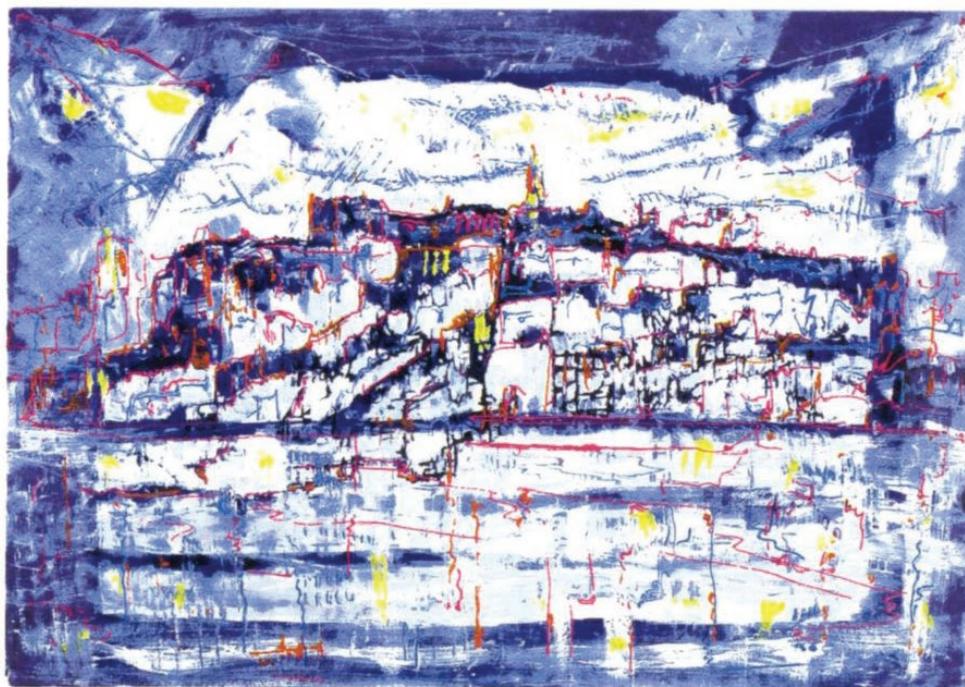


CADERNOS DE GEOGRAFIA

INSTITUTO DE ESTUDOS GEOGRÁFICOS
FACULDADE DE LETRAS · UNIVERSIDADE DE COIMBRA
COIMBRA 1997 N.º 16



M. J. S.

A GEOGRAFIA, A POLÍTICA E A ESTATÍSTICA, NA DEFINIÇÃO DE DELIMITAÇÕES REGIONAIS DO CONTINENTE PORTUGUÊS

Ernesto V. S. Figueiredo*

RESUMO

A interpretação das identidades regionais do Continente Português pode e deve ser feita por recurso a diversos ramos da ciência, os quais, do ponto de vista teórico e metodológico, contribuirão para o avanço da, assim designada pelos regionalistas, ciência regional.

Propomo-nos, neste relatório, examinar algumas propostas regionais de entre as mais conhecidas do ponto de vista geográfico, a saber, as propostas regionais de Orlando Ribeiro. Num segundo momento, analisamos de igual forma a instituição feita pelo Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de Fevereiro, das unidades territoriais para fins estatísticos, ou NUT's como usualmente são designadas, da autoria de Valente de Oliveira, à altura ministro do planeamento territorial.

As análises acima referidas têm por base uma investigação sócio-estatística por nós realizada há anos, assentando numa metodologia de base centrada em modelos multivariados da estatística.

RÉSUMÉ

L'interprétation des identités régionales du Continent Portugais peut et doit être faite en recourant aux diverses branches scientifiques, lesquelles, du point de vue théorique et méthodologique, contribueront au progrès de ce que les régionalistes appellent la science régionale.

Nous nous proposons, dans ce travail, d'examiner quelques unes des propositions régionales parmi les plus connues du point de vue géographique, à savoir, celles de Orlando Ribeiro. En un second temps, nous analysons également l'institution faite par le Décret-loi n° 46/89, du 15 février, d'unités territoriales à des fins statistiques, ou encore NUT's comme on les appelle couramment, par Valente de Oliveira, qui était à l'époque ministre de l'aménagement du territoire.

Les analyses auxquelles nous faisons référence se fondent sur une recherche socio-statistique que nous avons menée il y a quelques années, en nous appuyant sur une méthodologie de base, centrée sur des modèles multivariés de statistique.

ABSTRACT

The interpretation of regional identities in the Portuguese continent can and should be done calling in the various fields of science, which from a theoretical and methodological approach, will contribute to the advancement of the regional science, so identified by the regionalists.

In this report we propose to examine some regional proposals amongst the more widely known, from a geographical point of view, e. g. those made by Orlando Ribeiro. At a second stage we analyse in a similar fashion the legal institution of territorial units, created for statistic purposes by the Law n. 46/89 of February 15 th, or NUT's as they are commonly known. This law was passed by the then Minister of Territorial Planning, Valente de Oliveira.

The analysis of these proposals is made in comparison with the results of a socio-statistic research carried out by us some years ago, using a methodology centred in multivariate statistical methods.

* Universidade do Minho.

1. INTRODUÇÃO

Foi-nos solicitado cordialmente, pelo Senhor Presidente do Instituto Politécnico de Viana do Castelo (IPVC), a 1 de Outubro do corrente ano, que escrevessemos um artigo abordando a regionalização defendida pelo saudoso geógrafo e homem de cultura Orlando Ribeiro. O livro referenciado para o efeito, "Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico", no dizer do Senhor Presidente do IPVC, "continua a andar esquecido 'por quem de direito' e é fundamental".

Pela solicitação referida, em boa hora formulada, desejavelmente ainda em tempo útil, vimo-nos confrontados com uma pesquisa de análise e síntese que compara dois trabalhos: um, nosso, subjacente à pesquisa, "Portugal: que regiões?", publicado pelo Instituto Nacional de Investigação Científica (INIC), em 1988; o outro, acima citado, de que se dará conta ao longo do texto. Porque uma vida dedicada à investigação não é compaginável com cristalização ao longo do tempo e porque a curiosidade de quem investiga encerra amiúde o germen dum corpo de hipóteses para investigação de entre as mais promissoras, não se conhecendo, por outro lado, investigações dadas por completamente terminadas, decidimos estender a nossa análise, numa segunda parte, a outra obra escrita e publicada em 1996 pelo responsável máximo da condução do processo de regionalização durante dez anos a fio, o Professor Valente de Oliveira, sob o título "Regionalização".

Convirá dizer que, ao procedermos a uma análise crítica das regionalizações propostas por Orlando Ribeiro e Valente de Oliveira, não nos colocamos em posição de aprendizes ou curiosos da problemática versada. Efectivamente, partimos de resultados alcançados em investigação aplicada, realizada ao longo de alguns anos, sobre o tema tido por muitos como sendo o mais quente de todo o processo de regionalização e que dá pela designação de delimitação regional. Já tivemos oportunidade de afirmar, escrevendo noutras alturas (FIGUEIREDO, 1988), que a delimitação regional constituía apenas um passo, não irreversível, do longo e sinuoso processo que é o processo de regionalização orientador de todo o desenvolvimento.

Insistimos em gastar algum tempo no tema da delimitação regional por nela vemos aspectos que andam usualmente esquecidos ou que são porventura desconhecidos de numerosos responsáveis, agentes supostamente fomentadores do desenvolvimento que, no fundo, a todos os cidadãos concerne. É, digamos, com o propósito firme de chamar a atenção para as virtualidades da regionalização, nem sempre unanimemente reconhecidas, traduzidas pelas realidades regionais - no seguimento frequentemente designadas por identidades regionais - que inter-

vimos. Na esperança de não metermos a foice em seara alheia nem de denegrir ninguém, porque a todos consideramos. E acrescida consideração se deve a quem, dalguma forma, deu o melhor de si, por escrito, sobre tal tema que a nenhum português deve deixar indiferente.

Já tivemos oportunidade de referir noutra local (FIGUEIREDO, 1988) que a nossa proposta de delimitação regional é fruto de investigação científica aplicada e não foi encomendada por qualquer partido político, no poder ou fora dele. Ela servirá a política evidentemente se assim o entender o consenso alcançado em seio da comunidade científica, depois transmitido, discutido e aceite pelas forças partidárias e explicado finalmente por elas de norte a sul do País, ao Povo, feito de cidadãos livres mas que de questões técnicas e científicas não quer, justificadamente, saber. Caso contrário, a delimitação regional proposta não passará dum documento tornado exemplar de biblioteca, auxiliar por certo de investigação subsequente sobre o tema, mas sem efeito político de intervenção o que, sublinhe-se, não constituiu objectivo preponderante da investigação por nós realizada.

Julgamos ser verdade afirmar que os contributos prestados pela Geografia ao tema da delimitação regional não são despreciosos. Não sendo nós geógrafos por profissão, mas também não representando algumas outras especialidades científicas atinentes ao assunto em estudo, não poderemos afirmar de antemão, gritando mais alto que todos os outros, que a nossa proposta é que é a única que está correcta, sendo tudo o resto irrelevante. O que efectivamente deve ser dito é que a nossa proposta, embicada como está em outras especialidades - sociológica, económica, estatística, geográfica e ecológica, para citar aquelas que consideramos mais relevantes - apresentará virtualidades enformadas pelas realidades concretas, ou seja, pelas entidades regionais mais bem estruturadas no Continente português. Assim a mensagem passe.

Porque nos baseamos, para produzir este relatório, em extensos documentos escritos, de conteúdo predominantemente técnico e científico escritos em linguagem pouco adequada a quem se alimenta usualmente dos média, é nosso propósito escrevê-lo em linguagem simples, acessível e compreendida por um auditório mais vasto na mira dos meios de informação tornados mais populares. Assim estes se abram a fazer ressonância do que aqui fica lavrado.

Relativamente aos contributos dos geógrafos, trabalhos de grande divulgação foram já produzidos (ver Carta de A. GIRÃO, 1933) que estiveram na base de instituições regionais (leia-se provinciais) que não vingaram. Referimo-nos às províncias instituídas pelo Código Administrativo de 1936, da autoria do ilustre Professor Marcelo Caetano. Diga-se que a delimitação regional de Amorim

Girão, em vez de delimitar realidades regionais geográficas ou ecológicas como era esperado que fizesse, visou um propósito regional político-administrativo. Neste contexto, aplica-se com toda a propriedade a ideia veiculada pelo vocábulo região no seu significado etimológico, derivado do latim "rex" ou "regere", que significa uma partição geográfica ou diferenciação espacial arbitrária levada a efeito pela autoridade político-administrativa visando obter controle do respectivo espaço sob sua administração, mas sem atender a numerosos outros factores a que anda ou deve andar associado modernamente. Nesta lógica de partilha, que não de integração, seria possível dividir cidades ao meio ou outras unidades igualmente homogêneas de muitos pontos de vista.

Mas a delimitação regional proposta por A. Girão foi muito criticada pela comunidade científica da altura, mormente por sacrificar critérios científicos inalienáveis a outros critérios parcelares de carácter predominantemente económico e político. Aqui havemos de concordar com a crítica no que concerne à insuficiência de critérios, que o mesmo é dizer, à falta de objectividade posta na descrição da realidade difícil de sintetizar coerentemente por indicadores económicos. Por exemplo, a área de produção de vinho do porto identificada como região do Alto-Douro, para além da paisagem original, não possuirá outro valor mais relevante que aquele ditado pelo seu significado económico e, acrescente-se, em perspectiva subregional em que se integra, nunca justificando por conseguinte estatuto regional próprio. A Beira Alta e a Beira Transmontana, que também demarca, serão muito dificilmente discerníveis na realidade. Finalmente, a união das margens dos principais rios portugueses constitui factum por si assumido que, realmente, nunca foi posto em causa, a posteriori. Parece consensual, hoje, assumir-se que os grandes rios não são bons demarcadores de regiões. Mas se este contributo de A. Girão, em nome da ciência geográfica, padeceu da falta de rigor da informação económica e de deficiências na metodologia utilizada, já, do ponto de vista de fonte ideológica inspiradora de doutrina regionalista político-administrativa, teve repercussões de grande alcance. O Código Administrativo de 1936, da autoria de Marcelo Caetano, instituiu onze províncias, hoje chamar-se-lhe-iam regiões, assinaladas a cores ainda presentemente nos mapas disseminadas pelas escolas do País inteiro, por decalque quase perfeito da referida Carta de A. Girão.

Outros trabalhos científicos de índole geográfica existem que merecem referência, com regiões demarcadas e respectivos critérios a que lhes assistiram, não deixando por mãos alheias o que naturalmente constitui objecto intrínseco do seu domínio de estudo. Citem-se, como exemplos, a Carta Orográfica e Regional do Continente,

utilizando como critérios a latitude, a exposição e o relevo, as cartas dos Arvoredos, a Carta Agronómica e a Carta de Povoação, da autoria de Barros Gomes, a Carta de Lautensach utilizando como critério de divisão as determinantes morfológicas, isto é, a distribuição das massas de relevo e as condições de estrutura do solo e, finalmente, a Carta de Orlando Ribeiro que abordaremos em maior detalhe no seguimento.

Que seja do nosso conhecimento, excepção feita ao caso aludido acima de A. Girão, nunca se viu relatório de investigação em geografia feito de encomenda para suporte de regiões político-administrativas. Não que a vertente geográfica seja avessa ou que, de todo em todo, tenha de permanecer ausente da definição dos espaços regionais administrados publicamente pelos poderes de estado. Mas porque as regiões demarcadas pelos geógrafos têm por objectivo agregar unidades elementares através de variáveis próprias, não abordadas usualmente pelos economistas, sociólogos, demógrafos, ecologistas ou outros tomados isoladamente.

Convirá não esquecer, para terminar esta introdução, que as regiões administrativas a instituir no futuro, sejam elas quais forem mas não é indiferente que o sejam, terão como objectivo primordial a promoção do desenvolvimento, ou seja, a promoção da equidade quanto ao desenvolvimento regional tornado tão díspar: primeiro, a nível inter-regional, depois, no interior mesmo de cada região. O desenvolvimento não se deixa aprisionar, evidentemente, por um fomento ou orientação exclusivamente economicista, tecnológica ou outra qualquer não integrada. Uma boa política de desenvolvimento, não dispensando nenhuma orientação científica, consistirá em obedecer aos preceitos legais superiormente dimanados mas tendo por base instrumental de orientação as directrizes que as outras ciências já estão em condições de assegurar. E será assim, a nosso ver, no sector da política da saúde, da segurança social, da educação, da justiça, da economia, etc., e também no sector da organização do País em termos regionais.

2. AS DIVISÕES FUNDAMENTAIS DA TERRA PORTUGUESA, NAS REGIÕES GEOGRÁFICAS DE ORLANDO RIBEIRO

O bem conhecido geógrafo da nossa era Orlando Ribeiro escreveu um livro notável intitulado "Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico: esboço de relações geográficas" a cuja 4ª edição, datada de 1986, tivemos acesso. E, por ela, ficámos a saber que a 1ª edição aparecera por volta de 1940. Já lá vão, por conseguinte, cerca de 56 anos reportados ao ano corrente de 1996. Será bem

conhecido de todos o efeito de desgaste, indutor de mudança gradual, provocado pelo tempo na reformulação, sempre renovada, das teorias científicas que assentam no comportamento exibido por indicadores quantificados. A sua descrição (ou análise) e compreensão (ou síntese) estarão na base das renovadas formulações gradualmente mais avançadas, teórica e metodologicamente. Deste ponto de vista, não existirá apesar de tudo determinismo uniforme quando ao progresso científico, antes, este é caracterizado por descobertas e ocorrências que não são programáveis ao longo do tempo, da mesma forma que se programam ou controlam outras acções de rotina. Muito depende, para além da "serendipity" ganha ou perdida no processo de investigação científica, do grau de entrega do investigador ao trabalho de pesquisa realizado em moldes técnica e metodologicamente correctos.

Porém, é muito pouco provável que as variáveis geográficas, analisadas, seguidas e diversas vezes actualizadas por Orlando Ribeiro ao longo de muitos anos, ditem ou aconselhem nos dias de hoje outro figurino regional que contradiga frontalmente aquele que ele teve o grande mérito de formular. Estamos convictos de que as variáveis geográficas por ele estudadas, a saber, entre outras, as condições gerais do clima e posição, as particularidades da natureza e do relevo do solo, o manto vegetal e as marcas da presença humana, são muito mais do foro das ciências ditas da natureza em que as leis que as regulamentam, uma vez descobertas e confirmadas, perduram ao longo dos séculos. A vontade humana pouco pode para modificar estas variáveis, contrariamente ao que acontece com tantas outras do foro do direito, da economia, da sociologia, etc, correntemente sob designação conjunta de ciências ditas da sociedade ou sociais.

Convirá desde já sublinhar o facto de estarmos a abordar uma tese científica sobre regiões ditada por critérios geográficos e com o objectivo premeditado de construir delimitações geográficas. Que estes pressupostos de orientação não andem muito afastados de outros pressupostos demográficos, económicos, ecológicos ou históricos é uma hipótese que consideramos altamente provável. Mas, a esta questão voltaremos adiante, quando for tempo de contrastar a nossa proposta de delimitação regional com a defendida por Orlando Ribeiro. É que no esforço, hoje em dia tão pouco discutido mas tão importante como é o de delimitar regiões, digamos que tendo por objectivo o desenvolvimento equilibrado do País inteiro, os critérios geográficos não serão obviamente os únicos mas não poderão, inversamente, ser postos de lado. Diremos mais: serão os critérios geográficos e não só, mais fáceis de medir e mais fiáveis, aliados a outros critérios, mais difíceis de captar e menos fiáveis porque mais dependentes da vontade sempre volátil do homem,

que, de forma integrada, deverão ditar claramente o planeamento das regiões administrativas.

A construção de vias de comunicação, as distribuições nas variáveis fiscais, as políticas de colonização ou, dito de outra forma mais consensual porque utilizando roupagem científica de última moda, as políticas de evitar a desertificação e encetar a inversão no prosseguimento da acumulação das disparidades inter-regionais, para além de outras não menos importantes, não-de-acomodar-se a alguma estratégia regional, não apenas sectorial mas devidamente integrada, que favoreça o progresso do desenvolvimento global do País. Até que tal aconteça, porém, haverá que estudar, pesquisar, debater e divulgar relatórios dando conta de resultados de investigação científica conduzida justamente com o objectivo preponderante da delimitação tendo por base informação multivariada que a ciência regional já é capaz de poder trabalhar. E será também necessário que os responsáveis pelo fomento do desenvolvimento, os "políticos" como amiúde se lhes chama depreciativamente, não esqueçam que deverão articular solidamente as suas intervenções com tais resultados provenientes de pesquisas com as mais diversas proveniências científicas.

Orlando Ribeiro propõe como divisões fundamentais da terra portuguesa, melhor dito, do Continente, três regiões maiores (ver Mapa 3): o Norte Atlântico; o Norte Transmontano e o Sul. Repare-se que no conceito de região geográfica do autor, e nós ousaríamos acrescentar no conceito de região integrada seja esta económica, ecológica, agrícola ou administrativa que não se pretenda definida de forma demasiadamente subjectiva ou sectorial, o mais importante é a sua caracterização feita "por uma certa identidade de aspectos comuns a toda ela" dando "o sentimento de não sairmos da mesma terra", sugerindo assim elevada cotação a critérios de coesão, homogeneidade, harmonia, compatibilidade, distância curta ou proximidade, norma, semelhança, interdependência, regularidade, uniformidade e continuidade num universo definido, à partida, pelos respectivos antónimos. Isto porque é corrente, entre teóricos de doutrinas político-económicas (ver, por exemplo, V. de OLIVEIRA, *Regionalização*, 1996, p. 60), afirmar-se distinção entre dois critérios - o da interdependência e o da semelhança - combinados com três propósitos ou dimensões - o da análise, o do planeamento e o administrativo (Campos GUIMARÃES, 1978, citado por V. de OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 66) - conduzindo a uma matriz tipológica de regiões em que, de acordo com os autores: a) o critério de interdependência associado a propósitos de análise ou de administração daria origem a regiões polarizadas (I); b) o critério de semelhança associado a propósitos de análise ou de administração daria origem a regiões homo-

gêneas (II); c) o critério de interdependência associado a propósitos de planeamento daria origem a regiões de planeamento (IV) e, finalmente, d) o critério de semelhança associado a propósitos de planeamento daria origem a áreas de programação (III).

Convém, desde já, esclarecer que, no nosso entender e não só, os critérios referidos de interdependência e semelhança são sinónimos. Dito de outra forma, forte interdependência significa, em termos de correlações ou distâncias que são conceitos universalmente definidos, grande semelhança e, portanto, trata-se do mesmo critério. Ao invés, dependência (vista unilateralmente) que significa grande distância ou afastamento, significa polarização. Talvez os autores tenham inadvertidamente escrito interdependência como sinónimo de dependência, o que não é de todo correcto. Parece-nos que o conceito (critério) de dependência é de muitos pontos de vista redutor de potencialidades e, por mais real que se apresente na prática, deve ser tido como transitório; ao invés, o conceito (critério) de interdependência permite estabilidade e, transposto para a vida económica do dia a dia, não arrasta subjugação.

Depois, diga-se que não vislumbramos diferença significativa entre área de programação (III) e região de planeamento (IV), subentendido que a área (de programação) corresponda à região (de planeamento). Afinal, a região que é sempre objecto imperioso de planeamento, não sendo uma partição arbitrária do território para ser regida, que mais não será senão uma área de programação integrada?

Finalmente, não podemos aceitar, sem melhor argumentação, que os propósitos de análise e de administração sejam uma e a mesma coisa, isto é, sejam tidos como sinónimos; por outro lado, na óptica dos seus autores, os propósitos de planeamento nada têm a ver com a análise nem com a administração!... Parece-nos esta distinção puramente académica, no sentido de assentar em virtualidades permitidas pela especulação teórica a que falta base empírica de discriminação sustentada por dados reais.

Por outro lado, parece-nos a nós, que temos alguns argumentos a aduzir baseados em investigação aplicada já reportada (FIGUEIREDO, 1988), que o termo região, em acepção moderna do conceito de região, não pode apenas significar dividir para reinar - significado etimológico original de região - antes, o conceito evoluiu semanticamente e hoje quer dizer unir - o que faz sentido unir - para descentralizar, desburocratizar e democratizar o próprio Estado Central pouco eficaz. Além do mais, se às unidades regionais delimitadas no terreno corresponder: a) uma linguagem única ou, pelo menos, um dialecto característico; b) algumas produções dominantes sejam estas agrícolas sejam manufactureiras, ou, c) um sistema

ecológico envolvente com clima unificador favorável e formas de vida activa típicas, então, como é norma cosensualmente aceite entre os teóricos da ciência regional, é quase certo que haverá identidade regional que permita conferir estatuto de região a tal território apropriadamente delimitado.

Voltando às divisões fundamentais da terra portuguesa defendidas pelo mestre O. Ribeiro, diga-se que são três - Norte Atlântico, Norte Transmontano e Sul - as grandes regiões (ver Mapa 3) formadas por agregação do que, "à falta de melhor" no dizer do autor, ele apelida de regiões geográficas (*op. cit.*, p. 144) e, no seguimento do livro (*op. cit.*, p. 188), ele codifica com as designações de unidades de paisagem. A saber (ver Mapa 1): 1 - Entre Douro e Minho; 2 - Montanha do Minho; 3 - Montanhas do Norte da Beira e do Douro; 4 - Terras de média altitude da Beira Litoral; 5 - Planaltos da Beira Alta; 6 - Beira Litoral; 7 - Cordilheira Central; 8 - Planaltos e montanhas de Trás-os-Montes; 9 - Planaltos e montanhas da Beira Transmontana; 10 - Alto Douro e depressões anexas; 11 - Vale baixo do Mondego; 12 - Estremadura Setentrional, geralmente baixa; 13 - Maciços calcários da Estremadura e Arrábida; 14 - Depressões e colinas entre 7 e 13; 15 - Estremadura Meridional, geralmente acidentada; 16 - Beira Baixa; 17 - Ribatejo; 18 - Alentejo de planície com raras elevações isoladas; 19 - Alto Alentejo; 20 - Alentejo litoral com elevações; 21 - Depressão do Sado; 22 - Serra Algarvia; 23 - Algarve litoral ou Baixo Algarve.

Apreciando por inspecção o Mapa 1 com estas unidades, realmente, faz sentido a interrogação do mestre (*op. cit.*, p. 141): "A que se deve este País a sua rica, complexa e quase desconcertante diversidade regional?". Seguindo ainda O. Ribeiro: "O que caracteriza as regiões geográficas de Portugal é o seu padrão miúdo e a rica variedade de aspecto e contrastes". Parece-nos importante sublinhar a ideia de variedade ou diversidade que é o que a Natureza, de forma absolutamente espontânea, oferece: não há duas unidades territoriais iguais. A grande questão põe-se, então, em proceder metodologicamente da forma adiantada por S. M. OLSEN (1976): "when social or cultural phenomena are arrayed spatially, it will often be desirable to group the data into regions or areas that exhibit some kind of unity. Only by grouping can we eliminate relatively atypical local variation or provide the bases for cartographic representation; at the same time, systematic procedures can provide an empirical bases for the units and boundaries of comparative study. Identical procedures apply no matter what scale is involved - from areas of a city to regions of the world - and the term "regionalization" is usually applied to methods of delimiting such homogeneous or otherwise unitary areas".

Voltando a O. RIBEIRO (*op. cit.*, p. 141) convém reter: "A maioria dos limites geográficos, há-de passar, portanto, ora no contorno das massas de relevo, onde elas se degradam ou fundem na terra baixa, ora no interior das bacias fluviais, onde se apaga a influência dos "rios que unem". Outras vezes será a natureza do solo o fundamento de divisões: não só porque terrenos de composição diferente não possuem a mesma cobertura vegetal nem as mesmas aptidões agrícolas, mas ainda porque os estilos de relevo assentam, não raro, na diversidade dos materiais que o constituem.

Um estudo das relações gerais do território português não ficaria completo sem se esboçarem as grandes linhas da descrição regional, indispensável para a compreensão da sua vigorosa originalidade e dos traços essenciais da economia nacional. Procurando embora definir e caracterizar regiões geográficas, baseadas principalmente na natureza, tomaram-se em conta as províncias tradicionais. Às vezes oscilantes nos limites, reunindo ou separando o que a geografia aconselha a repartir de outro modo, é ainda a eles que habitualmente se referem tipos de paisagem, feições dos habitantes, modos de vida e vocações económicas."

Fica assim claro que a demarcação regional obedecerá ao relevo, a bacias fluviais onde se apaga a influência dos rios que unem (e não separam) e à natureza do solo. Ademais, na sua definição das regiões geográficas, são tomadas em conta as províncias tradicionais por vezes oscilantes nos seus limites, não obstante, expressando tipos de paisagem, feições dos habitantes, modos de vida e vocações económicas. E, acrescentando-se, se o mestre O. Ribeiro distinguiu 23 unidades geográficas, outros geógrafos houve também bem conhecidos, seguindo critérios de alguma forma diferentes, que distinguiram diversamente embora não antagonicamente. A saber, Barros Gomes distinguiu 12 divisões, Amorim Girão 13 e Lautensach 15. Esta última divisão geográfica, de Lautensach, é tida como genuína no sentido da compartimentação morfológica das diversas áreas do País ser feita sem o intuito pré-existente de servir qualquer divisão administrativa, ou equivalentemente, de vir a ser-lhe ajustada posteriormente.

Mas o mestre O. Ribeiro não propôs apenas uma configuração regional geográfica. Ele começa por agregar as suas unidades de paisagem ou regiões geográficas pertencentes ao mesmo conjunto de paisagens em 7 regiões maiores, cujos limites são determinados pelo relevo ou pela natureza das rochas (ver Mapa 2). Na nossa óptica regionalista, nós que também propomos regiões para o Continente (ver Mapa 8) e que abordaremos ao longo do texto, parece-nos que estas divisões geográficas encerram virtualidades que comentamos assim: a) parece verdade

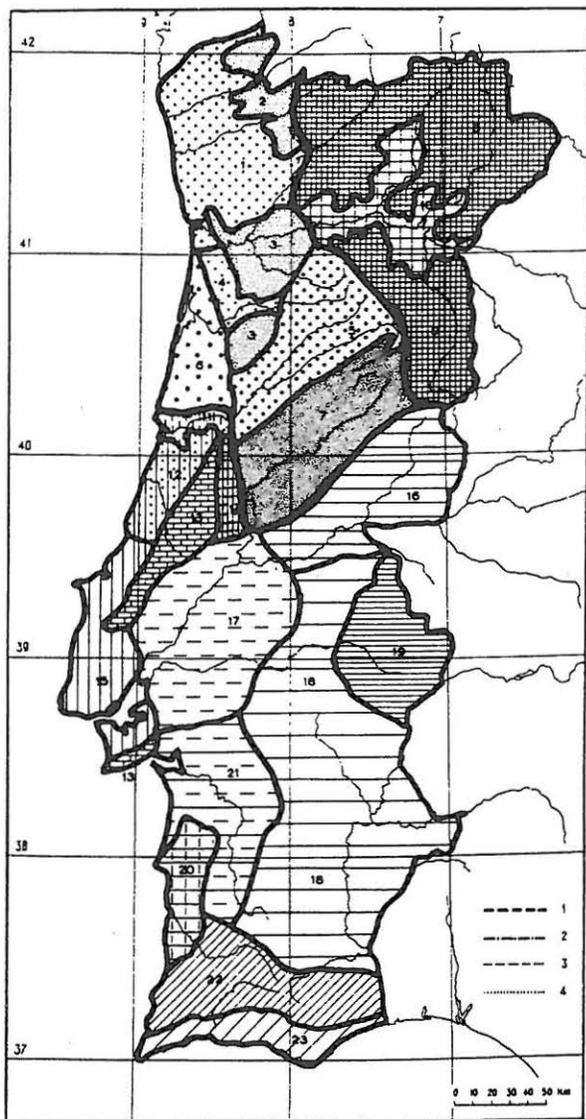
insofismável que o Norte, chamemos-lhe assim, se compõe de duas realidades geográficas regionais distintas e inconfundíveis, as quais, se alguma incidência analítica fosse encetada de carácter predominantemente económico, demográfico (ver Fig. 2), ecológico, estatístico ou sociológico, se fariam identicamente expressar; b) a zona situada a Nordeste, de interior, chamemos-lhe região de Trás-os-Montes e Beira Transmontana ou Beira Interior, estende-se consideravelmente para sul até confrontar com o limite a norte do sertão alentejano; c) a zona situada a Noroeste, chamemos-lhe região do Douro-Minho, estende-se desafogadamente até à bacia do Vouga; d) a região da Beira Litoral demarcada no Mapa 2 de O. Ribeiro, aparece escasseada mas, em conjugação com os planaltos da Beira Alta e Cordilheira Central, ganha dimensão apreciável; e) a Estremadura, alcançando o Sado, aparece desprovida da sub-região do Ribatejo inventada por Amorim Girão mas respeitada amiúde por outros geógrafos; f) o Alentejo estende-se largamente abrangendo unidades geográficas que não raro são atribuídas a outras regiões; g) o Algarve, finalmente, que se compõe na realidade por dois algarves distintos, invade perceptivelmente o Alentejo a sul.

Em síntese, parece-nos que - ideia que aliás já expressámos noutra local (FIGUEIREDO, 1988, p. 262) a propósito de outras regiões - de um Norte bem individualizado com duas regiões, se passa a um Sul igualmente bem formatado em duas regiões. Será ao Centro, zona de transição evidentemente, que ocorrerão maiores contradições (leia-se confusões) regionais que não são, apesar de tudo, antagonicas.

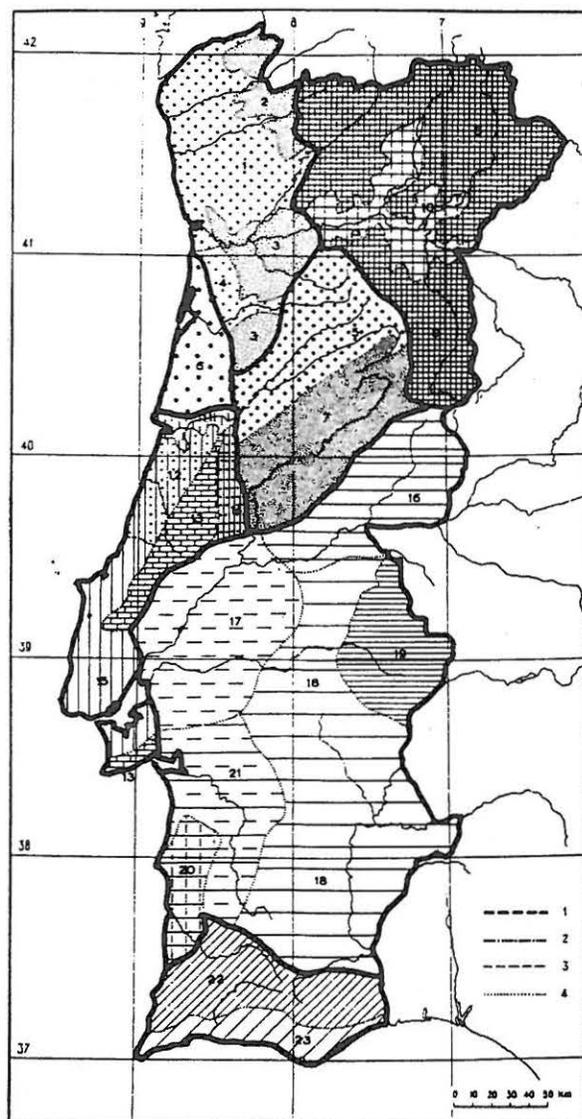
Mas se a proposta de 23 regiões geográficas ou unidades de paisagem (ver Mapa 1) constitui uma abordagem geográfica (que segue de perto a abordagem de Lautensach) e a síntese destas que foi construída por associação das unidades pertencentes ao mesmo conjunto de paisagens, originando assim sete divisões geográficas maiores com limites ditados pelo relevo ou pela natureza das rochas (ver Mapa 2), aparecem como trabalhos irrepreensíveis, tanto do ponto de vista teórico - a riqueza de informação processada foi conseguida à custa da calcorreada do País inteiro - como metodológico - procedimento baseado na associação das unidades mais semelhantes e separação das mais dissemelhantes -, o grande corpo teórico e argumentativo de O. Ribeiro está no entanto ligado à sua tese maior (ver Mapa 3) de que: "Havendo de repartir Portugal, as divisões principais serão dadas pelo contraste entre as influências mediterrâneas e atlânticas e, nestas, pela sua atenuação com o afastamento do litoral. *Norte atlântico*, *Norte transmontano* e *Sul* são as divisões fundamentais da terra portuguesa. À primeira, essencialmente oceânica, contrapõe-se o bloco de regiões

interiores do Nordeste, que as montanhas separam das influências marítimas; o baixo Mondego, a orla do Maciço Antigo e o sopé da Cordilheira Central, limitam-nas a ambas do resto do País, onde a meridionalidade se traduz pela dinâmica progressiva do carácter mediterrâneo".

e LOUREIRO (1966, p.131): "Orlando Ribeiro segue Lautensach nas suas linhas gerais. No entanto, altera a divisão deste autor no ponto fundamental em que transfere do Sado para o Mondego o limite litoral entre o norte atlântico e o sul mediterrâneo". Seja como for e estando nós convencidíssimos da justeza da crítica expressa no



Mapa 1 — Unidades de Paisagem



Mapa 2 — Divisões Geográficas

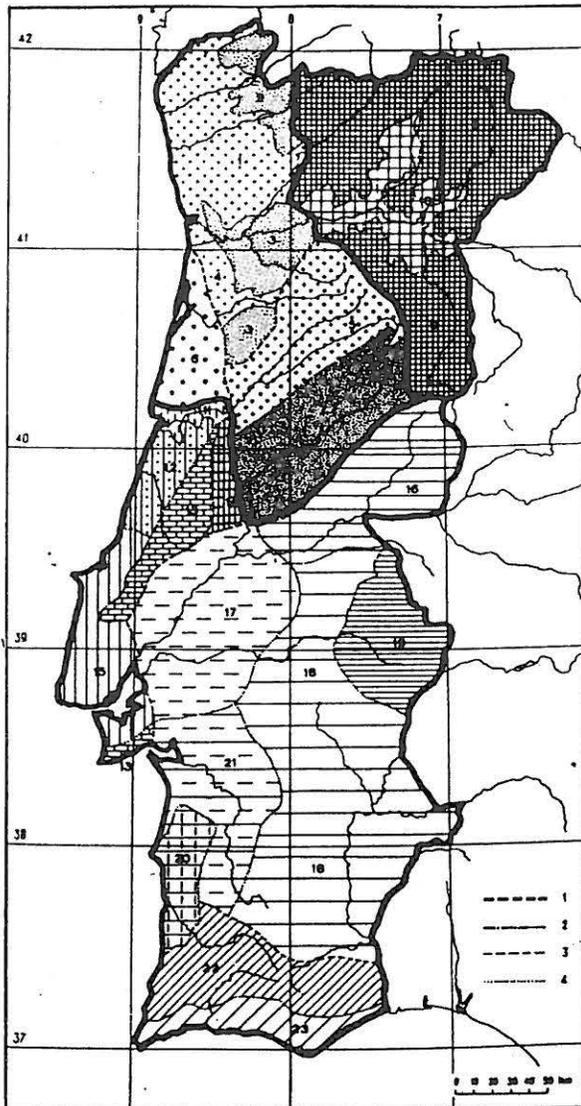
Orlando RIBEIRO (*op. cit.*, pp. 144-164) descreve com pormenor impressionante a realidade regional e sub-regional portuguesa organizada hierarquicamente desde as unidades de paisagem, passando pelas divisões geográficas maiores separadas pelo relevo ou pela natureza das rochas, até às suas divisões fundamentais enunciadas acima. Sobre esta estruturação regional escrevem CALDAS

comentário feito (ver Portugal Norte e Sul avançada por nós no Mapa 7), vale a pena citar de novo O. Ribeiro a propósito das unidades codificadas no Mapa 1 e antes enumeradas (*op. cit.*, p. 188): "As áreas mais homogêneas são o Minho, com parte da Beira (1 a 4), e o Alentejo, com prolongamentos naturais da Beira Baixa e Ribatejo (16 a 21). No Norte transmontano o entalhe profundo do

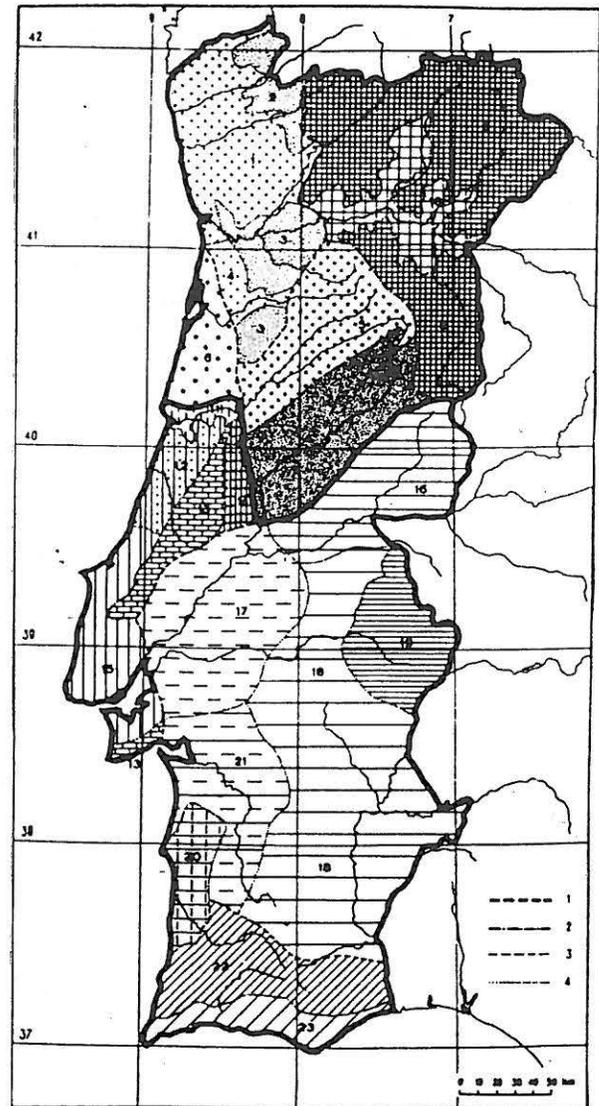
Douro e dos seus afluentes cria uma paisagem original (10). Relevo e natureza das rochas levam a distinguir duas áreas no Alentejo (22 e 23). A maior variedade de paisagens encontra-se no litoral, entre o Douro e o Sado".

Ignorando se houve fórmula estatística utilizada para aferir a homogeneidade regional acima referida, havendo

nal, confirmando a região do Douro-Minho, como designação do Norte atlântico, como a mais coesa. E o Alentejo, delimitado de forma algo diferente por nós, também de entre as regiões mais coesas. De resto, valerá ainda a pena invocar O. RIBEIRO (*op. cit.*, p. 165) - para concluir que: "ao entrelaçar de influências mediterrâneas



Mapa 3 — Divisões Fundamentais



Mapa 4 — Norte e Sul

várias medidas aplicáveis a situações de descrição quantitativa concorrenciais e colocando desde logo com pertinência a questão da adequação dos modelos aos dados em análise ou, se quisermos, o que vem a dar no mesmo, a adequação dos modelos à síntese dos resultados apurados pela via da análise, a verdade é que nós próprios encontrámos o mesmo padrão de homogeneidade regio-

e atlânticas, consequência da posição, se deve a dualidade do território português.

Grosso modo, podem opor-se o Norte e o Sul (ver Mapa 4). Mas, a análise dos elementos da paisagem e da economia regional mostra-nos uma articulação mais complexa: aspectos mediterrâneos que se insinuam, ao longo de vales e baixas, até ao coração de Trás-os-

-Montes; traços de fisionomia atlântica, dominantes até ao Mondego inferior, que voltam, em recorrências episódicas, e ainda se deixam ver na mais alta Serra Algarvia. Os elementos essenciais da geografia portuguesa têm assim muitas vezes um traçado em viés e o território escapa a uma simples divisão em Norte e Sul e, ainda mais, em faixas grosseiramente paralelas ao litoral".

É que é corrente nos nossos dias, quando se discutem critérios de regionalização, apregoarem-se duas filosofias de partição que não são de integração - o que implicaria movimento da base para o topo, associando unidades mais pequenas, concelhos por exemplo, em regiões de enquadramento equilibrado mais vastas - pragmaticamente estabelecidas: a horizontal e a vertical. Pela primeira, seria lícito regionalizar o País com o Norte unificado em uma região e o Centro de igual modo. Adiante-se que esta filosofia tem defensores convictos, em regra baseados em teorias económicas adoptando o fenómeno (ou modelo) de polarização como motor do desenvolvimento. Pela segunda, seria lícito regionalizar o País em faixas grosseiramente paralelas ao litoral, estabelecendo desta forma uma dicotomia quase perfeita entre litoral e interior. Embora também existam, justificadamente, defensores desta forma de analisar o País quanto ao seu nível global de desenvolvimento alcançado ou acumulado, não são todavia conhecidas nem são tão propaladas as respectivas propostas de delimitação a que tivessem dado origem. Na verdade, que seja do nosso conhecimento, embora se possa e deva inventariar o País quanto a níveis de desenvolvimento alcançados por unidades elementares, os municípios (ver CALDAS e LOUREIRO, 1966), em escala claramente descendente - com algumas excepções que mais não fazem que confirmar a tendência - no sentido do litoral para o interior, a verdade é que, em termos regionais, tais inventariações nunca foram defendidas de per si como propostas de delimitações regionais.

Concluindo, nem regiões horizontais nem regiões verticais, umas e outras traçadas à régua e esquadro ou então com informação deficiente, que o mesmo é dizer, artificialmente criadas para reinar (leia-se para fins administrativos), servirão os propósitos a que se destinam as regiões em acepção moderna do termo: a difusão e fortalecimento do desenvolvimento endogenamente sustentado. Cremos que outra metodologia terá que ser usada que respeite tradições antigas, modos de vida (culturas) sentidas pelas gentes, economias e outros factores de agregação dos espaços que suportam e alimentam a vida dos seus donatários. Estes vão passando, em gerações sucessivas, ao longo dos séculos, mas revelando enorme viscosidade regional em vida como o atestam documentos históricos de irrefutável valor científico.

3. AS CINCO REGIÕES DO CONTINENTE, NA INTERPRETAÇÃO DE VALENTE DE OLIVEIRA

Na secção anterior procedemos a uma análise, em jeito de recensão, à obra de O. Ribeiro intitulada "Portugal; o Mediterrâneo e o Atlântico", em perspectiva regional. E, embora não gastássemos demasiado tempo ao assim proceder, fizemos o melhor que pudemos e sabemos. A isto nos impele - o que significa que nos legitima mas simultaneamente nos responsabiliza - o livro que publicámos através do INIC em 1988 sob a designação de "Portugal: que regiões?".

Digamos que é imbuídos do mesmo espírito que vamos proceder, nesta secção, a uma semelhante análise do livro intitulado "Regionalização" da autoria do bem conhecido Professor L. Valente de Oliveira, publicado no corrente ano. É um trabalho importante de vários pontos de vista que enumeraremos mas não por ordem de importância hierárquica. Primeiro, é o mais recente contributo bibliográfico dado à estampa sobre o tema que é, reconhecidamente, de importância nacional. Segundo, porque o seu autor, se outros atributos honrosos não tivesse tido anteriormente, foi ministro do Planeamento e da Administração do Território durante uma dezena de anos a fio, a saber, de 1985 a 1995. Isto significa que durante dez anos seguidos foi o responsável máximo pela promoção e implementação das políticas de regionalização que foram levadas a cabo no País, o que o coloca desde logo numa posição de destaque central neste contexto. Finalmente, porque, como homem de ciência que é e a ela muito devotado, ganhou audiência em vasto público que lhe escuta com atenção a argumentação teórica e metodológica de fundo. Na verdade, V. de Oliveira tem para o País uma proposta de regiões - proposta de regionalização todavia inacabada - em que valerá a pena reflectir à luz daquilo que é a nossa argumentação. No seu entender, as regiões que fazem sentido são (ver Mapa 5): região do Norte, região do Centro, região de Lisboa e Vale do Tejo, região do Alentejo e região do Algarve.

Desde já convirá adiantar que o livro, da forma como foi escrito, "de um jacto, durante os dois meses que se seguiram à posse do novo Governo" no dizer do próprio autor (p. 9), parece-nos um excelente manual de teoria administrativa regional que aborda muita doutrina formulada e desenvolvida por teóricos que encontramos, o mais das vezes, ligados à teoria económica e ao direito. Digamos que o livro de V. de Oliveira reúne no seu seio um vasto corpo de ideias que, embora não constituam novidade em si, são muito ponderadas e valiosas. Por exemplo, as atribuições e competências das instâncias regionais descentralizadas (*op. cit.*, pp. 97-134) consti-

tuem um capítulo (Cap. IX) bem desenvolvido e que contém, efectivamente, um rol suficientemente extenso de atribuições possíveis que nos fazem recordar o que Marcelo Caetano escreveu no seu bem conhecido Manual de Direito Administrativo, a cuja 10ª edição (1982, p. 293) tivemos acesso, sobre a constituição das províncias como autarquias regionais: "Todavia, nas atribuições que lhes foram cometidas no Código havia matéria de sobra para os órgãos provinciais (leia-se, em linguagem de hoje, regionais), se tivessem sido capazes e convenientemente orientados e apoiados pelo Estado, realizarem obra útil. [...] Quer dizer que se a lei não tivesse ficado letra morta, as províncias (leia-se "regiões") podiam ter desempenhado papel de relevo, que não tiveram por debilidade da vida local e por desinteresse dos governos".

Digamos que qualquer autarca regional digno do nome terá concretamente nas sub-secções do Cap. IX mais bem abordadas: a) do desenvolvimento económico e social; b) do fomento da actividade económica e da criação de emprego a nível regional e sub-regional; c) do ordenamento do território; d) do ambiente, recursos hídricos e conservação da natureza; e) das infra-estruturas viárias e dos equipamentos; f) da educação e formação profissional; g) da cultura e património histórico; h) do desporto e ocupação dos tempos livres; i) do turismo; j) do abastecimento público e k) do apoio técnico à acção dos municípios, a par de outros não afluídos como é o caso da prevenção das doenças, da protecção social e do sector da habitação, qualquer autarca que se preze, dizíamos, terá à sua disposição um conjunto muito robusto de sugestões e recomendações susceptíveis de ser implementadas que relegam, a nosso ver, para muito longe, a orientação "residual" do modo de definir competências para a autarquia regional.

As noções de descentralização e desconcentração associadas ao princípio da subsidiaridade (ver Capítulos II, III e IV, pp. 25-57) encontram-se bem analisadas, não constituindo também matéria nova em termos científicos. Vale a pena sublinhar a constatação, baseada em factos, da não pulverização dos municípios portugueses que estarão na base, por concatenação, da formatação dada às regiões. É que, na história da nossa administração interna que é a história regional do País, já houve quem pretendesse erigir regiões com base nos distritos administrativos ou em outros espaços identicamente pouco ordenados como é o caso, por exemplo, das assim chamadas associações municipais. Efectivamente, como afirma (p. 48): "Os Municípios devem permanecer como o elemento básico da estrutura administrativa do País, para os quais se poderá descentralizar o maior número de funções que não tenham de ser desempenhadas a nível mais amplo".

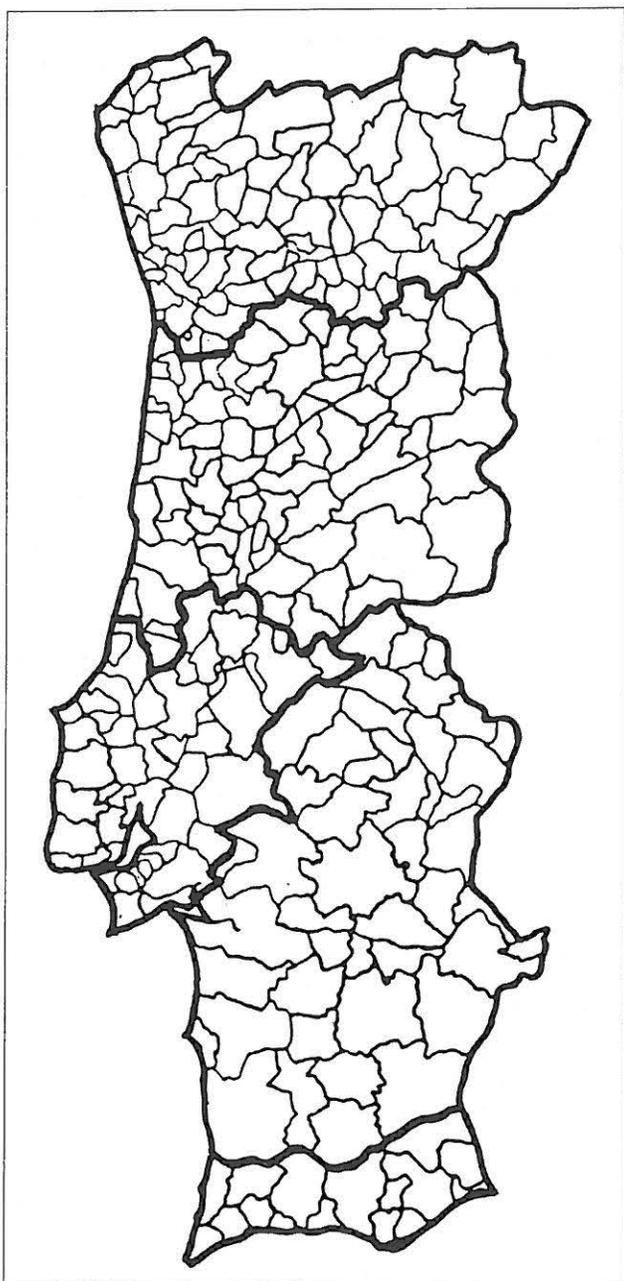
No entanto, já quase no final do Capítulo IV, a propósito do percurso longo no tempo tomado pelo processo de regionalização em curso, V. de Oliveira refere, à aludida falta de tradição regionalista em Portugal, um ponto de partida que pode e deve, na sua óptica, ter papel preponderante na consciencialização e participação colectivas inerentes à implementação com sucesso da regionalização: são as actuais Comissões de Coordenação Regionais, sucessoras das Comissões Regionais de Planeamento, ontem sob tutela do Ministro de Estado encarregado do Plano ou do Ministro das Finanças e do Plano ou do Ministro da Administração do Território. Diz V. de OLIVEIRA (p. 56): "O seu papel na construção de uma consciência regional e a sua intervenção na elaboração de planos regionais de desenvolvimento, ou de programas integrados, ou na concretização de operações integradas de desenvolvimento são, hoje, mais do que reconhecidas por todos. [...] há uma tradição consolidada do seu trabalho que não deve agora ser ignorada, na ocasião em que nos preparamos para dar um novo passo, na linha que tem vindo a ser "amassado", há muitos anos".

Convenhamos que fica bem, ao responsável máximo de todas as Comissões de Coordenação Regionais durante anos a fio, argumentar assim, dado que, como se sabe e será analisada no seguimento, também ele é proponente duma variante de delimitação regional que defende, criada para suportar em termos espaciais as ditas Comissões de Coordenação. Só que, por estas constituírem todavia órgãos desconcentrados da administração central, haverá um longo caminho a percorrer antes que haja, em sua substituição, órgãos descentralizados (já porque regionalizados) da administração central devidamente institucionalizados. Que a tradição consolidada do seu trabalho não deva ser ignorada parece intuitivamente acertado, tanto mais que o produto do trabalho dos seus qualificados técnicos não é, facilmente, substituído nem deve ser dispensado. Mas, há que discutir também, e, talvez seja chegada a hora mais propícia de o fazer, a matéria abordada no Capítulo V, sob designação de: "O traçado das fronteiras das regiões e a escolha das capitais regionais".

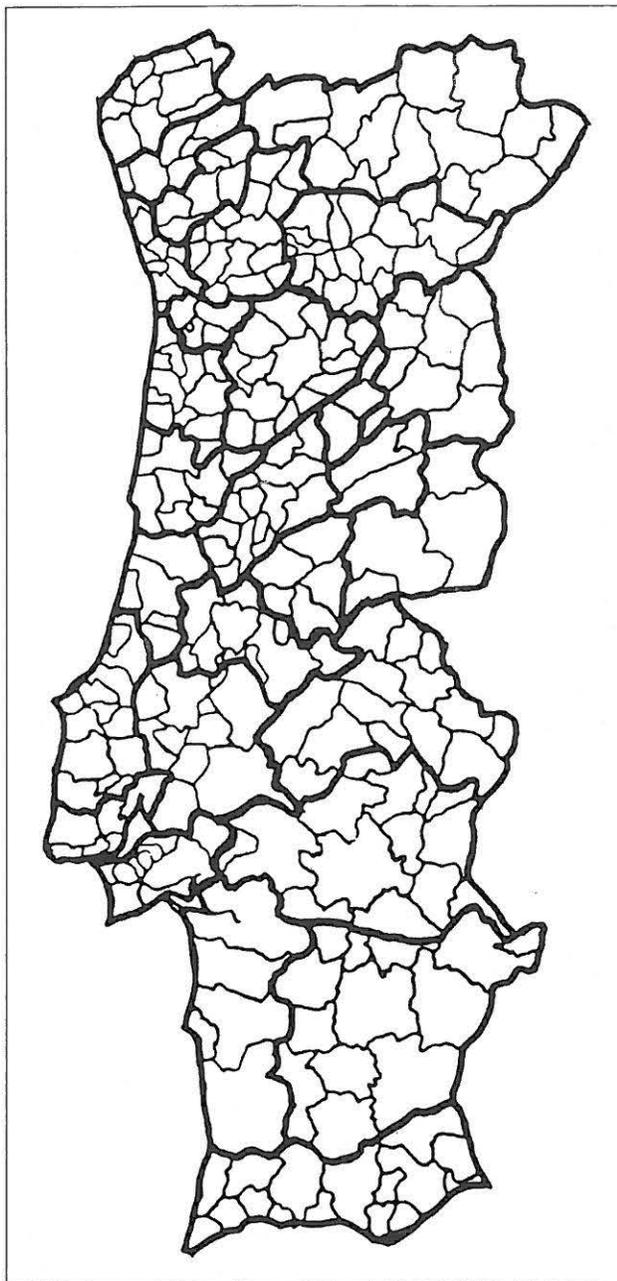
Antes de entrar propriamente nesta discussão, que constitui efectivamente o objectivo de maior realce desta secção, diga-se que estamos genericamente de acordo com outros temas abordados no livro, tais como o da participação mais alargada nas decisões, o da aproximação da administração em relação aos administrados, o das finanças locais (regionais), o dos órgãos das regiões, etc.. Já antes (ver página 72, secção anterior) escrevemos algumas linhas sobre o conceito de região e critérios regionais. O nosso esforço, desta feita, vai inteirinho para

a análise da proposta regional de V. de Oliveira, traduzida pela Nomenclatura de Unidades Territoriais para fins Estatísticos (NUT's) através do Decreto-Lei n.º 46/89, de 15 de Fevereiro, com os seus níveis I, II e III aí instituídos. O nível I corresponde ao Continente. O nível II compõe-se das cinco regiões (ver Mapa 5): Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve. O nível III institui (ver Mapa 6): a) para a região Norte as sub-

regiões: Minho-Lima, Cávado, Ave, Grande Porto, Tâmega, Entre Douro e Vouga, Douro e Alto Trás-os-Montes; b) para a região Centro as sub-regiões: Baixo Vouga, Baixo Mondego, Pinhal Litoral, Pinhal Interior Norte, Pinhal Interior Sul, Dão-Lafões, Serra da Estrela, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul e Cova da Beira; c) para a região de Lisboa e Vale do Tejo as sub-regiões: Oeste, Grande Lisboa, Península de Setúbal, Médio Tejo



Mapa 5 — NUT's II



Mapa 6 — NUT's III

e Lezíria do Tejo; d) para a região do Alentejo as sub-regiões: Alentejo Litoral, Alto Alentejo e Baixo Alentejo e e) para a região do Algarve nenhuma sub-região.

Sobre a proposta regional das cinco regiões como definidas acima, nada sendo aduzido em todo o livro de V. de Oliveira acerca da proposta das 28 sub-regiões ou NUT's III acima enumeradas, o que é espantoso, pode ler-se (p. 71): "Para efeitos de desenvolvimento, as regiões que fazem sentido são as cinco que refiro: a do Norte, do Centro, de Lisboa e Vale do Tejo, do Alentejo e do Algarve. Se, por razões ditas 'políticas', se dividir o Norte e Centro ao meio - ficando, assim, com quatro regiões nesse espaço - toda a lógica da regionalização que defendo fica comprometida nessa parte do território. Em termos de desenvolvimento, o que então se passaria era a mais rápida progressão do litoral e o atraso do interior ou, então, o comando da evolução deste através de um reforço da dominação pelo 'centro'; a isto chama-se um 'embuste' ...".

Portanto, do que fica escrito, é que da instituição na Lei dos NUT's (unidades territoriais para fins estatísticos) se pretende, na óptica do seu autor, que passem a regiões administrativas!... Mas vejamos melhor esta problemática. Na introdução ao livro que temos vindo a comentar, logo no início, afirma o seu autor: "Este livro é uma reflexão política! Não é um estudo académico ...". Fica-se, assim, com a ideia de que reflexão política e estudo académico não são conceitos compatíveis. Ou, então, com a ideia de que aquilo que é reflexão política é que vale e os estudos académicos não serão para levar a sério! ... Dito doutra forma, transmite a ideia o autor ao escrever assim, que um estudo académico, para ser digno do nome, deverá obedecer a parâmetros, quiçá metodológicos, quiçá de rigor teórico e conceptual, outros que não os tidos em conta ao escrever o seu livro de um "jacto", como afirma. E, sobre as coisas postas assim, estamos evidentemente de acordo. Para além de não vislumbrarmos incompatibilidade entre reflexão política e estudos académicos, antes pelo contrário, acreditamos que na parte do livro que aborda a delimitação regional proposta - de NUT's de nível II para regiões administrativas - terá havido deficiência metodológica que enunciaremos no seguimento. Todos os homens de ciência que conhecemos, investigadores aplicados, que duma ou doutra forma deixaram o seu nome ligado à ciência regional, sejam eles juristas, geógrafos, economistas ou outros, invocam o estatuto de ciência, não de política, para classificar os seus estudos académicos. E, a verdade seja dita, a comunidade científica, nacional e internacional, encarrega-se de ir peneirando finamente o que é contributo científico e o que é embuste. Um trabalho académico ou tese escrita

está sempre na mira do seu alcance crítico; uma reflexão política, ao invés, não está.

Vale a pena recordar que já Marcelo Caetano, no seu Manual de Direito Administrativo, livro este reconhecidamente científico, a propósito das circunscrições administrativas e regiões naturais (p. 292) escreve: "Não é difícil a quem percorre a terra de Portugal, verificar a existência de regiões diferenciadas pelos acidentes naturais, pelas particularidades linguísticas, pelas culturas agrícolas, pelo modo de vida popular, hábitos, tradições e aspirações. Os concelhos irmanados por estas características comuns, em cada região, formam uma província. A província, se bem que seja uma unidade social, [...]". E merece a pena contrastar este conceito de região, traduzido por província, com o outro de V. de OLIVEIRA (p. 19): "Sem diversidades étnicas, nem religiosas, nem linguísticas e com uma base cultural comum muito forte e consistente. Certamente que há lugar para distinguir tonalidades culturais diversas ao longo do País! Há quem nele veja, nitidamente, duas áreas de raiz cultural diversa, o Norte e o Sul (MATTOSO, 1985), e há quem sublinhe mais o diferencial de nível de desenvolvimento entre o litoral e o interior. [...] A instituição de regiões em Portugal não corresponderá, portanto, a nenhuma inevitabilidade para acolhimento de distinções que se pretendem enquadrar num quadro institucional comum que garanta escala ao conjunto e que prossiga, em relação a ele, objectivos que cada parte não seria capaz de alcançar por si só".

Creemos que do acima transcrito ressalta clara a diferença de conceitos operacionais entre um e outro autores. M. Caetano, na explicitação das suas malogradas províncias, teve pelo menos presentes os critérios científicos da ciência regional que aconselha o ordenamento dos espaços. V. de Oliveira, na definição das suas NUT's de nível II, não teve tal coisa em conta e justifica-o como pode através da inter-complementaridade como fonte de potencial endógeno. Contudo, são os dois unânimes em reconhecer que será nas funções, competências e atribuições, das circunscrições regionais que deverá ser posto o acento tónico, a fim de que a regionalização tenha sucesso. Nós estamos, obviamente, de acordo com os dois autores sobre esta perspectiva. De facto, como já dissemos noutra local (FIGUEIREDO, 1988, p. 21): a delimitação regional é, não tenhamos ilusões, apenas uma etapa do processo, longo no tempo e complexo no desenrolamento, da regionalização. No entanto, embora podendo parecer que a delimitação regional constitua talvez a "operação" mais fácil de todo o processo, não podemos olvidar que, para uma delimitação correcta, há que ter em conta, captar, medir e manusear variáveis complexas como é o caso das identidades regionais. Muitas destas não serão

imediatamente perceptíveis, apenas por contemplação de alguns mapas ou por meros estudos descritivos e analíticos que por vezes se nos deparam na bibliografia.

Mas, a incongruência na definição dos espaços regionais cometida por V. de Oliveira, a nosso ver, é bem patente quando ele próprio escreve (*op. cit.*, pp. 27-28): "As questões que se prendem com o desenho de fronteiras são das mais complexas que alguém tem de resolver. Não é a lógica que impera! São considerações de natureza política, muitas vezes conjunturais; são razões de prestígio local ou pessoal, dos funcionários envolvidos; são justificações eivadas de "fundamentalismo" sectorial... Vê-se de tudo um pouco quando se tem de traçar uma qualquer linha divisória. [...] A racionalização das divisões administrativas para as quais se desconcentre não é tarefa para uma legislatura! Ela envolve muitos sectores e toca muita gente que se faz ouvir quando alguém ousa alterar-lhe a rotina". E, adiante, no Capítulo V, a propósito do traçado das fronteiras das regiões e da escolha das capitais regionais, continua (p. 59): "Vão ser estes dois pontos os que mais discussão hão-de suscitar e mais paixões levantar! Pode-se mesmo dizer que há, a este respeito, uma "obsessão cartográfica" [(MENY, 1974), citado por (PHILIPPONNEAU, 1981)]. Nem os nossos maiores geógrafos chegaram a uma posição comum a este respeito. Cada um oferece a sua solução baseada nos mais lógicos critérios. Todavia, a delimitação de fronteiras para a regionalização da administração não pode ser feita em abstracto; [...] Em torno do desenho das fronteiras e da escolha das capitais irá ser levantada a mais renhida das polémicas. Poderá mesmo suceder que, a partir de um certo momento, ela venha a ser tão penalizadora para as autoridades eleitas e para os partidos políticos que, tacitamente, eles considerem ser mais prudente diferir a tomada de decisões, ou lançar uma discussão pública nacional com o mesmo efeito e com a intenção de fazer escorvar tensões, ou nomear uma comissão de sábios aconselhadores para quem se irá, mais tarde, remeter o ónus das escolhas feitas...

E, todavia, este é um campo de decisões políticas por excelência em que, como quase sempre, as competências são mais importantes do que os espaços mas em que estes tendem a polarizar as atenções, as discussões e as paixões".

Ora aí está, preto no branco, a incongruência existente no pensamento e na obra do senhor ex-ministro, mas nisto não está sózinho, entre as funções regionais que tão detalhadamente inventariou, talvez fruto de acumulação ao longo dos dez anos no cargo, e as delimitações regionais visando a racionalização das divisões administrativas, isto é, os espaços culturais, geográficos, económicos e ecológicos, integrados. É que não havendo teoria, e

referimo-nos a teoria científica dada e comprovada, ou não querendo segui-la, o resultado reflecte-se na teoria de acção política desapojada que vacila e rodopia. É verdade que as virtualidades da regionalização vão muito para além dos espaços físicos a que se aplicam, no sentido de espalhar por eles o desenvolvimento equilibradamente. Mas se estes forem bem definidos, e há já teoria criada sobre definição de espaços regionais, então, o sucesso da regionalização como processo ficará extremamente facilitado.

Voltando aos NUT's de nível II, parece consensualmente acertado respeitar as identidades algarvia e alentejana como duas realidades distintas a que se deve atribuir "status" regional; a Estremadura, aqui com originalidade designada por Lisboa e Vale do Tejo, não fere de morte a identidade regional estremenha; o que de todo em todo não lembrará a ninguém, minimamente informado ou formado, é unir o interior do País ao litoral, seja numa região Centro, seja numa região Norte. Procedendo desta forma, a sensibilidade regional de Trás-os-Montes e Alto Douro, Beira Alta e Beira Interior fica, naturalmente, aniquilada. Quer dizer, a região Norte com a cabeça no Douro-Minho e a região Centro com a cabeça na Beira Litoral tomam conta, ilicitamente, de uma extensa área de interior muito coerente em variados aspectos da economia, dos modos de vida dos autóctones, da natureza, etc. Se nos lembrarmos dos princípios básicos, consensualmente aceites pelos regionalistas que assistem a uma identidade regional, já anteriormente citados na página 73, estaremos em presença de um espaço que pode, uma vez racionalmente delimitado, assumir o estatuto de região em favor do seu desenvolvimento endógeno.

Ainda em favor da tese advogando uma região de interior a norte e que é a nossa, embora não exclusivamente nossa, pode invocar-se o artigo recentemente produzido pelo Prof. Janerik Gidlund, apresentado à Associação de Municípios sueca (citado pelo State Public Commission, p. 249), em que são enumerados quatro factores essenciais para legitimarem a existência de uma região tida como unidade de desenvolvimento. A saber: a) identidade, isto é, sentimento de solidariedade; b) arena, isto é, rede física ou estrutura que mantém a região unida e que a liga ao mundo exterior envolvente; c) vida própria, isto é, arte, literatura, música, teatro, investigação, desenvolvimento, planeamento, arquitectura, meios de comunicação, etc. e d) base económica, isto é, pré-requisitos materiais. Gidlund defende que qualquer desenvolvimento regional de sucesso tenderá inevitavelmente para um processo crescendo no interior da própria região, isto é, assumirá um carácter endógeno.

Ora, se o interior norte ficar na mesma circunscrição regional que o litoral, subserviente dele e sem o mesmo

acesso aos factores de desenvolvimento que já existem no litoral, é fácil adivinhar o que daí ocorrerá. Mas observe-se que em defesa das regiões Norte e Centro, tais como são mostradas no Mapa 5, V. de Oliveira afirma que é justamente assim a forma única de desenvolver o interior norte e o interior centro que, doutra forma, se atrasariam face à mais rápida progressão do litoral ou, o que vem a dar no mesmo, o comando da sua evolução ocorreria através de uma maior dominação por parte do litoral!...

É bem certo que, de acordo com documentos históricos antigos de inegável valor científico, no primeiro testamento de D. Dinis, datado de 1299, se alude a Antre Douro e Minho com incorporação de Trás-os-Montes no Entre Douro e Minho e, também, do Algarve no Antre Tejo e Odiana. Mas, observe-se, tal configuração nunca foi repetida em delimitações regionais que se lhe seguiram. Cremos que o atraso de desenvolvimento sofrido por esta vasta região de interior, estendendo-se de Trás-os-Montes à Beira Baixa, não residirá de todo no facto de ter sido delimitada sucessivas vezes ao longo dos séculos mais chegados de forma diferenciada face ao litoral, antes, devido ao facto de, apesar de o ter sido até porque já constitui tradição, nunca ter tido as mesmas oportunidades de acesso aos factores de progresso e desenvolvimento entretanto acumulados nas regiões do litoral. Por outras palavras, o facto de se coartar a autonomia administrativa e, consequentemente, a identidade regional à região, chamemos-lhe, de Trás-os-Montes e Beira Interior (ou transmontana), não prova que, como pretende convencer pelos argumentos aduzidos a este respeito V. de Oliveira, deixe de cessar o seu comando através de um reforço da dominação pelo "centro". Antes pelo contrário.

Observe-se a Figura 1, dando conta dos cinco perfis demográficos - populações residentes masculinas e femininas, por escalões etários, de acordo com os dados fornecidos pelo recenseamento de 1991 - correspondentes às cinco NUT's II propostas para regiões administrativas num futuro próximo. Aí se notam, claramente, algumas semelhanças entre as pirâmides populacionais algarvias e alentejanas. Mais parecidos são os efectivos populacionais, ambos relativamente baixos quando comparados com os seus homólogos das outras três NUT's. Note-se que as populações do norte interior e do centro interior não aparecem especificadas de per si, antes encontram-se fundidas nas populações do Norte e do Centro, respectivamente, que as apagam, sem se dar com isso sinal de alteração perceptível nas suas próprias pirâmides populacionais, como se verá abaixo.

Nós temos, sobre a matéria das delimitações regionais, outra visão (FIGUEIREDO, 1988) que retratamos no Mapa 8 em proposta a que designámos por as seis regiões fundamentais (do Continente): Douro-Minho; Trás-os-

-Montes e Beira Interior (ou Beira Transmontana); Beira Litoral; Estremadura; Alentejo e Algarve. E, ao proceder assim, estamos convictos de que respeitámos sensibilidades geográficas, culturais, demográficas, sócio-económicas e ecológicas que não valeram na planificação política proposta por V. de Oliveira. Isto é evidente, sobretudo, a norte do País. Se apreciarmos a Figura 2, homóloga da Figura 1, dando conta dos seis perfis demográficos correspondentes às pirâmides populacionais das seis regiões fundamentais propostas no Mapa 8, verificamos que as populações de Trás-os-Montes e Beira Interior formam perfil próprio: mais semelhante ao Alentejo e ao Algarve que às restantes três regiões delimitadas, mas, no tocante aos seus efectivos numéricos, superior ao Alentejo e ao Algarve. Ora, se tivermos a veleidade de apagar a região de Trás-os-Montes e Beira Interior, tal como definida por nós acima, passando por cima dos seus efectivos populacionais não negligenciáveis e da enorme extensão do seu território, para não citar um sem número de outros factores igualmente justificativos, então, como se pode comprovar facilmente pela comparação cruzada das pirâmides populacionais apresentadas nas Figuras 1 e 2, nem por isso os respectivos perfis demográficos resultam apreciavelmente alterados. Isto é, as pirâmides populacionais do Norte da Fig. 1 assemelham-se às pirâmides populacionais do Douro-Minho da Fig. 2 e as pirâmides populacionais do Centro da Fig. 1 assemelham-se às pirâmides populacionais da Beira Litoral da Fig. 2. Para rematar, não nos parece de todo aconselhável, muito menos comprometedor, que tal parcimónia possa indiciar, muito menos justificar, o completo apagamento duma região inteira.

Finalmente, a fim de conduzir este relatório de investigação ao seu termo, que não foi escrito de "rajada" mas que já vai mais detalhado do que aquele que inicialmente se tinha delineado, teçam-se "dois" comentários ao Mapa 6, dando conta das NUT's de nível III, configurando as sub-regiões instituídas na Lei e anteriormente enumeradas. Não levámos a bom porto, até hoje por falta de meios, investigação aplicada suficiente que nos permita em bases sólidas criticar, isto é, confirmar ou infirmar com propostas alternativas, o que aqui está em jogo. É bem certo que o conceito de sub-região forma sentido, já que qualquer organização espacial deve obedecer a algum tipo de hierarquia. Por outro lado, alguns espaços de homogeneidade relativa são mais facilmente detectáveis face a outros, tudo dependendo dos aspectos (critérios) considerados para a tarefa de detecção. Muitos dos agrupamentos ilustrados no Mapa 6 parecem apresentar, intuitivamente, significado apelativo. Não cremos que o critério de bacia hidrográfica - muito respeitável, ressalve-se - tenha sido utilizado, predomi-

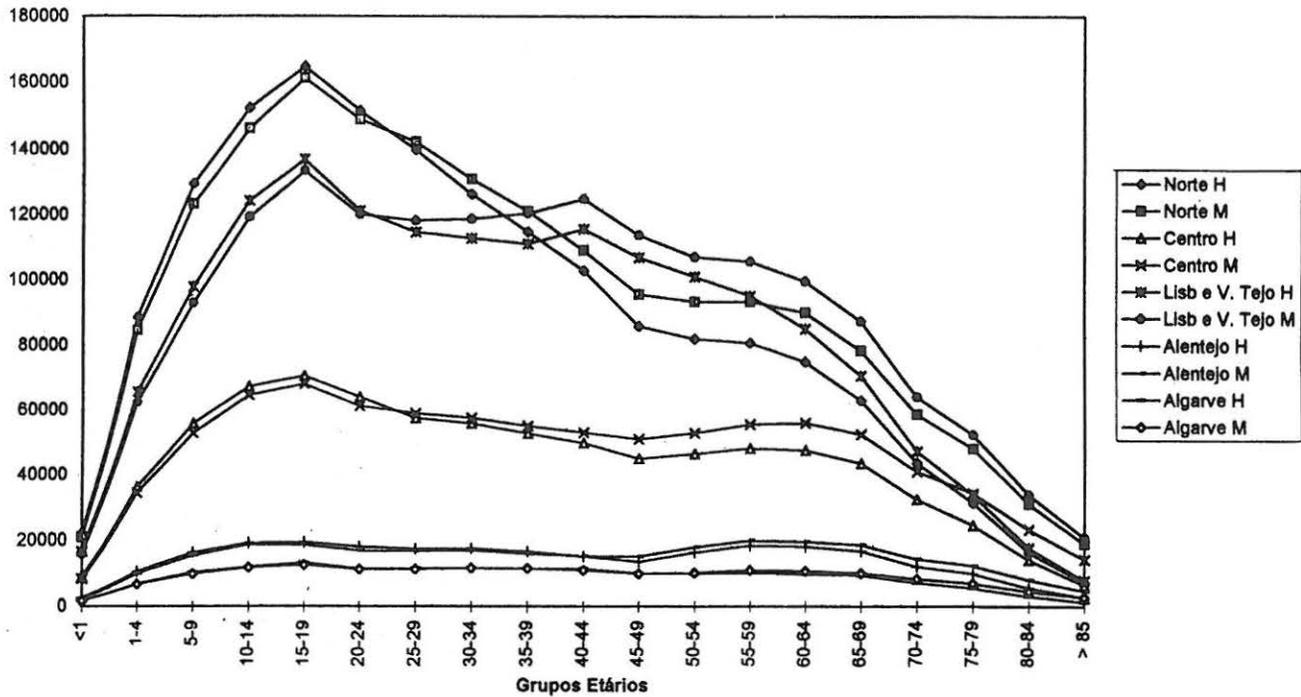


Fig. 1 - População em 1991. As cinco NUT's II.

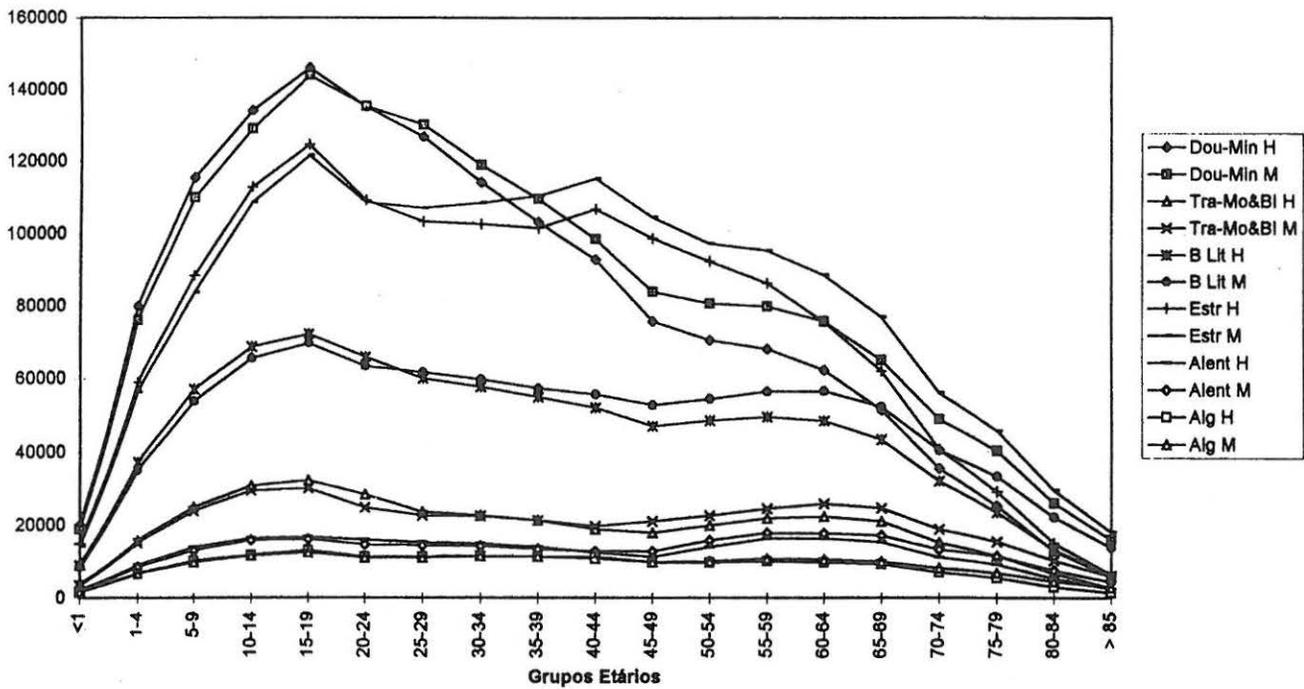
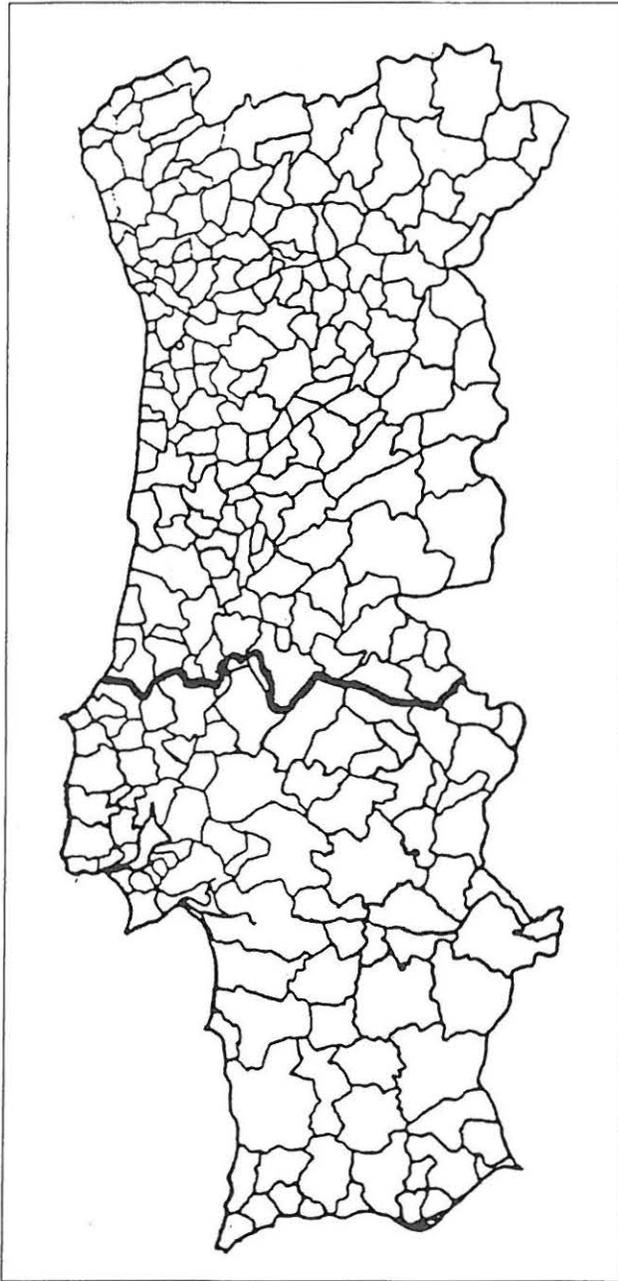


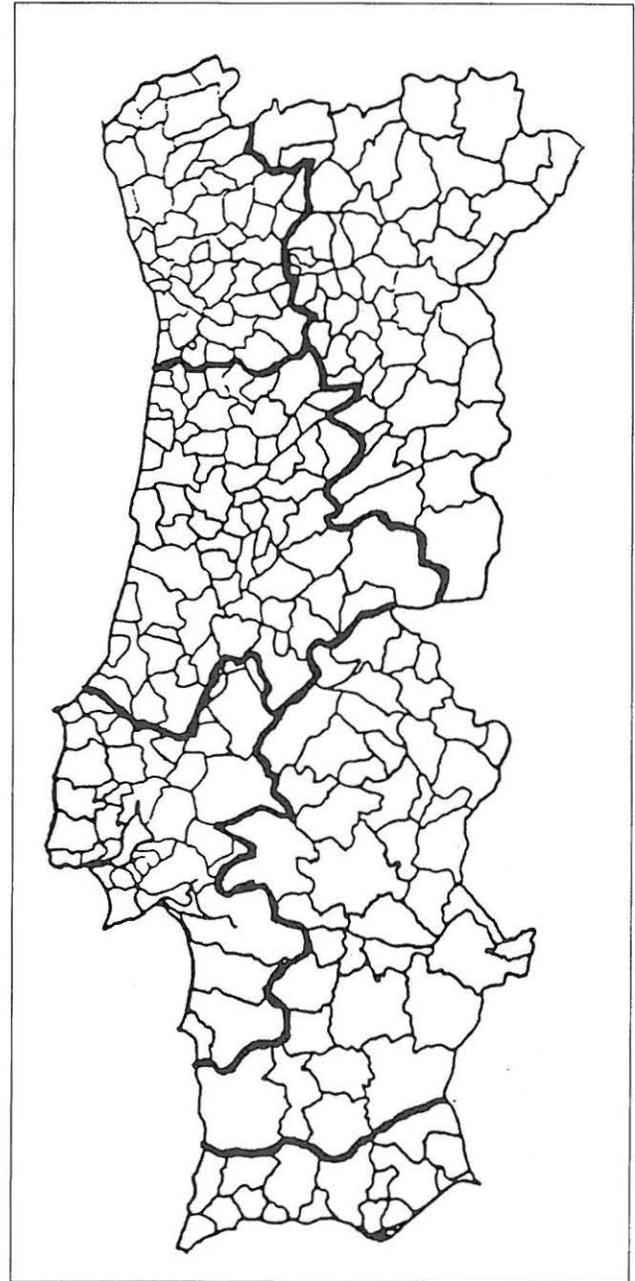
Fig. 2 - População em 1991. As seis regiões fundamentais.

nantemente, em todos os agrupamentos ilustrados, embora se nos afigure plausível assumir que possa ter tido demasiada importância e possa ter usufruído de peso excessivo na enformação atribuída a algumas sub-regiões do Noroeste continental (ver CALDAS e FIGUEIREDO, *Agro-sistemas*, 1987, p. 22). Assim, até que outra proposta de sub-regionalização mais apropriada seja formulada, tendo em conta que tal sub-divisão regional consti-

tuirá efectivamente uma primeira e fundamental medida de política intra-regional, acomodar-nos-emos àquilo que, de proveniência central, já se encontra instituído. Mas é preciso afirmar que é muito incerto que a instituição dos NUT's de nível III para fins de recolha e divulgação de dados estatísticos (e, por arrasto, dos NUT's de nível II) ganhe em termos de eficácia administrativa ao sistema anteriormente vigente da organização distrital, entretanto



Mapa 7 — Portugal Norte e Sul



Mapa 8 — As seis regiões fundamentais

(e em simultâneo) atirado para as calendas gregas. Não que os distritos, à excepção do de Faro coincidente com a região do Algarve, representem por si algum modelo de regionalização ou sub-regionalização digno de crédito que valha a pena perpetuar. Mas simplesmente porque muitos sectores de actividade económica e outros sistemas funcionais continuam a operar em bases distritais, e, até que passem a operar em bases regionais e sub-regionais escorreitas, faz-lhes falta a informação estatística distrital. Em compensação, oferece-se-lhes informação estatística, via Instituto Nacional de Estatística (INE) que é uma instituição estatal enormemente acreditada, nacional e internacionalmente, que fica viciada na origem por não respeitar as regiões tais como a própria ciência estatística, nisto não estando só, aconselha e recomenda.

4 - CONCLUSÕES

Resumindo em alguns pontos as ideias expressas ao longo deste texto, diga-se que ele se compõe, grosso modo de duas partes: uma, analisando a perspectiva geográfica regional de Orlando Ribeiro; a outra, procedendo de igual forma para a perspectiva política de Valente de Oliveira. Os dois trabalhos são analisados com base num outro trabalho resultante de investigação aplicada sobre uma base de dados relativamente extensa, descrevendo os municípios do Continente, de que somos signatários. Assim:

1 - Orlando Ribeiro apresenta quatro esquemas de divisões geográficas hierarquicamente organizadas que vão das, assim chamadas, unidades de paisagem (Mapa 1) contendo 23 sub-regiões, passando pelas divisões geográficas maiores (separadas pelo relevo ou pela natureza das rochas) (Mapa 2) contendo sete regiões maiores, agrupadas estas por sua vez nas divisões fundamentais da terra portuguesa (Mapa 3) designadas Norte atlântico, Norte transmontano e Sul, até à simples discriminação entre o Norte e o Sul (Mapa 4).

2 - Os resultados da investigação apresentados por Orlando Ribeiro não divergem, no essencial, dos resultados apresentados por outros geógrafos investigadores, todos sendo unânimes em separar a norte o litoral do interior.

3 - As divisões geográficas maiores de Orlando Ribeiro, separadas pelo relevo ou pela natureza das rochas (Mapa 2), são as que mais se aproximam das propostas de regionalização conhecidas para fins político-administrativos do Continente. Isto é verdade tendo em consideração o número de divisões geográficas tanto como a própria definição no terreno (extensão) das mesmas.

4 - Havendo que reconhecer identidade regional ao Alentejo e ao Algarve a sul, no que são unânimes O. Ribeiro, V. de Oliveira e nós próprios, restam discrepâncias entre os três autores no que concerne à definição e extensão das restantes regiões.

5 - A Estremadura fica coartada do Ribatejo, encostada ao mar a partir do Mondego, em Orlando Ribeiro, mas forma unidade regional com ele em V. de Oliveira e em Figueiredo. Em V. de Oliveira chama-se a esta região (o que parece original) Lisboa e Vale do Tejo e os seus limites, a norte, vão de Leiria a Abrantes e, a sul, não ultrapassam o Sado. Em Figueiredo, os mesmos limites vão, a norte, das Caldas da Rainha a Constância e, a sul, chegam até Sines.

6 - O Norte atlântico de Orlando Ribeiro compartimentado em três regiões geográficas maiores, sendo uma delas muito pequena, não é respeitado por V. de Oliveira que faz junção do Norte atlântico com o Norte transmontano, como de região única se tratasse, dividindo no entanto horizontalmente o País a norte numa região chamada Norte e outra chamada Centro. Ao invés, em Figueiredo respeita-se o Norte atlântico em que se demarcam duas regiões, o Douro-Minho e a Beira Litoral, e, o Norte transmontano de Orlando Ribeiro é também respeitado na íntegra.

7 - Os critérios seguidos por Orlando Ribeiro para regionalizar como regionalizou foram critérios científicos, de índole predominantemente geográfica; os critérios seguidos por V. de Oliveira para regionalizar como regionalizou foram critérios políticos, de índole predominantemente administrativos, supõe-se; os critérios seguidos por Figueiredo para regionalizar como regionalizou foram critérios científicos, de índole predominantemente estatística baseada em volumes de informação multivariada condensada em indicadores quantificados.

8 - As divisões regionais de O. Ribeiro têm por unidades elementares definidas as unidades de paisagem que não correspondem nem aos distritos nem aos concelhos. As configurações regionais de V. de Oliveira e Figueiredo assentam ambas na unidade elementar de análise que é o concelho. Ambas rejeitam igualmente o distrito, excepção tida do de Faro, como estrutura regional de apoio.

9 - V. de Oliveira, para além das cinco regiões ou NUT's de nível II, propõe também uma divisão sub-regional resultante de uma primeira agregação de municípios, as chamadas NUT's de nível III. Sobre este esquema de sub-regionalização não sabemos pronunciar-nos, aguardando-se no entanto informação pertinente conseguida por via da investigação aplicada, recorrendo a modelos estatísticos multivariados, já projectada.

10 - As NUT's de nível II e III já instituídas na Lei para fins estatísticos são, segundo V. de Oliveira, exem-

plos vivos de numerosos pequenos passos dados ao longo dos últimos dez anos que preparam e facilitam o passo dito "sem retorno". Nós, que sabemos não estar sós nesta posição, vemos na história regional do País, que identificamos com a história do seu desenvolvimento, avanços e recuos e, portanto, o termo sem retorno parece-nos que tem que ser tomado evidentemente entre aspas.

BIBLIOGRAFIA BÁSICA

- CAETANO, Marcelo (1982) - *Manual de Direito Administrativo*. 10ª Edição, Livraria Almedina, Coimbra.
- CALDAS, E. de Castro e outros (1966) - *Regiões homogéneas no continente português*. I.N.I.I., Fundação Gulbenkian.
- CALDAS, E. de Castro e FIGUEIREDO, Ernesto V. S. (1987) - "Agro-sistemas". *Cadernos do Noroeste*, n.º 1, Universidade do Minho.
- FIGUEIREDO, Ernesto V.S. (1996) - *Portugal: Que Regiões?*. I.N.I.C., Braga.
- FIGUEIREDO, Ernesto V.S. (1996) - *O papel da ecologia na génese e consolidação regionais*. Universidade do Minho, I.C.S..
- MINISTÉRIO DO INTERIOR (1992) - *Papéis regionais - um estudo explorativo*, Apêndices 1, 2, Relatório de Investigação Regional, Comissão Pública Estatal, em sueco, Civildepartament, *Regionala roller - en perspektivstudie*, Bilaga 1, 2, Betankande av Regionutredningen, Statens Offentliga Utredningar, Stockholm.
- OLIVEIRA, L. Valente (1996) - *Regionalização*. Edições ASA.
- OLSEN, Stephen M. (1976) - *Regional analysis*, vol. II, *Social systems*. autores vários, Ed. Carol A. Smith, Academic Press.
- RIBEIRO, Orlando (1986) - *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico*. Lisboa, Sá da Costa, 4ª edição.