

Regionalização, desenvolvimento e governância

Eduardo Duque

Universidade Católica Portuguesa e Universidade do Minho

[eduardoduque@ics.uminho.pt]

António Almeida Calheiros

Universidade Católica Portuguesa - Braga

[calheiros@braga.ucp.pt]

Resumo

O discurso sobre a regionalização não pode ser dissociado quer dos princípios que a justificam, quer dos modelos propostos para a sua concretização.

Ainda que não se constitua como condição *sine qua non* para a sua concretização, a regionalização tem favorecido os processos de desenvolvimento e promovido a democracia representativa.

O desenvolvimento endógeno, tal como é hodiernamente entendido, deve atender às dimensões físicas, económicas, sociais, culturais e ambientais presentes num determinado território, pugnando sempre por uma redistribuição espacial do investimento, como meio de se atingir a tão almejada coesão territorial, sem a qual não é possível a coesão social.

Este mesmo modelo, porque endógeno, quer-se participativo. Neste sentido, quando associada à regionalização, a democracia representativa assume-se como um factor de desenvolvimento. Assim sendo, a regionalização favorece a democracia participativa, em virtude de permitir a aproximação dos serviços públicos aos eleitores e, através do voto, legitimar e responsabilizar o poder político. Tal facto permite o reforço dos direitos dos cidadãos, a descentralização dos poderes e o combate à burocracia.

Palavras-chave:

Região;

Regionalização;

Desenvolvimento;

Participação;

Governância.

Summary

The speech on regionalisation cannot be separated from either the principles that justify it or the models proposed for its implementation. While not constituting a condition 'sine qua non' for its implementation, regionalisation has favoured developmental processes and promoted the representative democracy.

The endogenous development, as nowadays understood, must meet the physical, economic, social, cultural and environmental rights in a particular territory. It is always striving for a spatial redistribution of the investment as a means to achieve the much desired territorial cohesion, without which it is not possible to achieve in a socially cohesive manner.

This same model, being endogenous in nature, needs to be participatory. In this sense, when the model is associated with regionalisation, representative democracy is assumed as a developmental factor. Thus regionalisation favours participatory democracy, allowing public services and voters to be in greater proximity. Therefore when voting, the public are given greater power in deciding who will represent them and are more accountable for the political power. This enables the strengthening of citizens rights, decentralization of powers and a greater advantage in combating bureaucracy.

Key-words:

Region;

Regionalization;

Development;

Participation;

Governance.

I. Introdução

O presente trabalho estrutura-se em torno de três grandes eixos que pretendemos triangular: regionalização, desenvolvimento e governância. Procuraremos aferir, como veremos mais adiante, as condições necessárias para que o planeamento físico e estratégico possa contribuir de forma eficiente e eficaz para o reforço dos valores da cidadania.

Assim sendo, numa primeira fase, abordaremos diacronicamente o conceito de regionalização, percorrendo as suas diferentes interpretações e significados. Esta abordagem estará subordinada a um preceito concreto: compreender, num contexto marcado pela complexidade e pela incerteza, a importância e os mecanismos de participação dos cidadãos nas políticas públicas de planeamento para o desenvolvimento regional/local. Neste sentido, analisaremos as dinâmicas locais (Touraine, 1995; Hampton e Wellman, 2002 e Deuze, 2006), contextualizando-as

relativamente aos modelos e aos paradigmas do desenvolvimento regional/local que, na Europa, têm estruturado as políticas públicas direcionadas para o desenvolvimento e a sua articulação territorial, dentro de um quadro conceptual e normativo que procura dar resposta à complexidade das dimensões económica, cultural e ecológica.

Este quadro de complexidade e incerteza tem-nos conduzido a uma realidade poliédrica, da qual se tem procurado retirar benefícios para o coletivo através da descentralização das decisões e do poder e, sobretudo para se evitar os efeitos perversos de captação de recursos coletivos por privados; da promoção e valorização da democracia participativa e deliberativa. Neste sentido, a regionalização aparece-nos como uma opção capaz de compaginar uma escala de planeamento eficaz com a necessidade de se evitar uma hiper-organização que coloque em risco a existência das exigências democráticas.

II. Em torno do conceito de regionalização

A regionalização não designa apenas um método para identificar regiões, mas fundamentalmente constitui-se como um processo de formação e transformação de regiões, estruturada na base de três critérios: homogeneidade, polarização e planeamento.

O conceito de regionalização surge como uma necessidade técnica do planeamento do desenvolvimento económico, dado que este exige uma divisão territorial funcional dentro do âmbito nacional, de modo a fazer um

aproveitamento eficiente e eficaz dos recursos disponíveis. Daqui resulta a ideia de um planeamento em cascata que vai do âmbito nacional, ao regional, ao supramunicipal, local e particular.

Neste sentido, convém definir o conceito de região. Uma breve resenha histórica salienta que foi inicialmente utilizado pelos romanos para catalogarem áreas geográficas sobre domínio direto ou indireto do Império. Desde logo ressaltam aos nossos olhos

duas características: a centralização do poder e a necessidade deste influenciar áreas diversas em termos espaciais, sociais e culturais. Nesta altura, este conceito era expresso também como *spatium* (espaço) e *provincere* (província). O primeiro era visto como um “contínuo” ou como “intervalo” capaz de preencher, através do somatório de corpos justapostos, vazios indesejáveis. As províncias eram vistas como áreas sobre controlo de quem se submetia ao poder do Império.

Esta postura de centralização do poder e autonomia administrativa, resultante de opções estratégicas de inserção de espaços diferenciados, lançava já os gérmenes da decomposição de territórios que se veio a verificar no período feudal, quando foram introduzidos os benefícios romanos de doação de propriedades por uma vida e o período de instabilidade que se seguiu à dinastia dos Severos (Gomes; 1995 e Medina; 1997). Na Idade Média, após o falhanço do Império carolíngio, os territórios fragmentam-se segundo intrincadas relações de poder. As obrigações resultantes da vassalagem tornam-se confusas, dado comprometerem o ser individualmente considerado nas suas aspirações e constrangimentos. Os espaços estruturavam-se mais em função de vínculos políticos que por afinidades étnicas e geográficas (Lefèbvre, 2004: 15-22).

No final da Idade Média começam a desenhar-se as divisões administrativas como forma de controlo de administração dos Estados sobre os territórios. No entanto, a dificuldade dos Estados se constituírem como espaços económicos unificados prolongou-se até à revolução

industrial (Calheiros; 2005; Giraud, 1996 e Gomes; 1995).

O Estado moderno na Europa recupera a noção do poder centralizador. A isso não deixa de ser alheio o aparecimento da corrente determinista, defendida por Frederic Ratzel (1990). Ratzel, embora muito afirmem não se tratar de um determinista puro, já que também defende que em determinados estádios de desenvolvimento o homem pode libertar-se da relação sujeição/adaptação e modificar os próprios elementos do meio natural, socorre-se das teorias naturalistas de Lamarck (1994) (hereditariedade dos caracteres adquiridos) e de Darwin (1985) (seleção natural) para propor o determinismo ambiental, o qual servia um projeto político, económico e social concreto, ao serviço da unificação alemã. Estamos perante o conceito de região natural, associado à etologia. Consequentemente, o território é concebido como um palco onde as espécies animais e vegetais defendem o seu espaço vital, ideia esta que veio a materializar-se na conceção de Estado-nação, com as suas políticas expansionistas e nos fundamentos teóricos e científicos que as estruturavam. Para além disso, o comportamento humano é influenciado pelas condições naturais das regiões, as quais eram demarcadas segundo os seus elementos edafo-climáticos e o relevo, combinação da qual resulta a diferenciação climática e dos lugares.

O determinismo desta conceção veio a ser colocado em questão pela corrente possibilista, cujo precursor foi Vidal de la Blache (1954). Esta corrente defendia o não determinismo do meio natural sobre o homem. A natureza surge como um universo de possibilidades que, ao sofrer o impacto da

cultura e da tecnologia humana, apresenta traços de singularidade, ou seja, o homem é o principal agente modelador do território, mas também o faz de forma diferenciada dado que as regiões são diversas entre si. A região é caracterizada então pela coexistência e combinação harmoniosa e singular entre as diferentes formas de vida. No entanto, apesar das corrente possibilista colocar o homem como um elemento estruturante da região, contrariamente à determinista que o assumiam como um elemento exterior, são os aspectos vegetativos dos lugares que conferem às regiões a sua singularidade (Blache, 1954).

A estes dois métodos opôs-se o método regional, o qual abandona, na definição de região, a relação homem-natureza, para diferenciar as áreas de acordo com a multiplicidade de fenómenos heterogêneos apreendidos intelectualmente. As regiões são assim definidas arbitrariamente através da integração desses tais fenómenos heterogêneos.

Dentro desta corrente, muito ligada à escola dos geógrafos anglo-saxónicos, temos distinguir entre região homogênea e região polarizada. (Archer; 1993; Capel; 1981; Ratzel; 1990 e Schaefer, 1953).

Para a primeira, as áreas geográficas de características uniformes podiam-se agrupar numa mesma região. Esta corrente olvida as rugosidades internas das áreas geográficas, onde as diferenciações e as interações intrarregionais não são consideradas importantes, e reafirma a pertinência da relação da região com o resto da economia. Segundo esta mesma corrente as características unificadoras podem ser

de natureza económica, social, geográfica ou política e, para além disso, coloca ênfase nos critérios que estruturam as áreas homogêneas, dado que estas podem assumir determinadas formas em função dos mesmos critérios que lhes deram origem. De entre estes critérios destaca-se as características da sua modalidade, resultante da afinidade entre as características técnico-económicas e as características socioeconómicas, culturais e políticas.

A região polarizada acentua as interdependências existentes entre os distintos lugares pertencentes a uma determinada região. As relações inter-regionais entre áreas geográficas homogêneas deixam de ser relevantes, tendo como consequência imediata o pouco interesse na delimitação de fronteiras, centrando-se o objetivo na análise das diferentes unidades heterogêneas que se encontram interrelacionadas funcionalmente. Estas interconexões dão-se através do fluxo de pessoas, bens e serviços, comunicações e tráfego. No entanto, estas dinâmicas fomentam disparidades entre as diferentes zonas geográficas, em termos de ritmo e distribuição. Isto fará com que as regiões polarizadas venham a organizar-se em torno de focos, daí resultando interações entre o centro e a periferia, sendo que também se deve relacionar as interdependências funcionais entre os diferentes polos dessas mesmas regiões (Aydalot; 1976; Boudeville; 1972 e Furio; 1996).

Este itinerário do conceito de região conduz-nos a duas grandes ideias: o planeamento do desenvolvimento económico e o debate sobre a participação dos cidadãos no processo do desenvolvimento.

III. Desenvolvimento Local e Regional

Assente numa lógica adversa ao protecionismo, o novo modelo de desenvolvimento caracteriza-se pelo retorno à esfera local. É a partir do local que devem ser definidas e aplicadas as políticas de desenvolvimento. Entre a esfera local e a esfera global existe uma relação de dominação e de fascínio. O global, determinado pela sua força, necessidade e vitalidade, dita as regras do jogo a que terão de se submeter os diversos agentes locais modeladores do território, os quais devem criar as condições necessárias para a captação de investimentos que permitam desenvolver atividades económicas potenciadoras da esfera local e que desenvolvam influências à escala global. Por isso mesmo, como refere Benko e Lipietz (1994: 96), assiste-se “hoje realmente à manifestação de tendências cada vez mais acentuadas para a internacionalização e a integração, a nível global, das economias locais e nacionais”.

Da relação expectativa-satisfação nasce um jogo de relações dialéticas entre as dinâmicas locais e as dinâmicas globais. Neste sentido, urge aferir as atuais configurações do fenómeno da globalização, procurando apurar a sua natureza e as suas metamorfoses, até porque “as economias locais só podem ser encaradas como malhas de uma rede económica global, sem qualquer realidade própria fora deste contexto” (Benko e Lipietz, 1994: 98).

Existem inúmeras definições de desenvolvimento local. No entanto, as definições mais não são que aproximações parcelares à complexidade deste fenómeno,

cujos aspectos primordiais que o caracterizam são: mobilização e coordenação dos recursos endógenos, solidariedade entre espaços contíguos, defesa de um desenvolvimento integrado (tendo em atenção os aspectos económicos, sociais e culturais) e inclusão do território no espaço global. Neste sentido, interessa indagar acerca da relação entre o global e o local.

No plano abstrato verifica-se, em termos espaciais e temporais, um confronto entre estes dois movimentos. No entanto, este confronto é mais dialético que dicotómico. As virtualidades do espaço local estão dependentes de um conjunto de qualidades que conjugam a identidade cultural dum território com as exigências de um capitalismo nómada que procura reforçar a sua competitividade, a qual depende da otimização do binómio qualidade-preço. A importância do local derivou da afirmação do global, dado o facto das características específicas de um dado território poderem contribuir para o reforço dos mecanismos globais. (Bonaglia e Goldstein; 2006; Calheiros; 2005 e Senn, 1990).

A atual relação entre o global e o local está estruturada sobre o conceito de economia flexível. Estes dois conceitos sugerem, desde logo, que as atividades e os atores económicos estão organizados em rede e procuram tirar proveito das características dos diferentes espaços territoriais.

A globalização dá-se quando existem trocas bilaterais ou redes hierárquicas entre empresas, entre distritos, entre regiões ou sistemas locais. Se assim não fosse,

as esferas locais seriam meras entidades abstratas. A organização em rede permite a competitividade da economia local, uma vez que aproveita as sinergias resultantes da atuação dos diversos agentes modeladores do território, e abre-se a uma pluralidade de redes que articulam as relações entre os sistemas locais e os sistemas globais. Não se pense, porém, que as redes significam homogeneidade e distribuição horizontal do poder económico. As redes criam, isso sim, um conjunto de hierarquias fortemente dinâmicas e flutuantes.

Na relação entre o local e o global, o primeiro pode dar um grande contributo para a eliminação das possíveis perversões impostas pelo segundo. O global pode conduzir a uma cultura alienatória, impondo a uniformização, a dominação das periferias pelos grandes centros, a degradação do trabalho humano, o empobrecimento do património natural e cultural..., em suma, a afirmação de elementos culturais que conduzem ao individualismo, à atuação corporativa, à resignação e à apatia. O local pode inverter esta tendência de alienação, uma vez que as estratégias de desenvolvimento apontam no sentido da valorização das complementaridades entre a ordem política económica, social e cultural; da valorização da imaginação; do apelo às solidariedades endógenas e exógenas; da afirmação de projetos abertos ao mundo e da construção de redes entre os agentes locais.

Quando falamos em desenvolvimento e articulação territorial do desenvolvimento temos, forçosamente, que analisar os três paradigmas de desenvolvimento vigentes nas últimas duas décadas na Europa: a teoria

dos polos de crescimento, o paradigma funcionalista e o paradigma territorialista.

A teoria dos polos de crescimento/desenvolvimento parte do princípio de que o progresso económico surge num determinado espaço através de efeitos de dispersão gerados por pontos espacialmente localizados (empresas, grupo de empresas, aglomerações populacionais, etc.) e transmitem impulsos de crescimento a outros pontos, ou seja, existe um conjunto dinamizador e um conjunto dinamizado. O desenvolvimento só é possível através da densificação e polarização dos agentes de produção, de recursos organizados e da capacidade técnica e económica, num determinado local. (Perroux; 1987 e Calheiros; 2005).

Entre a corrente funcionalista e a corrente territorialista existe um confronto de pensamento: enquanto a primeira afirma que o desenvolvimento é um fenómeno induzido do exterior, a segunda afirma que o desenvolvimento parte do próprio território, pela mobilização dos recursos materiais e humanos aí existentes.

O paradigma funcionalista, que serviu de referência à Europa eufórica dos anos 60 e inícios dos anos 70, parte de dois grandes pressupostos: o desenvolvimento é inicialmente desencadeado nalgumas grandes áreas e sectores (difundindo-se, posteriormente, à totalidade do território e aos sectores a ele inerentes) e por último, é induzido e planeado. Este modelo de desenvolvimento fundamenta-se no pensamento neoclássico e na inevitável controvérsia entre as teorias do crescimento equilibrado e as teorias do crescimento desequilibrado.

Este paradigma parte do pressuposto de que as populações não possuem capacidade para resolverem as suas próprias necessidades, tendo que, para vencerem as suas dificuldades de desenvolvimento, recorrer a agentes externos, Estado ou outras instituições.

Estamos na presença de um modelo que enfatiza um tipo específico de desenvolvimento e busca a sua sustentabilidade em três grandes vetores: a sociedade desenvolvida será uma sociedade urbano-industrial; o desenvolvimento é essencialmente de capital intensivo e, finalmente, as tecnologias avançadas são portadoras de desenvolvimento e estão associadas a economias de escala e de aglomeração.

Para a conceção funcionalista, o desenvolvimento representa a passagem de um sistema produtivo ineficiente para um sistema produtivo eficiente, através de transferência de capital e de progresso tecnológico. A esta alteração não se segue um quadro sociopolítico conflituoso, próprio das mudanças que se operam na sociedade. Muito pelo contrário, para esta corrente não se verifica qualquer divergência de interesse entre os trabalhadores e os detentores de capital: todos são tutelados pelo Estado, representante ideal de toda a sociedade. Os conflitos não ocorrem em virtude do comportamento humano, na sua postura individual e concorrencial, ir ao encontro da satisfação das necessidades humanas e do bem-estar social. A única anomalia possível prende-se com o tempo útil em que o próprio desenvolvimento ocorre, dado os obstáculos colocados ao próprio desenvolvimento.

O paradigma funcionalista tem como objetivo primordial a maximização do crescimento económico. A Administração Central tem um papel fulcral na prossecução deste objetivo, uma vez que é da sua competência a promoção do crescimento económico das regiões. Dada a sua dinâmica cultural descendente, este paradigma é também conhecido como o desenvolvimento de "cima para baixo".

O paradigma territorialista aparece referenciado muitas vezes como o planeamento régio-centrado, ou desenvolvimento endógeno, e tem como fundamento teórico as insuficiências das políticas regionais, uma vez que a aposta na integração funcional através dos mecanismos de grande escala causaram fenómenos de desagregação espacial (as multinacionais espalharam-se pelo território e as regiões começaram a perder funcionalidade e controlo) (Benko e Lipietz; 1994; Calheiros; 2005; Carvalho; 2000 e Henriques; 1990).

Independentemente dos termos utilizados, o que se pretende com este paradigma é um tipo de desenvolvimento que não seja determinado e/ou dirigido por "inputs" externos, ou seja, reclama-se o direito às diferenças derivadas das circunstâncias da história, da cultura, das instituições e da dotação de recursos das comunidades locais/regionais.

Por isso mesmo, este modelo de desenvolvimento assenta num tripé que articula as dimensões económica, cultural e ecológica.

As novas dinâmicas económicas e territoriais são também fortemente marcadas pela

necessidade de um desenvolvimento humano sustentável e extensa concorrência entre os territórios, os quais se procuram adaptar às estratégias das empresas. Estas, quanto procuram investir no estrangeiro, desenvolvem estratégias “horizontais” (ou de mercado) e “verticais” (ou de minimização de custos). As opções de localização das empresas neste mercado global são enformadas pela existência ou não de fatores locativos. Este tema é muito vasto e complexo, visto que os motivos que podem levar uma empresa a instalar-se num dado território depende da especificidade do seu projeto e das características culturais das próprias empresas. No entanto, e reportando a análise ao que sucede geralmente com empresas competitivas e credíveis, existe um conjunto de condições prévias que os territórios têm de oferecer, a saber (Michalet; 2001e Rhinesmith; 1996):

- estabilidade do regime político;
- estabilidade económica, sendo uma potencia a outra;
- boas acessibilidades;
- liberdade de transferências de capitais e regimes de trocas;
- existência no território de estruturas de I&D;
- incentivos fiscais, legislação social;
- prazos administrativos encurtados;
- transparência e eficácia do sistema legal, regulamentar e judicial;

Para além destas condições prévias temos ainda a destacar quatro condições necessárias:

- dimensão e nível de crescimento do mercado, tendo-se definido, neste sentido, como mercados globais prioritários os BRICs (Brasil, Rússia, Índia e China);
- uma rede de comunicações e telecomunicações eficaz e barata;

- disponibilidade de recursos humanos abundantes e qualificados;
- um tecido de empresas locais competitivas.

Face a estas dinâmicas os territórios desenvolvem técnicas promocionais de captação do investimento externo.

Outra das características da globalização assenta no facto de “as nações perderem uma boa parte da soberania que detinham e os políticos perderam muita da sua capacidade de influenciar os acontecimentos (...). Acabou a era do Estado-nação” (Giddens; 2002: 21), e, com isso, o paradigma da competitividade foi substituído pelo paradigma da atratividade.

Todo este fenómeno tem provocado novas configurações territoriais. Estas “serão o produto da dialética entre as tendências para a uniformização e para a diferenciação inerentes à globalização” (Michalet; 2001: 158-159). As configurações territoriais podem resultar de formas de integração económica regional, traduzindo-se “no extravasar dos antigos espaços nacionais, entretanto inadaptados, para os espaços de manobra de que necessitam as grandes empresas multinacionais” (Michalet; 2001: 158). Para alguns autores estamos na presença do retorno do distrito industrial marshalliano, dado que a “configuração territorial já não serão definidos por fronteiras políticas, herdadas de rivalidades históricas, mas por uma rede de relações de natureza económica que encontram a sua identidade na complementaridade das empresas e de outros agentes, sem que os critérios de nacionalidade desempenhem um papel determinante. A génese dos distritos é, pois, indissociável das trocas

entre empresas, da organização produtiva destas, da sua posição competitiva no mercado mundial e, também, do acaso. Em suma, a dinâmica dos distritos é um subproduto da globalização e este tipo de território poderia sobrepor-se aos espaços nacionais” (Michalet; 2001: 173).

Daqui resulta que, neste contexto de economia globalizada, os espaços encontram-se ligados em rede e desta ligação estão a surgir novas formas espaciais ou o ressurgimento de velhas formas com novos conteúdos, sendo que o espaço dos fluxos tende a sobrepor-se ao fluxo dos lugares.

Em matéria de desenvolvimento local a dimensão cultural apresenta-se como fator crítico de sucesso e de estruturação do espaço territorial. Nos territórios de baixa densidade populacional o desenvolvimento endógeno é possível através de uma resistência cultural ofensiva, que recuse a transferência de boas práticas externas que não estejam adaptadas e testadas no contexto específico das aspirações locais e das suas identidades. A estratégia de desenvolvimento endógeno destes territórios passa, isso sim, pela mobilização dos recursos regionais, os quais devem ser trabalhados e potenciados por agentes modeladores do território bem informados, formados e treinados para serem agentes inovadores. Para que esta transição se torne possível deverão ser desenvolvidas estratégias que estimulem a identidade cultural e histórica desses povos; mobilizem a participação dos agentes locais e criem condições para a captação e desenvolvimento de infraestruturas que abram a região ao mundo e lhe assegure

condições que lhe permita integrar um sistema de trocas que favoreça a sua afirmação e não a sua dominação.

Assim sendo, estão criadas as condições básicas para se estancar o êxodo das pessoas e capitais. A partir desta base, dada a existência de condições demográficas, económicas e políticas favoráveis, pode e deve inverter-se a crescente regressão económica, dependência política e marginalidade cultural (Guindani e Bassand; 1982 e Calheiros; 2005). No entanto, a aceleração do processo de globalização tem provocado inúmeros impactos económicos, políticos e sociais. Os impactos económicos têm influência direta sobre a cultura, dado que “a dimensão económica define as características culturais de um povo, seja pela tradição socioeconómica regional ou pela identidade projetiva que une os agentes inovadores” (Calheiros; 2005: 76).

No que concerne à dimensão ecológica, sente-se hoje a necessidade de se promover, sem sofismas, um desenvolvimento humano sustentável. Esta necessidade passa por uma gestão criteriosa dos espaços e dos recursos naturais, procurando criar condições para interdependência da esfera económica com a esfera ecológica. Assim sendo, “exploração racional e partilha surgem no horizonte da História como uma missão que irá balizar os objetivos da humanidade, levantar os problemas com que esta se debate, determinar as necessidades a suprir e aproveitar as oportunidades que respondam cabalmente à resolução dos problemas e alcancem os objetivos previamente definidos” (Calheiros; 2005: 104).

IV. Participação e Governância

Embora a apropriação do espaço seja um denominador comum das sociedades, a forma como essa apropriação se produz varia segundo o tempo e o lugar, ou seja, de acordo com o projeto de sociedade que se pretende implementar. Por isso mesmo, torna-se necessário aferir quais os limites do planejamento físico e estratégico em termos de criação de condições objetivas para a cidadania, radicando neste escopo o fundamento da própria regionalização. Este objetivo prefigura uma metodologia que articule território, espaço e cidadania (Heidrich; 2002 e Burgos; 2005). Um território é um meio físico, delimitado fisicamente, com um conjunto de relações ecossistêmicas. Esse meio ecossistêmico é composto pelo potencial abiótico (clima, temperatura, humidade), pelo meio biológico (solo, fauna e flora) e pela ação antrópica. Como este meio ecossistêmico tem de ser organizado administrativamente, a ideia de território está, como já foi afirmado, associada ao poder. Associada à ideia de território está o conceito de espaço, ou seja, a percepção que o ser humano tem do território e da sua funcionalidade. Está ligado ao que se chama de capital cultural e se materializa num espaço complexo, dado que pode ser descrito em termos subjetivos (pessoais) e em termos objetivos (absolutos, quantificáveis). Tudo isto só faz sentido se forem criadas condições objetivas para a afirmação dos valores da cidadania, os quais se traduzem no respeito pelos direitos pessoais (saídos da Revolução Francesa de 1789) e pelos direitos civis (1948).

Tanto as políticas territoriais como os fundamentos e as finalidades da ação

coletiva na organização dos espaços entraram em crise, muito por falta da sua operatividade, pelas exigências cada vez maiores dos atores e das crescentes dificuldades na obtenção de consensos alargados, obrigando a uma “geometria variável” da ação. As propostas apresentadas por Ander-Egg (1991: 170-171) refletem estas dificuldades e definem as bases do planejamento em matéria de criação de condições objetivas para afirmação da cidadania, a saber:

- a necessidade de se acelerar o crescimento de um modo sustentável;
- assegurar uma distribuição equitativa e justa do rendimento;
- criar condições para a efetivação da necessidade democrática do pleno emprego;
- modernização dos países;
- aumentar os níveis de consumo;
- assegurar um desenvolvimento autónomo que salvaguarde a soberania local num contexto de global de interdependências;
- promover a participação popular que apoie os modelos de desenvolvimento.

Assim sendo, as novas formas de fazer políticas públicas assenta nas parcerias público-privadas, consequência da crise económica, da descentralização e da necessidade sempre crescente de maior transparência e eficácia. Verifica-se um alargamento das responsabilidades locais, através da transferência de competências para a pluralidade dos atores que irão corporizar o projeto, por meio de um intrincado jogo de expectativas e negociações que formatam a construção de uma ação coletiva que visa atingir objetivos

concertados num quadro de pulverização de interesses. Esta pulverização de interesses torna-se perigosa quando verificamos que, a exemplo da Idade Média, emerge uma crescente anomia, a qual se traduz em atitudes demissionárias face ao exercício do poder, ou seja, constata-se uma dissociação entre o sistema de poder, com os seus subsistemas de controlo, e os agentes que corporizam os interesses locais numa lógica de efetivação de objetivos partilhados, os quais espelham a complexidade de atos humanos que preconizam a afirmação individual e coletiva num quadro de criação de condições efetivas à realização de todos os homens e do homem no seu todo. Os efeitos perversos, num quadro de aprofundamento dos valores democráticos, só poderão ser atenuados ou eliminados através da participação política de uma sociedade civil consciente dos seus direitos e dos seus deveres face à sustentabilidade de um património comum (Almond e Verba, 1965; Verba, Nie e Kim, 1978; Rosenstone e Hansen, 1993; Teorell, Ramón Montero e Torcal, 2007).

As opções estratégicas resultantes das necessidades anteriormente descritas traduzem-se no imperativo de um planeamento do desenvolvimento económico, à escala regional, que promova condições para a eclosão da verdadeira cidadania. Por isso mesmo, devemos definir os limites do planeamento em matéria de criação de condições objetivas que suscitem e acolham a participação de cada ser humano individualmente considerado. Esta participação é hoje cada vez mais importante dada a crise da democracia representativa. Pretende-se com esta participação debelar a crise da democracia representativa,

delimitar o alcance da democracia individualista, assente na benevolência das teses de mercado, cuja a principal virtude consiste é reforçar a ideia de um poder local prestador de serviços de qualidade, mas pouco viável nos seus fundamentos, e reafirmar o princípio da democracia direta, a qual pretende vencer as dinâmicas da manipulação rumo ao poder dos cidadãos. A cidadania de alta intensidade democrática apela a uma atualização de instituições e de valores (Cabral, 2000). Torna-se necessário regular a relação entre o poder e a sociedade civil, emancipação esta que só é possível assumindo-se a democracia como um projeto local. Por isso mesmo, contrariamente às teses da abordagem conservadora, é necessário reforçar a sociedade civil enquanto espaço entre o Estado e o mercado, tendo aqui a regionalização uma palavra a dizer em função da recusa de uma certa alienação coletiva. Torna-se necessário espalhar a participação democrática onde esta não exista, promover o diálogo ente as partes e os direitos concretos dos grupos humanos sem exceção. Só assim poderemos dar coerência ao sistema democrático atual e tornar possível um modelo de desenvolvimento endógeno, integrado e global, dado que a comunicação e participação política, social, cultural e económica deixa de ser apanágio das pretensas elites ligadas a formas de poder que pretendam afirmar tendências sectárias.

Estes requisitos exigem sensibilização, formação e motivação dos atores, individualmente considerados ou representados, ao longo de todo o processo de planeamento, de modo a contar-se com a sua anuência.

Para além disso deve-se exigir uma comunicação que, partindo de uma linguagem fluida e fidedigna, envolva os agentes nos objetivos que perseguem e num compromisso de revisão. A comunicação é, simultaneamente, um ato de edificação e exposição. Pela comunicação o homem encontra o espaço de ser em si e para os outros. O discurso hodierno da governância reflete esta problemática, quando elege como elementos estruturantes do sistema democrático a *accountability* (imputabilidade/responsabilidade), a *voice* (voz) e os comportamentos de *exit* (fuga). A responsabilização do poder (estatal ou local) e da sociedade civil nos atos de gestão pública aparece hoje como uma condição necessária à transparência, a qual exige regras justas e mecanismos de prevenção ou punição de atos corruptos, atos estes geradores de dinâmicas que põem em causa a existência do próprio Estado democrático. Neste sentido, a governância deve evitar a todo o custo a instabilidade política e a violência, promover o respeito pela lei, criar mecanismos de regulação socioeconómica entre os diferentes atores, combater a corrupção e pugnar pela eficácia governativa. Da eficácia de um quadro macroeconómico estável, de políticas públicas responsáveis e da promoção e defesa dos sistemas de saúde, educação e segurança social estáveis depende a criação de condições necessárias à eclosão e manutenção de ambientes sociopolíticos e culturais que respeitem os direitos fundamentais das pessoas, respeito este capaz de permitir a cada cidadão individualmente considerado a participação (*voice*) nas economias de mercado. Caso tal não suceda, corre-se o risco de comportamentos de alheamento

face aos interesses coletivos que a todos nos devia irmanar. Este alheamento pode transformar o cidadão numa massa informe, atomizada, segregada e desacompanhada. Tal situação representa um risco muito elevado para uma governância que se exige que seja forte, coesa e integradora, devendo-se, para tal, combater toda e qualquer forma de manipulação da informação, através de uma aposta inequívoca na formação integral da pessoa humana e na responsabilização dos agentes e dos media.

Neste sentido, assume aqui particular relevância a infraestrutura social existente num dado território, qualquer que seja a escala do mesmo. Esta infraestrutura social deve guiar-se por princípios de governação precisos, a saber: democracia, equidade social, respeito pelos direitos humanos e primado do direito (Cabral, 2000). Se as instituições pugnam por tal, poderão apresentar elevados níveis de qualidade, dado que fomentam a coesão social e suscitam distintos níveis de confiança das pessoas nas instituições e tradições, a partir das quais o poder é exercido. Assim sendo, vemos também aumentado o grau de possibilidade de introduzirmos reformas no(s) sistema(s) e encontrarmos também amplas margens de manobra para as realizar. Este aspeto é de fulcral importância, dado que só a coesão social pode permitir um clima propício à mudança, dado que pode manter altos níveis de integração social, fomentar identidades partilhadas e proceder a uma redistribuição de rendimentos que tenham em atenção os enfiamentos resultantes de dinâmicas de mercado que atentem contra os valores da cidadania.

V. Conclusão

Ao longo do presente trabalho verificámos a profunda afinidade e pertinência existente na relação entre regionalização, políticas públicas para o desenvolvimento regional/local e participação dos cidadãos nos debates e decisões de assuntos que lhe dizem respeito. Neste âmbito, a regionalização, porque capaz de articular a racionalidade de recursos com as exigências democráticas, aparece-nos como uma escala pertinente para se promover um planeamento eficaz, quer quanto ao seu conteúdo quer quanto ao seu processo.

Num momento marcado pela exigência de uma boa governância, coloca-se cada vez mais a questão de uma nova (re)organização do território, enfatizando, de um modo particular, a relação do ordenamento político-administrativo de um Estado multinível com a sociedade civil. Coloca-se o desafio de se encontrar paradigmas que permitam uma eficaz interação sistémica entre as diversas componentes do Planeamento e a Governância, na perspetiva de uma maior coesão territorial e social.

Bibliografia

- ALMOND, G. e VERBA, S. 1965. *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton, Princeton University Press.
- ANDER-EGG, E. 1991. *Introducción a la planificación*. 13.ª Edición, Madrid, Siglo XXI de España, S.A.
- ARCHER, K. 1993. Regions as social organisms: the Lamarckian characteristics of Vidal de La Blache's regional geography, *Annals of Association of American Geographers*, Vol. 83, n. 3, 498-514.
- AYDALOT, P. 1976. *Dynamique spatiale et développement inégal*. Paris, Economica.
- BENKO, G. & LIPIETZ, A. 1994. *As regiões ganhadoras. Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia económica*. Col. Vários, 1ª Ed. Oeiras, Celta Editora.
- BLACHE, V. 1954. *Princípios de geografia humana*. 2.ed. Lisboa, Cosmos.
- BONAGLIA, F. & GOLDSTEIN, A. 2006. *Globalização e desenvolvimento*. Col. Sociedade Global, n. 1. 1.ª Edição. Barcarena, Editorial Presença.
- BOUDEVILLE, J. 1972. *Aménagement du territoire et polarisation*. Paris, Ed. Genin.
- BURGOS, M. 2005. Cidade, Territórios e Cidadania, *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, n. 1, 189-222.
- CABRAL, M. Villaverde 2000. O exercício da cidadania política em Portugal, *Análise Social*, XXXV (154/155), 85-113.
- CALHEIROS, A. 2005. *Globalização e desenvolvimento local. Que futuro para os territórios desenvolvidos?*. Braga, Faculdade de Ciências Sociais do Centro Regional de Braga da UCP.
- CAPEL, H. 1981. *Filosofia y ciencia en la geografia contemporánea. Una introducción a la geografia*. Barcelona, Barcanova.
- CARVALHO, L. 2000. *Políticas de desenvolvimento em regiões desfavorecidas. O caso de Portalegre*. Lisboa, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa.

- DARWIN, C. R. 1985. *The origin of species*. 17 ed. London, Penguin, [1859].
- DEUZE, M. 2006. Participation, Remediation, Bricolage: considering principal components of a digital culture, *The Information Society*, n. 22, 63-75.
- FURIO, E. 1996. *Evolución y cambio en la economía regional*. Barcelona, Editorial Ariel, S.A.
- GIDDENS, A. 2002. *O mundo na era da globalização*. Col. Destaques, N.º 8, Lisboa, Editorial Presença.
- GIRAUD, P. 1996. *A desigualdade do mundo. A economia do mundo contemporâneo*. Col. Actualidades, Lisboa, Terramar.
- GOMES, P. 1995. O conceito de região e sua discussão. In CASTRO, I., GOMES, P. & CORRÊA, R. *Geografia: conceitos e temas*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 49-76.
- GUINDANI, S. & BASSAND, M. 1982. *Maldéveloppement régionale et identité*. Lausanne, Presses Polytechniques Romandes.
- HAMPTON, K. N. e WELLMAN, B. 2002. *The Not So Global Village of Netville*. In Barry Wellman e Caroline Haythornthwaite (Eds.) *The Internet and Everyday Life*. Oxford, Blackwell.
- HEIDRICH, Á. L. 2002. Espaço, Território e Cidadania, *CAESURA – Revista Crítica de Ciências Sociais e Humanas*, nº 21, 73-76.
- HENRIQUES, J. M. 1990. *Municípios e desenvolvimento*. Lisboa, Edições Escher.
- LAMARCK, J. B. 1994. *Philosophie zoologique*. Paris, Flammarion.
- LEFÈBVRE, H. 2004. *A revolução urbana*. UFMG.
- MEDINA, J. et. al. 1997. *História de Portugal. Dos tempos Pré-históricos aos nossos dias*. III Vol., Amadora, Clube Internacional do Livro.
- MICHALET, C. 2001. *A sedução das nações ou como atrair os investimentos*. Lisboa, Terramar.
- PERROUX, F. 1987. *Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- RATZEL, F. 1990. Geografia do Homem (Antropogeografia). In MORAES, A. C. R. (org.) & FERNADES, F. (coord.), *Ratzel*. São Paulo, Ática, 32-107.
- RHINESMITH, S. 1996. *Globalização - o guia do gestor. Seis chaves para o sucesso num mundo em mudança*. Col. Homens e Empresas. Lisboa, Difusão Cultural.
- ROSENSTONE, S. e HANSEN, J. 1993. *Mobilization, participation, and democracy in America*. Nova York, Macmillan Pub.
- SCHAEFFER, F. 1988. *Excepcionalismo en Geografia*. Barcelona, Universitat de Barcelona.
- SENN, L. 1990. *Sphère locale et globalisation de l'économie, Colloque A.S.R.D.L.F. – Mondialisation de l'Économie et Développement des Territoires*. Saint-Etienne, 117-126.
- TEORELL, J; RAMÓN MONTERO, J. e TORCAL, M. 2007. Political Participation: Mapping the Terrain. In Van Deth, J; Montero, J. R. e Westholm, A. (coord.), *Citizenship and involvement in European democracies: a comparative analysis*. Londres: Routledge, 358-383.
- TOURNAINE, A. 1995. *Critique of Modernity Cambridge*. Oxford, Cambridge, Blackwell Publishers.
- VERBA, S; NIE, N. e KIM, J. 1978. *Participation and Political Equality: A Seven-Nation Comparison*. Cambridge, Cambridge University Press.

Bibliografia Recomendada

- CARDOSO, A. 1996. *Do desenvolvimento do planeamento ao planeamento do desenvolvimento*. Col. Cidade em Questão/10. Porto, Departamento de Engenharia Civil da F.E.U.P./Edições Afrontamento.
- FITOUSSI, J. 2005. *A democracia e o mercado*. Col. Repensar, n.º 5, Lisboa, Terramar.
- FONSECA, F. & CARAPETO, C. 2009. *Governança, inovação e tecnologias. O Estado rede e a Administração Pública do Futuro*. Lisboa, Edições Sílabo.
- FRIEDMAN, T. 2006. *O mundo é plano. Uma história breve do século XXI*. 3.ª Ed. Lisboa, Actual Editora.
- GINSBORG, P. 2008. *A democracia que não há*. Col. Série Especial, n.º 81, Lisboa, Teorema.
- INNERARITY, D. 2010. *O novo espaço público*. Lisboa, Editorial Teorema.
- MATTEI, R. 2002. *A soberania necessária. Reflexões sobre a crise do Estado moderno*. Porto, Civilização Editora.
- OREA, D. 2002. *Ordenacion Territorial*. Madrid, Ediciones Mundi-Prensa/Editorial Agricola Española, S.A.
- PETRELLA, R. 2002. *O bem comum. Elogio da solidariedade*. Col. Campo da Actualidade, n.º 51. Porto, Campo das Letras.
- REIGADO, F. 2000. *Desenvolvimento e planeamento regional. Uma abordagem sistémica*. Vol. I. Lisboa, Estampa.
- SOTO, H. 2002. *O mistério do capital. Porque triunfa o capitalismo no ocidente e fracassa no resto do mundo*. Col. Mercado das Ideias, Lisboa, Editorial Notícias.
- STIGLITZ, J. 2004. *Globalização. A grande desilusão*. Col. Actualidades, n.º 19. 3.ª Edição. Lisboa, Terramar.
- STIGLITZ, J. 2005. *Os loucos anos 90. A década mais próspera do mundo*. Col. Actualidades, n.º 23, Lisboa, Terramar.