

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

LIVRO BRANCO
SOBRE
REGIONALIZAÇÃO

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

LIVRO BRANCO SOBRE REGIONALIZAÇÃO

(2.^a Edição)

1981

I N D I C E

LIVRO BRANCO SOBRE REGIONALIZAÇÃO

	Pág.
INTRODUÇÃO	1
PRIMEIRA PARTE: As dimensões e o significado da regionalização	7
1. Conceitos fundamentais	7
2. A desconcentração regional	9
3. A descentralização regional: aspectos administrativos	17
4. Descentralização e desenvolvimento regional equilibrado	20
5. Descentralização regional: aspectos políticos	29
6. Descentralização e planeamento regional	33
7. Limitações e perigos da descentralização regional	37
8. Regionalização e descentralização municipal	40
SEGUNDA PARTE: A estratégia da Regionalização	43
1. Princípios gerais e opções de base	43
2. A decisão fundamental: que grau de descentralização?	46
3. A desconcentração necessária	52
4. A divisão regional	55
5. O escalonamento no tempo	60
6. Considerações finais	62

I N T R O D U Ç Ã O

O problema da regionalização e do desenvolvimento regional constitui, hoje, um dos principais desafios políticos que se deparam à democracia portuguesa. Com efeito, as opções que se torna imperioso tomar, em matéria de política regional, envolvem escolhas políticas com implicações fundamentais em campos tão importantes como os da realização prática do princípio da igualdade de direitos e oportunidades entre os cidadãos portugueses, do papel e organização do Estado e da distribuição do poder e da capacidade de decisão entre os diversos níveis de decisão política e administrativa que o constituem.

A problemática da regionalização afecta, directa ou indirectamente, não apenas a administração pública, nas suas instituições e nos seus servidores, mas também a generalidade da população portuguesa. A adopção de uma dada organização regional — definindo níveis de governo, estabelecendo o modo como eles se articulam, dotando-os de órgãos com funções e responsabilidades determinadas e atribuindo-lhes um certo âmbito de acção, geográfico, político e administrativo — pode afectar decisivamente a vida da quase totalidade dos cidadãos do País. Com efeito, os modos da sua participação efectiva em decisões que lhes dizem respeito, a possibilidade de escolherem de que maneira hão-de viver, as oportunidades sócio-económicas, cultu-

rais e políticas que se lhes depararão — e aos seus filhos —
— serão, em larga medida, condicionadas pelas opções que venham a fazer-se em matéria de regionalização e de política regional.

É hoje facto geralmente aceite que existem em Portugal fortes assimetrias regionais. Por outras palavras, há entre as diversas zonas do nosso País consideráveis diferenças do ponto de vista do desenvolvimento económico e social. Se tomarmos como índices, por exemplo, o produto ou rendimento "per capita", o nível de industrialização, a facilidade de acesso das populações a certos tipos de equipamento colectivo ou a certos serviços sociais, ou o seu nível de escolarização e de formação profissional, fácil será concluir que, para cada um destes índices, existem áreas do território nacional em melhor situação do que outras, adquirindo as diferenças, frequentemente, proporções alarmantes para quem as encare à luz do princípio da igualdade de direitos e oportunidades de todos os cidadãos. Mais preocupante ainda se torna esta situação pelo facto de que os índices referidos — e muitos outros, que vão desde a taxa de mortalidade infantil até ao consumo de energia eléctrica por habitante ou à taxa de analfabetismo — se encontram fortemente correlacionados, isto é, variam em geral do mesmo modo de zona para zona; daqui resulta que certas áreas apresentam consistentemente os piores valores de todos os índices, enquanto outras se acham em situação quase diametralmente oposta.

A crescente consciência dos visíveis desequilíbrios entre as diversas partes do território nacional levou, a partir

do início da década de 60, à adopção de medidas destinadas a contribuir para a sua atenuação. De entre estas medidas salientam-se, pela sua importância e repercussões, as seguintes:

- a) a divisão do território do Continente e Ilhas em seis regiões de planeamento e a criação das Comissões Regionais de Planeamento (1969);
- b) a entrada em funcionamento dos Gabinetes de Apoio Técnico (G.A.T.) aos agrupamentos de municípios (1976);
- c) a previsão de uma nova forma autárquica, a região administrativa, cuja área deverá corresponder às regiões-plano (Constituição da República, 1976);
- d) a criação das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, dotadas de órgãos de governo próprios e de poderes e competências em matéria legislativa, executiva e de planeamento (Constituição de República, 1976);
- e) a lei que define o sistema e orgânica de planeamento, na qual se prevê a criação de departamentos regionais de planeamento nas regiões-plano (1977);
- f) a chamada "Lei das Autarquias", que define as atribuições das autarquias locais e a competência dos seus órgãos, na qual se aponta na direcção de uma crescente devolução do poder às autarquias locais (1977);

- g) a Lei das Finanças Locais, que confere um grau significativo de autonomia financeira aos órgãos autárquicos, tornando-os responsáveis únicos pela gestão de uma parte dos seus recursos sem qualquer tutela do governo central (1979);
- h) a institucionalização e regulamentação dos G.A.T. (1979); e
- i) a criação das Comissões de Coordenação Regional (CCR) que substituem as Comissões Regionais de Planeamento e contam entre os seus órgãos um conselho consultivo regional, constituído pelos representantes dos agrupamentos de municípios e um conselho coordenador regional, constituído pelo presidente e vice-presidente da CCR, pelos directores dos GAT da respectiva área e pelos representantes regionais dos diferentes ministérios (1977).

Apesar de todas estas medidas e de várias outras, pode afirmar-se que a parte fundamental da regionalização do País está ainda por fazer. É justamente esse facto, e a convicção de que as decisões a tomar, pela sua importância e pela amplitude das suas repercussões na vida dos Portugueses, deverão ser precedidas de um amplo debate nacional, que leva o Governo a apresentar ao País este Livro Branco.

Considera o Governo que é tanto mais necessário envolver os cidadãos neste debate quanto é certo que os problemas da regionalização e da política regional se ligam intima-

mente aos do desenvolvimento harmonioso e equilibrado do território nacional, do poder político — onde se localiza, quem o exerce, como e para quê — e, em última análise, do País que se pretende Portugal venha a ser.

O presente Livro Branco corresponde, assim, ao ponto de partida para um processo de ampla discussão que permita recolher a opinião de múltiplos sectores da Sociedade Portuguesa — sócio-económicos e políticos, nacionais e regionais — de modo a facilitar a constituição de uma base em que possam fundamentar-se, sólida e democraticamente, as decisões políticas que a este respeito venham a ser tomadas.

Deste objectivo fundamental do Livro Branco sobre Regionalização decorre, naturalmente, o tipo de abordagem que para ele se adoptou: a um tratamento analítico elaborado, eventualmente apenas compreensível para um pequeno número de especialistas, preferiu-se uma forma de aproximação acessível a largos sectores da população, em que as questões são formuladas de um modo simples e directo, sem contudo sacrificar o rigor necessário à compreensão dos complexos problemas e conflitos inerentes a qualquer tentativa séria de regionalização.

Pela mesma razão preferiu-se desenvolver os argumentos ao nível dos princípios fundamentais, mais do que dos pormenores.

Considera-se, com efeito, que é ao nível dos princípios que deve ser iniciado o debate e que se correria o risco de desvirtuar este esforço de reflexão e aprendizagem colectiva se ele fosse, desde o início, formulado em termos de opções demasiado pormenorizadas.

O Livro Branco sobre Regionalização estrutura-se fundamentalmente em duas partes; na primeira começa-se pela definição de alguns conceitos fundamentais, após o que se apresenta uma discussão de alguns dos principais aspectos — tanto positivos como negativos — associados à regionalização.

Na Segunda Parte enunciam-se os campos de decisão mais relevantes do ponto de vista da regionalização e apresentam-se em linhas gerais os princípios que, à luz dos argumentos apresentados na Primeira Parte, parecem dever informar a solução que vier a ser adoptada.

Não é demais acentuar que o presente documento se destina a constituir ponto de partida para uma discussão que se pretende tão ampla quanto possível. Deseja e espera o Governo que, para além dos benefícios decorrentes do volume de informação assim gerado e da clarificação de ideias e posições inerentes à discussão pública, o próprio processo de discussão constitua um precioso exercício de participação pública e de diálogo aberto e construtivo entre os Portugueses, práticas estas essenciais à manutenção e reforço das regras de convivência democrática.

PRIMEIRA PARTE: As dimensões e o significado da regionalização

1. Conceitos fundamentais.

Para evitar mal-entendidos e para permitir que a discussão dos problemas se efectue da forma mais eficaz é importante começar por assentar, de forma clara e inequívoca no sentido que aqui se atribuirá a um certo número de termos que são frequentemente objecto e causa de dúvidas e confusões.

Entende-se por regionalização o conjunto de medidas de carácter institucional que, integradas num processo evolutivo ao longo do tempo, conduzem à criação de instituições regionais e ao reforço da sua capacidade de decisão autónoma. Assim definida, a regionalização implica o recurso a processos de desconcentração e de descentralização de funções da Administração Central. Por desconcentração designa-se o processo pelo qual a lei transfere poderes de decisão até aí pertencentes a um órgão da administração central do Estado para outros órgãos dele hierarquicamente dependentes, quer de âmbito nacional quer de carácter local. Na desconcentração efectuada a favor de órgãos locais do Estado, a capacidade de decisão destes fica condicionada pelos critérios dos órgãos centrais, que mantêm a responsabilidade da orientação e do controlo sobre os órgãos periféricos, assegurando-se em especial de que a sua "filosofia de ac

ção" é correctamente interpretada e inteiramente seguida por eles. Os órgãos periféricos permanecem hierarquicamente dependentes do departamento central correspondente, perante o qual são responsáveis pelo exercício das funções desconcentradas, de acordo com as ordens, instruções e directivas que dele recebem.

A autoridade e a responsabilidade pelo exercício das funções em questão permanecem, em última instância, no órgão central.

Trata-se, assim, de um processo puramente administrativo de descongestionamento da administração do Estado, que pode aumentar o exercício das responsabilidades a nível regional mas não dá lugar à criação de verdadeiras instituições regionais autónomas .

Por descentralização entende-se o processo pelo qual a lei transfere poderes de decisão até aí pertencentes a órgãos do Estado para os órgãos próprios de entidades independentes do Estado, designadamente autarquias locais. Na descentralização, os objectivos a prosseguir pelos órgãos autárquicos e os critérios que norteiam as suas decisões são definidos por eles mesmos, não dependendo da orientação ou do controle substancial do Estado relativamente ao modo como actuam dentro da órbita das suas atribuições. Os órgãos autárquicos descentralizados representam as populações locais que os elegeram e não dependem, por isso, do Governo ou de qualquer outro órgão da administração central, os quais poderão quando muito fiscalizar e garantir o cumprimento da lei por parte daqueles. "Trata-se, assim, de um processo de natureza não apenas administrativa, mas também po-

lítica, na medida em que dá lugar à criação ou ao reforço de instituições autónomas, com uma individualidade e com competências próprias a invocar frente ao Estado. A autoridade e a responsabilidade últimas pelo exercício dos poderes e das funções que são objecto de descentralização passam a caber ao organismo periférico, mesmo quando esse exercício é limitado e circunscrito pela legislação nacional.

A descentralização pode apresentar duas formas fundamentais:

- a) Descentralização legislativa, que se refere à capacidade de aprovar legislação de âmbito de aplicação regional, em sectores e dentro de limites definidos a nível nacional.
- b) Descentralização executiva, que respeita à faculdade de elaborar a regulamentação das leis nacionais e, bem assim, à capacidade de gestão autónoma dos problemas e interesses de âmbito local."

2. A desconcentração regional.

Uma das características do Estado moderno é organização, por sectores, da Administração Central. Independentemente do processo histórico do seu aparecimento, os departamentos ou ministérios do Governo organizam-se por sectores de actividade, competindo a cada um deles um determinado conjunto de funções. Salvo um ou outro caso excepção, os departamentos da Ad-

ministração Central têm um âmbito geográfico nacional e uma organização interna caracterizada por uma estrutura hierárquica em pirâmide, cujo topo é ocupado por políticos (Ministros e Secretários de Estado), sendo os restantes níveis ocupados por funcionários.

A organização sectorial da Administração justifica-se por razões de eficiência do funcionamento do sistema administrativo; com efeito, ela permite evitar em grande parte a duplicação de funções com os desperdícios que lhe são inerentes, estimular a especialização dos departamentos nos campos cuja responsabilidade lhes incumbe, tratar como um todo problemas sectoriais e definir claramente as responsabilidades de decisão. A melhor indicação da eficiência referida encontra-se, sem dúvida, na divulgação generalizada deste tipo de organização.

Os diversos sectores da administração central estão por sua vez, na maior parte dos países e em graus variáveis de sector para sector, regionalizados, isto é, dispõem de alguma forma de organização regional. Em Portugal esta organização é constituída por organismos regionais ou distritais integrados nas hierarquias dos diversos Ministérios e, portanto, directamente dependentes da administração central. Ela torna-se necessária por vários tipos de razões, de entre os quais poderemos citar, como mais importantes, as seguintes:

- a) a crescente complexidade das funções da administração central, que obriga a estruturar o território por áreas geográficas, para mais facilmente se resolverem os problemas em cada uma delas;

- b) a necessidade de delegar para a periferia, por um lado funções de recolha de informação e, por outro, responsabilidades de decisão, para alcançar uma maior eficiência de funcionamento do sistema administrativo;
- c) as diferenças entre as características das diversas situações regionais, que tornam necessário adaptar a estas situações as normas e políticas formuladas e adoptadas a nível central.

Inicialmente — e, em muitos países, ainda hoje isso acontece — organismos regionais dos departamentos centrais tendiam a funcionar como partes integrantes da respectiva pirâmide hierárquica que apenas pela localização se diferenciavam de quaisquer outros organismos de nível equivalente, na capital nacional.

O aumento da frequência e complexidade dos problemas que se deparam à administração, inerente à aceleração do ritmo de vida nas sociedades modernas, torna, porém, cada vez menos eficiente uma cadeia de comando com elos separados por muitos quilómetros de distância. Surge então como resposta aos problemas criados por esta diminuição de eficiência, a progressiva desconcentração de funções, pela qual são transferidas do centro para os órgãos periféricos competências que eram, até então, incumbência dos departamentos centrais correspondentes. A desconcentração aumenta a capacidade de decisão dos órgãos periféricos, sem que por isso diminua a sua dependência hierárquica

relativamente à Administração Central, nem o controlo exercido por esta sobre os objectivos e os meios utilizados para os atingir. A esse aumento de competências corresponde, naturalmente, uma capacidade de resposta mais rápida e adequada às solicitações que surgem constantemente a nível regional e, portanto, uma maior eficiência do aparelho administrativo do Estado.

Assim definida, a desconcentração é uma medida de carácter essencialmente técnico-administrativo, já que introduz alterações na estrutura da administração pública sem, contudo, alterar significativamente a distribuição do poder político entre o governo central e as autoridades locais ou regionais. Deve, aliás, notar-se que a desconcentração administrativa nem sempre é uma medida de regionalização. No caso, por exemplo, de a lei transferir poderes ministeriais para a competência dos directores gerais, ou dos seus adjuntos ou chefes de repartição, procede-se a uma desconcentração de funções sem quaisquer consequências do ponto de vista da regionalização. O mesmo se passa, aliás, nas situações de devolução de poderes, em que se criam institutos públicos nacionais para desempenhar determinadas funções até então cometidas a um ministério ou direcção-geral: esse fenómeno também nada tem a ver com a regionalização, salvo na medida em que os órgãos periféricos desses institutos nacionais sejam dotados, por desconcentração, de poderes de decisão a exercer a nível regional.

A desconcentração regional permite, em geral, uma melhor coordenação intersectorial para actuações ao nível regional, uma vez que, em grande parte, as decisões necessárias a

tal coordenação podem ser tomadas sem necessidade de percorrer a longa cadeia de comando que liga os órgãos periféricos à Administração Central. Em muitos casos, porém, a desconcentração não é suficiente para, por si só, garantir uma rápida e adequada coordenação. É o que sucede, por exemplo, quando os órgãos regionais dos diversos Ministérios não têm o mesmo âmbito de acção territorial, ou quando existem conflitos, ainda que pequenos, entre as orientações provenientes dos Ministérios centrais. No primeiro caso, a coordenação torna-se extremamente difícil, na medida em que aumenta o número de organismos regionais - por vezes situados em cidades diferentes - que têm que chegar a acordo para qualquer acção.

No segundo, urge imediatamente a necessidade de resolver os conflitos a nível central, com todos os atrasos e perdas de eficiência inerentes a uma tal solução.

Para obviar a estes inconvenientes torna-se necessário, por um lado, recorrer a uma desconcentração coordenada, na qual se fazem coincidir as áreas geográficas da actuação dos vários organismos periféricos dos diversos ministérios e, por outro, conferir-lhes uma maior capacidade de decisão própria, de modo a que possa resolver-se na região a maior parte dos problemas de coordenação inter-sectorial. É normal, em situações deste tipo, instituir um órgão de coordenação regional, em que tenham assento os representantes dos diversos organismos periféricos da administração central. Um elemento adicional, extremamente importante, da desconcentração coordenada é a regionalização do orçamento de cada um dos Ministérios, a qual, ao a-

tribuir a cada organismo regional um determinado volume de recursos financeiros, cria condições para que possa exercer-se uma efectiva coordenação entre as acções levadas a efeito pelos diversos organismos, de modo a maximizar a respectiva eficácia.

Uma outra vantagem dos sistemas administrativos em que existe desconcentração coordenada para um nível de decisão regional consiste na possibilidade de efectuar, a esse nível, uma transformação das políticas formuladas, a nível central, pelos diferentes sectores e sub-sectores da administração, em acções executivas unitárias, regionalizadas e orientadas para os diversos grupos a que se destinam.

Para citar apenas um exemplo, as políticas de saúde, formação profissional, comercialização de produtos agrícolas e extensão agrícola são formuladas, a nível central, em distintos departamentos sectoriais da Administração. Se tais políticas forem executadas por um sistema administrativo centralizado, ou mesmo por um sistema desconcentrado de forma não coordenada, o agricultor de uma determinada região será objecto de um conjunto de acções administrativas fragmentadas, levadas a efeito por uma multiplicidade de organismos públicos, cada um dos quais, pela própria natureza das suas funções, o considerará, não como uma pessoa, um sujeito com certos objectivos e um conjunto de problemas inter-releccionados, que ele sente e percebe de uma forma unitária, mas como um objecto de administração. Esta situação apresenta desvantagens evidentes, tanto do ponto de vista da eficácia da administração como do ponto de vista, não

menos importante, da dignidade dos cidadãos. Ela só pode ser evitada se existir um nível regional (ou, em outros casos, local) em condições de realizar, a partir das políticas sectoriais formuladas centralmente, uma síntese que permita estruturar actuações englobantes, formuladas e levadas a efeito, não em função dos sectores da administração, mas dos grupos que delas beneficiarão — o que, pelas razões já indicadas, exige uma desconcentração regional coordenada.

Como sucede com qualquer reforma institucional de vulto, a desconcentração administrativa pode, em certas condições, apresentar inconvenientes ou levantar problemas que seria errado ignorar.

Um problema que não deve ser ignorado resulta do facto de que em geral é mais difícil controlar a corrupção num sistema administrativo desconcentrado do que num sistema em que a maioria das decisões importantes — sobretudo no que se refere à atribuição de recursos — é tomada na capital nacional. Um outro risco que se corre ao desconcentrar as funções da administração é o de atribuir aos funcionários dos organismos regionais responsabilidades e competências para as quais eles não se encontram tecnicamente preparados, o que pode acarretar uma diminuição de eficiência relativamente à situação inicial.

Para além destas dificuldades — que podem resolver-se com relativa facilidade, se para tal existir vontade política, traduzida no estabelecimento e manutenção de eficazes sistemas de controlo e de formação — a desconcentração pode levantar um outro tipo de problema, quando o objectivo fundamen-

tal é o de realizar uma reforma mais profunda, orientada no sentido de uma efectiva e real descentralização do aparelho do Estado, com devolução de poderes aos níveis regional e local. Com efeito, ao aumentar a eficácia da administração, a desconcentração pode constituir um obstáculo à continuação do processo de descentralização, na medida em que elimina alguns dos motivos de insatisfação com o sistema administrativo existente, os quais constituem um poderoso impulsionador do processo de descentralização. Por outro lado, ao delegar poderes em certas instâncias regionais da administração central, corre-se o risco de que elas venham, em fases posteriores, a exercer pressões políticas destinadas a impedir que os poderes recém-delegados sejam devolvidos a autoridades regionais e locais. Finalmente, uma desconcentração não coordenada constitui forte obstáculo a qualquer posterior esforço de descentralização, na medida em que se torna quase impossível passar de uma para a outra devido à multiplicidade de divisões regionais realizadas pelos diversos departamentos da administração central, bem como à inércia das instituições administrativas que, uma vez criadas, tendem a sobreviver para além do período em que são úteis e necessárias.

Por estas razões é extremamente importante que, quando se procede a uma regionalização exista uma ideia clara, não apenas acerca do objectivo último, mas também das sucessivas etapas que a ele deverão conduzir, para que se possa evitar que algumas destas etapas, em vez de facilitarem a obtenção daquele objectivo, a dificultem.

3. A descentralização regional: aspectos administrativos

"Como ficou explicado acima, a descentralização difere muito da desconcentração.

Pode por isso lançar-se um processo de descentralização sem passar por uma fase prévia de desconcentração regional. Mas pode também sustentar-se que a descentralização regional só tem a ganhar com uma etapa preliminar de desconcentração regional, passando o órgão regional objecto da transferência de poderes a coordenar, no âmbito da sua competência, as funções desconcentradas dos organismos regionais dependentes da administração central.

Trata-se, como vimos, de um processo de natureza essencialmente política; por outro lado, como é óbvio, ele tem implicações fundamentais do ponto de vista administrativo.

A descentralização permite que os problemas que ocorrem a nível regional e que dizem respeito, exclusiva ou predominantemente, à região, sejam resolvidos no seu interior, sem recurso ao Governo central — isto, bem entendido, no quadro das políticas e orientações decididas a nível nacional. Daqui resulta um aumento tanto da eficiência da administração pública — visto que se aliviam os órgãos centrais e se resolvem problemas regionais por meio de circuitos exclusivamente regionais, portanto em princípio mais rápidos e eficientes — como da sua eficácia, já que o Governo nacional pode concentrar a sua atenção sobre os problemas que se lhe deparam a nível nacional e que os problemas regionais são resolvidos por instân-

cias que se encontram mais próximas deles, as quais, por esse facto, os percebem de forma mais directa e imediata.

Do ponto de vista da eficácia da administração pública, a descentralização regional começa por apresentar, desde logo, vantagens do mesmo tipo das que acima se identificaram a propósito da desconcentração coordenada. Na realidade, a existência de um nível de decisão regional — quer ele se constitua por delegação quer por transferência de poderes — é o factor fundamental do aumento da eficácia na tomada de decisões administrativas. Com efeito, o encurtamento dos canais de comunicação entre o nível a que são detectados os problemas e aquele a que se tomam as decisões ocorre tanto na descentralização como na desconcentração. O mesmo se pode afirmar com respeito ao melhor conhecimento dos problemas regionais e à adequação das soluções para eles encontradas, que normalmente conduzem a uma melhor utilização dos recursos disponíveis, relativamente ao que sucede em estruturas centralizadas.

Relativamente a estes dois aspectos de natureza geral — decisões mais rápidas e soluções mais adequadas — pode, porém, afirmar-se que, em igualdade de circunstâncias, as estruturas descentralizadas apresentam vantagens mesmo relativamente às desconcentradas. Com efeito, por mais extensa que seja a desconcentração, a existência de directrizes da administração central implica necessariamente que haverá sempre um núcleo de decisões que só poderão ser tomadas mediante consulta às instâncias centrais que são, em última análise, responsáveis por elas, o que por sua vez implica um processo menos rá-

pido do que de outro modo seria possível. Por outro lado, os critérios e políticas adoptadas a nível nacional ignoram frequentemente as diferenças existentes entre as várias situações regionais; em tais casos, uma abordagem descentralizada dos problemas permite maior flexibilidade no processo de decisão, na medida em que — dentro de certos limites — os objectivos de algumas políticas podem ser definidos a nível regional, sem que para tal seja necessário solicitar a autorização da administração central.

Por outro lado, a escala da região é a mais adequada para se tomarem certos tipos de decisão e para o desempenho de determinadas tarefas, em termos de eficiência funcional: as regiões são as unidades sócio-geográficas mais apropriadas para a atribuição de recursos à prossecução dos diversos objectivos do desenvolvimento e para o seu planeamento. Unidades de menor dimensão (incluindo os municípios ou seus agrupamentos) revelam-se menos apropriadas, na medida em que a resolução de muitos problemas de natureza económica e social, bem como a concepção e realização de determinados tipos de infra-estrutura, exigem uma escala espacial que as ultrapassa.

Para além das vantagens de natureza administrativa referidas, importa ainda sublinhar que a descentralização apresenta sobre a desconcentração importantes vantagens políticas. Justamente porque na descentralização os órgãos competentes são órgãos autárquicos, isto é, representativos das populações locais, a descentralização oferece a grande vantagem de ser um sistema mais democrático e mais participado.

No fundo, a descentralização traduz-se, a nível local ou regional e no plano da função administrativa, num sistema de auto-governo — ou, se se preferir, num sistema de auto-administração.

É assim que, na centralização, os problemas do Minho ou do Algarve são decididos em Lisboa pelos órgãos nacionais do país; na desconcentração, esses problemas são decididos in loco, mas por pessoas nomeadas por Lisboa e dependentes das decisões de Lisboa; na descentralização, enfim, os mesmos problemas serão decididos in loco e por pessoas eleitas para o efeito pelos minhotos ou pelos algarvios, sem dependência de ordens ou autorizações de Lisboa.

As diferenças — e as vantagens — são evidentes.

4. Descentralização e desenvolvimento regional equilibrado.

Foi já mencionado o facto de que existem em Portugal fortes assimetrias regionais. Entre as teorias que visam explicar o aparecimento, manutenção e reforço deste tipo de desigualdade têm importância fundamental as que estabelecem relações entre as assimetrias regionais e a concentração espacial do poder político e económico e da capacidade de decisão que lhe anda associada (por exemplo), capacidade de decisão sobre o tipo e localização dos investimentos a realizar, sobre o destino a dar aos recursos produzidos ou extraídos nas diversas regiões, sobre a parcela dos recursos nacionais a atribuir ao desenvolvimento de cada região, etc.).

Vale a pena referir alguns dos aspectos do papel que desempenha a concentração do poder político e económico predominantemente numa ou em poucas regiões (que se designarão por "centro" ou regiões centrais) sobre o desenvolvimento dessas regiões e das outras regiões do mesmo país (que se designarão por "periferia" ou regiões periféricas). Tal concentração (que tem em geral origens de natureza histórica a que não se fará referência aqui) acarreta, como consequência "natural", uma situação privilegiada para as regiões centrais relativamente às periféricas, sobretudo aquelas que mais afastadas se encontram do centro das decisões. Assim, independentemente da distribuição dos recursos naturais, funciona a favor das regiões centrais mais desenvolvidas todo um conjunto de mecanismos, de natureza social, económica e política, que actuam no sentido de aumentar o afastamento, em termos de prosperidade e desenvolvimento, entre estas regiões e as regiões periféricas. De entre estes mecanismos podemos destacar, por mais importantes, os seguintes:

- a) a centralização da capacidade de decisão — política, económica, financeira — constitui um factor extremamente forte de atracção para todo um conjunto de actividades industriais tecnologicamente evoluídas, que necessitam de acesso fácil e directo a essa capacidade de decisão, bem como aos inúmeros canais, formais e informais, de informação e comunicação, que uma tal concentração necessariamente implica. Por sua vez, a localização, nas Regiões Centrais, destas actividades, vai re-

forçar ainda mais a sua atracção relativamente a novas actividades;

- b) por outro lado, o dinamismo que deste modo adquirem as Regiões Centrais — com tudo o que ele implica em termos de oportunidades sócio-profissionais — constitui forte motivo de atracção para uma grande quantidade de pessoas das regiões periféricas, que para elas emigrarão em grande número. Ora, é bem sabido que a emigração é um fenómeno selectivo, sendo precisamente os elementos mais activos e dinâmicos das regiões periféricas os que maior tendência têm a emigrar; daqui resulta que as regiões centrais vão retirar à periferia precisamente os seus melhores e mais necessários elementos, deixando-lhe uma população desequilibrada do ponto de vista etário e, por isso mesmo, com capacidade diminuída para receber e adoptar as diversas inovações que são essenciais ao seu desenvolvimento;
- c) a consequência natural dos mecanismos referidos será, então, que nas trocas comerciais entre as regiões periféricas e as centrais se estabeleça e reforce uma complementaridade baseada na especialização do centro em produtos industriais tecnicamente avançados e em serviços de nível elevado, e das regiões periféricas em produtos do sector primário e de um secundário pouco evoluído. A tendên

cia para a progressiva degradação da razão de troca — isto é, para o aumento relativo dos preços dos produtos do sector industrial avançado em termos dos produtos primários e dos sectores industriais menos evoluídos — acarreta uma efectiva transferência de recursos das regiões periféricas (menos desenvolvidas) para as centrais (mais desenvolvidas), o que reforça os desequilíbrios regionais;

- d) esta transferência de recursos é acompanhada de uma outra, muito importante, que decorre da localização, nas regiões centrais da maioria das sedes e gabinetes de estudos das instituições financeiras do País. Com efeito, a estrutura centralizada destas instituições faz com que a maior parte do investimento e da concessão de créditos seja decidida a nível da sede; daqui resulta que uma parte preponderante destas decisões vá beneficiar as indústrias situadas na proximidade física do centro. Deste modo, as estruturas bancárias canalizam para as regiões centrais uma grande quantidade de recursos que têm origem na poupança realizada nas regiões periféricas; esta poupança vai, assim, contribuir para o agravamento dos desequilíbrios regionais, em vez de ser utilizada para melhorar a posição relativa das periferias;

e) poder-se-ia pensar que os factores anteriormente referidos seriam susceptíveis de correcção por meio de uma adequada intervenção do Estado — ou, o que neste caso é o mesmo, do Governo Central. As possibilidades de que isso ocorra sem se proceder a uma descentralização são, porém, diminutas. Com efeito, por um lado, os problemas das regiões centrais, pela sua proximidade física aos centros de decisão, têm muito maiores probabilidades de serem detectados e resolvidos do que os problemas de populações mais distantes, cuja presença não é sentida do mesmo modo imediato e palpável. A própria capacidade de influenciar, por meios informais, a prontidão ou o resultado das decisões é muito atenuada pela distância.

Para além deste aspecto, a sectorialização dos ministérios, conjuntamente com a estrutura vertical que em todos eles se encontra, torna extremamente difícil a coordenação indispensável ao sucesso de acções de desenvolvimento que se pretendam integradas e coerentes. Ainda neste caso a posição das regiões periféricas é desfavorável relativamente às centrais, uma vez que a distância alonga os canais de comunicação e provoca atrasos que frequentemente impossibilitam, na prática, uma coordenação eficaz, mesmo quando as agências envolvidas se encontram nela interessadas.

Do que até agora se expôs é possível concluir resumidamente, que as relações de dependência entre regiões, traduzidas pela localização da capacidade de decisão política, económica e financeira numa região privilegiada, tendem a criar e acentuar desequilíbrios no desenvolvimento regional, ainda quando as regiões se encontram em posições idênticas do ponto de vista da dotação em recursos naturais. Estes desequilíbrios surgem pelos processos acima referidos, os quais têm a sua origem na centralização mencionada.

Aplicar-se-á esta descrição ao caso português? Vejamos:

Pode dividir-se o território do Continente em duas grandes áreas com características distintas: uma, constituída pela faixa costeira ocidental entre Braga e Setúbal e estendendo-se trinta a quarenta quilómetros para o interior; a outra, constituída pelo resto do território (com possível excepção do Algarve, em que o desenvolvimento turístico originou oportunidades e problemas especiais). A primeira, com uma área igual a cerca de 1/4 da superfície total do Continente, tem cerca de 2/3 da população total e a ela correspondem 4/5 do produto total e 9/10 da produção da indústria transformadora. Aí se situam também as melhores vias de comunicação, a maior e melhor parte do equipamento colectivo, a maioria dos serviços de informação e (especialmente em Lisboa) a maior parte da capacidade de decisão política, económica, cultural e financeira — em suma, o poder. Na outra área, com excepção de algumas zonas pequenas e pouco representativas, a actividade produtiva predomi

nante é a agricultura, frequentemente uma agricultura sub-desenvolvida e pobre, peada por métodos arcaicos, tecnologias obsoletas e estruturas inadequadas. Muitas vezes, também, existem recursos naturais não explorados, ou cuja exploração, levada a cabo a partir do exterior, praticamente não beneficia as populações locais.

As relações económicas entre estas grandes áreas acentuam e reforçam as diferenças apontadas: assiste-se, em muitos casos, a uma transferência líquida de recursos do interior para a faixa costeira, seja pela degradação dos termos de troca entre produtos agrícolas e industriais, seja pela via dos sistemas fiscal e bancário que canalizam do interior para a costa mais recursos do que desta para aquele, seja ainda pela emigração dos elementos mais válidos, educados e dinâmicos da população activa do interior que buscam nas regiões mais desenvolvidas ou no estrangeiro realizar aspirações que, de outro modo, nunca passarão de vagos anseios, para sempre insatisfeitos. Esta situação implica, entre outras coisas, que é necessário alterar profundamente as relações entre regiões ricas e regiões pobres, no nosso País, se se quer ver quebrado o círculo vicioso da estagnação e atraso a que estas têm estado condenadas.

De tudo o que até agora foi dito podem tirar-se algumas conclusões importantes, do ponto de vista de formulação e implemento de uma política de desenvolvimento regional equilibrado e, em especial, da relação entre tal política e uma política de regionalização.

A identificação de um certo número de factores que a

fectam diferencialmente as várias regiões de um país, dando origem a assimetrias de desenvolvimento entre elas, aponta imediatamente para um certo número de medidas de política destinadas a corrigir os efeitos dos factores desfavoráveis e a reforçar os efeitos que, pelo contrário, se considerem desejáveis. Assim é que, por exemplo, fazem geralmente parte da panóplia de instrumentos da política regional medidas como: os estímulo da formação e reciclagem profissionais, para aumentar a mobilidade profissional; o levantamento integrado dos recursos das regiões; a realização de investimentos, em infra-estruturas e equipamentos colectivos, nas regiões mais carecidas; o estímulo ao investimento em sectores produtivos; a política de constituição ou correcção de uma rede equilibrada de lugares centrais; etc.

Podem agrupar-se as diferentes medidas de política regional em cinco categorias principais, aliás não separadas por divisórias estanques, a saber:

- a) política de despesa pública: consiste em introduzir distorções sistemáticas na atribuição de fundos públicos às regiões, com o objectivo de favorecer e estimular o desenvolvimento das que se encontram em pior situação;
- b) política de preços: é um conjunto de medidas fiscais e de subsídios que, pelo seu carácter discriminatório relativamente a certas regiões, altera os valores relativos dos preços de produção entre as regiões; caem neste grupo as isenções e facilitações

dades fiscais e os subsídios destinados a atrair certas actividades (especialmente industriais) a regiões deprimidas;

c) política de controlos: consiste em orientar a localização de certas actividades proibindo-a em determinadas áreas e autorizando-a noutras;

d) política de aumento da mobilidade dos factores de produção: trata-se de uma política que, actuando no contexto de uma economia de mercado, procura resolver certas imperfeições do funcionamento do mercado que limitam a mobilidade dos factores e conduzem, em geral, a "irrationalidades" (no sentido da economia neo-clássica) na atribuição de recursos às diferentes actividades e regiões; contam-se, entre elas, as medidas destinadas a promover uma fácil e rápida circulação da informação acerca de oportunidades (de emprego, de investimento) nas diversas regiões, as medidas de formação e reciclagem profissional, e as medidas de subsídio à migração dos factores (por exemplo, subsídio de deslocação para a mão-de-obra, etc.;

e) política de devolução do poder às regiões: consiste num conjunto de medidas com o objectivo de transferir uma parte importante do poder económico e político do centro para as regiões periféricas, nomeadamente através de medidas de descentralização política, administrativa, financeira, técnica, etc.

É neste grupo de medidas que se insere a regionalização, tal como foi definida na secção 2.

Da análise que efectuámos acerca dos efeitos da dependência das regiões periféricas relativamente à região ou regiões onde se localizam os centros de decisão pode deduzir-se que uma política que vise o desenvolvimento regional equilibrado apenas será eficaz se, a par de medidas de conteúdo predominantemente económico, se realizar uma efectiva devolução de poder às regiões periféricas.

A descentralização regional surge, deste modo, como um instrumento de correcção de desequilíbrios regionais que, sem permitir, por si só, resolver todos os problemas, desempenha, integrado numa política de conjunto, um papel da maior importância. Pode mesmo afirmar-se que qualquer política em que se encare seriamente o objectivo de diminuir os desequilíbrios regionais envolverá uma significativa componente de descentralização regional.

5. Descentralização regional: aspectos políticos.

Para além das suas consequências de natureza técnico-administrativa e do seu papel na realização do objectivo do desenvolvimento regional equilibrado, a descentralização regional apresenta dois aspectos de natureza política cuja importância é fundamental, visto que se encontram directamente ligados à própria natureza do sistema democrático. Estes aspectos rela

cionam-se com o seu papel na participação directa e activa dos cidadãos na vida política e com o pluralismo democrático.

Pelas suas características, a descentralização regional aproxima os centros onde se tomam as decisões acerca dos problemas regionais das pessoas mais interessadas nessas decisões, porque por elas mais directamente afectadas: os cidadãos de cada região. Esta proximidade confere-lhes a possibilidade de participarem, mais directa e activamente, nos actos de preparação e tomadas de decisões, facto este que tem consequências de uma importância e significado incalculáveis. Por um lado, as decisões que deste modo vierem a ser tomadas serão enriquecidas pela participação dos principais interessados, cuja percepção dos problemas contribuirá normalmente para uma maior adequação das soluções encontradas. Por outro lado, ao participar activamente no processo da preparação das decisões, os cidadãos sentir-se-ão mais directamente empenhados na sua implementação, na medida em que se trata de decisões que são, de algum modo, deles mesmos. Deste modo, será geralmente mais fácil pôr em prática políticas adaptadas de forma participada do que se elas o não forem. Finalmente, a participação directa e activa nas decisões de âmbito regional contribuirá significativamente para envolver e interessar os cidadãos na vida política, não só regional como também nacional.

Ao diminuir a distância da maioria dos cidadãos aos centros do poder e ao estimular a sua participação nas decisões criar-se-ão, pois, condições favoráveis à diminuição da sensação de impotência e alienação perante o Estado e da consequente

desmobilização e apatia política que se contam entre as condições mais favoráveis ao aparecimento de regimes totalitários. Encontramo-nos, com efeito, numa época em que o carácter especializado, quase esotérico, de muitas das decisões de política económica e social e a integração crescente dos espaços nacionais em espaços económicos e políticos internacionais cada vez mais amplos — caso, em particular, da Europa — vão tornando mais difícil aos cidadãos, sobretudo aos das periferias, sentir-se membros envolvidos e participantes de uma comunidade sócio-política nacional. Para além dos prejuízos estritamente económicos que, por via do estancamento da capacidade criadora das populações, comporta, tal alienação constitui uma grave ameaça à sobrevivência das instituições democráticas, pelo que é necessário incentivar, de todas as formas, a participação e o envolvimento das populações na vida política, a todos os níveis. A descentralização regional constitui um instrumento privilegiado para atingir esse fim.

Começa, aliás, a existir uma consciência generalizada deste facto nos países democráticos da Europa. Assim, em vários desses países, procura-se realizar o envolvimento dos cidadãos nas tarefas da administração mediante a devolução de poderes aos níveis local e regional. O próprio regionalismo — despido, evidentemente, dos seus aspectos autonomistas extremos — é hoje em dia encarado com favor crescente numa Europa que, sendo ainda a Europa das pátrias, tem vindo a experimentar uma progressiva integração económica, social e também política. No contexto do espaço europeu alargado a região é vis-

ta, cada vez mais, como espaço sôcio-político cujo âmbito permite ao homem realizar as dimensões plenas da sua liberdade mediante uma participação responsável, activa, democrática e criadora na vida do corpo social.

A descentralização regional tem, por outro lado, um papel muito importante do ponto de vista do pluralismo democrático.

A diminuição da concentração espacial do poder político e a criação de novos centros do poder — os centros regionais — constituem a um tempo elementos e factores de pluralismo democrático, na medida em que permitem e estimulam o aparecimento de uma diversidade de interesses que, em situação de excessiva concentração do poder político, se veriam normalmente privados de canais e meios de expressão e, por esse mesmo facto, reprimidos.

A existência e a expressão livre de uma variedade de interesses, de problemas, de pontos de vista e de soluções adoptadas — menos possível num sistema centralizado — constitui, não apenas um valor em si (na medida em que é a mais nítida expressão da liberdade democrática), mas também um precioso factor de estabilidade e renovação do sistema democrático. Ao facilitar tal pluralismo, a descentralização contribui significativamente para a sobrevivência e contínua renovação das instituições democráticas.

6. Descentralização e planeamento regional.

Uma das funções cuja descentralização regional é mais importante, pelas suas consequências potenciais, é o planeamento. Com efeito, o planeamento regional consiste na elaboração e adopção de um conjunto de políticas subordinadas aos objectivos do desenvolvimento da região, uma vez definidos estes e estabelecidas relações de prioridade entre eles. Ele afecta todos os sectores de actividade da região, bem como as relações que entre eles existem, pelo que a atribuição da respectiva responsabilidade às autoridades regionais constitui um importante passo no sentido da descentralização, com todas as consequências positivas que daí advêm.

Além disso, a descentralização do planeamento tem um carácter simbólico e um significado político muito importantes, que importa não esquecer. O planeamento é uma função de síntese que envolve a tomada de decisões relativamente ao futuro. A transferência, para a região, dos poderes necessários ao seu exercício corresponde, por um lado, ao reconhecimento do princípio geral de que as decisões que afectam exclusiva ou predominantemente uma autarquia de âmbito territorial sub-nacional deverão, em geral, ser tomadas pela autarquia em questão (dentro, evidentemente, dos limites estabelecidos pelas leis e regulamentos em vigor ao nível nacional). Por outro lado, essa transferência significa que se comete à região a capacidade de decidir acerca do seu próprio futuro, o que não poderá deixar de ter um significativo impacto sobre a mobilização das energias

colectivas das populações regionais.

A descentralização do planeamento só alcançará pleno sentido se, simultaneamente, se conferir à região acesso aos meios necessários para realizar a respectiva implementação. Tal objectivo pode atingir-se quer mediante uma descentralização das funções da administração central necessárias àquela implementação, quer pela realização de esquemas de desconcentração regional coordenada dos departamentos centrais em que se confere à autarquia regional a principal responsabilidade pela coordenação das acções levadas a cabo pelos órgãos desconcentrados. Neste último caso, dever-se-ão complementar os recursos cuja atribuição à região é realizada por via destes órgãos com um certo montante de recursos atribuídos directamente à autarquia regional, relativamente a cuja utilização ela é soberana, para lhe permitir desempenhar na prática o papel de orientação do desenvolvimento regional que, em princípio, lhe compete (é o caso do chamado "envelope regional").

Costumam distinguir-se, no processo de planeamento a nível central, três fases distintas: a fase macro-económica, a fase sectorial e a inter-regional. A primeira ocupa-se do estabelecimento dos objectivos gerais do plano, em termos económicos e sociais, das prioridades que lhe são atribuídas e dos instrumentos com eles relacionados. Tudo isto é feito a um nível de agregação muito elevado e, portanto, em termos de grande generalidade.

Na fase sectorial procede-se a um aprofundamento e pormenorização dos aspectos macro-económicos e sociais tendo em

conta as características dos vários sectores em que se divide a economia, as relações entre eles e os problemas e possibilidades que eles apresentam, do ponto de vista do desenvolvimento. Nesta fase distribuem-se os recursos existentes pelos vários sectores, de modo a obter a utilização mais eficaz desses recursos, em funções dos objectivos formulados.

A tarefa mais importante da fase inter-regional é a distribuição das acções previstas na fase sectorial e, portanto, dos respectivos recursos, pelas diversas regiões. Isto implica, como é óbvio, que se haja previamente procedido à divisão do território em regiões. É nesta fase, também, que se tomam decisões relativamente às prioridades a atribuir ao desenvolvimento de cada uma das regiões e aos objectivos e metas a fixar para esse desenvolvimento.

Na fase inter-regional procede-se, pois, à regionalização do plano nacional, que não deve confundir-se com a elaboração dos planos regionais de desenvolvimento. Esta corresponde à fase regional do processo de planeamento, durante o qual, com base nas orientações provenientes das fases sectorial e inter-regional, se elabora, para cada uma das regiões, o respectivo plano de desenvolvimento, no qual se tomam em conta, de forma pormenorizada, as relações, características e estrutura interna regionais.

Pode levantar-se, neste ponto, uma questão da maior importância, que consiste em saber a quem deverá ser cometida a responsabilidade pelas fases inter-regional e, sobretudo, regional do processo de planeamento.

É incontroverso que a fase inter-regional do processo de planeamento deve ser da responsabilidade do Governo Central e dos departamentos que dele directamente dependem. Trata-se, de facto, de decisões de significado nacional, que seria absurdo tomar a outro nível que não fosse o nível nacional — o que não significa, aliás, que ao fazê-lo se não ausculte o sentir e a opinião das regiões. Relativamente à fase regional, porém, o acordo está longe de existir. Assim, há quem defenda que, para garantir a coerência dos diversos planos regionais, e por que eles fazem parte de um mesmo Plano nacional, é também ao Poder Central, através de departamentos regionais que dele directamente dependem, que deve incumbir a elaboração dos planos regionais. Segundo esta perspectiva, a descentralização poderia levar ao aparecimento de conflitos insolúveis entre os objectivos do planeamento nacional e os do planeamento regional (pelo menos em certas regiões).

Este argumento carece, porém, de fundamento rigoroso e baseia-se numa confusão que importa esclarecer. Do ponto de vista técnico é perfeitamente possível constituir um sistema de planeamento eficiente em que a elaboração dos planos regionais seja cometida às regiões, ficando o plano nacional a cargo do Governo Central. Para estabelecer a necessária compatibilização entre um e outros, é importante que as regiões sejam ouvidas na fase inter-regional do processo; as metas e objectivos assim estabelecidos para cada região, a nível nacional, passarão então a constituir o quadro em que virá inserir-se o plano de desenvolvimento regional. É perfeitamente natural que sur-

jam conflitos entre objectivos nacionais e objectivos regionais, mas é também possível resolver satisfatoriamente tais conflitos no âmbito de um sistema democrático, como se deprende da experiência de vários outros países. Sem pretender entrar nos aspectos específicos do planeamento a vários níveis, diremos apenas que do ponto de vista exclusivamente técnico é possível chegar, por este processo, a soluções tanto ou mais eficientes do que por meio do planeamento exclusivamente central. Convém, por outro lado, acentuar ainda uma vez que a possibilidade de formular os seus próprios objectivos (dentro, bem entendido, do quadro estabelecido a nível nacional), de decidirem acerca do modo como eles serão alcançados e de levarem a cabo a realização concreta das medidas escolhidas constituirão um desafio político e social que não pode deixar de ser benéfico para o desenvolvimento de regiões que se encontram frequentemente amodorradas numa dependência passiva e alienada relativamente ao poder central.

7. Limitações e perigos da descentralização regional.

A crise económica que o País tem vindo a atravessar e que, a avaliar pelas previsões realizadas para as economias desenvolvidas do Ocidente, se manterá provavelmente ainda por vários anos, torna indispensáveis os esforços no sentido de maximizar a eficácia das decisões, nomeadamente no que diz respeito à atribuição de recursos escassos aos diversos objecti-

vos relacionados com o desenvolvimento, a nível nacional e regional. É hoje, pelas mesmas razões, mais necessário do que nunca libertar e estimular a capacidade criadora do Povo Português e fomentar a sua participação e empenhamento na construção do seu próprio futuro. Neste contexto, a descentralização regional pode desempenhar um papel de grande importância, tanto na racionalização das decisões de atribuição de recursos como na dinamização da vida política e económica nacional.

A perspectiva da próxima entrada de Portugal na Comunidade Económica Europeia reforça ainda mais a importância potencial desse papel. Com efeito, do ponto de vista da aplicação das Políticas Comunitárias (especialmente a Política Agrícola Comum e a Política Regional) a escala espacial da região tem muito mais significado do que a do país. Além disso, com a transferência de uma parte da capacidade de decisão do Governo nacional para a Comunidade, aumentará consideravelmente a distância dos cidadãos aos centros de decisão, facto este que reforça os argumentos a favor da criação de um nível de governo que facilite a participação.

Apesar das enormes vantagens potenciais, a descentralização regional apresenta dificuldades e limitações que não devem ignorar-se, sob pena de poderem vir a cometer-se erros eventualmente graves na sua adopção, com risco de se anularem quaisquer benefícios dela decorrentes.

Assim, nem todos os tipos de poderes ou funções podem ou devem ser exercidos ao nível regional. Isso é evidente no que respeita às decisões de âmbito espacial inter-regional

ou nacional, as quais deverão necessariamente ser tomadas ao nível nacional. Por outro lado, funções há que, podendo embora ser desempenhadas pelas regiões, apresentam vantagens em serem exercidas por autoridades nacionais — por exemplo, por razões de eficiência econômica ou pelo carácter estratégico, em termos nacionais, dos recursos a que respeitam.

Um outro motivo importante para que o nível central não devolva determinadas funções às regiões é o da justiça distributiva.

A centralização do poder político encontra-se, nos países mais evoluídos, associada a aspectos distributivos de grande importância, de que são exemplos a protecção das minorias, a protecção dos mais pobres, a política social, de educação, de saúde, etc. Em tais condições, uma regionalização excessiva, em que se devolva o poder a oligarquias econômicas ou políticas regionais, pode ter efeitos prejudiciais, do ponto de vista dos objectivos de justiça distributiva, participação e desenvolvimento.

O mesmo tipo de problema pode também surgir nas relações entre áreas ricas e áreas pobres de uma mesma região, ou entre regiões ricas e regiões pobres.

Assim, a devolução de poderes a uma região em que o sistema de atribuição de recursos se encontra concentrado nas áreas ricas pode reproduzir, à escala dessa região, as relações centro-periferia acima descritas, ao ponto das periferias regionais poderem vir a encontrar-se em pior situação do que antes. Do mesmo modo, a devolução uniforme de poderes a regiões

com distintos graus de desenvolvimento pode, se não for acompanhada de medidas de apoio às regiões mais pobres, colocar estas numa situação de dependência e subordinação económicas relativamente às regiões ricas, o que afinal corresponde à virtual manutenção do anterior estado de coisas.

Estes dois perigos não constituem porém, por si só, argumentos suficientes contra a descentralização regional. O que se torna necessário é evitar que tais situações venham a ocorrer, prestando especial atenção, no primeiro caso, aos mecanismos de decisão a nível regional e à adequada representação dos interesses das periferias regionais e, em ambos, ao papel regulador e correctivo do poder central.

Uma outra dificuldade com que frequentemente se deparam as tentativas de descentralização regional é a de uma certa falta de consciência política e de líderes políticos ao nível especificamente regional. Idealmente, consciência e líderes deveriam proceder a devolução do poder. A experiência mostra, porém, que, em muitos países, eles tendem a aparecer muito rapidamente em regiões (ou municípios) de criação recente, pelo que a sua ausência não constitui, em situações onde ainda se não descentralizou, motivo de especial preocupação.

8. Regionalização e descentralização municipal.

Parece apropriado finalizar a I Parte deste Livro Branco com uma nova referência a questões de princípios. A des

centralização regional foi apresentada como um processo de transferência de poderes do Estado para instituições regionais autônomas. Existe, porém, um outro modo de constituir um nível de decisão regional, a saber, mediante a transferência para a região de poderes até aí investidos nos municípios. Ora, se tal transferência se justifica, num ou noutro caso, por razões de natureza técnica, ela pode, se generalizada, desempenhar um papel extremamente nocivo, do ponto de vista da participação e do pluralismo. (Não deve, porém, confundir-se a erosão do poder e da capacidade de decisão autônoma dos municípios pela criação de um nível regional que os absorve e torna mais controláveis, com a criação de organizações inter-municipais que, ao tratar de certos problemas a uma escala adequada à sua natureza, de facto exercem um papel de reforço da eficácia e da capacidade de decisão dos municípios).

Os princípios que acima se enunciaram não são válidos apenas, nem especialmente, para a região; pelo contrário, é importante que a dinamização da vida política e a racionalização das decisões ocorram também a nível municipal e mesmo ao nível de áreas menores, ou de grupos dentro dessas áreas. Daqui resulta que a formação de um nível regional de governo ou administração à custa do esvaziamento de funções do nível municipal é completamente desprovido de sentido, pelo menos se se aceitarem como válidos os objectivos políticos referidos e o sistema de valores que lhes está subjacente. Pelo contrário, a descentralização regional deve constituir um elemento de apoio e de reforço da descentralização municipal e as duas deverão, nor

malmente, realizar-se de maneira coordenada, de modo a poder cada uma reforçar os efeitos positivos da outra.

SEGUNDA PARTE: A Estratégia da Regionalização

1. Princípios gerais e opções de base.

Como é fácil depreender das considerações apresentadas na I Parte deste Livro Branco, o que aqui está em discussão não é o problema de saber se a regionalização é ou não desejável, se sim ou não ela deve ser realizada, mas antes o de qual a regionalização mais conveniente. Por outras palavras, no contexto português, face a uma situação histórica, social, política, económica, geográfica e cultural determinada, qual o modelo de regionalização que melhor servirá os objectivos do desenvolvimento territorial equilibrado, da participação das populações, da dinamização da vida política e económica nacional e da eficácia da administração pública?

Não seria fácil, no contexto do presente Livro Branco, apresentar uma enumeração mais ou menos exaustiva dos diferentes esquemas de regionalização possíveis, juntamente com uma avaliação relativamente completa do seu impacto potencial sobre cada um dos objectivos referidos. Essa abordagem do problema, teria, por outro lado, o sério inconveniente de alargar para além do que seria razoável um texto que se pretende seja lido e discutido por um grande número de cidadãos deste País. Prefere o Governo apresentar à consideração dos Portugueses alguns dos prin

cípios que, em sua opinião, deverão inspirar a solução que vier a ser adoptada, justificando-os nos seus aspectos essenciais, como ponto de partida para o processo de discussão pública que agora se inicia.

Nesta II Parte, após referência a alguns princípios de carácter geral, identificar-se-á um certo número de opções de base que, pela importância e amplitude das suas implicações, se podem considerar estratégicas em termos de regionalização. Relativamente a cada uma dessas opções identificar-se-á, em seguida, de entre as várias alternativas possíveis, a orientação que se considera mais conveniente, procurando justificá-la por referência tanto aos princípios como ao contexto em que deverão tomar-se as decisões. Como é evidente, as diferentes opções encontram-se intimamente relacionadas, pelo que se tornará necessário considerar as respectivas inter-acções, para garantir a sua compatibilidade na solução final, considerada como um todo.

Os princípios orientadores que se propõem a seguir inspiram-se no princípio, mais geral, da descentralização. Por outras palavras, considera-se que os objectivos mencionados acima serão servidos por um esquema de governo e administração em que as decisões que podem sem prejuízo tomar-se a um determinado nível espacial, não deverão, em geral, ser cometidas a organismos cujo âmbito territorial de acção corresponda a um nível espacial mais amplo. A salvaguarda introduzida nesta formulação refere-se, como é óbvio, a situações em que a descentralização envolva custos elevados, quer em termos puramente e

conômicos, quer em termos políticos ou sociais. (cf. ponto 6. da I Parte).

Um outro princípio geral que se tem em conta é o da gradual introdução das reformas. Considera-se com efeito, que as reformas de fundo apresentam tanto maiores possibilidades de sucesso quanto mais oportunidades houver para a sua gradual execução, de modo a que as pessoas e as instituições possam ir-se adaptando às novas condições e às alterações das regras e modos de funcionamento dos sistemas. A importância que se confere a este princípio implica, por sua vez, que se considere essencial apresentar um modelo de regionalização com carácter dinâmico. Com efeito, não basta apresentar uma imagem fixa da situação que se considera desejável num futuro mais ou menos longínquo, antes é necessário contemplar todo um conjunto de fases escalonadas no tempo, desde a situação actual até à plena e completa realização dos objectivos consubstanciados naquela imagem.

Três opções de base, estreitamente inter-relacionadas, apresentam claramente um carácter estratégico, pela importância e significado das implicações decorrentes das escolhas realizadas em cada uma delas: o grau de descentralização, as formas da desconcentração e a divisão regional. A estas poderia juntar-se uma quarta, delas dependente mas igualmente importante: a do escalonamento no tempo das medidas a tomar.

O grau de descentralização que se considera como o mais adequado é, sem dúvida, a mais importante das opções estratégicas no campo da regionalização. As escolhas que se fize

rem a tal respeito condicionarão de forma decisiva, tanto a situação final para a qual se pretende que o sistema político e administrativo português evolua, como as decisões nos campos da desconcentração e da divisão regional e o escalonamento cronológico de todo o processo de regionalização.

As decisões sobre desconcentração, embora subordinadas às escolhas fundamentais em matéria de descentralização condicionam, por sua vez, como adiante se demonstrará, as possibilidades de realização prática dessas escolhas, o que lhes confere igualmente um carácter estratégico. O mesmo se pode dizer da definição de regiões. Finalmente, como já se afirmou, considera-se que o escalonamento cronológico das medidas a tomar em matéria de regionalização pode afectar decisivamente a consecução dos objectivos, pelo que tal escalonamento se apresenta igualmente com características estratégicas que obrigam à sua consideração explícita e deliberada.

No que se segue, tratar-se-á cada uma das opções estratégicas em separado, procurando apresentar em traços largos — e justificar — os principais aspectos do modelo de regionalização preconizado.

2. A decisão fundamental: que grau de descentralização?

A questão mais importante a resolver em matéria de regionalização é sem dúvida a do tipo e grau de descentralização que se estabelece como meta de todo o processo. Trata-se,

afinal, de decidir qual será o papel político e administrativo da autarquia regional, o que implica que se decida igualmente sobre a repartição de poderes entre os níveis central, regional e municipal.

A gama de opções possíveis vai, pelo menos em princípio, do extremo de um sistema fortemente centralizado, em que as decisões de natureza política se tomam quase exclusivamente ao nível do Governo, reservando-se às autarquias regional (se existir) e local funções administrativas residuais, até ao extremo oposto da descentralização total, em que a cada um dos níveis existe um verdadeiro Governo, sendo a maior parte das decisões políticas tomadas a nível local ou regional e reservando-se ao Governo central um papel bastante análogo ao do Governo de uma confederação. Entre estas duas opções radicais existe uma grande variedade de soluções intermédias possíveis, consoante varia a importância do poder político que se atribui aos órgãos a nível central, regional ou local.

Considera o Governo que os objectivos da participação das populações, do pluralismo democrático e do desenvolvimento equilibrado das diferentes parcelas do território constituem justificação suficiente do princípio de descentralização acima enunciado. A solução que preconiza é, assim, a de uma vincada descentralização, temperada por critérios de eficiência e económica, eficácia administrativa e salvaguarda da igualdade dos direitos e deveres dos cidadãos.

Não é possível nem desejável entrar, neste momento, em pormenores que desviariam a discussão das questões fundamen-

tais de princípio. Parece, contudo, necessário desenvolver e clarificar algumas das implicações desta formulação.

Ela implica, em primeiro lugar, que as decisões cujas consequências incidem exclusiva ou predominantemente sobre o território de uma dada autarquia, ou grupo de autarquias — local ou regional — deverão, em princípio, ser tomadas pelos órgãos de decisão dessa autarquia ou grupo de autarquias. Este princípio é válido não apenas no que se refere a decisões de carácter administrativo mas também, e sobretudo, a decisões de natureza política como, por exemplo, a definição dos objectivos, o estabelecimento de relações de prioridade entre eles e a consequente atribuição de recursos.

Isto implica por sua vez que se deverá caminhar no sentido da crescente transferência para as autarquias da capacidade de decisão, em matéria de atribuição de recursos financeiros à prossecução dos respectivos objectivos. O âmbito espacial das decisões constitui assim, o primeiro critério de decisão acerca da repartição dos poderes e competências entre os vários níveis considerados.

Este princípio deverá, por outro lado, ser limitado na sua aplicação pelos três critérios referidos: eficiência, eficácia e igualdade.

O critério de eficiência económica poderá conduzir a que certas decisões de âmbito territorial local ou regional possam ser tomadas a um nível espacial superior, se daí advierem significativas economias de recursos. Este mesmo princípio é válido para o fornecimento de determinados serviços aos cida

dãos ou às próprias autarquias. É o caso, em particular, do estabelecimento de agrupamentos de concelhos para determinados fins. O caso dos Gabinetes de Apoio Técnico constitui um bom exemplo ilustrativo deste princípio. A reduzida dimensão da maior parte dos municípios do nosso País e a relativa escassez de meios humanos com a formação técnica necessária levaram, neste caso, ao estabelecimento de agrupamentos de municípios para efeitos de apoio técnico às autarquias locais. Tal solução permitiu evitar a fragmentação de recursos (a que andam geralmente associados baixos níveis de eficiência), dotando os agrupamentos de Gabinetes de Apoio Técnico de boa dimensão e elevada eficiência, cuja contribuição para o desenvolvimento regional — especialmente no caso das regiões periféricas — é já uma realidade palpável.

De modo análogo, o critério da eficácia administrativa pode conduzir à transferência, de um determinado nível administrativo para outro, de funções que em princípio poderiam ser desempenhadas pelo primeiro, mas com menor eficácia. Este critério está, aliás, estreitamente relacionado com o anterior.

Finalmente, a descentralização deverá ser limitada pelo princípio fundamental da igualdade de direitos e obrigações de todos os cidadãos. Seria, com efeito, impensável que se deixasse ao livre arbítrio de cada autarquia regional ou local decisões do tipo, por exemplo, das que, por respeitarem a direitos e garantias fundamentais, se incluem normalmente em documentos constitucionais.

A salvaguarda de todos estes princípios está muito

longe de esvaziar de conteúdo o princípio de descentralização formulado. A análise feita aponta, porém, para a necessidade de se proceder à descentralização através de transferências graduais de poderes e funções, baseando todos os passos dados nesse sentido num estudo cuidadoso e aprofundado das respectivas implicações, adaptando o ritmo da descentralização à rapidez com que se for aprendendo, a nível regional e local, a exercer os poderes recém-adquiridos. Do carácter adaptativo deste processo resulta, entre outras consequências, a inconveniência de estabelecer um calendário muito rígido para a regionalização. Admite-se, no entanto, a vantagem de adoptar um calendário maleável que inclua pelo menos os grandes marcos das etapas do percurso. De qualquer modo, neste processo o caminho a percorrer é tão importante como o ponto de chegada. Só de uma forma cuidadosa e responsável, evitando demagogias fáceis mas perigosas, se poderá atingir, sem acidentes de percurso eventualmente lesivos da paz social e do bom funcionamento das instituições, os objectivos desejados. A este respeito convirá confrontar as conclusões do encontro dos Ministros europeus responsáveis pelas colectividades locais realizado em Lisboa em 1977, no âmbito do Conselho da Europa, e que se destinou a analisar o caso de Portugal.

De entre as funções que se pensa deverem ser descentralizadas, merece especial referência uma que, por razões já amplamente discutidas (cf. ponto 5 da I Parte), desempenha um papel especialmente relevante: o planeamento. Entende, assim, o Governo, que deverá ser concebido e implementado um sistema de

planeamento descentralizado a vários níveis, desde o nacional ao local, estruturado de modo a permitir que a maior parte das decisões sejam tomadas ao nível correspondente à área espacial em que incidem, exclusiva ou predominantemente, as suas consequências.

Ao sistema de planeamento nacional caberá a responsabilidade pelos planos macro-económicos e sectoriais e pela respectiva regionalização — a qual deverá ser realizada com a colaboração dos organismos regionais que serão também encarregados, nas regiões, do planeamento regional. Ao nível sub-regional deverão definir-se unidades elementares de planeamento, para efeitos de elaboração e implementação de planos de estrutura e de ordenamento do território, actividades cuja orientação será mais marcadamente física do que a dos planos regionais. Tais unidades elementares, que normalmente terão dimensões superiores às dos municípios, deverão ser constituídas por grupos de municípios (por questões de simplicidade administrativa), com características físico-económicas comuns e problemas semelhantes. Finalmente, ao nível municipal caberá a responsabilidade da elaboração dos planos urbanísticos e dos planos locais, urbanos e rurais, quase exclusivamente físicos.

O sistema de planeamento a vários níveis, sumariamente descrito, deverá ser organizado de modo a permitir a coordenação das actividades de planeamento e a compatibilização dos planos aos vários níveis referidos, mediante a cuidadosa definição de competências e o estabelecimento de regras de resolução dos conflitos que possam, eventualmente, surgir entre os objectivos e políticas adoptadas aos diversos níveis.

3. A desconcentração necessária.

Definido que está o objectivo final do estabelecimento de autarquias regionais amplamente descentralizadas, põe-se o problema de estabelecer objectivos derivados no que se refere à desconcentração de funções. A desconcentração de funções da administração central é um primeiro passo, muito aconselhável, no processo da descentralização. Com efeito, parte-se de um sistema fortemente centralizado, em que a autarquia regional é apenas uma forma jurídica, desprovida por enquanto de qualquer realidade prática. Se se quiser vir a atingir o objectivo fundamental sem duplicação de estruturas nem desperdício de recursos, é importante criar, a nível regional, estruturas administrativas dotadas de ampla capacidade de decisão e de coordenação inter-sectorial, que possam mais tarde transitar da dependência do Governo central para a das regiões. É necessário por outro lado, criar uma tradição de administração regional, condição básica do aparecimento e do bom funcionamento das autarquias regionais.

A desconcentração coordenada surge, deste modo, como o primeiro passo a dar no sentido da descentralização regional.

A desconcentração actualmente existente é manifestamente insatisfatória: ela apresenta, com efeito, não apenas características de fragmentação e descoordenação inaceitáveis (a tente-se no número de divisões do território para efeitos de regionalização dos vários ministérios sectoriais), mas também um muito reduzido grau de transferência de capacidades de decisão

— ao ponto de muitos organismos regionais da administração central desempenharem funções de pouco mais do que caixas de correio entre o nível a que funcionam e o nível central.

A direcção em que é necessário caminhar é bem clara: estabelecimento de uma base territorial única para as organizações regionais dos diversos sectores da Administração, progressiva transferência de poderes para os órgãos regionais e estabelecimento de mecanismos de coordenação inter-sectorial a nível regional. O primeiro destes pontos será tratado a seguir, pelo que agora se abordarão apenas os dois últimos.

É necessário, antes de mais, definir critérios para a transferência de poderes. Neste campo, considera o Governo que o critério fundamental — intimamente relacionado com o critério da descentralização — é o de transferir o maior número possível de poderes, sem prejuízo da eficiência e da eficácia do sistema administrativo.

Não é este o momento de se pormenorizar a tal respeito e, além disso, uma grande parte dos argumentos foram já apresentados neste Livro Branco, em outros contextos. Importa, sim, sublinhar que, para que tal desconcentração aumente a eficácia do funcionamento do sistema administrativo, é imperioso ter em conta as suas implicações e requisitos, tanto ao nível regional como ao próprio nível central.

Ao nível regional é necessário garantir que os técnicos e funcionários dos organismos regionais tenham uma formação e uma competência à medida das responsabilidades que se pretende cometer-lhes. Isto implica que se preste a maior atenção

à sua reciclagem e formação técnica e profissional. Por outro lado, é necessário rever a organização e as estruturas dos organismos regionais, no sentido de as adaptar às novas solicitações de que vão ser objecto, desburocratizando-as e dotando-as de meios à medida das suas novas responsabilidades.

Ao nível central é necessário, por um lado, criar as estruturas de controlo necessárias para o bom funcionamento do sistema desconcentrado, o que implica, entre outras medidas, estabelecer e melhorar circuitos de informação entre o nível regional e o nível central, bem como aumentar a capacidade deste último de filtrar e processar a informação relevante. Por outro lado, é necessário substituir em larga medida o papel executivo dos organismos centrais por um outro bem mais difícil: o papel normativo. Para garantir que os organismos regionais decidam de acordo com as políticas da administração central — ainda que com larga e crescente autonomia de decisão, no quadro dessas políticas — é indispensável que a administração central assuma um papel eminentemente normativo, isto é, que em vez de tomar, ela própria, as decisões, emita normas, regulamentos e directrizes que permitam balizar as decisões executivas dos organismos regionais e maximizar a respectiva eficácia.

O estabelecimento de mecanismos de coordenação intersectorial a nível regional só tem pleno sentido mediante a realização prévia de uma desconcentração ampla e coordenada de funções e competências. Neste campo, considera o Governo que se deve também adoptar uma atitude evolutiva: é importante aproveitar os mecanismos que existem e reforçá-los, quer mediante a

progressiva adopção de uma divisão regional única, quer mediante uma transferência de poderes progressivamente mais ampla, quer ainda mediante a formulação clara de instruções no sentido de que se facilite a coordenação a nível regional.

4. A divisão regional.

Também neste campo se ficará deliberadamente ao nível dos princípios, pelos motivos apresentados.

Afirmou-se já o princípio fundamental da divisão regional única para todos os departamentos sectoriais da administração central. Importa, agora, formular critérios que orientem toda a divisão regional. As regiões deverão ser pequenas ou grandes? Simples, isto é, definidas com base em critérios de homogeneidade, ou complexas, isto é, definidas com base em critérios de interdependência funcional? A resposta a estas questões deve ter em conta o objectivo fundamental de todo o processo de regionalização: a obtenção de um sistema fortemente descentralizado, em que as regiões assumam responsabilidades tão amplas quanto possível, embora sempre dentro do quadro de referência constituído pelas políticas nacionais e por ele, naturalmente, limitadas.

Apresentam-se em seguida alguns dos critérios que se consideram mais importantes para avaliar a adequação de uma dada divisão regional.

Uma primeira característica essencial de uma boa di-

visão regional diz respeito à necessidade de que as regiões constituam unidades espaciais dotadas de viabilidade política e econômica. As regiões deverão ter características que permitam a realização e o máximo aproveitamento de esforços de desenvolvimento com origem e incidência no próprio espaço regional. Em particular, considera-se que, pela sua importância e significado, deverá ser possível descentralizar o planeamento regional, de modo a que as regiões assumam uma responsabilidade crescente pelas decisões que determinarão a sua evolução futura — física, econômica e social.

Intimamente relacionados com este critério — e entre si — encontram-se dois outros: o da complementaridade econômica e o da diversidade. A complementaridade econômica diz respeito à existência, no interior de cada região, de actividades econômicas diferenciadas e complementares, a qual permite a retenção no espaço econômico regional de uma parte mais importante dos efeitos positivos associados a esforços de desenvolvimento econômico regional do que sucederia numa região em que tal complementaridade se não verificasse. A diversidade de actividades econômicas, por sua vez, tem a importante vantagem de tornar as regiões menos vulneráveis às crises — especialmente no que se refere às que afectam apenas um ou poucos sectores da economia — e mais adaptáveis à evolução, tanto da situação econômica nacional ou internacional, como da tecnologia e dos mercados.

Um outro critério, de importância fundamental, respeita à mobilização dos recursos regionais. A definição de re-

giões deverá ser de molde a facilitar a mobilização integrada dos recursos humanos, naturais, institucionais e outros existentes em cada região, com vista à obtenção de um processo de desenvolvimento tão autónomo e dinâmico quanto possível. Este objectivo é particularmente importante para as áreas do território nacional que até aqui se encontravam — e ainda hoje permanecem — numa situação de dependência económica e política quase total, tanto em relação a áreas mais ricas como em relação ao Poder Central. É precisamente naquelas áreas que se torna mais necessário e urgente mobilizar os recursos existentes, não só pelo efeito que tal mobilização terá sobre o desenvolvimento económico mas também, e sobretudo, porque é necessário que as respectivas populações se vejam envolvidas e empenhadas na resolução activa e dinâmica dos seus próprios problemas.

É-se, assim, conduzido ao critério da participação das populações na vida económica e política, cuja importância já foi sobejamente acentuada: a divisão regional deverá incentivar e facilitar tal participação.

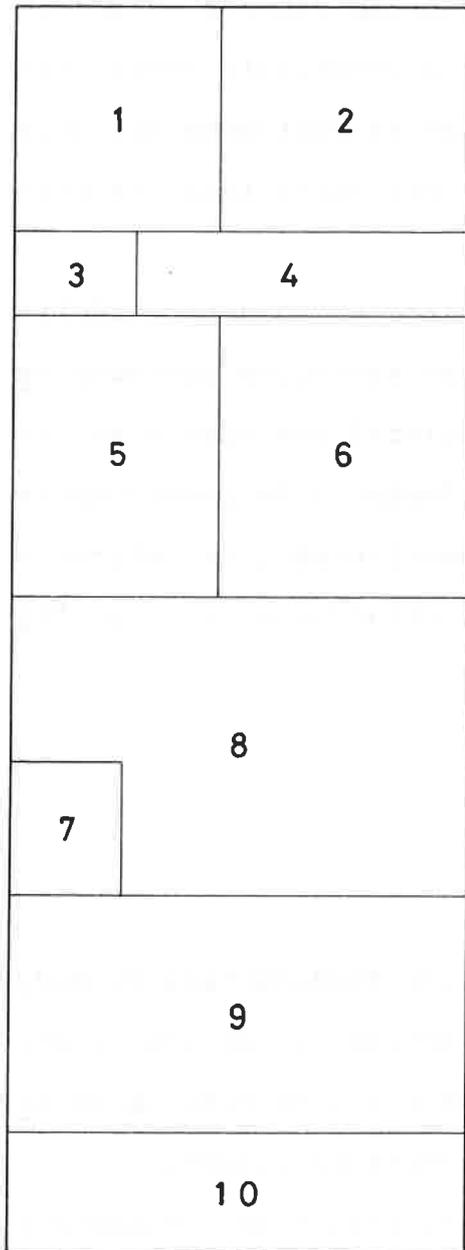
Em estreita relação com o critério da participação das populações importa referir dois outros, que lhe estão de certo modo subordinados: o da identificação e consistência sócio-culturais e o da coerência ecológica dos territórios regionais. A participação tenderá, com efeito, a ser tanto mais fácil quanto maior for a identificação das populações com a região, ou seja, por um lado, quanto maior for a consciência de uma identidade comum e de valores e normas partilhados e, por outro, quanto mais próximas forem as percepções acerca da natu

reza, causas e consequências dos problemas da região.

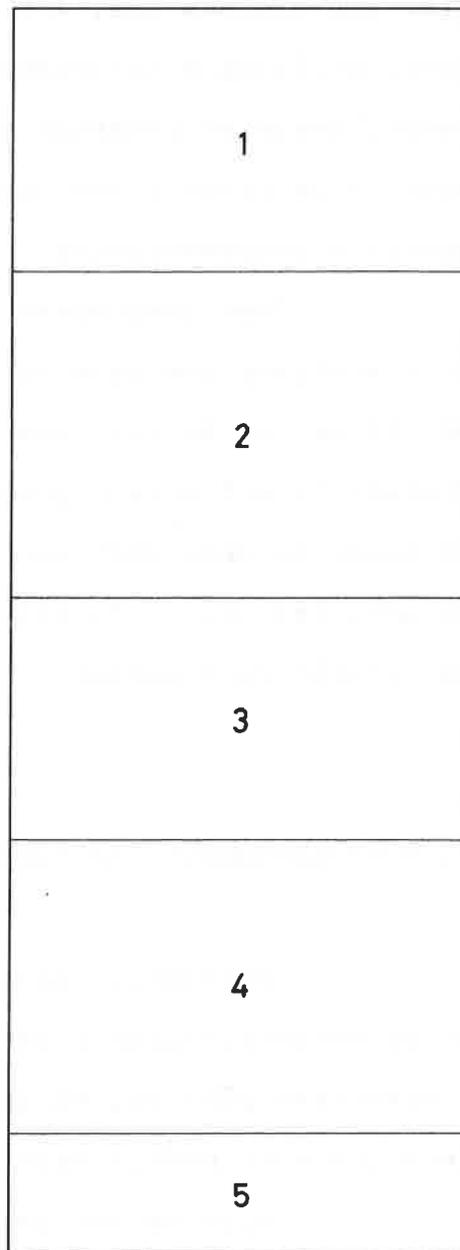
Importa, enfim, que a divisão regional seja realizada de uma forma simultaneamente realista e flexível. Realista, para que não se cometa o erro de ignorar as limitações da situação que se nos depara e a escassez de recursos de todo o tipo com que se debate o nosso País, nem as restrições que ela implica; flexível, para que exista a possibilidade de se corrigirem erros que eventualmente venham a detectar-se em fases posteriores do processo e de se ir adaptando a divisão regional à evolução das condições sociais, económicas e políticas nos territórios das regiões.

Por razões já apontadas, não se entrará aqui na discussão pormenorizada das vantagens e inconvenientes desta ou daquela proposta de divisão regional. Importa, contudo, acentuar que se tem consciência de que existem conflitos, ao menos potenciais, entre os diversos critérios apontados. Assim, por exemplo, alguns deles, tomados isoladamente, conduziriam à definição de regiões grandes, contendo áreas com níveis de desenvolvimento muito diversos, polarizadas por centros urbanos de dimensão apreciável. Outros levariam à definição de regiões relativamente pequenas e homogêneas. A combinação de vários critérios levará, conforme o peso que se atribua a cada um deles, a soluções mais próximas de um ou outro destes modelos.

Na página seguinte apresenta-se, de uma forma estilizada, o que poderia ser o esboço de uma divisão regional no continente português, tomada em cada um dos dois modelos principais, de acordo com os critérios expostos.



HIPÓTESE A



HIPÓTESE B

Poderã, ainda, conceber-se uma divisãõ regional evolutiva em que, por exemplo, se parta de regiões relativamente grandes e diversificadas definindo, desde logo, no seu interior sub-regiões que, à medida que se tornem viáveis — econõmica, política e socialmente —, virãõ a constituir novas regiões; assim se poderiam talvez combinar as vantagens dos dois modelos de divisãõ regional minorando, por outro lado, os respectivos inconvenientes.

Tudo isto serãõ opções a esclarecer no debate público a realizar com base no presente livro branco. Em qualquer caso, dá-se por assente que a divisãõ regional que vier a ser adoptada deverã servir a causa da transferência de poder para as regiões, do desenvolvimento regional equilibrado, da eficácia da administração e da participação dos cidadãos na vida política, econõmica e social.

5. O escalonamento no tempo.

Definidos, assim, os princípios fundamentais do modelo de regionalizaçãõ preconizado pelo Governo e por ele posto à discussãõ pública, há ainda que referir o modo como se considera que este modelo deve ser efectivamente realizado.

Julga-se ter deixado bem claro porque se considera a desconcentraçãõ coordenada como um passo prévio essencial de um processo de regionalizaçãõ que se pretende descentralizador. Por sua vez, a definiçãõ de regiões constitui uma condiçãõ "sine qua non" dessa desconcentraçãõ coordenada.

Parece, portanto, ser pela definição de regiões e pela adoção generalizada dessa definição única por parte dos departamentos centrais que deverá iniciar-se o processo de regionalização. Ao mesmo tempo, ir-se-á conferindo aos organismos regionais, constituídos sobre a nova base espacial, crescente capacidade de decisão e, assim, reforçando os mecanismos de coordenação inter-sectorial a nível regional. Estas medidas, bem como as medidas complementares acima referidas, permitirão a progressiva constituição de uma administração regional dotada de ampla capacidade de decisão e de coordenação inter-sectorial.

No que se refere à criação da autarquia regional, considera o Governo que ela deverá ser realizada a breve prazo. Não faria sentido criá-la apenas quando se encontrasse concluída a desconcentração, pois, nesse caso, a autarquia recém-criada não teria grande capacidade para assumir um conjunto significativo de poderes e atrasar-se-ia, desse modo, substancialmente, a conclusão do processo de descentralização. É preciso dar tempo às instituições, como aos homens, para amadurecer e desenvolver-se.

Julga, por tal motivo, o Governo que a criação das autarquias regionais deverá ser levada a efeito imediatamente após a definição dos limites das regiões. A tal criação seguir-se-á, em paralelo com a desconcentração de funções da administração central, a gradual transferência de poderes desta para a região. Deverá definir-se na lei, logo à partida, o primeiro bloco de atribuições, competências e serviços a transferir. Pe

la sua própria natureza, contam-se entre os primeiros organismos que deverão transferir-se para a dependência das regiões os organismos que se encarregam da coordenação inter-sectorial e do planeamento regional. Em seguida, progressiva e cuidadosamente, deverão ir-se transferindo, após prévia análise das consequências potenciais de tais transferências, outras funções até então a cargo de organismos sectoriais da Administração Central. A descentralização deverá processar-se ao seu ritmo próprio, sem desfalecimentos nem pressas, de modo a que a transição possa realizar-se da forma mais harmoniosa possível.

6. Considerações finais.

Ao propor à discussão pública o Livro Branco sobre Regionalização, não quer nem pode o Governo deixar de acentuar a importância capital de que se reveste tal discussão.

Ela será, antes de mais, um exercício prático de pluralismo. A existência de opiniões divergentes ou, até, frontalmente opostas acerca da regionalização não pode ser considerada como um incômodo que se gostaria de evitar; ela é, pelo contrário, extremamente benéfica, na medida em que as divergências significam liberdade e em que elas permitem, por meio do diálogo e da confrontação de pontos de vista, chegar a soluções melhores do que aquelas de que se partiu.

A discussão pública deve ser, por outro lado, a fonte das informações e das ideias de que deverá sair a política

de regionalização que vier finalmente a ser aprovada. A participação dos cidadãos adquire, por este motivo, um significado profundo, como profundas são as consequências potenciais das decisões que nesta matéria vierem a ser feitas.

A apresentação de um conjunto de argumentos de natureza técnica relativamente à regionalização e à definição de regiões não deve fazer esquecer o carácter essencialmente político das decisões sobre estas matérias. A opção por uma ou outra divisão regional, por uma ou outra organização do sistema encarregado dos aspectos regionais do planeamento, pode significar uma escolha a favor ou contra uma regionalização efectiva. E esta, por mais estritamente técnicos que sejam os argumentos em que se fundamenta, é antes de tudo uma decisão política.

A identidade da Nação Portuguesa define-se, neste momento, largamente em termos de projecto: trata-se de procurar e encontrar os desafios que lhe permitem ir emergindo, gradual e trabalhosamente, de um Povo em crise, à procura de si mesmo, do seu destino, da sua forma própria de estar no mundo.

Sem serem os únicos, o desenvolvimento regional, a participação ampla e democrática e a descentralização contam-se entre os desafios que importa aceitar e a que se impõe responder, em nome daquele projecto.

Pelo seu impacto sobre aqueles objectivos, uma regionalização realizada em termos correctos, com eficácia, constitui, neste momento, uma oportunidade que é importante aproveitar.

O Governo iniciou o debate. Tem agora a palavra a Nação.

*Impresso na Divisão de Edições do C.I.C.T.R.A.
da Secretaria de Estado da Reforma Administrativa
Rua Almeida Brandão, 13-A 1200 LISBOA*

Tiragem: 5000 exemplares