

**PROVISEU - Associação para a Promoção de Viseu e Região**

# **I ENCONTRO DAS BEIRAS SOBRE REGIONALIZAÇÃO**

**UISEU**

**11, 12 e 13 de Junho**

**1981**

**Edição da Comissão de Coordenação da Região Centro**



**PROVISEU - Associação para a Promoção de Viseu e Região**

**I ENCONTRO DAS BEIRAS SOBRE REGIONALIZAÇÃO**

**UISEU**

**11, 12 e 13 de Junho**

**1981**

**Edição da Comissão de Coordenação da Região Centro**

## I ENCONTRO DAS BEIRAS SOBRE REGIONALIZAÇÃO

### **COMISSÃO EXECUTIVA**

- Agostinho Torres de Almeida
- Dr. Alberto Correia
- Celestino Soares
- Eng. Francisco Leal Loureiro
- Dr. Isidro Augusto Pinho Cardoso de Meneses
- Dr. João Carlos Osório de Almeida Mateus
- Dr. João Inês Vaz
- Dr. José Gomes Silvestre

### **SECRETARIADO**

- Celeste Maria Soares Osório Torres de Almeida
- Maria José Gomes Lauro Lacerda Pinto



COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO  
Rua Bernardim Ribeiro, 80  
3000 COIMBRA

## PREFÁCIO

Inegavelmente, pela primeira vez em Portugal, se começou, em Viseu, a escrever o Livro Branco sobre Regionalização. E isto, porque também pela primeira vez, o Povo esquecido, «*O Povo Soberano*», fez ouvir a sua voz, através dos seus mais qualificados e legítimos representantes.

De facto o I Encontro das Beiras sobre Regionalização não foi uma mesa redonda onde doudas personalidades doutoralmente discorressem sobre o complexo problema da Regionalização. Mas sim Cortes Gerais Beirãs onde o Povo teve participativa presença na pessoa dos seus Governadores Cívicos, Deputados e Presidentes das Câmaras Municipais.

Cumpre-nos agradecer a todas as Entidades Públicas e privadas que comparticiparam na realização desta iniciativa ou que, de alguma forma, contribuíram para o êxito alcançado.

A colectânea que se segue inclui as comunicações apresentadas no decorrer do Encontro e, numa segunda parte, aquelas que o foram em data posterior à elaboração do programa.

Dada a impossibilidade técnica de se poder reproduzir com fidelidade o pensamento dos vários intervenientes, não se incluem as intervenções avulsas que, todavia, se encontram nos arquivos da PROVEU, onde poderão ser consultadas por quem o desejar.

UISEU, 23 de Dezembro de 1981

O PRESIDENTE DA DIRECÇÃO

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'José Gomes Silvestre', written in a cursive style.

Dr. José Gomes Silvestre



## ÍNDICE

Prefácio .....	7
I Parte .....	9
Abertura do Encontro, <i>Dr. Manuel Pereira</i> .....	11
A Província e o Distrito no Processo Histórico Português, <i>Dr. José António dos Santos</i> .....	19
O Livro Branco sobre Regionalização, <i>Dr. José A. Saraiva de Aguiar</i> .....	63
Sociedades de Desenvolvimento Regional, <i>Dr. Joaquim Fernando Nogueira</i> .....	75
O Plano Integrado da Beira Alta, <i>Dr. João Casaleiro Carvalho Costa</i> .....	91
Regionalização na Perspectiva da Revisão Constitucional, <i>Prof. Dr. Jorge Miranda</i> .....	103
Demografia e Regionalização, <i>Dr. Jorge Arroiteia</i> .....	115
As Autarquias num Processo de Regionalização, <i>Dr. Mário Videira Lopes</i> .....	129
Descentralização? Sim; Hipercentralização? Não, <i>Dr. César da Costa Santos</i> ....	137
Dificuldades da Regionalização, <i>Dr. António A. Santos</i> .....	147
A Componente Humana da Regionalização, <i>Dr. José Gomes Silvestre</i> .....	155
II Parte .....	161
Autonomia Financeira dos Municípios - Aspectos da sua Evolução Histórica, <i>Dr. Sérgio Manuel C.G. Soares</i> .....	163
Regionalização e Descentralização, <i>Eng. A. Sousa Gomes, Eng. Manuel Almeida e</i> <i>Dr. Rui Santos</i> .....	183
Conceito Orgânico para a Instituição da Região da Beira Interior, <i>Cassiano Dourado</i> .....	195
Conclusões e Recomendações .....	205



## I PARTE



**Palavras proferidas na abertura do Encontro pelo**

*Dr. Manuel Pereira* - **Secretário de Estado da Administração  
Regional e Local**



1 - Não posso deixar de felicitar entusiasticamente a iniciativa da Associação para a Promoção de Viseu e Região de levar a cabo este Encontro das Beiras sobre Regionalização, uma das primeiras a ser efectivada no âmbito de um processo de sensibilização da opinião pública relativamente à temática regional.

É também significativo o facto de os primeiros passos para a prossecução daquele objectivo terem partido de uma cidade e de uma zona do País com tantas tradições históricas e com características culturais e sócio-económicas bem definidas. O beirão, o homem da serra, que, através dos tempos, se habituou a contar apenas consigo, contra uma natureza adversa e, tantas vezes contra os próprios poderes instituídos, traduz bem o sentido do regionalismo, como afirmação de confiança, de responsabilidade e de capacidade para as mudanças fundamentais que se impõe levar a cabo no nosso País.

2 - O problema da regionalização em Portugal, embora com objectivos e características diferentes de época para época, sempre preocupou os governos, os historiadores e, de um modo geral, todos aqueles que se ocuparam da criação de estruturas administrativas adequadas ao modo de ser e de viver dos portugueses. Sempre foi reconhecido que entre o Poder Central e os municípios havia um espaço demasiado vasto, pelo que se impunha a criação e funcionamento de estruturas intermédias, que pudessem coordenar as actividades daqueles, desempenhar funções de tipo intermédio e aproximar o centro das decisões políticas dos cidadãos. Sempre se pensou que o espaço municipal não poderia ser suficiente para a realização dos empreendimentos essenciais à satisfação de muitas necessidades das populações. Foi reconhecido quase unanimemente, sobretudo a partir da liberalização política do País, que uma verdadeira democracia não se pode construir senão mediante a participação activa dos cidadãos na condução do seu próprio destino.

Portugal oscilou sempre entre um municipalismo herdado da tradição romana, concebido como meio de libertação do homem face ao poder real, e um regionalismo, um pouco difuso, com as serranias como fronteira e os desejos de alargamento do seu próprio espaço. O feudalismo, o centralismo da realeza, a tradição napoleónica do período liberal e a concepção estatal da ditadura constituíram, no entanto, os obstáculos sérios à formalização de estruturas regionais que se impusessem ao Estado e aos cidadãos, como instrumentos indispensáveis ao progresso e harmonia do País.

As diversas tentativas que foram levadas a cabo na época moderna mostram bem a indecisão dos poderes públicos relativamente ao sentido a atribuir às diversas reformas da Administração Pública. Desde a fusão dos municípios — com vista ao alargamento do espaço e à criação de empresas de serviços públicos economicamente viáveis — até às hesitações e tentativas várias da criação, ora de distritos, ora de províncias, para em breve se regressar à forma inicial, tudo se procurou com vista à reestruturação do País.

E, se exceptuarmos a reforma dos municípios que, embora com reservas e revoltas populares, acabou por se impor e perdurar, todas as demais iniciativas caíram no vazio do esquecimento ou quedaram-se pela mera formulação jurídica, umas vezes por falta de meios materiais e humanos, outras por esvaziamento das suas atribuições, outras ainda por ausência de uma vontade política consequente. O certo é que, ao longo de toda a época moderna, apenas permaneceu, como célula de vida local, o município, rodeado de toda a sua tradição e prestígio.

E este mesmo, sujeito a todas as limitações jurídicas e formais que os diversos regimes políticos lhe foram sucessivamente introduzindo.

O País pôde, assim, balançar entre concepções locais muito diversas, sem ter tido oportunidade de sedimentar uma consciência histórica definida, no tocante ao magno problema das instituições regionais.

Mas, o regresso e triunfo dos ideais democráticos despertou, bem depressa, a ideia de um novo modelo de construção das instituições do Estado e a classe política, atenta aos anseios do País, logo se debruçou sobre o problema, fazendo consagrar na Constituição da República um novo esquema de divisão administrativa do território, com a introdução das regiões autónomas dos Açores e da Madeira e das regiões administrativas do Continente. Ao fazê-lo, não se moveu apenas por critérios de distribuição de tarefas políticas entre os vários componentes do Estado, mas especialmente, por objectivos de concretização de um novo modelo de sociedade, onde os cidadãos pudessem melhor assumir as suas responsabilidades, através da participação activa nas decisões que lhes respeitam.

De tudo o exposto, fácil se torna concluir que a regionalização representa um meio indispensável para transformar a sociedade em que queremos viver, tendo presentes as seguintes premissas: insuficiência dos municípios para a realização de certas atribuições, libertação do homem face ao centralismo e à burocratização do Estado, participação dos cidadãos na vida política e administrativa do País e eliminação progressiva das assimetrias entre as diversas regiões que o compõem. Vamos tentar fornecer uma visão, embora resumida, de cada uma destas premissas.

3 - É geralmente, reconhecido em todos os países que o município, sendo embora a base de toda a vida local, apresenta insuficiências em vários níveis que convém atenuar. Tais insuficiências resultam, por um lado, da própria diversidade dos concelhos, no que respeita ao volume demográfico, à sua extensão, à sua capacidade financeira e humana. Adveêm ainda da sua incapacidade para a realização de certos objectivos nomeadamente, quando se procuram economias de escala ou quando pressupõem tecnologia avançada. É o que acontece nos casos de grandes aproveitamentos hídricos, distribuição de energia eléctrica, construção de centrais de depuramento de lixos ou esgotos. Insuficiências, ainda, quando se trata de organizar serviços de dimensão, sobretudo no plano técnico, engenharia, arquitectura, planeamento urbano, utilização de informática, parques de maquinaria. Incapacidade por último, no que respeita a exigências de planeamento integrado. Seria absurdo que um município pudesse livremente programar a localização de uma empresa poluente, ao lado de uma zona residencial ou turística que o vizinho planeou.

Ora, a autonomia local, no que toca à organização administrativa tem que criar os modelos que lhe permitam resolver os seus problemas específicos, sem intervenção do

Poder Central. Porque este é forçado a intrometer-se nos problemas locais, sempre que as autarquias se mostram incapazes de resolver os problemas dos cidadãos.

É certo que existem alguns sucedâneos que permitem obviar aos inconvenientes da falta de dimensão dos municípios. O mais conhecido e eficaz consiste na sua associação para determinados objectivos. Mas, nem sempre as reais vantagens do associativismo conseguem fazer esquecer a necessidade de um escalão administrativo autónomo e vigoroso. E daí, a necessidade de procurar a forma de tornar este escalão eficaz.

4 - A libertação do Homem perante o centralismo e a tendência absorvente do Estado constitui outra premissa que não podemos esquecer, ao tratar do fenómeno regional. A complexidade da vida social moderna, as metas económicas a prosseguir e a procura de uma justiça entre todos os cidadãos são realidades que preocupam todos os países, sejam quais forem os regimes que se proponham atingi-las.

O intervencionismo do Estado constitui corolário lógico destas situações.

Mas o Homem, na tentativa desesperada de conciliar os opostos, exige também que os valores essenciais da sua liberdade e da sua realização pessoal sejam respeitados e cada vez mais defendidos. Daí que a um processo intervencionista do Estado, reclamado pelos cidadãos, se siga usualmente a reacção em sentido oposto, que é a da preservação da liberdade. O Poder Central vê-se assim forçado a uma partilha de poderes e de responsabilidades com outros entes de escalão mais baixo, geridos por órgãos criados e fiscalizados pelos cidadãos e por eles substituídos sempre que os mesmos se revelam violadores dos direitos das pessoas. O cidadão comum sabe que, ao aproximar de si os centros de decisão, pode melhor controlar o poder e, ao mesmo tempo, fazer parte dele, por participação.

Reside nisto a verdadeira essência da democracia: participar no poder, controlá-lo, tomar as decisões que lhe dizem respeito, construir o seu futuro e o dos seus filhos e, finalmente, executar um certo modelo de sociedade e de vida que mais lhe apraz. Trata-se de uma forma de libertação perante o Estado longínquo e vagamente apreendido, tão importante como a que o Homem pretende realizar face aos outros homens.

5 - A última premissa que nos propusemos referir sumariamente liga-se à necessidade de eliminar as assimetrias regionais, promovendo o desenvolvimento harmonioso de todo o território. Trata-se de uma incumbência que a Constituição da República, no seu artigo 81.º, comete ao Estado de uma forma muito clara. As alíneas e) e i) deste artigo determinam que ao Poder Central compete «orientar o desenvolvimento económico e social no sentido de um crescimento equilibrado de todos os sectores e regiões» e «eliminar progressivamente as diferenças sociais e económicas entre a cidade e o campo».

E para que não restassem quaisquer dúvidas, o artigo 91.º n.º 2 da mesma Constituição determina que:

«O plano deve garantir o desenvolvimento harmonioso dos sectores e regiões, a eficiente utilização das forças produtivas, a justa repartição individual e regional do produto nacional, a coordenação da política económica com a política social, educacional e cultural, a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e a qualidade de vida do povo Português».

A preocupação por este problema que a Constituição da República revela tem, infelizmente para nós, habitantes do interior, um significado real que os números não escondem. É sabido, por exemplo, que a faixa litoral que se situa entre Braga e Setúbal, com

uma profundidade para o interior que não ultrapassa os 40 quilómetros, tem 2/3 de população, obtendo 4/5 do produto nacional bruto e 9/10 do produto da indústria. E, dentro desta pequena faixa que representa apenas 1/4 da área do País, salientam-se ainda os dois polos que abrangem as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, onde se obtém cerca de metade do produto nacional, apesar de ali residir apenas 1/3 da população, espalhada por uma área que apenas representa 6% do País.

É naquelas zonas que se verificam os mais elevados índices de remunerações médias, de assistência médica, de equipamentos sociais, de consumos de energia e de proteínas, etc..

A regionalização, devolvendo aos cidadãos o poder de tomarem as suas decisões, de participarem no planeamento e de procurarem os investimentos adequados, permite um equilíbrio mais harmonioso, onde a iniciativa pessoal e o mérito dos órgãos representativos se torna mais importante que o simples facto de se viver à sombra do poder político.

6 - Posto isto e, dado que constitui objectivo inscrito no programa do Governo, a definição da estratégia a seguir para o desenvolvimento da regionalização em Portugal, vamos enunciar as grandes linhas que deverão ser prosseguidas para atingir aquela finalidade. Para tanto, há que ter em consideração os seguintes aspectos essenciais:

Em primeiro lugar, convém salientar que o estabelecimento das regiões administrativas representa o passo político mais importante dos últimos tempos, que virá a repercutir-se em todas as esferas sociais do País. Pelas reacções que pode provocar e pelos reflexos que produzirá em toda a vida dos cidadãos e na reformulação da Administração Pública deve ser objecto de uma especial atenção por parte de todos os portugueses.

Em segundo lugar, há que ter em conta a influência que algumas cidades — potenciais candidatas à categoria de capital regional — quererão deter no desenvolvimento do processo e as reacções que o fenómeno eventualmente venha a suscitar relativamente a outros centros que contestem aquela pretensão.

Em terceiro lugar, haverá que salvaguardar os interesses e a influência dos municípios, os seus poderes e atribuições. A criação do nível regional pretende reduzir a influência do Poder Central sobre os concelhos, transferindo para as regiões um certo número de competências do Governo, no que respeita à tutela e à coordenação. Mas, não pode nem deve reduzir o âmbito das funções municipais, antes completar a sua acção naqueles domínios em que se mostre insuficiente a sua capacidade de actuação prática, nos termos atrás expostos. Região e município são níveis complementares, nascidos da vontade dos cidadãos, tendo por objectivo a mais correcta satisfação das necessidades das populações.

A divisão territorial do País, em regiões, não pode obedecer apenas a critérios de ordem técnica ou a motivos ditados pelas necessidades de planeamento. Os factores históricos, os interesses e os hábitos das populações, as formas de convivência e os laços entre autarquias vizinhas são elementos de considerável importância. A regionalização di-lo a História, envolve sempre aspectos emocionais e sentimentais de vulto que nenhum governante pode esquecer.

A criação do nível regional não resultará de um texto legal, ainda que formalmente perfeito, mas da participação das populações que revele de forma inequívoca a sua vontade.

O papel que uma adequada pedagogia pode desempenhar neste domínio tem que ser considerado, como um dos componentes de maior importância no lançamento da estratégia para a regionalização. Para além das realizações do tipo daquelas em que estamos a participar, há que promover encontros a nível distrital e, se possível, concelhio, tentando sensibilizar as populações para as vantagens da administração regional, procurando, ao mesmo tempo, encorajar a discussão acerca da organização, competência dos órgãos, atribuições e divisão geográfica mais adequada. Este último ponto é particularmente sensível. A manutenção da unidade do distrito é, por exemplo, um dos aspectos em que o debate deve incidir com a máxima abertura. Apesar de todas as vicissitudes, a divisão distrital enraizou-se na vida das populações, criaram-se formas de atracção e de convivência que não devem ser ignoradas.

A participação dos partidos políticos constitui ainda um passo importantíssimo no desenvolvimento da estratégia para a regionalização. Há que procurar que o interesse colectivo se sobreponha aos simples desejos de grupos, sem perda, como é evidente, dos objectivos programáticos de cada um deles. Seria muito grave para o País que um problema de tamanha importância para o seu futuro não reunisse um consenso mínimo da parte das instituições partidárias a quem deve caber um papel de relevo na formação da opinião pública.

Referiremos, por último, a importância dos órgãos de comunicação social na divulgação dos passos mais importantes desta estratégia. Aliás, algumas iniciativas de jornais já se encaminham neste sentido, o que é de aplaudir e louvar.

Como resultado de todos estes contactos, será então preparado um novo Livro Branco sobre Regionalização, contendo, agora, opções concretas, objectivos determinados e soluções consideradas em termos de aplicação. A publicação de um documento oficial desta natureza permitirá, então, que o debate público incida sobre questões muito concretas, capazes de mobilizarem a opinião de todos os portugueses.

Como acaba de se enunciar, a concretização da administração regional será operada por fases, com cautela, para oferecer garantias de segurança.

A comunicação terá de operar no duplo sentido: suscitando o interesse das populações, estimulando a discussão, por meio da apresentação de hipóteses alternativas, recolhendo, ao mesmo tempo, as opiniões e os desejos dos interessados.

Para completar a nossa ideia sobre esta matéria, devemos fazer algumas referências ao modo como se poderá estimular junto das populações e das empresas, o desenvolvimento regional.

É sabido que um dos motivos de sub-desenvolvimento das áreas do interior reside em dados económicos e financeiros estruturais.

Em primeiro lugar, a centralização das decisões mais importantes na Capital constitui um forte motivo de atracção para determinadas actividades — especialmente as de maior desenvolvimento tecnológico — sempre que as mesmas necessitem de decisões rápidas do Poder ou o que, ainda é pior, de influências nem sempre correctas. Daí que a capacidade e o dinamismo encontram nas áreas próximas dos centros de decisão uma maior possibilidade de se manifestarem, deixando na periferia os menos dotados.

Em segundo lugar, provocam-se desequilíbrios nas próprias relações de troca. Enquanto as áreas mais avançadas fornecem serviços e tecnologia de nível, as mais desprotegidas fornecem as matérias primas e a mão de obra.

Em terceiro lugar, as poupanças apuradas no interior — e no caso português o fenómeno é deveras importante, devido às remessas dos emigrantes — raramente aí são aplicadas, tendendo antes a promover investimentos em áreas já desenvolvidas.

Perante este quadro, há que estabelecer um conjunto de medidas ou de incentivos capazes de transformar o sistema, assumindo papel de relevo a diversificação regional dos centros de decisão, isto é, a criação das regiões administrativas. Outras medidas se impõem porém, na generalidade, de índole financeira, fiscal ou social.

Um dos meios mais adequados, recentemente previstos consiste na criação de sociedades de desenvolvimento regional, tentando fixar as poupanças em investimentos na área onde os aforros são produzidos.

É mais fácil convencer às pessoas a investir em acções que promovam a melhoria das condições das suas terras e dos seus patrícios.

O papel que os municípios podem desempenhar nestas sociedades é extremamente relevante, dado que elas se não destinam apenas a investir, mas também a programar e a estudar acções de desenvolvimento. E as autarquias municipais ou regionais poderão ser simultaneamente sócios, depositantes e beneficiários.

Medidas de fiscalidade poderão também ajudar o desenvolvimento.

A atribuição de benefícios tributários em certas zonas degradadas, representa um forte estímulo para a colocação de indústrias no interior.

Também a política de despesas públicas contribui para o mesmo objectivo. O plano pode constituir um instrumento importantíssimo de valorização do interior, conferindo prioridade aos investimentos em infraestruturas básicas.

São estas as principais medidas que podem fazer avançar o processo regional. Para tanto, há que ultrapassar a mera vontade política de descentralizar. É necessário eliminar o velho preconceito lisboeta sobre a incapacidade da província em assumir as responsabilidades pelo seu futuro. É um pacto de confiança que terá de ser estabelecido, pacto que, aliás, a Democracia exige. Isto pressupõe a vontade firme senão apenas do Poder Central, mas dos serviços públicos instalados na Capital. A experiência dos países onde a regionalização se operou mostra que a burocracia e a tecnocracia representam os principais obstáculos à descentralização.

É este o desafio que nos é posto.

Desafio que envolve tódo o Povo e não apenas um Governo. Desafio que em última análise, colocará a questão da nossa capacidade para nos integrarmos numa Europa que tem no regionalismo um dos suportes mais valiosos, numa Comunidade que privilegia o desenvolvimento regional, ao ponto de ter criado um Fundo especial que devemos aproveitar, para melhorar as condições de vida das populações do interior.

É confortante saber que existem muitas pessoas, como as que se encontram à frente da Associação Pró-Viseu, que tomaram perfeita consciência destas prioridades.

# **A PROVÍNCIA E O DISTRITO NO PROCESSO HISTÓRICO PORTUGUÊS**

*Por: Dr. José António dos Santos (★)*

**(★) Geógrafo - Técnico do Ministério da Administração Interna**



## **A PROVÍNCIA E O DISTRITO NO PROCESSO HISTÓRICO PORTUGUÊS**

A temática da organização administrativa, perspectivada na sua dimensão histórica, geográfica e institucional, assume grande interesse, quer como mero acto de conhecimento, indispensável à plena compreensão da realidade actual, quer como importante contributo para o processo de instituição de novas estruturas, a que não deverão ser alheios os laços do passado, entendido como fonte de ensinamentos de que não poderá abstrair-se.

É neste quadro que se insere o presente trabalho, no qual se procurou tratar, de forma necessariamente sucinta, alguns dos aspectos mais relevantes do distrito e da província. Encontra-se estruturado em três partes fundamentais, onde se analisam: na primeira, a evolução das nossas circunscrições regionais no decurso dos tempos, sobretudo numa perspectiva espacial; na segunda, as características institucionais, com relevo para os órgãos constituintes e para as atribuições que exercem; na terceira, a longa controvérsia parlamentar sobre a divisão do território em distritos ou províncias, sempre que se equacionaram grandes reformas administrativas.



## I — ORGANIZAÇÃO TERRITORIAL

### I.1 - Antecedentes

Na primitiva organização do espaço peninsular os acidentes geográficos constituídos pelos cursos de água e pelas cadeias montanhosas assumiram uma relevante função, como fronteira de separação entre povos distintos ou como divisória vulgar entre circunscrições territoriais de uma mesma comunidade.

Desde os primórdios do século VI A.C. radicaram-se no ocidente da Península múltiplos grupos étnicos oriundos de além-Pirinéus, cujas áreas de fixação conheceram ao longo dos tempos flutuações decorrentes de movimentos expansionistas, mas que pouco a pouco se foram firmando graças à progressiva tendência para a estabilização. Nesse mosaico étnico os lusitanos confinavam-se grosso modo entre os rios Tejo e Douro, conquanto tivessem outrora ocupado as áreas setentrionais (até à costa cantábrica, segundo o geógrafo grego Estrabão), retraimento que seria compensado mais tarde por um alargamento pelas zonas meridionais do que viria a ser o território português.

Com a chegada dos romanos os povos pré-existentes foram sendo sucessivamente dominados, até se culminar na submissão dos lusitanos, durante o século I A.C., desenvolvendo-se a partir daqui todo o processo de romanização, objectivamente destinado à consolidação do novo sistema político-cultural, que para o efeito se dotou de estruturas administrativas adequadas. Ainda antes da conquista integral, a Península fora dividida em duas vastas províncias, separadas pelo Ebro. Mais tarde, em 27 A.C., constituíram-se no ocidente mais as províncias da Bética e da Lusitânia, por determinação de Augusto, delimitadas pelo rio Guadiana.

A província da Lusitânia tinha Mérida por capital, e compreendia toda a área territorial definida pelo Guadiana, pelo Oceano e pelo mar Cantábrico. Todavia pouco depois retirou-se-lhe a área a norte do Douro, que mais tarde viria a formar a nova província da Galécia.

Em meados do século I.D.C. o imperador Cláudio levou a efeito uma subdivisão das províncias em circunscrições judiciais — denominadas «conventus». Na Lusitânia organizaram-se três, sediados em Santarém (Scallabis), Beja (Pax) e Mérida (Emerita),

onde residiam os respectivos governadores, sendo esta última cidade a escolhida para capital provincial. Os dois primeiros confrontavam pelo rio Tejo, enquanto que Braga constituía também a sede de um «conventus», limitado pelo rio Douro, mas pertencendo à província Tarraconensis antes de se englobar na Galécia, constituída apenas nos finais do século III (297) com a reforma administrativa empreendida por Diocleciano, que de igual modo elevou Bracara Augusta à categoria de capital da nova província romana. Este quadro regional manter-se-ia, nas suas linhas gerais, até ao termo do Império.

No início do século V (409) diversos povos vindos da Europa foram ocupando a Península Ibérica: os suevos, que se fixaram na zona a norte do Douro; e os alanos e vândalos que acabariam por se distribuir pela Lusitânia. Nos anos subsequentes chegaram os visigodos que após incessantes movimentos de absorção e de expulsão dominariam o território a sul do Tejo, ficando os suevos a hegemonizar as áreas setentrionais deste curso de água até serem integralmente assimilados pelos visigodos ao findar do século VI.

Mas logo na primeira década do século VIII começava a invasão árabe. Em reduzido número de anos ficaria submetida quase por completo toda a Península, salvo a zona das Astúrias, último reduto onde se acantonou o núcleo cristão que constituiria o gérmen da reconquista, movimento que se iria prolongar por vários séculos. Neste persistente esforço pela posse do território, as principais linhas de água exerceram uma importante função estabilizadora nas fronteiras entre cristãos e muçulmanos: o rio Douro em finais do século X; o Mondego a meio do século XI; e o Tejo em meados do século XII, para cem anos depois se atingir o Algarve. Ficava assim basicamente definido o quadro geográfico do Portugal de hoje.

## 1.2 - Monarquia Tradicional

Nos séculos imediatos à fundação do Estado português, como Nação que pouco a pouco se corporizava com o progressivo alargamento do seu âmbito geográfico, a estruturação do espaço compreendia fórmulas muito díspares, determinadas pela influência de múltiplos factores de ordem histórica, social, económica e jurídica, num contexto político-organizativo complexo e multifacetado.

O quadro territorial inscrevia e sedimentava, deste modo, uma imensa variedade de domínios regidos por normas jurídicas diversificadas, ainda que nem sempre muito claras ou nitidamente distintas, onde confluíam reminiscências das estruturas herdadas de um passado em que se entrelaçavam elementos procedentes fundamentalmente das civilizações romana, visigoda e árabe.

Geograficamente o território repartia-se por circunscrições — denominadas «terras» —, onde superentendiam magistrados amovíveis de nomeação régia - «tenens» -, investidos de funções administrativas e militares, quase exclusivamente cometidas aos estratos mais elevados da nobreza: os ricos-homens. Esta forma de organização, que se baseava na compartimentação do espaço em áreas de dimensão variável — conhecidas em regra pelo nome dos centros populacionais de maior importância e tomando frequentemente os cursos de água ou outros elementos físicos por limites — constituiu uma das principais estruturas basilares do sistema administrativo, de nível subregional, no intervalo compreendido entre a época que antecedeu a fundação de Portugal e os finais do século XIII.

Fora da jurisdição régia, e correspondendo a âmbitos espaciais mais restritos, existiam domínios pertencentes às classes privilegiadas — sobretudo da nobreza, clero e corpo militar — que revestiam a forma de coutos, honras, beatrias e préstamos, consoante as características específicas e o regime aplicável, mas usufruindo em comum uma estrita imunidade face aos poderes e agentes régios, designadamente em matérias do foro administrativo, judicial e tributário.

O território estruturava-se ainda em julgados, municípios e paróquias, que se organizavam em bases geográficas de limites geralmente não coincidentes, por vezes sem continuidade espacial, e compreendendo mesmo áreas imunes ou distribuídas por jurisdições diversas.

Foi durante os séculos contemporâneos da formação da nacionalidade que a instituição de municípios adquiriu um extraordinário incremento, processo que se traduziu na sua generalização a todo o território sob o impluso dos nossos primeiros monarcas, para quem o movimento municipalista, ao menos em termos estratégicos, se inseria na mesma ordem de objectivos, que gradualmente foram sendo prosseguidos: fortalecimento do poder real e declínio dos regimes senhoriais, com a consequente atrofia dos grandes domínios territoriais outrora cedidos aos donatários feudais.

Enquanto D. Sancho I, D. Afonso II e D. Sancho II desenvolveram activamente uma política de povoamento e de estruturação municipal — com particular incidência nas regiões de recente conquista que importava consolidar — os monarcas seguintes, que governaram na segunda metade do século XIII (D. Afonso III e D. Dinis), intensificaram essas acções através de uma mais eficaz política de inquirições, que fora iniciada em 1220 por Afonso II. Estas visavam indagar da legalidade do património isento da alçada real e terminar com os abusos e usurpações que se houvessem cometido. Orientaram-se sobretudo para a região de Entre Douro e Minho, generalizando-se depois gradualmente a outras zonas do país à medida que o centro de gravidade deste se foi deslocando para sul.

Nomeadamente através das prerrogativas de que usufruíam, da faculdade de prosseguirem livremente os interesses locais e terem a seu cargo a administração da justiça, confiada em exclusivo a juizes de livre eleição, os municípios alcançavam assim o seu pleno desenvolvimento, que se traduziria no direito de participar em Cortes, desde 1254.

Depois do meio do século XIII (reinado de D. Afonso III) foram rareando as referências à organização em «terras» e aos respectivos magistrados, ao passo que se iam difundindo circunscrições mais vastas sob jurisdição dos meirinhos-mores, representantes do poder régio a nível regional. Aqui se exerciam, segundo Gama Barros, competências de fiscalização, delegadas pelos reis a título extraordinário, revestindo o carácter de magistraturas não permanentes, inseridas na mesma linha centralizadora, com funções acrescidas relativamente às antigas tenências. A área de actuação, usando os tradicionais critérios geográficos, era definida de modo casuístico, no acto de delegação de poderes. Conforme Marcelo Caetano elucida, os «meirinhos aparecem no reinado de D. Afonso III a inspeccionar as provincias, em nome do rei, em substituição dos tenentes ou governadores das terras». Tanto os meirinhos como os tenentes eram fidalgos, segundo se depreende dos textos, mas estes tinham sido escolhidos sobretudo pelas suas qualidades militares enquanto aqueles eram mais indicados pela aptidão administrativa e energia para corrigir desmandos e assegurar justiça.

«D. Dinis manteve com regularidade a enviatura dos meirinhos mas a par deles começam a aparecer magistrados com a designação de corregedores ... (e) ... no reinado de D. Afonso IV apaga-se a acção dos meirinhos e avulta a dos corregedores».

D. Dinis, através de um codicilo aditado em 1299 ao seu testamento — ao confiar a regência à rainha em caso de menoridade do herdeiro da coroa — refere-se expressamente às grandes divisões territoriais do reino, limitadas pelos principais rios, mas sem aludir ao termo «comarca»:

«... e porque nos fiamos muito da lealdade dos nossos concelhos, vemos por bem, que a Rainha peça aos concelhos dantre Tejo, e Odiana, e de Moura, e de Serpa um homem bom da cidade de Évora; e que peça aos concelhos da Estremadura um homem bom de Lisboa, e outro de Santarém; e que peça aos dantre Douro, e Mondego, e aos da Beira um homem bom de Coimbra, e outro da Guarda; e aos dantre Douro e Minho um homem bom de Guimarães...».

Note-se que nesta enumeração (vida mapa anexo) não se individualizam as regiões transmontana e algarvia que na altura, conforme indica Gama Barros, se compreenderiam respectivamente nas circunscrições de Entre Douro e Minho, e de Entre Tejo e Odiana, entre cujos rios na realidade se continham.

Na época, como em períodos posteriores, era frequente um mesmo corregedor superintender em duas comarcas. Assim acontecia no ano de 1365 nos territórios de além e aquém Guadiana; mas em 1336 existia já um corregedor para o Algarve, enquanto que nas cartas régias de 1335 e 1340 D. Afonso IV, no sentido de comarca, utilizava a expressão «Dalem dos Montes», e D. João I a de «Tras os Montes», em 1399.

O motivo da alusão explícita do território situado a nascente do Guadiana, onde se localizam as vilas de Moura e Serpa, reside no facto de esta área constituir uma das preocupações dominantes do governo de D. Dinis à data do testamento. Com efeito, a posse dessa região gerou um grande diferendo com Castela durante várias décadas: fora conquistada aos árabes em 1232; passou depois ao domínio castelhano que em 1253 a doou a D. Beatriz como dote de casamento com D. Afonso III, sem que a posse se consumasse por serem igualmente pertença dos Hospitalários castelhanos; por último, foi restituída à soberania portuguesa por acordo firmado em Setembro de 1295, pelo qual se pôs termo ao diferendo e ao conflito bélico que provocara.

★ No decurso da primeira metade do século XIV (período correspondente aos governos de D. Dinis e D. Afonso IV) passou a aludir-se às expressões comarca e corregedor, embora esparsamente, coexistindo com os meirinhados e meirinhos, em sentido que se julga equivalente. A nova terminologia foi-se radicando nos documentos jurídicos que se referiam àquelas unidades territoriais e aos respectivos magistrados. Estes principiaram a desempenhar os cargos em regime de permanência, com determinada duração temporal, e não já em moldes ocasionais como antes sucedera.

Na realidade, no reinado de D. Afonso IV incrementou-se a dinâmica centralizadora, que agora se generalizava às instituições municipais, e se consubstanciava, neste particular, através da nomeação de juizes de fora para as principais vilas e cidades, a que se associavam novas formas de ingerência na actividade local, dentro de uma filosofia política sucessivamente prosseguida.

De acordo com o regimento da época, cometia-se aos corregedores das comarcas um vasto campo funcional que, sinteticamente, os configuravam como agentes inspecti-

vos dos municípios, da justiça, dos funcionários régios, dos interesses públicos e da acção militar, competências que deveriam exercer várias vezes ao ano em todas as localidades que lhes estavam adstritas. Competia-lhes expressamente: fiscalizar a actividade municipal (intervindo no processo de eleição dos vereadores, e procedendo à verificação das cobranças e dos gastos); inspeccionar as funções públicas, mediante circunstanciada informação in loco acerca dos actos praticados pelos agentes locais, sobretudo dos juizes e tabeliães, reprimindo os abusos; velar pela segurança pública, competindo-lhe para o efeito o exercício das suas competências policiais; verificar o estado das instalações e do material militar nas localidades da sua correição, ordenando o que lhe aprouvesse; e ainda inteirar-se da situação das infra-estruturas de uso comum das diversas povoações (pontes, muralhas,...) e de todas as queixas formuladas localmente acerca dos agentes e dos donatários, procedendo em conformidade.

Ao longo do século XV e seguintes, não ocorreram alterações estruturais nos mecanismos basilares que regulavam as instituições e magistrados, uma vez que se continuava a perfilhar o pensamento político de reforço do poder central a que se dera expressiva acentuação. A organização administrativa e judicial regeu-se pelas Ordenações Afonsinas, publicadas em 1446 por D. Afonso V — que compilavam as disposições legislativas dos séculos precedentes —, seguidas das Manuelinas e Filipinas que persistem em consagrar e desenvolver o espírito de incessante tutela sobre a orgânica e actividade locais. Nestas últimas Ordenações estatua-se mesmo que os corregedores avocassem por acção nova quaisquer feitos que se verificassem nas localidades onde não hovesse juiz de fora.

No tocante à divisão territorial, em lei de 1406 relativa aos coutos de homiziados, D. João I cita as comarcas então existentes (conforme consta nas Ordenações Afonsinas):

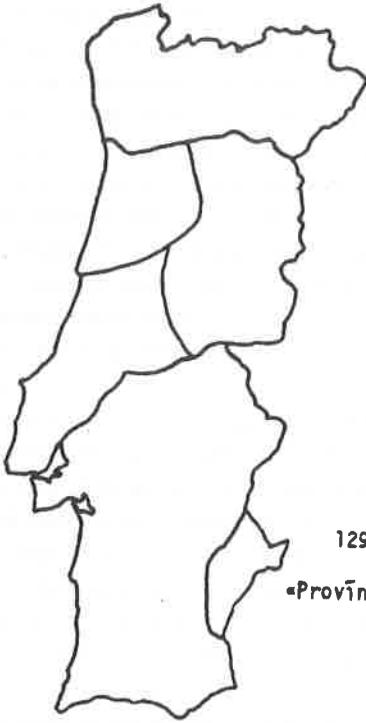
«Antre Tejo e Odiana, e aalem d’Odiana; Regno do Algarve; Estremadura, como parte de Lisboa inclusivé, e pollo Rio do Tejo ataa o mar, e ataa Coimbra inclusive, como ora anda a correioçom, que traz Martim de Santarem, corregedor por Nós na dita Comarca; Beira, como parte per essa Correioçom, e antre Tejo e o mar atee o Rio do Doiro, e como parte com Castella; Antre Doiro e Minho; Tralos Montes».

Comparativamente a 1299 a Beira incorporava a antiga comarca de Entre Douro e Mondego, em simultâneo com a autonomização de Trás-os-Montes em detrimento de Entre Douro e Minho, e do Algarve relativamente a Entre Tejo e Guadiana.

D. João I determinou ainda, em 1421, o apuramento dos besteiros, no qual se evidenciam como características regionais marcantes: a «interiorização» da Beira, através do extraordinário alongamento da Estremadura por forma a ocupar toda a faixa marítima Lisboa-Porto (que subsistia em 1527); a definitiva manutenção de Trás-os-Montes; e a inclusão numa só «província» de todo o território a sul do Tejo, no qual se compreendem explicitamente as localidades algarvias e de além Guadiana.

Nos vários documentos do século XV depreende-se a divisão nas seis grandes comarcas: duas ao sul do Tejo, e outras tantas localizadas no norte do mesmo rio e ao norte do Douro. Como única modificação que importa salientar, registe-se que por carta régia de D. Duarte, datada de 1437, se integrou no Entre Douro e Minho as localidades de Gaia e Vila Nova, situadas na margem sul do Rio Douro, até então geográfica e administrativamente compreendidas na Estremadura, naquela permanecendo daí em diante.

★ Com D. João III efectuou-se em 1527 o Numeramento da população, donde se infere que a comarca da Estremadura continuava a estender-se até às imediações do Douro, como acontecia cem anos atrás.



1299

«Provincias»



1406

«Provincias»



1527

«Provincias»



1801

Provincias

Pouco depois, mas ainda na vigência do mesmo monarca, operaram-se grandes remodelações ao nível subregional. Efectivamente, no período que decorre entre 1530 e 1550 menciona-se a criação, provimento ou existência da quase totalidade das novas comarcas em que se subdividiam as províncias, e que Duarte Nunes de Leão cita no final do século.

Nestes termos, a denominação comarca ou correição, com área muito mais restrita mas mantendo idêntico conteúdo funcional, passou a aplicar-se aos níveis subregionais das seis vastas circunscrições. Estas últimas, referem-se doravante com o designativo região ou província, não obstante se continuar a usar ainda a terminologia comarca que progressivamente foi sendo substituída neste nível espacial.

A ordem dos procuradores municipais com assento em Cortes, e o número de «vizinhos» das cidades e vilas em 1535, permite ajuizar da importância relativa de algumas das principais aglomerações na rede urbana de então:

Banco:

Nº 1 — Porto (3006 vizinhos); Évora (2813); Lisboa (13010); Coimbra (1329); Santarém (1988); Elvas (1916).

Nº 2 — Tavira (1567); Guarda (379); Viseu (459); Braga (848); Lamego (472); Silves (271).

Nº 3 — Lagos (1310); Faro (873); Leiria (584); Beja (1927); Guimarães (1405).

Nº 4 — Portalegre (1224); Bragança (481); Montemor-o-Novo (889); Covilhã (819); Setúbal (1220); Miranda (287).

Nº 5 — Ponte de Lima (386); Viana (962); Vila Real (478).

Nº 7 — Castelo Branco (870); Aveiro (994).

Daqui se depreende a proeminência de Évora, Santarém e Elvas, ao lado de Lisboa e Porto; a dimensão demográfica e precedência de Tavira em relação a Faro, e de Elvas em face de Portalegre; a similaridade de Viseu e Lamego; a importância demográfica de Guimarães, ainda superior à de Braga e a de Montemor-o-Novo, muito acima de considerável porção de vilas e cidades, futuras sedes de distrito.

A partir de 1527, embora se mantivesse inalterado o número de províncias, verificaram-se no entanto ajustamentos significativos nas suas fronteiras e na sua textura interna, até ao advento do Liberalismo. Uma vez instituída a comarca ou correição de Coimbra, que em 1535 ainda pertencia à Estremadura, ela aparece incluída na Beira pelo menos em 1572. Já durante o domínio filipino, por motivos de acessibilidade, foi criada a Relação do Porto por lei de 27 de Julho de 1582, órgão de recurso judicial a que se consignou como área de superintendência o Minho, Trás-os-Montes e parte da Beira (nomeadamente as correições de Coimbra e de Esgueira que fizeram parte da Estremadura), ficando o resto do país adstrito a Lisboa, inclusive as ilhas e a correição de Castelo Branco.

Durante o século XVII e seguintes, os diferentes corógrafos apresentam alguma variabilidade nos contornos provinciais, em particular no que concerne à divisória da Estremadura com a Beira e Alentejo. Todavia, são unânimes na franca transposição da província estremenha para sul do rio Tejo (o que só muito excepcionalmente aconteceu outrora), avançando mesmo pelas zonas meridionais ao Sado.

Restaurada a independência de Portugal com a Revolução de 1640, D. João IV procedeu à reorganização militar, com vista à defesa das nossas fronteiras terrestres e marítimas.

mas. Para o efeito erigiu em cada uma das seis províncias um governo militar, dirigido por um Governador das Armas: Entre Douro e Minho (com sede em Viana); Trás-os-Montes (Chaves); Beira (Almeida); Estremadura (Lisboa); Alentejo (Elvas); e Algarve (Lagos). A estas circunscrições acrescentou-se posteriormente a do Douro, enquanto que a da Beira foi subdividida em duas.

Para fins civis, e na aceção das simples unidades geográficas, mantiveram-se as seis províncias tradicionais que subsistiram até às reformas liberais (figura anexa, relativa a 1801).

Ao nível das sub-unidades houve uma grande proliferação: existindo 27 comarcas em 1610, o seu número elevava-se a 36 em 1706, a 44 em 1801 e a 45 em 1822. Os maiores desmembramentos operaram-se nas províncias da Beira (criando-se, por exemplo, as comarcas de Arganil, Feira, e Trancoso) e da Estremadura (onde se instituíram as de Torres Vedras, e Ourém, nomeadamente). Noutras áreas do país será curioso referir o atraso na elevação a sede de comarca das cidades de Braga, Bragança e Faro relativamente a outros centros situados nas suas imediações.

### 1.3 - Monarquia Constitucional

O eclodir da revolução liberal de 1820 representa, iniludivelmente, um marco de primordial importância no processo histórico português e na estrutura administrativa do país, que se consubstancia na permissividade à modernização das nossas instituições e no progresso jurídico dos preceitos autárquicos.

Determinou uma inequívoca ruptura com a vida administrativa tradicional, e com os processos que lhe serviram de substrato no passado, que a levaram a impregnar-se da influência marcante dos condicionalismos medievais onde germinou e onde foi moldada a sua organização territorial.

Constitui ainda o início de um período profundamente assinalado por sucessivas reformas nas instituições e no quadro geográfico, denotando conceitos políticos, filosóficos e administrativos diversos, e dando lugar a inúmeras experiências e intentos, em ambiente de forte instabilidade política e social, onde apesar de tudo persistiu um manifesto espírito de harmonização com a realidade dos novos tempos, que abertamente separa o Liberalismo das épocas antecedentes.

Eleitas as Cortes Constituintes, elaborou-se a nossa primeira Constituição, de cariz democrático, promulgada por D. João VI em Setembro de 1822, onde formalmente se declara que o Continente se compõe das «províncias de Minho, Trás-os-Montes, Beira, Estremadura, Alentejo e reino do Algarve», o que corresponde ao simples enunciado das unidades tradicionais, enquanto por outro lado se preconiza a instituição de estruturas autárquicas supra-municipais, nas quais se estatui a presença de um Administrador Geral, de nomeação régia, com a assessoria de uma Junta Administrativa directamente eleita pelos cidadãos. Mas logo em finais de Maio de 1823 a revolta da Vila Francada, liderada pelos ultra-conservadores miguelistas, levou a que o rei suspendesse a Constituição e dissolvesse as Cortes.

Após a morte de D. João VI, acontecida em Março de 1826, D. Pedro herdeiro do trono e então Imperador do Brasil, outorgou no Rio de Janeiro a Carta Constitucional datada de 29 de Abril de 1826. Dias depois abdicou da Coroa portuguesa, a favor de D. Maria da Glória, ao mesmo tempo que nomeava D. Miguel como regente.

O novo diploma denota fortes tendências conservadoras, e no campo administrativo circunscreve-se a reafirmar a divisão regional do passado e a remeter para o futuro eventuais modificações no nível provincial.

D. Miguel, ainda que em Outubro de 1826 tivesse jurado fidelidade à Carta, suspendeu-a em Maio de 1828, convocou as Cortes à maneira antiga — organizadas nos três estados medievais —, e restaurou o regime absoluto, motivo da subsequente guerra civil. Isto conduziu a que D. Pedro, em Junho do ano seguinte, nomeasse uma regência que em Março de 1830 se fixou nos Açores (até o próprio a assumir em 1832), onde se instalara o Governo liberal que integrava Mouzinho da Silveira.

A legislação de Mouzinho da Silveira, corporizada nos decretos de 16 de Maio de 1832 (expedidos de Ponta Delgada), concretiza em termos efectivos os ideais reformadores subjacentes à revolução liberal, consagrando uma plena separação de poderes, até aí indiferenciados, como claramente se lamenta no próprio relatório preambular aos diplomas sobre Fazenda, Justiça, e Administração:

«... posso dizer com verdade, que entre os Portugueses nunca foi bem definido, e por isso nunca sabido, o que podia fazer um General, e um Juíz; um Eclesiástico, ou um Capitão Mor: atribuições diferentes eram dadas indiferentemente, e sobre o mesmo indivíduo eram acumuladas jurisdições não só incompatíveis, mas destruidoras umas das outras».

«Era absurdo que as Câmaras dependessem dos Generais, que os Juízes fossem fornecedores, e que os Eclesiásticos fossem administradores, e às vezes Soldados ... e era absurda tanta coisa, e tanta, que a sua enumeração formaria um livro, e não um Relatório».

No domínio da estrutura espacial determina-se a divisão em províncias, comarcas e concelhos, ficando de igual modo abolidas «todas as outras divisões territoriais de qualquer natureza e denominação que sejam, e não obstante quaisquer Privilégios dos mais altos Donatários». Em cada uma daquelas circunscrições, com uma influência francesa que não se enjeita e com um espírito centralizador que não se disfarça, colocava magistrados de nomeação real, junto dos respectivos corpos administrativos: Prefeito e Junta Geral de Província; Sub-Prefeito e Junta de Comarca; Provedor e Câmara Municipal.

Este diploma foi desenvolvido pelo decreto de 28 de Junho de 1833, subscrito por Cândido José Xavier, e prescrevia a existência de 8 províncias, 40 comarcas e quase 800 municípios (os que então já havia).

A divisão provincial (figura anexa) era a seguinte: Minho (capital Braga); Trás-os-Montes (V. Real); Douro (Porto); Beira Alta (Viseu); Beira Baixa (Castelo Branco); Estremadura (Lisboa); Alentejo (Évora); e Algarve (Faro).

Neste novo mosaico territorial avultam grandes e notórias particularidades: subdivisão da Beira em duas províncias; o alastramento desmedido do Algarve por quase metade do espaço historicamente alentejano, de modo a ocupar toda a área que se estendia até um pouco ao norte do município de Beja; a amputação da Estremadura na margem sul do Tejo (incluída no Alentejo) e a nordeste (a favor da Beira Baixa); e ainda a criação da província do Douro, em território localizado a norte mas essencialmente com um imenso espaço a sul do rio Douro (incluindo Coimbra), transposição que se opera pela primeira vez de forma tão vincada.



Esta legislação suscitou viva reacção, nomeadamente pela divisão territorial e pelo seu profundo conteúdo centralista, ofensivo das históricas liberdades municipais.

Dominado completamente o absolutismo miguelista em Maio de 1834, e expatriado D. Miguel, por via da Convenção de Évora-Monte, pôs-se de novo em vigor a Carta Constitucional, e elegeram-se as Cortes.

Estas, pouco depois, discutiram várias propostas de reforma administrativa, até se chegar à aprovação da lei de 25 de Abril de 1835 que instituiu os distritos como autarquias de dimensão territorial intermédia entre as províncias e as comarcas, ambas eliminadas para fins administrativos. Esta lei autorizava o governo a proceder à divisão do território, e determinava: «Haverá no Reino até dezessete Distritos Administrativos. Cada distrito será administrado por um Magistrado de Nomeação Real, e nele haverá uma Junta de Distrito Electiva, que terá as mesmas atribuições que pelo Decreto de 16 de Maio de 1832, n.º 23, competiam às Juntas Provinciais». Estabelecia, além disso que os distritos se dividiriam em concelhos, podendo existir em cada freguesia uma junta de paróquia.

O Governo de então, através do decreto de 5 de Maio, subscrito por Agostinho José Freire, criou uma comissão que integrava, entre outros, os deputados Gonçalves de Miranda e Rodrigo da Fonseca a que foi dada a incumbência de propor um «sistema de administração», guiando-se para o efeito pelas bases do decreto n.º 23, pela lei de 25 de Abril e pelos projectos apresentados às Cortes em 1827 e 1834/35; neste diploma fixava-se já taxativamente a divisão em 17 distritos.

Sucederam-se novos Executivos, e no Governo presidido pelo Duque de Saldanha, que iniciou funções em 15 de Julho, e sendo Ministro do Reino Rodrigo da Fonseca Magalhães, publica-se o decreto de 18 de Julho de 1835 que finalmente executa o diploma das Cortes: «Os Reinos de Portugal e Algarves, e as Ilhas Adjacentes são divididos em Distritos Administrativos. Os Distritos subdividem-se em Concelhos, os Concelhos compõem-se de uma ou mais Freguesias», tendo respectivamente como magistrados e corpos administrativos: Governador Civil e Junta Geral de Distrito; Administrador do Concelho e Câmara Municipal; Comissário de Paróquia e Junta de Paróquia.

Instituem-se assim 17 distritos: os actualmente existentes, menos Setúbal criado mais tarde. A escolha das capitais de distrito indica que se privilegiaram os aglomerados urbanos de maior importância, que já desempenhavam funções como sedes de comarca, na sua quase totalidade já com a categoria de cidade (salvo Viana, Vila Real e Santarém), e sobretudo, constituindo a nível subregional os centros de maior dimensão demográfica e/ou centralidade (com algumas excepções, como é o caso de Lamego, de menor população e mais excêntrica que Viseu). Foram estes os critérios fundamentais que se seguiram nas sedes distritais, atendendo prioritariamente ao posicionamento geográfico e à hierarquia urbana, com preponderância de um ou de outro: no primeiro caso é exemplo a preferência de Portalegre (com apenas metade da população) relativamente a Elvas, sendo ambas, já então, cidade e comarca.

Assinale-se que, no decreto de 18 de Julho, Lamego constituía um distrito a que pertencia a cidade de Viseu. No entanto, por decreto de 15 de Dezembro de 1835, «condescendendo com os louváveis desejos de muitas das Câmaras Municipais da Província da Beira Alta, manifestados em várias Representações ... para que a Capital do Distrito Administrativo de Lamego seja transferida para Viseu, em razão de oferecer esta última Cidade, por sua posição central, e por ser já o ponto de reunião dos Correios de toda a

Provincia, vantagens públicas que aqueloutra não pode permitir por sua situação em uma extremidade do Distrito ... (transfere-se) ... para Cidade de Viseu a Capital do Distrito Administrativo de Lamego, que de ora em diante será denominado — Distrito Administrativo de Viseu —».

Com a revolução de Setembro de 1836, de que saiu vitorioso o movimento liberal-progressista, restaurou-se transitoriamente a Constituição de 1822 (até se elaborar uma nova) e constituiu-se novo Governo, tendo como Ministro do Reino Passos Manuel, que de imediato se debruçaria sobre a organização administrativa.

Fundamentando-se nos trabalhos antes realizados pelas Juntas Gerais dos Distritos e na actividade desenvolvida pela Comissão nomeada em finais de Setembro — de que faziam parte Marino Franzini e José da Silva Passos — para propor um plano de divisão administrativa, Passos Manuel publicou o decreto de 6 de Novembro de 1836.

Trata-se da reforma mais espectacular da história da administração portuguesa, onde verdadeiramente se consubstanciam, de modo perene e indelével, as doutrinas revolucionárias do movimento liberal nascido em 1820. Sustentava-se com efeito:

«Sendo o Concelho a unidade integrante da Divisão Administrativa, foi logo reconhecido que a primitiva organização ainda existente destes Concelhos não podia de maneira alguma satisfazer os fins para que foram instituídas estas agremiações municipais, muitas das quais nasceram debaixo da antiga influência feudal. Daqui se originaram um grande número de pequenos Concelhos, alguns compostos de vinte fogos e ainda menos, os quais pela nulidade de seus recursos morais e materiais não podem continuar a existir independentes, muito principalmente no actual sistema representativo aonde são muitos os cargos electivos, e os deveres e direitos políticos dos Cidadãos, que por isso mesmo necessitam ser numerosos em cada um dos Concelhos para minorar os sacrifícios individuais ... Toda esta consideração predominante está sujeita a outras ... não menos importantes, tais como a extensão do território, dificuldades de Comunicações, população relativa e outras de semelhante natureza já ponderadas». Declara-se explicitamente terem-se eliminado 465 municípios, número que peca por defeito dado terem-se registado muitas omissões.

No seu artigo 1.º afirmava-se: «O Território Continental do Reino de Portugal e Algarves fica dividido nos 17 Distritos Administrativos actualmente existentes, compostos de 351 Concelhos», dando-se assim uma abrupta redução de municípios, se se atender a que o seu número se cifrava anteriormente em 800.

Ainda que todos os distritos se tivessem mantido, não deixaram de se operar ajustamentos pontuais — alguns em resultado da simples abolição de concelhos, incorporados nos limítrofes com indiferença pelos limites distritais —. As mais significativas alterações na delimitação, comparativamente a 1835, localizam-se no contorno meridional do distrito de Castelo Branco (zona onde outrora se verificou instabilidade na divisória) que compreendeu os municípios de Oleiros, Proença-a-Nova, Sertã, Vila de Rei e Mação, antes pertencentes ao de Santarém e, adjacientemente na extremidade nordeste do distrito de Leiria, a favor do de Coimbra (município de Pampilhosa da Serra, noutros tempos nas mesmas circunstâncias).

Também com Passos Manuel foi publicado o primeiro Código Administrativo português, datado de 31 de Dezembro de 1836, caracterizado por tendências descentralizadoras, conservando a hierarquia administrativa em distritos, municípios e freguesias, bem

como a divisão contida no decreto de 6 de Novembro, a que se alude no seu relatório de apresentação: «Vossa Majestade consumou essa grande obra; a operação da supressão, e mutilação dos concelhos era dolorosa; mas dela dependia a consolidação do sistema administrativo».

Daqui em diante, e durante algumas décadas, houve tentativas de reorganizar o território a nível regional, mas sem sucesso.

Começou a vigorar a nova Constituição, promulgada em Abril de 1838 por D. Maria II, que cita as antigas províncias mas apenas em termos formais, revogada e substituída pela Carta Constitucional em 1842. Em Março deste mesmo ano foi aprovado o Código de Costa Cabral, de conteúdo vincadamente centralista, em que uma das particularidades consistiu na subalternização da organização paroquial. Por lei de 29 de Maio de 1843 o Parlamento autoriza o Governo a «reduzir até doze o número dos Distritos Administrativos no Continente do Reino», faculdade que não foi exercida.

Em 1867 o Ministro do Reino, Mártens Ferrão, submeteu às Cortes uma proposta de Administração Civil (Código que inseria disposições que apontavam para o fortalecimento das autarquias distritais), convertida depois na lei de 26 de Junho, onde se preceitua a divisão em distritos, municípios e paróquias civis.

Nesta legislação sobressai a nítida preocupação geográfica na delimitação territorial, toda ela baseada em critérios de redimensionamento autárquico. No artigo 8.º afirma-se taxativamente que para a «divisão e circunscrição administrativa ... atender-se-á, quanto seja possível, aos seguintes factos:

- 1.º À extensão da área territorial e à densidade da população;
- 2.º Às condições económicas e à comodidade de cada grupo de povoação;
- 3.º À natureza e à permanência das relações tradicionais e de comércio entre as diversas povoações;
- 4.º À semelhança das especialidades agrícolas e industriais, e às afinidades comerciais produzidas pela necessidade ou conveniência da troca de certos e determinados produtos;
- 5.º Às divisões naturais do solo produzidas pelos rios e pelas montanhas, e à maior ou menor facilidade de comunicações por meio de pontes estradas e vias férreas;
- 6.º A quaisquer outros factos não especificados ... que tendam a dar aos distritos, aos concelhos e às paróquias verdadeira unidade natural».

Como solução final a lei de Mártens Ferrão reduzia os distritos a 11, com a singularidade de estes se designarem pelas denominações provinciais: Algarve (capital Faro); Alto Alentejo (Évora); Baixo Alentejo (Beja); Estremadura (Lisboa); Beira Alta (Viseu); Beira Baixa (C. Branco); Beira Central (Coimbra); Douro (Porto); Minho (Braga); Trás-os-Montes Superior (Bragança); e Trás-os-Montes Inferior (Vila Real).

Relativamente aos distritos da Guarda e de Portalegre declarava-se que «não começarão a vigorar as disposições ... senão no prazo de três anos decorridos desde a publicação desta lei, salvo se as juntas gerais julgarem mais conveniente a supressão deles antes deste prazo». Por via da regulamentação imposta pelo decreto de 10 de Dezembro de 1867 «Findo que seja o prazo de três anos ... serão anexados ao distrito do Alto Alentejo o actual distrito de Portalegre, menos o concelho de Nisa, que passará para o distrito da Beira Baixa; ao distrito da Beira Alta o da Guarda, menos o concelho de Sabugal, que passará para o distrito da Beira Baixa, e os concelhos de Seia e de Gouveia, que passarão para o da Beira Central».

Além destes, de abolição diferida no tempo, suprimia ainda os distritos de Viana, Aveiro, Leiria e Santarém.

Quanto aos municípios e paróquias civis o diploma das Cortes fixava estritamente a dimensão populacional mínima para justificar a subsistência destas unidades administrativas: 3000 fogos no primeiro caso, e 500 ou 1000 para o segundo caso, consoante se tratasse de meio rural ou urbano. Também aqui se operava uma drástica redução de circunscrições, por força da referida lei que o decreto de 10 de Dezembro de 1867 implementou: no Continente ficariam apenas 159 municípios e 1026 paróquias, números que contrastam com os valores indicados no recenseamento de 1864, em que o número de unidades administrativas se cifrava, respectivamente em mais de 260 e em quase 3800.

Esta remodelação administrativa, guiada por notório espírito racionalista, desencadeou fundos descontentamentos, que se foram juntar à criação do imposto de consumo. Ocorreu a revolta da «Janeirinha», em Janeiro de 1868, que se traduziu na queda do Governo de Joaquim António de Aguiar. Sucedeu-lhe novo Executivo, chefiado pelo Conde de Ávila, que de imediato, em 14 de Janeiro, revogou a legislação de Mártens Ferrão acerca das reformas tributária e administrativa.

Daqui em diante produziram-se vários Códigos e novos intentos de modificar o normativo regulador das autarquias locais, quase todos de natureza centralizadora — salvo o de Rodrigues Sampaio (1878) — que não obstante a alternância no poder das forças políticas progressista e regeneradora, não introduziram substanciais inovações — nomeadamente no tocante às áreas geográficas —, mantendo-se inalterada a hierarquia fundamental, em vigor desde 1835: distritos, municípios, e paróquias.

#### 1.4 — Primeira República

O regime republicano teve como um dos seus primeiros actos substituir o modelo de organização administrativa, que então se regia pelo Código de 1896, considerado de «estrutura intensamente conservadora» e consequentemente desconforme com os princípios doutrinários do novo sistema político.

Em 13 de Outubro de 1910 decretou-se o restabelecimento do Código Administrativo de 1878, do qual se adoptaram os magistrados e organismos administrativos, ao mesmo tempo que se declarava que ficariam existindo as circunscrições vigentes. Visava-se «dar satisfação, pelo que respeita à organização administrativa, às aspirações liberais e democráticas», enquanto não se legislasse neste domínio.

Pouco depois, por decreto de 25 de Outubro do mesmo ano, António José de Almeida incumbiu uma comissão de preparar um projecto de novo Código, que mais tarde seria discutido nas duas Câmaras componentes do Congresso da República (Câmara dos Deputados e Senado).

A Constituição de 1911 postulava que a organização administrativa seria objecto de regulamentação posterior, assente num certo número de bases, nas quais se vincava a não ingerência do Poder Executivo na actividade dos corpos administrativos, cujas deliberações apenas seriam susceptíveis de modificação ou anulação mediante decisão dos tribunais de contencioso, medidas destinadas a erradicar a prática seguida na monarquia. Para as autarquias distritais e municipais determinava-se a distinção entre poderes deliberativos e poderes executivos.

O projecto de novo Código nunca chegaria a ser integralmente aprovado. Apenas parte do seu conteúdo viria a obter consagração legal — com naturais alterações — nas

leis n.º 88, de 7 de Agosto de 1913 (de orientação descentralizadora, regulando a orgânica, atribuições e funcionamento das autarquias) e n.º 621, de 23 de Junho de 1916 (que incidiu sobre matérias relativas aos concelhos e freguesias).

Múltiplas tentativas se verificaram no sentido de reorganizar integralmente o sistema administrativo, mas **todas foram** infrutíferas. Para isso contribuiu, de forma preponderante, a extrema instabilidade política do país, que profundamente marcou a primeira experiência republicana.

### 1.5 — Estado Novo

À semelhança de outras épocas, o novo regime saído do golpe militar de 28 de Maio de 1926 de imediato declarou, entre as suas prioridades máximas, definir novos rumos à administração autárquica, através da feitura de um novo Código, afeiçoado às concepções político-administrativas do sistema triunfante, de modo a «reatar a honrosa tradição do nosso País em trabalhos de codificação das normas legais sobre a administração local».

Continuariam, entretanto, a aplicar-se os preceitos insertos na legislação vigente, expressamente sancionada pelo decreto n.º 12073, de 9 de Agosto de 1926: Código de 1878 (quanto a magistrados e funcionários) e de 1896 (nomeadamente no que concerne à divisão do território) e lei n.º 88 de 1913 (sobre organização e atribuições), com as alterações subsequentes, entre elas as consignadas na lei n.º 621 de 1916.

No mesmo ano há ainda a assinalar a criação do distrito de Setúbal, pelo decreto n.º 12870, de 22 de Dezembro de 1926, único instituído depois de 1835, completando-se assim a divisão distrital em vigor. Teve como um dos fundamentos essenciais a grande dimensão demográfica e espacial do distrito de Lisboa, que na altura se estendia da Lourinhã a Sines, desmembrando-se para o efeito todo o território situado a sul do Tejo.

Os ensaios para empreender uma reformulação autárquica de fundo iniciaram-se propriamente em 1930 com a portaria de 17 d Outubro publicada pelo Ministro do Interior. Nomeava uma comissão com o objectivo de propor uma remodelação territorial que contemplasse o restabelecimento da divisão provincial, assente em critérios geográficos que privilegiassem condições estruturalmente homogéneas, «agrupando os elementos nacionais com afinidades marcantes, quer sob o aspecto do clima, território e suas condições de produtividade, quer sob o ponto de vista de população, suas tendências e formas de actividade, quer ainda sob o aspecto das comunicações e meios de acesso, para com tais elementos criar definitivamente em Portugal agregados administrativos com base natural e social».

Meses depois, em Janeiro de 1931, a sobredita comissão dava conta dos seus trabalhos; apoiava a manutenção dos distritos e simultaneamente propunha a criação das províncias. Afirma-se também que, ao contrário das divisões tradicionais — onde impera a fronteira exercida pelos rios —, se considera preferível que estes em certas situações sejam tomados como «eixos de áreas ligadas entre si por afinidades naturais e de interesses».

A tese da coexistência dos distritos e das províncias viria a inscrever-se na Constituição de 1933: o território Continental divide-se em «concelhos que se formam de freguesias e se agrupam em distritos e províncias», considerando-se como corpos administrativos as câmaras municipais, as juntas de freguesia e os concelhos de província. Deste modo, a circunscrição provincial foi elevada à dignidade autárquica, em detri-

mento do distrito que persistiu mas na simples condição de território para efeitos de administração do Estado, como área para o exercício das competências dos governadores civis.

Definido o essencial da orgânica administrativa, tratou o Governo de desenvolver e dar expressão concreta aos preceitos constitucionais, após obter da Assembleia o indispensável aval para a publicação do novo Código Administrativo. Em Dezembro de 1935 apresentou uma proposta de lei, onde se inseriam as suas bases gerais, nas quais se firmavam princípios da mais visível centralização ao legitimar, designadamente, a possibilidade de o Executivo dissolver os órgãos autárquicos, de par com a obrigatoriedade de determinadas deliberações dos corpos administrativos carecerem de sancionamento a nível central.

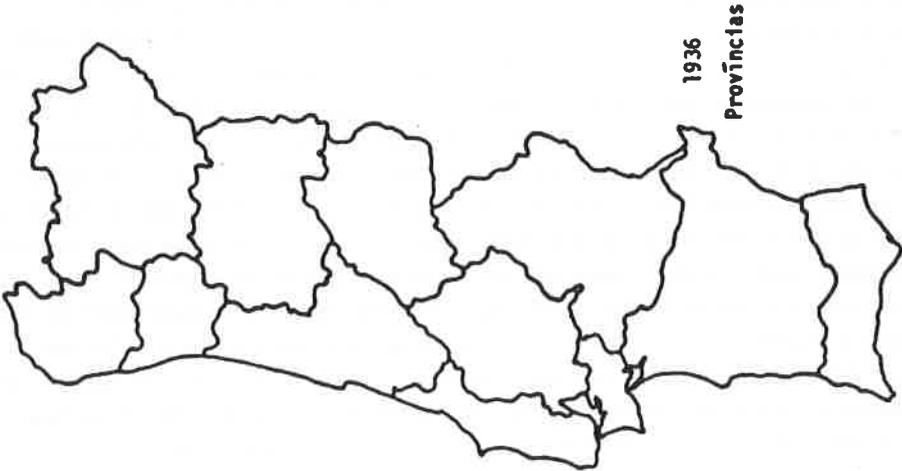
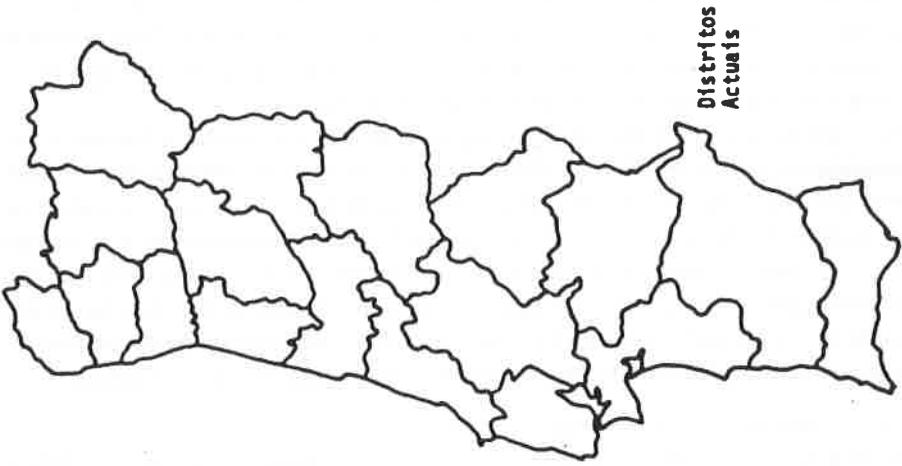
Estes princípios fundamentais tiveram a genérica concordância da Câmara Corporativa, em cujo parecer claramente se observa a sincronização de perspectiva: «bem fez a proposta em não se deixar deslumbrar pelos ideais descentralizadores, e em preferir antes um Código que ... não esqueça todavia a unidade de pensamento e de ritmo que deve caracterizar hoje as relações entre a administração central e a administração local». Fixava-se, assim, a doutrina administrativa que iria perdurar e marcar profundamente todo o sistema autárquico português, que legislação subsequente ratificou e desenvolveu.

Uma emenda à Constituição de 1933 — consumada pela lei n.º 1945 de 21 de Dezembro de 1936 — institucionalizou a interferência nos órgãos locais: a «vida administrativa das autarquias locais está sujeita à inspecção de agentes do Governo, podendo as deliberações dos respectivos corpos administrativos depender da autorização ou exigir a aprovação de outros organismos ou autoridades ...» (artigo 127.º). Modificou-se ainda, por outro lado, o artigo 126.º substituindo os conselhos de província pelas juntas de província: por esta forma o corpo administrativo supra-municipal, que tradicionalmente constituía um órgão de composição alargada em comparação com os demais do mesmo nível, passou a ser uma entidade colegial, mas restrita, mais afim de órgão executivo do que deliberativo. Todas estas medidas convergem para a homogeneização decisional, perspectivada para um mais directo controlo da actividade autárquica.

Através do decreto-lei n.º 27424, de 31 de Dezembro de 1936, o Governo publicou o novo Código Administrativo, no dia exacto do centenário do primeiro Código português, instituído por Passos Manuel.

O novo diploma conferia expressão legal aos pontos de vista defendidos pela comissão da divisão provincial, prescrevendo uma delimitação sem grandes desvios relativamente à proposta de 1931. Criaram-se então 11 províncias: Minho (capital Braga); Trás-os-Montes e Alto Douro (V. Real); Douro Litoral (Porto); Beira Alta (Viseu); Beira Baixa (C. Branco); Beira Litoral (Coimbra); Estremadura (Lisboa); Ribatejo (Santarém); Alto Alentejo (Évora); Baixo Alentejo (Beja); e Algarve (Faro) (vide mapa anexo).

As diferenças mais notórias verificam-se quanto à província da Estremadura, nos seus confins norte e sul. Enquanto a comissão propunha ampliá-la até Sines, encurtando-a no extremo setentrional aos limites do distrito de Leiria (todo compreendido na Beira Litoral), o Código sustentou critério inverso, ao fazê-la terminar na foz do Sado (com inclusão dos municípios meridionais no Baixo Alentejo) mas compensando-a a norte através da repartição daquele distrito por ambas as províncias confinantes.



Não foram também atendidas as recomendações de modificação pontual de alguns distritos (inalterados até à actualidade). É de salientar que as circunscrições distritais e provinciais não ficaram coincidentes, ao contrário do que a simplicidade administrativa e os inconvenientes previsíveis indubitavelmente aconselhariam.

Concebidas como entidades autárquicas, e não obstante se terem desencadeado vários intentos para as suprimir, as províncias mantiveram-se até 1959, altura em que foram abolidas, na sequência da revisão constitucional preconizada pelo Governo e atendida pela Câmara Corporativa e pela Assembleia Nacional.

Com efeito, a lei nº 2100, de 29 de Agosto, determinou alterar a Constituição com o correspondente reflexo no Código Administrativo, por via do decreto-lei nº 42536, de 28 de Setembro seguinte. Assim, «sem prejuízo da designação regional província, o território do Continente divide-se em concelhos, que se formam de freguesias e se agrupam em distritos», ao mesmo tempo que «os corpos administrativos são as câmaras municipais, as juntas de freguesia e as juntas distritais». Acresce ainda, que os distritos decalcaram praticamente os meios, estrutura e atribuições das províncias, com os mesmos defeitos, insuficiências e estrangulamentos característicos das autarquias antecessoras.

### 1.6 — República Democrática

Com a Revolução de 25 de Abril e a promulgação da Constituição em 1976 o sector do poder local foi daqueles que conheceu avanços mais expressivos, quer de um ponto de vista orgânico e funcional, quer como perspectivação no contexto global da Administração Pública, onde ideias mestras de dignificação, democraticidade e efectivo espírito autárquico influenciaram as sucessivas modificações nas estruturas locais.

O texto constitucional definiu estritamente como autarquias as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, dotadas de finanças próprias, atendendo a um regime de «justa repartição dos recursos públicos», dispondo de órgãos legitimados por sufrágio universal, e exercendo atribuições firmadas no «princípio da descentralização administrativa». As regiões ocuparam, assim, o lugar anteriormente reservado aos distritos, estes de existência transitória até à efectiva institucionalização daquelas autarquias.

Nos termos constitucionais, as regiões administrativas foram compelidas a corresponder geograficamente às regiões-plano, entendidas estas como circunscrições estatais desconcentradas para fins de planeamento regional. Ficou consagrado, portanto, que em matéria de divisão territorial, as estruturas autárquicas — de natureza mais complexa e de implantação mais morosa e sensível, por deverem atender às especificidades locais — terão de acomodar-se às estruturas regionalizadas da Administração Central, quando o normal e o lógico, a haver correspondência obrigatória, seria o inveros. Tal preceito desvirtuou, e dispôs mesmo em sentido contrário, a única proposta-base sobre o assunto, contida no projecto do Partido Popular Democrático: «Os limites das zonas regionais de planeamento devem coincidir com os das regiões administrativas».

## II - ESTRUTURA ORGÂNICA E FUNCIONAL

Anteriormente à Revolução de 1820 as províncias existiam na qualidade de simples circunscrições territoriais e militares, destituídas por conseguinte de quaisquer funções de índole autárquica uma que não lhes estava afecto um campo de acção específico,

cometido a órgãos autónomos, de jurisdição circunscrita à comunidade populacional do respectivo espaço geográfico.

As entidades supra-municipais lograram obter consagração de autarquia no início do Liberalismo. Daqui até aos nossos dias, mantendo embora certos traços comuns, conheceram o influxo de cambiantes e vicissitudes diversas, persistindo sempre como territórios para fins estaduais, em paralelo com atributos de administração local autárquica.

Tanto a Constituição de 1822 como a Carta Constitucional de 1826 confirmaram a vigência das seis províncias em que tradicionalmente se dividia o Continente.

A primeira configurou à partida os princípios basilares da nova corporação — a regulamentar em diploma posterior —, cujas características marcantes persistiram até à actualidade, com algumas variantes de orientação: «haveré em cada distrito um Administrador Geral, nomeado pelo Rei, ouvido o Conselho de Estado. A lei designará os distritos e a duração das suas funções». É «auxiliado no exercício das suas funções por uma Junta Administrativa», electiva e com «voto decisivo nas matérias da sua competência», cabendo a «execução dessas decisões, bem como a das ordens do Governo ... exclusivamente ao Administrador Geral». A um e outro órgão confiam-se «todos os objectos de pública administração ... por via de recurso (os da competência das câmaras), inspecção própria (sobre a execução de todas as leis administrativas), consulta ou informação (todos os outros negócios de administração)».

Moldava-se assim o cenário institucional que viria a perdurar até aos nossos dias. Anote-se que o termo «distrito» ainda era aqui entendido como conceito difuso de área de jurisdição, diverso portanto da realidade concreta a que se aplicaria anos mais tarde.

Por sua vez a Carta Constitucional cingia-se a estatuir: a «administração das Províncias ficará existindo do mesmo modo, que actualmente se acha, enquanto por lei não for alterada».

★ A província só viria a ter expressão concreta na sequência do decreto n.º 23 de 16 de Maio de 1832, de inspiração francesa, publicado por Mouzinho da Silveira. Este diploma instituiu a autarquia provincial que adoptou por órgãos o Prefeito (de nomeação régia, detendo também funções executivas), a Junta Geral da Província (corpo administrativo composto de procuradores, indirectamente eleitos, formando uma assembleia de poderes deliberativos) e um Conselho de Prefeitura (encarregado do contencioso administrativo, integrando um número restrito de membros, todos de nomeação real).

Nos termos do decreto o Prefeito era o «chefe único de toda a administração da província e delegado da autoridade do Rei ... (de) funções todas administrativas e benéficas (que) em nada participam do poder judiciário ou do fiscal, ou de nenhum outro, ... única via legal e ordinária de correspondência com o Governo e as Cortes para todas as autoridades da província, tanto civis, como eclesiásticas, tanto indivíduos como corpos colectivos, e de qualquer ordem ou hierarquia que sejam».

Conferiram-se-lhe extensos poderes discricionários e um vastíssimo campo funcional: mandar proceder à eleição dos deputados, corpos administrativos e juizes de paz; convocação, abertura e encerramento das Juntas Gerais, e execução das suas deliberações; propor e ordenar a dissolução dos corpos administrativos eleitos; inspecção do cumprimento de todas as leis administrativas; dirigir, corrigir e inspecionar a autoridade dos seus subalternos na província, mesmo em matéria de gestão municipal; ordenar os pagamentos de todas as autoridades, empregados e pensionistas públicos; nomear, sus-

pende e demitir os funcionários; exercer a polícia geral da província relativamente a pessoas e bens; vigiar os interesses da Fazenda Pública; fiscalizar a polícia da imprensa e o procedimento das autoridades eclesiásticas; superintender em todos os estabelecimentos de instrução pública, caridade e piedade; etc.. Além disso «em todos os casos em que possa haver conflito ou incerteza de autoridade, é do Prefeito a atribuição duvidosa».

Comparativamente, as Juntas Gerais — órgão colegial deliberativo —, concentravam em si uma esfera de acção muito diminuta (e mesmo assim sujeita a tutela), quase circunscrita a aspectos de natureza informativa e consultiva. Entre as suas atribuições contavam-se: repartir as contribuições e recrutamentos; impor derramas e fintas, para cobertura das despesas provinciais; contratar empréstimos ou obras após sancionamento a nível central; e elaborar, em cada ano, o inventário de necessidades do respectivo território.

Abolidas as províncias e comarcas, constituíram-se em 1835 as autarquias distritais, herdeiras directas do legado provincial, em espírito e conteúdo, mediante simples mudança de designação. Na realidade por decreto de 18 de Julho o Governador Civil, a Junta Geral de Distrito e o Conselho de Distrito substituíram respectivamente o Prefeito, Junta Geral da Província e Conselho de Prefeitura, de que receberam, quase na íntegra, as atribuições e competências.

A estrutura orgânica e funcional do distrito, no decurso da sua existência, encontra-se no essencial esquematizada nos quadros anexos. Estes permitem obter uma noção, ainda que genérica, do que foram ao longo dos vários códigos administrativos ou diplomas fundamentais por que se regeram.

Por via da Revolução de Setembro de 1836 repôs-se a Constituição de 1822, e por decreto de 11 do mesmo mês, com o intuito de adaptar a legislação ao constitucionalmente disposto, o Governador Civil passou a denominar-se Administrador Geral, adquirindo novamente aquele nome em 1842, que manteria até ao presente, se exceptuarmos o derivativo Governador do Distrito utilizado em 1867, mas por poucos dias.

★ De 1835 a 1878 sediava-se no Governador Civil a execução das deliberações das Juntas Gerais, estas formadas de procuradores eleitos, por sufrágio indirecto nos códigos de Passos Manuel e Costa Cabral, e por via directa aquando da instituição do distrito e da reforma de Mártens Ferrão.

No decorrer deste período as atribuições das Juntas permaneceram incipientes, com significativa atrofia em relação aos latos poderes do Governador, sem qualquer faculdade de intervir com um mínimo de eficácia no desenvolvimento das respectivas circunscrições. Em 1867 Mártens Ferrão dotou-as de receitas mais consideráveis e incumbiu-as de decidir acerca do estabelecimento de instituições de beneficência, instrução e educação, e da construção e reparação das estradas distritais; todavia estas medidas não surtiram quaisquer efeitos por ter sido revogado pouco depois o diploma que as legitimava.

★ De 1878 a 1892, graças ao código de Rodrigues Sampaio, invulgarmente descentralizador, os distritos tiveram um expressivo impulso, em meios e competências, assumindo-se de facto como entidades autárquicas.

As Juntas Gerais passaram a compreender procuradores eleitos directamente pelos cidadãos, puderam lançar adicionais às contribuições do Estado, e tiveram a faculdade de exercer as funções que Mártens Ferrão lhes havia destinado.

**ÓRGÃOS DISTRITAIS**

ÓRGÃOS	1835	1836	1842	1867	1878	1886	1896	1900	1913	1936	1959
Magistrado Administrativo	GC	AG	GC	GD	GC						
Corpo Administrativo	JG	JG	JG	JG	JG	JG	CD	JG	JG		JD
Órgão Executivo					CE	CD		CD	CE		
Órgão Consultivo e/ou Contencioso	C	C	C	C	C	TA			C		C

Denominações : GC - Governador Civil; AG - Administrador Geral; GD - Governador do Distrito

JG - Junta Geral; JD - Junta Distrital

CE - Comissão Executiva; CD - Comissão Distrital

C - Conselho de Distrito ou Distrital; TA - Tribunal Administrativo

PRINCIPAIS COMPETÊNCIAS

	1835	1836	1842	1867	1878	1886	1896	1900	1913	1936	1959
GOVERNADOR CIVIL											
Processo eleitoral	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*
Aprovação de deliberações municipais		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Inventário de necessidades		*	*		*		*		*		
Promover a instituição de associações agrícolas e industriais		*	*								
Aprovação de estatutos de associações					*	*	*	*	*	*	*
Transmissão das leis e vigiar a sua execução	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Fiscalização da cobrança de impostos	*	*	*	*							
Manutenção da ordem e moralidade		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Concessão de passaportes	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*
Fiscalização de estrangeiros		*	*		*	*	*	*	*	*	*
Superintendência sobre estabelecimentos de instrução	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Licenciamento de teatros e espetáculos					*	*	*	*	*	*	*
Policimento de espetáculos							*	*	*	*	*
Licenciamento de estabelecimentos insalubres ou perigosos				*	*	*	*	*	*	*	*
Providenciar sobre casas de jogo, hospedarias e estalagens					*	*	*	*	*	*	*
Vigiar o exercício da autoridade eclesiástica; policia dos cultos	*	*			*	*	*	*	*	*	*
Fiscalização das despesas das irmandades e confrarias	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Providenciar sobre mendicidade, prostituição e vadiagem		*	*		*		*	*	*	*	*
Providenciar sobre músicos ambulantes e fogos de artifício					*		*	*	*	*	*
Concessão de licenças diversas		*	*		*	*	*	*	*	*	*

PRINCIPAIS ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS

JUNTAS DE DISTRITO	1835	1836	1842	1867	1878	1886	1896	1900	1913	1959
Divisão das contribuições e/ou despesas pelos municípios	*	*	*	*	*	*		*		
Inventário de necessidades	*	*	*					*		
Contratação de obras ou serviços	*	*	*	*	*	*		*	*	*
Contrair empréstimos	*	*	*	*	*	*		*	*	*
Aprovação de deliberações municipais	*	*	*		*	*	*	*		
Administração dos bens e serviços				*	*	*		*	*	*
Criação de estabelecimentos de beneficência e instrução				*	*	*		*	*	
Deliberar sobre expropriações					*	*		*	*	*
Deliberação sobre estradas distritais				*	*				*	
Aprovação de projectos de estradas municipais						*	*	*		
Elaboração de estudos e projectos de obras										*
Assistência técnica aos municípios										*
Organização de equipamentos para uso inter-municipal										*
Organização de exposições agrícolas e industriais										*
Instituição de prémios e bolsas de estudo										*
Criação de museus e arquivos										*
Estudo das tradições, folclore, trajes e costumes										*
Inventário arqueológico, artístico e paisagístico										*
Estudos dialectais										*
Apoio a associações culturais										*

Concomitantemente evoluiu-se em passos significativos para o seu robustecimento e autonomia face ao poder central, havendo mesmo a necessidade de se instituir uma comissão executiva — perspectivada para dar cumprimento às deliberações do corpo administrativo —, eleita entre os componentes deste último, e sem interferência dos agentes governamentais. Estas características foram genericamente mantidas pelo código de Luciano de Castro (1886), não obstante haver transferido a viação distrital para a alçada do Governo.

★ Entre 1892 e 1910 o distrito viveu num estado de quase completa letargia. Anularam-se-lhe praticamente os meios e competências, distribuindo-se estas últimas pelo Governo e pelo Governador Civil. Este magistrado viu os seus poderes ampliados, tendência que já se vinha sentindo como autoridade policial; presidia igualmente à Comissão Distrital, «corpo administrativo» livremente nomeado e dissolvido, órgão que substituiu as Juntas Gerais suprimidas por decreto de 6 de Agosto de 1892.

Este diploma introduziu também outras modificações orgânicas, com o objectivo de reduzir as despesas do Estado e minorar os efeitos da crise económica que alastrava no país. Considerava necessário «pôr cobro ao que há de excessivo e anárquico na gerência financeira dos corpos administrativos ... para reconstituir a finança pública em condições desafogadas e melhorar a economia política da nação». Simultaneamente as responsabilidades eram imputadas, de modo linear, à «experiência desta forma de descentralização que as nossas últimas leis administrativas consagraram».

Em 1900 Luciano de Castro fez aprovar novo código, que preconizava o restabelecimento das Juntas Gerais e Comissões Distritais e de toda a plenitude do distrito, mas que não logrou ser posto em prática, dada a queda do Executivo que chefiava e do regresso ao poder de Hintze Ribeiro que por sua vez restaurou o de 1896, por cuja elaboração fora responsável num anterior Ministério. Este código ficaria a reger a administração local portuguesa até ao final do regime monárquico.

★ Durante a I República o distrito reassumiu as funções autárquicas que antes tivera. Com efeito, escassos dias após a Revolução de Outubro entrou em vigor o código de Rodrigues Sampaio, de 1878, designadamente em matéria de magistrados e organismos administrativos, com as atribuições e demais providências nele consignadas, até se encontrar concluído um novo Código Administrativo para cuja feitura se nomeara uma comissão.

O respectivo texto foi presente à Câmara dos Deputados que unicamente aprovou a parte relativa à organização, funcionamento e atribuições dos corpos administrativos, matérias estas convertidas na lei n.º 88 de 7 de Agosto de 1913.

Este diploma tratava da Junta Geral (de eleição directa) e da Comissão Executiva (eleita entre os componentes daquela). O Conselho de Distrito e o Governador Civil mantiveram-se de acordo com o normativo jurídico contido no código de 1878.

As matérias insertas na lei de 1913, complementadas pelo código de 1878 e algumas disposições pontuais do de 1896, vigoraram até ao final da I República e mesmo durante o Estado Novo, até à promulgação do de 1936.

★ Com o Código Administrativo de 1936 o distrito foi relegado para simples circunscrição não autárquica — em obediência aos imperativos constitucionais —, definida como espaço geográfico abarcado pela jurisdição do Governador Civil. Este conservou, no entanto, as suas amplas competências, de magistrado administrativo e autoridade poli-

cial, algumas das quais alargadas por determinações avulsas, mormente em áreas que entroncam em aspectos de natureza político-ideológica.

Como autarquia o distrito foi substituído pela província, que se estruturou em dois órgãos: Conselho Provincial e Junta de Província. Esta foi investida nas funções de corpo administrativo, formado de um número restrito de membros procedentes daquele órgão. Ao Conselho, composto de procuradores oriundos das câmaras municipais, grêmios ou sindicatos, pessoas colectivas de utilidade pública e sector do ensino, destinaram-se competências de carácter consultivo e em certos casos de natureza vinculativa.

As Juntas de Província conferiram-se atribuições de fomento, coordenação económica, cultura e assistência. Tratava-se contudo de funções sem grande sentido prático, de conteúdo predominantemente indefinido: mais como ornamento jurídico do que quadro de realizações concretas; mais como guardião de valores do que valorização do nível de vida; mais como meios de conservação do que poderes de transformação. De entre elas salientam-se: realizar inquéritos e divulgar estatísticas; estudar planos de melhoramentos (que devam ser executados ... mas por outras instâncias); harmonizar os interesses económicos; instituir prémios e bolsas de estudo; criar museus e arquivos; inventariar as tradições, trajes e costumes regionais; estudar as formas dialectais.

Em matéria financeira a situação era análoga, e de quase completa indigência: o Código preocupou-se menos com as receitas e mais com a fixação dos encargos obrigatórios. Destinaram-se-lhe apenas: um adicional de 2% sobre as contribuições predial, industrial e imposto profissional; o produto de taxas e rendimentos próprios, e os quantitativos provenientes de dotações estatais consignadas.

Perante o vazio funcional e a carência de recursos restava-lhes aguardar que a extinção se consumasse, o que viria a acontecer em 1959.

Marcelo Caetano, autor do Código, afirmando em 1947 que a «constituição das províncias em autarquias foi concebida como uma experiência, e por isso se considerou mais prudente não conceder às juntas de província muitas e importantes atribuições», confessava, depois da supressão, que a «falência das províncias foi proveniente de não terem atribuições cuja necessidade e utilidade se impusesse (até porque foram incapazes de realizar o planeamento regional que em 1936, com notável antecipação sobre outros países, o Código lhes cometeu). Passar essas atribuições para o distrito, com circunscrições mais reduzidas, menos população e menores receitas, seria agravar o mal».

★ Na sequência da revisão da Constituição, empreendida em 1959, a província foi abolida («sem prejuízo da designação regional») sucedendo-lhe de novo o distrito como autarquia, com os órgãos tradicionais — Junta Distrital e Conselho de Distrito — que simplesmente mudaram de denominação, exceptuando este último, cuja composição ficou exclusivamente confinada a procuradores municipais, desprovida portanto de base corporativa.

Por sua vez as atribuições, competências, receitas e demais aspectos regulamentares por que se regiam as províncias transitaram quase na íntegra para a autarquia distrital por força do decreto-lei nº 42536 de 28 de Setembro de 1959 que harmonizou o Código Administrativo com o novo cenário constitucional.

★ Após a Revolução de Abril a Constituição da República não identificou expressamente o distrito como entidade administrativa autárquica, subsistindo todavia, a título transitório, enquanto não se instituíam as regiões previstas no Diploma Fundamental.

Desempenha funções híbridas, de nível autárquico e de circunscrição para efeitos de administração local do Estado.

Foi no entanto contemplado na lei n.º 79/77 de 25 de Outubro — reguladora das atribuições das autarquias locais e competência dos seus órgãos —, não havendo sido dotado, quanto a estes, de uma composição e de um processo de constituição similares aos dos municípios, freguesias e regiões administrativas.

Este diploma organizou nos distritos uma Assembleia Distrital e um Conselho Distrital, o primeiro com poderes deliberativos e o segundo com funções consultivas, mas ambos compostos de representantes dos municípios onde igualmente tem assento o Governador Civil, magistrado em que confluem as determinações quer da Assembleia Distrital quer do Poder Central.

Como competências a lei n.º 79/77 fixou à Assembleia Distrital designadamente as seguintes: deliberação sobre criação ou manutenção de serviços de apoio técnico às autarquias; promoção do desenvolvimento económico; inventariação e conservação dos valores arqueológicos, históricos e artísticos; coordenação dos meios de acção distrital e das autarquias; e emissão de pareceres acerca do estabelecimento de zonas de fomento económico-social, e sobre a rede e equipamento escolares.

No plano financeiro, de acordo com o exposto na lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, os distritos são dotados através de verbas inscritas no Orçamento Geral do Estado.

No que concerne às regiões administrativas, a Constituição reservou-lhes, designadamente, como atribuições a «participação na elaboração e execução do plano regional» e o desempenho de «tarefas de coordenação e apoio à acção dos municípios, bem como da direcção de serviços públicos».

Como órgãos representativos destinaram-se-lhes: a Assembleia Regional, com funções deliberativas, composta por membros eleitos pelas populações e pelas assembleias municipais; a Junta Regional, com funções executivas, exercidas por membros originários da Assembleia; e o Conselho Regional, órgão consultivo, em representação das «organizações culturais, sociais, económicas e profissionais existentes na respectiva área».

### III - ASPECTOS DE UMA INFINDA POLÉMICA

As questões relativas à divisão administrativa do território, mormente quanto aos níveis supra-municipais, foram sempre tema de acesa controvérsia. Com o advento do Constitucionalismo, em que se impunha o moldar das diferentes estruturas e instituições às realidades peculiares da uma nova Era, afigurava-se como essencial redefinir o substracto geográfico correspondente às várias circunscrições. Desde então, e em momentos de contextos sociais e políticos diversos, foi-se assistindo a uma longa controvérsia acerca das soluções mais convenientes, sobretudo nos períodos de debate de reformas estruturais na orgânica regional e local, cujos ecos se generalizaram a quadrantes exteriores às sedes apropriadas, propagando-se um pouco por todo o país.

★ Logo no ano imediato ao da promulgação da nossa primeira Constituição foi presente às Cortes um projecto de decreto tendente a estabelecer uma nova divisão do território, subscrito pela Comissão de Estatística, e formalmente apresentado em 21 de Março de 1823 pelo deputado Marino Franzini.

O relatório que o acompanha explicita os princípios gerais que nortearam os proponentes: «Reconheceu à primeira vista, que a divisão das Províncias actuais não tem relação com a configuração física do terreno, nem a teoria que com as Autoridades Administrativas, que vão estabelecer-se, porque são pela maior parte mui grandes para que um Administrador pudesse desempenhar cabalmente as suas obrigações. De mais, ela não quadra com os seus Governos Militares, nem com os Eclesiásticos, e a Comissão pensa que para o futuro será muito conveniente, que em cada Província haja um só Chefe Eclesiástico, um só Governador Militar, e um só Administrador Civil. A uniformidade e simplicidade do sistema de Governo são o mais seguro meio da sua boa Administração; os Povos alcançam mais prontamente os seus recursos, e com esta prontidão e uniformidade está ligada a sua verdadeira felicidade; e o Governo estende as suas ordens e a sua vigilância por uma grande superfície de terreno com a mesma facilidade, com que o faz em uma pequena Cidade. Partindo destes princípios, a Comissão julgou que o território de Portugal e Algarves se deveria dividir em onze Províncias, que serão os Distritos dos Administradores Gerais.

«Passou em segundo lugar a Comissão à formação dos Distritos dos Contadores, a que chama Comarcas, para conservar os antigos nomes; ... ficaram reduzidas a vinte e duas ... O Reino do Algarve não sofreu, nem podia sofrer mudança alguma. A natureza o constituiu uma Província, ou Distrito Administrativo sobre si, e uma Divisão Eleitoral separada».

Trata-se, assim de uma proposta contendo as 11 províncias e 22 comarcas seguintes: Alto Minho (com as comarcas de Viana e Braga); Baixo Minho (Guimarães, Porto e Penafiel); Trás-os-Montes (Vila Real e Bragança); Beira Marítima (Aveiro e Coimbra); Beira Alta (Lamego e Viseu); Beira Oriental (Guarda e C. Branco); Alta Estremadura (Leiria e Tomar); Baixa Estremadura (Lisboa e Alenquer); Alto Alentejo (Portalegre e Évora); Baixo Alentejo (Setúbal e Beja); e Algarve (Faro).

O projecto de decreto começou a ser debatido em meados de Maio. De pronto o primeiro orador foi de opinião que a «divisão do território era uma das matérias mais interessantes, e de maior ponderação para os Povos, que as Cortes têm a tratar», alvitando de imediato que «julgava indispensável, que este projecto ficasse adiado, até que fossem ouvidos os Povos por meio das suas Câmaras Constitucionais, e que então as Cortes passassem a fazer a lei com todo o conhecimento de causa», sugestão sem qualquer acolhimento.

O deputado P. de Melo, por sua vez, considerava «por se achar decretado na Constituição, que as Províncias de Portugal são seis, e designadas ali mesmo pelos respectivos títulos, que o seu voto seria, que se lhes chamassem distritos — ou — divisões administrativas — ou enfim outro qualquer, com tanto que não fosse — Províncias», insurgindo-se outros contra a grande dimensão territorial, inconveniente «muito molesto aos eleitos das Câmaras a concorrerem de toda a Província duas vezes no ano, e gratuitamente».

A discussão continuou no plenário durante várias sessões, chegando-se a aprovar, além da nomenclatura proposta, o número e algumas das divisões provinciais. No entanto, havendo eclodido a contra-revolução conhecida por Vila Francada, D. João VI em Junho do mesmo ano suspendeu a Constituição de 1822 e dissolveu as Cortes, ficando obviamente prejudicados os trabalhos parlamentares.

★ Após ter sido outorgada a Carta Constitucional e uma vez eleitas as Cortes, estas reuniram de novo em 1826 tendo como uma das suas preocupações fundamentais legislar

sobre a organização administrativa do território, para o que nomearam duas comissões especializadas que em Março de 1827 apresentaram na Câmara dos Deputados o resultado dos seus trabalhos.

O projecto de que foi relator Rebelo da Silva incidia sobre a «orgânica da administração geral das províncias do reino» e assentava no pressuposto de que «a administração-geral é o apanágio privativo do governo; que a execução directa e activa das leis administrativas ... é obra de agentes individuais, porque administrar é o facto de um».

«A Comissão, guiando-se pelos indicados axiomas, entende que a execução directa e activa das leis administrativas devia confiar-se em cada província a um administrador-geral ... ligando assim a administração-geral das províncias com a unidade de direcção e vigilância do governo».

«Passando a aplicar progressivamente os mesmo princípios, assentou que devia haver em cada comarca um subadministrador-geral ... ligando semelhantemente a administração pública das comarcas com a das respectivas províncias; e, finalmente, que devia haver em cada distrito municipal um administrador de municipalidade, por meio do qual se ligasse a administração-geral do distrito com a da comarca e província, e que fosse no respectivo distrito o executor próprio, directo e activo das leis e actos tocantes à administração pública ...».

Por seu lado, a comissão incumbida da divisão do território, tendo por relator Gonçalves de Miranda, entendia: «Por uma parte se, atendendo à comodidade dos Povos, é necessário que as divisões, cada uma em sua espécie, não sejam demasiado grandes, por outra parte, a economia da Fazenda, a boa proporção dos ordenados, a capacidade dos Funcionários Públicos, e a facilidade no desempenho dos seus deveres obriga a dar-lhes uma certa extensão».

«As Províncias são as grandes divisões relativas às Assembleias Provinciais. Na Carta assim se acha estabelecido. Estas podem subsistir como actualmente existem, salvas aquelas alterações em seus limites, que para maior regularidade, e para maior comodidade dos Povos se julgarem necessárias. Contudo é necessário fazer-se uma excepção a respeito da Província da Beira. Esta Província, pela sua grande área, a População, e por se achar naturalmente dividida em duas, pela mais elevada cadeia de montanhas, que tem o Reino, qual é a da Serra da Estrela, deve ser dividida em duas Províncias, como já militarmente está. Estas duas Províncias continuarão a designar-se, como até agora, pelos nomes de Beira Alta, e Beira Baixa ...».

«Por esta maneira todo o Reino de Portugal vem a ficar dividido em sete Províncias ...».

«Entende a Comissão que as propostas comarcas devem em todo o caso ser maiores do que as Correições, ou Comarcas actuais. Assim, atendendo à área, e População, assentou que a Província de Trás-os-Montes devia ficar dividida em duas Comarcas (Sabor, Marão); o Minho em três (Lima, Cávado, Baixo Douro); a Beira Alta em quatro (Serra da Estrela, Alto Vouga, Baixo Vouga, Mondego); a Beira Baixa com uma só (Beira Baixa); a Estremadura em três (Entre Lis e Zêzere, Ribatejo, Baixo Tejo); em outras três o Alentejo (Entre Tejo e Guadiana, Montes Claros e Ourique); e que o Algarve formasse uma somente (Algarve), vindo desta sorte todo o Reino a ficar dividido em dezassete Comarcas».

«Com o fim de se evitarem questões de supremacias locais e tudo quanto poderia excitar pretensões de preferências, concordou a Comissão em que as Comarcas se designassem, não pelos nomes das Povoações principais, onde os Administradores, ou Contadores houvessem de residir, mas pelos rios, e montanhas notáveis, ou pelos lugares históricos, que existem nos seus Distritos. Adoptou-se nesta parte o mesmo, que os Franceses praticaram a respeito dos seus Departamentos».

A apreciação dos textos iniciou-se em Janeiro de 1828, acompanhada de vibrantes discussões acerca do tema e da metodologia de trabalho, e relativamente aos problemas, dificuldades e receios das decisões a tomar:

«Esta matéria é muito dificultosa; e uma decisão precipitada pode trazer males incalculáveis» (Soares Franco).

«... serão sete as Províncias do Reino? Convenho em que a este respeito se não altere o que se acha estabelecido, sem que resulte uma manifesta, e importante utilidade na mudança: respeitemos os prejuízos, ou antes os hábitos inocentes dos Povos, e não façamos novidades sem proveito. Concluo ... continuando as mesmas Províncias no Reino como até agora, tendo Alta, e Baixa Beira».

Francisco Campos defende que «Dividir muito o Território é complicar a Administração, exigir um grande número de Empregados, e enfraquecer os interesses gerais, tirando-lhes a força, que lhe dá uma maior reunião: não o dividir suficientemente é enfraquecer, pelo contrário, a Autoridade, que não se exerce com tanta actividade em grandes massas, como em porções de mais compreensível extensão. Por estes motivos julgo que a Divisão proposta é a única, que deve adoptar-se». O mesmo deputado opõe-se, de modo terminante, à criação dos Administradores Provinciais; «eu me oporei sempre a semelhante instituição de origem Napoleónica, e fundada no mais absoluto despotismo ... Com efeito, que é um Administrador de Província? É um verdadeiro Soberano, que reúne em si todos os Poderes; os Secretários de Estado não são nada à sua vista, porque ele reúne todos os Postos. Não será na verdade perigoso colocar o Poder nas mãos de 7 homens, Agentes, e Empregados do Governo, que ele pode mover à sua vontade, e que ... podem abalar o Reino de uma a outra extremidade?».

F. Maia assume uma posição próxima: «Concordo em que se divida o Reino em 17 Comarcas, mas não posso concordar ... nas exorbitantes atribuições dos Contadores ... eles seriam uns Régulos nas suas respectivas Províncias ... e encheríamos o Reino de uma núbem de novos Empregados Públicos sobre os muitos que já tem ...».

Para Rebelo da Silva, «Partindo do axioma, que administrar é o facto de um, a Comissão entregou a execução directa, e activa das Leis Administrativas a um Administrador-Geral em cada Província, conservando sempre esta unidade de direcção, e actividade desde o Governo até ao último executor ... A desconfiança de que o Governo pode dispor de 7 Administradores para oprimir as Liberdades Públicas, não se removeria sendo 17 os Administradores; porque nesse caso faria com 17 o mesmo que se receia de 7, visto que em todo o caso não-se ser nomeados por ele ... A Comissão buscou o tipo do seu Projecto na Administração Francesa; aquela Administração chegou ali à perfeição ... e a França deve a sua prosperidade ao sistema da sua Administração-Geral e da Fazenda ...».

Serpa Machado não deixa de «convir que as Comarcas são poucas ... Em quanto às denominações novas, que se lhe quer dar, acho bastante difícil acostumar os Povos a elas ... os nomes, e as denominações das Comarcas não-de ser por muito tempo aquelas, a que estão mais habituados ...».

Algumas das determinações contidas nos dois projectos, entre elas o número de províncias (7) e de comarcas (17), com as denominações prescritas, chegaram a ser aprovadas conquanto não tivessem qualquer execução, pela circunstância de uma vez mais se dissolverem as Cortes, em Março de 1828, como resultado directo do regresso de D. Miguel e do início do regime absolutista, que igualmente aboliu a Carta Constitucional.

Avançaram-se, no entanto, conceitos fundamentais e linhas de orientação, em matéria doutrinária e territorial, que anos depois Mouzinho da Silveira iria retomar, servindo de base para a nova reorganização administrativa portuguesa. Efectivamente pelo decreto de 16 de Maio de 1832 — regulamentado com o de 28 de Junho de 1833 da autoria de Cândido José Xavier — subdividiu-se o Continente em províncias, comarcas e concelhos, administrados respectivamente por prefeitos, sub-prefeitos e provedores, legislação de forte cunho centralizador.

★ Num ambiente profundamente conturbado, de efervescente tensão militar, eleitoral, política e social, as medidas decretadas por Mouzinho da Silveira, associadas a práticas impopulares da responsabilidade directa dos agentes locais do Governo, suscitaram forte contestação. Depois da vitória liberal-conservadora, ocorrida em Maio de 1834, do exílio de D. Miguel (Junho) e dos restabelecimento da Carta Constitucional, reuniram-se as Cortes (Agosto), que logo se encarregaram de discutir a reorganização administrativa local.

Em Outubro de 1834 o deputado António Luís Seabra, secundado por outros, entregou um projecto de lei tendente a revogar a legislação de 1832/33, declarando que a «proposta tem por objecto dar à Nação um dia de grande satisfação; tem por objecto livrá-la de uma grande calamidade». Todavia, acha «conveniente provocar uma decisão da Câmara sobre um ponto essencial aos seus trabalhos, a saber: se a Administração das Províncias do Reino se comporá de duas estações somente — concelhos e comarcas —, ou se porventura de três — por concelhos, comarcas, e províncias, com os seus Provedores, sub-Prefeitos, e Prefeitos». Dispunha que ficariam desde já suprimidos os Prefeitos das Províncias, os Secretários e conselhos de Prefeitura, e bem assim as Juntas Gerais de Províncias e dos Provedores dos concelhos, ao passo que os Sub-Prefeitos seriam conservados interinamente sob a denominação de Administradores de Comarca.

A Comissão de Administração Pública, a quem foi cometida a tarefa de analisar o projecto, anuiu às teses nele sustentadas, submetendo-as ao plenário no mês de Outubro onde não teve andamento.

Em Janeiro de 1835, na qualidade de Presidente do Conselho, o Duque de Palmela ofereceu à Câmara dos Deputados uma proposta de lei que hierarquizava a divisão do país em províncias, concelhos e freguesias, onde colocava magistrados governamentais — Governador Civil, Administrador, e Regedor —, como na legislação que então se pretendia substituir. Deste modo extinguir-se-ia a comarca, compensada pela inclusão das paróquias.

Argumentava-se no preâmbulo: «Não tendo sido possível consolidar o sistema administrativo estabelecido pelo Decreto n.º 23 de 16 de Maio de 1832, em consequência das dificuldades que se levantaram contra a sua execução antes que se conhecessem as vantagens que dele podiam resultar ... julgou o Governo ... indispensável fazer algumas alterações neste Decreto ...».

Nestes termos visava-se apenas modificar subtilmente o sistema vigente, circunstância que motivou a oposição dos parlamentares e a renovação do projecto Seabra que em 21 de Janeiro se propunha instituir 17 comarcas.

Em 8 de Abril seguinte, António Seabra e Dias de Oliveira, juntamente com outros deputados, repetiram a iniciativa reformadora que expressamente estipulava: «O Reino será dividido em dezassete distritos administrativos. Cada distrito será administrado por um Magistrado de nomeação Real, e fiscalizado por uma Junta do Distrito electiva ...». Trata-se de uma proposta de notável importância histórica, visto ter constituído o texto-base da instituição dos distritos, como entidades administrativas específicas, que estrutural e funcionalmente viriam a subsistir até à actualidade.

Este projecto foi discutido e aprovado dias depois, antes de ser submetido à análise da Câmara dos Pares em sessão de 18 de Abril. Aqui, o par Sarmento, conforme consta na acta, «desejava oferecer uma emenda ... porque lhe parecia que não podia deixar de se adoptar o nome de Comarcas, e não Distritos, por ser expresso na Carta, sendo assim um termo mais nacional ... e resumindo a sua opinião disse, que votava, quanto à primeira parte do artigo, pela substituição de 17 Comarcas, em lugar de 17 Distritos». O ministro do Reino, Agostinho José Freire, estando presente, forneceu um importante esclarecimento com grande interesse para o conhecimento do processo de criação da autarquia distrital: «disse que o não se adoptar na Câmara dos Srs. Deputados a palavra — Províncias — ou — Comarcas —, que não foi indiferente, foi porque se assentou que seria confundir a Lei de administração com a Lei das eleições; se se fizessem 17 Províncias, ficariam pequenas, e dizendo Comarcas, seria envolver a Lei de eleições com esta; isto se tinha entendido na Câmara dos Srs. Deputados, e talvez o mesmo se entendesse nesta, e por isso pareceu melhor adoptar a palavra — Distrito — por ser uma palavra vaga».

Assim se preparou a lei de 25 de Abril de 1835 que instituiu os distritos administrativos e autorizava o Governo a proceder à divisão do território, incumbência que viria a ser transferida para um novo Executivo, chefiado pelo Duque de Saldanha, sobraçando Rodrigo da Fonseca Magalhães a pasta do Reino.

Estava criado o distrito, como circunscrição autárquica e já não como simples designação genérica, que com a província iria rivalizar e oferecer tema dilecto de inúmeras e apaixonadas discussões.

★ Vigorava a divisão distrital, mas cedo despontariam tentativas de reapreciação. Em Agosto de 1840 o deputado Braklamy proporia reduzir o número de distritos ao número de províncias tradicionais, com a ressalva de persistir o do Porto e dois na Beira. O Parlamento viria mesmo a aprovar a lei de 29 de Maio de 1843 que facultava ao Governo a permissão de diminuir até 12 os distritos administrativos, que o executivo não usou, mas que a vingar dava a estes uma dimensão geográfica e populacional não muito afastada da correspondente à divisão provincial.

Em Janeiro de 1854, Almeida Garrett preconizava a abolição dos distritos, restaurando em contrapartida a província e a comarca.

Em 1862 o problema voltou a ser analisado, constituindo-se para o efeito uma comissão que em Fevereiro de 1863 entregava um relatório e uma proposta destinada a modificar a organização vigente, visto que esta não satisfazia «as melhores indicações da ciência e do nosso sistema político». Em seu entender o «número de distritos em que está dividido o nosso país não permite que cada um destes centros administrativos tenha as

condições de vida e de acção, indispensáveis para o seu desenvolvimento. O progressivo melhoramento dos meios de comunicação, facilitando as relações entre pontos distantes de território, tende naturalmente à redução daquele número, e o governo não terá dúvida de propor o alargamento da área da circunscrição distrital, podendo reduzir sucessivamente a dez os distritos do continente». Acrescenta-se ainda, que o «sistema descentralizador, para que propendem as nações mais adiantadas nas boas práticas da governação constitucional, não poderá ser convenientemente desenvolvido entre nós sem que se tenha posto toda a diligência em transformar cada distrito numa província rica e florescente».

De acordo com este enunciado alvitrava-se um escalonamento das circunscrições administrativas em distritos (podendo ser diminuídos até 10), comarcas, municípios, e regedorias (podendo estas compor-se de uma ou mais freguesias).

★ Todas estas sucessivas tentativas, guiadas por propósitos de racionalidade administrativa, iriam culminar, e permitem compreender, a reforma empreendida por Mártens Ferrão, com as mesmas preocupações de redimensionamento autárquico.

Este Ministro entregou na Câmara de Deputados, em Janeiro de 1867, uma proposta de lei de Administração Civil, inspirada em bases de «descentralização administrativa», de «eficaz acção do poder central» e de «larga representação popular nos corpos electivos». Tal sistema, «para poder ser executado, carece, como condição essencial, de que os corpos a que vão ser confiadas mais largas atribuições, tenham consistência, força e largueza para lhes poderem corresponder ... É por isso que julguei indispensável alargar a área da paróquia, do concelho e do distrito». Por outro lado, entendem-se as Juntas Gerais como «verdadeiros parlamentos dos distritos, onde se devem discutir todos os grandes melhoramentos da província», com uma «missão muito mais vasta do que hoje desempenham».

Uma das inovações da reforma consistia precisamente na redução dos distritos a 11 (suprimindo-se portanto seis), atribuindo-lhes denominações provinciais, e propondo-se proceder à divisão territorial através do recurso a conceitos e critérios de índole vincadamente geográfica.

A Comissão de Administração Pública, pronunciando-se sobre a proposta governamental, a que deu voto positivo, elaborou um interessantíssimo parecer (relatado por Oliveira Pinto), que constitui um documento bastante evoluído, retratando de forma elucidativa o modo como a administração local sempre foi encarada entre nós, ao mesmo tempo que realçava e enaltecia a função que a mesma deveria desempenhar em termos de se revitalizar como corpo autárquico actuante, desvinculado da simples condição de mero prolongamento local do omnipresente aparelho estatal.

Quanto às «nossas instituições administrativas ... a acção natural do seu mecanismo foi comprimida dentro de atribuições extremamente limitadas ou dependentes, resultado necessário de uma extrema desconfiança. Predomina nelas o pensamento de subordinar ao impulso ou à permissão do poder central representado pelos seus agentes locais toda a acção do país representado pelos corpos electivos, cuja existência conservada através de perto de quatro séculos de regimen absoluto, não podia ser ameaçada quando a este sucedia o regimen do governo representativo».

«A extrema limitação de atribuições deliberativas corresponde no nosso código administrativo igual restrição de faculdades executivas. Os corpos de eleição popular

acham-se ali reduzidos a meras corporações consultivas em todos os assuntos que podem ter alguma importância. O poder central intervém a toda a hora na vida paroquial, municipal e distrital, intervém para promover, intervém na deliberação, intervém para autorizar a execução do que foi deliberado».

«As consequências deste regimen nos costumes públicos e na administração do país têm sido quais se deviam esperar: onerar o poder central com responsabilidade que não lhe deviam caber e com ele não pode; habituar os cidadãos a aguardar para tudo a iniciativa do governo, e a não contarem com a própria; e a destruir a vida local, excelente escola onde deve adquirir-se na prática da administração a aptidão necessária para o desempenho de análogas funções em área mais vasta» ...

«Continuaremos no sistema administrativo seguido até aqui?»

«É bastante longa a experiência para ter demonstrado que o poder central não tem nem pode ter forças suficientes para desempenhar o encargo que tal sistema lhe dá, nem para suportar a responsabilidade que daí lhe resulta. E ao mesmo tempo seria perigoso conservar o país nesta inacção estéril, nesta confiança indolente na intervenção do poder central em tudo e para tudo, as quais a pouco e pouco vão destruindo os elementos de vida local de que se forma, disseminada por todo o país, a vida nacional. Exigir do poder central que substitua a sua acção à das localidades, que pense em lugar delas, que delibere em lugar delas, pressupõe uma tão larga delegação de direitos e de faculdades, que, sem receio de erro, se pode afirmar que sob tal regimen periga a liberdade, porque suprimidos os corpos intermediários entre o poder central e o indivíduo, e postos estes um em frente do outro, mal poderá resistir o segundo ao primeiro no dia em que este lhe quiser limitar os direitos políticos e civis

«É necessário, pois, que procuremos tornar efectiva e real a existência até certo ponto fictícia dos corpos representativos da actividade da vida local, que lhe demos atribuições importantes e sérias, que lhe imponhamos responsabilidades em proporção da largueza da esfera de acção que lhe concedermos, que façamos deles eficazes e dedicados cooperadores na vasta e complicada obra do desenvolvimento nacional. É mister que habituemos os povos a contar consigo, com as suas forças, com a sua actividade».

A proposta governamental deu azo a enérgicos protestos, tendo começado a ser discutida em finais de Março de 1867. Logo foi aventada e defendida a tese de que o assunto deveria ser retardado visto que a divisão administrativa sugerida era «inoportuna e mal fundada, tem por si apenas a vantagem de uma pequena economia aparente e remota, com grande vexame para os povos, e contra si todos os inconvenientes de uma obrigatória circunscrição ...», opinião que também Pequito de Andrade defendia: «neste estado de viação, em que apenas um número pouco avultado de povoações pode facilmente comunicar entre si, e em que as outras não o podem fazer sem grandes dificuldades, consideráveis despesas, e até perigos, uma nova divisão geral do território, suprimindo não pequeno número de distritos, e outra muito maior de concelhos e paróquias ... não pode deixar de trazer consigo incómodos e prejuízos para os povos», acrescentando que «achando-se inegavelmente excitado o espírito público, é conveniente reservar a discussão de um projecto de tal ordem para ocasião em que a opinião pública mais despreocupada e tranquila o possa avaliar com toda a imparcialidade e aceitar com menor repugnância».

Desencadearam-se fortes críticas por parte dos parlamentares oposicionistas, com destaque para José Luciano de Castro que rotulava a proposta de «provocação a todos os sentimentos liberais do país ... negação completa de todos os princípios que constituem os dogmas do partido progressista ... O governo apregoa uma grande descentralização e diz-nos que a sua proposta de lei vem realizar esta generosa ideia que em toda a parte é credo do partido liberal ...».

Do lado da «defesa» ergueram-se nomeadamente os deputados Barão de Valado e Reis Morais. O primeiro sustentava que a «ideia da supressão de alguns distritos não é nova ... Eu também tenho os mesmos desejos, e mais desejava que ainda chegasse o dia em que tivéssemos em Portugal só tantas divisões militares, tantos bispados e tantos distritos administrativos somente quantas são as nossas províncias». O segundo corroborava, peremptoriamente, as teses de Mártens Ferrão: «Aprovo a redução dos distritos, porque a entendo necessária e conveniente ... os distritos com uma área mais larga e com mais elementos de riqueza e população ficam habilitados para poder satisfazer melhor aos seus encargos».

Entre as inúmeras sugestões de alteração algumas tiveram acolhimento, como por exemplo a de Mendes Leal: propôs «que para os distritos raianos do Continente do reino, não comecem a vigorar as disposições ... senão no prazo de três anos decorridos» (distritos da Guarda e Portalegre), entre outras razões pela «falta de suficientes comunicações» e porque «os convénios celebrados para a demarcação efectiva da linha de limites entre Portugal e Espanha contêm disposições, cuja execução depende da mais pronta acção e intervenção dos governos distritais», a fim de não atrasar estes trabalhos com aumento da distância.

A proposta do Governo mereceu a aprovação da Câmara dos Deputados e chegou mesmo a converter-se em lei, que só não foi materializada devido à circunstância de o Governo ter caído — em resultado da revolta «Janeirinha» — que o Executivo seguinte se encarregou de revogar.

★ Daqui em diante, até ao termo da monarquia, sucederam-se múltiplos códigos administrativos, sem que houvesse um expressivo reacender do diferendo distrito versus província. O primeiro submetia-se, deste modo, a um prolongado «envelhecimento», aproveitado em sentidos opostos: servir de base aos seus partidários, com a invocação das tradições distritais; e servir de pretexto aos oponentes, para clamar a obsolescência daquelas circunscrições.

Durante a última fase do regime monárquico há apenas a assinalar, no começo da década de 1890, a elaboração de um projecto de Código Administrativo, confiada pelo Partido Republicano a José Jacinto Nunes, no qual se previa a substituição do distrito pela província.

★ Instaurada a República, uma comissão governamental, presidida por José Jacinto Nunes, dedicou-se à elaboração de um projecto de código que não contemplava a existência da divisão provincial, mas apenas de distritos, municípios e paróquias.

Teve a apreciação da Câmara dos Deputados em 1913, transitando para o Senado no mesmo ano, que no seguinte o discutiu, depois de analisado numa comissão especial. Esta acrescentou, aos três escalões autárquicos referidos, o da divisão em províncias, por agrupamento de distritos.

Naturalmente, ir-se-iam confrontar teses distintas quanto ao nível autárquico supra-municipal.

O senador Pais Gomes informava sobre os critérios que estavam na base do projecto, sobretudo quanto à coexistência de ambas as circunscrições: «Os distritos têm já hoje uma tradição; os seus traços são tão profundos que difícil é fazê-los desaparecer, pelo menos de momento ... lógico é que as divisões administrativas imediatamente superiores (aos municípios) tenham atribuições mais largas e por isso exijam também circunscrições territoriais mais vastas. A ideia da comissão foi a de manter os distritos por forma a poderem ir desaparecendo gradualmente. Por isso dão-se às províncias atribuições amplas e por maneira a estabelecer no espírito dos povos a utilidade de tal vantagem».

Adriano Pimenta reforçava o ponto de vista dos proponentes, de modo bastante desabrido e concludente: «Desejaria que a comissão tivesse a coragem de riscar a existência dos distritos. Os distritos do nosso país têm servido para arranjar governadores civis, para manter um estado maior que custa caro ao povo e à nação ... os distritos não têm nada que os prenda a uma tradição ou simpatia dentro do povo português ... não obedecem a um critério de comunidade de interesses ... foram marcados artificialmente ... Porque é que a Comissão, com um pouco mais de coragem em cortar com a tradição não aproveita a ideia da federação dos concelhos, estabelecendo para o norte, para o sul e para o centro, se quiser, uma espécie de parlamentos regionais, com organismos suficientemente fortes e superiores às influências locais e eleitorais? ... para derruir duma vez para sempre esta concentração, em Lisboa, de todos os elementos de progresso e riqueza do país».

Os defensores dos distritos alegam que «é perigoso modificar a actual divisão administrativa, não é agora ocasião oportuna de se fazer essa modificação, seria mesmo perigoso como nos prova a história do período constitucional onde nenhum Governo, que pretendeu fazê-la se aguentou no poder» (Brandão de Vasconcelos). João de Freitas reconhece «as dificuldades que se encontrariam em estabelecer a província como unidade administrativa, isto é, determinar o número de circunscrições provinciais que devem existir, e em localizar as sedes dessas circunscrições. Assim parece preferível conservar o statu quo, deixando para mais tarde a realização dessa medida, se um dia for exequível». Para Daniel Rodrigues a província «não corresponde a qualquer necessidade nacional ou regional e representa um novo grau na organização administrativa do qual só pode resultar maior complicação e morosidade ... (sendo) de aviso que as dimensões territoriais da República não comportam esta ampla divisão regional», frisando Silva Barreto que «a província portuguesa não tem tradições histórico-administrativas».

Em prol da divisão provincial a comissão afirma que «numa base de descentralização ... compreende-se que, quanto mais larga for a circunscrição administrativa, de presumir é que maior seja a sua capacidade de administração, em recursos de toda a ordem, sobretudo nos económicos e nos de pessoal de maior competência».

Tanto a introdução da província, como a respectiva divisão do território, foram aprovados no Senado (Junho de 1914) e remetidas à Câmara dos Deputados, como matéria integrante do Código que nunca viria a ser publicado devido ao facto de certas disposições neste contidas não haverem recebido o aval deste órgão parlamentar, e entretanto ter expirado a legislatura respectiva.

A proposta aprovada estabelecia 6 províncias: Douro e Minho (composta pelos distritos de Viana, Braga, Porto e Aveiro); Trás-os-Montes (Vila Real e Bragança); Beira

(Viseu, Guarda, Coimbra e C. Branco); Estremadura (Leiria, Santarém e Lisboa); Alentejo (Portalegre, Évora e Beja); Algarve (Faro).

Anos mais tarde de novo se intentou restaurar as províncias, nomeadamente aquando do Congresso Nacional Municipalista de 1922 e de iniciativas regionais congêneres. Foram grandes jornadas, onde a tónica dominante se dirigia para a necessidade de promoção da descentralização, fortalecimento dos órgãos autárquicos (em particular dos municípios), instituição da autarquia provincial e abolição dos governadores civis, conduzidas sob o lema de «negar a descentralização é negar a liberdade».

Sobre a República exprimia-se o seguinte desencanto: «O novo regime, proclamado em 5 de Outubro de 1910 não reorganizou administrativamente o país como devia. Mudou a fachada, é certo, mas conservou a velha estrutura viciada e carcomida. Não criou ... sequer um Estado republicano. Na essência tudo ficou como estava: a mesma centralização; a mesma dominação das províncias pelo Terreiro do Paço; as mesmas intrigas ... e os mesmo processos de caciquismo».

★ Ainda que goradas, as tentativas de instituir a divisão provincial durante a I República não foram trabalho em vão. Elas influíram poderosamente já dentro do Estado Novo, nos processos de decisão que determinaram a sua inclusão na Lei Fundamental de 1933, com um estatuto privilegiado relativamente ao distrito.

Com efeito, logo em 1930 o Ministro do Interior nomeia uma comissão, incumbida de preparar a «remodelação administrativa, criando a província homogénea com afinidades já existentes ou previsíveis». Formavam-na quatro personalidades, algumas das quais participaram activamente nos congressos regionais republicanos: Amorim Girão, Mendes Correia, Francisco Pereira de Sousa e Jaime Lopes Dias.

Em Janeiro de 1931 entregou o respectivo relatório, acompanhado de uma proposta de divisão territorial, onde expressamente se afirma que «orientando-se na doutrina da portaria que a nomeou, antepôs, a interesses restritos de indivíduos ou de localidades, considerações de ordem mais genérica e essencial», ciente de que «divisão natural e divisão administrativa sobrepostas por forma a coincidirem, só em Estados a organizar em grandes regiões desabitadas do globo e antepondo a divisão à organização». Ainda que fosse defendida a instituição das províncias, não deixava de se concluir, no entanto, ser indesejável, prescindir dos distritos: «suprimir os distritos, que são afinal, à parte dos municípios, a nossa mais duradoura divisão administrativa, seria, aceitando ainda as palavras de Lobo de Ávila, ferir os hábitos, os costumes, a comodidade dos povos, e ofender, a par dos interesses, a sua dignidade».

A Constituição de 1933, e por extensão o Código Administrativo de 1936, substituiu a autarquia distrital pela provincial, ainda que mantivesse o distrito na qualidade de circunscrição para efeitos de administração do Estado.

Em 1937 surgiram diversas representações tendentes à abolição das províncias, circunstância que determinou a apresentação de um projecto de lei da Assembleia Nacional, da autoria do deputado Querubim Guimarães, com o objectivo de introduzir uma emenda constitucional nesse sentido.

Como fundamentos invocavam-se, mais uma vez, as tradições da divisão distrital, a glorificação dos feitos realizados pelas juntas gerais, os intentos gerados para instituir as províncias e a inconveniência para os habitantes residentes fora das sedes provinciais.

O projecto tomava mesmo como um dos seus considerandos o receio de eventualmente despertar pretensões autonómicas e, por conseguinte, «poder um dia uma circunscrição administrativa com a extensão da província vir a tornar dificultosa e precária a acção dos governos». Aduzia, noutra perspectiva, que o «princípio de fazer coincidir as zonas económicas com as divisões administrativas, alargando as circunscrições em vastas áreas para maior e melhor coordenação da vida social e económica da região ... não deixa de trazer na prática inconvenientes graves, deslocando para outros centros, actividades e interesses de importância, o que prejudica o natural progresso dos pequenos aglomerados citadinos que são as sedes dos distritos ...».

Por sua vez, a Câmara Municipal de Bragança exaltava, em tom glorioso, o «impulso dado ao progresso local» pelas autarquias distritais: «as Juntas gerais de distrito puderam realizar uma obra portentosa, verdadeira maravilha de actividade administrativa descentralizada, ainda hoje admirada e realçada em todas as manifestações populares».

Em Abril de 1938 a Câmara Corporativa pronunciava-se desfavoravelmente acerca do projecto de lei de Querubim Guimarães, tendo o respectivo parecer como relator Mendes Correia, componente da comissão que em 1930/31 elaborara a proposta de divisão provincial.

Considera, com efeito, que «não se trata de discutir primazias entre povoações ou regiões, mas de encarar com objectividade serena problemas necessários de organização administrativa, a fim de obter a máxima eficiência desta no serviço e na conjugação dos interesses gerais e locais».

«Simplificação da máquina política e da acção do Poder Central; economia pela redução do número de unidades na arquitectura administrativa; eliminação ou diminuição da importância de algumas dificuldades ou estorvos opostos pela política local ... a uma administração de verdadeira amplitude nacional ou regional; maior eficiência e melhor expressão político-administrativa das reais necessidades e aspirações dos povos de cada região numa divisão concorde com as condições naturais, antropogeográficas e económicas — eis sumariamente as razões a favor das províncias».

Nestes termos, a Câmara Corporativa entendeu não dar a sua concordância ao projecto de lei, ao mesmo tempo que exprimia votos de que «às autarquias provinciais se procure ir dando os meios e condições necessários para a eficiência da sua acção, reduzindo-se também progressivamente o papel dos distritos a até do número destes ...», desejos que não tiveram qualquer eco junto dos órgãos de decisão.

Em 1959 a Assembleia Nacional assumiu poderes constituintes, tendo o Governo apresentado uma proposta de lei de revisão da Constituição que previa nomeadamente a supressão da autarquia provincial.

A Câmara Corporativa, em parecer redigido por Afonso Queiró, sustenta então, contrariamente ao que acontecera em 1938, que «se tem de haver uma autarquia local de grau superior ao concelho ... parece que essa autarquia só pode ser hoje o distrito ...».

Não negando que as províncias instituídas pela Constituição e pelo código tivessem correspondência com as grandes unidades regionais do território português, considera, no entanto, que «estas regiões não possuem hoje, ao contrário do que se imaginou, interesses comuns, no plano económico, cultural e de assistência, que possam explicar a sua personalização e a consequente atribuição de uma orgânica adequada à prossecução de tais interesses em bases autonómicas». Entende-se ainda, depois de afirmar que as juntas

tiveram uma acção modesta, discreta e ineficaz, que «os interesses económicos regionais não têm praticamente relevância no plano da administração comum descentralizada», não havendo também «verdadeiros interesses provinciais comuns, no sector cultural» e não ,podendo igualmente «pretender-se que a acção assistencial tenha uma base regional expressa em entes autárquicos deste tipo». Negavam-se assim, peremptoriamente, os fundamentos das instituições autárquicas.

Reconhecia-se, ao menos, que «com as suas próprias magras finanças nada de relevante poderiam fazer».

Conhecidas as intenções governamentais de reequacionar a organização autárquica, logo despertaram representações sobre a divisão territorial. Foi o caso da cidade de Tomar, pretendendo erigir-se em sede de distrito e de província, o que motivou da parte de Franco Falcão, deputado pelo círculo de Castelo Branco, uma intervenção na Assembleia algo paradigmática do tom com que, frequentemente, se encaram as questões neste domínio: «É que cada parcela do território albicastrense é um pedaço inviolável do coração dos próprios Beirões, e, por isso, não podia ser amputado sem que as suas feridas ficassem a sangrar envoltas na dor e na mais profunda consternação».

Preconizada pelo Governo e avalizada pela Câmara Corporativa a Assembleia Nacional sancionou a abolição das províncias em Junho de 1959, sem que se tivesse esboçado significativa discordância. Fizeram-se, no entanto, pertinentes avisos, que teriam a sina de não passar das páginas do Diário das Sessões: «se a junta geral de distrito for restaurada nos mesmos moldes em que tem estado estruturada a junta de província, está condenada à falência ... Se não se atribuir às previstas autarquias distritais maiores proventos do que os dispensados até agora às províncias, o problema longe de administrativamente melhorar, agravar-se-á. É o que se verá ...» (Nunes Barata).

★ Como corolário directo da Revolução de 25 de Abril, e uma vez instaurada a Democracia, criaram-se condições efectivas de uma dinâmica participativa — não circunscrita a meros processos de emanação de poderes ou de mecanismos de consulta formal, mas como sistema das estruturas locais autárquicas — e de uma real descentralização, em concomitância com a inerente co-responsabilização na resolução dos problemas e na procura das soluções.

Este espírito de revitalização animou o avançar de fórmulas de dignificação funcional dos órgãos locais e inspirou proposições diversas, servindo igualmente de substracto ao próprio Diploma Fundamental.

Tratava-se assim, nos mais variados domínios, de romper com o passado, de que as autarquias distritais eram parte integrante e com o qual se identificavam; simultaneamente reconheciam-se como estruturas caducas de dimensão geográfica inadequada.

Com efeito, perante uma ambiência inovadora, e por força dos pressupostos que estiveram na génese da sua instituição há século e meio, mantendo-se espacial e estruturalmente indiferentes às transformações sociais, políticas, económicas e administrativas posteriores, o distrito encerrava em si próprio uma imagem de veículo e exercício próximo de um poder central distante, personificava o passado, e reproduzia os próprios vícios e processos das estruturas do poder dominante, detentor de prerrogativas de interferência nas actividades de âmbito puramente local.

Por outro lado, como circunscrição administrativa, reconhecia-se-lhe uma exiguidade na dimensão territorial, desconforme com as novas exigências para perspectivar e dar expressão efectiva ao desenvolvimento sócio-económico, e servir de suporte institu-

cional a uma nova esfera de acção, funcionalmente reforçada, técnica e financeiramente dotada — como oposto a uma dispersão de acções, meios e recursos —, requisitos indispensáveis para uma concreta satisfação das aspirações locais, de há muito cerceadas.

É neste contexto político-organizativo que surge, em Janeiro de 1976, a proposta do MAI sobre Administração Regional, prescindindo dos distritos e privilegiando um esquema de divisão do território assente em sete circunscrições — cinco «províncias» (Minho, Douro e Trás-os-Montes; Beira; Estremadura e Vale do Tejo; Alentejo; Algarve) e duas áreas metropolitanas (Lisboa e Porto). Como campo de actuação previa, designadamente, o planeamento de infra-estruturas básicas, o fomento económico, a rede escolar de nível não superior, e actividades de natureza sócio-cultural. Em termos de concepção orgânica representa ainda uma forma de compromisso regional-central, que acertadamente a Constituição não viria a sancionar, ao mesmo tempo que esta preferia a terminologia «região administrativa» para a nova entidade autárquica.

Dos vários projectos de Constituição apresentados pelos partidos políticos na Assembleia Constituinte, apenas os da responsabilidade do Partido Popular Democrático e do Centro Democrático e Social preconizavam, expressa e formalmente, a região como autarquia, e nenhum deles propunha a persistência do distrito com funções autárquicas.

Daí que o tratamento desta questão tenha sido pacífico, ao contrário de outros tempos. Disso é revelador o facto destes preceitos haverem merecido o assentimento unânime dos parlamentares, e obtido a subsequente consagração constitucional.

Já quanto ao papel a reservar à nova entidade regional foram manifestados alguns reparos, por parte do MDP/CDE e do PCP, visto atribuir-se-lhe «relevos e funções políticas, económicas e sociais que exorbitam em muito aquilo que seria aceitável e desejável», além de legitimar possíveis formas de «asfixia dos municípios» e de «feudalização política» do país.

#### IV - NOTAS CONCLUSIVAS

Importa, por último, proceder a um balanço sucinto sobre o que foram as nossas instituições supra-municipais e a forma como se orientou a eterna polémica em torno do distrito e da província.

Persistiram sempre como estruturas autárquica debilitadas, movimentado-se num estreito espaço funcional, com atribuições de limitado interesse para os respectivos territórios, não raro como simples prerrogativas formais, e frequentemente como penoso gravame para os municípios sobre os quais exerciam em regra competências tutelares. Sobre os respectivos corpos administrativos recaíam funções e encargos de inequívoco pendor estatal, ficando assim acantonados como simples reduto de «órgãos locais do poder», de todo esvaziados do verdadeiro conteúdo de «órgãos de poder local».

A indigência financeira foi uma constante ao longo dos tempos, contribuindo de forma iniludível para colocar estas autarquias mais dependentes do poder central. Restava-lhes por vezes a única solução do recurso ao crédito, quando permitido, que pelos poucos meios de solvência degenerava quase inexoravelmente no individualismo, situação de pronto utilizada como pretexto próximo para justificar a dissolução, combater a descentralização e retirar poderes.

Detendo modestíssimos recursos, atribuições limitadas e orgânicas rudimentares, restava-lhes arrastarem-se numa sobrevivência pouco mais que hibernante, obviamente

impossibilitadas de um mínimo de realizações consistentes, sem qualquer hipótese de relevante resposta às aspirações locais.

Opostamente ao que seria de esperar, a prolongada querela acerca das circunscrições supra-municipais confinou-se e permaneceu assimilada a questões mais de forma que de conteúdo e a aspectos quase puramente simbólicos e emotivos, fruto de um arreigado conservadorismo que com o correr dos tempos se foi progressivamente desfasando das novas realidades. Estas exigem reajustamentos institucionais e territoriais para uma eficaz resposta aos problemas, não tendo havido entre nós condições sociais, políticas e administrativas que potenciasses adaptações estruturais às situações reais.

É significativo notar que a ênfase da controvérsia se fixava predominantemente a um nível superficial, nunca se gerando um forte movimento em prol da solidez de meios e atribuições autárquicas, em correspondência com adequadas bases geográficas, se exceptuarmos esparsas intervenções procedentes de sectores afectos à defesa da divisão provincial.

Além disso, tendo subjacente premissas de índole sentimentalista, com invariável apelo à preservação dos costumes e tradições, bairrismos exacerbados e rivalidades locais, não se catalisaram acções em defesa das instituições de âmbito regional e local e da descentralização administrativa, e contribuiu-se poderosamente para o protelamento do encetar de modificações estruturais — frequentemente qualificado de inoportuno — e para a vigência do mesmo sistema concentracionário de poderes.

Lisboa, Abril de 1981

## **O LIVRO BRANCO SOBRE REGIONALIZAÇÃO**

*Por: Dr. José A. Saraiva de Aguiar (★)*

(★) Sub-Director Geral da Acção Regional e Local do Ministério da Administração Interna.



## **O LIVRO BRANCO SOBRE REGIONALIZAÇÃO**

### **NOTA EXPLICATIVA:**

O texto que vai seguir-se foi obtido a partir de uma gravação feita no decorrer do encontro, uma vez que não existia qualquer texto escrito tendo a intervenção sido feita de improviso.

Face à necessidade de se obter um documento escrito dei-me ao cuidado, por me ter sido enviado o texto gravado, de rever o texto tornando-o gramaticamente mais correcto pois no discurso oral e de improviso a pontuação é substituída pela própria entoação, pelo gesto e pela expressão, o que lhe traz, creio, maior interesse.

Isto a propósito de não ter revisto as intervenções da assistência, o que não me competia na verdade fazer ficando elas com uma qualidade escrita que pode parecer abaixo do nível da intervenção oral e espontânea dos participantes que foi clara e interessante.

Além de justificar a minha presença aqui, gostaria de, previamente, lhes transmitir, em nome da Direcção Geral de Acção Regional e Local, o prazer que sentimos em participar em colóquios deste tipo. É evidente que para nós é sempre importante e interessante intervir na discussão de um tema que nos é particularmente caro, e, que, aliás, faz parte da designação dos nossos serviços: Acção Regional.

Quanto à minha presença aqui, venho em substituição do Dr. Nuno Vitorino, Director Geral, e pessoa ligada há largos anos a toda esta problemática da Regionalização. Espero que não fiquem a perder com a substituição dada a reconhecida experiência da pessoa que venho substituir e atendendo ao facto de a substituição se ter operado quase no dia anterior a esta comunicação.

Como disse ao princípio a Direcção Geral de Acção Regional e Local (D.G.A.R.L.) não quer deixar de manifestar a sua satisfação pela realização deste colóquio, em primeiro lugar porque se constata que a questão da regionalização, é, hoje, uma matéria que interessa profundamente todos os cidadãos e não apenas os técnicos, como até há bem pouco tempo sucedia; a regionalização deixou assim de ser assunto exclusivo de técnicos entusiastas como é o caso do anterior orador, o Dr. Santos que alia à sua competência um interesse que eu não hesito em apelidar de carolice. Em segundo lugar o problema da regionalização é um problema genérico e vasto, é um problema nacional e tem a ver com todas as formas de actividade do Estado. A Direcção Geral já se sente pequena e temerosa de não poder acompanhar este sentimento colectivo, que já se constata, nem apoiar a própria dinâmica das populações que a nós aliás muito nos agrada.

Queria, então, dizer alguma coisa sobre o livro Branco da Regionalização de acordo com o título da comunicação de que fui incumbido. É evidente que não vou cingir-me á exposição do livro Branco e até irá acontecer que o livro Branco, o seu conteúdo, irá ocupar parte muito pequena da minha comunicação.

Apesar de ter acompanhado o livro Branco durante a sua fase de elaboração não me sinto habilitado, sem um estudo profundo que exigiria o tempo que eu não tive, não sinto habilitado dizia a explicá-lo folha por folha, ideia por ideia. Também creio, por outro lado, que terá mais interesse a opção que fiz que foi a de tecer algumas considerações sobre o livro Branco e a sua importância e filosofia subjacente, e avançar pelo problema da Regionalização levantando alguns problemas e questões, e lançar algumas pistas que ficarão para reflexão dos participantes e que estou certo amadurecerão e darão os seus frutos.

A minha exposição tem, porém, dificuldades de dois tipos:

A primeira, é que sou um transmontano por nascimento e beirão por tradição e origens de família, e todos sabem quanto é difícil falar de modo isento quando se sentem na carne os problemas de que se fala, quando se sente directamente a necessidade de desenvolvimento destas áreas interiores.

O segundo tipo de dificuldades resulta do facto de eu ser um funcionário do Estado e também do Governo e ter que analisar e criticar talvez uma opção política que é o livro Branco já aprovado e definido pelos responsáveis políticos.

De tudo isto há-de resultar necessariamente que a minha intervenção há-de ter uma componente muito pessoal e, com a característica de frontalidade que já me reconhecem e radica nas minhas origens, eu assumo a responsabilidade de atacar o problema com a isenção que ele merece dizendo aquilo que constitui a minha posição pessoal e transformando a minha intervenção numa peça política.

E na verdade é dentro da política, da filosofia política, que este assunto deve prioritariamente ser discutido. A Regionalização é sobretudo uma questão política e não pode ser discutida só por técnicos, por geógrafos e economistas, não pode ser programada e coordenada por especialistas. A Regionalização, como referirei mais tarde, deve ser assumida pelos políticos e até, e sobretudo, pelas próprias populações directamente, o que certamente quanto tiverem consciência do que está em jogo e de quanto esta modificação institucional irá favorecer a sua própria intervenção nos caminhos que irão percorrer, quanto irá favorecer a possibilidade de construir a sua própria história. Esta é uma ideia e um princípio que lhes deixo.

Quanto ao livro Branco queria apenas referir três ideias base que permitirão a sua posterior leitura de forma mais clara:

Em primeiro lugar o interesse e a importância do livro Branco da Regionalização reside não apenas no seu conteúdo mas, e sobretudo, no seu aparecimento. O criticar o conteúdo do livro Branco não origina, de certo, desgosto ou desagrado aos técnicos que prepararam o seu projecto. Ele vale sobretudo pelo seu aparecimento porque se trata de uma peça escrita que demonstra inequivocamente o interesse do próprio Governo na Regionalização. A isto acresce que normalmente, perante as populações, o Governo é identificado com o próprio Estado e se tenha assim criado um compromisso político em que o Estado assuma publicamente e definitivamente a importância da adequação da divisão administrativa e também política do País. Daí que, mesmo que o livro Branco desaparecesse ou o seu conteúdo fosse ultrapassado ele cumpriu a sua missão ao ter sido publicado, ao ter aparecido e esse foi um marco politicamente muito importante.

Em segundo lugar, e o segundo aspecto que eu quero focar relativamente ao livro Branco é o seguinte: um livro deste tipo não pode nem deve ser um livro polémico. Eu não posso nem considero útil discutir se a pág. 43 ou 46 se diz determinada coisa ou se o que se diz está ou não de acordo com o interesse das populações concretas ou com a visão do problema por parte de alguns de nós. O livro Branco tentou não ser polémico porque se entendeu que ele devia ser a base, o ponto de partida para uma discussão generalizada do problema. Um livro deste tipo e com esta intenção tinha de ser «inócuo» não podia propôr soluções definitivas sobretudo na área espacial e na organização das Regiões; ele limita-se a dizer «aquí estou acabem de me escrever porque eu sou o pré-âmbulo, o ponto de partida, não proponho soluções mas apenas defendo princípios». Na verdade não se fala aí sobre os grandes problemas de Regionalização mas sobretudo na necessidade da regionalização como um ponto assente e provado. Não se fala nos maiores problemas que a Regionalização irá enfrentar tais como das relações Regiões — Poder Central, Regiões — Municípios e o papel destes na região. Não se fala nas competências das Regiões, na sua organização institucional. Não se fala do aspecto mais polémico que é o da divisão Regional a delimitação das áreas regionais. Não se fala igualmente nos recursos financeiros da Região nem no poder político que por ventura venha a deter. É assim o livro Branco um livro inócuo como ressalta daquilo que disse, um livro não polémico, uma base e um ponto de partida.

Em terceiro lugar um último aspecto a realçar: como sabem um livro Branco é um livro que não está escrito é um livro em Branco. Este apenas contém um índice e uma série de conceitos clarificadores, pretendendo ter como assente a necessidade da Regionalização. Assim um livro Branco é um livro a ser escrito, pela Provisou, pelos Municípios, pelos técnicos, políticos e populações das cidades ou do interior. Daí que a parte escrita,

a parte já escrita, seja muito pequena e apagar-se-á humildemente quando o livro começar a ser escrito, quando o processo de regionalização começar a ter consistência prática. Cumprida a sua missão e logo que surjam os primeiros contributos válidos e as primeiras acções positivas a parte já escrita do livro Branco cede lugar à parte que se estará a escrever e esta é a mais importante. Ora esta parte a escrever, o caminho a traçar é sobretudo tarefa das populações directamente ou através dos representantes políticos. Por isso eu disse que esta questão era essencialmente política e o problema da Regionalização nos seus vários caminhos é um problema político e um problema humano de relação Homem/Sociedade, é um problema em suma de adequação das estruturas de um país à forma mais adequada para o seu funcionamento correcto e para um mais correcto exercício do poder em nome e em favor das populações.

Isto o que eu considero útil dizer sobre o livro Branco. Não sei se frustrei algumas expectativas pelo menos das pessoas que esperavam discutir e analisar o livro Branco página por página e linha por linha. Creio que estas ideias são as mais importantes para todos nós e poderão possibilitar uma leitura posterior do livro Branco de uma forma desmitificada.

#### PERGUNTAS:

Seguem-se intervenções de:

- Sr. Dr. Mateus
- Sr. Dr. Jorge Arrosteia
- Sr. Ulisses
- Sr. Dr. Silvestre
- Sr. Dr. Sarmiento Moniz
- Sr. Dourado,

que aqui se não reproduzem pelas razões aduzidas no prefácio.

#### RESPOSTAS ÀS PERGUNTAS:

As vossas perguntas, conforme eu havia previsto, vão traçar o rumo da continuação da minha exposição. Assim vou continuar procurando tocar nos pontos e aspectos expostos bem como responder às perguntas que foram feitas.

Eu não esvaziei o livro Branco nem tive qualquer intenção de o fazer. Eu disse sim que o livro Branco cumpriu a sua missão e ele não é importante, repito, por aquilo que diz. Pessoalmente e isto é um aspecto e uma opção que só aqui tomo com ousadia, pessoalmente dizia não considero o livro Branco o programa do Governo para a Regionalização ou o caminho já traçado e *assente* para o processo da Regionalização. Como se constata todos os Governos e todos os partidos dedicam grande interesse a esta matéria nos seus programas todos são a favor da Regionalização. Simplesmente o fazer-se a regionalização a criar-se as regiões como entes representativos que prosseguem os interesses das populações como verdadeiras autarquias, creio que esta última fase não pode ser feita nem creio que o seja contando com a vontade *única* do Governo central. Mesmo que esse Governo seja regionalista.

Estou pois convencido que a regionalização só se fará com o empenhamento profundo das próprias populações no processo. Não será pois de esperar que, sem esta força das populações a regionalização seja *oferecida* de mão beijada.

Isto parece quase uma blasfémia de lesa Governo mas creio que todos compreenderão porque o digo aqui. As pessoas que cá vêm têm o direito de ouvir qualquer coisa de concreto e têm o direito de saber das dificuldades existentes a fim de procurarem formas de as superar.

Na verdade, na actual situação em que não podem ser escondidos os problemas e as crises no próprio executivo bem como a sua compartimentação sectorial, não creio que se possa estabelecer um caminho concreto, com datas e tudo para a criação das regiões. Claro que eu posso falar assim e assumo a responsabilidade do que digo porque não falo em nome de ninguém. É evidente que o Sr. Secretário de Estado que já aqui falou terá que falar em nome do Governo e deixou vincado aquilo que do programa consta. Só que se o Sr. Secretário de Estado dissesse aqui que a Regionalização, a criação das regiões estava prevista para 1985 por exemplo, e que o caminho para isso era por exemplo uma desconcentração coordenada, poderia acontecer que outro responsável ministerial de outro sector governativo viesse, a seguir, noutra colóquio a dizer que isto de regionalização tem de ser um processo muito demorado ou mesmo outro a dizer que a desconcentração do seu Ministério teria de ser autónoma e os seus serviços periféricos teriam de agir isoladamente apenas de acordo com as suas próprias instruções.

Por tudo isto o livro Branco é um mínimo que pode ser aceite por várias tendências e daí a sua grande vantagem. Fica dito que o Governo vai fomentar, está a favor da regionalização mas consequentemente serão as populações a impulsionar por seu lado o processo. Isto é essencial! Reparem que, muita gente achou estranho que determinadas pessoas e grupos façam ou procurem fomentar uma petição ou abaixo assinado á Assembleia da República a favor da Regionalização. E muita gente estranhou porque os principais subscritores ou impulsionadores do documento são pessoas com grande reputação nesta matéria e que se situam em áreas políticas próximas da maioria política que detém o poder. Ora poderia pensar-se que neste caso seria fácil ser apresentada quer pelo Governo quer por um dos deputados uma proposta ou projecto de lei que criasse as regiões ou estabelecesse um processo legal e expedito da sua concretização.

Ora apesar de este sistema ser muito mais simples não aparece como adequado. Isto para vos dizer e demonstrar que determinadas reformas de fundo só são possíveis de um momento para o outro em épocas de controvérsia política ou mesmo de revolução. Foi assim que existiram condições para ser aprovada a lei 79/77 e mesmo a lei 1/79 das finanças locais, condições que presentemente não existem. Creio que o que aqui não digo fica subentendido e é facilmente resumido no seguinte: a Regionalização tem de ser vista como um processo complexo e demorado e tem que contar com o apoio do governo e das próprias populações. Não pode ser um simples acto político nem se espera que assim seja.

Quanto á pergunta do Sr. Dr. Mateus parece-me dever responder-lhe abordando a delicada questão das delimitações regionais e das áreas das futuras autarquias Regionais. Repare-se que a regionalização, entendida agora como divisão regional, pode ser feita de uma maneira técnica ou de uma maneira, por exemplo, político-cultural.

A nossa Constituição parece apontar no sentido da primeira: as regiões administrativas deverão coincidir com as Regiões Plano; ora a região plano é delimitada de acordo com uma perspectiva de planeamento, isto é, uma perspectiva democrática.

Esta divisão assim conseguida e com os propósitos de regionalizar o plano (o que aliás não se sabe muito bem o que é) com os propósitos de adequar as estratégias e políticas de administração do desenvolvimento às diferenças entre as várias áreas espaciais que para o efeito são determinadas. Esta divisão não tem nada a ver com factores culturais, tradicionais e aglutinadores. Daí que as populações com o seu bairrismo que eu nunca critico porque me parece o elemento aglutinador dos interesses da vizinhança e o próprio fundamento da autarquia, as populações dizia, vão reagir negativamente a esta divisão traçada por técnicos divorciados do elemento humano. Os técnicos de planeamento falam uma linguagem pouco entendida pelas populações e tentam explicar opções através de ideias-chave que nada representam para as populações em geral.

É por isso que há razão de ser para a pergunta do Sr. Dr. Mateus. Mas quero lhe dizer que me sinto num ponto crítico em relação às duas tendências isoladamente. Quero eu dizer que creio que é importante que a região tenha a dimensão óptima para poder ser suficientemente robusta, mas não deve ser tão vasta que perca ou impossibilite o entendimento de unidade e identidade em suma a «vizinhança». Já viram que esta é uma questão difícil que eu creio obriga a que os técnicos expliquem as vantagens da divisão que propõem às populações a fim de que estas «referendum» as soluções apresentadas. Pessoalmente ainda não estou convencido da solução constitucional ser a melhor. Creio mesmo que deverei assumir face á minha perspectiva da Regionalização uma posição crítica perante o actual texto constitucional neste matéria.

As Comissões de Coordenação Regional do MAI aqui referidas são, por último meros serviços desconcentrados do MAI apesar da importância que algumas atingiram, ultrapassando os próprios poderes delegados...

Como serviços desconcentrados têm uma área de actuação que para esse fim parece a mais indicada. Se, essa área, com a sua aceitação por parte de outros Ministérios for considerada *pelos* populações como adequada à divisão regional creio que os técnicos ficarão satisfeitos porque é nessa área que eles apostam sob o ponto de vista técnico. É claro que a sua pergunta ou afirmação, Dr. Mateus, tem grande razão de ser, mas creio que nada será feito sem a vontade ou o querer das populações interessadas. Isto resulta de próprio sentido político e representativo que, conforme referi de início, deverá enformar todo o processo.

Por outro lado creio que com o que disse fica respondida a questão do avanço ou do retrocesso do livro Branco. Neste, como se vê, com vantagem, não foi incluída a opção da divisão Regional, porque é ou representa uma posição consensual. A proposta do MAI, com a qual aliás eu não tenho como cidadão e político quaisquer afinidades, a proposta do MAI, aliás, mantem-se para ser defendida e explicada pelo MAI.

O livro Branco não trata pois deste aspecto; limita-se, como já disse a referir as vantagens da regionalização e um processo que poderá ser seguido com o objectivo de uma implementação.

Quanto ás reacções à regionalização agora tomada nas suas implicações de descentralização apontam-se várias entre as quais uma que referiu o Sr. Secretário de Estado que é a reacção dos funcionários a este tipo de opções. Quero, quanto a este aspecto referir que isto é um pouco verdade. O funcionário e a burocracia reage contra a repartição das competências e, isto é mais importante ainda, reage contra a subordinação ao poder político regional ou local. É mais conveniente gerir os serviços tecnicamente pres-

tando contas apenas a Lisboa, que é longe, em vez de estar sujeito ao poder local que fica ali ao lado e está atento á sua actividade dado que esta actividade diz directamente respeito aos cidadãos que o poder local representa. É pois verdade esta oposição dos funcionários embora haja funcionários, e conheço muitos no MAI, que apoiam a regionalização. Sem me sentir atingido parece-me dever dizer-vos que a maior dificuldade da descentralização não vem só dos funcionários, mas sim e sobretudo dos políticos, especialmente dos partidos. Isto custa a dizer e quero referir que isto não envolve uma crítica ao sistema partidário que temos. Se for necessário direi claramente que sou a favor da existência e reforço dos partidos...

Mas sem me alongar é sabido que a estrutura partidária desempenha em qualquer sociedade um papel eminentemente centralista. E os próprios homens dos partidos, que dominam os partidos, (os partidos que são domináveis como é óbvio) esses homens não podem conceber a repartição do poder mediante a criação de verdadeiros poderes regionais.

Penso porém que, cada vez mais se entende que a regionalização não é uma forma de pulverizar o poder ou o Estado mas, e principalmente, uma forma mais eficaz de organizar o próprio poder e o próprio Estado. Daqui eu ter referido sempre a Regionalização como um poder político.

Verei, de seguida, se eu consigo dar uma ideia da Regionalização segundo as várias formas por que pode ser vista. Isto é importante porque há efectivamente várias maneiras de se defender a Regionalização e de se ser regionalista para além da definição de Regionalização que consta do livro Branco.

Em primeiro lugar a Regionalização pode ser um simples estado de espírito uma filosofia política. Na verdade pode ser-se regionalista sem a existência de regiões (autarquias). Pode-se defender o regionalismo ao apoiar o desenvolvimento de determinadas zonas do País ao defender a atenuação dos desequilíbrios regionais através da actuação de um poder centralizado mediante opções deste próprio poder. Este é um elemento importante e que creio dever enformar todos os outros que a seguir refiro.

Em segundo lugar pode entender-se Regionalização como um processo, complexo, que conduz á formação e criação de autarquias regionais. Este processo pode ser extremamente longo e pode também transformar-se num fim em si mesmo. É o caso de se fazerem estudos e mais estudos, colóquios, mais estudos e mais livros Brancos sem se atingir a criação das Regiões.

Em terceiro lugar a Regionalização pode ser entendida como o acto concreto de criar as regiões como autarquias. Este acto concreto, esta criação concreta de regiões tem os seus perigos e inconvenientes porque poderão ser criadas regiões frágeis e inoperantes que pela sua fragilidade contribuirão para um retrocesso da descentralização e não motivo para a centralização do poder e das funções do Estado através do argumento da eficiência.

Há assim várias formas de se ser a favor da Regionalização. Uns ficam-se pela filosofia, outros pelo processo, outros ainda defendem a prossecução rápida do objectivo final, da criação de regiões como autarquias.

É evidente e devo referi-lo aqui que a existência de Regiões como entidades tem numerosas vantagens para os cidadãos. Estas vantagens vêm em todos os tratados e no Livro Branco pelo que me dispense de as enumerar. No fundo porém há uma questão

que tem de ser respondida ás populações e que é a resposta à pergunta: — para que serve a Regionalização concretamente? E haverá que demonstrar concretamente às populações as vantagens dessa maneira de organizar o Estado. Dos argumentos e vantagens mais importantes eu quero destacar aqui, e já lhes digo porquê, uma das principais: é a de possibilitar um mais fácil controlo por parte das populações da eficácia e do funcionamento dos serviços públicos. A região há-de servir para que as populações através dos seus eleitos directos possam controlar os serviços públicos desconcentrados e sobretudo as grandes empresas públicas, desumanizadas que exercem o poder de Lisboa em todo o país e cujos gestores se escondem atrás de reposteiros de veludo... E cito-lhes um exemplo que aconteceu comigo na minha viagem para aqui de comboio. A diferença entre as carruagens e serviço da linha do Norte para a da Beira era tal que parecia que se tinha mudado não só de classe como também de País. Desde a falta de higiene total até à ausência de cinzeiros (roubados pelos utentes segundo justificou o revisor) tudo revela a falta de interesse numa prestação de um serviço às populações que não pertencem aos grandes centros nem parece serem para a CP neste caso merecedoras de tratamento igual às populações dos grandes centros. E quem tem força para reclamar? E sobretudo reclamar a quem? Quem é o responsável se um serviço público uma empresa pública presta maus serviços? Terão as populações possibilidade de chegar ou de se avistar com os gestores? É óbvio que as coisas se passam de modo diverso quando os responsáveis dependem directamente dos eleitos pelas populações pois estes terão de defender os seus interesses e atender às suas vozes sob pena de não voltarem a representá-las.

Outra questão importante que haverá que debater ao discutir a questão da Regionalização é a dos meios de capacidades regionais. Na verdade imaginemos que se criam as regiões e que os recursos financeiros atribuídos são escassos o que será quase certo se consistirem em dotações a transferir do Orçamento Geral do Estado. Imaginemos do mesmo modo que a seguir as regiões vêem as suas tarefas ou atribuições definidas a nível geral competindo a todas elas o mesmo tipo de actividades como se procurou fazer quanto aos municípios. Isto penso que seria gravoso para as populações, porque em primeiro lugar é necessário que a criação de regiões não origine uma irresponsabilidade por parte do Estado no seu desenvolvimento; além disso em segundo lugar porque não deve ser tratado de modo igual o que é desigual conferindo iguais responsabilidades a regiões desigualmente favorecidas.

Esta a importância de uma verdadeira política por parte do Estado de atenuação dos desequilíbrios regionais. É ao Estado, é a todo o país que cabe a responsabilidade e o ónus de desenvolver as regiões até que elas possam desenvolver-se por si próprias. Teremos pois que estar atentos à forma como se desenvolve o processo da regionalização.

Outra questão delicada será a da delimitação espacial das regiões que aqui já não poderei aprofundar. Não quero deixar de vos referir porém que, sob o meu ponto de vista a região terá que ser sobretudo uma área homogénea, o mais ampla possível, dentro dos limites, porém, da identidade e dos interesses comuns, definição que parecendo abarcar o óptimo deve ser considerada como uma meta ideal decidindo-se caso a caso com base na importância relativa dos vários factores a considerar. Mas, parece-me essencial a noção de identidade própria da «vizinhança» a que atrás já referi. Na verdade se não houve esta identidade de interesses pode acontecer que ao desenvolver-se determinada área as restantes se considerem desfavorecidas porque não sentem os reflexos desse de-

envolvimento. Vejamos por exemplo, referi o aspecto da região centro a questão de Viseu e Aveiro. Sentirão os viseenses como interesse seu o desenvolvimento de Aveiro e da Zona Litoral? Mas certamente Castro Daire por exemplo tem interesse em que Viseu se desenvolva. Esta é a questão melindrosa que surge quando as regiões não são facilmente entendidas ou criadas com uma identidade de interesses inquestionável. Isto poderia ser aprofundado mediante a verificação de peso eleitoral das diversas sub-regiões dentro da região, peso eleitoral que irá significar um favorecimento das áreas em que se encontram mais eleitores.

Isto é: as áreas menos povoadas e mais carenciadas não tendo o mesmo peso eleitoral podem ver os seus interesses menos protegidos se, mais uma vez não existir a tal identidade de interesses, a tal vizinhança.

Creio que referi grande parte dos aspectos interessantes e polémicos da regionalização e creio que o que foi dito possibilitará um debate já bastante completo. Ficaria agora por aqui e esperarei por algumas perguntas ou comentários para se necessário intervir novamente.

Seguem-se as intervenções de:

Sr. Dr. Santos

Sr. Dr. Jorge Arroiteia

Sr. Dr. Venâncio Menino

Sr. António Pedro

Sr. Eng. Leal Loureiro

Sr. Cassiano Dourado,

que aqui se não reproduzem pelas razões aduzidas no prefácio.

#### Comentários às intervenções

Parece-me mais importante o debate que ouvi e que de certo modo favoreci do que a análise que fiz. É importante esta troca de impressões bem como a participação dos elementos locais que mais do que fazerem perguntas expõem o seu ponto de vista. Por isso não há respostas a dar mas apenas comentários. E destaco um, se me permitem, que é o do Dr. Menino que, neste caso, me pareceu defender uma teoria centralista chegando ou admitindo apenas a desconcentração dos serviços. Parece-me que não admitiu por razões várias a criação de regiões como entidades autárquicas com poder político próprio diferenciado da administração central. Para mim é óbvio que como regionalização na sua fase final apenas se pode entender com base na criação de autarquias regionais. Esta é a meta que, para se atingir, apresenta vários caminhos e dificuldades mas que deve estar sempre presente na análise destes problemas.

Quanto aos distritos eu não creio que eles prejudiquem a regionalização. É evidente que teria sido aparentemente mais fácil a Constituição ter criado as regiões com base nos Distritos. Não creio que tivesse sido boa solução. Penso que não deverei ser eu a explicar-vos o porquê da não consideração dos Distritos como regiões. Há inúmeras considerações que o impedem quer técnicas quer políticas. Apenas creio que o Distrito não teria capacidade ou poder suficiente, pela sua área, para constituir uma região robusta. E

creio que não vale a pena criar autarquias sem uma certa robustez porque elas soçobriam certamente originando um atraso no processo e até uma desconfiança face á descentralização. Isto é porém muito complexo para ser dito em tão pouco tempo como o que já dispomos.

Quanto ás C.C.R. elas são órgãos técnicos desconcentrados que têm uma visão técnica do problema. São serviços importantes e competentes mas convém dizer e atender a que são serviços e não forças políticas. A sua missão será sobretudo a de estudar os espaços mais indicados e as áreas a desenvolver no aspecto técnico. Deverão creio eu explicar e defender os seus pontos de vista ás populações e aos políticos porque não poderão nem quererão estou certo definir autocraticamente as regiões segundo o seu ponto de vista.

No que se refere á «pequenez» do território continental que não mereceria ser regionalizado creio que isso também não corresponde à verdade nem constitui argumento. Há inúmeros assuntos e numerosos poderes que devem ser exercidos em áreas diferenciadas do todo nacional. Creio que não haverá que ter medo da «balcanização» ou da pulverização do poder por várias entidades porque como já disse, não se trata de dividir poderes mas encontrar a melhor maneira de o poder que é só um — o do Estado e da Nação — poder ser exercido.

## **SOCIEDADES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

*Por: Dr. Joaquim Fernando Nogueira (★)*

**(★) Assistente da Faculdade de Direito de Coimbra e Vice-Presidente da Comissão de Coordenação da Região Centro.**



## **SOCIEDADES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL ★**

### **I**

#### **Assimetrias Regionais**

Portugal é um país em que as disparidades ou assimetrias regionais são particularmente acentuadas em especial quando se compara a faixa litoral entre Braga e Setúbal com o restante território nacional. Quer isto dizer que o crescimento económico se processa de forma desordenada no espaço português concentrando-se preferencialmente nas áreas polarizadas pelas cidades de Lisboa e do Porto.

Os inconvenientes de tal estado de coisas são hoje pacificamente reconhecidos e podem resumir-se a duas ideias base. Uma primeira reconduz-se ao facto de os desequilíbrios regionais existentes constituírem um factor de injustiça para com aquela parte da população que, apesar de tudo, teima em manter-se nas zonas desfavorecidas. A segunda resulta da verificação do aumento de deseconomias externas nos polos de desenvolvimento mais concentrado.

Ao fim e ao cabo o desenvolvimento económico não harmónico do todo nacional parece provocar, de uma forma ou de outra, a diminuição do bem-estar no conjunto do país e uma acrescida fragilidade da economia portuguesa.

- ★ Esta comunicação deve muito de si ao que foi lido pelo apresentante, entre outros, nos seguintes textos e estudos: «Livro Branco sobre a Regionalização» publicação da responsabilidade da Secretaria de Estado da Administração Regional e Local do Ministério da Administração Interna durante a vigência do VI Governo Constitucional; «As Sociedades de Desenvolvimento Regional e o seu reflexo no desenvolvimento da Região Centro», estudo de Manuel Carlos Lopes Porto, publicado no nº 1 do «Boletim da Comissão de Planeamento da Região Centro», Janeiro-Março, 1974; «Formas Institucionais para o Planeamento e Desenvolvimento Regionais», estudo de José Luis da Cruz Vilaça, publicado no nº 5 do «Boletim da Comissão de Planeamento da Região Centro»; «As Sociedades de Desenvolvimento Regional instrumento activo de uma política de regionalização do desenvolvimento - Critérios de acção e princípios de base para um regime jurídico», de José Luis da Cruz Vilaça, separata da Revista Scientia Jurídica, tomo XXVIII, nos. 157-159, Janeiro-Junho de 1979.

Existe, por isso, uma especial responsabilidade por parte dos poderes públicos no sentido de se envidarem esforços e promoverem acções que contribuam para a ultrapassagem desta situação quer porque um dos valores fundamentais do regime democrático é a prossecução de um melhor nível de vida para todos os cidadãos, quer ainda porque o desafio já aceite da integração europeia arrasta consigo dificuldades, porventura insuperáveis, se nada se fizer para atenuar os desequilíbrios agora existentes.

Mas para que os poderes públicos saibam como actuar, é de toda a evidência que é imprescindível proceder à detecção e diagnóstico das causas que originaram tal situação. Por nossa parte, estamos em crer que elas são múltiplas e interdependentes, indo desde as históricas e sociais até às económicas e políticas. Não é, porém, nossa intenção desbravá-las aqui ou tão só descrevê-las ainda que sumariamente, antes apontaremos, por razão de simplicidade de análise, aquela que nos parece determinante, ou seja, o sistema centralizador e macrocéfalo que desde há muito tempo vinha cerceando, voluntária ou involuntariamente o desenvolvimento regional.

Com efeito, foi a centralização da capacidade de decisão política, económica e financeira, nos grandes centros do litoral e em particular em Lisboa que determinou a localização das grandes indústrias e empresas de serviços nesses mesmos centros, dada a necessidade imperiosa de acesso expedito aos canais de informação, comunicação e decisão que a instalação e desenvolvimento de tais actividades pressupõem.

É evidente, por outro lado, que os recursos naturais das regiões do interior eram e são como que sugados pelo dinamismo e força atractiva do litoral e para aí vão sem qualquer transformação sendo depois importados já como produtos acabados com o consequente prejuízo para as regiões de origem que ficam a perder sistematicamente nas suas relações de troca com o litoral.

Mais do que isso são as próprias pessoas das regiões periféricas que, não tendo outra alternativa se aí permanecerem que não seja a de se ocuparem numa agricultura ultrapassada e pouco rentável, acompanham o movimento dos próprios recursos naturais das suas regiões, mas desta feita numa ida quase sempre sem regresso com a consequente desertificação humana das zonas de origem onde ficam apenas os habitantes menos dinâmicos ou mais idosos.

Os próprios aforros dos habitantes do interior são, graças a um sistema bancário também ele viciado e instrumento de uma política centralizadora, canalizados para os grandes polos de desenvolvimento do litoral contribuindo assim para agravar os desequilíbrios existentes.

Tudo contribui afinal para o que o valor fundamental que a efectivação concreta do princípio da igualdade de direitos e oportunidades para todos os cidadãos seja uma mera afirmação de princípio já que as zonas interiores ficam dia a dia mais pobres em recursos naturais, população e capitais.

Isto mesmo foi reconhecido pelo regime democrático e alguns passos foram já dados para tornear este estado de coisas. Limitar-nos-emos a referir aqui os que nos parecem mais relevantes e foram não apenas enunciados mas também executados.

Estão neste caso o diploma legal que define as atribuições das autarquias locais e a competência dos seus órgãos e bem assim a «lei das finanças locais» que atribui às autarquias os recursos financeiros indispensáveis para a prossecução de uma actividade autónoma para o desenvolvimento local.

É na verdade inequívoca a existência dum movimento de reforço do poder local, primeiro e indispensável passo para o desenvolvimento regional. Trata-se da disseminação e distribuição espacial daquela capacidade de decisão a todos os níveis que vimos ser a principal causa das assimetrias e que, até num passado bem próximo, estava monopolizada pelos grandes centros.

Um outro exemplo de medidas já tomadas, que leva em linha de conta a necessidade de regionalizar serviços e de descentralizar competências, foi a criação e o início de funcionamento dos Gabinetes de Apoio Técnico, os quais exercendo a sua acção em todo o país junto dos agrupamentos de concelhos podem vir a ser, nos casos em que o não são já, um factor determinante no sentido de facultar um precioso auxílio técnico à acção das autarquias. Assessoria técnica esta que tem a vantagem de ser exercida por quem vive os problemas locais e os conhece de perto já que constituiu uma experiência notável e até agora bem sucedida de fixação de técnicos na periferia. Assim isto se reconheça e não se neguem agora os meios financeiros e os recursos humanos necessários para a prossecução da sua actividade, pois se tal acontecesse, não era apenas mais uma experiência que falhava; era também e sobretudo um motivo de desânimo para quantos com entusiasmo e pundonor muito fizeram e sofreram para a pôr em marcha.

Porém, se as medidas já enunciadas representam um avanço nítido no processo de regionalização elas são todavia manifestamente insuficientes. E a razão é simples.

É que são tais as carências em infraestruturas e em equipamentos base, que por maior que seja a vontade dos autarcas, e ela é incomensurável, e por maior que seja a boa vontade dos técnicos que os coadjuvam, não é pensável que nos anos mais próximos o poder local possa fazer muito mais do que saneamentos, electrificação, abastecimento de águas ou abertura de caminhos.

Mas ainda que outras fossem as suas disponibilidades, quer de tempo quer financeiras, sempre escaparia à sua dimensão e funções próprias a possibilidade de contrariarem a fuga atrás descrita dos recursos naturais, população e capitais para os grandes centros polarizadores.

Por outras palavras não é possível reequilibrar o país apenas com o esforço dos municípios actuando isoladamente. Trata-se de uma tarefa gigantesca para execução da qual é não apenas necessário o contributo do poder local como ainda o da iniciativa privada e do próprio Estado.

Sucedede que o Estado democrático através dos governos que o têm representado mostra estar já sensibilizado para o problema e disposto quando menos a facultar os instrumentos legais e financeiros à prossecução de tal objectivo. Na verdade e a título de exemplo recente a publicação em 1980 do «Livro Branco sobre Regionalização» foca estes e outros aspectos do problema e abre com a seguinte afirmação: «o problema da regionalização e do desenvolvimento regional constitui, hoje, um dos principais desafios políticos que se deparam à democracia portuguesa».

Ora este desafio só se pode vencer com o lançamento de uma correcta política de desenvolvimento regional que deve ter por objectivo primeiro a fixação das populações nas suas regiões de origem o que por sua vez depende do aumento do rendimento e da melhoria da qualidade de vida dessas mesmas populações.

Urge, por isso, que a Administração Central se abalance na tomada de novas medidas de carácter institucional sem as quais será utópico pensar como exequível este desiderato. Entre elas distinguirmos:

implementação das regiões administrativas e definição da composição e competências dos respectivos órgãos;

regulamentação e implementação da lei da delimitação das acções da Administração Central, Regional e Local em matéria de investimentos;

definição das regiões plano;

desconcentração e coordenação a nível regional dos diversos sectores da Administração Central.

Porém, para a prossecução de uma correcta política de desenvolvimento regional não bastará o recurso a instrumentos de cariz institucional e administrativo e importa, outrossim, lançar mão de instrumentos no domínio das infraestruturas e equipamentos e sobretudo fiscais e financeiros que correctamente implementados galvanizem para uma acção conjugada quer as autarquias quer os agentes económicos privados que exercem a sua actividade nas zonas mais desfavorecidas.

Ora é um instrumento deste último tipo que constitui o objecto imediato da comunicação que hoje apresentamos. Trata-se das Sociedades de Desenvolvimento Regional.

## II

### Sociedades de Desenvolvimento Regional

#### 1 - Pequeno resumo histórico

Foi na lei de delimitação dos sectores público e privado, lei n.º 46/77, de 8 de Julho, que pela primeira vez o legislador português fez menção expressa à possibilidade de criação de Sociedades de Desenvolvimento Regional. A ideia não era já então inteiramente nova porquanto a Comissão de Planeamento da Região Norte havia sugerido em momento anterior a necessidade da constituição de sociedades deste tipo. Também a Comissão de Planeamento da Região Centro (1) teve oportunidade de acarinhar, desenvolver e trabalhar a ideia, de tal modo que se pode dizer que existe algum contributo seu nos objectivos e princípios fundadores que acabaram por informar a regulamentação definitiva das Sociedades de Desenvolvimento Regional vertida no decreto-lei n.º 499/80, de 20 de Outubro.

Com efeito foi através deste diploma legal, da responsabilidade do VI Governo Constitucional, que finalmente foi dado corpo jurídico e consagrado legalmente o regime das Sociedades de Desenvolvimento Regional.

Feita uma breve sùmula histórica sobre o aparecimento na ordem jurídica portuguesa das referidas sociedades, cumpre agora enunciar qual a sua noção e forma, quais os objectivos principais a prosseguir e os meios colocados à sua disposição para os alcançar e por último desenhar em traços largos as regras da sua organização e funcionamento, procurando sempre relacionar o que se for dizendo com a meta para que elas se propõem contribuir, isto é, o desenvolvimento harmónico do todo nacional através do combate às profundas assimetrias inter e intra-regionais.

---

(1) Em 1978, a Comissão de Planeamento da Região Centro promoveu a realização de um estudo económico-jurídico subordinado ao tema «Sociedades de Desenvolvimento Regional» que, levado a cabo por José Luís da Cruz Vilaça, à altura assistente da Faculdade de Direito de Coimbra e consultor da referida Comissão, foi publicado no n.º 5 do «Boletim da Comissão de Planeamento da Região Centro», sob o título «Formas Institucionais para o Planeamento e Desenvolvimento Regionais». Posteriormente este trabalho foi objecto de publicação autónoma tendo sido enriquecido com a inclusão de um projecto de decreto-lei e de um projecto de estatuto-tipo.

## 2 - Noção e Forma

O próprio preâmbulo do diploma agora em análise, decreto-lei n.º 499/80, de 20 de Outubro, diz a determinado passo que as Sociedades de Desenvolvimento Regional constituem «uma instituição cuja finalidade primordial é a de contribuir para a revitalização económica das regiões, nomeadamente das que sofrem de factores depressivos de carácter estrutural».

Temos assim que as Sociedades de Desenvolvimento Regional são uma instituição que visa vitalizar a economia das regiões menos favorecidas. Digamos que é esta a pedra de toque ou a filosofia implícita que informa todo o regime jurídico de tais sociedades.

Dentro do conceito lato de instituição é porém o art.º 1.º do decreto-lei em apreço que nos permite dar uma maior concretização ao carácter institucional que estas sociedades assumem ao definir as SDR como «instituições especiais de crédito».

As SDR são portanto instituições especiais de crédito cujo objecto, segundo o mesmo art.º 1.º, é «realização de operações financeiras, a promoção do investimento produtivo e a prestação de serviços conexos, na área da respectiva região» e cuja finalidade é o apoio ao desenvolvimento económico-social dessa mesma região.

★

★

★

Por sua vez as SDR enquanto instituições de crédito devem constituir-se nos termos do art.º 2.º do decreto-lei n.º 499/80, de 20 de Outubro (2) sob a forma de sociedade anónima de responsabilidade limitada. Acrescentaremos desde já, sem prejuízo porém de desenvolvimento superveniente, que elas são também sociedades de economia mista, no sentido de que podem participar no seu capital social quer o Estado e outras pessoas colectivas de direito público, instituições de crédito e parabancárias, autarquias locais, pessoas colectivas ou singulares de direito privado, etc. .

Pelo exposto é-nos lícito extrair desde já uma primeira conclusão qual é a de que o legislador reconhece que o desenvolvimento económico e social regional, pelo menos quando prosseguido através das SDR, é tarefa em que devem unir esforços o Estado, as autarquias locais e a iniciativa privada.

★

★

★

---

(2) De aqui em diante qualquer referência ao decreto-lei n.º 499/80, de 20 de Outubro, pelo que sempre que se fizer referência a qualquer artigo é a esse diploma que nos referimos.

### 3 - Objectivos e Instrumentos

Analisando agora as atribuições das SDR (art.º 11.º) verifica-se que no fundamental o que se espera delas é que «promovam o aproveitamento eficaz da poupança na respectiva área geográfica, bem como a captação de outros recursos financeiros, nomeadamente dos emigrantes portugueses, aplicando-se em empreendimentos de reconhecido interesse económico e social, em conformidade com as orientações definidas nos planos económicos e com os objectivos de política de desenvolvimento regional». Significa isto que o poder central reconhece ser de primordial importância que os aforros originários em determinada região, ou mesmo aqueles que, não o sendo, foram amealhados no estrangeiro por emigrantes naturais dessa mesma região, não continuem a ser na sua quase totalidade canalizados para fora dessa área (3), através de um sistema bancário que, como já referimos, era e é ainda hoje um sistema centralizador que acaba por servir quase exclusivamente as zonas mais desenvolvidas do país. Por outras palavras, as SDR devem antes de mais constituir um instrumento através do qual os capitais aforrados em determinada área possam ser postos, através de investimentos de reconhecido interesse económico e social, ao serviço do desenvolvimento dessa mesma área.

Em seguida (art.º 12.º), a lei indica quais as actividades que as SDR podem desenvolver para a satisfação daquele desiderato. Em termos gerais pode dizer-se que às SDR compete: apoiar e promover a formação de novas empresas relevantes para o desenvolvimento auto-sustentado da área geográfica em causa; elaborar estudos técnico-económicos e projectos de novos empreendimentos de interesse para a área e dar assessoria técnica aos autores de empreendimentos já em curso ou de empresas já em laboração e promover a organização de cursos de formação e aperfeiçoamento profissional que se prendam com as necessidades das empresas que exercem a sua actividade na região abrangida.

Para levar a bom termo estas acções são designadamente cometidas às SDR (art.º 13.º): possibilidades de participação, nos limites estabelecidos na lei (art.º 17.º), no capital de sociedades constituídas ou a constituir na área da sua actuação; realização de operações de crédito de médio ou longo prazo com finalidades específicas cujos titulares passivos tanto podem ser empresas de áreas de actuação muito diversificadas, desde que de reconhecida utilidade para o desenvolvimento económico da região, como ainda autarquias locais e entidades que explorem serviços de interesse público, local ou regional, desde que os empréstimos se destinem ao financiamento de infraestruturas e equipamentos sociais necessários ao desenvolvimento económico da área e, por fim, profissionais livres que pretendam renovar equipamentos ou instalar-se na área das SDR desde que a respectiva especialidade seja de particular interesse para a região. Podem também as SDR (art.º 15.º) participar, em determinadas condições, em operações de reestruturação relativas a empresas que exerçam a sua actividade na área e que estejam em situação de desequilíbrio financeiro mas que, apesar disso, revelem viabilidade económica. Acessoriamente constituem ainda obrigações das SDR (art.º 16.º): colaborar com as autarquias

---

(3) Ver a propósito o artigo de Manuel Carlos Lopes Porto, «Desequilíbrios regionais e emigração», publicado no n.º 1 da «Revista Prospectivas» da Fundação Oliveira Martins.

locais na realização do desenvolvimento económico da região, em termos de preservar o equilíbrio ecológico, o património cultural e artístico da região e a qualidade de vida das populações; participar na implantação de parques industriais e na criação de pólos de desenvolvimento regional; colaborar nas actividades de planeamento económico regional; celebrar, a título temporário, contratos de gestão com entidades detentoras de empreendimentos com interesse económico e social para a região.

Em jeito de síntese poderá afirmar-se que as SDR tendo embora por natureza uma actividade predominantemente financeira, exercida através do recurso a capitais de natureza mista mas que se pretende sejam em grande medida oriundos de pessoas de direito privado que residam na área da sua actuação ou de emigrantes que daí sejam naturais, não esgotam a sua acção nesse âmbito. E compreende-se porquê.

Na verdade, se, para o desenvolvimento das zonas mais desfavorecidas, é necessário apoiar financeiramente as pequenas e médias empresas (a formar ou já formadas mas com dificuldades estruturais de financiamento), não menos imperioso se torna, dadas as dificuldades com que este tipo de empresas lutam em matéria de mão-de-obra qualificada, organização e métodos de gestão, conhecimentos técnicos e científicos, etc. , contribuir para a formação e aperfeiçoamento de pessoal qualificado, para a divulgação de conhecimentos técnico-científicos, para a promoção de mercados com vista ao escoamento das produções regionais. Por outras palavras e na linha do que afirmámos já na primeira parte desta comunicação as assimetrias regionais não têm a sua origem exclusiva na falta de capacidade financeira das regiões mais desfavorecidas, mas também no não aproveitamento dos recursos naturais pela sua transformação «in loco», para o que é necessário conhecimento de técnicos de fabrico e mão-de-obra especializada, e ainda no fluxo migratório das suas populações para os centros polarizadores tradicionais.

Por essa razão reputamos as SDR como um instrumento potencialmente eficaz ao serviço do desenvolvimento regional na medida em que ao não se limitarem à realização pura e simples de operações financeiras e indo ao ponto de promoverem directamente o investimento produtivo e de prestarem serviços conexos de formação e aperfeiçoamento profissional e divulgação técnico-científica, poderão constituir um meio de ataque válido aos desequilíbrios inter e intra-regionais actualmente existentes.

Se as SDR levarem a bom termo esta sua triplice actividade funcional acabarão não apenas por contribuir para que não haja deslocções significativas para os grandes centros dos capitais formados nas regiões menos desenvolvidas, como ainda por criar condições para que os recursos naturais da região sejam aí transformados e, finalmente, por gerar oportunidades de emprego e valorização profissional para os elementos da sua população activa que de outro modo teriam de demandar novos horizontes.

★

★

★

Importa agora referir quais os meios financeiros de que as SDR podem dispôr para executar as atribuições que lhes são conferidas por lei. Em primeiro lugar, como é óbvio,

será através do seu próprio capital social, que não pode ser inferior a 200 000 contos, 160 000 dos quais têm de estar subscritos no momento da sua constituição (art.º 2.º), e reservas. Depois as SDR podem ainda obter recursos, para financiamento das suas operações: emitindo obrigações; aceitando depósitos em moeda estrangeira da parte de emigrantes por um prazo não inferior a um ano e ainda depósitos, pelo mesmo período de tempo mínimo, realizados por autarquias locais da área onde exerçam a sua actividade; contraindo, em determinadas condições, empréstimos a médio e longo prazo junto de instituições de crédito nacionais e estrangeiras, etc. (art.º 19.º).

São assim múltiplas e variadas as formas de obtenção de recursos financeiros por parte das SDR o que corrobora o empenho e abertura com que o legislador encarou a sua constituição. Este facto é tanto mais de enaltecer quanto é certo que, como repetidamente temos vindo a afirmar as SDR são instituições especiais de crédito em cujo capital podem e devem participar pessoas de direito privado. Trata-se por isso do reconhecimento salutar de que não pode haver desenvolvimento regional sem a cooperação participada e activa das próprias populações ao lado do Estado e das autarquias da área da região.

Esta mesma ideia tem expressão em numerosas outras soluções apresentadas pela lei. Assim sucede, por exemplo, no que respeita à composição dos órgãos sociais das SDR, matéria que adiante desenvolveremos, bem como na enumeração que a lei faz dos potenciais subscritores de acções privilegiadas.

Com efeito, sendo as SDR, como vimos já, sociedades anónimas, o seu capital social é representado por acções que são livremente transmissíveis nos limites gerais do direito (art.º 3.º). Podem contudo essas acções ser de dois tipos, ou ordinárias ou privilegiadas. As acções privilegiadas, como a designação indica, conferem aos seus titulares direitos especiais. De entre eles destacamos a atribuição de uma remuneração mínima anual durante os cinco primeiros anos de exercício e a estipulação da impenhorabilidade de tal tipo de acções nos mesmos termos dos estabelecidos para os títulos e certificados de dívida pública (art.º 5.º). Ora, a subscrição de acções privilegiadas está vedada quer ao Estado quer a outras pessoas colectivas de direito público que não tenham qualquer relação directa com o local da área de actuação da SDR e, bem assim, às instituições de crédito e parabancárias ainda com estabelecimento na área da região em causa (arts. 3.º e 4.º). Por outras palavras, as pessoas colectivas indicadas apenas podem subscrever acções representativas do capital social de natureza ordinária, o que deixa entrever que o espírito do legislador está informado da intenção de que aquelas intervenham no processo apenas ou preferencialmente para lhe dar credibilidade (4).

Por outro lado, quando a lei atribui a faculdade de pessoas singulares naturais da região ou aí residentes e emigrantes daí originários subscreverem acções privilegiadas, mais não está a fazer do que a estimular pensadamente a participação de capitais privados no capital social da instituição. Ao lado das pessoas singulares atrás indicadas

---

(4) As SDR podem também emitir obrigações ordinárias e especiais. Estas últimas são designadas por «obrigações regionais» e só podem ser subscritas pelas entidades que gozam do direito de subscrição de acções privilegiadas e, tal como estas, conferem aos seus titulares direitos especiais (artigos 20º e 21º).

podem ainda ser subscritores de acções privilegiadas, entre outros, as autarquias, as associações sem fins lucrativos e outras pessoas de utilidade local.

Em suma pode inferir-se de tudo quanto fica dito que a participação do Estado e de outras pessoas de direito público de âmbito não estritamente regional, no capital social das SDR, é desejada na medida em que pode gerar o clima de confiança indispensável para a sua formação e arranque. Já no que respeita às autarquias, pessoas de utilidade pública local, e pessoas singulares, essas são estimuladas, através de incentivos como o agora referido, a participarem na formação do capital social e na gestão das sociedades a criar, com o propósito de que as forças vivas da região, de que elas são expressão, assumam o processo como seu, com o indispensável empenho com que o desenvolvimento regional deve ser orientado.

#### 4 - Organização e funcionamento

Os órgãos sociais das SDR são a assembleia geral, o conselho geral, o conselho de administração e o conselho fiscal. A regulamentação da composição e competência destes órgãos será feita nos estatutos das SDR cuja aprovação cabe aos Ministros da Administração Interna e das Finanças e do Plano. Todavia a lei regulamenta ela própria de forma imperativa alguns pontos referentes a esta matéria.

Assim estabelece (art.º 28.º) que um dos membros do conselho de administração e o presidente do conselho fiscal são nomeados pelo Conselho de Ministros, sob proposta dos Ministros da Administração Interna e das Finanças e do Plano ou deste e do respectivo governo regional, ouvida a CCR da respectiva área, de entre pessoas de reconhecida idoneidade e competência designadamente em matéria de economia regional. Podem os membros assim nomeados, satisfeitos determinados condicionalismos legais, determinar a suspensão das deliberações que considerem gravemente contrárias aos interesses nacionais ou regionais que às SDR compete prosseguir:

Uma outra estipulação que obteve acolhimento na lei foi a de que os membros dos órgãos sociais exercem as suas funções por períodos de três anos, renováveis uma só vez. Por fim retira-se ainda que deve ficar assegurada uma representação adequada, no conselho geral da SDR, das autarquias locais da área onde exerçam a sua actividade, das organizações económicas, sociais e profissionais existentes na região, dos organismos regionais de planeamento e dos trabalhadores da instituição.

★

★

★

Pode dizer-se que uma primeira e importante norma que condiciona o funcionamento das SDR está inserida no grupo de regras que estabelece o regime da sua constituição. Assim no requerimento para constituição as SDR devem apresentar uma

exposição dos seus objectivos e das linhas gerais de programação, a curto e médio prazo, da actividade prevista para a instituição (al. c.), do n.º 1 do art.º 7.º). Aceita-se a inteligência dos motivos do preceito enquanto medida preventiva cuja finalidade é a de oferecer base informativa para que os Ministros da Administração Interna e das Finanças e do Plano afirmem, como condição para autorizarem a constituição das SDR, a sua viabilidade e a conformidade dos seus propósitos às grandes linhas de planeamento económico nacional e a um efectivo desenvolvimento regional.

Na mesma linha de pensamento está ainda prevista (art.º 32.º) a possibilidade de as SDR celebrarem com o Estado contratos programa, segundo os quais - mediante compromisso prévio daquelas instituições de que cumprirão determinados objectivos, globais ou sectoriais em devido tempo submetidos à apreciação dos Ministros da Administração Interna e das Finanças e do Plano e que estejam em conformidade com as grandes linhas do planeamento económico e social - o Estado concederá às SDR os seguintes tipos de assistência financeira: garantia de remuneração mínima a pagar aos titulares de acções privilegiadas, durante os primeiros cinco exercícios sociais, nos termos da alínea a) do art.º 5.º; bonificação de juros relativamente aos empréstimos obrigacionistas a emitir pelas SDR, por forma que a remuneração dos seus titulares seja adequada às condições prevalentes nos mercados financeiros, sem que daí resultem encargos incomportáveis para a capacidade daquelas instituições e tendo em consideração o interesse das aplicações a financiar com aqueles empréstimos; comparticipação, nas percentagens que forem acordadas, nos custos de formação e valorização profissionais dos trabalhadores das SDR; comparticipação, em condições a definir, nas acções de divulgação das potencialidades económicas e sociais da região, a empreender pelas SDR com vista à atracção de capitais ou de quadros técnicos, numa perspectiva de descentralização do desenvolvimento.

Por outro lado as SDR podem, nos termos dos números 2 e 3 do art.º 10.º, mediante autorização dos Ministros da Administração Interna e das Finanças e do Plano, ouvidos o Banco de Portugal e as Comissões de Coordenação Regional da respectiva área, proceder à abertura de sucursais na área onde a SDR exerça a sua actividade se tal for ditado pelas necessidades económico-financeiras regionais e locais e, bem assim, criar outras formas de representação social adequada à prossecução das suas finalidades próprias no território nacional ou estrangeiro.

Cabe-lhes igualmente a faculdade de livremente contratarem com instituições de crédito a utilização de serviços destas para a efectivação de cobranças e pagamentos, transferências de fundos e outras operações compatíveis com a prossecução das suas finalidades próprias (art.º 26.º).

Noutro contexto, a lei (art.º 33.º) impõe que os serviços públicos, as autarquias locais e os organismos de planeamento económico prestem às SDR a possível colaboração, com vista à prossecução das atribuições que a estas cabem no âmbito regional.

★

★

★



### III

#### Conclusão

De tudo quanto ficou já dito resulta que as SDR são instituições especiais de crédito cuja principal novidade consiste no facto de poderem contar com a participação de capitais privados e públicos e na conseqüente co-responsabilidade de gestão de entidades das duas naturezas apontadas que, para o efeito, terão representação nos respectivos órgãos sociais. Esta circunstância consagra o reconhecimento por parte dos poderes públicos de que o contributo e o empenho dos agentes económicos privados locais para o desenvolvimento das suas regiões é não só conveniente como imprescindível.

Depois as SDR enquanto instituições de crédito oferecem uma outra particularidade fundamental quando comparadas com os bancos tradicionais, qual é a de não se limitarem a simples acções de investimento determinadas pela razão exclusiva da busca do lucro, antes devendo orientar a sua actividade para acções também elas rentáveis mas cujo fim último e determinante é a prossecução do desenvolvimento regional. Por isso as SDR ao lado da promoção do investimento e da concessão de crédito deverão ainda ser dotadas de capacidade técnica para inventariarem potencialidades, procederem a estudos de viabilidade, tomarem a iniciativa de empreendimentos e acompanharem mesmo a sua gestão, levarem a cabo acções de formação e aperfeiçoamento profissional e divulgarem técnicas de produção.

Neste contexto é lícito afirmar que a Região Centro está duplamente carecida de uma sociedade deste tipo. Primeiro porque, à semelhança do país, a nossa região apresenta um litoral muito desenvolvido quando comparado com o interior. Depois porque o nosso litoral, pese embora a capacidade de iniciativa e o dinamismo a todos os títulos louváveis das nossas populações da beira-mar, também ele se mostra insuficientemente competitivo em relação às áreas correspondentes do norte e do sul, incluindo nesta o próprio Alentejo-litoral onde se regista um esforço nacional no sentido do progresso dessa zona traduzido na localização em Sines de um complexo industrial que tem mobilizado vultuosas verbas.

Por último gostaríamos de deixar bem explícito que o entusiasmo naturale legítimo que nos advém da consagração legal das SDR como instrumento privilegiado para a prossecução do desenvolvimento regional, não deve perturbar a lucidez de espírito nem as cautelas necessárias que se devem tomar para pôr em marcha o processo de constituição de uma Sociedade de Desenvolvimento Regional e, posteriormente, para orientar os seus

primeiros passos. A lei tutela de algum modo estes interesses, por exemplo, ao vedar determinadas acções à esfera de actuação da sociedade que de outro modo poderia encaminhar-se para operações demasiado arriscadas ou para fins que não devem ser os seus, ou ainda quando fixa limites máximos de determinadas participações no capital social, do volume de operações de crédito e montante global das responsabilidades a assumir pelas sociedades.

Contudo, o bom senso aponta para que se vá mais longe nos cuidados a tomar acautelando tempestivamente riscos futuros que o legislador não previu nem podia prever.

Convém, por isso andar devagar para chegar depressa, com passos lentos mas firmes, quer no que respeita à constituição propriamente dita da futura sociedade, quer ainda no que concerne aos seus primeiros actos de gestão depois de constituída. Um aspecto parcelar mas não despiciendo será desde logo a definição do âmbito territorial e da localização que deve constar dos estatutos das sociedades a constituir. Importa para este efeito pôr de lado bairrismos fúteis quer por parte dos que julguem falsamente superiores quer por parte dos que injustificadamente julguem poder vir a ser colocados em situação de dependência. A tarefa que nos une é demasiado nobre para que possa sucumbir perante falsas questões ou perante caprichos estéreis. Ainda relativamente ao âmbito territorial é oportuno referir que toda a filosofia do diploma legal (5) e bem assim os princípios económicos que devem orientar uma correcta política de desenvolvimento regional apontam no sentido de que a área geográfica de actuação de qualquer Sociedade de Desenvolvimento Regional deve ser suficientemente vasta para que possa abranger zonas complementares em recursos e estruturas produtivas, mas não tão ampla que prejudique ou perturbe a verificação de imprescindíveis factores de aglutinação de ordem histórica e de uma certa comunhão de interesses económicos e sociais. Importa também que a formação do capital social obedeça a critérios de distribuição norteados pelo desejo rigoroso de um sã equilíbrio quer espacial quer pessoal, neste último caso no sentido da busca da correcta proporção que há-de caber ao capital público e ao capital privado.

As Sociedades de Desenvolvimento Regional não serão o instrumento decisivo ou sequer dos mais importantes para pôr termo às assimetrias inter e intra-regionais do nosso país e da nossa região. Porém é um dos primeiros que não revestindo um carácter meramente estrutural se mostra factível. Daí que, como se deseja, se a Região Centro vier a ser pioneira neste campo terá uma responsabilidade acrescida porquanto um fracasso nessa eventual experiência não representaria apenas mais um investimento falhado mas ainda e sobretudo forte motivo de desânimo para os crentes da regionalização e pretexto crítico a explorar sabiamente pelos seus inimigos.

---

(5) Repare-se, por exemplo, nas referências constantes à expressão «região» que tem já hoje um certo estigma e ainda, noutra sentença, na exigência de um capital social mínimo de 200.000 contos.

## **O PLANO INTEGRADO DA BEIRA ALTA**

*Por: Dr. João Casaleiro Carvalho Costa (★)*

(★) Economista-Técnico da Comissão de Coordenação da Região Centro.



## **O PLANO INTEGRADO DA BEIRA ALTA**

### **0. INTRODUÇÃO**

O propósito da presente comunicação é, fundamentalmente o de dar a conhecer as razões que justificam a necessidade de se elaborar um Plano Integrado para o Desenvolvimento da Beira Alta, bem como as linhas gerais de actuação que um empreendimento deste tipo em nosso entender determinam.

Para isso iremos porém começar a fazer uma breve avaliação dos instrumentos que pensamos estar actualmente mais vocacionados para o Desenvolvimento Regional em Portugal.

Depois e na perspectiva da nossa adesão à C.E.E., tentaremos esboçar o mecanismo da Política Regional Comunitária e adiantar algumas considerações que neste domínio a nossa integração suscita.

E finalmente, deter-nos-emos nos objectivos que foram definidos e se esperam alcançar no médio prazo no Plano Integrado da Beira Alta, bem como na fase actual da sua elaboração.



## 1. O DESENVOLVIMENTO REGIONAL EM PORTUGAL

Parece-nos fora de dúvida que entre nós são recentes as preocupações de desenvolvimento regional. Com efeito «Nunca houve Política Regional em Portugal embora de há muito se fale de desequilíbrios regionais e da necessidade de os corrigir» (1).

No entanto, a partir de Abril de 1974, prestou-se certamente mais atenção do que antes aos problemas da descentralização e do desenvolvimento das regiões mais desfavorecidas.

Tratam-se com efeito de dois aspectos em nosso entender de difícil separação, e que têm sido ultimamente considerados de forma um tanto dispersa, como tentaremos em seguida demonstrar, ao rever alguns dos diplomas legais que pensamos para eles apontam de uma forma mais nítida.

Antes de mais, a lei 1/79 de 2 de Janeiro chamada das Finanças Locais, ao reforçar a autonomia financeira das autarquias locais, aparece-nos claramente como uma medida fundamental para a consolidação do poder local, que é efectivamente um passo decisivo no caminho da descentralização e terá ido certamente ao encontro dos legítimos interesses das populações locais.

Depois, a criação das Comissões de Coordenação Regional (C.C.R.) pelo Decreto-Lei n.º 494/79, de 21 de Dezembro, a quem incumbe «(...) exercer, no respectivo âmbito regional, a coordenação e compatibilização das acções de apoio técnico, financeiro e administrativo às autarquias locais e executar, no âmbito dos planos regionais e em colaboração com os serviços competentes, as medidas de interesse para o desenvolvimento da respectiva região, visando a institucionalização de formas de cooperação e diálogo entre as autarquias locais e o poder central» (2), constitui sem dúvida um outro aspecto fundamental na história recente da descentralização e do desenvolvimento regional em

---

(1) A. Simões Lopes, «Desenvolvimento Regional, I Volume/Problemática, Teoria, Modelos», Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa 1979, pp. 331.

(2) Artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 494/79 de 21 de Dezembro.

Portugal, agora porém já não ao nível financeiro como o anterior, mas no domínio tão necessário da coordenação entre os diversos serviços regionais e na definição de medidas de desenvolvimento no âmbito do planeamento regional.

Também o Decreto-Lei n.º 194/80 de 19 de Junho, que criou o Sistema Integrado de Incentivos ao Investimento, já conhecido por S.I.I.I., inclui uma prioridade regional em benefício das áreas menos favorecidas do interior, a que corresponde uma ponderação de 15% no conjunto dos incentivos a conceder aos investimentos aí localizados. Parece-nos que a revisão deste diploma, que deverá vir a ser conhecida em breve, reforçará o carácter regional dos incentivos a conceder aos investimentos industriais, o que não pode a nosso ver deixar de ser também considerado como um importante instrumento de desenvolvimento e equilíbrio regionais, ao privilegiar a deslocação do capital para aquelas áreas que pouco têm recebido em troca da diminuição de população, por vezes dramática, a que têm estado sujeitas.

Finalmente, as Sociedades de Desenvolvimento Regional (Abreviadamente conhecidas por S.D.R.) criadas pelo Decreto-Lei n.º 499/80 de 20 de Outubro, vão em nosso entender na mesma linha de orientação de outras medidas já referidas por nós.

Com efeito, aquelas instituições especiais de crédito «(...) têm por objecto a realização de operações financeiras, a promoção do investimento produtivo e a prestação de serviços conexos, na área da respectiva região, e por finalidade apoiar o seu desenvolvimento económico e social (3)».

Daí que uma vez mais se continue em nosso entender a adoptar a mesma linha de política económica face ao objectivo do desenvolvimento regional.

Isto é, tem-se sobreposto à mobilidade do trabalho das regiões mais pobres para as mais ricas, a mobilidade do capital destas últimas para as mais desfavorecidas.

Parece-nos que efectivamente essa deverá ser a estratégia mais correcta a adoptar, atendendo a que se reconhece por um lado ser o capital um factor de produção com menos mobilidade do que o trabalho (4) e, por outro lado, a deslocação deste último factor «(...) não dá muitas vezes uma solução satisfatória aos desequilíbrios regionais» (5).

Por conseguinte, pensamos que a legislação que referimos está no sentido correcto para a promoção do desenvolvimento das nossas regiões mais desfavorecidas. Naturalmente outros passos foram também já dados no mesmo sentido, embora não nos esforcemos aqui por os enunciar a todos.

Mas pensamos que referimos os mais significativos face ao objectivo que nesta breve comunicação nos orienta.

No entanto, é nossa opinião que a resposta que se tem dado (e tudo indica se procurará acentuar), na canalização de recursos ao nível local e regional, carece ainda e bastante de ser racionalizada. Esta tarefa pressupõe obviamente uma participação activa

---

(3) Artigo 1.º do Decreto-Lei n.º 499/80 de 20 de Outubro.

(4) Vanhove, N. and Klassen, Leo M., «Regional Policy: a European Approach», 1980, pp. 3.

(5) Bela Balassa, «Teoria da Integração Económica», Liv. Clássica Editora, Qd. Estudos de Economia Moderna, n.º 2, 2.ª ed., pp. 311.

de todas as entidades envolvidas nos objectivos de desenvolvimento regional e, naturalmente, a sua coordenação eficaz. Mais ainda, a própria natureza do problema regional exige que sejam tomados em consideração todos os aspectos da economia regional, que naturalmente se estendem aos agentes económicos envolvidos e aos recursos escassos existentes.

Mas isso supõe afinal a existência de um plano desenvolvimento que, a não ser definido e aceite em conjunto por todas as partes, porá sistematicamente em dúvida o êxito do processo de descentralização já encetado. Descentralizar deverá ser pois desenvolver as regiões de uma forma global e, necessariamente, integrada.

Ora, enquanto não existir consenso e uma vontade real de prosseguir nesta senda, pensamos que a resolução dos nossos problemas regionais será uma vez mais adiada.

Esta é portanto uma das razões fundamentais que justificam o aparecimento de um Plano Integrado para a Beira Alta.

Mas existirá talvez um outro aspecto igualmente importante de que não queremos deixar de falar. Trata-se do aproveitamento que nos será possível retirar da Política Regional da C.E.E. . A ele nos referimos de seguida.

## 2. A POLÍTICA REGIONAL NA C.E.E.

Não nos iremos porém deter exclusivamente sobre o problema sem dúvida aliciante, de procurar saber qual deverá ser do ponto de vista regional o resultado esperado da integração de Portugal na C.E.E. .

É claro que existem quer fundamentados receios de agravamento das assimetrias actualmente existentes, quer também benefícios não menos evidentes para o nosso desenvolvimento regional.

Relativamente aos primeiros, devemos dizer que eles resultam desde logo dos efeitos da concorrência que a nossa adesão levanta por parte dos restantes Estados Membros do Mercado Comum. Com efeito, o aumento da concorrência irá implicar o declínio das unidades menos eficientes, gerando desemprego e, embora do ponto de vista teórico a mão-de-obra assim liberta possa vir a ocupar-se em unidades mais eficientes, a verdade é que isso supõe uma perfeita mobilidade do trabalho que na realidade está longe de existir. Depois, a igualização dos preços dos factores de produção para que tenderá a sua livre circulação dentro da Comunidade alargada, pode também criar problemas aquelas regiões cujo atraso económico as impede de remunerar os factores utilizados, ao mesmo nível das unidades produtivas instaladas em áreas mais ricas, e que se considera deverem ser tomadas como padrão para aquela igualização ter lugar.

Ora, na realidade, parecem ter sido efectivamente fundados os receios que a integração económica europeia suscita ao desenvolvimento das regiões mais atrasadas da Comunidade.

A comprová-lo está nomeadamente o facto de se ter assistido desde a criação da C.E.E. e até aos nossos dias, a um reforço dos instrumentos com que a Comunidade tem procurado vir ao encontro dos interesses de desenvolvimento das suas regiões mais desfavorecidas.

Assim, aos instrumentos tradicionais de política económica regional ao nível comunitário (6), mas que não visam exclusivamente o desenvolvimento regional, foram acres-

---

(6) Vanhove, N. and Klassen, Lo M., ob. cit., pp. 382.

centados novos instrumentos, aos quais a Comunidade atribuiu para aquela finalidade uma dedicação exclusiva.

Os primeiros têm sobretudo a ver com o facto de no Tratado de Roma não ter sido dedicado à Política Regional nenhum capítulo especial. Isso certamente porque se não considerou dever a problemática regional constituir um obstáculo maior ao processo de integração. Mas, por outro lado, é também verdade existirem ao longo do Tratado nítidas preocupações sobre o futuro das regiões mais pobres (7).

Aquelas preocupações puderam logo desde o início da Comunidade encontrar resposta num certo número de instrumentos de política regional.

É nomeadamente o caso da coordenação das ajudas nacionais que deveriam obedecer às mesmas características de transparência e quantificação, de especificidade sectorial e regional e de limitação da intensidade das ajudas, dentro de determinados plafonds definidos para todas as regiões, de forma a que se não viesse a falsear por esta via dos auxílios regionais, o regime da livre concorrência dentro do Mercado Comum.

Também o recurso ao Banco Europeu de Investimentos (B.E.I.) é considerado um instrumento tradicional de política regional comunitária. Trata-se com efeito de um fundo de desenvolvimento que não é orientado para proporcionar lucros numa óptica privada, e cujos empréstimos limitados a um máximo de 50% do custo dos investimentos, devem ser dirigidos para projectos de carácter produtivo de dimensão entre os 1.800 e os 280.000 contos, aproximadamente.

Depois, a secção Orientação do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (também designado F.E.O.G.A.), cujo objectivo é o de favorecer o melhoramento das estruturas agrícolas através da concessão de subsídios e da atribuição de empréstimos, sobretudo nas áreas mais atrasadas e com uma actividade agrícola predominante, constitui sem dúvida um outro instrumento importante ao serviço do desenvolvimento regional da CEE, apesar de esta secção não representar mais do que aproximadamente 5% do orçamento agrícola da Comunidade.

- 
- (7) Dentre aquelas permitimo-nos destacar nomeadamente o facto de o Tratado prever no seu artigo 92, parágrafo 3, que «poderão ser compatíveis com o Mercado Comum:
- a) os auxílios destinados a favorecer o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave subemprego;
  - b) os auxílios destinados a promover a realização de um projecto importante de interesse europeu, ou a remediar uma perturbação grave da economia de um Estado membro;
  - c) os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas actividade ou de certas regiões económicas, quando não alterar as condições das trocas de forma contrária ao interesse comum. Todavia, os auxílios destinados à construção naval existentes em 1 de Janeiro de 1957, na medida em que correspondam apenas à ausência de uma protecção alfandegária, serão progressivamente reduzidos nas mesmas condições que as aplicáveis à eliminação de direitos aduaneiros, sob reservas das disposições do presente Tratado que visam a política comercial comum em relação a países terceiros;
  - d) as outras categorias de auxílios determinados por decisão do Conselho decidindo por maioria qualificada por proposta da Comissão.

Finalmente, os artigos 54 e 56 do Tratado de Paris que instituiu a Comunidade Económica Europeia do Carvão e do Aço (abreviadamente C.E.C.A.), bem como o Fundo Social Europeu, são também considerados a par dos instrumentos anteriores, duas outras fontes possíveis de financiamento do Desenvolvimento Regional na Comunidade.

O primeiro limita-se porém à atribuição de subsídios que digam respeito aos sectores do carvão e do aço. Seja pelo apoio à recolocação em novas e seguras actividades dos trabalhadores porventura afectados pela situação de crise nas indústrias de carvão e do aço, seja ainda na participação na elaboração de estudos que se destinem à criação de novos postos de trabalho naqueles sectores, é amplamente reconhecido o papel fundamental deste instrumento como garante do equilíbrio regional na Comunidade, pelo auxílio aos sectores económicos em situação difícil.

O Fundo Social Europeu, após a revisão de 1971, passou a ter também claros propósitos de desenvolvimento regional. Isso ressalta sobretudo dos seus artigos 4 e 5, ao reconhecer-se a necessidade de intervenção do Fundo, no primeiro caso quando a situação do emprego é afectada por políticas comunitárias e, no segundo caso, quando em certas regiões, em certos sectores, ou em certos grupos de indústrias, o mercado do trabalho é afectado por dificuldades que não derivam directamente de decisões tomadas pelo Conselho de Ministros e relacionadas directamente com políticas da Comunidade, mas que resultam indirectamente do funcionamento do Mercado Comum ou que são prejudiciais a um desenvolvimento harmonioso da C.E.E. .

Ora, apesar de estes vários instrumentos com que a Comunidade desde o seu início decidiu promover o desenvolvimento regional, e que serão naturalmente postos à disposição do nosso País após a assinatura do acordo de adesão, existem ainda outros instrumentos, criados mais recentemente, e que deverão ser em nosso entender objecto de maior reflexão, porque exigem a satisfação de determinadas condições por parte dos Estados Membros.

É em primeiro lugar o caso do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (ou F.E.D.E.R. como é também conhecido), criado em 1975 (8) e revisto em 1979 de modo a englobar duas partes: a «secção-quota» e a «secção além da quota», respectivamente.

Sob a «secção-quota», os recursos do Fundo são distribuídos pelos diversos Estados Membros de acordo com uma determinada percentagem calculada com base na gravidade relativa dos problemas regionais em cada Estado no conjunto da Comunidade. Por outro lado, o apoio do Fundo deve ser solicitado pelo Governo de cada Estado Membro e é destinado às regiões a que os poderes nacionais atribuem maior prioridade. No entanto, o Fundo Regional só apoia investimentos com a participação dos governos nacionais. Por conseguinte, a actividade do Fundo nesta secção deve ser entendida como complementar da Política Regional dos Estados membros, nomeadamente na definição de regiões a assistir e na atribuição de prioridades para o efeito, e na implementação de um conjunto coerente de acções que possa efectivamente constituir uma verdadeira Política Regional.

Mais ainda, os investimentos a serem participados pelo F.E.D.E.R., devem necessariamente enquadrar-se em adequados programas de desenvolvimento regional, definidos pelas autoridades nacionais e examinados, discutidos e aprovados pela Comunidade.

---

(8) O F.E.D.E.R. foi criado em Março de 1975 pelo regulamento C.E.E. 724/75.

Desde 1978 os membros do Fundo assistiram a investimentos realizados em 75 regiões, para os quais os Estados membros apresentaram os respectivos programas de desenvolvimento regional. E uma nova série de programas deverá ser preparada para cobrir o período entre 1981 e 1985. Estes últimos deverão revelar claramente os objectivos e as restrições das acções a desenvolver, bem como enunciar as medidas de política económica e empreender nos diversos sectores económicos, sociais e de infraestruturas, e avaliar ainda o volume total do investimento requerido pelas diversas acções.

A «secção além da quota» por outro lado, deve ao contrário da anterior ser entendida como mais um instrumento de política regional especificamente comunitário, do que simplesmente um mecanismo de apoio a medidas de desenvolvimento regional definidas pelas autoridades nacionais. No entanto, até 1980, as despesas realizadas ao abrigo desta secção foram limitadas a apenas 5% da despesa total do Fundo.

Em segundo lugar, o Comité de Política Regional, que juntamente com o Comité do Fundo administra o F.E.D.E.R., tem por tarefa primordial a coordenação das políticas regionais dos Estados membros.

Importa por último extrairmos duas importantes conclusões deste breve percurso pela problemática regional das Comunidades com respeito à integração de Portugal.

A primeira é que o recurso a que o nosso País terá direito a fazer aos diversos instrumentos de Política Regional da Comunidade, deverão ser aproveitados ao máximo. Esta tarefa parece-nos ser *de facto* tão importante, quanto pensamos ser correcta a convicção de que uma vez como Estado membro da C.E.E., Portugal será sem dúvida um fortíssimo candidato aos auxílios regionais. Desde logo porque somos um País onde os desequilíbrios regionais assumem enorme gravidade, e depois também porque a nossa situação periférica na Europa, o peso e o atraso do sector agrícola nacional e o envelhecimento de parte considerável do nosso sector industrial, são alguns dos factores de que enfermam as chamadas «regiões-problema» dos actuais «Dez».

Mas não podemos esperar que a Comunidade nos substitua no trabalho que deveremos ter de fazer em definir uma verdadeira Política Regional para o País. Como dissemos já, os auxílios regionais da Comunidade devem apenas ser entendidos como medidas complementares das acções nacionais. E como referimos também na 1.ª parte desta Comunicação, pensamos que neste momento apenas existem em Portugal um conjunto de diplomas que têm inegavelmente propósitos de desenvolvimento regional, mas não constituem ainda um conjunto coerente para que se possa com legitimidade falar numa verdadeira Política Regional.

Creemos finalmente ter deixado igualmente claro que a definição de prioridades para o desenvolvimento das várias regiões a ser assistidas, bem como a elaboração de programas de desenvolvimento para estas últimas, constituem alguns dos pontos decisivos para se procurar evitar a continuação do agravamento, por vezes dramático, a que os desequilíbrios regionais em Portugal têm estado sujeitos, desde os últimos 20 anos.

Nessa perspectiva, é pois uma vez mais manifesta, a oportunidade do aparecimento de um Plano Integrado para a Beira Alta.

### 3. O PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO PARA A BEIRA ALTA

O Plano Integrado para a Beira Alta parece-nos pois estar nesta altura quanto à sua oportunidade e ao seu interesse, perfeitamente justificado.

Resta-nos assim e tal como nos propomos na introdução, explicar quais os objectivos que se pretendem atingir e quais os mecanismos que para isso deverão a nosso ver ser accionados.

Antes porém, convirá referir que não se trata de uma iniciativa original entre nós. Com efeito, desde 1978 que se constituiu uma equipa cujo trabalho tem sido o de elaborar um projecto de desenvolvimento rural integrado para as terras transmontanas. Este projecto, que pensamos encontrar-se em fase final de elaboração, aponta quer para um certo número de acções que procuram estimular o crescimento em quantidade e qualidade do produto agrícola naquela área, quer ainda para o estabelecimento de certas infraestruturas e serviços sociais básicos de apoio às populações residentes, de modo a conseguir-se que a um aumento de riqueza agrícola criada em Trás-os-Montes corresponda também uma melhoria de bem estar social.

Compreender-se-á portanto que já aqui se está pois em presença de uma óptica integrada no desenvolvimento regional, que para a Beira Alta também se procura privilegiar.

No memorando que Comissão de Corodenação da Região Centro (C.C.R./C.) elaborou relativo ao Plano Integrado da Beira Alta, foram abrangidos 32 concelhos, agrupados em oito Gabinetes de Apoio Técnico (G.A.T.) e que correspondem à área menos favorecida da Região Centro.

Com efeito, a região da Beira Alta relativamente ao total da Região Centro representa cerca de 55% da área, pouco mais de um terço da população estimada em 1979, cerca de 28% do valor do Produto Interno Bruto (PIB) em 1970 e cerca de 19% do valor do PIB industrial.

Nestas condições, resulta claramente dominante a posição do sector primário na economia regional da Beira Alta. E conhecidos os baixos índices de rendimento que esta actividade proporciona na média do Continente e que a região em causa não é excepção, não nos surpreende que em relação aos indicadores sociais normalmente utilizados para se aferir do nível de bem estar social daquelas populações, a região da Beira Alta apareça em nítida situação desfavorável no conjunto da Região Centro. É nomeadamente o caso das percentagens de fogos sem água canalizada e de consumo doméstico de energia nos totais da Região Centro de, respectivamente, 38,8 e 22,3.

Face a esta situação, foram então definidos no memoreal a que aludimos já, os seguintes objectivos gerais.

1. O reequilíbrio da rede urbana, a protecção do ambiente e a integração crescente da zona entre si, com o resto do País e com o exterior;

2. No domínio da agricultura, a orientação da produção visando a substituição de importações, uma maior ligação com outras actividades de transformação e de comercialização, o desenvolvimento de formas de cooperação e de associação e uma utilização mais racional dos recursos que aproveite ao máximo a aptidão dos solos, com vista a uma mais ampla expansão do sector.

3. No campo industrial, a dotação de infraestruturas para o melhor desenvolvimento das actividades ligadas ao aproveitamento dos recursos e factores produtivos locais, com relevo para as indústrias agro-alimentares, as indústrias viradas para o aproveitamento das madeiras e dos produtos florestais, as indústrias ligadas ao sector dos transportes e ainda o apoio ao artesanato e à pequena empresa local.

Acontece porém que se não considera razoável admitir que todas estas metas possam ser alcançadas no curto prazo. Existe por isso a necessidade de procedermos por etapas sucessivas e integradas entre si. E para já entendem-se dedicar sobretudo atenção ao

1. aumento da produção agrícola e florestal, e
2. à dotação de infraestruturas sociais mínimas que estimulem ainda mais aquele crescimento produtivo.

Deste encadeamento de acções resulta naturalmente uma das características que nos levam a atribuir o carácter integrado ao Plano.

Mas existe ainda uma outra não menos importante, e que consiste na participação das diversas entidades que não poderão, de algum modo, deixar de intervir, face aos objectivos descritos antes.

É justamente por isso que a C.C.R./C. tem procurado ir ao encontro das diversas entidades que deverão ser chamadas a participar no Plano, tendo aliás esta iniciativa registado sempre um óptimo acolhimento e que nos apraz registar, sobretudo junto das Direcções Regionais do MAP da Beira Litoral e da Beira Interior e do Parque Natural da Serra da Estrela, com quem começamos já a trabalhar, designadamente na definição de uma metodologia mais detalhada para as acções a desenvolver em comum.

Pensamos inclusivamente que não poderia ter sido de outro modo, atendendo acima de tudo à extensão da região que se escolheu como objecto do Plano.

Aquela metodologia começou portanto pela definição de áreas mais homogéneas, onde se aconselha dever ser em primeiro lugar concentrados todos os esforços.

Depois, existe todo um trabalho de caracterização sócio-económica, de diagnóstico dos problemas e de levantamento das potencialidades da região, que foi já encetado e prossegue em bom ritmo.

Evidentemente não se dispõem ainda de quaisquer números sobre o investimento, nem se decidiu ainda nada de concreto acerca do modo de financiamento. Uma coisa parece porém inquestionável. É que deverá certamente haver necessidade de recorrer a uma linha de crédito externo.

Por último, devemos salientar que todo o trabalho de apresentação de projectos concretos e a sua integração no Plano global, deve ser feito de forma mais económica. Isso naturalmente não constitui novidade, atendendo à escassez dos recursos disponíveis na nossa economia, e sobretudo com propósitos de desenvolvimento regional.

Por isso devemos ter de caminhar ponderada e seguramente, e poderemos então estar confiantes e optimistas quanto ao futuro das nossas Beiras.

# **REGIONALIZAÇÃO NA PERSPECTIVA DA REVISÃO CONSTITUCIONAL**

*Por: Professor Doutor Jorge Miranda (★)*

(★) Professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa e da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica Portuguesa.



## REGIONALIZAÇÃO NA PERSPECTIVA DA REVISÃO CONSTITUCIONAL

Senhor Governador Civil, Senhor Presidente da Câmara, Senhor Presidente da PRÓVISEU, Minhas Senhores e meus Senhores.

Não é um sacrifício. É, sim, uma grande honra e também um grande gosto vir participar neste colóquio, a todos os títulos, interessante e importante, em boa hora levado a cabo na cidade de Viseu.

Por motivos vários, não trouxe comigo um texto escrito. Farei, portanto, uma exposição oral, em que procurarei não tanto fazer afirmações peremptórias quanto lançar pistas de reflexão e sugestões para o debate que se seguirá.

1 - Estou incumbido de falar da «Regionalização na perspectiva da Revisão Constitucional», não da revisão constitucional em abstracto, mas da revisão constitucional agora desencadeada com a apresentação de diversos projectos à Assembleia da República. Todavia, para melhor se compreender a situação actual, terei de começar por recordar sumariamente os antecedentes das regiões no Direito Público Português.

Estou incumbido de tratar da Regionalização no Continente e ainda por realizar e não da Regionalização respeitante às Ilhas em larga medida já operada. São realidades bem diversas as regiões administrativas a erigir no Continente e as regiões autónomas dos Açores e Madeira. No entanto, porque não são sem relações e porque o país é o mesmo, terei naturalmente, de ter presentes umas e outras, numa visão de conjunto.

2 - Como se sabe, as autarquias locais (para empregar a locução técnica consagrada desde 1933 e que se tem vulgarizado) que perduram ao largo dos tempos, com configurações variáveis, naturalmente são os concelhos ou municípios; e ainda hoje são eles que aparecem revestidos de meia força sociológica.

Nenhuma outra categoria existia antes do séc. XIX: não podiam considerar-se, designadamente, autarquias locais as províncias históricas - Entre Douro e Minho, Trás-os-Montes, Beira, Estremadura, Alentejo e Algarve - pois não passavam de circunscrições militares e, se as três primeiras Constituições as enumeraram, foi apenas uma descrição do território nacional.

O Constitucionalismo seguiu um duplo movimento. Por um lado, criou autarquias inframunicipais - as freguesias - de certa maneira para compensar a extinção de centenas

de pequenos concelhos, a que então se procedeu. Por outro lado, tentou lançar divisões supramunicipais. Teve êxito no primeiro caso, não no segundo.

Distritos nas Constituições de 1822, 1838, e 1911, províncias na Carta Constitucional, distritos e províncias na Constituição de 1933, distritos somente, novo, após a revisão constitucional de 1959 - vai-se assistir a uma constante oscilação, repercutida nos sucessivos códigos administrativos. E essa oscilação não ocorreu por acaso: foi consequência da falta de tradição regional em país de superfície reduzida e cultural e administrativa-mente tão homogénea como o nosso, da dificuldade de recortar áreas supramunicipais, das tendências centralizadoras imperantes, das obnubilações da democracia por anos e anos, em geral da debilidade das instituições públicas portuguesas.

Havia em 1974 dezoito distritos que apareciam não tanto como autarquias locais quanto como áreas de acção dos governadores civis, os todos poderosos representantes do poder central. E não apareciam como autarquias credíveis tão estreitas eram as suas atribuições, tão insuficiente a sua dimensão para receberem mais larga soma de responsabilidades, tão fraca a sua capacidade de autodeterminação. Ao mesmo tempo, as onze províncias de 1933 subsistiam como meras «designações regionais» e tinham sido criadas há pouco - em 1969 - quatro embrionárias regiões de planeamento.

Tal o quadro que se apresentava à Assembleia Constituinte eleita em 1975.

3 - Procurando ir ao encontro de todas as dimensões da democracia, a Constituição de 1976 repensou as autarquias locais à luz de uma ideia nova, a do poder local, e elevou a sua existência ao princípio fundamental da organização política (art.º 6.º, 237.º e 290.º). É nesta perspectiva que vai, doravante, pôr-se a questão da criação de entidades territoriais capazes de viabilizarem, simultaneamente, a coordenação intermunicipal e uma efectiva descentralização em áreas superiores às dos concelhos.

Três motivos terão determinado a decisão constituinte de instituição das regiões administrativas, em vez de recriação das províncias ou de reconversão dos distritos. Terão sido a intenção de equilíbrio do todo nacional em face da formação de regiões autónomas na periferia, a consideração de experiências análogas noutros países e a procura de uma conexão com as regiões de planeamento.

As regiões previstas para o Continente são de natureza diversa das regiões insulares: o estatuto destas, fundado em condicionalismos geográficos e em «históricas aspirações autonomistas», compreende, designadamente, faculdades legislativas e governativas. Mas o fenómeno da regionalização não poderia deixar de abranger, embora sob formas adequadas, o continente por um princípio de unidade do país, por uma preocupação de distribuição de poderes, por terem sido corrigidas assimetrias quase tão graves como as ditadas pela insularidade.

Em segundo lugar, em vários países europeus - não só a Itália e a Espanha mas também a França e a Grã-Bretanha, por exemplo, têm sido ensaiados e nem sempre com resultados satisfatórios ou plenamente satisfatórios os esquemas de organização regional contrapostas às fórmulas do passado. Os factores da regionalização e a extensão da autonomia não surgem idênticos, mas quase todas as regiões europeias ocupam um espaço físico maior que os dos distritos portugueses. Esta circunstância, se não esteve, porventura, presente na ideação feita na Assembleia Constituinte, não poderá, seja como for, deixar de ser tida em conta ao encarar-se a integração europeia de Portugal.

Um terceiro motivo prende-se com a planificação regional. Para que ela não se torne mais uma instância favorita de tecnocracia ou de burocracia, antes um instrumento de democratização do Estado e da sociedade, importa que os correspondentes órgãos assentem na participação dos cidadãos. Mas esta participação não se vê como possa dar-se plenamente sem o emergir de autarquias regionais. Nem se justificaria, num país de escassos recursos como o nosso, qualquer duplicação.

4 - A região administrativa ocupa todo um capítulo do texto constitucional (o cap.º IV do título VIII da parte III). Aí se encontram regras atinentes às atribuições, à área, aos órgãos regionais, ao representante do Governo, à instituição das regiões e à extinção dos distritos.

As atribuições das regiões consistem na participação na elaboração e na execução do plano regional, na coordenação e no apoio à acção dos municípios e na direcção dos serviços públicos (art.º 257.º). O carácter algo instrumental revela-se evidente mais ainda em contraste com as regiões autónomas, cujas atribuições directamente entroncam no conceito de «interesses regionais» ou de «interesse específico» (art.ºs 227; n.º 2 e 229; n.º 1, alínea a)). Quer dizer: as regiões administrativas, ao invés das regiões autónomas, não existem por si, existem ao serviço da planificação democrática e dos concelhos que a integram.

A área das regiões deverá corresponder à das regiões plano (art.º 256, n.º 2), as quais não-de ser traçadas com base «nas potencialidades e nas características geográficas, naturais, sociais e humanas dos territórios, com vista ao seu equilibrado desenvolvimento e tendo em conta as carências e os interesses das populações» (art.º 95.º, n.º 1). Só que isto não implica uma rígida coincidência pelo menos, de começo entre uma e outra área: a letra do preceito (*deverá corresponder*) e a necessidade de evitar bloqueamentos assim o aconselham.

Os órgãos representativos de cada Região serão a assembleia regional, a junta regional e o conselho regional. A assembleia regional compreenderá, além dos representantes eleitos directamente pelos cidadãos, membros eleitos pelas assembleias municipais em número inferior ao daqueles (art.º 259.º). A junta regional, como órgão colegial executivo da região, será eleito pela assembleia regional de entre os seus membros (art.º 260.º). O conselho regional será o órgão consultivo da região e a sua composição será definida pela lei, de modo a garantir a adequada representação às organizações culturais, sociais, económicas e profissionais existentes na respectiva área (art.º 261.º). Trata-se do sistema análogo ao estabelecido para os municípios (art.ºs 250.º e seg.), com uma diferença: a junta regional será eleita por sufrágio indirecto, à semelhança da junta de freguesia (art.º 247.º), ao contrário da câmara municipal (art.º 252.º). De notar, por outro lado, que enquanto que as assembleias das regiões autónomas são exclusivamente eleitas por sufrágio directo (art.º 233.º, n.º 2), as assembleias das regiões administrativas só parcialmente o são o que é outra consequência da diferente estrutura de umas e outras (as regiões autónomas, entidades políticas a se, as regiões administrativas agrupamentos de municípios, conquanto não redutíveis a meras federações ou associações).

Junto de cada região haverá um representante do Governo, nomeado em Conselho de Ministros, cuja competência se exerce igualmente junto das autarquias existentes na área respectiva (art.º 262.º). Em cada região autónoma, é um representante da soberania da

República, nomeado pelo Presidente da República (art.º 136.º, alínea e), e 232.º, n.º 1). As razões são paralelas.

As regiões serão instituídas simultaneamente (art.º 256.º, n.º 1, 1.ª parte); o estatuto regional poderá estabelecer diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma (art.º 256.º, n.º 1, 2.ª parte); a instituição concreta de cada região dependerá do voto favorável da maioria das assembleias municipais que representem a maior parte da população da área regional (art.º, n.º 3). Eis três regras básicas:

- 1) simultaneidade do processo de regionalização, ou seja, definição legislativa das regiões de modo a abranger todo o continente, e não apenas esta ou aquela região;
- 2) possibilidade de diferenciações ou especialidades no regime aplicável a cada região (a traduzir no respectivo estatuto);
- 3) dependência da instituição concreta de cada região do consentimento da população através de órgãos representativos.

Voltarei a estas regras mais à frente.

Enquanto as regiões não estiverem instituídas, subsistirá a divisão distrital (art.º 263.º; n.º 1). E em cada distrito haverá, em termos a definir por lei, uma assembleia deliberativa, composta por representantes dos municípios e presidida pelo Governador Civil (art.º 263.º, n.º 2). Eis uma clara disciplina «Disposições» respectivas. Duvidoso vem a ser, no entanto, saber se os distritos perduram como autarquias locais, e mais duvidoso ainda é saber se, mesmo para além da criação das regiões (ou nos primeiros tempos da sua existência), não deveriam os distritos permanecer como subregiões ou como divisões administrativas.

5 - Nos cinco anos volvidos desde a entrada em vigor da Constituição, tornou-se patente o contraste entre o destino das regiões autónomas insulares e o das regiões administrativas continentais. As primeiras logo dotadas em Abril de 1976 de estatutos provisórios e de leis eleitorais, que permitiam eleições regionais no mesmo dia em que foi eleito o primeiro Presidente da República entraram imediatamente em funcionamento e atingiram um lugar de relevo na vida pública portuguesa. As segundas, em contrapartida, não conseguiram ainda passar do texto constitucional à prática.

Para isso concorreram: razões de premência política - fortíssimas nos Açores e na Madeira (onde a autonomia se perfilou como desafio democrático e português a veleidades separatistas minoritárias) e inexistentes no Continente; o carácter natural das regiões insulares, por um lado, e a falta de um quadro de regionalização ou de consenso quanto às regiões a constituir no continente, por outro lado, resistências centralizadoras e também necessidade de o Estado, abalado pelas convulsões revolucionárias, se reorganizar antes de prodecer à Regionalização integral; receios de que, em fase de acentuada partidarização, a criação das regiões (ou de certas regiões) redundasse em partilha de poder (ou em excessiva força de certos partidos); enfim, todas as dificuldades derivadas da crise económica em confronto com os previsíveis largos custos financeiros da operação.

Nem isto deve causar qualquer estranheza em termos comparativos. Basta olhar para a Itália, cujas regiões de «estatuto especial» (Sicília, Sardenha, Trentino - Alto Ádige, Vale de Aosta e Friul Veneza Júlia) rapidamente foram erigidas e cujas regiões de «estatuto comum» (as restantes) só cerca de vinte anos depois da Constituição de 1947 foram postas em prática. Basta reparar no que se tem passado na Espanha nos últimos anos.

Entretanto, algumas iniciativas, conquanto tímidas, houve no sentido do cumprimento dos preceitos constitucionais. Foram o projecto de lei n.º 226, n.º 68/I vindo de Deputa-

dos comunistas em 1977 (sobre regiões administrativas); os projectos de lei n.º 226/I e 505/I, apresentados por Deputados socialistas em 1979 e 1980 (sobre regiões plano e orgânica do planeamento regional); e o projecto de lei n.º 506/I, também apresentado por deputados socialistas em 1980 (sobre a região administrativa «piloto» do Algarve, mas manifestamente inconstitucional por violação da regra da simultaneidade). E foi o chamado «Livro Branco sobre Regionalização», preparado pelo VI Governo Constitucional em 1980, com vista a propiciar o debate público acerca do assunto.

6 - Dos projectos da revisão constitucional agora levados ao Parlamento apenas curaram especificamente das regiões administrativas os subscritos por Deputados da Aliança Democrática e da Frente Republicana e Socialista (aquele com várias alterações propostas, este com uma só).

Assim, no projecto da A.D. a proclamação do Estado como «unitário regional» liga-se tanto à existência de regiões autónomas como à instituição de regiões administrativas (art.º 6.º). Deixa de se contemplar a correspondência com as regiões-plano (art.º 256.º, n.º 2). A definição legislativa das regiões carece da prévia audição das assembleias municipais (art.º 256.º, n.º 1). A instituição concreta de cada região passa a depender da aprovação por referendo dos cidadãos eleitores residentes na área regional, e não já por referendo orgânico municipal (art.º 256.º, n.º 3). Na composição da assembleia regional em caso algum o número de membros não eleitos por sufrágio directo, se os houver, será superior a metade do número total de membros da assembleia (art.º 259.º). Remete-se para a lei o modo de eleição da junta regional (art.º 260.º) e, bem assim, a composição do conselho regional (art.º 261.º). Elimina-se o cargo de representante do governo (art.º 262.º), coloca-se o preceito sobre distritos em *Disposições Finais e Transitórias*.

Por sua banda, o projecto da F.R.S. circunscreve-se a precisar que as tarefas de coordenação e apoio à acção dos municípios, conferidas às regiões, o são «sem limitação dos respectivos poderes» (art.º 257.º).

Da ausência (ou quase ausência) de alterações ao capítulo das regiões administrativas nos projectos da F.R.S., do P.C.P. e do M.D.P.-C.D.E. (bem como da A.S.D.I., o primeiro projecto da revisão apresentada, mas depois retirado) e da relativa pouca profundidade das modificações constantes do projecto da AD resulta - pode desde já concluir-se - haver um consenso generalizado na Assembleia da República quanto ao bem fundado das grandes opções feitas pelo legislador constituinte a respeito da problemática regional.

7 - Que pensar então das alterações preconizadas? Merecem elas as únicas que a Assembleia pode discutir e votar, à face da regra de preclusão da iniciativa de modificação constitucional (art.º 288.º da Lei Fundamental) ser escolhidas? Vejamos.

Quanto à qualificação de Portugal como Estado unitário regional, ela foi, pela primeira vez, alvitada por mim próprio no projecto de revisão que, a título puramente pessoal, publiquei em 1980. Advoguei-a (e continuo a advogá-la) por causa das regiões autónomas e da projecção que elas devem ter na estrutura do Estado, não por causa das regiões administrativas. O art.º 6.º n.º 1 do texto constitucional, na versão da A.D., falando em «autonomia regional» sem distinguir, parece-me incorrecto e regressivo. Mas, mais do que isso, é preocupante que o novo teor proposto omita o princípio da «autonomia das autarquias locais» e que o art.º 6.º n.º 3 englobe, ao mesmo tempo as regiões administrativas - expressão de descentralização - e a descentralização da administração do Estado. E, á

face disto, o relevo aí conferido às regiões ou esconde o apagamento das demais autarquias ou se torna meramente fictício.

De igual sorte, não concordo com a supressão da referência às regiões-plano (que tem o sentido maleável que lhe dei). Tal suspensão julgo-a contraditória com a continuada atribuição às regiões de participação no Plano e acarreta o gravíssimo inconveniente de cortar o único critério constitucional de delimitação da área das regiões administrativas, com a conseqüente devolução para o legislador ordinário de uma aparente liberdade de recortar quaisquer regiões.

Também não aplaudo a não previsão do modo de eleição da junta regional, a diminuição do conteúdo do conselho regional e a extinção do cargo de representante do Governo. No mínimo, que se ganha com todas estas modificações?

Em compensação, afigura-se-me de acolher a alteração ustentada pela AD quanto à audição das assembleias municipais na feitura da lei regional e quanto à necessidade de votação popular para pôr em funcionamento cada região (votação esta também não excluída do projecto da F.R.S., em virtude do art.º 241º, n.º 3 proposto). São alterações dirigidas à revitalização da democracia e na linha do que venho sustentando: que o instituto do referendo, num país de jovem democracia como Portugal, deve começar por ser consagrado a nível local antes de ser experimentado a nível nacional.

Felicito-me ainda por nenhum dos projectos de revisão pretender afectar o princípio da simultaneidade da criação legislativa das regiões. Apesar de reconhecer que ela pode atrasar o processo, tem de se manter em nome de uma elementar exigência de igualdade entre as regiões - outro tanto é dizer entre os cidadãos portugueses que as constituem. Não pode haver - por motivos eleitorais ou por quaisquer outros - regiões prioritárias ou privilegiadas.

8 - Para lá da revisão constitucional, continua por resolver o problema da divisão regional, do número e da extensão das regiões continentais. Eis uma questão prévia relativamente a todas as demais, porque só a partir de uma noção mais ou menos exacta do tipo de regiões almejado se poderá trabalhar na via legislativa.

Parece indiscutível, insisto, que a região não pode ser o distrito sob outra veste, sob pena de se frustrar o desiderato constitucional, e que deve, antes, aproximar-se razoavelmente da região de planeamento. Porém dito isto, resta uma larga margem de escolha ou de dúvida.

Deverão as regiões ser constituídas por agrupamentos de distritos ou, ao invés, ao arrepio das silhuetas distritais? Deverão as regiões evocar as províncias históricas ou ser descritas *ex novo* (como nos documentos elaborados pelo I e pelo VI Governos provisórios em 1975 e 1976, respectivamente)? Deverão preferir-se regiões longitudinais homogéneas ou regiões transversais (litoral interior) heterogéneas? E como conjugar a organização autárquica própria das grandes zonas urbanas ou metropolitanas - de natureza municipal ou paramunicipal, mas não regional (assim entendo) - com as regiões em que venham a ficar compreendidas ou de que venham a ser limítrofes?

A divisão regional deverá ser evolutiva, realista e flexível - escreve-se no citado «Livro Branco sobre Regionalização». Contudo, ao contrário do que lá se deduz, não acho acertado caminhar de regiões relativamente grandes e diversificadas para regiões menores. As tradições, as realidades locais, a conciliação de bairrismos e de sentimentos regionais, os interesses e as conveniências dos residentes, os prováveis riscos da empresa recomen-

dam que se comece por regiões relativamente pequenas - por exemplo, agrupando três ou quatro distritos - para, depois, se passar a regiões mais viáveis a longo prazo (no horizonte da Europa das regiões).

Como quer que seja, a concretização das regiões não pode ser levada a cabo por simples decisão do poder central, de cima para baixo - tal como não pode ser feita anarquicamente, na base de pretensões diversas e sobrepostas dos órgãos locais. Qualquer destas vias seria contraditória com a verdadeira ideia de regionalização - pois as regiões terão de ser veículo de poder local e este situa-se no âmbito mais vasto do Estado uno que é Portugal.

Não poderá haver decisões unilaterais. Terá de haver um diálogo paciente e constante entre Estado e municípios para a construção de regiões. E terá de procurar-se o ponto de encontro - aliás, mutável consoante as circunstâncias - entre a vontade das populações e a vontade geral do país, entre as aspirações de justiça locais e as imperativos da solidariedade nacional, entre a participação efectiva dos cidadãos e a racionalidade imprescindível.

10 - Afirmando isto, sublinho o que, na minha opinião, considero essencial.

A Regionalização que está em causa aqui e agora é um banco de ensaio da coerência da nossa democracia e do pulsar da vida regional portuguesa de uma vida carregada por décadas e séculos de esperanças e de frustrações e que tem de se adaptar aos novos tempos e a um novo projecto para Portugal.

A respeito desta problemática - como de tantas outras - cabe ainda recordar que a revisão constitucional, por determinante que seja, não basta, não trás só por si soluções. As normas constitucionais poderão remover obstáculos, proficiar saídas, consolidar aquisições, adequar-se ao país que somos, voltar-se-lhe, melhor ou pior, para o país que queremos ser. Mas nunca poderão substituir-se às discussões aprofundadas entre os interessados, à consciência que eles tomem *da sua* região e *do seu*, *do nosso* país aos actos concretos que os órgãos do poder em todos os grau vão praticando, no dia a dia, para transformar, renovar, fazer progredir, fazer crescer.

Este colóquio, Minhas Senhoras e Meus Senhores, é também, já por si, um passo muito concreto e muito seguro no caminho da Regionalização.

Seguem-se as intervenções de:

Sr. Cassiano Dourado

Sr. Eng<sup>o</sup> Sousa Gomes

Sr. António Ferreira (Prs. C.M. Lamego)

Sr. Dr. Mateus

Sr. Dr. Menino

Sr. Dr. Loureiro

Sr. Vitor Mangerão.

que aqui se não produzem pelas razões aduzidas no prefácio.

#### Comentários ás Perguntas

Sr. Prof. Jorge Miranda — Meus Senhores e minhas Senhoras. Tinha dito há pouco que era um grande gosto estar aqui; maior foi aquele que fui tendo à medida que iam sendo

feitas as sucessivas intervenções, que enriqueceram o debate, sucessivas intervenções que foram para mim uma lição. Eu talvez seja um daqueles homens da província que, por motivos profissionais, estou em Lisboa, mas procuro não cortar com as minhas raízes que estão no Minho - procuro manter-me ligado ao solo natal e daí uma certa receptividade que julgo ter aos problemas da Regionalização embora naturalmente a ambiência de Lisboa possa, por vezes, perturbar algum tipo de raciocínio.

Infelizmente, o tempo de que disponho é reduzidíssimo e, por isso, sou obrigado a responder quase telegraficamente aos principais problemas que foram postos.

Quanto ao problema, por exemplo, da criação simultânea ou não das regiões administrativas, eu mantenho a minha opinião; a de que a criação deve ser simultânea; só que não deve entender-se simultaneidade como pretexto para diferir para as calendas gregas a criação das regiões. Simultaneidade não deve significar perfeccionismo. Não se trata de fazer ao mesmo tempo as melhores regiões do mundo, trata-se de fazer ao mesmo tempo regiões que vão ao encontro das necessidades e das aspirações das regiões. E ainda que essas necessidades e essas aspirações possam ter concretizações em momentos variáveis, nada impede que em dada altura se criem todas as regiões administrativas do Continente e que depois se façam vários acertos, que eventualmente se façam fusões de regiões ou se desdobreem regiões criadas ou que os limites sejam corrigidos tudo sempre através da participação das populações e, em primeiro lugar dos municípios. Se não se seguisse este rumo, as assimetrias regionais poderiam ser, a meu ver, aumentadas. Pelo contrário, a criação simultânea irá pôr em foco as assimetrias que existem e irá criar factores de emulação entre as regiões para que elas, com os meios e a capacidade reivindicativa que devem ter, consigam reduzir as situações de desfavor e de atraso decorrentes da interioridade da distância ou de quaisquer outros factores. Um dos intervenientes pareceu-me ter dito que haveria na minha exposição, algo de contraditório, na medida em que eu defenderia uma participação a partir do município, mas deixaria a última palavra à Assembleia da República. Não há contradição. Num processo como o da Regionalização, uma palavra decisiva deve caber aos municípios (e quando falo em municípios, penso não apenas em municípios isolados mas também em municípios associados, por um lado, e, por outro lado, em Instituições, associações, iniciativas locais, como é a PROVISEU). Isto é um aspecto fundamental, repito - a capacidade de as populações tomarem nas suas mãos os seus destinos. Outra coisa é mantermos a unidade no nosso país, não desagregarmos o país, não cairmos em regionalismos românticos, não fundamentarmos excessos que poderão, amanhã dar origem a novos centralismos. E vem a ser por isso que se tem de se encontrar o equilíbrio com o poder democrático central expresso na Assembleia da República, até para evitar que, em vez da descentralização se faça uma multiplicação de centralização através de umas tantas capitais regionais e que depois elas sejam novas instâncias de centralização relativamente ao resto do país.

Outra questão importante é a questão da dimensão da divisão regional do país. Quero, de novo, salientar que as regiões que nós vamos ter não devem ser regiões que nos coloquem numa posição de inferioridade em relação à Europa. Além de sermos um país pequeno e pobre que não pode esbanjar energias e recursos, nós somos um país extremamente homogéneo, cujas regiões não são comparáveis às regiões italianas ou aos cantões suíços. Os cantões suíços correspondem quer a particularismos históricos quer a divisões linguísticas e religiosas. Nós somos um país uno; a divisão regional terá de ter

isso em conta e não poderá contribuir para enfraquecer o país no momento em que vamos entrar na Europa. A regionalização deverá ser uma forma de fortalecimento do país não uma fórmula de diminuição do país no confronto europeu.

A este propósito, gostaria de aludir a um tema interessantíssimo - o da Europa das regiões. Não só posso dizer que estou convencido (ou esperançado) de que o futuro político, económico, social e cultural, há-de passar por uma tríplice perspectiva: a da unidade e comunicação do continente, a das pátrias e das regiões tudo estará em saber conjugar, olhando as características de cada país.

Quanto aos distritos, foi aqui dito que a norma constitucional de extinção teria vindo da comissão de redacção. Não é certo. Ela veio da comissão do poder local e eu próprio, quando do debate respectivo, me insurgi - sem êxito - contra a sua prescrição. A única atenuação resulta de estar nesse capítulo e não em sede de «Disposição transitória» (como já disse).

Quanto a serem órgãos da região, órgãos colegiais, não me parece que isso, só por si, as enfraqueça. Mas, não veria inconveniente em que fosse adoptado algo de semelhante ao que se dá a nível municipal, ou seja, certa possibilidade de delegação de competências no presidente da Junta Regional. O contraste entre região-plano e região administrativa foi aqui feito mais de uma vez e em termos de contraste - de contraste entre tecnocracia e democracia. E disse-me, numa expressão feliz que «a região-plano é o Terreiro do Paço a descer à província para melhor tomar conta da província, para melhor gerir a província». Pode assim ser, admito; porém, não é essa a minha visão e julgo eu que também não é esse o sentido constitucional. O art.º 95 fala expressamente em carências e interesses das populações e vem a seguir ao art.º 94.º, em que se prevê um Conselho Nacional do Plano, no qual entrarão a fazer parte representantes das autarquias e das comunidades locais. Portanto, a planificação, mesmo a planificação regional, a que se reporta o art.º 95.º, não deve ser, não pode ser apenas uma planificação tecnocrática, tem de ser uma planificação democrática, participada e regionalizada. Quando a Constituição fala em participação democrática está necessariamente a contemplar uma participação a partir do poder local.

Conforme recordei na minha intervenção, uma das razões da criação das regiões administrativas é as regiões administrativas virem a dar um suporte democrático que as regiões-plano por tendenciados tais tecnocratas poderiam não ter e isso é também, para mim, um motivo porque deve haver correspondência, sem rigidez, sem sobreposição, entre região plano e região administrativa. Se assim não fosse, poderia haver um conflito, poderíamos ter duas lógicas a funcionar em termos completamente diversos, poderíamos ter a região plano a fazer planeamento sem participação, e a região administrativa a querer chamar a si a resolução de interesses regionais sem ter meios adequados.

Alguém afirmou que Governo que regionaliza é Governo abatido. Enfim, não sei, nós temos tido tantos Governos e infelizmente, tão poucos têm regionalizado que ainda não se pode fazer essa afirmação. É evidente que há resistências do poder central, há resistências da classe dita política; é evidente que essa classe política é uma classe lisboeta ou fixada em Lisboa; mas é evidente que se trata de um desafio, e julgo que um Governo que regionalize poderá vir a ser um Governo muito duradouro, será um Governo que terá muito mais apoio por parte das populações. Falou-se no Portugal anterior ao liberalismo e no Portugal posterior ao liberalismo, de certa maneira assacando ao liberalismo

todas as culpas. Não me nego que o liberalismo foi centralizador, até porque teve de criar instituições de novo e dividir o país em consequência (como aconteceu em Portugal com os distritos e as províncias).

Entretanto, para sermos justos, centralização já havia em 1820, e nos últimos três séculos anteriores ao liberalismo ela era enorme; o que é que valiam os concelhos no tempo do Marquês de Pombal? Por outro lado, o liberalismo português resolveu um problema de grande importância e que hoje se coloca em grande parte nos países europeus, o da dimensão do município - só mantendo concelhos com certa dimensão e criando as freguesias como autarquias locais.

O que é preciso é revitalizar os 300 concelhos que temos, promover formas de colaboração entre eles e enfrentar problemas como os das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e da organização municipal das ilhas dos Açores.

O que é preciso é diversificar, depois de o liberalismo e o regime de 1933 terem uniformizado. Como se sabe, a constituição prevê estatutos diversificados para as regiões e seria óptimo que se propusessem soluções diversificadas a nível de municípios ou concelhos, pelo menos em moldes de estatísticas tipo ajustadas às características dos municípios e à vontade das populações. Falou-se nos problemas técnicos e financeiros ligados à autonomia e é certo, digamos que uma autonomia sem técnicos e sem finanças próprias, pois ficaria no papel. Só que, mais uma vez, isso não é um problema de Revisão Constitucional, é um problema de Lei ordinária e de vontade política. Falou-se na criação de uma Associação Nacional de Municípios para pôr cobro à dispersão de pessoas e de experiências. Por mim, julgo que seria bastante interessante. No entanto, uma coisa é isso, outra coisa é dar o salto que por vezes se dá para qualquer tipo de organização corporativo-municipal. Uma coisa é os municípios, desde a base e uma até a nível nacional, organizarem-se e aparecerem juntos, para defenderem os seus interesses e serem os interlocutores em relação ao poder central, outra coisa é uma transplantação disso para a organização do poder político.

Por exemplo, em determinado projecto de revisão Constitucional introduzem-se no Conselho de Estado três presidentes de Câmara. Ora isso, em vez de reforçar a autonomia dos municípios, pode vir a ser uma forma de instrumentalização dos municípios pelo poder central ou partidário porque, mesmo que haja candidaturas municipais não partidárias, como sustento, serão os partidos a prevalecer.

Também não aceito esta ideia que foi sugerida aqui: «Se as Assembleias de Freguesia elegem representantes regionais, porque não as Assembleias Regionais ou eventualmente as Assembleias Municipais elegerem representantes à Assembleia da República?». Para além de muito que poderia dizer, não a aceito por esta razão singela; é que o país é, antes de mais formado por cidadãos. Nós, antes de sermos visienses ou bracarenses, etc., somos portugueses e é na qualidade de portugueses - apenas nessa qualidade - que elegemos Deputados à Assembleia da República. Em nenhum Estado democrático moderno isso se verifica; os Municípios em nenhum Estado democrático moderno têm essa possibilidade de designação de Deputados à Assembleia da República.

E por aqui me fico. Minhas Senhoras e Meus Senhores, muito obrigado por tudo.

# **DEMOGRAFIA E REGIONALIZAÇÃO**

*Dr. Jorge Arroiteia (★)*

(★) Universidade de Aveiro.



## DEMOGRAFIA E REGIONALIZAÇÃO

O reconhecimento dos desequilíbrios regionais que hoje em dia continuam a caracterizar o território nacional e que se tenderão a agravar se não forem tomadas decisões capazes de minimizar esses contrastes, tem produzido os seus efeitos um dos quais é o recente «Encontro sobre Regionalização» em que participamos.

Antes porém de nos debruçarmos sobre o tema da nossa intervenção, convirá sistematizar alguns conceitos como o da própria *regionalização*, cujo significado pode variar, consoante as perspectivas, o objectivo e o contexto em que é proferido.

Com efeito se *regionalizar* consiste em individualizar determinadas unidades, definindo-lhe os seus limites, o processo de *regionalização*, como é definido no LIVRO BRANCO (1) pressupõe «um conjunto de medidas de carácter institucional que, integrados num processo evolutivo ao longo do tempo, conduzem à criação de instituições regionais e ao reforço da sua capacidade de decisão autónoma».

Pensamos que esse «processo evolutivo» e a própria criação dos organismos regionais, só terá sentido se o resultado final apontar para um aproveitamento global das potencialidades das diferentes áreas do nosso país, de modo a atenuar as carências e facilitar o acesso dos bens e Serviços essenciais, por parte de toda a população.

Daí que, todo o processo de *regionalização*, tenha portanto em vista - através da *desconcentração* e da própria *descentralização* - facilitar as relações entre a Administração Central e a população em geral.

Deste modo o processo em curso tem necessariamente de conhecer as características demográficas dos residentes nesta ou naquela região - e do país em geral - sem o que será irreal, dificilmente aceite e nulo nos seus efeitos.

Nesta perspectiva realça-se o interesse da demografia - não como ciência meramente quantitativa ou de simples carácter projectivo - mas que procura descrever os efectivos e o próprio dinamismo da população, além da sua composição e estrutura. Isto, sem perder a noção dos quantitativos e o significado dos «números em movimento» dado que, o estudo das migrações - que se desenvolvem num contexto geográfico, social e económico bem definido - devem ser tomados em conta em qualquer processo de regionalização.

---

(1) «Livro Branco sobre Regionalização»; Lisboa, S.E.A.R.L.-MAI; 1980

Com efeito, a intensidade e a direcção destes movimentos, de que temos bem presente os seus efeitos nas duas últimas décadas, dependem de múltiplos condicionalismos externos, mas encontram-se indissolúvelmente ligados às estruturas sociais e ao grau de desenvolvimento económico das regiões de origem. De tal modo, que nem sempre o termo final destas saídas é o estrangeiro, mas alguns centros urbanos e industriais onde as condições de emprego e o nível de salários, por serem mais favoráveis, acabam por desencadear o «êxodo rural» que é também conhecido nos nossos dias.

Como participamos no Encontro das Beiras, levado a cabo por um organismo que visa a promoção desta mesma região, somos tentados a apresentar alguns valores significativos destes movimentos.

Antes porém, temos uma outra preocupação: a de definir os limites da área de estudo.

Tomaremos para o efeito o *distrito* de Viseu, que BARROS GOMES (1878) definiu como ocupando praticamente toda a Beira Central e A. GIRÃO (1933) deu o nome de Beira Alta a «mais viçosa e fresca das regiões do país».

Como região de transição entre o litoral e as «Terras Transmontanas do interior», entre o «Além Douro» e a «Beira Meridional» os seus limites têm variado sistematicamente conforme o tipo de divisão proposta e os critérios seguidos pelos seus autores. Assim aconteceu com as propostas de divisão regional de ORLANDO RIBEIRO (1945) e a de MANIQUE E ALBUQUERQUE (1954) por exemplo, cujos limites em nada se assemelham aos do distrito. O que de algum modo vem realçar, a inadaptação das barreiras administrativas aos critérios, devidamente ponderados e de maior rigor científico, das diferentes propostas de regionalização.

De facto as bases em que se fundamentaram estas duas últimas divisões assentam ou em «critérios ecológicos», como a de M. ALBUQUERQUE ou na identificação dos traços físicos e humanos que, segundo O. RIBEIRO, respeitam não apenas às «condições gerais de clima e posição, mas ainda as particularidades da natureza e do relevo do solo, o manto vegetal e as marcas da presença humana...» (2)

A este tipo de unidades que podemos definir como *regiões geográficas*, contra-põem-se outras divisões definidas segundo critérios bem distintos, como seja os que têm em conta a «dinâmica», o «nível», o «potencial de desenvolvimento» ou ainda «um quadro especial de acções concretas e imediatas da política económica» (3).

Trata-se afinal das *regiões homogéneas*, cuja delimitação depende das variáveis seleccionadas como «definidoras do conceito de homogeneidade».

Ao considerarmos portanto o distrito de Viseu, tomamos como base a unidade administrativa, praticamente coincidente com a *Beira Alta* de A. GIRÃO e que de algum modo se identifica quanto aos níveis de desenvolvimento a uma mesma região homogénea, segundo o conceito de CALDAS e LOUREIRO.

---

(2) O. Ribeiro: «Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico»; Lisboa: Sá da Costa; 1967; pp. 143-144

(3) E.C. Caldas e M.S. Loureiro: «Regiões Homogéneas no continente Português»; Lisboa: I.N.I.I./F.C.C.; 1966; p. 45

Outros critérios, poderão ainda ser utilizados se pretendermos analisar por exemplo, a distribuição do povoamento ou a intensidade das relações estabelecidas entre o centro urbano mais importante desta área - a cidade de Viseu - (16.140 hab. em 1970) e o território circundante.

Neste caso, a delimitação das respectivas «áreas de influência» tendo em conta as diferentes «funções» existentes neste «lugar central» (4), torna-se do maior interesse não apenas para determinar a «centralidade»(.) de Viseu, como as relações recíprocas estabelecidas entre este centro urbano e os restantes lugares na sua periferia.

Em termos mais vastos, podemos pensar num outro tipo de unidade - a *região polarizada* - que tendo a caracterizá-la um centro (ou polo), funciona como núcleo unificador de conjuntos económicos espaciais no seu todo heterogéneos (5). Daí que, embora as diferentes partes que as compõem sejam distintas, são bastante intensas as relações estabelecidas entre elas e complementares no seu aspecto funcional.

O que se verifica porém neste distrito, tendo mesmo em conta as funções actualmente existentes (6) é que dada a fragilidade dos equipamentos e dos serviços disponíveis, Viseu não conseguiu impôr-se como centro regional, dado a proximidade e as relações de dependência que refere em relação a Coimbra e mesmo ao Porto.

Actualmente e em virtude das necessidades decorrentes da aplicação de uma política de desenvolvimento regional, estão propostas as «*regiões plano*» que, tendo em conta um determinado modelo de desenvolvimento, serão assentes em critérios de polarização existentes ou a fomentar. O seu principal objectivo será o de «assegurar uma coerência territorial às actuações programadas no âmbito do Plano» (7).

Uma vez mais e em face das propostas existentes o distrito de Viseu deixa de existir como tal, passando a repartir-se em unidades de planeamento e agrupamentos de concelhos integrados na província da BEIRA (MAI-1976) (8) ou na região 3 (CEP. 1976) (9), cujos limites, de modo algum são coincidentes.

Creio que uma das atribuições deste Encontro, será o de abrir perspectivas para que o *processo de regionalização* se incentive, através da discussão e da «clarificação» de ideias e posições (10) mas que de modo algum rejeite a *participação das populações*

---

(.) «importância relativa de um lugar em relação à Região que o envolve»: Gaspar; 1972; p. 152.

(4) J. Gaspar: «A área de influência de Évora - Sistema de funções e lugares centrais»; Lisboa; C.E.G.; 1972; pp. 50-52

(5) Caldas e Loureiro; ob. cit.; p. 43

(6) Veja-se: J. Casaleiro: «Escalonamento Urbano para a Região Centro» in: *Boletim*: Coimbra; C.P.R.C.-MAI; 1978; pp. 79-174

(7) C.E.P. - «Estudo para a delimitação das Regiões-Plano»; Lisboa; Centro de Estudos de Planeamento; 1976; p. 5 (vol. 1)

(8) Veja-se: D.G.A.R.; «Administração Regional-Projecto»; Lisboa, D.G.A.R.-MAI; 1976

(9) Veja-se: C.E.P.; ob. cit.; (vol. I e II)

(10) «Livro Branco sobre Regionalização»; pag. 6

nunca após a concretização deste ou daquele modelo, mas numa fase prévia, em que dê o seu contributo na delimitação dessas mesmas unidades.

Após a apresentação de alguns princípios genéricos vejamos então alguns dos dados, de ordem demográfica, sobre esta área.

Com uma população estimada em 1970 em cerca de 410.000 habitantes o distrito de Viseu acentuava nessa data, um dos sintomas mais comuns às restantes áreas do país, - o da perda constante das suas gentes que neste caso se tem vindo a acentuar desde 1950.

Com efeito, os quase 370.000 habitantes recenseados em 1864, aumentaram em 1900 para cerca de 410.000, valor que após um ligeiro aumento de cerca de 12.000 indivíduos em 1911, se mantém praticamente constante em 1920 e a partir daí aumenta significativamente até 1950. Nessa data a população residente atingia neste distrito os 494.000 habitantes.

A partir de então e porque de facto se tivessem acentuado os desequilíbrios entre as diferentes regiões do território, o que se verificou pela intensidade dos movimentos migratórios, assistiu-se a um decréscimo da população residente, que em 1960 se quedava pelos 480.000 habitantes e no último censo, se situava em valores semelhantes ao do início deste século. Segundo uma estimativa elaborada em 1978, a população residente andava à volta dos 430.000 habitantes (11). Embora esta variação não se tenha feito sentir uniformemente em todo o distrito, o decréscimo global foi bastante significativo, pelo que convém reflectir nas suas causas imediatas.

Afectado desde há longa data pela emigração, o distrito de Viseu refere, pelo menos a partir dos finais do século passado, uma expatriação maciça para o Brasil, o que nessa época constituía a dominante da emigração Portuguesa.

Com efeito as saídas para este país do continente sul americano, preponderante durante esse período, mantiveram-se em número elevado durante as primeiras décadas deste século, só perdendo verdadeiramente significado a partir de 1963, data em que as saídas oficiais para França suplantaram em valores absolutos os de emigração para o Brasil.

Até então, sempre a emigração para este país se manteve preponderante, chegando a apresentar percentagens bastante elevadas, como as que se verificaram entre 1908 e 1913 e esporadicamente noutras datas como em 1928, 1933, 1936, 1944 e 1941 em que representaram mais de 80% da emigração oficial registada nesses anos.

Particularmente significativa mesmo no distrito de Viseu, foi a emigração para os EUA que em 1916 chegou a superar o movimento legal para o Brasil e que a partir de 1912 passaram a ser consideradas em separado, revelando uma certa diversificação que recentemente se veio a acentuar.

Em relação ao distrito de Viseu «este êxodo para não morrer» como foi referido por Afonso Costa (12), foi incentivado pela crise de filoxera que, nos finais do século passado

---

(11) C.P.R.C.: «A Região Centro em Mapas e Quadros»; Coimbra; C.P.R.C. (MAI); 1970; p. 14

(12) A. Costa: «Estudos de Economia Nacional»; cit. por J. Serrão - «Testemunhos sobre a Emigração Portuguesa»; Lisboa; Liv. Horizonte; 1976; p. 160

atacou os vinhedos desta área (13), levando ao incremento das saídas para o Brasil, o que nessa data ainda, constituiu o facto mais comum em toda a Beira Alta.

Além das saídas para o estrangeiro, o «êxodo» para outras partes do país fazia-se igualmente sentir como o demonstra GIRÃO e VELHO (14) no trabalho que nos legaram sobre as migrações internas ocorridas no continente entre 1890 e 1940. O sentido dessas deslocações, e como os seus autores descrevem, faz-se para as «zonas do litoral bastante mais favorecidas quanto às comunicações e quanto aos recursos da terra e do mar» (15) e reflectem o carácter repulsivo desta vasta região, facto que irá continuar nos decénios seguintes.

Com efeito, em trabalho mais recente ALARCÃO (16) analisa o poder de atracção e repulsão nos diferentes concelhos do continente, reforçando a dimensão do «êxodo rural» e da grande atracção urbana exercida pelas cidades sobretudo as do litoral.

Assim, o distrito de Viseu perdeu mais de 30.000 habitantes entre 1921/30, cerca de 23.000 entre 1931/40 quase 40.000 entre 1941/50 e mais de 76.000 no período de 1951/60.

No decénio seguinte entre 1961 e 1970, esse valor terá ultrapassado os 125.000 indivíduos, como se depreende da diferença entre os dados relativos aos censos de 1960 e 1970 e o crescimento natural da população.

Acompanhando o próprio décrecimento da população portuguesa, não foi o distrito de Viseu o único que registou saldos migratórios negativos, dado que apenas em Lisboa e Setúbal esses valores são fortemente positivos, com acréscimos da ordem dos +60.000 habitantes. Só que é precisamente este distrito o que regista as maiores perdas, logo seguido de Braga e de Vila Real onde esses montantes ultrapassam os 100.000 indivíduos

...

Com maior ou menor intensidade, este fenómeno foi extensivo a todos os concelhos, já que apenas o concelho de Viseu, entre 1931/40 consegue atrair alguma população, ao todo, menos de um milhar de indivíduos.

Estes elementos dizem portanto respeito às perdas de população residente neste distrito, afectada por movimentos bastante complexos de saídas para o estrangeiro e à fixação noutros centros urbanos do continente, vindo aliás a confirmar o dito algo determinista: «para onde correm as água correm as gentes» (17).

A partir de 1950, é possível seguir com mais detalhes as saídas para o estrangeiro, embora os valores considerados digam apenas respeito à emigração legal, já que a emigração clandestina se torna bastante difícil de avaliar. Embora com estas limitações, foi precisamente neste período - 1950-1974 - que a emigração clandestina teve a sua maior

---

(13) O. Martins: «Fomento rural e emigração»; Lisboa; Guimarães Edit.; 1956; p. 221

(14) A.A. Girão e F.L. Velho: «Estudos de população portuguesa-III - Migrações internas (1890-1940)»; Coimbra; C.E.G.; 1948

(15) A.A. Girão e F.L. Velho: *idem*; *ibidem*; p. 20

(16) A. Alarcão: «Exôdo rural e atracção urbana no continente»: in: *Análise Social*; Lisboa; G.I.S.; 2 (8); p. 511-573

(17) Girão e Velho; *ob. cit*; p. 8

importância. Passaremos por agora a referir alguns valores oficiais desse movimento, relativos ao distrito de Viseu.

Com cerca de 2.400 saídas nessa data, (1950) e após o máximo de 5.791 emigrantes registados em 1952, a emigração oficial decaiu nos anos seguintes até 1963, data em que terão saído deste distrito, cerca de 2.000 emigrantes. A partir de então, o movimento tende a incrementar-se com um máximo de partidas em 1970 e em 1973, quando pelas vias legais daí terão emigrado pouco mais de 5.000 indivíduos, em cada uma dessas datas.

Depois, face às medidas de suspensão imposta pelos países industrializados do ocidente, as saídas deste distrito voltam a baixar consideravelmente, facto que não é único nesta área mas que se torna também extensivo a todo o continente.

Analisando com mais detalhe, temos que: entre 1955 e 1959, as saídas provenientes deste distrito em número de 14.616, foram particularmente significativas em Castro D'aire, Cinfães e Viseu, onde superaram o milhar de emigrantes.

No período seguinte ou seja entre 1960 e 1964, o número total de emigrantes quedou-se pelos 10.730 e somente o concelho de Viseu refere esse máximo com 1.241 emigrantes.

Embora com valores semelhantes, convem desde já notar a alteração significativa no que respeita aos destinos dos emigrantes, que de uma preferência acentuada pelo Brasil no primeiro período passaram a referir uma maior diversificação de destinos nos anos seguintes.

Comprova-o a preferência que o nível global encontramos na emigração para o Brasil a nível do distrito, com cerca de 91% do total das saídas, facto que entre 1960 e 1964, baixa para 64%, em virtude do incremento das saídas para a França que representam já 19,5% daquele total.

Esta ocorrência, que se irá acentuar nos anos seguintes, está aliás de acordo com a tendência geral que se vinha verificando desde o início da década de 50, através da redução de emigração transoceânica e do maior peso de emigração europeia.

Em anos posteriores, assiste-se globalmente ao aumento da emigração no distrito de Viseu, 19.877 emigrantes entre 1965 e 1969 e 17.875 entre 1970 e 74, ao mesmo tempo que se acentuam as diferenças quanto aos destinos dessas saídas.

Comprovam-no os valores referentes à emigração para o Brasil - 20,9% no primeiro período é apenas 3,8% no segundo; e para a França, que embora relevante entre 1965/69 - já que absorveu mais de 35% do total das saídas legais registadas no distrito - baixou para 26% no período seguinte.

Pelo contrário, a emigração para a Alemanha e mesmo para os EUA incrementou-se em todos os concelhos deste distrito, representando nestas datas mais de metade da emigração oficial, contra cerca de 1/10 representado pelas saídas para aquele país do continente norte-americano.

Não deixaremos ainda de referir os valores globais estimados entre 1955 e 1974, data a partir da qual se verificou uma quebra na emigração portuguesa.

Assim no distrito de Viseu; as saídas para o Brasil representam cerca de 36,2% da emigração oficial; para a França 28,7% e para a Alemanha 22,8% apesar do incremento a que se assistiu nos últimos anos.

Uma análise mais detalhada, feita a nível de concelho, realça aliás algumas diferenças no que concerne aos destinos dos emigrantes.

Assim, é nos concelhos do Douro, onde se registam as maiores preferências quanto às saídas para o Brasil, a saber: Armamar, Cinfães, Lamego, Resende e Tabuaço e Tarouca e ainda em Castro d'Aire e em Vouzela onde as saídas para este país representaram mais de metade da emigração oficial ocorrida nesses concelhos entre 1955 e 1974, chegando a atingir os 87,7% em Cinfães e cerca de 70% em Armamar e em Resende.

Quanto às saídas para França, as maiores frequências situam-se nos concelhos de Penedono e S. João da Pesqueira - com cerca de 60% do total - em V. Nova de Paiva e em Sernancelhe onde representou cerca de 50% desse total.

Finalmente as saídas para a Alemanha foram particularmente significativas em Mangualde, Nelas, Oliveira de Frades e Tondela - onde cerca de 1/3 das saídas oficiais ocorridas neste período foram dirigidas para a Alemanha e sobretudo em Viseu onde esse valor ultrapassou os 44%.

Se tomarmos em conta os valores globais da emigração registada em cada um dos concelhos deste distrito, e se atendermos à sua localização espacial verificamos a individualização de dois núcleos bem diferenciados - o primeiro, tem como o Centro o concelho de Viseu e à sua volta S. Pedro do Sul, Castro d'Aire, V. Nova de Paiva, Satão, P. do Castelo, Mangualde, Nelas, Carregal do Sal, Tondela e Mortágua. Nestes concelhos, a média anual de saídas ultrapassou largamente a centena. Nos restantes concelhos, esses valores foram bastante mais diminutos embora as incidências deste fenómeno, não devam de algum modo ser menosprezadas.

Com efeito, para o período de 61/70 as maiores taxas migratórias, (variando entre os - 30,2% e os - 52%) situam-se neste grupo de concelhos que inclui Cinfães, Lamego, Moimenta da Beira, Penedono, Resende, S. João da Pesqueira, Sernancelhe e Tabuaço.

Um fenómeno com a antiguidade e a importância do que acabamos de referir, não deixa necessariamente de apresentar os mais profundos reflexos, não apenas de ordem demográfica, mas geográfica, económica, social e até política, como facilmente se compreende.

Limitemo-nos por agora a mencionar os que mais directamente estão ligados com a composição e a estrutura da população residente, em particular o equilíbrio de sexos e o coeficiente dependência.

O primeiro indicador, referido pelo «Sex ratio» (★) acentua a maior ou menor intensidade de saídas dos indivíduos do sexo masculino, não referindo neste caso uma variação muito superior à média do continente: em 1960 essa percentagem era de 90,7% no distrito, agravando-se em 1970 para 89,2%, quando no continente essa média atingia os 91,9% e 90,5% respectivamente.

Os coeficientes de dependência (★★), pelo contrário, surgem com valores pouco elevados - 69,7% no distrito em 1960 e 72,9% em 1970 - o que revela um relativo desequilíbrio da população, face ao número total de habitantes em idade activa, em consequência não apenas do peso excessivo dos idosos, como da população mais jovem.

---

(★) número de homens por 100 mulheres

(★★) proporção dos grupos etários 0-14 e 66 e mais anos, na população em idade activa.

Com efeito, em 1970, a proporção do grupo etário dos 65 e mais anos em relação à população total do distrito, ascendia a 11,3% (quando a média do continente se situava em 9,7%) com valores máximos de 14,2% e 15,8% respectivamente em Oliveira de Frades e em Vouzela.

No início da década anterior, esse valor era de 8,9% no distrito (8,1% no continente) havendo as maiores percentagens nos concelhos de Penalva do Castelo - 12,4, Oliveira de Frades - 11,8% e Vouzela - 11,7%.

Este envelhecimento, resultante da própria repulsão que temos vindo a referir em todo o distrito, é mais uma das consequências da emigração que acabamos de descrever.

Entre outras, contam-se as perdas de população e as variações de estrutura etária, sobretudo do grupo dos 15-34 anos, que em 1960 constituía perto de 1/3 da população residente e no decénio seguinte apenas 24,8%. Estes valores, têm para nós particular significado não só por estarem de acordo com a tendência global verificada na emigração legal, mas sobretudo pelo que representou a sangria dos jovens adultos nas estruturas demográficas e económicas desta área.

Também a distribuição de população residente se alterou, já que as densidades populacionais passaram neste distrito de 97,1 hab/Km<sup>2</sup> em 1950, para 79,8 hab/Km<sup>2</sup> em 1970.

Obviamente que os valores que acabamos de referir são sobejamente conhecidos, tendo sido por isso utilizados na própria delimitação das *regiões plano*. Contudo, não deixamos de nos interrogar não tanto em relação aos princípios formulados nas propostas de regionalização (e contidas no próprio Livro Branco) mas sim quanto às possibilidades da sua implementação. Daí que nos surjam algumas dúvidas: que medidas irão de imediato ser tomadas no sentido de atenuar as carências que a rigidez dos números faz pressupor? E que propostas irão ser feitas para o melhor aproveitamento dos recursos humanos e materiais desta região?

Creemos bem que, face às alterações sofridas pela sociedade portuguesa nos últimos anos, não faltará o interesse e a participação das populações nas iniciativas que visem justamente a valorização desta área, que contando-se entre as mais deprimidas do país, tem sido uma das que directamente mais tem contribuído para a formação da poupança regional e nacional.

Quem desconhece hoje em dia, a importância das remessas da emigração e o seu efeito revitalizador em certos sectores da vida nacional?

Caberá portanto perguntar: estarão essas remessas a ter os efeitos que os seus detentores desejam, ou pelo contrário continuam a ser canalizadas para um «saco roto» agravando ainda mais as condições de dependência e de atraso que caracteriza não só o distrito de Viseu, como as restantes áreas do país, afectadas por este fenómeno? Será por ausência de uma política definida no Sector económico ou dos meios de actuação? Será pela falta de regionalização ou pelo centralismo exagerado? Ou ainda será ausência de uma política de emigração, ou esquecimento dos emigrantes? O que se aguarda então, que a Europa nos dê a mão, e não nos devolva os braços que lá têm a trabalhar?

E se o agravamento da conjuntura internacional, os obrigar a regressar? Ficaremos com gente a mais ou solo a menos?

Depois destas interrogações, aguardemos que o mais brevemente possível esteja já assente qual a divisão do país em regiões plano e uma vez criados os seus órgãos regionais se proceda de facto à mobilização dos recursos locais (humanos, naturais, institucionais e outros) que permitam o empenho das populações na «resolução activa e dinâmica dos seus próprios problemas».

Convém para o efeito atenuar a divisão que separa o continente em duas grandes áreas: a faixa costeira (estendendo-se trinta a quarenta Km para o interior) e a *outra* formada pelo resto do território. Quanto à primeira, com uma área igual de cerca de 1/4 da superfície total, aí habitam perto de 2/3 da população e a ela correspondem os maiores índices de desenvolvimento económico e industrial 4/5 do produto total e 9/10 de produção da indústria transformadora. (18)

Não nos interessa realçar quaisquer outros indicadores, que reforcem os valores anteriormente descritos e que confirmam o relato de PINTADO (19) quando definiu a «raia de Portugal» - constituído por nove distritos portugueses juntamente com seis províncias espanholas - como constituindo, no seu conjunto, «a mais notável e extensa concentração de subdesenvolvimento da Europa» (20). E segundo lemos o distrito de Viseu está aí integrado...

Estamos certos no entanto, que a situação actual se atenuará gradualmente com esta e outras iniciativas, que tenham como objectivos a valorização desta terra e da sua região. Além da sua posição privilegiada como centro de uma vasta área onde abundam os mais diversos recursos-agrícolas e pecuários, florestais, minerais; e perante as perspectivas que se abrem à facilidade de circulação e escoamento destes produtos para os mercados do litoral, como irá acontecer com abertura da nova via Aveiro-Vilar Formoso; com o aumento do poder de atracção que vão ganhando os seus serviços, decorrentes da própria instalação de uma estabelecimento de Ensino Superior, com a aplicação de uma política concertada de ordenamento do território, e com o apoio, a iniciativa e o dinamismo da população local.

Viseu saberá responder a esta outra interrogação que aqui lhe fazemos: a actual sede do distrito passará a simples de sede de agrupamento de concelhos ou a futura capital regional?.

---

(18) «Livro Branco sobre Regionalização»; p. 25

(19) A. Pintado e E. Barrenechea: «A raia de Portugal - a fronteira do subdesenvolvimento»; Porto; Afrontamento; 1974

(20) idem; ibidem; p. 9



## DEMOGRAFIA E REGIONALIZAÇÃO

A aplicação de qualquer processo de regionalização pressupõe um conhecimento muito exacto das diferentes unidades-regiões-que envolva apenas as suas características demográficas, mas ainda os recursos e as actividades predominantes da população.

Só assim é possível que as medidas de carácter institucional propostas, venham a produzir os seus efeitos e que o «reforço da sua capacidade autónoma» se concretize.

Dos diferentes tipos de regiões conhecidas (definidas segundo múltiplos critérios e os objectivos em vista) destacam-se as regiões geográficas, as regiões homogéneas, as regiões polarizadas e as regiões plano, estas últimas ainda não perfeitamente definidas no actual projecto de regionalização português.

Assinale-se no entanto o seu interesse já que, uma vez criadas, permitirão «assegurar uma coerência territorial às actuações programadas no âmbito do Plano».

Daí que as suas fronteiras, definidas por um maior rigor científico, não tenham em conta os limites das principais unidades administrativas actualmente existentes - os distritos.

Assim o distrito de Viseu, cuja identificação com as regiões de O. Ribeiro, Girão, Caldas e Loureiro não é perfeito, de modo algum se identifica também com as recentes propostas de regionalização - M.A.I. (1976) e C.E.P. (1976).

Utilizando outra metodologia, esta a divisão actual assenta num conjunto de trabalhos, onde os estudos sobre a população mereceram o maior destaque. Com efeito mais do que a caracterização dos efectivos, da estrutura, da composição e da evolução do total dos residentes, a análise detalhada dos movimentos da população explica muitos dos dados anteriores, reforçando o peso das condições económicas e sociais que caracterizam uma determinada área.

Deste modo, os valores apresentados sobre a emigração recente neste distrito, realçam o interesse e a necessidade imediata da aplicação de uma política regional equilibrada, que atenua as carências actuais e o carácter repulsivo que o distrito de Viseu (juntamente com outras áreas do país) apresenta. Só que a opção que venha a tomar-se em relação a este ou àquele modelo de divisão regional, não deve esquecer a participação activa das populações, para lá da atenção que deve dar ao melhor aproveitamento dos recursos naturais e humanos existentes e da própria complementaridade inter-regional.

No âmbito deste processo e além do contributo dado pelas outras ciências, como a geografia, a sociologia, ou a economia, à demografia compete, mais do que a apreciação estática dos diferentes valores, realçar o significado dos «números em movimento».



## **AS AUTARQUIAS NUM PROCESSO DE REGIONALIZAÇÃO**

*Dr. Mário Videira Lopes (★)*

(★) Advogado. Presidente da Câmara Municipal de Mangualde.



## AS AUTARQUIAS NUM PROCESSO DE REGIONALIZAÇÃO

Honrou-me, naturalmente, o convite que recebi da comissão organizadora deste Encontro para abordar nele o tema «as autarquias num processo de regionalização».

Cumpre-me por isso, e em primeiro lugar, agradecer a amabilidade desse convite. É complexo o assunto que procurarei desenvolver.

Desde logo porque considero que a regionalização, em particular na fase da nossa vida colectiva que atravessamos, não pode ser vista ou concebida como algo de estático, até porque nada existe ainda completamente definido sobre esta matéria, mesmo ao nível dos princípios, neste país.

A regionalização tem pois de ser um conceito e uma prática dinâmica, com múltiplos intervenientes e com variados objectivos possíveis - daí o entender que a regionalização será antes do mais um processo que se tem de desencadear e que deve ser assumido pelos principais interessados nela, mesmo com estádios experimentais.

É que, passando por um esquema de organização do território, da população e dos interesses sócio-económicos, ela é uma novidade que se pretende introduzir na vida nacional, sem, antecedentes históricos de valor sobre os quais eventualmente poderia assentar.

Ao invés, esse esquema de organização tradicionalmente tem-se traduzido no nosso país através das freguesias, dos municípios e dos distritos, que têm constituído as autarquias locais com que nos habituámos a viver ao longo de gerações.

Temos assim um primeiro problema a encarar e que é o da criação «ex novo» das regiões, como forma de organização do poder local de âmbito mais lato que o dos municípios, anulando proventura a divisão distrital, substituindo-se a esta e certamente determinando a associação e integração dos substratos dos actuais distritos em unidades de carácter mais vasto.

Nesta ordem de ideias, questão a resolver é também a da necessidade de definir se as regiões serão a cúpula da organização do poder local, no qual se integrem, ou se, sob outro prisma, elas constituirão uma estrutura intermediária entre o poder local e o poder central, autónoma de ambos e constituindo uma terceira espécie de poder, a que se tem chamado poder regional.

Mas, ainda neste enquadramento das regiões relativamente aos três tipos de poderes citados, sempre haveria também que definir se lhes caberiam apenas competências administrativas ou se também gozariam de alguma forma de autonomia política.

No primeiro caso estaríamos perante regiões administrativas stricto sensu e no segundo regiões autónomas verdadeiras e próprias.

As hipóteses obviamente se multiplicam ao aproximarmos os princípios conceituais das realidades - e daí que a própria região administrativa possa ainda ser vista sob três prismas:

— O primeiro, em que apenas traduziria a desconcentração dos serviços do Estado, tirando-os da capital do país, espalhando-os por este e emprestando-lhes uma dimensão regional.

No fundo as regiões continuariam integradas no poder central, somente facilitando o contacto mais directo dos organismos estatais com os problemas locais.

— O segundo, em que a região assumiria poderes próprios, prosseguindo uma administração própria e independente do Estado.

— A terceira em que, institucionalmente, na região se imiscuiriam elementos vindos das autarquias de âmbito inferior e elementos designados pelo Governo Central, traduzindo possivelmente um ponto de convergência e diálogo do poder local com o central, com vista à resolução menos morosa dos problemas locais ou regionais.

Enfim, hipóteses e questões que a meu ver acabam por ter um denominador comum, o qual é o papel fundamental que as freguesias e sobretudo os municípios têm que desempenhar num processo de regionalização que directamente lhes diz respeito e os vai afectar.

E isto até porque, perdurando e mantendo-se estas autarquias, até por força da tradição, e devendo as regiões situarem-se no plano organizativo acima delas, a defesa da plenitude democrática do próprio processo impõe a intervenção efectiva dos municípios e freguesias.

★

★

★

A Constituição da República Portuguesa de 1976 contém já diversos preceitos que traduzem opções genéricas tomadas em relação aos problemas equacionados.

Assim, começa por se definir as autarquias locais como pessoas colectivas territoriais, dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução dos interesses próprios das populações respectivas, e acrescentando ainda que no Continente elas são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, todas incluídas no poder local.

Território, populações e interesses próprios constituem portanto, nos termos constitucionais, o substrato de uma qualquer autarquia.

Mais se consagrou que também a autarquia chamada região administrativa, à semelhança do que se previu para os municípios e freguesias, assentará numa área territorial, património e finanças próprios, terá uma assembleia dotada de poderes deliberativos, eleita por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos residentes segundo o sistema de representação proporcional, um órgão colegial executivo responsável perante aquela e um conselho regional que funcionará como órgão consultivo.

Deferiu-se todavia para lei posterior, que ainda não surgiu, a concretização das atribuições, organização e competências das regiões, embora logo ficasse cominado que, quanto a esses aspectos, se deverá obediência ao princípio da descentralização administrativa.

Quer dizer: relativamente às regiões administrativas previstas na nossa Lei Fundamental, para o Continente seguiu-se a orientação de as considerar o coroamento do poder local, de que fazem parte, com uma organização estrutural idêntica à das demais autarquias locais e devendo ser-lhes concedido por lei futura poderes apenas de administração, embora poderes próprios, que para elas deverão ser transferidos do poder central do Estado.

Mas, depois desta caracterização formal, qual o âmbito reservado para as regiões administrativas?

Fixou-se na Constituição que a sua área corresponderá à das regiões plano.

Estas regiões plano, por seu turno, serão determinadas pelo Governo, que as baseará nas potencialidades e nas características geográficas, naturais, sociais e humanas do território nacional, com vista ao equilibrado desenvolvimento deste e tendo em conta as carências e os interesses das populações.

Estabeleceu-se ainda que a instituição concreta de cada região dependerá do voto favorável da maioria das Assembleias Municipais que representem a maior parte da população da área regional.

Aqui, porém, fácil é descortinar uma primeira limitação, e uma grave limitação à democraticidade do sistema.

E que, por um lado, delega-se nos municípios a competência para decidirem sobre a criação das regiões administrativas; mas, por outro, ao tornar obrigatória a coincidência da área entre essas regiões administrativas e as regiões plano, está a espartilhar-se, afinal, aquela competência dos municípios.

Na verdade, se a estes cabe tomar a iniciativa da concretização prática das regiões administrativas, o certo é que os mesmos municípios ou aceitam para essas regiões a área definida pelo poder central ou não haverá regiões.

Ainda por cima confere-se ao Governo, quando se lhe dá a autoridade para definir a extensão das regiões plano, um poder arbitrário de apreciar as potencialidades e características das várias zonas do território nacional e especialmente de interpretar quais os interesses das respectivas populações.

Continua-se ainda na senda de um paternalismo do Estado, dos seus órgãos centrais, quando é certo que os órgãos representativos das populações locais, integrados nas suas autarquias, é que, em meu entender, estão mais aptos para definir e precisar os interesses dessas populações, e as suas carências e as acções de índole comum que urge realizar com vista ao seu atendimento.

De resto, os municípios podem até não ter opiniões, desejos ou até interesses idênticos às opções governamentais nesta matéria de definição do âmbito das regiões em que aqueles se devam integrar.

Resulta daí um impasse inultrapassável pelas autarquias locais e que é naturalmente favorável ao poder central constituído.

E digo que esse impasse será favorável ao poder central, porquanto é sabido que este e os seus agentes sentem enormes dificuldades ao verem-se despojados, a favor de quaisquer outras estruturas, das competências e atribuições que há muitos anos lhes têm estado confiadas.

A Constituição, ao apontar para uma solução que pode conduzir ao ficar-tudo-na-mesma, de algum modo reflecte o receio das diversas forças políticas que intervieram na

sua elaboração, perante uma verdadeira e eficaz descentralização dos poderes administrativos.

Com efeito, se essa descentralização existir, esvai-se a possibilidade de se dominar a vida nacional apenas através da conquista do aparelho do poder central.

A introdução das regiões como novos escalões autárquicos acaba assim por corresponder a uma alteração profunda na estrutura administrativa tradicional, que ainda passa por uma quase absoluta centralização da competência nos diversos Ministérios, com a consequente debilidade dessa mesma competência a nível regional.

Aliás, é curioso notar que, dos preceitos constitucionais concernentes às autarquias e regiões, todos tiveram já o adequado tratamento legislativo, à excepção precisamente dos que respeitam às regiões administrativas.

As Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores foram já criadas, estão dotadas dos necessários estatutos político-administrativos e, podemos dizer, funcionam normalmente.

As freguesias e os municípios de todo o país, tal como também se estipulava na Constituição, regem-se já por leis específicas sobre os seus órgãos, as suas atribuições e as suas finanças.

Passados, porém, cinco anos sobre a promulgação da Constituição, praticamente nada se avançou quanto à institucionalização das regiões administrativas no Continente.

E isto certamente não se deve apenas às questões que no início coloquei sobre os poderes a atribuir a estas mesmas regiões, pois parece-me que a escassa dimensão do Continente e a sua unidade territorial não comportam a sua divisão em várias regiões autónomas, dotadas de poder político, de governos e de parlamentos próprios.

Igualmente não julgo que o processo de regionalização deste mesmo Continente, se efectivamente se está disposto a caminhar no sentido de uma maior democraticidade da nossa vida colectiva, se venha a traduzir somente em formas de desconcentração do poder do Estado.

A solução preconizada na Constituição, ou seja, a das regiões administrativas integradas no poder local e como forma de organização suprema deste, é a que melhor se ajusta à realidade nacional.

Nestas condições entendo que estará assim encontrado o esquema formal que dará conteúdo a essas mesmas regiões administrativas.

Também não se diga que as populações são muito ciosas das suas autonomias, quer municipais, quer distritais e que por isso não veriam com bons olhos a diluição dessa autonomia num organismo ou estrutura supramunicipal diferente ou mais ampla que o distrito.

Por um lado, considero que o distrito, enquanto estrutura administrativa, tem relativamente pouco impacto na vivência quotidiana das pessoas.

Por outro, o que as populações sobretudo anseiam é pela resolução dos múltiplos problemas que as afligem diariamente.

Todavia, a um tempo sentem que o poder central está muito distante, é demasiado impessoal e, pelo menos na aparência, pouco sensibilizado para esses problemas, sentindo também que muitos destes, pela sua importância, ultrapassam a capacidade de intervenção isolada da Câmara Municipal que em primeira linha os enfrenta.

De resto, julgo que não há ninguém que não reconheça os méritos das acções conjugadas de vários municípios que já se vão verificando, com vista à resolução de problemas comuns e tantas vezes correlacionados.

Não se pode pôr em dúvida, até porque isso resulta da experiência vivida por todos nós, que a autonomia municipal, recobrada da asfixia a que foi sujeita durante meio século, é um dado que as populações pretendem irreversível.

Mas a exigência de grandes investimentos para a satisfação das mais importantes necessidades colectivas e o que essa satisfação implica em termos de coordenação em espaços mais largos do que os do município, não pode determinar a sua continuação no âmbito da competência exclusiva do poder central.

A autonomia municipal, perfeitamente assumida por tudo e por todos, requer que a competência para as questões locais, intermunicipais ou regionais resida sempre em órgãos locais.

Ora, nada impede que, sem efectuar essa autonomia, se constituam regiões administrativas para as quais se transfiram não as competências das autarquias de menor dimensão, mas as competências sedeadas ainda no Estado com incidência directa nos assuntos locais, para efeitos de coordenação e apoio mais fácil e eficaz.

Continua porém a existir um grande fosso entre o poder local traduzido apenas nas freguesias e municípios e o poder central.

O distrito, tal como se mantém estruturado, quando muito concretiza apenas em alguns sectores da administração pública formas de desconcentração dos poderes do Estado, com um Governador Civil representante do Governo Central, mas com diminutos poderes e com vários serviços que mais não são do que delegações das Direcções Gerais dos diversos Ministérios.

Não tem, portanto, condições para garantir a afirmação do poder local num âmbito mais vasto do que o do próprio município.

As Comissões de Coordenação Regional são igualmente emanações do poder central em que se integram e as autarquias ou as populações locais, sem qualquer modo de superintendência ou interferência sobre elas, dirigindo-se-lhes, sabem que afinal se estão a dirigir a representantes do poder central.

Daqui deriva que, pela pequenez e isolamento dos municípios, a autonomia destes, quanto às questões mais importantes, de pouco vale quando confrontada com o poder do Estado, de que tem de socorrer-se.

E se necessitam do Estado, é a dependência que surge, é por conseguinte a limitação da mesma autonomia.

O fosso, o distanciamento entre o poder local e o poder central são factos que urge eliminar.

Não através do alargamento das competências do Estado em prejuízo das competências já reconhecidas aos municípios e às freguesias, mas através de um reforço da autonomia local consubstanciado numa estrutura intermédia que terá de ser a região administrativa.

Esta deverá pois revestir-se também de ampla autonomia face ao poder central, seja sob o aspecto administrativo, com plena validade das suas deliberações, sujeitas apenas à apreciação dos Tribunais, seja sob o aspecto financeiro, com receitas, despesas e orçamentos próprios, seja sob o aspecto técnico, seja ainda sob o aspecto político, embora este se restrinja à eleição dos seus órgãos representativos.

O apoio e coordenação de que os municípios carecem para as suas actividades deve pois ser levado à prática por autarquias regionais integradas afinal na mesma organização do poder local.

A independência deste não se compadece com intervenções do poder central que, se pretender coordenar as autarquias ou os planos destas, afinal continua sem abdicar das suas competências e a impedir a descentralização das mesmas.

Se as Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores são fruto do sentir autonomista das suas populações, que assim se impôs, se as actuais condições de exercício do poder local através das Câmaras e das Juntas de Freguesia também se impuseram por força dos desejos das respectivas populações sobejamente demonstrado, também as regiões administrativas têm de surgir pela via do esforço colectivo das mesmas populações e pela concertação de acções dos seus órgãos representativos.

É um processo reivindicativo que tem necessariamente de partir da base para a cúpula, pois não é crível que o poder central abdique voluntariamente de competências que tem enraizadas em si e que lhe dão a possibilidade de domínio sobre toda a vida nacional, ainda para mais transferindo-as para estruturas completamente novas e cujo controlo naturalmente lhe iria escapar.

Aliás, sem querer entrar em polémicas desnecessárias e inoportunas, se muitos municípios se vêm cada vez mais queixando de falta de verbas retidas pelo Estado, de aumento de encargos e atribuições que em princípio lhes não competiriam, é naturalmente porque, pese embora as apregoadas intenções de respeito e apoio à autonomia municipal, esta tem sofrido alguma diminuição em favor do poder central.

Pessoalmente não espero que o poder local possa ser premiado pelo poder central com dádivas financeiras, técnicas, administrativas ou políticas; ao invés, entendo que têm de ser as populações locais a fazer sentir e a exigir que lhes sejam reconhecidos os direitos conducentes a uma cada vez maior intervenção na resolução dos problemas locais e regionais que as afectam.

Impõe-se assim que na revisão constitucional que se aproxima se venha a acentuar ainda mais a organização democrática do Estado Português sobre esta matéria do poder local, garantindo melhor as suas condições de existência, despindo-o de qualquer interferência do poder central e concedendo às populações e aos órgãos autárquicos já existentes uma maior liberdade de definição do âmbito e objectivos desse poder, proporcionando-lhes igualmente nesse sentido as possibilidades de criarem e darem corpo às regiões administrativas que porventura entendam corresponder aos seus interesses.

E, como disse no início, a regionalização será então um conceito e uma prática dinâmica que deve ser assumida e desencadeada pelos principais interessados nela, que somos nós todos, cidadãos deste país.

**DESCENTRALIZAÇÃO? SIM;  
HIPERCENTRALIZAÇÃO? NÃO;**

*Dr. César da Costa Santos (★)*

**(★) Presidente da Câmara Municipal de Castro Daire.**



**DESCENTRALIZAÇÃO? SIM;**  
**HIPERCENTRALIZAÇÃO? NÃO;**

Os conceitos como as palavras na sua evolução semântica assemelham-se às civilizações - nascem, crescem, atingem o auge e declinam ou estagnam.

Penso que conceitos como Regionalização, Descentralização, Desconcentração, etc., passam no presente pela sua época de ouro teórica, tudo levando a crer que a breve prazo, os seus efeitos práticos serão correntes e profícuos.

Para não recuar no tempo, basta lembrar que nas últimas semanas estes temas têm sido objecto de estudo e análise em encontros, congressos, seminários, livros, opúsculos, etc..

Realizam-se conferências aqui e acolá, quer por iniciativa de forças políticas quer de instituições e ou pessoas de índole a mais variada.

Jornais diários e semanários como o Comércio do Porto e o Expresso, imprensa Regional de que destaco Jornal da Beira ocupam largos espaços nas suas colunas, discutindo o tema, levantando problemas, suscitando dúvidas, propondo soluções ou hipóteses de solução, num trabalho extremamente válido de motivação, esclarecimento, tomadas de posição.

Ora esta discussão alargada e generalizada a âmbito nacional já é descentralização.

Minhas Senhoras, meus Senhores, com este breve preâmbulo apenas pretendi pôr em destaque, por analogia, a importância, a acuidade e a oportunidade da iniciativa de Provisou ao levar por diante este 1º Encontro sobre o tema geral da Regionalização.

Façamos uma breve retrospectiva mental; assentemos no nosso fugaz presente e projectemos o futuro.

Eis a pergunta de queria partir:

Vale a pena a descentralização?

Vale a pena a regionalização?

O 2º tema - da regionalização - pertence directamente a ilustres oradores que me antecederam e outros igualmente ilustres que se seguirão; eu modestamente abordo o 1º - o da descentralização.

A descentralização é directamente proporcional à vitalidade das instituições democráticas.

Afirmava o 1º grande municipalista, A. Herculano, em 23 de Setembro de 1851, no Jornal «O Paiz»:

«A descentralização é a suprema necessidade deste país, porque de certo modo dela há-de resultar o aniquilamento dos abusos e vícios de organização que mais duramente pesam sobre o povo. E logo acrescentava: Ao invés, a concentração da vida política na capital, efeito inevitável da centralização, é a tirania, é o escárnio do governo representativo, é o poder mefistofélico que converte a liberdade em falsa miragem». Henriques Nogueira e António Sérgio alinhavam pelo mesmo diapasão.

Quando portugueses da estirpe de Herculano, autarca presidente da Câmara Municipal de Belém, eleito pela oposição em 1853, municipalista e historiador entre os maiores defensores tão convictamente a descentralização, haveremos de concordar que ela valia e vale a pena.

E estas afirmações, continuam a meu ver, perfeitamente actuais. Não é a descentralização sinónimo de regionalização mas são parentes próximas estreitamente ligadas.

Se a regionalização envolve medidas institucionais conducentes à criação de instituições regionais e ao reforço da sua capacidade de decisão autónoma, na descentralização os poderes de decisão pertencentes a órgãos do Estado passam para órgãos próprios independentes do Estado, por exemplo as autarquias locais.

Seguindo de perto o «Livro Branco sobre Regionalização» do MAI, na descentralização os objectivos a atingir, a metodologia apropriada e os critérios de actuação são definidos e traçados pelos próprios órgãos locais ou regionais.

Mais que uma pura e simples transferência de poderes da Administração Central para órgãos locais a descentralização é um processo político-administrativo que permite um governo local «stricto sensu» e uma gestão directa.

Como acontece frequentemente o conceito de descentralização é aproveitado com fins antagónicos por forças políticas bem divergentes.

Sem aprofundar este assunto, direi que a descentralização tem os seus riscos e deve ser conduzida e efectuada com os cuidados necessários.

Por descentralização não pode entender-se um Estado dentro do Estado ou uma partilha do poder, o que conduziria à anarquia, à desordem generalizada, no fim de contas, ao totalitarismo.

Deve ser antes uma repartição de competências, de atribuições e consequentes responsabilidades entre o Estado e os diferentes órgãos locais e regionais.

O poder continua intacto, a unidade do Estado permanece indiscutível, só as tarefas de execução desse poder são repartidas segundo as regras claras da eleição democrática.

Delimitámos o conceito de descentralização e apresentámo-lo como fundamento da democracia. Por quê? Quais as suas vantagens?

Nomes grandes do Direito Administrativo, da Política, da História, reúnem geral consenso a este respeito;

Sem ser exaustivo referirei pois algumas vantagens: -

- 1.- Em meu entender, é condição «sine quanon» de um regime democrático. Democracia política, económica e social é incompatível teórica e praticamente com a centralização do poder.

- 2.- Os problemas locais podem ser solucionados com maior rapidez e eficiência. Os responsáveis locais têm dos mesmos problemas um conhecimento prático e não só teórico. A condicionante humana é assaz importante na procura de soluções e nas decisões requeridas. O longínquo poder central porque debruçado sobre o projecto, o ofício ou o documento escrito abstracto tem dificuldade em ver esta condicionante.
- 3.- Elimina intermediários que, ainda por cima, nem sempre brilham pela eficácia, competência e honestidade profissional.
- 4.- A descentralização permite uma participação efectiva e activa das populações na resolução dos seus problemas, através dos seus representantes legítimos, o que em termos psicológicos, ético-sociais não é de subestimar. Um povo com uma consciência colectiva forte e madura é bem diferente daquele outro em que o automatismo, a subserviência ou o medo imperam. E estes parâmetros vão influenciar toda uma civilização.

A par destas vantagens podemos vislumbrar alguns inconvenientes: Como afirma o Dr. Mário Esteves de Oliveira, Direito Administrativo, Vol. I, pag. 191: «A descentralização poderá ser fonte de assimetrias locais privilegiando as regiões mais dotadas pela natureza, mais populosas e mais ricas... criando injustas disparidades entre populações quase vizinhas. Por outro lado, a descentralização requer investimentos tecnológicos caríssimos que cada colectividade local não está em condições de, só por si, fazer e aproveitar com rentabilidade».

A isto responderemos, aliás em consonância com o mesmo Autor, que as vantagens sobrelevam eventuais inconvenientes, porque:

- a)- As assimetrias locais e regionais podem ser mais eficazmente combatidas com os processos descentralizadores, introduzindo o poder central índices de correcção, dispensando apoio técnico e logístico compensatório, estimulando e criando riqueza.
- b)- A eventual dificuldade ou impossibilidade de apetrechamento tecnológico e humano especializado, com parques de máquinas, gabinetes técnicos, trabalhadores qualificados, podem ser resolvidos com a associação de municípios, colaboração dos G.A.T., etc..

Em síntese, defendemos com vigor e convicção a descentralização, mas calculada, dinâmica, correctamente definida na lei, perfeitamente apoiada em infra-estruturas e estruturas adequadas.

Descentralização - Realidade actual ou miragem?

Antes do 25 de Abril de 1974, as assimetrias regionais cada vez mais sentidas pelo poder central e reflectidas nas populações levaram à adopção de algumas medidas.

É assim que aparece a divisão do território do Continente e Ilhas em 6 regiões de Planeamento e a criação das Comissões Regionais de Planeamento, em 1969.

No entanto, em termos práticos, não creio que as populações tenham sentido os efeitos benéficos de uma verdadeira descentralização, pois ela não existiu nem se coadunaria por ilógica, com um regime centralizador.

Chega o 25 de Abril. Muitas esperanças sinceras e não menos certezas utópicas acalentaram milhares de portugueses.

Os anos passam. E no entanto, em atitude crítica ( e só esta é construtiva) havemos de convir que dos vários e muitos governos em que o nosso País tem sido pródigo, nenhum soube, quis ou pode levar por diante uma verdadeira descentralização.

É verdade que os nossos constituintes de que aqui se encontram ilustres representantes, exararam na Constituição de 76 a vontade política e o dispositivo legal para tal trabalho. No seu art.º 268.º n.º 2, se fala claramente de «adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativa, sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção e dos poderes de direcção e superintendência do Governo».

Vários diplomas legais posteriores têm surgido acerca de tão candente matéria. Destaco a Lei n.º 1/79, chamadas das Finanças Locais.

Não é aqui o momento para uma análise aprofundada deste documento. No entanto, o tema da descentralização está-lhe inteiramente ligado.

Antes da sua publicação, em jeito de discussão ou atitude crítica, como depois da sua entrada em vigor, fui publicamente um seu defensor intransigente.

Continuo a sê-lo. Penso mesmo que foi o principal contributo legislativo para o desenvolver do processo de descentralização no nosso País. Pela primeira vez, os representantes do Povo, na sua totalidade do território, democraticamente escolhidos, dispõem de autonomia administrativa e financeira para localmente, em contacto directo com o próprio Povo, gerirem os seus destinos.

E isto, quanto a mim, é um marco cimeiro na gestão do nosso País que a História registará. Não se lhe negam erros, omissões ou incorrecções de monta. A sua revisão e alteração impõe-se como urgente.

Tal porém, não lhe retira o alto valor teórico e sobretudo prático para o progresso e desenvolvimento das nossas populações.

Procurou-se, sem se atingir, um certo equilíbrio financeiro. As populações puderam notar, na prática quotidiana, que o seu património material e cultural lhes era confiado e enriquecido.

Deixemos para altura mais oportuna a Lei das Finanças Locais.

Outro ponto alto do processo irreversível da descentralização, é o atingido com a Lei n.º 79/77, a Lei das Autarquias, de 25 de Outubro.

Pretende delimitar as atribuições das Autarquias Locais e fixar a competência dos seus Órgãos. Aponta para uma crescente entrega de deveres e direitos aos responsáveis locais.

Pretende definir as competências da Administração Central, Regional e Local.

No entanto, também este diploma encerra deficiências graves.

Falta-lhe uma definição clara, correcta e completa das competências que devam caber a cada um dos poderes - Central e Local.

Segundo sei, foi entregue na Assembleia da República pelo Ministério da Administração Interna uma proposta para regular a delimitação e coordenação das actuações da Administração Central, Regional e Local. Certamente, os Senhores Deputados, através da sua Comissão respectiva, analisarão e dar-nos-ão uma lei tanto quanto possível perfeita.

A proposta do MAI revela por si só vontade política e acção firme no caminho da descentralização.

A criação dos Gabinetes de Apoio Técnico (GAT) em 1979, pelo Decreto-Lei n.º 58/79, de 29/3 e das Comissões de Coordenação Regional em Dezembro de 1979, pelo

Decreto-Lei nº 494/79, que substituem as Comissões Regionais de Planeamento são algumas outras medidas importantes que visam a concretização deste processo descentralizador.

«In se» e «per se» são formas positivas e válidas merecedoras do nosso apoio.

Nem por isso deixam de ser polémicas e, umas mais que outras, passíveis de críticas e tomadas de posição não raro contraditórias.

É nesta atitude polémica e crítica, mas franca e leal que este Encontro reúne representantes do Poder Central, Regional e Local, irmanados, estou certo, nos mesmos propósitos, quais são de cada pessoa, onde quer que se situa, dispor de iguais possibilidades materiais e culturais de promoção.

No entanto, na prática as coisas não são tão fáceis. E os Governos por isso mesmo não têm avançado mais.

Convenhamos com efeito nisto:

- 1- A descentralização é um facto político, complexo, difícil, melindroso mesmo. Não o ignoro. Nem por isso, ou até por isso, penso que deve ser adiado. A discussão, a nível nacional, à volta deste tema, é a prova clara de que estão criadas condições para medidas de fundo.
- 2- Mais na regionalização mas também na descentralização, há que pôr em primeiríssimo plano um factor - a componente humana. Tenho lido e ouvido por vezes uma defesa implacável dos factores naturais - serras, rios, morfologia dos terrenos, etc., etc. para justificar alterações profundas na divisão administrativa do País. Conheço e reconheço a influência dos factores naturais sobre os factores sociais e psicológicos.

Penso, no entanto, que a força humana hoje sobreleva de longe a natural. Vemos isso nas nossas aldeias, nas nossas freguesias, nos concelhos, nos distritos.

Por isso, todo o reajustamento territorial e administrativo do País tem que ser feito com a participação activa, consciente e intensa das populações intervenientes. O património sócio-cultural formado e adquirido ao longo dos séculos tem de ser forte elemento de ponderação. Vai nesse sentido, por exemplo o «Estudo e Projecto da Revisão da Constituição» que vi recentemente publicado, da autoria dos Profs. Barbosa de Melo, Cardoso da Costa e Vieira de Andrade quando, para alterar o artigo 256 da Constituição, falam concretamente da «concordância expressa da maioria das Assembleias Municipais... e do referendo dos cidadãos eleitores residentes na área regional».

É assim que não vejo como fácil por exemplo o acabar puro e simples do Distrito - essa realidade sociológica com cerca de 150 anos e o aparecimento de uma região administrativa com sede na cidade A ou B.

A regionalização como a descentralização não devem fazer-se com saltos bruscos e alterações radicais simultâneas. Têm que ser dinâmicas, evolutivas, ponderadas, realistas.

E nesta ordem de pensamento apresento a seguir alguns casos concretos referentes à descentralização ou melhor à falta dela.

Os factos que relato podem ser considerados comezinhos; talvez o sejam.

Mas são estes que tantas vezes alteram e marcam o evoluir da História de um Povo.

Ao apresentá-los move-me apenas uma atitude crítica e muito construtiva das instituições e estruturas e nunca das pessoas.

Se qualquer Governo, por exemplo o actual, desbloquear estas dificuldades, efectivar as alterações consentâneas e necessárias, só por isso, já terá contribuído eficazmente para uma verdadeira descentralização.

São estes «pequenos» casos que as nossas populações querem de imediato e que os nossos autarcas (neste ponto, a maioria dos meus colegas estará comigo) desejarão ver solucionados.

- a) Os Gabinetes de Apoio Técnico não têm competência legal para aprovar projectos, quer elaborados por eles próprios quer entregues pelas respectivas Câmaras que os constituem. Tais projectos têm de ser aprovados em Lisboa. Como pode isto acontecer e continuar?
- b) Uma Direcção de Estradas não tem poderes para aprovar projectos além de 1000 ou 1500 contos.
- c) As delegações e sub-delegações de poderes (que são sempre favores de confiança) fazem-se em pessoas e não em cargos, o que significa que a saída ou mudança de Ministros, Secretários de Estado ou Directores-Gerais implica a alteração de delegação de poderes. Mas esta demora em média 4 a 6 meses até à publicação no Diário da República.

Já aconteceu: Ministros delegarem poderes mas quando veio a publicação no D.R. já o Governo mudara...

Não é isto caricato?

Por que não se distribuem competências e se acaba com as delegações em pessoas que mais não são de que favores de confiança neste ou naquele subordinado?

- d) Uma simples declaração de utilidade pública, referente a meia dúzia de metros de terreno é feita em Lisboa. Mas isto demora longos meses e larga burocracia. Por que não têm as Direcções distritais respectivas poderes para tal?
- e) Um pedido para atravessar a via pública, por exemplo, para abastecimento de água, uma rede de esgotos, telefones, etc. vai a Lisboa para aprovação.
- f) Pedidos para pequenos acessos a fábricas, hotéis, sedes de Bombeiros, igreja, etc. vão para Lisboa.
- g) Um pedido para cortar uma árvore à beira da estrada vai para Lisboa.

E nenhum Governo pós-25 de Abril viu estes pequenos-grandes casos que acarretam meses de demora, despesas desnecessárias, incómodos graves, descontentamentos.

E quanto à Direcção de Equipamento Regional e Urbano (Órgão distrital)?

A situação não é melhor.

a) - Cabe-lhe, por exemplo, proceder às infra-estruturas (rede de água, esgotos, arruamentos, electricidade) de bairros de habitações económicas.

Pois os concursos, mesmo que tais trabalhos se cifrem nas 2 ou 3 centenas de contos, são feitos em Lisboa, as propostas são abertas em Lisboa. Todo o processo começa e acaba em Lisboa.

Só a fiscalização da obra cabe à Direcção Distrital.

Como vão os empreiteiros locais concorrer a Lisboa a obras de 500 ou 1000 contos?

O que se podia fazer em 20 ou 30 dias demora meses e os interesses locais são puramente ignorados.

b) - Uma Direcção Distrital tem poderes para despachar obras cujo projecto, não ultrapasse 250 contos. Se ultrapassa, vai a Lisboa. Mas, que obras há hoje de 250 contos? Então não são as Direcções Distritais competentes e responsáveis? Se não fossem, deviam sê-lo.

c) - Quanto a delegação de competências, o mesmo panorama das Direcções de Estradas.

As Delegações de Planeamento (distrital) separadas das Direcções de Equipamento (medida, suponho, muito discutível) têm poderes para aprovar projectos de casas até 2 pisos. Se têm 3 ou mais, vão a Lisboa. Como pode isto ser?

E não se invoque que há falta de pessoal ou o que seria pior falta de pessoal competente. Não o creio. De resto, com a Lei das Autarquias, várias atribuições foram transferidas para elas e o pessoal das Direcções e Delegações Distritais manteve-se se não aumentou em alguns casos.

Mas um projecto, por exemplo de saneamento, se tem a infelicidade de ir para Lisboa, demora 2, 3 e mais anos para ser apreciado e eventualmente aprovado.

Um projecto para uma sede de Bombeiros ou para uma estrada tem sensivelmente a mesma fatalidade.

Os exemplos apontados valem apenas como tal, pois a situação é idêntica em relação aos restantes Ministérios e Secretarias de Estado.

Perante este quadro se e enquanto não há reformas de fundo, algumas propostas concretas que mais devem ser consideradas como hipóteses de trabalho do que como dados adquiridos e inalteráveis e desejos sinceros:

1 - Os órgãos distritais directamente dependentes dos Ministérios e Secretarias de Estado devam ser revitalizados e os seus serviços aproveitados a tempo inteiro. Dispõem de pessoal em quantidade e qualidade. Os seus poderes devem permitir-lhes dar resposta rápida e eficaz à maior parte das petições quotidianas das autarquias e dos particulares.

2 - Devem dispôr de larga capacidade Financeira e de decisão.

3 - Das Direcções Gerais, por muito que custe a alguns seus responsáveis e colaboradores deve ser transferida boa parte das competências.

Compreendo a força de hábitos anquilosados, de chamados direitos adquiridos, da atracção pela vida na capital, de interesses diversos, mas os interesses nacionais têm de sobrepôr-se aos pessoais ou de grupo.

4 - À semelhança do que já aconteceu na Segurança Social, dependente do Ministério dos Assuntos Sociais, em que a sua Comissão Instaladora tem uma certa autonomia administrativa e financeira e em que um Conselho Distrital amplamente representado e representativo dá os seus pareceres na gestão, nos planos de obras, nos orçamentos respectivos, creio que os restantes Ministérios podem proceder a reestruturações semelhantes.

5 - Os GAT devem dispôr de maior competência de decisão e capacidade de resposta.

6 - As associações de municípios já prevista na Lei, devem concretizar-se e funcionar activamente para a solução dos grandes problemas de âmbito regional.

7 - As autarquias devem ser dotadas o mais rapidamente possível com a sua Lei das competências em que fiquem claramente definidas as atribuições e responsabilidades da Administração Central, Regional e Local.

7.A - A autêntica descentralização tem de ter por ponto de partida e destino os Municípios. Neles deve assentar a sua força e eficácia.

8 - Ciente de que as assimetrias regionais se têm acentuado e não atenuado ( o que poderei explicitar no debate que se segue), devem ser revistas e os índices actualizados que condicionam a distribuição de fundos financeiros do O.G.E. pelas autarquias.

Há hoje Câmaras Municipais que se dedicam, e muito bem, à concretização de necessidades supérfluas, quando tantas não dispõem de verbas para carências vitais - - electricidade, água, estradas, etc..

9 - Não devemos iludir uma autêntica descentralização com uma hipercentralização.

De nada vale retirarmos mais ou menos atribuições e competências de Lisboa para a cidade A ou B. Descentralizar é retirar do centro e colocar na periferia, o mais perto possível das populações. Quanto mais intermediários menos eficaz e prática será a descentralização. Viseu tem capacidade territorial, populacional, histórica e geo-estratégica para, com os seus 24 concelhos, ser o centro de uma unidade descentralizada e vigorosa.

Por estas razões e por constituir em si própria uma forte assimetria em relação ao litoral e a outros centros urbanos, Viseu deve ter uma palavra importante a dizer no tocante à regionalização do País.

## **DIFICULDADES DA REGIONALIZAÇÃO**

*Por: Dr. António de Almeida Santos (★)*

(★) Deputado e Presidente da Assembleia Municipal da Guarda



## DIFICULDADES DA REGIONALIZAÇÃO

Senhor Presidente e Senhores Participantes no I Encontro das Beiras sobre Regionalização:

1. Propus-me tratar o Tema «Dificuldades da Regionalização».

Vai nesse propósito uma homenagem ao homem das Beiras, ao seu espírito de afirmação, à sua individualidade, à sua independência.

Infelizmente não pude aprofundar o tema, nem poderei estar presente. Mas a homenagem aqui fica.

Quando se versam as dificuldades da realização daquilo que sinceramente desejamos, é coisa excelente não poder ir até ao fundo delas.

E sendo provável que o comum das vozes seja um entusiasmado encómio aos méritos da regionalização, espero que uma chamada de atenção para as barreiras do caminho, não crie o risco de arrefecimento do entusiasmo necessário.

Parto do princípio de que, se o entusiasmo é necessário, uma reflexão serena é no mínimo conveniente. As utopias são criadoras, mas as frustrações destroem, por vezes, o que na mira delas se criou.

2. Parto de um conceito estrito de regionalização. Confinado pois à problemática da instituição das Regiões Administrativas previstas na Constituição.

Em instâncias de revisão constitucional, essa problemática desdobra-se na de instituí-las tal como se encontram previstas, e na de prevê-las como viermos a entender que devam ser instituídas.

A este respeito, as propostas de revisão Constitucional são diversamente inovadoras. Mas parece óbvio que a AD, ao propôr um salto qualitativo para a definição do Estado Português como «unitário e regional»; ao propôr a eliminação das associações e federações de municípios; ao propôr que se libertem as regiões da regra da coincidência da respectiva área com as regiões-plano; ao propôr que se risquem da Constituição o Distrito e o representante nele do Governo; e ao propôr que, no artigo 256º, se substitua a expressão «as regiões serão *instituídas* simultâneamente», por «as regiões administrativas serão *criadas* simultâneamente», visa pôr termo à situação transitória que o distrito é, - visto que só subsistirá enquanto as regiões não estiverem instituídas - tornando assim mais imperativa a criação das regiões administrativas. Desaparecido o substituto, aumenta a imperatividade da criação do substituído.

Tudo isso recomenda que se aprofundem até onde se mostre necessário as dificuldades práticas, sociológicas e políticas, desse reforço de aventura. Aventura no bom sentido, ou seja o oposto ao de rotina.

3. De toda a evidência, a Assembleia Constituinte, não obstante o clima de exaltação em que se elaborou a actual Constituição, quis ser e foi comedida e prudente.

Regiões Administrativas sim, mas...

Neste «mas» cabem as seguintes cautelas:

a) Não há pressa. Demos tempo ao tempo. Para já, prevêem-se. Mas como a sua instituição pode revelar-se difícil, se não problemática, vai-se mantendo a divisão distrital, com o seu órgão deliberativo, o seu órgão executivo, o seu órgão consultivo, o seu Governador Civil.

b) O melhor é que se criem primeiro as regiões-plano e que, a partir dessa experiência, se instituem, em sobreposição geográfica com elas, as Regiões Administrativas.

c) Quando se instituírem, terão de ser instituídas simultaneamente.

Conhecemos o que se passou. A previsão das Regiões caiu no olvido, ou pouco menos, e Governo após Governo todos se detiveram perante as dificuldades de, nesse aspecto, pôr a Constituição em acto.

Sem motivo? Não decerto. Os obstáculos constitucionais e os obstáculos reais pesaram decerto nessa atitude reticente.

4. Só aparentemente a proposta de revisão constitucional da AD arreda os mencionados obstáculos. E os obstáculos reais não mudam com as constituições.

a) A mudança do verbo *instituir* por *criar*, é praticamente irrelevante. Já, sem ela, se vinha entendendo que a instituição das Regiões teria de ser feita *em dois tempos*: um de criação em abstracto, outro de instituição em concreto. Digamos, no entanto, que a proposta torna isso mais claro.

b) A dispensa de aferição da área das Regiões Administrativas pela das Regiões-Plano, é uma falsa facilidade. O salto a dar será agora, em forma pura, *um salto no escuro*. A prévia experiência das Regiões-Plano é necessária e útil. Sem a prevista coincidência, a *unidade sócio-política* da autarquia regional pode vir a carecer de *unidade económica*.

c) A eliminação do Distrito representará, se vier a ser aprovada, tão só a *morte legal* de um «statu quo» tão defunto que dele se pode dizer o que na Bíblia se diz de Lázaro: «jam fectet».

d) A manutenção da obrigatoriedade da *criação simultânea* das Regiões corresponde à conservação, decerto consciente, de um dos mais importantes obstáculos.

e) A previsão do *referendo* em substituição do voto favorável da maioria das assembleias municipais que representem a maioria da população da área regional é outra dificuldade acrescida e como que desejada. A AD sabe que os partidos da Oposição não aceitarão esse referendo.

De sorte que, o que na situação actual é difícil, não passaria a ser mais fácil.

5. O Partido Socialista, e a FRS, sempre entenderam que *um forte poder local* é condição de reforço da democraticidade da organização do Estado. E embora após o 25 de Abril se venha assistindo a um verdadeiro campeonato entre os políticos, para disputa do título de «mais democrático», o melhor é termos em conta, a esse respeito, o que cada um foi, não apenas depois, mas antes disso. Sempre reforça a credibilidade das juras de amor à democracia.

Mas o meu ponto de vista *pessoal*, que tenho manifestado com a liberdade que o meu Partido me consente, é o de que vale a pena uma reflexão sobre a equiparação - em

fundamento histórico, em realidade existencial, em justificação democrática, e em conteúdo de esperança - entre a freguesia e o município, por um lado, e a região administrativa por outro.

O fundamento do poder local tem conexão histórica e sócio-política com as *relações de vizinhança*. O *município* - autarquia originária - começou por *coincidir com o povoado*.

Essencial à sua regulamentação era o *conceito de vizinho*. As condições em que se adquiriria a vizinhança chegaram mesmo a ser objecto de uma *lei da vizinhança*.

Posteriormente, a unidade geográfica e populacional do município alargou-se, e surgiu a necessidade da sua divisão em freguesias. Mas nunca de forma tão abrangente que a tónica dos poderes descentralizados - através das históricas cartas de foral - deixasse de ser *local*, ou que se perdesse de vista a salvaguarda da *unidade populacional* e a *especificidade dos interesses* que constituem a essência da instituição autárquica.

Neste quadro, a história privilegiou o município, basicamente coincidente (com transitórias nuances) com o *concelho*. O concelho, viria a ser *institucionalizado*, no sentido de consagrado pela experiência.

De algum modo também a freguesia. Mas não o *distrito*, e muito menos a *provincia*, quando surgiram a querer alargar o âmbito geográfico da unidade autárquica.

É um dado. Mas que não fosse, e aí teríamos, distrito e provincia, reduzidos ou pouco menos a categorias legais sem tradução real.

Isto porquê? Decerto porque *local é local*, e porque, a partir de certa área, e de determinada população, as relações de vizinhança se esbatem e a comunhão e a especificidade de interesses se diluem. A autarquia deixa de ter a sua histórica razão de ser. Passa a ser uma mistura do que a autarquia realmente é e aquilo que começa a deixar de ser, ou mesmo a não ser. Passa a conter ingredientes de ficção jurídica.

Será então que, onde existem, as regiões são necessariamente um artifício?

Claro que não. Só que constituem realidades diversas de uma autarquia. O poder que para elas se transfira não tem nada de *local*. A região não é uma *autarquia mais* nem a autarquia é uma *região-menos*. São entidades sócio-económicas e políticas diferentes. São disso exemplos as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (que aliás englobam concelhos e freguesias autárquicas) embora também elas não sejam Regiões-Administrativas-Mais nem as Regiões Administrativas Regiões-Autónomas-Menos.

6. Contem-se neste pormenor algo de essencial. Há quem, ao conceber as futuras Regiões Administrativas, as conceba como *autarquias alargadas*, há quem as visionem como *regiões autónomas reduzidas*, e não falta sequer quem as deseje como *regiões autónomas potenciais*. É, de algum modo, o que com algum excesso interpretativo se contem na definição do Estado Português como Estado Unitário Regional.

O caso é este: se concebemos a Região Administrativa apenas como uma *Autarquia geograficamente mais ampla*, o risco é apenas o de poder ser pouco útil; se a concebemos como uma *região autónoma de via reduzida*, o risco passa a ser o de constituir um perigo; se, por absurdo, a visionássemos como uma *região autónoma potencial*, já não seria um risco, seria seguramente um erro.

É que Portugal é, e cada vez mais tende a ser, com o progresso imparável das comunicações, um país cujas área geográfica e população não excedem as das regiões de outros Estados Regionais.

Por outro lado, sendo rico de matizes económicos, culturais e humanos, não é tão diferenciado (à excepção dos Açores e da Madeira) que justifique *autonomias de carácter não genérico*.

E acontecendo que nos não falta o exemplo tão rico da autonomia dos Açores e da Madeira - que além de administrativa é política - um eventual novo risco poderá consistir na tendência para as Regiões Administrativas, uma vez instituídas, tenderem a considerar sempre limitadas as atribuições que para elas se transfiram, em comparação com as que, com razão, foram reconhecidas aos arquipélagos.

Não será difícil vislumbrar o Algarve - caso intermédio de diferenciação - a considerar insuficientes os poderes descentralizados na correspondente região, e as demais a alegar não serem menos do que o Algarve.

Reconheçamos que a perspectiva, do ângulo de um Estado que se quer descentralizado, mas não repartido, não é inteiramente tranquilizante. A este respeito vale a pena citar Napoleão, quando afirmou que *só era respeitado em Orleães quando lá ia*.

Meditemos nisso!

7. Refugiemo-nos pois na sensatez mais elementar e visionemos as Regiões Administrativas como as visionou, de toda a evidência, o legislador constituinte: como *autarquias de área mais vasta e população mais numerosa*.

É o que se deduz do facto de as qualificar como *autarquias, sem diferenciação de grau*, e de apenas mencionar, como *tarefas* (sic) obrigatórias, a participação na elaboração e execução do plano regional, a coordenação e apoio à acção dos municípios e a direcção de serviços públicos. *De, não dos*.

Bem se sabe que o enunciado destas tarefas não exclui outras, como se infere do advérbio «designadamente».

Mas ninguém recusará que, ao enunciar algumas, a Constituição enunciou as que considerou *mais importantes*. Ora não é difícil qualificar de *modesta* essa importância, sobretudo no quadro de uma Constituição que prevê também que os municípios *se associem ou federem para a administração de interesses comuns*.

Assim concebida, a *autarquia regional* acabará por equivaler à *autarquização do actual distrito ou da actual província*.

Dir-se-à que não necessariamente. Sei disso. Mas também sei que, para deixar de ser assim, o legislador primeiro, e as populações interessadas depois, enfrentarão dificuldades sem conta.

Se a unidade geográfica não é o distrito, nem é a província, qual há-de ser essa unidade? A soma de *n* distritos? Neste caso quais? E qual a capital? E qual a sede dos órgãos? Cortam-se os actuais distritos em fatias? Por onde e segundo que critérios? De unidade económica? De afinidade cultural, folclórica ou outra?

É mais do que certo que vão funcionar bairrismos, exacerbar-se rivalidades, confrontar-se reivindicações.

Fácil não há-se ser a tarefa do Governo que se afoitar em tais domínios!

E tudo isso em nome de que vantagens seguras? De mais uma mão cheia de órgãos locais a acrescentar a já considerável floresta deles? De um reforço fatal do já engurgitado quadro de funcionários? De um acréscimo de requinte do nosso proverbial pendor

burocrático, já que este cresce proporcionalmente ao número de funcionários subocupados? De um reforço da partidização da actual máquina administrativa? De mais um furo no cinto do OGE? De mais sedes, mais equipamento, mais informações burocráticas, mais despachos interlocutórios?

Quero aqui confessar, à puridade, que sou tão sincero entusiasta de um autêntico e fortemente descentralizado *poder local*, quanto sou suspeito das reais vantagens de um poder que *nem é local nem deixa de ser*, que é qualquer coisa de intermédio entre um êxito seguro e uma batalha incerta.

Reajo, aliás, por receio de que este *exorbitar do local para o regional* se venha a consumir *com prejuízo do local*, ao instituir-se entre o Estado, reduzido à tutela, e as autarquias tuteladas, uma espécie de *autarquia intermédia*.

Com a agravante de que pode acontecer que não funcione, ou que funcionando não resulte, uma coordenação regional cuja cor política não confira, no todo ou em parte, com a das autarquias coordenadas. À «paroquialização» e à «municipalização» de uma dada cor política, sobrepremos, de algum modo as misturando, a «regionalização» do arco-iris político.

8. Sei bem que estas objecções não são, nem irrespondíveis, nem inultrapassáveis.

Digamos - concedendo - que é assim mas não tanto!

Mas eu propus-me *chamar a atenção para as dificuldades*, não arrolar as tentações.

Por isso fiz, de algum modo, o papel de advogado do diabo.

Há, no que deixo dito, algumas advertências a ter em conta.

Não pretendi mais do que isso.



## **A COMPONENTE HUMANA DA REGIONALIZAÇÃO**

*Por: Dr. José Gomes Silvestre (★)*

(★) Bolseiro do I.N.I.C. e Presidente da Direcção da PROVEU.



## A COMPONENTE HUMANA DA REGIONALIZAÇÃO

Assistimos, durante estes dias, a «violentos» e amigáveis combates sobre um problema que a todos apaixona: o problema da Regionalização. Houve convergência de pontos de vista, unanimidade de opiniões em não aceitar modelos teóricos que viessem manipular-nos, pois a manipulação, embora factorialmente lúcida, é intelectualmente miope; em não aceitar uma *Região Administrante* computadoradora, ordenadora, massificante, burocratizante, decisional...; em não aceitar um espaço polarizante, cardinalizante em função de interesses que não sejam os seus; em não aceitar «imposições» mas «proposições»; em não aceitar ser coagidos, forçados, pois forçar é sempre falsificar, regredir; em não aceitar ser objectos, mas sim, sujeitos participativos, responsáveis, da Regionalização, quer dizer, fontes de iniciativa e de criatividade: objectivar é sempre reificar, destruirmo-nos como sujeitos. Foi neste sentido que Sartre lucidamente viu o Inferno nos Outros.

No fundo, criar uma nova Região é dar um novo rosto ao Homem. E as gentes das Beiras não gostam muito de mudar de rosto. A Natureza não é somente um suporte objectivo da realidade antropossocial, é também uma realidade antropossocial: a cultura e a acção do Homem coproduzem a natureza, dando-lhe um coração e um rosto.

A Natureza existe anteriormente a nós, fora de nós, mas não existe sem nós.

É neste quadro de pensamento que a Região deverá assumir-se como um ser biomorfo, antropomorfo, quase teomorfo: algo amassado em nossa própria *substância*, simultaneamente *imanente* e *transcendente* a cada um de nós.

Por isso, não é possível dividir Terras, sem rasgar culturas e almas, sem roubar o seu tesouro absoluto, sem desintegrar o seu centro do Mundo, sem abolir o seu Universo!...

«Michelet concebeu profunda e concretamente a França como *uma Pessoa*: trata-se de uma metáfora, se se refere ao modelo da Pessoa Humana. Mas o termo «Pessoa» cobra sentido, se se quer dizer que a Nação constitui um «*individuo-sujeito*» não de tipo animal, ou humano, mas de tipo *societal*». Edgard Morin. *La Méthode I* Vol., p. 249. É nesse sentido, e a *fortiori*, que a Região é Pessoa e mais ainda, o *Ser Maior da Pessoa*!

É, pois, por força dessa *força* que creio tudo ficar traído, se a vertente antropossociológica de todo este complexo processo não for a sua primordial componente! Na verdade mesmo depois de Copérnico, o Homem é e continuará a ser *geocêntrico*, porque o mundo existe sempre *perspectivamente* e é o Homem o centro desta perspectiva. É o

Homem que instala (e se instala em...) todas as dimensões espaciais e temporais, físicas e biológicas, políticas e sociais, estéticas e éticas, históricas e filosóficas; e tudo isto... constitui o tecido da sua vida, o âmbito por onde o seu fluir vital transcorre. É o Homem que risca as fronteiras, estabelece limites, baliza espaços; não, a partir de acidentes geográficos, mas da sua alma, do seu coração: só aí é que as reais e físicas fronteiras existem, isto, porque é o Homem o referencial supremo e tangível, o vértice de toda a relação e de toda a paradigmaticidade.

O Mundo nasce verdadeiramente do coração do Homem, das suas mais profundas e ardentes intenções: a necessidade de andar, mediatizada pela técnica, criou todos os meios de comunicação; a necessidade de se abrigar, para fugir às intempéries, levou-o a descobrir a caverna, o vestuário, a casa, a aldeia, a cidade, em suma, toda a planetária urbanização; quando plasmou o mundo com a força do seu imaginário, encheu-o de cate-drais e de pirâmides; de palácios e de castelos; de harmonias e de cores.

Com o pensamento, o mundo abre-se para si próprio, abrindo-se para o Homem, cobrindo-se de valores, iluminando-se de significações... O Homem é o ser pelo qual há mundo e há ser.

Vale a pena referir, aqui, o belíssimo texto de Ortega e Gasset intitulado «Adán en el Paraíso»: «Um dia disse Deus: Façamos o Homem à nossa imagem e semelhança. O sucesso foi de enorme transcendência: O Homem nasceu e subitamente soaram sons e ruídos imensos ao longo do Universo, iluminaram-se de luzes os âmbitos, encheu-se o Mundo de odores e sabores, de alegrias e sofrimentos. Numa palavra, quando nasceu o Homem, quando começou a viver, começou imediatamente a vida universal».

Adão foi o primeiro Homem que, vivendo se sentiu viver, é o Mundo a olhar-se no espelho de si mesmo, o Mundo a saber que é Mundo, isto é, a tomar consciência de si; é o primeiro ser a mundificar o Mundo para que desta mundificação, todas as coisas pudessem brotar como de uma fonte.

«Adão no paraíso é o efêmero e frágil suporte do problema imenso da vida: a gravitação universal, a universal dor, a matéria orgânica, a história inteira do Homem com as suas ânsias e as suas exultações, Nínive, Atenas, Platão e Kant, Cleópatra e D. João, o corporal e o espiritual, o momentâneo e o eterno, tudo gravitando sobre o fruto vermelho subitamente maduro do coração de Adão, centro do Universo, quer dizer, o Universo inteiro no coração de Adão como um licor fervente num taça. «(Ortega y Gasset, O.c. Vol I (1902-1916), Ed. Revista do Ocidente, Madrid, p. 480).

Homem e Terra, Terra e Homem formam um só. Por isso mesmo, não se pode partilhar a Terra sem ter em conta o Homem que nela vive. Foi ele que a desbravou, cultivou, moveu, removeu, fecundou, vivificou e é nele que andam cavadas as mesmas rugas do chão. Deste modo, só alguém que nada saiba nem queira saber de terras e gentes, pode partilhar as suas «*pátrias pequenas*» sem lhe desfibrar a alma e lhe rasgar profundamente o coração. Terra e Homem formam um tecido inconsútil, urdido com as mil pequeninas fibras da sua quotidianidade.

Assim, sem metáfora, poder-se-á dizer que uma «Via Rápida» é uma artéria vital que vai irrigar convenientemente as nossas células e tecidos, impedindo a sua necrose e integrando-se na nossa circulação. Quando se pede mais informação e mais cultura, através da criação de escolas, bibliotecas e universidades, no fundo quer-se significar que cultura e hominização andam a par, que os seres valem, e se hierarquizam pelo grau

informativa que possuem. Ser é estar informado; um ser sem um mínimo de informação é um ser absolutamente caótico, é um *não-ser*. Quando se pede mais saúde para o nosso ser colectivo, para o nosso macroscópico ser, é porque a saúde, depois da vida, é aquilo que o Homem tem de mais preciosos e de mais seu. Qualquer órgão á medida que adoecer vai-se desvinculando do todo vital, vai deixando de ser meu: a doença é para mim, o estado mais radical de vivente alienação!

Quando se pede mais indústria é porque é esta que vem dar nervos de aço ao Homem, tornando-se o potenciómetro das suas verdadeiras possibilidades e fornecendo-lhe a energia capaz de realizar as suas ciclópicas tarefas.

Graças a ela, temos asas mais vigorosas do que a águia, pernas mais ligeiras do que o veado, barbatanas mais eficazes que as do peixe, músculos bem mais poderosos que os do elefante e tais facilidades de comunicação e de informação que podemos gozar do dom ubiqüitário dos deuses.

«Regionalizar é talhar a Região para o Homem e não o Homem para a Região».

«Regionalizar é desenvolver as suas faculdades criativas através do teatro, da ópera, do concerto, do ballet, de molde a que o homem lúdico, o homem estético, o homem imaginário, e até o homem úbrico, venham ao de cima.

Regionalizar é libertar o homem de todas as regressivas servidões, reaproximando-se cada vez mais de si próprio, pois a essência da verdade é a liberdade.

Regionalizar é levar o homem a querer-se em tudo aquilo que quer.

Regionalizar é fazer do homem o nosso «infinito», a «archê», e o «télós» de todas as realizações.

Só assim a Regionalização produzirá mais espírito, mais complexidade, mais consciência, mais densidade óptica, mais ser; de contrário, será regressiva, entropizante, roubando a alma a todas as coisas e pondo os homens de costas uns para os outros, em vez de os unir em fraternidade fundante.

Regionalizar é saber que tudo o que se faz pelo Homem, *sem o Homem ... é contra o Homem*.

Mesmo aceitando o absurdo de que a Regionalização *dava* a cada indivíduo um palácio no meio da floresta, rodeado de babilónicos jardins, com o Sol a dar concertos em sinfonias de ouro, se tudo isso fosse *dado*, sem a activa e consciente participação do Homem, tal palácio transformar-se-ia irremediavelmente no mais tétrico dos cárceres...

**CONCLUINDO:** Com toda a frontalidade impõe dizer-se que todos os «modelos» da Regionalização, criados ou a criar, têm de ser «Propostos» mas nunca «Impostos»! Se assim não for, só nos resta a saída prometeica contra a tutoria dos deuses!...



## II PARTE



**AUTONOMIA FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS**  
**Aspectos da sua Evolução Histórica**

*Por: Dr. Sérgio Manuel Coimbra Gonçalves Soares ★*

★ Assistente da Faculdade de Letras de Coimbra



## A AUTONOMIA FINANCEIRA DOS MUNICÍPIOS

### Aspectos da sua Evolução Histórica

Os estudos sobre a história da administração local no nosso País têm merecido o labor de muitos investigadores. Desde meados de oitocentos, que os problemas do municipalismo constituíram uma preocupação comum, não só aos que faziam da História o seu ofício, como a outros sectores da consciência pública, onde realçam destacadas personalidades de formação jurídica. Sob o impulso decisivo das obras de Herculano e Gama Barros, foram-se generalizando os trabalhos sobre esta temática que será hoje das mais privilegiadas na História de Portugal. Não obstante, e como justamente o salientou Paulo Merêa, alguns dos estudos de História local pecam por uma visão demasiado simplificadora e formalista, que se atém apenas aos aspectos legislativos, tomando como fonte exclusiva de análise histórica as cartas de foral (1).

Daí que, possivelmente, seja este um dos motivos do tratamento desigual que é dado aos problemas da autonomia financeira dos Municípios, frequentemente marginalizados, quando não totalmente esquecidos. O largo debate, actualmente em curso, sobre a questão das «Finanças Locais» vem repor a importância que, indiscutivelmente, possui este assunto, tomando facilmente admissível uma realidade tantas vezes sentidas pelos Autarcas: sem independência económica e financeira, em particular, não é possível a autonomia política e administrativa. Só a existência de receitas próprias e a sua gestão equilibrada, conferem à autonomia municipal um conteúdo real, e permitem a prossecução de uma política de verdadeiro desenvolvimento regional e descentralizado.

A formação dos concelhos portugueses, não foi possível sem que, previamente, estivesse demarcado um território sobre o qual se exercia a sua jurisdição, e constituindo um património, fundamentalmente formado por bens de raiz, mas regularmente engrossado por um conjunto de encargos e serviços prestados pelos moradores da área concelhia. Este duplo aspecto, está claramente expresso numa consulta da Câmara de Lisboa, dirigida ao monarca em 6 de Junho de 1669, que, ao fazer a história dos rendimentos municipais, afirma terem sido estes primitivamente originados por «doações e jurisdição que

---

(1) Paulo Merêa, «Sobre as Origens do Concelho de Coimbra», *Revista Portuguesa de História*, Tomo I, Coimbra, 1941, pp. 49-50.

tiverem princípio com o senhor rei D. Affonso Henriques» (2). A jurisdição territorial podia também ser concedida pelas autoridades senhoriais ou ser alcançada, durante o período da Reconquista, pelo direito de presúria (3). Indiscutível é a posse pelo concelho de bens que lhe são próprios, como é visível no conflito que estalou entre o Município lisbonense e D. Afonso III quando este procurou instalar açougues, mercados e feiras em terrenos municipais, revertendo os respectivos direitos para a Coroa (4). Com frequência se queixam ainda os concelhos em Cortes, contra as coutadas de caça e pescarias, quando no interior da área concelhia, como sendo uma exacção ao seu património (5).

A exploração dos bens que os Municípios possuem plenamente, a título privado, realiza-se normalmente através do aforamento, quer de terras, chãos, casas, lojas, etc.. Da população que residia na circunscrição municipal, recebia o Município desde serviços pessoais (o trabalho em obras de interesse colectivo, por exemplo), a prestações pecuniárias. Este princípio de territorialidade, baseado numa jurisdição que se exerce numa área determinada e que arrecada direitos a ela inerentes, é mais forte, em alguns casos, que o próprio estatuto de privilégio e desigualdade em que se fundamenta a sociedade de Ordens. Pelo foral de Coimbra de 1111, os infanções que possuam prédios rústicos ou urbanos no interior do concelho, ficam sujeitos aos mesmos encargos dos vizinhos. O território transforma-os em tributários e anula algumas prerrogativas sociais (6). Esta

---

(2) Documento publicado por E. Freire de Oliveira, *Elementos para a História do Município de Lisboa*, 1.<sup>a</sup> Parte, Tomo VII, Lisboa, 1893, pp. 136 a 141.

(3) A título meramente ilustrativo, poderá referir-se que Afonso III, em carta dirigida ao concelho de Évora, regula a validade das «prejúrias novas», depois da conquista de Serpa aos Mouros. *Livro III da Chancelaria de D. Afonso III, fl. 27v<sup>o</sup>*, citado por Armando de Castro no artigo «Prejúrias», do *Dicionário de História de Portugal*, dirigido por Joel Serrão.

(4) Este episódio é-nos relatado, em pormenor, por Marcelo Caetano, *A Administração Municipal de Lisboa Durante a 1.<sup>a</sup> Dinastia (1179-1383)*, Lisboa, 1951, p. 36.

(5) Sobre este assunto veja-se Henrique Gama Barros, *História da Administração Pública em Portugal*, Tomo II, Lisboa, 1949, pp. 59 a 65.

Como refere uma reclamação do concelho de Lisboa às Cortes de 1439, as coutadas de caça prejudicavam ainda os concelhos, pelos danos que causavam à agricultura.

(6) Maria Helena da Cruz Coelho, apoiou-se neste facto, entre outros, para salientar o carácter liberal do foral de Coimbra de 1111, *A Propósito do Foral de Coimbra de 1179*, Coimbra, 1979, p. 11.

Esta carta, que decorre de um movimento de revolta da população coimbrã contra algumas violações dos direitos da cidade cometidas por D. Henrique, conheceu já múltiplas interpretações. De reter, pela sua ligação com o tema que vimos a expor, a conclusão de Paulo Merêa ao afirmar, com base no foral de 1111, que a cidade de Coimbra possuía já então «...uma verdadeira personalidade na esfera patrimonial.», *op. cit.*, p. 63.

orientação está também presente no foral que, em 1179, se atribui à mesma cidade, equiparando os clérigos aos cavaleiros-vilãos e obrigando-os ao pagamento do foro pelos haveres possuídos no seu termo (7).

Assim, o alargamento ou o cercear do termo concelhio reflecte-se directamente nas receitas camarárias. A política de doacções intensamente seguida por D. Fernando e D. Afonso V - para citar os exemplos mais relevantes -, ao substituir a jurisdição municipal pelo poder senhorial, e diminuindo o termo dos concelhos, trouxe nefastas consequências financeiras aos réditos camarários, e foi objecto de queixas do Estado dos Povos, em particular nas Cortes do século XV. Com a finalidade expressa de que a cidade do Porto «... possa suportar os encargos que ha ...», D. João I alargou consideravelmente o seu termo (8). Esta não foi, contudo, a tendência que se veio a acentuar ao longo dos tempos. Ao invés, é constante a redução da circunscrição municipal.

A fim de fazer face a realizações de interesse regional, nomeadamente quanto a obras de defesa e fortificação, os encargos poderiam ser alargados às populações que já não se situam no limite do concelho. A zona tributária era, nestes casos, mais vasta, podendo atingir a própria comarca. A cidade permaneceu como o burgo fortificado onde as populações encontram refúgio, dando-lhes guarida em caso de perigo, ou promovendo o seu abastecimento em tempos de escassez. A tutela protectora do Município conferia-lhe uma autoridade financeira que transcendia as demarcações administrativas (9).

A ideia municipal é anterior à definição das respectivas magistraturas e manifesta-se, como prática de uma gestão colectiva, nas mais elementares comunidades rurais e urbanas. Intervenção que incide, sobretudo, na regulamentação das actividades económicas locais. A Assembleia de Vizinhos, como expressão embrionária do espírito municipal, deliberava, na cidade ou no campo, sobre os problemas da economia interna, sem que haja notícia da existência de funcionários municipais. Os problemas da divisão e limites da propriedade do solo, utilização dos pastos comuns e o policiamento dos gados, a fixação dos pesos e medidas, bem como o tabelamento de géneros e salários, são atribuições desses órgãos colectivos dos homens bons e dos chefes de família. Esta jurisdição local assume a forma de uma tradição consuetudinária, designada por «costume da terra», a que os diplomas legislativos posteriores fazem referência. O não acatamento dessas disposições, acordadas pela comunidade, acarretava para os seus infractores condena-

---

(7) As cartas de foral que temos vindo a citar para a cidade de Coimbra, foram publicadas por J. Pinto Loureiro, *Forais de Coimbra*, Coimbra, 1940, pp. 51 a 54; e 59 a 66. Este autor transcreve, por sua vez, o foral de 1111 de *Portugalia Monumenta Historica-Leges*, vol. I, Lisboa, 1866, p. 356, e o foral de 1179 da mesma obra e volume, p. 416.

(8) Citado por Torquato de Sousa Soares, «A Organização Municipal do Porto Dos Séculos XII e XIV», *História da Cidade do Porto*, vol. I, Porto, 1962, p. 360. O autor abordou ainda este problema noutro trabalho, *A Organização Municipal do Porto No Tempo do Infante D. Henrique*, Porto, 1960, p. 13.

(9) Esta situação encontra-se, exemplarmente, demonstrada para Coimbra, na obra de António de Oliveira, *A Vida Económica e Social de Coimbra de 1537 a 1640*, vol. I, Coimbra, 1971, pp. 19, 20 e 21.

ções e multas que visavam indemnizar a pessoa colectiva que lesavam. O foral de Leão de 1020 é um testemunho de que a regulamentação económica da cidade era um dos privilégios mais antigos e apetecidos dos seus habitantes, e severamente punia aqueles que a não respeitassem (10). Reflectindo, certamente, a actividade do «concílio» urbano, as posturas municipais de Coimbra de 1145 serão o primeiro corpo legislativo onde, no nosso País, se encontram pormenorizadamente consignados diversos aspectos da autonomia económica do concelho (11). O «costume antigo» é codificado pela escrita num conjunto de normas de direito local que, com minúcia, tabelam os artefactos dos mesteres urbanos, regulamentam a venda de carne, do pescado, e de outros géneros, e protegem a agricultura (12).

As cartas de foral, que se multiplicam ao longo dos séculos XII e XIII, reconhecem, expressamente, que a primeira área com foros de autonomia é precisamente a jurisdição económica local. Por essa mesma razão, das primeiras autoridades municipais a serem eleitas directamente pelos moradores, o almotacé, desempenha funções de fiscalização económica (13). A almotacaria é pertença dos concelhos e irá constituir o núcleo essencial da gestão municipal. Qualquer ingerência do poder central nesta matéria, ao procurar

- 
- (10) Alexandre Herculano destaca esta carta de foral como exemplo da ampla autonomia económica já existente, e reveladora da precedência da prática municipal sobre a sua institucionalização jurídica e administrativa. *História de Portugal*, tomo IV, Lisboa, 1874, pp. 42-43.
- (11) Também publicadas por J. Pinto Loureiro, *op. cit.*, pp. 54 a 59, e ainda, *Portugalia Monumenta Historica-Leges*, vol. I, Lisboa, 1866, p. 743.  
A actividade do «concílio» é, naturalmente, anterior às posturas de 1145. O primeiro documento escrito que dele nos dá notícia data de 1064-68, e foi publicado por Rui de Azevedo, *O Mosteiro de Lorvão na Reconquista Cristã*, Lisboa, 1933, doc. IV, p. 43.
- (12) Para uma análise mais detalhada destas posturas, veja-se Maria Helena da Cruz Coelho, *op. cit.*, pp. 13 e 14.
- (13) Saliencia Marcelo Caetano, que o foral de Lisboa de 1179 «... concede, pois, expressamente, pela vez primeira, a eleição de uma autoridade municipal na pessoa do almotacé.», *op. cit.*, pp. 19-20.  
A eleição, pelo concelho, deste magistrado municipal está consignada em muitas outras cartas de foral, e esses exemplos poderão ser recolhidos na obra de Torquato de Sousa Soares, *Apontamentos para o Estudo da Origem das Instituições Municipais Portuguesas*, Lisboa, 1931, pp. 98 e 124.  
Para Coimbra, as posturas municipais de 1145, indicam já a existência de um almotacé, que o foral de 1179 afirma ser eleito pelo concelho. Encontramos, para o Porto, um sistema de nomeação mista; além dos 2 almotacés escolhidos pela cidade, existem outros dois indicados pelo bispo. A inquirição realizada em 1339 revela, que nessa data, a eleição dos almotacés é já apenas da competência da Assembleia dos homens-bons da cidade. Torquato de Sousa Soares, «A Organização Municipal do Porto Dos Séculos XII a XIV», *História da Cidade do Porto*, vol. I, Porto, 1962, p. 340.

regulamentar a almotaçaria por lei geral, como sucedeu, por exemplo, no século XIV, suscitou imediatas reacções dos povos que se fazem ouvir nas Cortes (14), ou até a acusação directa que Coimbra dirige a D. Pedro I quando este, ao chegar à cidade, manda pôr almotaçaria no pão, no vinho e na cevada, sem consultar o concelho (15). Oposição conheceu igualmente a duquesa de Vizeu, infanta D. Maria, quando em 1547 pretende prover vitaliciamente o cargo de almotacé, tendo a cidade alcançado do monarca a reafirmação da eleição pelo concelho deste funcionário (16).

A prática da almotaçaria assume aspectos de forte dirigismo económico, orientado preferencialmente pela defesa dos sectores consumidores, em detrimento do estímulo às actividades produtoras. Esta perspectiva, que se manteve sem alterações significativas até ao século XIX, radica numa política económica que privilegia a subsistência, e visa garantir o sustento de cada um de acordo com a posição que disfruta na hierarquia social. Este é, principalmente, o fim a que se destinam as constantes intervenções quer quanto ao tabelamento de preços ou à fixação dos salários. O «justo preço», do trabalho ou da mercadoria, não decorre apenas do esforço dispendido, nem da estimação dos custos, mas fundamentalmente é medido pelas necessidades da população consumidora do grau da sua procura e de uma política de abastecimento seleccionado por rígidos critérios sociais. Contudo, para que as taxas impostas pelos Municípios fossem efectivamente observadas pelos agentes económicos, impunha-se, como condição indispensável, que os níveis de oferta acompanhassem, sem disjunções, a respectiva procura. Mas não era essa a realidade económica de então, abalada por frequentes crises de abastecimento. Um género tão necessário à subsistência das populações como o pão, não podia estar sujeito a um tabelamento, sob pena de desaparecer completamente do mercado. Nesse sentido, as Ordenações do Reino vedam aos municípios o direito de tabelarem o

---

(14) Deverá explicar-se, sucintamente, que a guerra com Castela e as frequentes quebras de moeda, acentuaram, neste período, a carestia dos géneros e mercadorias. Por outro lado, a escassez de mão-de-obra, resultante da elevada mortalidade ocorrida no tempo da Peste Negra, motivou uma subida dos salários. Daí que a autoridade régia, aproveitando algumas queixas populares contra as posturas municipais, intervenha directamente nesta matéria, tabelando os preços e salários. Contudo, já anteriormente, o poder central interferira neste privilégio concelhio, como se pode ver pela lei de 26 de Dezembro de 1253, citada por H. Gama Barros, *op. cit.*, Tomo V, Lisboa, sem data, p. 149, e publicada in *Portugalia Monumenta Historica-Leges*, vol. I, Lisboa, 1866, p. 192.

(15) É esse o conteúdo de uma das queixas populares nas Cortes de Elvas de 1361, referido por António de Oliveira, *A Vida Económica e Social de Coimbra de 1537 a 1640*, vol. I, Coimbra, 1971, p. 41.

(16) A. de Lucena e Valle, «Livro Dos Acordos Da Câmara de Vizeu - Índice Dos Livros do Séc. XVI», *Sep. da Revista Beira Alta*, Vizeu, 1969, pp. 9, 10 e 11. O autor transcreve a Acta da Vereação de 27 de Dezembro de 1547 que expressa a reacção do Município à atitude da Infanta.

preço do pão, e, numa medida de protecção às populações agrícolas, legislam da mesma forma quanto ao preço do vinho, do azeite e dos gados (17).

O mais antigo «Livro dos Acordos» da Câmara de Viseu, com data de 1534, permite também afirmar que a ocupação fundamental dos oficiais deste concelho era a regulamentação da actividade económica citadina (18). Mas esta intervenção não se limita ao tabelamento dos preços. Abrange igualmente, e na perspectiva da defesa dos interesses dos consumidores, a fiscalização sobre o peso e a qualidade dos produtos, a sua comercialização de acordo e medidas oficiais, aferidas por padrões estabelecidos pela Câmara, a determinação dos locais de venda, a observância do horário de trabalho, bem como o regime de laboração dos diferentes ofícios, cujos regimentos eram aprovados pelo município. A obrigatoriedade do registo da carta de exame, que habilita ao exercício da profissão mecânica, era também exigida para a obtenção da licença camarária. Mas ainda, a própria liberdade de trabalho é posta em causa pelas posturas municipais como, por exemplo, no século XIV, e na sequência da Peste Negra, quando as autoridades camarárias intervêm na orientação da mão de obra, através da designação do ofício que cada um deve servir, procurando repartir a população activa e vinculá-la às suas antigas ocupações, ou proibindo a sua saída do concelho (19).

As medidas que decorrem deste vasto âmbito de intervenção se bem que favorecem, em especial, os estratos médios da população e a aristocracia urbana, naturalmente representados na administração local, têm reflexos negativos sobre o fabrico artesanal e oficial, e sobre o comércio interno. Anulam os estímulos ao progresso técnico e ao aumento de produção, reduzem drasticamente as margens de lucro dos pequenos mercadores, tornam essas profissões pouco apetecidas e criam, por vezes, sérias dificuldades ao abastecimento. A Fazenda Pública é também prejudicada pois vê reduzir-se, por essa via, os seus rendimentos fiscais, sobretudo aqueles que são obtidos através do

---

(17) *Ordenações Afonsinas*, liv. I, tit. 27, nº 10; *Ordenações Filipinas*, liv. I, tit. 66, nºs 32, 33 e 34. As Ordenações Manuelinas referem também as atribuições dos vereadores nesta matéria, não mencionando, todavia, quaisquer excepções. A almotacaria será feita «... Segudo a deSpoSiçam da terra, e a qualidade do tempo». (Liv. I, tit. 46, nº 13).

(18) Este valioso documento foi integralmente publicado por A. de Lucena e Valle, *Livro dos Acordos de 1534*, Porto, 1946, pp. 131 a 230.

(19) Com efeito, as consequências da violenta epidemia que se inicia em 1348, fazem-se sentir também nos concelhos, e directamente na actividade camarária. A alta generalizada dos salários, o abandono dos trabalhos agrícolas ou das profissões mecânicas, a recusa em participar nos encargos concelhios, são alguns desses aspectos. O poder régio, responsabiliza as administrações locais pela repartição do trabalho, ao mesmo tempo que o «juíz de fora», nomeado pelo monarca para superintender a política municipal, surge, nesta época, com uma intervenção mais activa. Veja-se, sobre este assunto e para a cidade de Lisboa, M. Caetano, *op. cit.*, pp. 83 a 91. Henrique Gama Barros ocupa-se igualmente desta questão, fazendo menção a uma circular enviada por D. Afonso IV aos concelhos, em 3 de Julho de 1349, pela qual lhes confere poderes para proceder à repartição da população activa. *Op. cit.*, Tomo III, Lisboa, 1946, pp. 32 e seguintes.

imposto de sisa, cobrado percentualmente sobre todas as transacções. A liberdade de preço tornaria seguramente mais rentável esse tributo, como o reconhecem os «Artigos das Sizas» de 1476: «... huma das principaes cousas, que fazem abatimento nas nossas rendas, são posturas, e ordenações que os Officiaes de cada hum Concelho fazem cada vez que lhes praz em prejuizo dellas» (20).

Mas, para as receitas municipais, esta faculdade de legislar sobre a economia interna, salda-se, sem dúvida, numa das principais fontes de rendimento. Observa-se, a este respeito, que a almotaçaria inicialmente da competência da assembleia de homens bons, se irá transferir para a alçada dos próprios vereadores. Assim a encontramos já entre as «...cousas que pertencem ao officio dos Vereadores das Cidades e Villas...», quer nas Ordenações de D. Afonso V (21), quer no «Regimeto dos officiaes das çidades villas e lugares destes Regnos»(22). São já bastante amplas as atribuições financeiras dos vereadores, quer quanto à defesa e gestão dos bens do Concelho, ao cumprimento das suas posturas, à arrematação das rendas municipais ou à cobrança de dívidas (23). Aos almotacés cabe, sobretudo, a função executiva no sentido de fazerem observar as disposições camarárias, e a lei confere-lhes o direito de julgarem as infracções, cuja penalização não exceda um determinado quantitativo (24). Pelo menos uma parte do produto das condenações, pela contravenção das posturas camarárias em matéria de almotaçaria, reverte para os cofres municipais (25).

---

(20) Os «Artigos das Sizas» de 1476, podem encontrar-se, entre outros, em J.R.M.C. Coelho e Sousa, *Systema a Collecção de Regimentos Reaes*, tomo 1-2, Lisboa, 1743, pp. 205 a 258. O extracto que citámos refere-se à p. 248 do mesmo volume.

(21) Liv. I, tit. 27, nº 10.

(22) Este documento, que é o primeiro diploma legislativo impresso no nosso País, data de 1504, e foi divulgado por Marcelo Caetano, numa edição com o mesmo título, Lisboa, 1955.

(23) *Ordenações Afonsinas*, Liv. I, tit. 27, nº 1, 2, 11 e 14.

(24) *Ordenações Afonsinas*, Liv. I, tit. 28, nº 19.

(25) Do conhecimento directo que possuímos acerca da contabilidade do Município Coimbra, registada nos livros de «Receita e Despeza», podemos afirmar que, de 1640 a 1740, a renda da almotaçaria, é, na esmagadora maioria dos anos, e por larga margem, a primeira receita do concelho. De 1640 a 1672, só a almotaçaria ocupa 49,5% do total dos réditos municipais, sendo referida em alguns casos, como a «renda da cidade». Biblioteca Municipal de Coimbra, *Receita e Despesa*, 1640, 1641, 1642, 1643, 1644, 1645, 1647, 1648, 1649, 1650, 1652, 1654, 1655, 1656, 1657, 1658, 1660, 1663, 1666, 1672, 1676-77, 1678, 1682-83, 1684, 1686, 1692, 1693, 1694, 1696-98, 1736-1740.

A vasta série de multas e condenações que estão registadas nos «Livros dos Acordos» da Câmara de Viseu, para os séculos XVI e XVII, permitem, igualmente, concluir-se da sua elevada importância financeira. A. de Lucena e Valle «Livro Dos Acordos Da Câmara de Viseu - Índice Dos Livros Do Séc. XVI», Sep. da *Revista Beira Alta*, Viseu, 1969, «Um Século de Administração Municipal - Viseu 1605-1692», Sep. da *Revista Beira Alta*, Viseu, 1955.

Caem ainda sob a alçada da almotaxaria do concelho, o desrespeito das medidas tomadas pelo Município quanto ao saneamento básico, à higiene pública e à construção civil. Mas um dos domínios em que também pode ser sentida a sua jurisdição económica, e onde a sua acção é mais constante, consiste na defesa da agricultura. Problema premente nas regiões rurais e no alfoz concelhio, mas que não é estranho à própria cidade. A defesa dos campos contra a invasão dos gados é um assunto corrente da gestão municipal, e que também se reflecte nas receitas camarárias. A pastagem não autorizada nas terras do concelho, ou noutros espaços especificamente vedados pela legislação municipal, era passível de uma multa pecuniária, designada por coima, bem como da reparação dos danos cometidos (26). O julgamento destes casos é da competência dos juizes dos diferentes lugares do termo, dos almotacés, ou da vereação camarária (27), e o seu produto deveria ser igualmente repartido entre a Fazenda régia, o acusador e o concelho. Daí, que o poder central manifeste, na abundante legislação que produz sobre esta matéria, não só uma louvável intenção de fomento agrícola, como um claro interesses financeiro.

Estamos, pois, em condições de afirmar que as rendas municipais dependem em larga medida dos diferentes sectores da actividade produtiva do concelho, da agricultura, da produção artesanal e do comércio interno. Beneficiam, contudo, não directamente do seu desenvolvimento, mas antes da ocorrência de irregularidades ou violações à jurisdição económica que dele emana. A tributação sobre os géneros e mercadorias é, geralmente, reservada ao fisco estatal, o que não invalida a existência, em casos particulares, de impostos dessa natureza que revertem para o concelho, ou ainda, que este tente, sempre que possível, auferir das vantagens desse tipo de fiscalidade, aparentemente mais suave e cómoda aos contribuintes (28). Tal esforço não apaga a característica mais

---

(26) Seguimos para este tema, o estudo exaustivo que António de Oliveira realizou para Coimbra, *op. cit.*, vol. I, Coimbra, 1971, pp. 63 a 141. Para ele remetemos o leitor mais interessado por esta problemática, aqui apenas abordada superficialmente.

(27) As *Ordenações Manuelinas*, liv. I, tit. 44, nº 64 e seguintes, possibilitam que os danos e coimas de pouca monta, possam ser julgados por magistrados nas aldeias que possuam, pelo menos, 20 vizinhos. Os juizes das vintenas, evitavam assim, que os habitantes do alfoz se tivessem de deslocar à cidade, sempre que quisessem requerer justiça, no que «... perdiam muitos dias e geiras, por hire requerer sua justiça sobre danos e coimas e outras contendas de pequena quantidade e quantia ...». (*loc. cit.*, nº 64).

(28) Destacamos, pela sua importância, o «real de água», concedido a Lisboa em 1604, e a Coimbra em 1618. O rendimento deste imposto, que recaía sobre o consumo de carne ou vinho, estava afectado a obras de abastecimento de água. Foi centralizado pela Fazenda Régia em 1629, mas, pelo menos a cidade de Coimbra continua a beneficiar da terça parte dos seus proventos. *Biblioteca Municipal de Coimbra, Real de Água, Receita e Despesa, 1627-1633*. A tributação sobre géneros de consumo, em especial da carne e do vinho, foi, noutras ocasiões, autorizada a diferentes Municípios para satisfazer determinados encargos. Alguns exemplos estão reunidos no trabalho de António de Oliveira, *Um Documento sobre as «Alterações» de 1637*, Coimbra, 1970, pp. 279-286.

saliente das receitas municipais, durante a Idade Média e Época Moderna, que é o facto de elas revestirem, na sua maior parte, a forma de multas e condenações judiciais. Multas e condenações que podem atingir os próprios funcionários e homens do governo municipal, quer sejam os vereadores que não comparecem às sessões camarárias, ou quaisquer outros que forem negligentes no desempenho das suas funções (29).

Nalguns concelhos, contudo, permanecem antigos direitos fiscais nomeadamente no que se refere a determinadas transacções. É o caso de um imposto de 10% que é cobrado pelo Município Coimbrão pela compra, entre particulares, de bens de raiz de que é senhorio directo (os exemplos que conhecemos deste «terrádego» reportam-se a prédios urbanos situados no interior da cidade) (30).

Algumas receitas extraordinárias, concedidas pelo poder central, implicam a sua afectação a determinadas realizações, não constituindo um fundo que os Municípios possam administrar livremente. Nesta situação se encontram as fintas e derramas concelhias. Este recurso, embora excepcional, terá sido, com crescente frequência, utilizado pelos Municípios porque, como o afirmam as Ordenações Filipinas, «... muitas vezes as rendas do Concelho não bastão para as cousas, que os Officiaes das Camaras são obrigados por seus Regimentos prover, e fazer ...» (31). Facilmente se entenderá, que deixar à iniciativa das vereações locais a imposição destas contribuições directas, saldar-se-ia, seguramente, numa pesada carga para os moradores do concelho. Já nas Ordenações Manuelinas se estipula que o Corregedor, como delegado administrativo e judicial do poder régio, deverá inquirir sobre a necessidade da derrama, e o fim a que se destina (podendo apenas deferir as que têm um quantitativo muito baixo). Todas as outras terão de ser aprovadas pelo monarca (32). Apenas as fintas para a criação dos expostos não careciam de autorização superior.

Podiam ainda os municípios obter receitas através da tributação da actividade comercial exercida nos açougues e fangas que pertençam ao concelho, se bem que a

---

(29) Estas disposições inserem-se nas Ordenações do Reino - *Ordenações Afonsinas*, liv. I, tit. 27, nº 16 e tit. 28, nº9; *Ordenações Manuelinas*, liv. I, tit. 46, nº 23 e tit. 49, nº 20; *Ordenações Filipinas*, Liv. I, tit. 66, nº 1 e tit. 68, nº 4.

(30) Santa Rosa de Viterbo no seu *Elucidário das Palavras, Termos e Frases...*, informa que «terrádego» é sinónimo de «laudémio», ed. crítica, Barcelos, 1966, p. 607. Sobre este assunto veja-se também H. Gama Barros, *op. cit.*, Tomo VIII, Lisboa, 1949, pp. 144-145.

(31) Liv. I, tit. 66, nº 40. O nº 42 do mesmo título faz menção dos que estão isentos de contribuir para as fintas do concelho (Fidalgos, Cavaleiros e Escudeiros; Doutores, Bachareis e Licenciados; Juizes, Vereadores, Procurador e Tesoureiro do Concelho; e os que sendo tão pobres, vivam por esmola). No entanto, «... quando a finta for para defesa, ou guarda da Cidade, Villa, ou Lugar, e seus Termos donde viverem, ou para fazimento, ou refazimento de Muros, Pontes, Fontes, e Calçadas, não serão escusos nenhuns dos sobre-ditos, salvo se mostrarem privilegio, porque expressamente sejam escusos de tal finta ...». (*loc. cit.*, nº 43).

(32) Liv. I, tit. 39, nº 15.

autoridade régia procure, invariavelmente, limitar a sua existência. Em outras situações, era o património das Câmaras enriquecido pelo direito que lhe assistia de confiscar os bens móveis e de raiz, em caso de não pagamento das dívidas ou das multas judiciais, uma vez que a sua cobrança gozava dos mesmos privilégios e prerrogativas da arrecadação das receitas estatais (33).

A população residente nos diferentes concelhos do País, não estava apenas sujeita à contribuição para os cofres municipais. Este encargo seria certamente um mal menor, quando comparado com a exacção fiscal que era praticada pela Fazenda pública. O 3º Estado, estrato social que, por definição inerente ao seu estatuto, é mais gravosamente tributado, entregava uma parte dos seus recursos aos cofres do Estado e dos Municípios, e ainda às autoridades senhoriais. Uma vasta e complexa carga tributária recaía, com efeito, sobre os não privilegiados, sobre os que não gozavam da honrosa imunidade perante o imposto. A própria contribuição era, por si só, sinal de menor estima e de indignidade social. Não podendo, de alguma forma, evitar este pagamento sem contrapartida, pois era uma das prerrogativas dos direitos reais, procuraram os Municípios regular e institucionalizar as exacções da fiscalidade estatal, na tentativa de minorar o arbítrio e as vexações sofridas pelos povos. Um dos maiores benefícios que as cartas de foral trouxeram às populações, consistia no rigor e exactidão com que fixaram as obrigações do concelho para com o fisco régio. Mesmo no século XV, quando essas «cartas de alforria» local tinham já perdido grande parte da sua antiga importância, são ainda um seguro indicador desses encargos, e esse documento escrito é um instrumento de luta contra as prepotências cometidas pelos funcionários régios. O surgimento das magistraturas locais, com funções judiciais autónomas, decorre também da necessidade de defesa dos privilégios fiscais. Com efeito, muitas vezes o monarca, procurando incentivar a cobrança de impostos, concedia aos Municípios uma percentagem sobre o seu produto, ou, para obviar às dificuldades inerentes a um complexo processo de arrecadação, facultava a conversão de todos os encargos numa renda fixa a pagar anualmente pelo concelho (34).

A fiscalização realizava-se, porém, nos dois sentidos; e, se aquela que era exercida pelos concelhos radica, quase sempre, em privilégios que beneficiam esta ou aquela região, o controle pelo Estado das finanças locais está plenamente consignado no corpo da lei, e anda a par da intervenção do poder central ao nível político e administrativo. Na verdade, os Corregedores ou os Juizes de Fora, são desde logo incumbidos de funções financeiras. O primeiro Regimento dos Corregedores, em 1332, responsabiliza-os pela averiguação das receitas e despesas dos concelhos, cometendo-lhes em especial, a tomada de contas ao procurador ou ao tesoureiro, não devendo aceitar despesas não

---

(33) Abusando destes direitos, alguns Municípios cometem verdadeiras violências contra os moradores. Em 1394, D. João I obriga a Câmara do Porto a indemnizar algumas pessoas a quem tinha tomado «... dinheiros, prata, e mercadorias ...», numa situação de apuro financeiro. Facto assinalado por Torquato de Sousa Soares, «A Organização Municipal do Porto dos Séculos XII a XIV», *História da Cidade do Porto*, vol. I, Porto, 1962, p. 361.

(34) Vários exemplos destes privilégios reunidos por Gama Barros, *op. cit.*, tomo V, sem data, pp. 38 e seguintes.

justificadas (35). Esta competência, partilhada com os vereadores, permanece na alçada da sua correição até meados do século XVI, quando os assuntos financeiros passam a ser supervisionados por um funcionário especialmente destinado para o efeito. O Provedor, é esta a designação que recebe, irá exercer a sua jurisdição na provedoria, uma área fiscal que administrativamente se distingue da comarca (36). Todos os anos, os livros de «Receita e Despesa» das Câmaras são vistoriados pelo Provedor, sendo o encerramento da contabilidade e o respectivo saldo apurado na sua presença (37). A actividade destes funcionários constituía, não só por estas razões, um fardo incómodo para os Municípios. A sua presença era suportada pelo orçamento municipal, que destinava uma verba para a Aposentadoria dos Corregedores e dos Provedores, quando não era o próprio concelho a ser lesado por lhes procurarem tomar mantimentos e serviços sem qualquer pagamento, ou por um valor muito inferior aos preços locais (38).

Este controlo, sem que manifestasse à evidência a interferência do poder central na gestão municipal, e constituísse um importante cerceamento das liberdades do concelho, não se explica, somente, por uma atitude centralizadora ou absolutista. No estrito plano financeiro, era indispensável ao Estado esta fiscalização, uma vez que desde meados do século XV beneficia de um tributo colectivo pago pelo concelho, que consistia na terça parte dos seus rendimentos. Radicando uma antiga imposição, a anúduva, a terça régia estava aplicada às obras de construção e reparação de castelos e fortalezas, sendo,

---

(35) Os Regimentos de 1332 e de 1340 foram integralmente publicados, e detalhadamente analisados, por Marcelo Caetano, *op. cit.*, Doc. XII e XIII, pp. 151 e 174. *As Ordenações Afonsinas*, liv. I, tit. 23, incorporam o Regimento dos Corregedores de 1340. Sobre a competência financeira dos Corregedores, veja-se ainda J. Ribeiro, *Reflexões Históricas*, parte II, Coimbra, 1835-36.

(36) Segundo se depreende das queixas populares, nomeadamente nas Cortes de 1525 e 1535, os Corregedores preferiam o exercício das suas atribuições financeiras, actividade que lhes era mais rendosa que as funções administrativas e judiciais. Na segunda metade do século XVI essas actividades começam a ser exercidas por funcionários distintos. Em 25 de Outubro de 1555, Beja tem já uma provedoria independente. E o mesmo sucede em Coimbra, pelo menos desde 1569. Citado por António de Oliveira, *op. cit.*, vol. I, Coimbra, 1971, p. 10.

Os Provedores surgem com funções próprias, entre os funcionários da Administração Central, nas *Ordenações Filipinas*, liv. I, tit. 62. A provedoria, de um modo geral, mas com algumas excepções, coincide com a área da comarca.

(37) Em Coimbra, no período por nós estudado de 1640 a 1740, o fecho dos livros de «Receita e Despesa» é sempre feito pelo Provedor.

(38) Assim o referem as Ordenações do Reino, que fazem expressa menção aos abusos cometidos pelos quadros da Administração Central. *Ordenações Afonsinas*, liv. I, tit. 23, n.º 66 e 67; *Ordenações Manuelinas*, liv. I, tit. 39, n.º 40; *Ordenações Filipinas*, Liv. I, tit. 58, n.ºs 47, 48 e 49.

no entanto, prática corrente o seu desvio para outras despesas (39). Da cobrança da terça estão especificamente encarregados os Provedores nas Ordenações Filipinas, e essa é a principal razão porque devem anualmente inspecionar o orçamento municipal (40). O poder central estaria pois empenhado no aumento das receitas dos concelhos, na medida em que tal facto significava também o acréscimo dos seus rendimentos.

Possuíam os Municípios algumas formas, nem sempre as mais legítimas, de obstar a esta exacção de não pequena monta. A mais elementar, consistia, simplesmente, em não registar algumas receitas. Outra, apresentar sistematicamente um saldo negativo e apelar ao monarca que perdoasse ao concelho a terça. Ambos os estratagemas eram, contudo, contrariados pela acção dos Juizes de Fora, que assistem à arrematação das rendas da Câmara á cobrança de todas as receitas, e deverão também assinar as ordens de pagamento (41). Um dos motivos da forte contestação destes funcionários, que actuavam, pelo menos no século XVII, como verdadeiros Presidentes das Câmaras (em Viseu são assim, por vezes, expressamente designados) (42), deve-se ao facto de, a partir da sua criação no Reinado de D. Dinis e até D. João III, serem pagos pelo orçamento municipal.

A pouca clareza no apuramento dos rendimentos poderia, por outro lado, prejudicar directamente os cofres dos Municípios. Com efeito, o sistema de cobrança baixava-se no arrendamento, depois de arrematação pública (43). Esta arrecadação indirecta, permitia aos rendeiros desviarem as verbas que por direito pertenciam ao concelho, fazendo contratos e avenças com as partes infractoras, a quem perdoavam os delitos. A fim de pôr termo a esta injustiça, o Município de Viseu criou, nos inícios do século XVII, um «sacador selariado», encarregado da cobrança dos seus rendimentos (44). Contrariava assim um sistema largamente generalizado, revelando uma apreciável preocupação pelos interesses dos seus municípios.

---

(39) Mesmo nas situações em que o País está directamente envolvido em conflitos militares, a terça era aplicada a outros gados que não aqueles a que estava consignada. Nas Cortes de 1641, no início da Guerra da Restauração, o desvio dessa verba é criticado pela Nobreza, e pelo Estado dos Povos.

(40) Liv. I, tit. 62, nº 67.

(41) Pela lei de 6 de Junho de 1596, cit. por António de Oliveira, *A Vida Económica e Social de Coimbra de 1537 a 1640*, Tomo I, Coimbra, 1971, p. 43. *Biblioteca Municipal de Coimbra, Registo*, vol. 8, fl. 223-225v.

(42) Assim o afirma e documenta, A. de Lucena e Valle, «Um Século de Administração Municipal Viseu 1605-1692», Sep. da *Revista Beira Alta*, Viseu, 1955, p. XXIII.

(43) Segundo as *Ordenações Filipinas*, liv. I, tit. 66, nº 11, os vereadores podiam tomar as rendas do concelho, desde que essa arrematação fosse pública.

(44) A primeira notícia deste cargo, encontra-se na Acta da Vereação de 25 de Maio de 1613, citada por A. de Lucena e Valle, «Um Século de Administração Municipal-Viseu 1605-1692», Sep. da *Revista Beira Alta*, Viseu, 1955, p. LXXII.

As despesas do concelho quanto ao pagamento de funcionários, não se resumem às Aposentadorias devidas ao Corregedor, Provedor ou outro quadro da Administração Central. Os encargos com pessoal são bastante diversificados e absorvem uma quota considerável dos rendimentos globais, nomeadamente com o pagamento regular dos oficiais que serviam com permanência os cargos concelhios (45). Estes ordenados, para os principais funcionários da hierarquia municipal, eram generosamente acrescidos de outras propinas e mercês (46). Embora os vereadores não fossem remunerados pelo exercício da sua função cívica, conseguiam facilmente obter proventos próprios. Contrariando disposições das Ordenações do Reino faziam-se cobrar de emolumentos pela realização de Procissões (47), quer ainda de subsídios e ajudas de custo para as suas deslocações, em serviço do concelho. É essencialmente sobre estas verbas, que a acção fiscalizadora do Provedor mais se faz sentir, sem que, contudo, consiga impedir um peso crescente destes encargos relativos ao quadro administrativo, que excedem geralmente os gastos despendidos em obras públicas e outras benfeitorias. No século XVIII, e reportando-nos ainda à cidade de Coimbra, que conhecemos mais de perto, o pagamento de funcionários e a realização de Procissões, foi, em muitos anos, a única aplicação dada aos réditos camarários. Perdía assim o Município grande parte da sua capacidade de investimento e realização, não podendo prosseguir uma política de defesa dos interesses da população local.

Por maiores que fossem as dificuldades financeiras dos Municípios, estes nunca abdicavam de uma das mais importantes missões que lhe estavam confiadas: a realização de várias Procissões e festejos ao longo do ano, com particular destaque para a Procissão do Corpo de Deus. Este empenhamento não pode ser apenas explicado pelos benefícios pecuniários que daí provinham para os vereadores e outros oficiais do concelho. A ques-

---

(45) Reportando-nos, ao Município Coimbrão, e para o período de 1640 a 1740, recebem regularmente os quartéis dos seus ordenados o Escrivão, o Tesoureiro, o Solicitador, o Procurador-Geral, o Sargento-Mor, o Mestre de Obras da Cidade, o Porteiro, o Carcereiro, o «... o home q tanie o sino ...», as funcionárias de limpeza, entre outros. De notar que o leque salarial era, então, extremamente alargado. O Escrivão da Câmara, por exemplo, que é o funcionário mais bem pago, auferia de um rendimento 8 vezes superior ao das funcionárias de limpeza, sem entrar em linha de conta com as avultadas propinas e mercês que também recolhe. *Biblioteca Municipal de Coimbra, Receita e Despesa*, para os anos já indicados.

(46) Apenas a título de curiosidade, poder-se-á indicar o comentário anotado à margem pelo Provedor, da verba de 8.000 rs que o Escrivão da Câmara de Coimbra, em 18 de Janeiro de 1649, atribui a si próprio, além do ordenado: «he grande me pa quem da do alheo». *Biblioteca Municipal de Coimbra, Receita e Despesa*, 1648, f. 41.

(47) De acordo com as *Ordenações Filipinas*, liv. I, tit. 62, n.º 73, as despesas relativas às Procissões carecem de autorização concedida por Provisão Régia que as justifique. O n.º 48 de tit. 66 das mesmas ordenações menciona claramente que «... os ditos Véreadores não levarão dos bens do Concelho, dinheiro, nem percalço algum, por fazerem as ditas Procissões, ou hirem nellas».



## **REGIONALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO**

**A NECESSIDADE DE UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E OS PROBLEMAS DECORRENTES DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA (O CASO DA ÁREA DE VISEU)**

*Por: Eng. A. Sousa Gomes (★)*

*Eng. Manuel de Almeida (★★)*

*Dr. Rui Santos (★★★)*

(★) Deputado

(★★) Engenheiro Civil

(★★★) Professor Liceal

existência de muitos Municípios (54). A escassez de recursos, explica, entre outras razões, que das 886 Câmaras Municipais distribuídas pelo País em 1774, apenas restassem em 1864, 268, muitas delas desaparecidas durante os governos de Mouzinho da Silveira, Costa Cabral e Passos Manuel. Consagrava-se, na lei, a possibilidade de extinção dos Municípios pelo poder central quando, entre outros requisitos, não dispusessem dos rendimentos necessários para fazer face às despesas obrigatórias (55). A solução que muitos adoptaram foi o recurso a fintas e derramas sobre os moradores, (carecendo de aprovação superior), ou o seu progressivo endividamento. Mas, o poder central estipula que os empréstimos contraídos pelos Municípios, e que ultrapassem 20% das suas receitas ordinárias, só poderão ser feitos com a autorização governamental (56), o que, se por um lado inviabiliza a sobrevivência de alguns concelhos, não impede, por outro que os encargos de dívida paralistem frequentemente toda a capacidade de intervenção das Câmaras Municipais.

A cidade de Viseu não foi estranha a esta situação. Contraindo numerosos empréstimos, tributando a sua população, ousou contudo realizar obras de vulto e de manifesto interesse não só local, como nacional, de que são exemplo a abertura de importantes vias de comunicação (a estrada para Mangualde e Guarda, a Avenida Emídio Navarro, entre outras), a instalação da iluminação pública iniciada em 1842, e ainda a construção de vários estabelecimentos de ensino. Mobilizando o concelho num grande esforço financeiro, conseguiu resolver um problema que se arrastava há mais de um século: a construção de um novo Paço do Concelho, uma vez que o anterior tinha sido devastado por um incêndio, em 1796 (57).

A actual Lei das «Finanças Locais» veio colmatar, pelo menos no plano legislativo, muitas das carências e dificuldades que temos vindo a apontar. Revela, aliás, uma concepção radicalmente oposta quanto à política que norteou este problema durante largos decénios do século XX. Em lugar dos subsídios, que ainda recentemente esmolavam os concelhos em peregrinações a Lisboa, passam a ser dotadas as Câmaras de um fundo de equilíbrio financeiro que lhe é atribuído anualmente pelo Orçamento Geral do Estado,

---

(54) O problema das finanças municipais do século XIV está tratado, pelo menos em breves apontamentos, numa vasta bibliografia. Destacamos, pela abordagem mais directa a este problema, as obras de Tito de Sousa Larcher, *Estudos de Regionalismo*, Leiria, 1930-31, e de Joaquim Tomás Lobo d'Ávila, *Estudos de Administração*, Lisboa, 1874.

Os diversos Códigos Administrativos elaborados ao longo do século XIX constituem ainda uma fonte indispensável para a análise desta temática.

(55) A possibilidade de extinção dos Municípios pelo poder central, foi desde logo consagrada no Decreto de 16 de Maio de 1832, tit. I, Cap. VI, art. 27º.

(56) Esta restrição foi fixada pelo Decreto de 6 de Agosto de 1692, numa tentativa de travar o longo plano inclinado que o século XIX constituiu, para o endividamento dos Municípios.

(57) Estas informações são-nos prestadas, mais uma vez, por A. de Lucena e Valle, «Livros de Actas da Câmara Municipal de Viseu-Século XIX», Sep. da *Revista Beira Alta*, Viseu, 1967.

atribuição essa baseada em critérios perfeitamente claros, evitando-se assim as práticas de arbítrio, discriminação e favoritismo até então existente. A autonomia administrativa só desta forma pode ultrapassar o plano da mera formalidade em que se vinha quedando. Permanecem os Municípios com rendimentos próprios, sendo-lhes inclusivé devolvidos alguns que foram retirados pelo Estado Novo, e são aliviados da pesada carga da sua cobrança. A possibilidade de se gerirem com independência e responsabilidade os réditos existentes, manifesta-se, por exemplo, no facto de os empréstimos não necessitarem de aprovação pelo Governo, pois a autarquia deve ser independente do poder político, e na circunstância de as finanças municipais estarem apenas sujeitas a uma tutela inspectiva por parte da Inspeção-Geral de Finanças (58).

Urgente se torna que esta Lei seja efectivamente aplicada como clara opção de um desenvolvimento descentralizado e harmonioso, que elimine as assimetrias entre as diferentes regiões do País e possa promover o progresso e o bem-estar colectivo das populações.

---

(58) Reportamo-nos especificamente aos Artigos 5º, 6º, 9º, 15º e 16º da Lei nº 1/79.

tão prende-se com um problema de mentalidade colectiva, particularmente exacerbado no período barroco, e integrando-se na tradição e património cultural dos países ibéricos. Os moradores do concelho avaliavam, em larga medida, da capacidade e mérito dos seus dirigentes locais pelo brilho e importância que conferiam a estas manifestações colectivas (48). As elevadas verbas dispendidas em Procissões e festejos obrigavam a que se recorresse, por vezes, à contribuição pecuniária de alguns sectores da população, nomeadamente os mercadores (49). Seria errado pensar-se que estas manifestações estavam reservadas para os períodos de maior prosperidade e bem-estar dos concelhos. Bem pelo contrário, em momentos de crise decorrentes quer de guerras, fomes ou epidemias, as Procissões realizam-se com mais frequência e redobrado fervor.

O socorro aos mais desfavorecidos não se limitava, porém, às evocações e súplicas de piedade divina. Neste aspecto, desempenharam os Municípios uma louvável acção no campo da Assistência Social. Tinham a seu cargo o sustento dos «engeitados», que a miséria abandonava com frequência à porta das Igrejas ou dos Mosteiros. Desta acção de relevante interesse social, estavam incumbidos os representantes das profissões mecânicas que participavam na Administração Local (50). Mas, com idêntica regularidade, auxiliava o Município os mais desfavorecidos através de esmolos que concedia aos pobres, às viúvas, como também a soldados e a membros de ordens religiosas.

Os gastos do concelho subiam em flecha, desequilibrando o precário equilíbrio orçamental, nos momentos em que eram chamados a contribuir em acções que mobilizavam todo o País, nomeadamente quando da ocorrência de conflitos militares. Os moradores do concelho são convocados para integrarem as milícias municipais, com graves consequências para a economia local. É reforçada a tributação pela Fazenda pública. Obrigam-se as Câmaras ao financiamento da guerra. Estas situações, foram sempre invocadas pelos governos locais, como principais responsáveis pelo desequilíbrio financeiro dos Municípios. Assim o afirma a consulta da Câmara de Lisboa de 1669 ao monarca, a que já fizemos referência, alegando que o seu orçamento, até aí relativamente equilibrado, ficou exausto «... em razão das guerras e movimentos que houve no reino, depois do

---

(48) A cidade de Viseu não constitui excepção. Em 1605, sabemos ter dispendido a Câmara Local em Procissões, festas de touros, danças e outras comemorações, por ocasião de nascimento de Filipe IV, cerca de 300 cruzados. Algumas corporações, que se recusam a comparecer, são severamente multadas. A. de Lucena e Valle, «Um Século de Administração Municipal-Viseu 1605-1692», Sep. da *Revista Beira Alta*, Viseu, 1955, p. XL.

(49) Essa participação pecuniária está regulada para o termo, nas *Ordenações Manuelinas*, liv. I, tit. 78.

(50) Não era este o único domínio onde avultava a acção dos «misteres da meza». A fiscalização das despesas do concelho, sabes onde «... se gastam os rendimentos municipaes sem se fazerem obras na villa ...», é uma das principais reivindicações populares nas Cortes de Évora de 1436. Na verdade, «... são elles que pagam a maior parte dos ditos rendimentos ...», pelo que exigem que o apuramento das contas se faça na sua presença. Citado por M. Caetano, *op. cit.*, p. 89.

governo do senhor rei D. João o primeiro» (51). No mesmo sentido, declara a cidade do Porto ter contraído muitas dívidas para poder socorrer o Mestre de Aviz no conflito com Castela, a quem, segundo o que afirmam os seus procuradores nas Cortes de Évora de 1436, entregou «muytos dinheiros» e pagou «grandes soldos» (52). A situação não se alterou, em termos de encargos e suportar pelos concelhos, na Guerra da Restauração. Quer pelos exemplos que directamente conhecemos de Coimbra, quer pelas informações dos trabalhos exemplares de Lucena e Valle, a que sempre recorremos, para a cidade de Viseu, se conclui que os reflexos orçamentais de uma política de guerra atingem os próprios Municípios da retaguarda, não envolvidos directamente no conflito militar, mas desempenhando um importante papel no apoio logístico indispensável à empresa (53).

Se é certo que o orçamento municipal não viveu desafogadamente durante o período medieval e moderno da História de Portugal, e que são de todos os tempos as queixas e lamentações dos seus gestores quanto à escassez de recursos, o século XIX foi, quanto a este aspecto, um período de ruptura financeira para muitos concelhos. Não se tendo alterado significativamente as receitas ordinárias dos Municípios, foram fortemente acrescidas as suas despesas obrigatórias. Com efeito, passaram para a alçada das Câmaras o financiamento a alguns órgãos a ela estranhos, como é o caso de despesas com os Tribunais de Justiça, Repartições de Fazenda Pública e o vencimento de muitos funcionários da Administração Central. A instrução pública, o pagamento ao partido dos médicos e boticários, o policiamento, os subsídios a atribuir aos hospitais, a par da permanência da obrigatoriedade de sustentação de expostos e dos crescentes gastos com obras públicas (nomeadamente a iluminação das povoações), colocaram muitas Câmaras numa situação de total bloqueamento económico. A Reforma Administrativa de 1867, ao criar as Paróquias Civas, com um orçamento autónomo, para o qual também contribuíam os Municípios, e integradas na área concelhia, reduziu igualmente a sua capacidade de obtenção de receitas. Esta situação, que muito brevemente se descreve, pôs em causa a própria

---

(51) Freire de Oliveira, *op. cit.*, Tomo VII, Lisboa, 1893, p. 236.

(52) Citado por Torquato de Sousa Soares, «A Organização Municipal do Porto dos Séculos XII a XIV», *História da Cidade do Porto*, vol. I, Porto, 1962, p. 365.

Alterando um antigo costume, D. Fernando fez recair sobre os concelhos o pagamento integral da milícia municipal, mesmo quando esta era mobilizada pelo monarca. D. João I acede que este serviço militar seja coberto pela Fazenda Régia, quando prestado nas fronteiras. Sobre este assunto veja-se Gama Barros, *op. cit.*, tomo III, Lisboa, 1946, pp. 54-55.

(53) Entre 1640 e 1668 a Câmara de Coimbra apresentou sempre um saldo negativo. *Biblioteca Municipal de Coimbra, Receita e Despesa*, 1640, 1641, 1642, 1643, 1644, 1645, 1647, 1648, 1649, 1650, 1652, 1654, 1655, 1656, 1657, 1658, 1660, 1663, 1666, 1672. No mesmo período, o Município de Viseu, numa vibrante manifestação de patriotismo, esgotou todos os fundos dos bens de raiz, sendo forçado a recorrer a diversos empréstimos, aos quais a população generosamente se não furtou. A. de Lucena e Valle, «Um Século de Administração Municipal-Viseu 1605-1692», Sep. da *Revista Beira Alta*, Viseu, 1955, p. LVII.



## **REGIONALIZAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO**

### **RESUMO**

A próxima adesão de Portugal à CEE irá agravar a situação de grandes desequilíbrios regionais existentes em Portugal, caso não seja possível estabelecer uma definição urgente de uma política regional coerente.

Para tal importa repensar as estruturas de decisão e as estratégias de desenvolvimento. Não parece hoje possível aceitar qualquer definição de política regional que não tenha por base uma grande descentralização e que não aceite um grande poder de iniciativa de base regional e municipal. O processo de planeamento que se defende visa sobretudo tornar possível essa compatibilização, fazendo prevalecer as grandes metas e objectivos sem impedir a especificidade de soluções coerentes a nível regional com o necessário dinamismo e originalidade.

O desenvolvimento da área de Viseu constitui um bom exemplo da necessidade de uma política regional descentralizada que se defende, para que seja possível adequar as soluções possíveis às potencialidades concretas da região.



## 1. A NECESSIDADE DE DEFINIÇÃO DE UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

O desenvolvimento harmonioso das regiões portuguesas deve constituir em si mesmo um objectivo, e uma preocupação dominante na formulação das políticas nacionais. Dir-se-ia que, aparentemente, assim tem sido, uma vez que o desenvolvimento económico-social é sempre apontado como objectivo genérico a atingir, com maior ou menor frequência acompanhado de um outro visando a redução dos desequilíbrios regionais existentes. Ou seja, estaria assim implícito que o desenvolvimento global seria a finalidade última a prosseguir e com o todo progrediriam igualmente as partes (regiões), eventualmente com actuações correctoras das assimetrias entre elas existentes.

A experiência, contudo, não confirma tal concepção. Pelo contrário, o crescimento económico considerado como tal veio agravar desigualdades regionais, com vantagens evidentes para as áreas mais evoluídas e industrializadas, onde o processo é cumulativo, auto-sustentado, enquanto outras permanecem rurais, predominantemente agrícolas, e dispondo de condições de vida inaceitáveis, mesmo no contexto nacional.

É reconhecido que tem faltado até hoje em Portugal a definição de uma política e desenvolvimento regional.

É verdade que já foram formuladas em períodos diversos algumas «linhas de política regional». É o caso do afloramento feito ao III Plano de Fomento e, particularmente, o Relatório da Política de Ordenamento do Território de 1970, que por não ser integralmente do agrado do poder político de então, nunca foi formalmente divulgado. Seguiu-se um período em que houve total ausência de vontade política para a definição de um quadro de desenvolvimento regional, apenas interrompido com a apresentação em 77 do projecto de Plano de Médio Prazo 77-80.

Mas é também reconhecido que Portugal não é apenas um país pobre, em termos nacionais, mas também um país com extremas desigualdades regionais.

É por demias reconhecida tal situação, para ser necessário referir aqui alguns indicadores demonstrativos dessas enormes desigualdades, que afectam particularmente o interior do país.

É portanto necessária uma urgente definição de uma política regional para o nosso país. A nossa próxima adesão à CEE vai constituir um desafio aos portugueses, mas irá pôr graves problemas em muitas áreas do país se não existir uma estratégia coerente de desenvolvimento regional.

Vejamos o que pode ser um cenário possível - obviamente simplificado - do que pode ser o futuro próximo no nosso país, caso se mantenham apenas as tendências decorrentes da situação presente.

Portugal ingressa na Comunidade como uma região desfavorecida e como tal susceptível de beneficiar de ajudas especiais. Mas serão estas suficientes e bem aproveitadas para promover o desenvolvimento das áreas mais atrasadas? Suficientes não serão, pois destinam-se a complementar um esforço interno que igualmente terá de ser significativo. Por outro lado, o seu bom aproveitamento estará ligado a uma diferente afectação regional de recursos em relação às práticas que em maior ou menor grau têm vindo a ser seguidas.

No capítulo da industrialização alguns tenderão a admitir que Portugal, no contexto da especialização internacional, poderá promover indústrias de tecnologia intermédia, designadamente o tipo de actividades que tendem agora a deslocar-se dos países altamente evoluídos para os países da periferia e para os chamados novos países em vias de industrialização (a indústria automóvel já é um exemplo que nos toca neste momento). Serão aproveitadas ainda por algumas décadas as vantagens comparativas resultantes de uma mão-de-obra cujo custo é sensivelmente mais baixo que no Norte da Europa. O livre movimento de capitais poderá representar um afluxo acrescido de investimento directo estrangeiro. Este desenvolvimento industrial inserir-se-á numa economia aberta e, dada a escassez do mercado interno, terá de orientar-se em grande escala para a exportação ou, pelo menos, ser capaz de competir com produtos vindos do exterior. No aspecto espacial tenderá a aproveitar ao máximo todas as potencialidades e economias externas oferecidas pelas grandes metrópoles de Lisboa e do Porto, ou mesmo do litoral em geral, ainda que tal implique custos sociais elevados.

Confrontar-se-ão duas mentalidades: uma modernista orientada cada vez mais para a Europa, confrontando-se com uma outra face do país predominantemente rural e agrícola. Neste contexto o desenvolvimento dos serviços será essencial para apoiar a evolução global descrita.

No sector da agricultura ter-se-á de actuar fundamentalmente no domínio das estruturas, para além de todo o esforço de adaptação à política agrícola comum. Segundo as próprias estimativas da Comunidade, Portugal poderá correr o risco de, no sector agrícola, ser um contribuinte líquido, isto é, em termos de país pagar mais para o respectivo fundo comunitário (FEOGA) do que receber.

Entretanto, os nossos emigrantes continuarão a dar um contributo significativo para o País, através das remessas que irão minorar o previsível desequilíbrio externo a médio prazo. À falta de oportunidades tais remessas poderão não ter uma canalização adequada para o investimento produtivo, antes se concentrando na habitação própria ou se destinando ao consumo das famílias.

Poderemos, assim, assistir a uma dinâmica que leve à ruptura das grandes áreas urbano-industriais e à exigência de grandes investimentos em infraestruturas nestas, em detrimento de investimentos de menor dimensão nas áreas menos favorecidas. Estas, se lhes forem também apenas facultadas as grandes vias de penetração para o interior, poderão ser objecto de uma maior drenagem de recursos para as zonas mais desenvolvidas do território. Daí a necessidade de estratégias de promoção integrada das nossas regiões numa concepção de sistema, isto é, inseridas em contextos mais vastos - nacional e internacional.

O problema do desenvolvimento à escala da região não pode, pois, ser encarado meramente como o resultado do processo de desenvolvimento global, acompanhado da

intenção de correcção das desigualdades inter-regionais, mas antes o desenvolvimento objectivo na própria região e potenciando a sua contribuição para o desenvolvimento global do país. O desenvolvimento regional deveria assim ser concebido como um processo de alargamento das oportunidades das comunidades organizadas à escala intermédia e local, mobilizando os respectivos recursos e capacidades para benefício comum.

Alterações nos conceitos de desenvolvimento implicam, entre outras coisas, profundas modificações nas estruturas de decisão, nos processos de definição de estratégias e nos critérios de distribuição de recursos. As estratégias de desenvolvimento regional terão de deixar de ser exclusivamente, ou quase, elaboradas de cima para baixo, como um produto das estratégias nacionais para passarem a ser o resultado de um processo participativo e criativo das comunidades e grupos sociais.

## 2. A ESTRUTURA DE DECISÕES

A qualquer processo de desenvolvimento corresponde uma estrutura de decisões. A localização dos centros de decisão é, em geral, um factor definidor do modelo de implementação desse processo. Em Portugal é conhecido um modelo centralizado assentando, fundamentalmente, numa estrutura muito hierarquizada de tomada de decisões em que a última instância é em geral o Governo Central. Não existem, pois, canais directos de transmissão entre as populações a nível local e intermédio e a resolução dos seus problemas. Assim, o processo de desenvolvimento português baseou-se nesta hierarquia, criando-se estruturas de dominação que não se relacionam apenas com as decisões do aparelho do Estado, mas também com as formas de afectação do investimento privado. O modelo de localização das actividades privadas que se orientou predominantemente para unidades na faixa litoral, entre Braga e Setúbal, marcou e marca decisivamente o nosso modelo de organização do espaço, condicionando um processo global ou regional do desenvolvimento. A estrutura de dominação do litoral versus interior que se tem vindo a operar secularmente em Portugal, tenderá a acentuar-se, se para tal não forem encontradas formas de inverter essa tendência.

E isto é tanto mais importante quanto é certo que, estes canais e estas estruturas de dominação, se não estiverem resolvidas, condicionam a possibilidade de integração em espaços decisoriais mais amplos e tenderão ainda mais a afastar fisicamente as populações das decisões que lhes dizem respeito.

Pode-se afirmar que nesta matéria um grande passo já foi dado ao nível municipal, o que é verdade. Contudo, e embora se pense que os municípios possam a vir a adquirir mais força e funções mais amplas a médio prazo, há certamente campos que obviamente têm que estar fora do âmbito municipal, quer pela própria natureza dos investimentos públicos ou privados, quer pelo âmbito espacial a que se reportam.

A problemática da existência de um nível de decisão entre os escalões nacional e o local - que tem sido chamado de âmbito regional - tem surgido praticamente em todos os países, tendo sido diversa a forma de o resolver. No entanto, há um aspecto que convém desde já salientar, mesmo naqueles casos em que a criação de regiões, como entidades autárquicas, não levanta problemas de autonomia política. A verdade é que a problemática regional - definição de regiões, devolução de poderes - é sempre uma questão política, em geral de lenta resolução. Veja-se o caso da Itália, da França, da própria Inglaterra e o nosso próprio caso.

Em geral e de uma forma simplista tende-se a reduzir o problema da regionalização a um processo de descentralização de um conjunto de decisões. Este é um elemento fundamental e essencial. Mas o problema não está apenas nas dificuldades conceptuais e técnicas da descentralização. A regionalização, num contexto estruturalmente centralizado, é um processo de alteração profunda das tipologias de decisão, em que o que está em jogo é precisamente uma modificação às estruturas de dominação existentes nos campos político, económico e social. Descentralizar sem atacar esta problemática é resolver meios problemas.

No entanto, convirá salientar o contributo que tem sido dado ao processo português pelo fortalecimento do poder local, ressaltando-se que este nível é o mais sólido na medida em que existe uma ligação muito directa entre a decisão tomada e as populações envolvidas (beneficiadas ou afectadas). Vendo este nível em que o processo de participação é mais directo e em que o processo de clarificação das estruturas de dominação e de poder são mais perceptíveis, vê-se que é um nível que deverá ser base para um processo ascendente de formulação de estratégias regionais.

Concretamente a LEI DAS FINANÇAS LOCAIS representou já um factor significativo de inflexão na afectação de recursos do aparelho de Estado, a que se vem juntar para maior eficiência, a lei de delimitação de competências entre a Administração Central e Local. Contudo, a descentralização do nível nacional para o local pode também conduzir a uma pulverização excessiva das decisões, pelo que algumas serão melhor descentralizadas para o escalão regional. Este nível político-administrativo é particularmente importante para efeitos de coordenação e compatibilização de acções: coordenação de acções de âmbito local que envolvam vários municípios; compatibilização e integração das actuações das administrações central, regional e local.

### 3. AS ESTRATÉGIAS DE DESENVOLVIMENTO

As estratégias de desenvolvimento regional definidas segundo processos puramente descendentes correm o risco de satisfazer predominantemente as necessidades e os objectivos de natureza nacional e carecem, por vezes, de uma adequada inserção nas realidades regionais, evidenciando frequentemente uma incapacidade de servirem de enquadramento ao eficaz aproveitamento das potencialidades existentes à escala regional e local. Muitas actuações com relevante interesse para o desenvolvimento regional podem e, até com maior eficácia, devem ser levadas a efeito por entidades regionais que melhor conhecem a sua própria realidade, os recursos disponíveis e a forma de proceder à sua melhor valorização. O escalão nacional é, no entanto, fundamental para a criação de condições favoráveis ao aparecimento de iniciativas e respectiva implementação.

Um elemento fundamental na definição de estratégias de desenvolvimento regional reside em cenários de ordenamento do território, servindo de enquadramento às várias actuações a desenvolver. Revestindo um quadro necessariamente genérico da estrutura espacial desejável a nível nacional, têm expressão concreta e mais detalhada à escala regional e servirão, por sua vez, de quadro de referência indispensável aos planos locais de ordenamento físico.

Julga-se ser altura de fazer algumas reflexões sobre possíveis linhas de estratégia para a região envolvente de Viseu, ainda que necessariamente genéricas neste contexto e pensando na nossa próxima adesão à CEE.

A ligação à Europa tem-se feito sob múltiplos aspectos: relações comerciais, investimento estrangeiro, transferência de tecnologias, emigração de trabalhadores e consequente remessas destes, entre outros. São estes dois últimos domínios que mais directamente afectaram esta região. Com efeito, a população do distrito de Viseu decresceu nas décadas de 50 e mais fortemente de 60, fundamentalmente por via da emigração.

As actuais condições prevalecentes na Europa, designadamente na CEE, são de elevado desemprego e de crescimento muito moderado ou mesmo de estagnação, cenário que por certo irá continuar no médio prazo. Neste contexto, não parece muito admissível que a emigração possa continuar a constituir a forma de resolver os nossos problemas derivados dos excedentes demográficos e do nosso próprio desemprego. Um esforço adicional nos vai ser exigido na criação de novos empregos.

Viseu e a sua região situam-se abaixo da média nacional em termos de níveis de desenvolvimento, dado o peso que nesta têm as áreas urbano-industriais de Lisboa e do Porto. Poderíamos, contudo, situá-la num estágio intermédio, com alguma diversificação de actividades, nomeadamente nos domínios da metalúrgia, do material de transporte, de madeira e do mobiliário. A agricultura é ainda dominante e a floresta representa um recurso apreciável. O vinho em especial o das suas regiões demarcadas tem grande possibilidade de implantação no mercado europeu. No domínio das acessibilidades relaciona-se com a faixa litoral, Coimbra em particular.

Não é, pois, uma região marcadamente excêntrica no contexto do Continente, ou zona remota, apresentando potencialidades de localização de novas actividades se forem criados incentivos para tal.

O recente Sistema Integrado de Incentivos ao Investimento é manifestamente insuficiente para promover tal localização. O excessivo peso da chamada produtividade económica e tendo-se relegado para último plano a prioridade regional não terão, por certo, os efeitos espaciais desejáveis. Por outro lado, representa uma distorção das regras de concorrência na comunidade e não será aceite na sua formulação actual, aquando da nossa adesão. Os incentivos comumente aceites na CEE são os relacionados com a política regional, pelo que se espera uma futura alteração neste sentido.

Tendo em conta a necessária melhoria das acessibilidades e que muitas indústrias actualmente são menos acessíveis ao custo do transporte como factor de localização, é de admitir que esta região possa atrair novas actividades. Factores que interessa entretanto promover são novas melhorias nas redes de transporte e comunicações e a formação profissional. Isto mesmo parece ter sido compreendido pela CEE, ao afectar parte dos recursos para as chamadas acções comuns de pré-adesão às infraestruturas de desenvolvimento regional e à formação profissional, em paralelo com o esforço de apoio visando as pequenas e médias empresas.

Deve acautelar-se a possível tendência para promover apenas a realização de grandes infraestruturas ditas de interesse regional (caso da via Aveiro-Vilar Formoso) que, se não forem acompanhadas de melhoria das acessibilidades inter-regionais e da criação de empregos locais, poderão só por si terem um efeito negativo na medida em que potenciam a drenagem de recursos regionais.

Um factor que pode ser relevante na localização industrial será a criação de parques ou loteamentos industriais, na medida em que facultam aos investidores sítios apropria-

dos e equipados para a instalação de indústria, ao mesmo tempo que constituem um elemento de ordenamento do espaço à escala local.

Em regiões de desenvolvimento intermédio, assume importância como ponto de partida para a diversificação da sua base económica a valorização dos recursos e das potencialidades inventariadas. Neste contexto a agro-indústria é normalmente considerada como um sector prioritário a nível nacional e sê-lo-á por certo ao nível desta região, como complemento da actividade predominante que é a agricultura.

Os problemas que neste último sector se põem no contexto da adesão de Portugal à CEE são porventura dos mais complexos e põem-se a um nível que ultrapassa a região. De notar, no entanto, que se fala muito na Política Agrícola Comum e nas suas consequências para a agricultura portuguesa, quando existe previamente a questão estrutural. Neste domínio, Portugal pode beneficiar amplamente da orientação do FEOGA da CEE, ou seja a quota parte que visa a melhoria das estruturas desta actividade. Sem uma modernização prévia, aumentos de produtividade, especialização, Portugal não estará em boas condições de aderir à Política Agrícola Comum e dela tirar todos os seus potenciais benefícios.

Finalmente, uma referência à canalização da poupança dos nossos emigrantes para as actividades produtivas. Foram melhorados os sistemas de captação dessa poupança. Não estão, porém, criados os mecanismos visando a sua melhor aplicação. O possível retorno de alguns dos nossos trabalhadores emigrados poderá traduzir-se na realização de iniciativas no domínio da actividade económica, caso esse retorno não represente apenas uma espécie de «reforma» por vezes antecipada. Mas, numa perspectiva global, importa promover e criar instituições adequadas à promoção do investimento a nível regional, de que as sociedades de desenvolvimento regional poderão ser um exemplo a encarar com prudência, uma vez que nem sempre foram bem sucedidas em semelhantes experiências noutros países.

#### 4. CONCLUSÃO. UM PROCESSO DE PLANEAMENTO DESCENTRALIZADO

O planeamento económico-social tem sido empolado em alguns contextos e menosprezado noutros. Convirá, no entanto, realçar que a actividade de planeamento justifica-se pelas opções que pretenda servir como instrumento. Numa concepção de desenvolvimento como o anteriormente referido os modelos de organização do processo de planeamento devem ser descentralizados em função das tipologias de decisões aos diversos níveis político-administrativos.

O planeamento, como actividade operante aos vários níveis - local, regional ou nacional - é um instrumento que visa, pois, auxiliar os decididores (administração, as empresas) na tomada de decisões.

Poderá, assim, ser caracterizado como um processo coerente e coordenado de tomada de decisões. Além disso, é um processo contínuo e dinâmico. Seja a que nível fôr não basta em determinado momento ter ou fazer planos - anuais, médio e longo prazo. É igualmente importante existir uma estrutura que, além de elaborar planos, os implemente, controle a sua execução e proceda à sua reformulação contínua.

Contudo, a eficiência do planeamento encontra-se estreitamente ligada a um poder político de execução.

Neste sentido, o plano nacional encontra-se ligado a uma esfera de competências bem definida. O planeamento a nível local começa neste momento a ter um âmbito de actuação que se está a clarificar e a impor progressivamente, porque o poder autárquico municipal tem igualmente vindo a ser definido. O planeamento regional surge-nos muito menos claro e preciso, ainda que convenha, desde já, procurar as suas articulações com o planeamento nacional, por um lado, e local por outro, num contexto da futura existência de Regiões Administrativas e de Regiões-Plano.

Se outras razões não existissem, mais uma vez a nossa adesão à CEE vai tornar o planeamento regional indispensável. Com efeito, as diversas ajudas concedidas pela Comunidade através dos seus fundos (Regional, Social e a orientação do Fundo Agrícola), tendem a sê-lo no quadro de programas regionais que ofereçam a coerência indispensável às várias acções envolvidas, com vista a potenciar o desenvolvimento global da região em que se inserem. Temos, pois, de ultrapassar obstáculos óbvios: na delimitação das regiões, na definição das competências a desconcentrar ou a descentralizar, nas articulações a promover, na formação de quadros técnicos de planeamento e em muitos outros aspectos em que o nosso atraso é sensível em relação às práticas comunitárias.

No âmbito das grandes linhas atrás referidas, defendemos portanto o estabelecimento de formas descentralizadas de planeamento do desenvolvimento regional da área em que Viseu se integra, no qual seja possível:

- a definição de um conjunto de metas sócio-económicas para a região, compatíveis com os objectivos nacionais, mas que dêem respostas às necessidades concretas das populações locais envolvidas;
- o estabelecimento de uma estratégia de actuação que tenha em conta as motivações e interesses locais, ou seja, que promova as formas participadas de intervenção com vista a adequar as soluções aos objectivos pretendidos;
- a elaboração de um conjunto de programas de desenvolvimento, contendo projectos concretos (área agro-alimentar, produtos florestais, madeira, mobiliário, metalurgia, exploração mineira, etc.) a localizar espacialmente de forma ordenada eventualmente no âmbito de parques industriais ou zonas urbano-industriais;
- a formulação dos programas de realização das infraestruturas sociais e económicas (vias de comunicação, equipamentos colectivos, habitação, etc.) compatíveis com os programas de desenvolvimento produtivo e respeitando o ordenamento físico do território;
- a definição de metas a garantir na qualidade de vida da população e das medidas de políticas cuja implantação se requer.

Julgamos, em conclusão, que o desenvolvimento regional não é possível fora de soluções altamente descentralizadas que motivem os agentes locais para a formulação de propostas concretas capazes de tornar mais próspera e de melhor qualidade a vida das populações interessadas.

A região em que se integra Viseu poderá ter um papel importante dada a sua posição de charneira entre o litoral mais desenvolvido e o interior pobre e inacessível. Mas, para isso, requiere-se que também a nível nacional seja encontrada uma formulação aceitável de uma política regional para o conjunto do país.

Tal formulação é urgente não só para dar resposta à necessidade do desenvolvimento mais acelerado das regiões pobres, como também para evitar que a próxima adesão à CEE possa conduzir ainda mais ao agravamento das assimetrias já existentes.



**CONCEITO ORGÂNICO PARA A INSTITUIÇÃO DA REGIÃO DA  
BEIRA INTERIOR**

*Por: Cassiano Ferreira Dourado*



## CONCEITO ORGÂNICO PARA A INSTITUIÇÃO DA REGIÃO DA BEIRA INTERIOR

Há que reconhecer serem muitas as influências, que apontam para a integração das duas Beiras do interior.

A situação geográfica que as liga como irmãs gémeas, as afinidades étnicas profundas, com origem na sua formação histórica - características regionais semelhantes, factores humanos, potencialidades, recursos e cultura - são valores que se consubstanciam para constituir um bloco homogéneo.

A solidariedade perante o abandono e o esquecimento que ao longo dos tempos, tem sido apanágio do poder central, em relação às carências e dificuldades sentidas por aquelas regiões, criam condições de fraternidade, permitindo uma união promissora, se para tanto os povos das duas províncias promoverem em conjunto uma elevação de esforços, que conduzam a objectivos concretos, naquele sentido.

É neste suposição que nos propomos defender as estruturas, que em consonância com as actividades comuns para as duas áreas, possam de algum modo impulsionar a ambicionada descentralização administrativa e assegurar o desenvolvimento e progresso regional do interior, com coerência e firmeza.

Pressupostos e políticas consequentes, como contributo para um esquema de projecto dum plano para a região da *Beira Interior*.

A complexidade de que se revestirá a administração regional, exigirá a preparação de quadros de qualidade para o exercício das funções específicas, com relevo para a direcção e chefia dos serviços públicos.

Facultados os recursos técnicos e dotada de meios financeiros, que por lei se estabeleçam, necessários para uma execução correcta do planeamento e gestão do património regional, para além dos previstos na lei das finanças locais, que deverá ter aplicação integral, imprescindível para a sobrevivência regional, como os que por complementaridade venham a verificar-se indispensáveis á materialização de realizações mais amplas de proveito regional e incidência nacional, apontando para a descentralização; sem ambiguidades...

A transição ao regionalismo e descentralização, originará como é óbvio a criação de meios adequados de administração, comportando variados sectores e utilizando um sistema de estrutura regional, coordenado, metódico e eficiente, favorecendo na generalidade todos os campos de acção.

Instituída a região administrativa, com a delimitação das áreas correspondentes e definidas as atribuições - estabelecidos os órgãos representativos da região e competências, haverá que encontrar as formas organizativas de todo o sistema de conjunto, no sentido da independência administrativa.

Os órgãos representativos da região, implícitos na Constituição, são: - a Assembleia regional, a Junta regional e o Conselho regional, com poderes deliberativos, executivos e consultivos, respectivamente - devendo o estatuto regional e a lei, regular o seu funcionamento, prevendo uma administração que não seja apenas burocrática e passiva, mas dinâmica e activa, adaptada às condições regionais e numa óptica de evolução progressiva, no sentido do desenvolvimento de todos os sectores de actividade.

A preceder a elaboração do plano, terá necessariamente de contar-se com estudos preliminares, sobre valores humanos e materiais, potencialidades, recursos, carências e meios sócio-económicos, para determinar as acções a impulsionar e a prever no plano - salvaguardando o interesse das populações.

Por força da conversão de alguns departamentos públicos existentes de nível local e distrital, e por efeito da reforma sectorial imposta pelas exigências de coordenação e autonomia dos serviços regionais - haverá de efectuar-se por motivo daquelas condições, a instalação de departamentos de âmbito regional, com poderes de execução e de amplo cunho descentralizador.

Fundamental para uma favorável administração, justificar-se-á o estabelecimento de um círculo, que compreenderá sectores departamentais mais qualificados, para o desempenho das funções que lhes forem confiadas, nomeadamente as que passamos a designar:

#### DEPARTAMENTOS REGIONAIS

- 1 - Economia, Finanças e Coordenação
- 2 - Administração Civil e Segurança Social
- 3 - Educação e Cultura
- 4 - Obras Públicas, Transportes e Comunicações
- 5 - Habitação e Urbanismo
- 6 - Turismo e Desportos
- 7 - Hidráulica, Hidrologia, Silvicultura e Ecologia
- 8 - Agricultura e Pecuária
- 9 - Indústria e Comércio
- 10 - Energia e Minas

Cada um destes departamentos, funcionaria sobre a direcção de um director geral, e dependeriam directamente da autoridade do órgão executivo regional.

Por deliberação dos órgãos representativos, caberia aos departamentos regionais a intervenção na coordenação e apoio á acção das autarquias locais, nos aspectos relacionados com a especificidade de cada um dos sectores departamentais.

Como síntese programática da orgânica a aplicar na elaboração do plano, e que estimularia as subsequentes acções para uma política de desenvolvimento regional, a executar por cada sector departamental - teremos como mais relevante o que em seguimento vamos desenvolver:

## **1 - Economia, Finanças e Coordenação**

### **1.1 - Economia**

- a) Planificação da economia regional
- b) Orçamentos regionais e locais, com equilíbrio de receitas e despesas.

### **1.2 - Finanças**

- a) Gestão dos quadros de pessoal e responsabilidade da administração pública
- b) Centralização - contabilização - gestão - fiscalização e controle das receitas e despesas, que por lei sejam estabelecidas e outras
- c) Regulamentação e controle de créditos, empréstimos financeiros e comércio de capitais
- d) Promoção no sentido da convergência das poupanças dos emigrantes para a região, que apontem para aplicação em investimentos produtivos
- e) Preparação, execução e elaboração de estatísticas regionais e locais

### **1.3 - Coordenação**

Centro de coordenação entre os organismos governamentais, regionais, locais e dos serviços departamentais e sectoriais

## **2. - Administração Civil e Segurança Social**

### **2.1. - Administração Civil**

- a) Centro de auditoria jurídica e contencioso - para informação interpretação das leis e proposição judicial
- b) Regulamentação, preparação e aplicação dos actos políticos
- c) Cooperação com os organismos regionais, nacionais, estrangeiros e relações públicas - autarquias locais e regionais
- d) Fiscalização - Segurança e Sanções legais
- e) Protecção geral da população

### **2.2. - Segurança Social**

- a) Execução de medidas tendentes á cobertura e protecção social - pecuniária e de saúde - á família, infância, juventude, terceira idade, deficientes e inválidos - trabalho e emprego.
- b) Instalação de hospitais - centros de saúde, rastreio, de recuperação e repouso - lares para idosos e infância - em coordenação com o departamento de obras públicas.

## **3. - Educação e Cultura**

### **3.1. - Educação**

- a) Promover o aperfeiçoamento dos métodos pedagógicos, científicos e tecnológicos
- b) Estabelecer em coordenação com o departamento de obras públicas - infraestruturas e estruturas de construção e reparação de edificações escolares
- c) Criação e ampliação de escolas, devidamente equipadas com material didáctico, laboratorial e outro - para o ensino pré-primário - primário - preparatório - secundário - médio - magistério - superior - institutos técnicos, e de formação profissional.
- d) Instituição de conservatórios musicais de arte dramática e de escolas de belas artes

### 3.2. - Cultura

- a) Protecção, segurança e ampliação dos museus, bibliotecas, monumentos e obras de arte
- b) Conservação dos motivos de culto e das tradições religiosas e históricas
- c) Expansão das artes, teatro, folclore e outras manifestações culturais
- d) Promover o intercâmbio cultural aos níveis-regional - nacional e internacional

## 4. - Obras Públicas, Transportes e Comunicações

### 4.1. - Obras Públicas

- a) Estudos para o lançamento de empreendimentos propostos para outros sectores e para o próprio
- b) Elaboração de projectos, execução e fiscalização
- c) Planos para execução imediata ou a médio prazo, para abastecimento de águas, redes de esgoto, recolha e tratamento de lixos e esgotos
- d) Projectar a reparação da rede rodoviária regional e construção de novas vias, que satisfaçam as necessidades do tráfego e das populações

### 4.2. - Transportes

- a) Conseguir da empresa responsável e entidade tutelar pelos caminhos de ferro, a garantia da melhoria dos serviços e do tráfego ferroviário
- b) Reforço dos transportes urbanos, suburbanos e interurbanos da região
- c) Preparar infraestruturas e estruturas, para a ampliação e construção de aeroportos na região, de forma a proporcionar transportes aéreos rápidos e eficientes, que para além de voos internos, possibilitem ligações directas de e para a Europa
- d) Competência sobre os serviços de viação e atribuições legais

### 4.3. - Comunicações

- a) Criação de centros de produção e emissão de rádio difusão e de televisão
- b) Ampliação da rede de correios e de telecomunicações, para que as populações da região possam na generalidade usufruir daqueles benefícios
- c) Dinamização e apoio à imprensa regional, como veículo na defesa dos interesses locais

## 5. - Habitação e Urbanismo

### 5.1. - Habitação

- a) Incentivar a construção urbana e suburbana, com facilidades na aquisição de terrenos, isenção de taxas fiscais e divulgação do crédito à habitação
- b) Promover a construção de bairros de renda económica e a reparação de casas degradadas, em coordenação com o departamento de obras públicas
- c) Impulsionar a formação de cooperativas de habitação e concessão de facilidades

### 5.2. - Urbanismo

- a) Planos de urbanismo nos aglomerados populacionais e expansão de outras áreas

- b) Planificar os arranjos e embelezamento urbanos, preservando os ambientes paisagísticos e de zonas verdes consentâneos com o interesse das populações
- c) Fiscalização das regras urbanísticas, no sentido de evitar a construção clandestina, com os consequentes erros e destruições
- d) Desenvolver a implantação de parques infantis e zonas verdes
- e) Defesa do património regional

## **6. - Turismo e Desportos**

### **6.1. - Turismo**

- a) Orientar a acção promocional, junto das Agências de viagens e turismo, nacionais e estrangeiras
- b) Incentivar a expansão de hotéis, residenciais, pousadas e restaurantes
- c) Criação de postos de informação turística regional e local
- d) Melhoria das instalações termais e divulgação do termalismo regional
- e) Promoção de feiras, exposições e certames
- f) Instalação de parques de campismo e caravanismo
- g) Criação de infraestruturas, adequadas a prática de desportos de inverno e montanhismo na Serra da Estrela
- h) Instalação de centros de férias em locais de ambiente saudável e de repouso

### **6.2. - Desportos**

- a) Construção de ginásios, pavilhões desportivos, piscinas e campos de jogos
- b) Fomento das diversas modalidades desportivas
- c) Promoção de torneios e concursos de caça e pesca fluvial

## **7. - Hidráulica, Hidrologia, Silvicultura e Ecologia**

### **7.1. - Hidráulica**

- a) Aproveitamento dos cursos de água e regularização do leito dos rios e ribeiras, com a construção de albufeiras e represas, para abastecimento de água aos aglomerados urbanos e rurais e aplicação na agricultura - em coordenação com o departamento de obras públicas

### **7.2. - Hidrologia**

- a) Prospecção e exploração de águas termais
- b) Repovoamento piscícola dos rios e lagos

### **7.3. - Silvicultura**

- a) Defesa das florestas e matas, essencialmente com medidas tendentes a evitar a sua destruição pelo fogo, doenças e depredação
- b) Plantação de áreas apropriadas para florestação e replantação das áreas devastadas

### **7.4. - Ecologia**

- a) Preservação dos recursos naturais, com a instalação de parques e reservas
- b) Prevenção e controle da poluição, salvaguarda da qualidade do ar e da água, protecção da fauna e flora - contribuindo para melhorar a qualidade de vida e ambiente

## **8. - Agricultura e Pecuária**

### **8.1. - Agricultura**

- a) Definição de programas de exploração rural, com a finalidade dum melhor aproveitamento dos solos e de intensificar e diversificar as culturas
- b) Apoio técnico (teórico e prático) aos agricultores com ensaios de investigação e experimentação, quer laboratoriais quer de campo
- c) Realização de inquéritos e análise às condições de exploração rural, que permitam conhecer os recursos e carências
- d) Informação e divulgação sobre rotação de culturas - zonas apropriadas - cuidados a observar com a aplicação de sementes e plantas - fertilizantes - fitossanidade e práticas racionais de cultivo, mecanização e dados climáticos.
- e) Estabelecimento de áreas demarcadas para a valorização dos vinhos e azeites, com produção de qualidade
- f) Incremento das cooperativas agrícolas de produção, com facilidades na instalação de redes de frio, para a armazenagem e conservação de produtos
- g) Definição de uma política de garantia de preços justos para os produtos agrícolas, pagos ao produtor, como forma de proteger o rendimento e atrair o investimento nesta importante actividade
- h) Concessão de facilidades de crédito, através das Caixas de Crédito Agrícola Mutuo e dos estabelecimentos de crédito.

### **8.2. - Pecuária**

- a) Inquéritos estatísticos dos efectivos pecuários da região
- b) Fomento dos efectivos pecuários, com medidas que conduzam a uma maior produção de carne, lacticínios e derivados de origem animal
- c) Ampla assistência veterinária e laboratorial
- d) Facilidades na aquisição e aplicação de vacinas e produtos de medicina veterinária
- e) Informação e divulgação com indicações para cruzamento de raças apuradas, alimentação, condições de estabulação, conselhos sobre pastos, ensilagens, ordenha e desinfecções
- f) Instalação de matadouros com os requisitos indispensáveis de sanidade e com sofisticados apetrechos de abate
- g) Inspecção sanitária obrigatória para os produtos alimentares de origem animal
- h) Garantia de preços justos e de indemnizações em casos de epidemia e incremento das cooperativas pecuárias de produção

## **9. - Indústria e Comércio**

### **9.1. - Indústria**

- a) Impulsionar a instalação de parques industriais e de infraestruturas
- b) Incentivar os investimentos produtivos na criação de novas indústrias transformadoras e extractivas, vitais à sobrevivência e desenvolvimento da região, com excepção das que pela sua natureza, possuam efeitos poluidores que transformem o ambiente

- c) Incrementar as indústrias existentes e amparar no esforço que promovam, no sentido progressivo da sua actividade
- d) Apoio às pequenas e médias empresas e ao artesanato regional, com meios técnicos e financeiros
- e) Facilidades para aquisição de equipamento industrial de técnica avançada
- f) Investigação e estudos laboratoriais e técnico-científicos que possibilitem o incremento industrial

#### 9.2. - Comércio

- a) Definição das regras para uma boa política de comercialização dos produtos de consumo, através da montagem de circuitos de distribuição, capazes de actuar na regularização dos preços, na defesa do consumidor e permitir um regular abastecimento dos produtos essenciais
- b) Fiscalização das actividades económicas
- c) Fomento do comércio da produção regional, com garantia de qualidade - com os países estrangeiros
- d) Promoção de exposições em feiras nacionais e internacionais dos produtos e artigos produzidos na região

### 10. - Energia e Minas

#### 10.1. - Energia

- a) Planos para o aproveitamento dos cursos de água dos rios e lagos da região, com vistas à construção de barragens, necessária à produção de energia eléctrica e prospecção de outras fontes de energia - em coordenação com os departamentos de hidráulica e obras públicas
- b) Ampliação da rede eléctrica de forma a assegurar a distribuição e os benefícios da sua utilização a um preço moderado

#### 10.2. - Minas

- a) Concessão de áreas para a prospecção e pesquisa de minérios
- b) Regulamentar e fiscalizar a exploração e comercialização dos minérios

Focados que foram os aspectos globais e específicos, naquilo que mais poderá interessar a uma administração regional, haverá que coordenar e adaptar às circunstâncias os casos que pela sua natureza intrínseca, não se anteviram

Têm de se encontrar na prática as formas capazes de consolidar as profundas mudanças, que terão de se operar, no decurso da regionalização e descentralização, visto o caminho a percorrer ser difícil e apresentar escolhos e obstáculos, que a vontade e a inteligência saberá contornar e transpor.

Caso venha a concretizar-se a formação da região da Beira Interior, e no que concerne a escolha da sede aonde irão funcionar os órgãos representativos regionais, estamos convictos que a preferência pela mui nobre e velha cidade de Viseu, virá a obter o consenso generalizado, pois tanto pelo seu passado, como pelo presente, exerce um predominante fascínio sobre as gentes das Beiras, que submetidos aos encantos que, lhes

oferece a contemplação do seu passado histórico, vinculado nos monumentos e obras de arte, nos traços arquitectónicos da urbe, no tesouro dos museus e templos, e ainda com a beleza das paisagens e dos campos que a circundam - o prazer da frescura dos jardins - a tranquilidade repousante dos parques - o exemplo do labor quotidiano e sobretudo as virtudes de urbanidade e hospitalidade dos seus habitantes.

Claro que qualquer decisão, haverá de ser influenciada por factores reais e objectivos, estando neste caso a situação geográfica - as vias de comunicação - os acessos e o valor aglomerado urbano - as dimensões da área circundante - a quantidade e importância dos concelhos que cada capital de distrito suporta - a densidade populacional - o estado de desenvolvimento - são vectores a ter em conta e que virão facilitar a localização da capital da região.

A terminar: - contamos que este I encontro das Beiras sobre regionalização, e após um período de reflexão, constitua o estímulo impulsionador de toda a actuação a emprender, fazendo votos para que nas conclusões deste encontro, fique bem claro e expresso o desejo determinante manifestado da autonomia regional, tendo como princípio a descentralização administrativa, devendo acelerar-se a sua instituição, como polo dinamizador do desenvolvimento regional.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

A PROVISEU - Associação para a Promoção de Viseu e Região, com o I Encontro das Beiras sobre Regionalização pretendeu começar a escrever o Livro Branco sobre Regionalização.

Partindo do princípio de que a legitimidade do processo de regionalização assentará na vontade política autárquica, só assim não se ferindo de morte esse mesmo processo, esta Associação teve a máxima preocupação em dar voz às Autarquias Beirãs, através dos seus legítimos representantes.

Enriqueceu, sobremaneira, o debate, a participação interessada dos mais reputados especialistas na matéria.

Surgiram como eixos tendenciais, quase incontroversos, do Encontro os seguintes:

1 - A necessidade da Regionalização como forma concreta de Democratizar e Humanizar;

2 - Os limites e as áreas da Região devem emergir da vontade das populações e nunca impostas a régua e esquadro a partir do poder central, pelo que qualquer autarquia que venha a constituir-se fora destes parâmetros só poderá falar a linguagem do delírio;

3 - Preconiza a não obrigatoriedade da coincidência das regiões plano com as regiões administrativas por levar a uma sobrevalorização tecnocrática, minimizando a vontade política das populações;

4 - Necessidade de fomentar o associativismo entre as autarquias municipais como primeiro estágio de regionalização;

5 - A par da Regionalização, reconheceu-se a necessidade de uma efectiva descentralização administrativa, não limitada a simples Delegações de Administração Central, sem poderes decisórios, procurando aproximar os Centros de Comando dos Cidadãos Destinatários;

6 - Aproveitamento e mobilização, de forma integrada, dos recursos e potencialidades locais no sentido de desenvolver as áreas mais desfavorecidas;

7 - Necessidade de maior divulgação e discussão das iniciativas e propostas governamentais sobre matérias relacionadas com o Poder Local entre as populações e Autarquias Locais;

8 - Adopção de uma política concertada tendente à fixação e retenção demográfica nas áreas menos desenvolvidas;

9 - Implementação de formas adequadas à aplicação Local da riqueza gerada na Região e, bem assim, das poupanças, em particular das provenientes da emigração;

10 - Todo o processo de regionalização deverá privilegiar a sua componente humana pois que só os homens viabilizam ou inviabilizam todas as formas de associação. Os próprios limites das regiões remetem mais para postulados de ordem cultural e humana do que para acidentes geográficos. No fundo, as verdadeiras fronteiras existem nas almas.

Viseu, 13/6/81

Composto e Impresso  
na secção de OFFSET da  
Comissão de Coordenação  
da Região Centro