

Recenzja

rozprawy doktorskiej mgr. Magdaleny Katany Mendes

nt. Regionalizacja administracyjna kontynentalnej części Portugalii. Analiza dyskursu publicznego

Na wstępie należy zauważyć, że problematyka związana z historią Portugalii, kształtowaniem jej ustroju, demokratyczną transformacją po Rewolucji Goździków w 1974 roku czy przeobrażeniami systemu partyjnego jest w polskich naukach humanistycznych i społecznych obecna w minimalnym stopniu. Jest to szczególnie zaskakujące, biorąc pod uwagę fakt, że tego rodzaju pole badawcze było w ostatnich dekadach intensywnie eksplorowane przez wielu badaczy reprezentujących dyscyplinę nauk o polityce i administracji, z zastosowaniem różnorodnych perspektyw badawczych – na przykład poprzez analizy prawa konstytucyjnego, rywalizacji partii politycznych, kształtowania przywództwa i rekrutacji elit politycznych, czy obserwacje konsekwencji dynamicznych przeobrażeń debaty publicznej w kontekście rozwoju nowych mediów.

Tymczasem poszukiwacze badań problematyki ustrojowej, chcący rozpoznać specyfiką rozwiązań portugalskich mogą odwoływać się głównie do edycji Konstytucji Portugalii oraz opracowań autorstwa Anny Łabno-Jabłońskiej, Jacka Wojnickiego i kilku innych autorów. Nieliczne są także publikacje dotyczące ustroju państwa, administracji publicznej, polityki regionalnej czy komunikacji politycznej w literaturze anglojęzycznej. W ostatnim czasie pojawiły się jednak studia poświęcone spójności terytorialnej oraz dysproporcjom w rozwoju regionalnym, które nie stanowią jednak konkurencji dla projektu ocenianego poniżej.

Autorka dostrzegła niszę, konceptualizując swoje badania, usiłując dociec jakie są rozmaite punkty widzenia i jak *de facto* konstruowana jest (lub nie) zmiana ustrojowa. Warto dodać, że Portugalia jako republika parlamentarna, państwo unitarne z dwoma regionami autonomicznymi, charakteryzuje się owszem pluralizmem partyjnym, ale też niskimi wskaźnikami fragmentaryzacji etnicznej i religijnej, co stanowi raczej wyjątek na kontynencie europejskim. Już samo to może stanowić punkt wyjścia do projektowanych badań, choć – jak

wynika z przeglądu literatury – konfliktowe aspekty polityki wydają się obecnie bardziej atrakcyjne badawczo. Tym bardziej należy docenić prezentowaną pracę jako ambitne zamierzenie, nie powielające zastanych schematów interpretacyjnych czy zmieniające wyłącznie metodologię poznawanych i wyjaśnianych procesów.

Przedmiot rozprawy, cele badawcze, problematyka badawcza

Przedmiotem recenzowanej pracy są zagadnienia związane z próbami regionalizacji kontynentalnej części Portugalii. Punktem wyjścia jest obserwacja niespójności między zapisami konstytucyjnymi a rzeczywistymi rozwiązaniami ustrojowymi i instytucjonalnymi. Celem badawczym jest nie tylko samo wykazanie braku realizacji konstytucyjnych postanowień dotyczących podziału władzy — fakt ten jest bowiem bezsporny. Autorka koncentruje się na wyjaśnieniu przyczyn tego zaniechania, analizując proces dochodzenia do rozwiązań oraz czynniki hamujące podejmowanie decyzji. Pokazuje jakie podmioty, w jakim czasie i w jaki sposób wywierały wpływ na zmiany prawne związane z dekoncentracją/decentralizacją, strukturą władz lokalnych, modernizacją administracji

Autorka trafnie identyfikuje istotę problemu badawczego, wskazując, że kluczowe nie jest samo niedostosowanie praktyki życia publicznego do norm Konstytucji z 1976 roku, lecz sposób, w jaki dyskurs publiczny odzwierciedla zarówno zaniechania, jak i aktywność w obszarze kształtowania podziału terytorialnego Portugalii kontynentalnej. Już we wstępie potrafi wzbudzić zainteresowanie czytelnika, nawet bez bezpośredniego formułowania pytań badawczych. Gdyby jednak je wyrazić, dotyczyłyby one przyczyn obecnego stanu rzeczy, a przede wszystkim procesów, które — obserwowane poprzez dyskurs, tj. wypowiedzi i działania aktorów politycznych — ukazują zmagania, niekończące się jednak konkretnymi rozstrzygnięciami normatywnymi, regulującymi lub modyfikującymi ustrój państwa. Te niedopowiedziane pytania badawcze finalizują się w jednym - kardynalnym, ważnym dla politologa tzn. „Dlaczego w kwestii tak fundamentalnej jaką jest ustrój terytorialny w demokratycznym państwie prawa, a takim jest niewątpliwie Portugalia, nie wprowadza się w życie postanowień konstytucji?” (s. 8). Finalnie będzie się starała dowieść, że nie jest to tylko pochodna politycznej rywalizacji, zaniechań aktorów politycznych, wiąże się także z charakterystyką społeczeństwa, dialogu, którego podmiotami są władze i społeczeństwo. Niebagatelne są tu dwa spostrzeżenia (założenia pracy?), że ów imposybilizm to pochodna swobodnego rodzaju doświadczenia historycznego, być może dziedzictwa dyktatur, które determinuje społeczne podejście do zasad państwa prawnego i kryteriów legalności. Hipotezę pracy można zatem wywodzić z obrazu różnych stanowisk i inicjatyw. W tym konkretnym

przypadku sprowadza się to do tego, że brak regionów administracyjnych w kontynentalnej Portugalii jest postrzegany jako efekt dynamiki dyskursu publicznego, charakteryzującego się rywalizacją partii i ich przywódców, samorządów lub lokalnych grup interesu, walką o znaczenie i przewagę, brakiem konsensusu, a także instrumentalnym wykorzystywaniem kwestii regionalizacji do osiągania przez podmioty wymieniane w dalszych częściach pracy do własnych celów, co ostatecznie implikuje paraliż debaty, niemożność wprowadzenia rozwiązań, o których mówi konstytucja, brak akceptacji społeczeństwa dla formułowanych propozycji.

Warto podkreślić, że podjęcie próby wyjaśnienia, dlaczego w tak fundamentalnej kwestii dla ustroju demokratycznego, jak regionalizacja, postanowienia konstytucji nie zostały wdrożone, co mogło stanowić impuls do dyskusji, a co faktycznie blokuje nie tyle implementację decyzji, co samo jej wykreowanie jest zamierzeniem niezwykle ambitnym. Badanie „nie-decyzji”, należy dodać, jest szczególnie trudne, zwłaszcza gdy są one uwikłane w kontekst ekonomiczny, polityczny lub społeczny. Ten ostatni związany z destrukcją kapitału społecznego, inwazją populizmu, wzrostem nastrojów antyestablishmentowych i delegitymacją politycznych elit.

Przyjmując, że schematyczne wymienianie pytań badawczych nie jest potrzebne w rozprawach o tym stopniu zaawansowania, można jednak wyrazić rozczarowanie brakiem przeglądu teorii, które miałyby w tym zakresie potencjał eksplanacyjny, dotyczących uwarunkowań decentralizacji, rozwoju regionalnego, podziałów socjopolitycznych (w tym centrum – peryferie) lub procesów rzutujących na dookreślenie lokalnych tożsamości. Mimo wskazania znaczenia obszarów metropolitalnych nie ma refleksji na temat ich oddziaływania (polaryzacji, konwergencji, czynników rozwoju).

Metodologia i źródłowe podstawy rozprawy

Rozprawa osadzona jest w analizie dyskursu publicznego, rozumianego jako całokształt przekazów powstających w życiu publicznym, pozostających w obiegu społecznym, takiej wymiany poglądów wokół danego tematu, która prowadzi do uzgodnień, ale także do nadawania i negocjowania znaczeń, interpretacji oraz porządkowania rzeczywistości. Dokonany przegląd autorskich koncepcji tego typu badań (ze szczególnym uwzględnieniem różnic między rozumieniem Jürgena Habermasa a Michela Foucaulta) unaocznia interpretację dyskursu, która podkreśla jego moc sprawczą. Ma to znaczenie dla analizowanych procesów więc zastosowanie tego typu metody nie budzi zastrzeżeń, tym bardziej, że autorka we

wnikliwy sposób docieka różnic pomiędzy rodzajami dyskursów i ewentualnymi ich konsekwencjami.

W pracy zastosowano autorski sposób porządkowania wypowiedzi, stanowiący pochodną postrzegania zmiennych związanych z przeobrażaniem portugalskiej sceny politycznej i ładu instytucjonalnego w drugiej połowie XX wieku i współcześnie. Wybrana perspektywa badawcza, wybór jakościowej metody, rzutuje na dynamiczne postrzeganie procesu politycznego jako konstrukcji rzeczywistości, dominacji określonego typu interpretacji, w tym wypadku wynikających w rozciągniętej w czasie deliberacji, uczestnictwa w dyskursie aktorów o różnych motywacjach i różnym stopniu zaangażowania. W skrupulatnym relacjonowaniu postaw głównych aktorów i ich stanowisk wobec ewentualnego tworzenia regionów jako jednostek podziału terytorialnego z władzami wyposażonymi w uprawnienia o charakterze stanowiącym i wykonawczym marginalnie potraktowano wyjściowe założenie, że władza nad dyskursem, jego kontrola, jest kluczowym elementem władzy w ogóle (władzy społecznej), głównym środkiem reprodukcji dominacji (hegemonii). Trudno wobec powyższego dociec jak ideologiczne profile partii politycznych, poszczególnych gabinetów determinują możliwość osiągania celów w określonych realiach (konstytucyjnych, społecznych i gospodarczych). Nawiasem mówiąc Autorka w żadnym miejscu nie wymienia rodzajów przekazu, o tym jakie wypowiedzi traktuje jako „składowe” dyskursu wnioskujemy na podstawie treści dwóch ostatnich rozdziałów pracy. Z pewnością jednak dystansuje się od badań przyjmujących wyłącznie perspektywę analizy semantycznej lub postrzegania deliberatywnego i konsensualnego celu debaty.

Nie znajdziemy w pracy definicji wypowiedzi czy dookreślenia korpusu oraz kryteriów związanych z selekcją materiału. Jest on jednak bardzo obszerny, poświadczający determinację Doktorantki by kwerenda była wyczerpująca i odzwierciedlała wszystkie istotne elementy sporu, artykułowane racje czy perswazje. Źródłowe podstawy analizy można identyfikować w bibliografii i poszczególnych rozdziałach, podrozdziałach (głównie czwartego rozdziału). Poza tworzącymi kontekst aktami prawa krajowego i międzynarodowego (konstytucja, dokumenty Niezależnej Komisji ds. Decentralizacji i akty prawne, w tym rewizje ustawy zasadniczej, dokumenty Rady Europy) są to wystąpienia liderów partii i partyjne wypowiedzi programowe, wystąpienia, programy polityczne i deklaracje formułowane przez rządy, szefów gabinetu, Prezydentów Republiki. Analizowane są ponadto dokumenty i opinie organów samorządu terytorialnego, wypowiedzi, wnioski i rezolucje przedstawicieli gmin, parafii oraz ich związków. Sporo uwagi poświęcono wypowiedziom medialnym dostępnym głównie za

pośrednictwem platform cyfrowych (publiczna telewizja i radio, tytuły prasowe). Kolejna część zawiera omówienie raportów o eksperckim charakterze.

Struktura rozprawy i merytoryczna ocena prowadzonych badań

Dwa pierwsze rozdziały pracy zawierają prezentację kluczowych pojęć – dyskursu i regionalizacji. Stanowią próbę dookreślenia siatki terminologicznej, w pewnym sensie zastępują wprowadzenie o charakterze teoretycznym czy metodologicznym. Prezentowane są bowiem różne szkoły badania dyskursu, różne jego koncepcje bez precyzyjnego (tymczasem) wskazania, która (i dlaczego) może wносить inspiracje do projektowanych badań. Podobnie z wskazaniem różnych ujęć regionu, typologii lub studiów zorientowanych na podobną problematykę. To że nie dookreślono założeń i dyrektyw metodologicznych w bezpośredni sposób o tyle nie jest mankamentem, że kolejne części wykazują dobór wypowiedzi, ich porządkowanie według kryterium podmiotowego (kto mówi, gdzie jest mówione) oraz przedmiotowego (działania i próby wprowadzania reform związanych z regionalizacją). Trzeci rozdział stanowi historyczne i prawne tło dla analizy dyskursu publicznego. Omówiona została geneza i ewolucja procesu regionalizacji, założenia ustrojowo-prawne regionalizacji administracyjnej (analizowany jest tu przykładowo artykuł 256 Konstytucji Portugalii z 1976 roku i jego kolejne rewizje), zreferowano zmiany prawne w procesie regionalizacji administracyjnej oraz w strukturze organizacyjnej regionów. Przedmiotem dociekań jest tu także ewolucja rozwiązań administracyjnych na szczeblu regionalnym i subregionalnym/supramunicypalnym, takich jak Regionalne Komitety Koordynacji i Rozwoju (CCDR), Obszary Metropolitalne (AM) i Wspólnoty Międzygminne (CIM), które miały wypełniać lukę po braku regionów administracyjnych. Dalej omówiono organizację i przebieg referendum w sprawie regionalizacji administracyjnej z 1998 roku. Rozdział szczegółowo analizuje to kluczowe wydarzenie, które, z uwagi na negatywny rezultat, osłabiło dyskurs i zniwelowało prawdopodobieństwo konsensu w sprawie proponowanych rozwiązań.

W kolejnych częściach zreferowano stanowiska różnych aktorów, których Autorka osadziła w rolach współtwórców toczącego się dyskursu. Każdy z podrozdziałów otwiera prezentacja podmiotu (partii obecnych w życiu politycznym Portugalii, kolejnych kadencji parlamentu i rządów, zróżnicowania mediów itp.). Wykazano różnice pomiędzy partiami, pokazując, że część z nich zgadza się, że regiony powinny istnieć jako szczebel władzy lokalnej, ich wizje różnią się w szczegółach dotyczących zakresu kompetencji, sposobu ich utworzenia oraz samej mapy podziału administracyjnego. Szczególnie widoczna jest tu rywalizacja polityczna między PS a PSD. Analiza wypowiedzi prezydentów pozwoliła pokazać

nie tylko różnice stanowisk, także stosowanej retoryki – to sformułowania odnoszące się do postrzeganej asymetrii, szans (funkcjonalności ewentualnej regionalizacji), możliwości błędu. Żaden z nich nie był zagorzałym zwolennikiem natychmiastowej i bezwarunkowej regionalizacji a ich stanowiska ułożyły się w kontinuum od otwartego sprzeciwu, przez wstrzemięźliwe odkładanie reform na później, po postulaty uzyskania konsensusu. Ważne dla analizy stanowisk rządowych było wykazanie intensyfikowania tego rodzaju debat w okresach przedwyborczych, instrumentalnego traktowania problemu, szukania rozwiązań zastępczych, braku konsekwentnej woli politycznej, aby skutecznie wdrożyć propozycje reform. Prezentacja oryginalnego stanowiska samorządowców pozwoliła wyodrębnić argumentację na rzecz regionalizacji. Poza imperatywem konstytucyjnym, promotorzy rozwiązań tego typu przekonywali o konieczności dostosowania do współczesnych wyzwań, wykorzystaniu doświadczeń europejskich, wsparciu dla gmin, zwiększeniu efektywności administracji publicznej, racjonalizowaniu usług publicznych czy stymulowaniu partycypacji obywatelskiej. Analiza dyskursu medialnego i eksperckiego stanowi uzupełnienie, pozwalające przywołać frazeologizmy dotyczące mitologizacji sprawy, odwiecznych obietnic, oszustwa czy politycznej broni. Ostatnia część rozprawy poświęcona została instytucjonalnym próbom implementacji rezultatów dyskursu, skupia się na alternatywnych rozwiązaniach administracyjnych na szczeblu regionalnym i subregionalnym/supramunicipalnym, zawiera także wgląd w wyniki badań opinii publicznej na temat kolejnego referendum. Trafnie wskazano obecność deklaracji działania na rzecz regionalizacji w programach partii oraz prób wywierania wpływu na konkretny kształt regionalizacji przez kolejne rządy, co rzutowało na niepowodzenie reform. Pokazano, że niepowodzenie referendum zahamowało dyskusję, możliwość osiągnięcia rozwiązania kompromisowego

W strukturze pracy, jak widać z powyższego, przyjęto jedno kryterium prezentacji wypowiedzi, podmiotowe. Pozwoliło to wykazać istotne różnice zgodnie z typem politycznego aktora i chronologią, brakuje nieco podsumowania samego stosowanego instrumentarium socjotechnicznego. Nie umniejsza to jednak faktu, że Autorka legitymuje się różnego typu kompetencjami właściwymi dla dyscypliny nauki o polityce i administracji. Ma dużą wiedzę o systemach politycznych, prawie konstytucyjnym, wertykalnym podziale władzy, partiach i systemach partyjnych, mediach i opinii publicznej, oczywiście także historii politycznej Portugalii. Ma także umiejętności o charakterze analitycznym, związane z selekcją informacji i prezentacją treści istotnych dla postawionych celów badawczych. Jej analizy można osadzać w paradygmacie krytycznym właściwym także dla nauk politycznych, koncentrującym uwagę

na asymetrii stosunków społecznych, władzy dyskursu i władzy nad dyskursem. W pracy akcentowano, choćby poprzez prezentację stanowisk, problemy nierównego rozwoju i możliwości jakie tworzy regionalizacja dla niwelacji różnic. Wyłaniający się z tej opowieści obraz Portugalii kontynentalnej to obraz państwa, którego zróżnicowanie jest pochodną procesów demograficznych, kumulacji aktywności na wybrzeżu (więcej miast, napływ ludności z terenów wiejskich i podmiejskich) i przy granicy z Hiszpanią, pustynnienia interioru. Znać także wyraźne różnice między północą a południem kraju, które mają więcej wspólnego z zamożnością poszczególnych obszarów niż ze zróżnicowaniem tożsamościowym. Nieprzypadkowo cytowane będą porównania do stołu bilardowego nachylonego w stronę jednego dołka czyli Lizbony (s. 241). Chcąc wskazać istotne powody wyhamowania zainteresowania regionalizacją Autorka odwołuje się m.in. do wypowiedzi eksperckich, w których akcentowano powściągliwość i oportunizm partii wymieniających się w Portugalii u steru rządów. Ich większe zaangażowanie w promowanie regionów jest funkcją postrzegania przez liderów ewentualnych korzyści personalnych lub związanych z ugruntowaniem dominacji. Analiza wypowiedzi eksperckich jest też okazją do wyartykułowania jak postrzega się korzyści lub przeszkody a nade wszystko zabiegi imitacyjne. Niezwykle ciekawe jest jednak to, że ani w dyskursie medialnym, ani eksperckim nie pojawia się refleksja o lokalnych tożsamościach.

Wartościowy jest rozdział piąty pracy, zawierający prezentację dotychczas stosowanych rozwiązań oraz charakterystykę trzech alternatywnych projektów (ścieżek) reformy regionalnej w Portugalii. Wspomniane wyżej badania opinii publicznej ujawniają społeczne zainteresowanie problematyką decentralizacji i większościową wolę współdecydowania poprzez rozstrzygnięcia referendalne.

Nie kwestionując znajomości literatury i rozmaitych koncepcji dyskursu (oraz wynikających z nich metod badawczych), można mieć jednak nieco zastrzeżeń do konstrukcji narzędzi w zastosowaniu metody analizy dyskursu. Ten typ analizy trzeba traktować jako propozycję metodologiczną, nie jest jednak linią, którą można przyłożyć do określonego ciągu wypowiedzi, czy nawet do całego procesu zorientowanego komunikacyjnego w określony sposób (przez temat, miejsce, wypowiadające się podmioty). Stąd konkluzje czy sugestie, że właściwszy jest w tym przypadku sposób rozumienia dyskursu M. Foucaulta a nie J. Habermasa nie brzmią dobrze (s. 347-348). Znacznym uproszczeniem byłoby odczytywać ich propozycje przez w pierwszym przypadku model deliberatywny, finalizujący się konsensualnym rozstrzygnięciem a w drugim przez asymetrię stosunków władzy.

Formalne aspekty pracy

Oceniając formalne aspekty pracy nie sposób nie zauważyć, że język i styl wypowiedzi oraz gęstość odnośników pracy potwierdzają erudycję i dojrzałość warsztatową Autorki. Swobodnie posługuje się ona pojęciami właściwymi dla kilku subdyscyplin nauk o polityce, prezentowana narracja jest jasna i klarowna, przekaz zrozumiały. Incydentalne są sformułowania zaskakujące, gdy nie zna się kontekstu (np. „W celu wdrożenia zapisów Konstytucji dotyczących regionalizacji kontynentu” s. 335 – oczywiście chodzi o kontynentalną część Portugalii nie zaś cały kontynent).

Obszerna bibliografia zawiera pozycje książkowe i artykuły naukowe w językach polskim, angielskim i portugalskim, kwerenda objęła także liczne źródła pierwotne, dokumentarne oraz źródła internetowe. Unikalny charakter mają materiały odnoszące się do debat toczących się na forum parlamentarnym lub w mediach portugalskich. Niestety recepcję spisu źródeł utrudnia zapis wersalikiem, co jest zupełnie niezrozumiałą i niespotykaną formą redakcji bibliografii.

Konkluzja

Mgr Magdalena Katana Mendes podjęła temat ważny, nie tylko z perspektywy kraju, o którym mowa, także istotny dla rozumienia procesów implementacji (i internalizacji) norm prawnych, demokratycznego procesu politycznego, politycznej rywalizacji. Zaniechania mają wiele różnych przyczyn, Autorka podjęła się wskazać te, które zablokowały wprowadzenie w życie któregoś z planów utworzenia regionów w kontynentalnej Portugalii. Przyjęta metoda pozwoliła wykazać jak instrumentalizacja dyskursu przez podmioty takie jak partie czy przywódcy osłabia możliwość osiągnięcia porozumienia. Wszelkie uwagi polemiczne i krytyczne przedstawione w powyższej recenzji nie umniejszają mojej bardzo pozytywnej oceny omawianej rozprawy. Przedstawiona rozprawa spełnia bowiem wymogi określone w ustawie z dnia 20 lipca 2018 roku Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. 2018 poz. 1668), w szczególności w artykule 187, mówiącym o oryginalnym rozwiązaniu problemu naukowego w rozprawie, posiadanej ogólnej wiedzy teoretycznej w danej dyscyplinie oraz umiejętnościach samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Niniejszym wnioskuję o przyjęcie przez Radę Naukową Uniwersytetu Opolskiego rozprawy doktorskiej mgr. Magdaleny Katany Mendes nt. *Regionalizacja administracyjna kontynentalnej części Portugalii. Analiza dyskursu publicznego* i dopuszczenie jej do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Magdalena Miłośajczyk