implicava “alterar a própria letra da Constituição”<sup>95</sup>.

Neste aspecto seria secundado por Marcelo Caetano, ao referir que “se a lei não tivesse ficado letra morta, as províncias podiam ter desempenhado papel de relevo, que não tiveram por debilidade da vida local e por desinteresse dos governos”<sup>96</sup>; além disto, o Professor de Direito argumentava que a inexistência de um representante do poder central na Província relegava esta para um plano inferior relativamente aos dignitários nomeados pelo Estado, tais como os Governadores Cívicos e os Presidentes de Câmara; isto porque se houvesse uma representação estatal na Província, esta poderia, assumir um papel mais importante e, principalmente, mais actuante. Ora, aquilo que realmente se verificou na disputa entre as forças autárquicas, foi a prevalência, total e absoluta, dos interesses do poder central que sempre se colocaram acima de tudo e de todos.

No ano de 1957, a Província estava a perder influência e a perder adeptos, sinal de que os seus adversários distritalistas estavam em vantagem; conclui-se que a Província não correspondia às necessidades de planificação, extinguindo-se, portanto, a sua utilidade autárquica e, deste modo, seria necessário voltar-se, novamente, ao Distrito, o qual deveria ser considerado como uma autarquia local, reduzindo-se a figura da Província a uma mera circunscrição territorial.

E neste ponto, mais uma vez a opinião dos geógrafos foi essencial para a abordagem desta questão; sabemos já que o Professor Orlando Ribeiro não tinha uma visão coincidente com a da divisão geográfica que fora plasmada no Código Administrativo; no entanto, por sua parte, preconizava que

---

<sup>95</sup> João Paulo Cancela de Abreu, “O actual sistema de administração local”, 1957, p.144.

<sup>96</sup> Marcelo Caetano, *Manual de direito administrativo*, 6ªed., 1963, p.402.

os Distritos, “a despeito da sua heterogeneidade aparente”, não constituíam, de modo algum, “divisões arbitrárias”, tendo antes contribuído para procurar encontrar uma harmonia entre a população e o território. E, a seu favor, possuíam uma experiência histórica de mais um século, facto que lhes conferia “uma certa tradição, que atenuou, por força, o que de arbitrário possa ter havido no seu estabelecimento”<sup>97</sup>.

Na óptica de O. Ribeiro o papel da Geografia nestas matérias é o de que “não pode, só por si, traçar os limites de divisões administrativas, uma vez que estes não são de índole propriamente geográfica. Mas pode fornecer elementos para uma remodelação administrativa através dos seus métodos de pesquisa e elaboração. (...) o problema da divisão administrativa não deve ser apenas encarado (ou ser encarado de preferência) pelo lado político, ou económico, ou demográfico, ou social, ou agrícola, mas por todos em estreita correlação”; por isso, ao geógrafo seria atribuída a tarefa de “se não dizer a *última palavra*, ao menos ter alguma coisa de preciso e de objectivo a comunicar”<sup>98</sup>. Porém, como a decisão era exclusivamente política, a solução encontrada foi a de recorrer à divisão administrativa anterior a 1933.

A extinção da Província como ente autárquico ocorreu em 1959, no âmbito de uma revisão constitucional, decisão fundamentada num parecer emitido pela Câmara Corporativa; neste, após um intróito em que, sinteticamente, se aludia à disputa entre os provincialistas (com Amorim Girão à cabeça) e os distritalistas (onde se evidenciava Vale de Guimarães, também autor, em 1937, de uma proposta de divisão territorial, que teria sido objecto de diversos apoios), justificava-se a deliberação tomada em função dos resultados insatisfatórios obtidos pelo modelo instituído em 1933; nesta linha, apontava-se o Distrito como alternativa válida, pois só ele se apresentava como “uma verdadeira comunidade de interesses, de conveniências, de afinidades e de sentimentos das populações e dos municípios”, ao passo que Província não possuía “tradição entre nós como circunscrição administrativa e como autarquia local”, pelo que a sua continuidade apenas se admitia “para efeitos científicos como também para os de mais efeitos, excluindo os de administração autárquica”<sup>99</sup>.

Não é crível que os verdadeiros motivos para esta mudança radicassem no facto alegado de que a maior dimensão da Província relativamente ao Distrito inviabilizasse um intenso aprofundamento da planificação regional; pesou, provavelmente mais, o reconhecimento do insucesso quanto ao grau de desenvolvimento e implementação do corporativismo, nomeadamente ao nível das suas cúpulas e o

---

<sup>97</sup> Orlando Ribeiro, *A Geografia e a divisão regional do país. Comunicação apresentada na sede do Centro de Estudos Político-Sociais no dia 9 de Janeiro de 1957*, p.16.

<sup>98</sup> Orlando Ribeiro, *ibidem*, pp.31-32.

<sup>99</sup> Fernando Catroga, *ibidem*, referencia o” Parecer nº 10/VII. Proposta de lei nº 18. Alterações da Constituição Política” do *Diário das sessões da Assembleia nº 93*, 1959, p.234.

conturbado processo da eleição para a Presidência da República, em 1958, para além do crescente impacto da questão colonial, principalmente a nível internacional. Será, também, de ter em conta que o modelo provincial foi pensado para cativar os prosélitos locais e estava adequado à especificidade ruralista e agrícola de uma sociedade com essas características; logo, não faria sentido continuar a empregá-lo quando as condições objectivas, políticas, sociais e económicas eram já totalmente diferentes e o regime entrara numa fase de maior pressão.

Aliás, no refluxo do conturbado processo da candidatura de Humberto Delgado, o abalo e o susto sofrido levou os líderes da União Nacional a procurarem, como diziam, reforçar e aprofundar as instituições corporativas, o que se traduziu na abolição da única forma de participação popular num sufrágio universal e directo que ainda existia - a da eleição do Presidente da República.

E foi então, por deliberação da Assembleia Nacional, que, em 1959, o Distrito substituiu a Província, adquirindo, de novo, a categoria de autarquia; esta alteração tornava mais efectivo o controlo e a interferência do Governo, através das figuras do Governador Civil e dos Presidentes das Câmaras; o Distrito tinha, agora, as funções de “uma autarquia super-municipal, destinada a reunir os esforços dos municípios, a orientá-los e a apoiá-los.” (art. 311º)<sup>100</sup>. Mas, na verdade, o poder efectivo continuava centrado no Governador Civil e, deste modo, recuperava-se o apoio dos distritalistas, do mesmo passo que se simplificava a estrutura administrativo-burocrática e, ainda, simultaneamente, se consolidava o aparelho político, numa altura em que a sua capacidade teria que ser posta à prova.

A “morte” da Província não gerou descontentamentos de maior no seio da União Nacional, o mesmo se verificando nos sectores da Oposição; os herdeiros da cultura republicana tinham em mãos questões políticas que, do seu ponto de vista, eram mais prementes, nomeadamente as que se prendiam com as relativas à luta pelos direitos políticos e civis; por seu lado, para as facções marxistas, porque a sua ideologia era vincadamente marcada pelos princípios do centralismo democrático e da planificação, esta questão não teve qualquer reflexo significativo.

Aliás, pode dizer-se que as opções descentralizadoras tinham pouco peso no programa e nas actividades dos oposicionistas; durante a campanha do General H. Delgado, em 1958, apenas uma intervenção de Jaime Cortesão tratou o tema, numa alusão ao Código Administrativo aprovado pelo Estado Novo, acusando-o de ser ainda pior do que o dos tempos dos Cabrais (1842), sendo que uma idêntica referência ficou registada no *Programa para a Democratização da República*; e dos três conhecidos Congressos Republicanos de Aveiro, apenas no terceiro, em 1973, se abordou a questão, mediante a enumeração das desigualdades existentes no desenvolvimento económico das regiões.

---

<sup>100</sup> Marcelo Caetano, *Manual de Direito administrativo*, 6º ed, 1963, p.434.

Reclamava-se, ainda, a eleição, por sufrágio directo e universal, dos órgãos do poder autárquico e a diminuição da interferência do poder central sobre aquele.

Embora os parâmetros da planificação económica e dos equilíbrios regionais superassem a dimensão das áreas distritais, reconhece-se que tal não implicava, necessariamente, o recurso a uma divisão administrativa como a Província, embora, certamente, reclamasse a existência de um corpo organizativo de índole regional, a fim de arcar com as tarefas de elaboração, coordenação e concretização dos diversos planos parcelares de desenvolvimento e articular as actuações das autoridades administrativas, centrais e regionais.

#### 1.1.8. - O III Plano de Fomento e a institucionalização do planeamento regional

É desta premência que surge um outro conceito, o de “região-plano”, um organismo de feição regional, que vai substituir as Juntas Distritais, “com as funções de coordenar os planos parciais de desenvolvimento, de promover os respectivos estudos especializados, de estabelecer a ligação entre as administrações central e regional e de reestruturar e dinamizar a administração local em todos os aspectos - técnico, financeiro, sócio-económico, educacional, cultural e político.”<sup>101</sup> Estas regiões eram entendidas como um paradigma emergente,<sup>102</sup> e o Decreto-Lei nº 48905, de 11 de Março de 1969, procurava criar uma estrutura orgânica que suportasse a concretização das políticas regionais postuladas pelos denominados Planos de Fomento<sup>103</sup>; neste normativo também se estabeleciam as formas de articulação ente as autoridades regionais na elaboração do Plano para cada uma delas.

O país foi dividido em quatro regiões: Norte (composta pelo Norte Litoral e pelo Norte Interior), Centro (subdividida em Centro litoral e Centro interior), Lisboa (Lisboa litoral e Lisboa interior) e Sul (Alentejo e Algarve), a que acresciam as regiões dos arquipélagos da Madeira e dos Açores.

Cada região possuía uma Comissão Consultiva, com competências distribuídas pela coordenação das actividades relativas ao desenvolvimento económico, passando pela elaboração e preparação da inerente planificação, acompanhamento de execução, emissão de pareceres sobre as diversas fases do planeamento e relativamente aos meios necessários à concretização dos objectivos definidos, entre os quais as opções sobre as políticas governamentais de dotação desses instrumentos a cada uma das regiões.

---

<sup>101</sup> *IIIº Congresso da Oposição Democrática de Aveiro*, Conclusões, 1973,p.109.

<sup>102</sup> António Simões Lopes, *Desenvolvimento Regional*, 4ªed. pp. 273-387 e António Amaro, *Economia e desenvolvimento da Beira Alta* , 2003, Vol.2,p.561 e ss.

<sup>103</sup> Cf. Paulo Reis Mourão, “O Planeamento Regional em Portugal e na Comunidade Europeia” in *Revista Galega de Economía*, vol, 16, nº 2, 2007 e António Melo, *Memória & Prospectiva 1 – Da Província à Região-Plano*, CCDRN, 2009.

### 1.1.9. O Regime Democrático implantado em 25 de Abril de 1974 - a Constituição da República de 1976

Com o derrube do regime corporativo-fascista e a posterior aprovação da nova Lei Fundamental do País, o Distrito foi desprovido das funções de autarquia e o novo regime veio a consagrar a tradição do municipalismo, uma vez que concedeu bastante importância ao poder dos Conselhos, agora democraticamente legitimados pelo sufrágio universal e directo.

Por outro lado, a nova organização administrativa territorial instituiu um modelo de descentralização e a criação de novos órgãos de administração regional, tais como a Assembleia regional, a Junta regional e o Conselho regional, continuando a prever a existência de regiões-plano.

Posteriormente, em 1977, a Lei ° 179/77, de 25 de Outubro, denominada “Lei das Autarquias”, estabelece e fixa as atribuições das autarquias locais e fixa a competência dos respectivos órgãos dirigentes; dois anos depois, a Lei nº1/79, (Lei das Finanças Locais), de 2 de Janeiro, vem prestar um contributo assaz significativo para a solidificação e enraizamento dos entes autárquicos, explicitando e definindo, com mais clareza, as fórmulas e métodos de distribuição das verbas atribuídas pela Administração Central; já depois da admissão de Portugal no espaço unitário europeu, em 1986, as capacidades financeiras das autarquias recebem um preciso estímulo, ao beneficiarem das verbas providas dos diversos fundos estruturais de coesão.

Embora já previstas em legislação anterior desde 1977, é somente através do Decreto-lei nº 494/79, de 21 de Dezembro, que são instituídas as Comissões de Coordenação Regional - CCR's, criando-se as do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve; concebem-se como organismos externos do Ministério da Administração Interna, com vocação para auxiliar um poder autárquico de formação recente e curta experiência, de forma a constituírem um suporte para a descentralização de funções em favor dos municípios.

Mais tarde, já em 1986, Portugal decide adoptar, para fins estatísticos, a divisão do seu território com base nas NUTS (Nomenclatures d'Unités Estatistiques), sistema vigente na então Comunidade Económica Europeia e, deste modo, passam a existir unidades de nível I, II e III; à primeira pertencem as três grandes regiões naturais do País, o Continente, a Madeira e os Açores, enquanto que na área continental o âmbito de cada CCR - Comissão de Coordenação Regional, constitui uma NUT II e estas são, por sua vez, subdivididas em NUTS III, ficando a existir, ao todo, vinte e oito, cada uma delas agrupando vários concelhos; os arquipélagos da Madeira e dos Açores constituem, também, uma NUT de grau II e outra de grau III.

#### 1.1.10. O referendo sobre a regionalização efectuada em 1998

Já nos finais da última década do século XX, a questão do da divisão administrativa do território e, logo, do regionalismo voltou a ser agitada na cena política portuguesa, tendo mesmo ocorrido um referendo nacional sobre a matéria no ano de 1998.

Depois de um controverso processo em que estiveram sob discussão várias opções quanto às propostas de desenho do mapa que dividia o país em regiões, veio a ser submetido a sufrágio o que propunha as seguintes oito: Entre-Douro e Minho, Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Litoral, Beira Interior, Estremadura e Ribatejo, Região de Lisboa e Setúbal, Alentejo e Algarve.

Realizado o referendo em oito de Novembro de 1998, o resultado final não se tornou vinculativo, dado que ficou por ser atingido o requisito constitucional de se constatar nas urnas uma opção, no sentido do “sim” ou do “não”, superior a cinquenta por cento dos votos expressos; assim e até ao presente, não está, portanto, disponível um indicador convincente e seguro sobre o que, na realidade, a população portuguesa pensa sobre esta questão.

Sobre todo este processo vieram a lume várias, antes e depois da sua ocorrência, várias opiniões, explicações e teorias; de entre elas e num registo elaborado e aprofundado, o Professor José Reis<sup>104</sup>, ao referir-se a este assunto, começa por dizer que esta foi uma oportunidade perdida para que, pela primeira vez, se pudesse debater amplamente na sociedade portuguesa uma temática que considera completamente ausente do debate político em geral, do discurso político-partidário e mesmo do seio das classes dirigentes - a cultura do território.

Adiantando que este conceito se torna essencial para promover a capacidade de inovação social de qualquer País, refere que, pese embora o facto de Portugal possuir um elevado potencial em termos de diversidade e mobilização territorial, o certo é que a cultura e a racionalidade territoriais rareiam e também no espaço público inexistem formas de expressão de opinião e modelos de afirmação dos princípios de gestão sócio-política que acolham, caucionem e consagrem os muito abundantes dados que, em sede da realidade sócio-económica, nos são disponibilizados.

Repara o Autor, no entanto, que, ao invés, ganham especial notoriedade as opiniões e os interesses daqueles que não têm em conta o território e as formas de vida colectiva da nossa sociedade, o mesmo sucedendo a determinadas formas inorgânicas e pouco equilibradas de defender os interesses regionais e promover a sua discussão, facto que contamina o debate sobre a regionalização manchando-a com conotações “exóticas” ou “folclóricas”.

---

<sup>104</sup> José Reis, “Por uma Cultura do Território; Notas sobre o Processo de Regionalização (1995-1998)”, in *Oficina do CES*, nº111,1998.

Pelas razões que deixou indicadas, o Autor afirma que o processo de regionalização teria sido a altura ideal para proceder a uma reflexão séria sobre o País, no seu todo e para analisar criticamente os acontecimentos mais relevantes em Portugal nas últimas décadas, precisamente quando se sedimentam processo de modernização de índole económica e social, cujas bases e dinâmicas tiveram um cunho territorial.

Abordando o modo como decorreu o debate sobre o tema em causa, entre os anos de 1995-1998, conclui que, perante um projecto desta índole, teria forçosamente de se analisar os respectivos fundamentos, de se interpelar os protagonistas principais e avaliar a capacidade e a adequação dos locais em que o debate se desenrolou; por outro lado, ficaram por se conhecer vários dados relevantes relacionados com os procedimentos adoptados, tais como: que tipo de articulação houve entre a sede de decisão parlamentar e a sociedade civil, se a deliberação tomada teve em conta toda a informação disponível (incluindo o importante vector dos aspectos técnicos), se esteve ou não presente o factor “racionalidade territorial” e de que forma, qual foi o papel dos partidos políticos nos contactos estabelecidos com as populações, como foi idealizada a relação do Estado face às realidades regionais. O Autor remata a sua reflexão dizendo que, se não se é possível interrogar sobre a utilização da cultura territorial, então deveremos questionar sobre o tipo de cultura territorial que se tem vindo a fomentar.

Partindo desta posição, José Reis avança para a apresentação do que considera serem os dois pilares da regionalização: a reforma do Estado e o desenvolvimento do território.

No que respeita ao primeiro deve-se notar que a reestruturação do Estado passa por averiguar, primeiramente, que tipo de aparelho administrativo estatal se nos apresenta; e verificamos que embora a sua actual estrutura esteja amplamente difundida pelo território, isso não assegura a sua eficiência pública, conforma se constata em concreto.

Em Portugal existe um excesso de burocracia e uma sobreposição ineficaz dos meios administrativos, com grande deficit de qualidade e eficiência quanto aos serviços que presta e no que respeita aos projectos que supervisiona; ao invés de outros países, quanto à organização das políticas públicas, apenas possuímos uma administração central que, claramente, está mais dedicada a outras funções e um poder local fraco e sem recursos; e isto porque nunca existiu a preocupação de criar níveis de governo intermédios que pudessem colmatar o enorme vazio e a grande distância entre aqueles dois estratos administrativos de organização das políticas públicas.

Para além dos elevados custos de uma regionalização que não funciona, teremos que contabilizar o desperdício em meios humanos detectados por todo país; como exemplo, basta confirmar que em

cada uma das cinco regiões-plano existentes operam muitos milhares de funcionários integrados em organismos que se limitam a ser uma “antena” regional dos Ministérios.

A estruturação dos serviços faz-se através de uma relação vertical, do centro para a periferia, estando ausente qualquer lógica horizontal (territorial) que os articule entre si e no espaço de cada região.

Tão aberrante “status quo” nem sequer é de estranhar pois que a sua estruturação não teve sequer como ponto de partida um projecto de descentralização; no entanto, para além da gritante ineficácia demonstrada, o pior de tudo é que não se confere às políticas públicas a base territorial de que carecem para sua aplicação. Por isso constitui um evidente embuste falar-se nos custos que eventualmente haveria o erário público de suportar para pagar os vencimentos correspondentes aos cargos necessários à formação de cada junta regional; isto porque a redução de despesas que resultaria da reforma de uma pesada máquina que alberga milhares de pessoas ultrapassaria largamente os supostos aumentos de despesa criados pela regionalização.

O segundo pilar que o Autor considera essencial à regionalização é o do desenvolvimento do território; seria importante que a cultura política e social do país compreendesse que o território não constitui apenas um espaço físico, um local onde se produzem determinadas actividades; ele é, antes, um recurso de desenvolvimento, composto por actores e agentes, por relações de diverso tipo, em que se incluem as de proximidade, estas geradoras de sinergias e mobilizadoras de capacidades. Acresce também que o território constitui a mais completa expressão da diversidade de um país e esta é, por si própria, um verdadeiro recurso e nunca uma limitação.

Em Portugal, como o Autor já referira, escasseiam a consciência e a racionalidade territoriais e talvez por isso o país tenha dificuldades em se identificar, embora seja possuidor de identidades territoriais fortes; o que falta é saber como interpretar o funcionamento estrutural de vida colectiva enquanto manifestação de concretas realidades sócio-económicas organizadas e de contextos espaciais bem identificados.

Mesmo antes da Revolução de Abril de 1974 se conseguiu caminhar na identificação de dinâmicas e espaços regionais de natureza estrutural; também na década de oitenta e nos inícios dos anos noventa do século passado foram elaborados estudos territoriais relevantes, os quais permitiram mapear a economia nacional, as estruturas familiares, os sistemas produtivos locais, as áreas de influência das componentes do sistema urbano, conseguindo deste modo traçar a espessura interna da sociedade; acresce que as CCR's (Comissões de Coordenação Regional) se prestigiaram e reuniram valiosos conhecimentos; mas mesmo assim, os responsáveis políticos nunca souberam valorizar ou

recorrer a estes conhecimentos e nem se preocuparam em divulgá-los, naquilo que seria um acto fundador da tão necessária cultura política no território.

Se a questão fundamental do processo de regionalização consiste em ligar o Estado e o desenvolvimento aos espaços territoriais e diversificados que constituem o nosso país, então deveremos averiguar o que conhecemos quanto a estas matérias; sabemos que uma das riquezas de Portugal é a sua heterogeneidade estrutural; uma outra mais valia resulta da existência de uma ciência regional criativa que conhece o País e as suas dinâmicas e sabe transformá-las sob forma de conhecimento; depois do 25 de Abril, esta ciência regional teve um desenvolvimento intenso, principalmente nos cursos de Economia, Sociologia, Geografia (onde se inclui um área de especialização em Ordenamento do Território), do mesmo modo que se verificou um inédito conjunto de trabalhos cujo objecto consistiu em observar e estudar o País na sua totalidade, sem se limitarem à bicefalia Porto/Lisboa.

Todo esse acervo de conhecimentos e saberes fez com que o Portugal democrático tivesse adquirido consciência da sua diversidade e dela se serviu para aquilo que melhor soube construir: superar crises sociais e limitar a sua extensão, na defesa da coesão nacional. Esta constatação ficou bem evidenciada durante os anos setenta, em que a grave crise estrutural, económica e social que atingiu a região de Lisboa - Setúbal (possuidora de uma urbanização muito densa e fortemente industrializada) só não se transformou numa crise social generalizada devido ao facto dessa situação negativa ter sido, em grande parte, compensada pelo dinamismo, pela capacidade de criação de emprego e de criatividade social demonstrada pelas zonas de implantação das pequenas e médias empresas, pela diversificação industrial e pela urbanização e industrialização dispersas das zonas Centro e Norte Litoral. Este exemplo pode ilustrar que é a diversidade e não a homogeneidade ou a centralização que implementa a dinâmica económica e social das sociedades humanas organizadas.

Finalizando, o Professor José Reis elabora uma conclusão dirigida aos temas da regionalização e do território, cujas principais pontos se relacionam com o facto do debate sobre este importante tema se ter efectuado à margem da realidade territorial e na ausência de um enquadramento técnico -político capaz e competente; que a forte coesão social existente em Portugal assegura a viabilidade de ser implantado em Portugal um projecto de regionalização à margem de particularidades linguísticas, culturais ou religiosas, sendo este um factor altamente favorável à regionalização e não um entrave a esta; que o aquilo que torna o processo de regionalização num ferramenta ao serviço do desenvolvimento são as mais-valias extraídas da diversidade estrutural e sócio-conómica do País; que para haver um verdadeiro desenvolvimento, a regionalização tem de basear-se num profundo conhecimento do território e nunca servir interesses eleitorais ou percepções meramente políticas dos

espaços de influência; que o grande apoio à finalidade da regionalização será o poder local, conhecedor por excelência da limitação dos meios a seu dispor e das ineficiências de uma administração central que se encontra muito longe, nomeadamente no que respeita à promoção ao desenvolvimento; que a actual estrutura administrativa do Estado e dos órgãos periféricos é incomportável, assim como é comprovadamente extrema a sua ineficácia; que Portugal, sem um processo de regionalização, incorre no grave risco de tornar se definitivamente macrocéfalo e bipolar, reduzindo o debate regional às áreas metropolitanas de Lisboa/Porto; que as dificuldades de elaboração do mapa regional não têm nada a ver com o número de regiões a criar, importante sendo a respectiva coerência e que, para compreender isto, é fatalmente necessário conhecer o território; e que, por último, contrariamente a algumas opiniões expressas, os processos de integração dos países ao nível transnacional, como é o caso de Portugal na União Europeia, impõem a mobilização total das capacidades nacionais e exigem que seja forte a *espessura* interna das nações.

#### 1.1.11. A Regionalização em Portugal no dealbar do século XXI

Após alguns anos de estagnação, a questão da regionalização voltou a ter eco na vida política portuguesa no ano de 2002, com a ascensão do XV Governo Constitucional, liderado por Durão Barroso e fruto de uma coligação entre os partidos PSD e CDS; avançou-se para uma remodelação na divisão administrativa do País, embora sem um cunho muito aprofundado e que se caracterizou por implementar um mapa regional composto por unidades territoriais com reduzida dimensão, de três categorias: Grandes Áreas Metropolitanas, Comunidades Urbanas e Comunidades Intermunicipais; simultaneamente, procedeu-se a descentralização de algumas Secretarias de Estado, sediando-as fora da capital.

Com o advento do primeiro Governo do PS de maioria absoluta, chefiado por José Sócrates, as ténues reformas descentralizadoras anteriormente iniciadas tiveram o seu fim, trocadas que foram por uma crescente diminuição dos serviços públicos instalados nas periferias, concretizada no encerramento de unidades de saúde, de estabelecimentos de ensino e de centros de unidades estatais de segurança pública, principalmente em regiões já de si altamente periféricas (Trás-os-Montes e Alto Duro, Beira Interior e Alentejo); do mesmo passo, projectaram-se um conjunto de obras públicas de grande envergadura e de custos avantajados, quase todas centradas na área envolvente de Lisboa (o novo aeroporto, a requalificação da frente ribeirinha da capital, a terceira ponte sobre o rio Tejo).

Concomitantemente, procedeu-se à travagem de projectos previstos para o restante território nacional, como o do há muito decidido alargamento da linha do metropolitano do Porto e a

interrupção da construção de mesmo meio de transporte para Coimbra, deliberações que foram acompanhadas com outras medidas prejudiciais para as populações de interior e da periferia, consubstanciadas na tentativa de portajar as auto-estradas de Entre Douro e Minho e no desinvestimento nas vias ferroviárias, factores que induziram um sentimento de crescente insatisfação e contestação por parte das populações mais afectadas.

## CONCLUSÕES

Este trabalho de investigação teve como principal finalidade estudar o modo como, actualmente, se processa a construção da União Europeia, tendo em conta as fases de alagamento já ocorridas e a forma como se vai fazendo a integração de tantas diversidades, especificidades e diferenciações (as já presentes e as que vão chegando), no todo europeu; a forma como se vai realizando a síntese e a articulação entre todas elas, sem descurar a preservação da unidade, pareceu-nos um trabalho deveras interessante, até porque o lema da União Europeia - *a unidade na diversidade* - nos fornece a expectativa de confirmar a sua compatibilidade com a realidade que vivemos.

A fase crucial e os avanços e recuos porque passou a ratificação do Tratado de Lisboa, não é um indicador favorável sobre o entendimento e cooperação entre os Estados-membros, o que levanta preocupações acerca da democraticidade interna da União Europeia a todos os níveis e, principalmente, nesta fase de integração cada vez mais acelerada, tema que também chamou a nossa atenção.

Por outro lado, avaliaram-se os pontos considerados mais favoráveis à integração e aqueles que lhe podem criar mais obstáculos, tendo-os classificado em duas categorias: forças centríptas e forças centrífugas; procedeu-se a sua inventariação, procurou-se compreendê-los nas suas manifestações concretas e através da sua evolução histórica, buscou-se entender porque e como agem (e interagem) em face dos condicionalismos da construção europeia e tentou-se descobrir e conhecer o modo de potenciar as suas vertentes mais favoráveis à integração.

Naturalmente que ao longo deste percurso de investigação, estudo e reflexão se foram delineando e formando no nosso espírito algumas ideias e determinadas convicções que, a título, conclusivo, se passam a enunciar.

É patente e notório (e isto é aqui referido como um ponto prévio, uma constatação dir-se-á meramente lógica e previsível, mas que se foi transformando, no decorrer deste trabalho, numa convicção pessoal amplamente fundamentada) que a construção da unidade europeia, sendo uma tarefa extremamente complexa e difícil, deverá ser encarada com a noção de que ela se realiza passo a passo, sem “queimar etapas”; e que cada um desses passos e cada uma dessas etapas deve ser solidamente percorrida, de uma forma segura e objectiva, cumprindo os procedimentos e efectuando todas as tarefas de carácter técnico, administrativo e político necessárias à sua consolidação; para tal, deve ser convocada uma discussão ampla e séria com as populações dos Países-membros, numa abertura total à sua participação no debate, que se deseja consiga atingir o maior número possível de intervenientes; só assim será viável atingir um modelo de construção “de baixo para cima”, essencial à respectiva legitimação democrática.

A forma de apresentar os temas, as diversas soluções apontadas e os objectivos a atingir deverá (salvaguardando, obviamente, a essência desses projectos) ser simples e directa, colocada ao alcance da percepção do cidadão europeu comum, por forma a que as decisões tomadas sejam por ele compreendidas, interiorizadas e aceites, na convicção que foram escolhidas as melhores opções e que a sua intervenção (ou real possibilidade de intervenção) as valida e legitima. Em suma, procurar, por todos os meios, chegar até ao patamar em que se encontram as populações e envolvê-las no processo decisório dos temas mais estruturantes da construção europeia.

Num processo em que, forçosamente, se manifestam diversas sensibilidades quanto às questões da soberania, é imperioso que a articulação entre as posições divergentes no que respeita à respectiva transferência dos Países-membros para a estrutura dirigente da União Europeia tenha em conta as estritas necessidades de contemplar aquelas que são verdadeiramente essenciais, explicitando, de forma clara e objectiva, sem quaisquer subterfúgios, subtilezas ou manipulações, as razões que subjazem a essa solução.

Neste ponto, é extremamente importante lançar mão de mecanismos e operatividades que se encontram em permanência no conceito de Estado-nação, cujas potencialidades (elidindo presunções e previsões apressadas sobre o seu colapso total) continuam amplamente válidas, desde que devidamente entendidas, reformuladas e adaptadas no âmbito do actual contexto sócio - político. É certo que grande parte das suas denominadas características clássicas sofreu alterações, implicando que nele se operassem várias mutações e, por conseguinte, o Estado-nação de há mais de cinquenta anos não é, hoje em dia, o mesmo, ou então não conseguimos reconhecê-lo da mesma forma; vários factores contribuíram para tal situação, entre os quais um dos mais relevantes foi o da globalização, principalmente na sua vertente económica, inserida no fenómeno da mundialização.

Porém, a vocação e utilidade do Estado-nação (ou do Estado, “tout court”) como estrutura organizativa e reguladora da sociedade, com um lastro histórico que as legitima, encerra potencialidades e funcionalidades operativas de grande utilidade que não podem nem devem ser ignoradas e que, no dia-a-dia, se afirmam com real valor nas mais diversas áreas da vida social, permitindo a intervenção em questões de interesse público e do bem comum que não podem deixar de estar devidamente reguladas.

Por tal razão, não se podia deixar de abordar o conceito de fronteira, uma típica criação e uma das mais emblemáticas funcionalidades do Estado-nação e que, por isso mesmo, esteve e está sujeita às transformações por que aquele passou, bem como também esteve e está no centro da querela contemporânea que os envolve.

Acompanhando a tese defendida pelo investigador Rui Cunha Martins, a fronteira não deve ser entendida como uma ponte por onde tudo passa, num e noutro sentido, sem entraves e sem conhecermos a sua origem e o seu destino; mas também não pode ser considerada como uma porta de carácter fixo e rígido, principalmente no actual contexto internacional; ela tem que demonstrar capacidade para se flexibilizar, evoluindo para um ponto de negociação, pois, em determinados momentos, as suas funções oscilarão entre a afirmação e a negação (incluindo ou excluindo), pelo que figurativamente será talvez mais apropriado apelidá-la de *porta de vai/vem*.

Por outro lado, a fronteira comporta potencialidades certamente imprescindíveis; as suas capacidades de adaptação a novas situações, a sua reprodutibilidade e mobilidade aliadas ao facto dela emanar um dispositivo contendo mecanismos operativos capazes de responderem adequadamente aos desafios e questões concretas que hoje se colocam no âmbito da União Europeia, constituem uma prova evidente da preciosa utilidade prática que possui, bem expressa, desde logo, no papel desempenhado na legitimação democrática das suas actuais e, eventualmente, futuras fronteiras.

Ainda no que respeita aos factores potencialmente obstaculizadores do processo de integração, avulta a questão das pulsões autonómicas latentes dentro da União Europeia e as regiões autónomas já consagradas; trata-se de situações pré-existentes e com forte sedimentação histórico-cultural e sócio-política e a sua abordagem deverá, logicamente, ser cautelosa e criteriosa; a questão fundamental é saber como, concomitantemente, poderá a estrutura da União Europeia e a dos próprios Estados-membros conciliar as conflitualidades decorrentes destas realidades.

A análise do exemplo espanhol (como caso prático) e do exemplo belga, fornecem pistas excelentes sobre esta temática, dado que constituem casos concretos, embora com várias dissemelhanças que os colocam em níveis diferenciados, dos quais podemos apreciar a evolução, os resultados e as consequências.

Em Espanha, o modelo de autonomia, constitucionalmente consagrado desde 1978 e tipificado nas Comunidades Autónomas, em articulação com os restantes entes administrativos e, nomeadamente, com o Estado central, parece ter actualmente esgotado as suas virtualidades e tem-se revelado, de alguma forma, perigosamente inclinado para reclamar consecutivamente níveis mais elevados de competências próprias, numa espiral progressiva que pode mesmo vir a colocar em causa a integridade do território nacional.

Já na Bélgica, a situação parece insustentável, dado que a célere passagem de um Estado unitário para um Estado regional e, logo de seguida, operando-se a instituição do modelo federal, deixou um rasto de conflitos institucionais verdadeiramente inextricável, cuja solução se arrasta há mais de dois

anos. Todas as alterações foram efectuadas tendo como pano de fundo acordos partidários e de cúpulas, parciais e pontuais, sem a existência de um projecto político previamente discutido e aprovado e na ausência de qualquer modelo teórico pré-fixado; enfim, um processo durante o qual se ignorou, pura e simplesmente, a participação dos cidadãos (o referendo é uma instituição inexistente nas leis constitucionais belgas) e tudo isto redundou numa profunda cisão étnica e social e originou uma enorme tensão entre a comunidade de língua flamenga e a dos francófonos (os Valões) que já atingiu a própria capacidade operativa dos serviços públicos estatais, com vários incidentes que atestam um nível de ineficácia crescente e alarmante.

Estas constatações alertam para a necessidade de serem criteriosamente estudadas, preparadas e concretizadas todas as decisões político-constitucionais que digam respeito às várias situações existentes no território da União Europeia onde se nos deparam este tipo de realidades; a sua resolução adequada exige uma inventariação e uma identificação exaustivas das circunstâncias concretas, para um total esclarecimento das questões verdadeiramente essenciais; requer a implementação de tarefas de esclarecimento mútuo, impõe decisões negociadas e o estabelecimento de organismos funcionais que promovam uma actuação consensual e equilibrada, com mútuo e assegurado respeito pelas competências atribuíveis aos vários níveis de governação e com um absoluto comprometimento do respeito por cada responsabilidade e autoridade reconhecida, que permita a articulação dos diversos estratos de decisão sem perturbações nem intromissões exteriores.

A intangibilidade do todo territorial nacional terá que ser devidamente preservada, dentro do pressuposto que as autonomias são a expressão de uma diversidade reconhecida e respeitada, defendida e incentivada, mas que terá sempre como limite o reconhecimento da sua plena pertença a um todo de que fazem parte integrante e constitutiva, cuja existência e preservação é também o garante do direito à diferença e à diversidade que se espelha nas partes que o constituem.

A apreciação de outras realidades autonómicas, como a da Alemanha e a da Itália, ajudam a demonstrar que onde ocorre a existência de dissemelhanças acentuadas no tecido social, por razões de diversidade de vária ordem (étnica, linguística e cultural) é perfeitamente possível conciliar essas diferenciações comunitárias com uma estrutura estatal unitária, sendo certo que deverá ser adoptado o formato político-constitucional adequado às questões que se levantam.

E a opção por um sistema em que o Estado unitário possa congrega no seu seio diferentes comunidades, preservando e reconhecendo as suas identidades e idiosincrasias e, simultaneamente, não abdicando de manter a integridade territorial e a coesão nacionais e exercendo, sem restrições, as competências que lhe estão atribuídas no exercício das suas funções, passará sempre pela escolha e implementação da “forma de Estado” que mais se possa adequar a essas realidades concretas.

Aqui caberá fazer alusão a ideia de federalismo, no seu sentido mais amplo, onde podem conter-se variadas formas de organização política que permitem vincular distintas unidades a um sistema global, sem as amputar das características específicas e identitárias que possuem.

Será neste contexto de base ideológica, fundado na negociação e no acordo e afastando todo o tipo de coacção, que se deverá procurar a evolução progressiva das estruturas existentes, reformulando-as e reconvertendo-as no sentido de criar vários níveis ou patamares de poder, dotados de competências específicas, cada um exercendo a autoridade que lhe cabe, mas sempre vinculados por deveres estritos de co-responsabilidade e respeito pelas áreas de actuação pré-definidas; deste modo, as comunidades políticas poderão desenvolver-se em liberdade e com autonomia, integradas numa ordem e organização comum e superior, cumprindo o objectivo de dar resposta às necessidades e interesses de cariz eminentemente colectivo e global.

No âmbito do que se qualificou como forças centríptas da construção europeia, constata-se que a regionalização e a sua implementação nos Países-membros constitui um factor de coesão económica e social e de fortalecimento da própria União, pois contribui para um melhor e mais racional aproveitamento dos recursos e constitui um valor acrescentado pelo que representa em termos de aumento da participação na cidadania.

O excursão efectuada pela evolução histórica da divisão administrativa do território nacional permite concluir que, apenas nos últimos anos e já após a restauração do sistema democrático, foi possível dar passos mais aprofundados na área da regionalização; ainda assim, passos incertos e pouco firmes, que mais inculcam a certeza da necessidade de se concretizar esta reforma no nosso País, sendo certo que as condições materiais e objectivas, ou seja, os trabalhos preliminares e os estudos necessários à respectiva implementação, existem e estão disponíveis, desde há muito, faltando apenas a necessária iniciativa e vontade política para se avançar.

E urge, na verdade, caminhar rapidamente no sentido da reforma do Estado e no desenvolvimento do território, já que a actual situação se apresenta como muito negativa para o desenvolvimento económico e para a coesão social, sendo cada vez mais acentuadas as assimetrias regionais; a ineficácia patente da rede administrativa pública, com demasiadas sobreposições verticais, permanece desarticulada entre si e desligada dos centros regionais, não conseguindo dar resposta às necessidades das populações nem implementar, correcta e coerentemente, os projectos de desenvolvimento e inovação de sua responsabilidade.

É, portanto, cada vez mais urgente caminhar para um processo de regionalização em Portugal, que se apoie no poder local, conhecedor, como nenhum outro, das carências e das limitações dos meios existentes e seguramente capaz de definir os projectos e as medidas a tomar para a sua supressão.

Os custos do atraso na concretização desta reforma são avultados e não se computam apenas nas oportunidades que se estão a perder no que respeita ao desenvolvimento do País, pois que também se vão reflectir ao nível da integração europeia em que estamos envolvidos e que exige uma total mobilização e rentabilização dos nossos recursos e potencialidades.

Finalizando e em jeito de síntese, referem-se de seguida, as linhas de força consideradas mais marcantes que emergiram deste trabalho de investigação. Em primeiro lugar, a absoluta convicção de que o processo construção europeia adquiriu uma força, dir-se-ia própria, que o vai continuar a impulsionar, apesar dos previsíveis obstáculos esperados no futuro.

Depois e no que respeita aos factores que se designaram como “forças centrípetas e centrífugas”, não existe qualquer dúvida de que vão continuar a existir, certamente assumindo novas formas e conteúdos e irão ter sempre uma forte influência no modelo de construção, muito dependendo da forma como se puder conseguir adaptar e recuperar ou neutralizar (se tal se tornar absolutamente necessário) as suas potencialidades. Actualmente, existe uma corrente de pensamento de amplitude significativa que admite constituir (em) o (s) modelo (s) federalista (s) uma solução adequada como forma de Estado para determinados Países-membros.

Na verdade, a tarefa da construção europeia vai, seguramente, ter sempre de atender à hipótese (bem passível de se concretizar) de se ver confrontada com um cenário em que possa ocorrer uma “implosão” a dois níveis: ao de um Estado-membro e, por propagação consequente, ao nível do espaço europeu; para que seja possível evitar a materialização desta possibilidade, a União Europeia terá de dotar-se de todos os “mecanismos” que a possam prever e evitar, criando as condições essenciais ao contínuo progresso na concretização dos seus ideais e objectivos.

## BIBLIOGRAFIA

- AGABEM, Giorgio, *Potentialities. Collected Essays in Philosophy*, Stanford, Stanford University Press, 1999.
- AJA, E., *El Estado autonómico, Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, Alianza, 2003.
- AMARO, António Manuel Antunes Rafael, *Economia e desenvolvimento da Beira Alta: Dos Finais da Monarquia à II Guerra Mundial (1890-1939)*, Coimbra, Faculdade de Letras, vol.2, 2003.
- BARTHE, Marie-Annick, *Économie de l'Union Européenne*, 3ª ed., Paris, Economica Ed., 2006, pp.37-73.
- BELL, Daniel, “Estão as nações preparadas para enfrentar problemas globais?” in *AIP-Informação*, nº2, Fevereiro, 1989, pp.7-13.
- BENDIX, Reinhard, *Kings or People. Power and the Mandate to Rule*, Berkeley, University of California Press, 1978.
- BENJAMIM, Walter, “A obra de arte na era da sua reprodutibilidade técnica” in Walter Benjamim, *Sobre Arte, Técnica, Linguagem e Política*, (Traduções de Maria Luz Moita, Maria Amélia Cruz e Manuel Alberto; com prefácio de T.W.Adorno) Lisboa, Relógio D'Água Editores, 1992, pp.71-113.
- BRAGA DA CRUZ, Manuel, “Europeísmo, nacionalismo, regionalismo” in *Análise Social*, vol. XXVII (118-119), (4º e 5º), 1992, pp.827-853. Consultado em 2 de Setembro de 2009 em <http://analisesocial/ics.ul.pt/documentos/1223055071V2VGEOkxOfr83BB8.pdf>.
- BRUNNER, José Joaquín, “Notes on Modernity and Postmodernity in Latin American Culture”, in *boundary 2*, vol.20, nº3, 1993, pp.34-54. Consultado em 12 de Outubro de 2009 em [http://pics3441.upmf-grenoble.fr-articles-cul-notes\\_on\\_modernity\\_and\\_postmodernity\\_in\\_latin\\_american\\_culture.pdf](http://pics3441.upmf-grenoble.fr-articles-cul-notes_on_modernity_and_postmodernity_in_latin_american_culture.pdf).
- CABRAL, Júlio, “Regionalismo” in *Acção Regional*, nº4, Dezembro, 1931.
- CAETANO, Marcelo, *Manual de Direito administrativo*, 6º ed., Coimbra, Coimbra Editora, Lda, 1963.
- CAETANO, Marcelo, “A lição dos 95 anos” in *Nação Portuguesa*, 3ª Série, nº 12, 1926, pp.499-504.
- CAETANO, Marcelo, *Páginas inoportunas*, Lisboa, Livraria Bertrand, s.d.
- CAMINAL, M., *El federalismo pluralista: del federalismo nacional al federalismo plurinacional*, Paidós, Barcelona, 2002.
- CANCELA DE ABREU, João Paulo, “O actual sistema de administração local” in AA.W, *Problemas de administração local*, Lisboa, Centro de Estudos Políticos-Sociais, 1957.
- CARAMELO, Sérgio, *União Europeia, Fronteira e Território*, (prólogo de Valentín Cabero Diéguez), col. “Iberografias/11”, Porto, Campo de Letras, 2007.
- CATROGA, Fernando, “A querela da divisão provincial na I República e no Estado Novo”, in Fernando Taveira da Fonseca, coord., *O Poder local em tempo de Globalização*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 2005, pp.171-242.
- CATROGA, Fernando, *Caminhos do Fim da História*, Coimbra, Quarteto Editora, 2003.
- CECCHERINI, E., “La reforma de las regiones ordinarias en Italia”, in *Cuadernos de Alzate*, Madrid, 2004.

- CHOUQUER, Gérard, *L'étude des paysages. Essais sur leurs formes et leur histoire*, Paris, Éditions Errance, 2000.
- COLLETTE, Marlène, "Le fédéralisme asymétrique: un nouveau paradigme fédéral" in *L'Europe en formation*, n°2, 2005, pp.97-129.
- COLOMER, J.M., "La crisis del Estado de las autonomías" in *Claves de la razón práctica*, n° 94, 1999, pp.18-21.
- CONSTANT, Benjamin, *Oeuvres politiques de Benjamin Constant*, Paris, Charpentier et C<sup>ie</sup>.
- CROISAT, Maurice et QUERMONE, Jean-Louis, *L'Europe et le Fédéralisme - Contribution à l'émergence d'un fédéralisme intergouvernemental*, 2<sup>a</sup>ed. Col. "Clefs", Paris, Montchrestien, 1999.
- DAHL, R.A., "Federalism and the democratic process", in *Democracy, identity and equality*, Oslo, Norwegian University Press, 1986, pp.114-126.
- ECO, Umberto, *Como se faz uma tese em ciências humanas*, (prefácio de Halmiton Costa; trad. Ana Falcão Bastos e Luís Leitão), 15<sup>a</sup> ed., Lisboa, Editorial Presença, 2009.
- ELAZAR, D. J., *Exploración del federalismo*, Barcelona, Hacer/Fundación Rafael Campalans, 1990.
- FONTAINE, Pascal, *A União Europeia*, (prefácio de Francisco Lucas Pires) Lisboa, Editorial Estampa, 1995.
- GIRÃO, A. de Amorim, "Portugal e o Brasil no mundo de amanhã" in *Brasília*, vol. n°7, 1952.
- GIRÃO, A. de Amorim, *Geografia Humana*, Porto, Portucalense Editora, 1946.
- GIRÃO, A. de Amorim, *Geografia de Portugal*, Porto, Portucalense Editora, 1941.
- GIRÃO, A. de Amorim, *A Divisão Provincial do Novo Código Administrativo - Segunda Resposta*, Coimbra, Coimbra Editora, 1938.
- GIRÃO, A. de Amorim de, *A Divisão Provincial de um novo Código Administrativo. Conferência realizada na Sociedade de Geografia de Lisboa, em 14 de Junho de 1937*, Coimbra, Coimbra Editora, 1937.
- GIRÃO, A. de Amorim, *Lições de Geografia Humana*, Coimbra, Coimbra Editora, 1936.
- GIRÃO, A. de Amorim, "Reflexões sobre a divisão provincial", in *Boletim da Casa das Beiras*, II Ano, n°s 9 e 10, Lisboa, Junho, 1936.
- GIRÃO, A. de Amorim, *Condições Geográficas e Históricas da Autonomia Política de Portugal*, Coimbra, Coimbra Editora, 1935.
- GIRÃO, A. de Amorim, *Esboço de uma Carta Regional de Portugal*, 2<sup>o</sup> ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1933.
- GIRÃO, A. de Amorim, *Divisão regional, divisão agrícola e divisão administrativa*, Coimbra, Coimbra Editora, 1932.
- GIRÃO, A. de Amorim, *Esboço duma Carta Regional de Portugal com a indicação das bases das sub-regiões portuguesas*, 1<sup>a</sup> ed., Coimbra, Coimbra Editora, 1930.
- GIRÃO, A. de Amorim, *Geografia Moderna: evolução, conceito, relação com outras ciências*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1918.
- HEIDEGGER, Martin, "Contribuiton à la question de l'être - De "La Ligne", in Martin Heidegger, *Questions I*. Paris, Gallimard, 1968, pp.199-252.

- HÉRAUD, G., *Les principes du fédéralisme et la fédération européenne*, Presses d'Europe, Paris, 1978.
- HINSLEY, F. H., *Sovereignty*, Cambridge (U.K), Cambridge University Press, 2º ed. 1986.
- INNERATY, Daniel, *La Sociedad Invisible*, Madrid, Espasa Calpe, 2004.
- JELLINEK, George, *Fragmentos de Estado*, Madrid, Ed. Civitas, 1981.
- KING, P., *Federalism and Federation*, London, Croom Helm, 1982.
- KOHN, Hans, *Nationalism. Its Meaning and History*, Princeton, New Jersey, D. Van Nostrand Comp.Inc. 1966.
- KOSLOWSKI, Peter, ed., *The discovery of historicity in german idealism and historism*, Berlin, Springer, 2005.
- LEJEUNE, Y., "El Federalismo en Bélgica", in Enric Fossas e Ferrán Requejo, eds., *Assimetria federal y Estado Plurinacional*, Madrid, Trotta, 1999.
- LEROY, M., *De la Belgique unitaire à l'État fédérale*, Bruxelles, Bruylant, 1999.
- LINZ, J.J., "Democracia, multinacionalismo y federalismo" in *Revista Española de Ciencia Política*, nº1,1999, pp.7-40.
- LOPES, António Simões, *Desenvolvimento regional. Problemática, teoria, modelos*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 4ª ed.,1995.
- LOSADA, A., "Las instituciones importan. Identidade nacional y autogobierno en España: el caso gallego" in W. Safran e R. Máiz, coords., *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*, Barcelona, Ariel, 2002.
- MACHADO VILELA, A., *Direito Internacional*, Coimbra, Imprensa da Universidade, 1904-1905.
- MÁIZ, R., "Nacionalismo, federalismo y acomodación en estados multinacionales", in W. Safran e R.Máiz, coords., *Identidad y autogobierno en sociedades multiculturales*, Barcelona, Ariel, 2002.
- MARTINS, Rui Cunha, *O Método da Fronteira*, Coimbra, Edições Almedina, 2008.
- MARTINS, Rui Cunha, "Frontière et fonction: les cas européen" in *Cités: philosophie, politique, histoire*, nº 31, 2007, pp.59-69. Consultado em 5 de Outubro de 2009 em <http://www.cairn.info/article.php?>
- MARTINS, Rui Cunha, "Das fronteiras da Europa às fronteiras da ideia da Europa (o argumento paradigmático e argumento integrador)" in Maria Manuela Tavares Ribeiro, coord., *Ideias de Europa : que Fronteiras ?*, Coimbra, Quarteto Editora, 2004 pp.35-42.
- MATIAS, Marcelo, "Política regionalista" in *Acção Regional*, I Ano, nº1, Março, 1931.
- MAZLISH, Bruce, "Crossing Boundaries. Ecumenical, World and Global History" in Philip Pomper, Richard H. Elphick and Richard T. Vann, eds., *World History. Ideologies, Structures and Identities*, Oxford, Blackwell Publishers, 1998, pp.41-52.
- MELO, António, *Memória & Prospectiva I. Da Província à Região-Plano*, Porto, Edição Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, 2009. Consultado em 02 de Outubro de 2009 em [www.ccdr-n.pt/40anos](http://www.ccdr-n.pt/40anos).

- MOLDER, Maria Filomena; “Aura e Vestígio”, in Maria Filomena Molder, *Semear na Neve. Estudos sobre Walter Benjamin*. Lisboa, Relógio D’ Água Editores, 1999, pp.55-59.
- MOURÃO, Paulo Reis, “O planeamento regional em Portugal e na Comunidade Europeia” in *Revista Galega de Economía*, vol.16, nº 2,2007. Consultado em 05 de Outubro de 2009 em [http://www.usc.es/econo/RGE/vol16\\_2/Portugues/mourao.pdf](http://www.usc.es/econo/RGE/vol16_2/Portugues/mourao.pdf).
- NETO, Vítor, *As Ideias Políticas e Sociais de José Félix Henriques Nogueira*, col. «Linhas de Torres», Torres Vedras, Edições Colibri/Câmara Municipal de Torres Vedras, 2005.
- NETO, Vítor, “A Utopia de J.F. Henriques Nogueira”, Instituto de Estudos Regionais e do Municipalismo de Alexandre Herculano, Universidade de Lisboa, 2005, pp.243- 250.
- NOGUEIRA, José Félix Henriques, “Estudos sobre a Reforma em Portugal” in António Carlos Leal da Silva, org., *Obra Completa de J.F. Henriques Nogueira*, t. I e II, Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 1976 e 1979.
- NOGUEIRA, José Félix Henriques, “O Município no Século XIX”, in António Carlos Leal da Silva, org., *Obra Completa de J.F. Henriques Nogueira*, t. II, Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 1979.
- NORA, Pierre, “Nation” in F.Furet e M. Ozouf, *Dictionnaire critique de la Révolution Française*, Paris, Flammarion, 1988, pp.801-812.
- PETSCHEN, Santiago coord., *El Papel de las Regiones en Europa*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003.
- PRADA FERNÁNDEZ, J. L., “La reconstrucción constitucional del Estado regional italiana en la XIII Legislatura”, in *Revista de Estudios Políticos*, nº 115, 2002.
- PRETO, Rolão, “A reforma do Estado e a descentralização administrativa” in *IV Congresso Regional das Beiras, Organização, festas, sessões, teses*, Jaime Lopes Dias, org., Vila Nova de Famalicão, Tipografia Minerva, 1931, pp. 300-307.
- PRIGOGINE, Ilya, “Limiar”, in *Enciclopédia Einaudi*, vol.26, Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 1993, pp.83-97.
- PUREZA, José Manuel, *O Património Comum da Humanidade: rumo a um Direito Internacional da solidariedade?*, Porto, Edições Afrontamento, 1988.
- REIS, José, “Por uma Cultura do Território: Notas sobre o Processo de Regionalização (1995-1998)”, in *Oficina do CES*, nº 111, Abril, 1998. Consultado em 20 de Julho de 2008 em <http://www.ces.uc.pt/publicações/oficina/111/111.pdf>.
- RIBEIRO, António Sousa e RAMALHO, Maria Irene, “Dos estudos literários aos estudos culturais?” in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, nº 52/53, 1999, pp.61-83. Consultado em 29 de Setembro de 2009 em [http://www.ces.uc.pt/rccs/ficheiros/052/artigos/Antonio\\_Sousa\\_Ribeiro,\\_Maria\\_Irene\\_Ramalho\\_-\\_Dos\\_estudos\\_literarios\\_aos\\_estudos\\_culturais.pdf](http://www.ces.uc.pt/rccs/ficheiros/052/artigos/Antonio_Sousa_Ribeiro,_Maria_Irene_Ramalho_-_Dos_estudos_literarios_aos_estudos_culturais.pdf).
- RIBEIRO, Maria Manuela Tavares, coord., *Ideias de Europa: que Fronteiras?* Coimbra, Quarteto Editora, 2004.

RIBEIRO, Orlando, *A Geografia e a Divisão regional do País. Comunicação apresentada na sede de Centro de Estudos Políticos-Sociais no dia 9 de Outubro de 1957*, Lisboa, CEPS, 1957.

RICHARD, Nelly, “Cultural Peripheries: Latin America and Postmodernist De-centering”, in *boundary 2*, vol.20, 1993, pp.156-161. Consultado em 09 de Outubro de 2009 em

<http://www.jstor.org/pp/303347>.

RIKER, W., *Federalism*, Little, Boston, 1964.

ROKKAN, Stein e URWIN, Derek W., *The politics of Territorial Identity. Studies in European Regionalism*, London, Sage Publications, 1982.

ROJO SALGADO, Argimiro, “Tiempos de Reflexión y Propuesta: un Modelo Federal para España”, in *Revista de Estudios Políticos*, (nueva época), nº 135, enero-marzo, 2007, pp.211- 237. Consultado em 17 de Julho de 2008 em

<http://revistas.cepc.es>.

ROJO SALGADO, Argimiro, “A experiencia del Estado Regional en Europa: un referente para el caso Español” in *Revista de Estudios Políticos* (nueva época) nº127, enero-marzo, 2005, pp.233-273. Consultado em 5 de Outubro de 2008 em

<http://revistas.cepc.es>.

ROJO SALGADO, Argimiro, “Globalização, Integración Mundial y Federalismo” in *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), nº 109, julio-septiembre, 2000, pp.29-72. Consultado em 15 de Julho de 2008 em

[http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE\\_109\\_031.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revistas/3/REPNE_109_031.pdf).

ROJO SALGADO, Argimiro, “La progresiva regionalización da la Union Europea”, in *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), nº 104, abril-junio, 1999,pp.181-211. Consultado em 15 de Julho de 2008 em

[http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revista/3/REPNE\\_104\\_183.pdf](http://www.cepc.es/rap/Publicaciones/Revista/3/REPNE_104_183.pdf).

ROJO SALGADO, Argimiro, *El modelo Federalista de Integración Europea: La Europa de los Estados y de las Regiones*, Madrid, Editorial Dykinson, 1996.

RUBIO LLORENTE, F., *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, Madrid, CEC, 1993.

SANTOS, Boaventura de Sousa, *A crítica da razão indolente. Contra o desperdício da experiência*, Porto, Edições Afrontamento, 2000.

SANTOS, Boaventura de Sousa, *Toward a New Common Sense: Law, Science, and Politics in The Paradigmatic Transition*, New York, Routledge, 1995.

SARAIVA, José Andrade, “Importância e razão de ser do regionalismo na época actual” in *III Congresso Regional das Beiras (Congresso de Aveiro). Relatórios, teses, votos*, Vila Nova Famalicão, Tipografia Minerva, 1928.

SCHMITT, Carl, *La dittatura. Dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletária*, Bari, Laterza, 1975.

SCHMITT, Carl *Théologie Politique*, Paris, Gallimard, 1988.

SIDJANSKI, D., *El futuro federalista de Europa*, Barcelona, Ariel 2000.

- SILVA, António Martins da, *Portugal e a Europa, distanciamento e reencontro*, Viseu, Palimage Editores, 2005.
- SILVA, Carlos Nunes, “Geografia política e geografia da administração pública na obra de Amorim de Girão” in *Biblos*, vol.,66, Coimbra,1990, pp. 49-54.
- SIMMEL, Georg, “Pont et Porte” in Georg Simmel, *La tragédie de la culture et autres essais*, Paris, Éditions Rivages, 1988.
- SILVA, José da Conceição e, “Política Regionalista” in *Acção Regional*, I Ano, nº3, Setembro, 1931.
- SMITH, Anthony D., *O Nacionalismo. Teoria, Ideologia, História*, (trad. Conceição Moreira), Lisboa, Teorema, 2001.
- SMITH, Anthony, D., *Nações e nacionalismo numa era global*, (trad. Carlos Leone), Lisboa, Celta Editora, 1999.
- SMITH, Anthony D., *A Identidade Nacional*, (trad. Cláudia Brito; Revisão Científica de João Marques de Almeida), Lisboa, Gradiva, 1997.
- SOBRAL, José Manuel, “A formação das nações e o nacionalismo: os paradigmas explicativos e o caso português”, in *Análise Social*, vol. 37, (165) Lisboa, 2003, pp. 1093-1126. Consultado em 3 de Setembro de 2009  
<http://analisesocial.ies.ul.pt/documentos/1218736434JoiQU4wx7Ro77GX9.pdf>.
- SOLOZÀBAL J.J., “El Estado autonómico como Estado compuesto” in *Revista de Estudios Políticos*, nº110, pp.9-25, 2000.
- TOCQUEVILLE, Alex de, *De la démocratie en Amérique*, Paris, Cammann Lévy, 1988, 17ªed.,t.1.
- TOCQUEVILLE, Alex de, “*De la démocratie en Amérique*, Librairie philosophique J. Vrin, t.1, Paris, 1990.
- TRUJILO, G., “Reformas y nuevos horizontes del Estado autonómico en los años noventa” in *Los nacionalismos: globalización y crisis del Estado-nación*, Escola Judicial- CGPJ, Madrid, 1999.
- VALÉRIO, Nuno “História da Integração Europeia: visão geral” in António Romão, *Economia Europeia*, Oeiras, Celta, 2004, pp.23-44.
- VILA MAIOR, Paulo, *O dédalo da União europeia: entre a integração e desintegração*, Porto, Edições Universidade Fernando Pessoa, 2007.
- VITAL MOREIRA, M., *Nós Europeus*, (prefácio de António Vitorino), Lisboa, Publicações Dom Quixote, 2009.
- WHEARE, K. C., *Federal Government*, Oxford, Oxford University Press, 1964.

## Documentos Oficiais

*Código Administrativo* de 1936

*Diários das Sessões da Assembleia Nacional*, nº 155, 16 de Dezembro de 1937

*Diários das Sessões da Assembleia Nacional*, nº 185, 13 de Abril de 1938.

*Diários das Sessões da Assembleia Nacional*, nº 93, 15 de Abril de 1959.

## Documentos Particulares

*III Congresso da Oposição Democrática de Aveiro, 4 a 8 de Abril de 1973: Conclusões*, Lisboa , Seara Nova, 1973.