

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

# LIVRO BRANCO SOBRE REGIONALIZAÇÃO

ANEXOS

1980



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

# LIVRO BRANCO SOBRE REGIONALIZAÇÃO

ANEXOS

1980



I N D I C E

ANEXO I - Breve Análise Crítica do Processo de Regionalização em Portugal.....	5
ANEXO II - Caracterização das Assimetrias Regionais....	57
ANEXO III - Serviços Regionais.. ..	95
ANEXO IV - Textos sobre Regionalização.....	161



A N E X O     I

BREVE ANÁLISE CRÍTICA DO  
PROCESSO DE REGIONALIZAÇÃO EM PORTUGAL



## Í N D I C E

### NOTA PREAMBULAR

I	- DEFINIÇÕES.....	10
II	- REFERÊNCIAS, POR ORDEM CRONOLÓGICA, ÀS DIVERSAS ACÇÕES, DIPLOMAS, PROGRAMAS OU ESTUDOS CONSIDERADOS COMO MARCOS IMPORTANTES NO PROCESSO DE REGIONALIZAÇÃO EM PORTUGAL.....	12
II. 1	- Antecedentes.....	12
II. 2	- "Os primeiros passos" legais.....	13
II. 3	- O III Plano de Fomento.....	14
II. 4	- O relatório sobre "Política de Ordenamento do Território.....	16
II. 5	- A criação das Comissões Consultivas Regionais (ou Comissões Regionais de Planeamento).....	16
II. 6	- A preparação do IV Plano de Fomento.....	18
II. 7	- A passagem das Comissões Regionais de Planeamento para o Ministério das Finanças e da Coordenação Económica.....	20
II. 8	- A passagem das Comissões Regionais de Planeamento para o Ministério da Administração Interna.....	21
II. 9	- O "Programa e Política Económica e Social"...	21
II. 10	- A entrada em funcionamento dos Gabinetes de Apoio Técnico.....	23
II. 11	- Funções e Normas dos Gabinetes de Apoio Técnico.....	24
II. 12	- Projecto de Administração Regional (1976)....	25
II. 13	- A Constituição da República Portuguesa (1976)	26
II. 14	- Projecto de delimitação de regiões - plano (1976).....	27
II. 15	- A situação especial das Regiões Autónomas e a Constituição da República (1976).....	27

II. 16	- O programa do I Governo Constitucional.....	29
II. 17	- As bases da orgânica do Ministério do Plano e Coordenação Económica.....	30
II. 18	- O sistema e a orgânica de planeamento e a composição do Conselho Nacional do Plano.....	31
II. 19	- O Plano de Médio Prazo (1977 -80).....	32
II. 20	- Projecto sobre regiões administrativas (1977)....	34
II. 21	- A Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna.....	35
II. 22	- A chamada "Lei das Autarquias".....	36
II. 23	- O programa do II Governo Constitucional.....	37
II. 24	- A preparação de um Plano de Médio-Prazo para 1979-1984.....	43
II. 25	- As "Grandes Opções" do Plano para 1978.....	43
II. 26	- O Programa do III Governo Constitucional.....	44
II. 27	- O Programa do IV Governo Constitucional.....	45
II. 28	- A Lei das Finanças Locais.....	47
II. 29	- Projecto sobre regiões-plano e orgânica de planeamento regional.....	48
II. 30	- A institucionalização dos Gabinetes de Apoio Técnico.....	49
II. 31	- A delimitação da actuação das Administrações Central, Regional e Local em matéria de investimentos	50
II. 32	- O programa do V Governo Constitucional.....	51
II. 33	- A criação das Comissões de Coordenação Regional..	52
II. 34	- O Programa do VI Governo Constitucional.....	54

NOTA PREAMBULAR

Em Setembro de 1978 iniciou a então Comissão de Planeamento da Região Norte a divulgação do que se pretendia viesse a constituir uma série de contribuições para a elaboração de um "Livro Branco" sobre a regionalização em Portugal, distribuindo um primeiro volume que abordava a problemática da "Definição de Regiões: Objectivos, Critérios e Métodos".

De então para cá têm vindo a ser preparados outros documentos, designadamente o que agora se apresenta neste anexo I; notar-se-á com facilidade que não é ainda um documento definitivo já porque se encontra incompleta (e, por vezes, formalmente menos cuidada) a descrição do processo de regionalização em Portugal, já que não inclui ainda a crítica desse mesmo processo.

O seu interesse pareceu no entanto inequívoco a quem preparou o presente Livro Branco sobre Regionalização; assim e sem prejuízo de ser finalizado e divulgado pela Comissão de Coordenação Regional do Norte, se entendeu incluir aqui, desde já esta versão provisória.

## I - DEFINIÇÕES

Antes de nos referirmos aos passos que consideramos como mais importantes no processo de regionalização em Portugal e de, sobre eles, fazermos um comentário, convém que assentemos no sentido a atribuir a uns tantos termos que, de seguida, serão usados.

Entendemos que os principais objectivos da regionalização são os seguintes:

- 1) - Atenuação dos desequilíbrios de desenvolvimento entre as diferentes regiões em que se pode considerar dividido um território;
- 2) - Aumento da eficiência e da eficácia da administração pública;
- 3) - Estímulo da participação das populações nas decisões.

Considera-se como desenvolvimento o crescimento económico acompanhado de mudanças estruturais que visam a melhoria do nível e qualidade de vida da população tomada no seu conjunto.

Entende-se por eficácia da administração pública ou de uma organização, o impacto das suas acções sobre a sociedade ou grupos dela, considerados como destinatários das mesmas, face a um sistema de objectivos previamente definidos.

Considera-se como participação da população no processo de governo e administração o envolvimento directo do público nos actos preparatórios das decisões que o virão afectar. Esta participação pode ser formalmente exercida através dos representantes eleitos ou, de modo informal, por via de mecanismos que mobilizam a capacidade de influência da população ou de grupos sobre o sistema político-administrativo.

Por desconcentração de funções entendemos o processo que leva um determinado departamento da administração central a atribuir a

órgãos periféricos dele directamente dependentes uma capacidade de decisão balizada previamente por critérios por si enunciados, ficando com a responsabilidade de controlo sobre os segundos e assegurando-se, particularmente, de que a sua "filosofia de acção" é correctamente interpretada e inteiramente cumprida pelos organismos periféricos.

Considera-se que a descentralização de funções é a delegação de autoridade, por parte de um órgão central para outros periféricos, em domínios ou níveis relativamente aos quais os objectivos e critérios de decisão são definidos pelos últimos, não sendo estes submetidos a qualquer tutela, por parte do primeiro, relativamente ao modo como actuarem, dentro das áreas de responsabilidade em que se estabeleceu aquela delegação.

Deste modo, o direito de tutela deixa de ser exercido a partir de cima, para passar a verificar-se um controlo baseado em esquemas horizontais. Compreende-se, assim, que a descentralização de funções de um sector, prosseguida isoladamente, seja ineficaz. Ao nível para que se descentralizar terão de ser estabelecidas relações entre os diversos sectores descentralizados, de modo a criar-se um verdadeiro sistema de administração, quer dizer, uma situação de equilíbrio na qual se desenvolvam relações de interdependência e complementaridade. É, precisamente, no desenvolvimento destas relações que o controlo, e não a tutela, passará a ser exercido.

Por regionalização entende-se o conjunto de medidas de ordem institucional que, integradas num processo evolutivo ao longo do tempo e por via da criação de instituições regionais e do esforço da sua capacidade de decisão, permitem atingir os três objectivos acima referidos.

Assim definida a regionalização implica o recurso simultâneo a processos de desconcentração e de descentralização de funções. Como se compreende, o primeiro e o terceiro dos objectivos só se atingem, em conjunto, por via da descentralização por outro lado, o segundo e o primeiro, tomados simultaneamente, e o segundo, são considerado de per si, reclamam a desconcentração de funções.

II - REFERÊNCIAS POR ORDEM CRONOLÓGICA, ÀS DIVERSAS ACÇÕES, DIPLOMAS, PROGRAMAS OU ESTUDOS CONSIDERADOS COMO MARCOS IMPORTANTES DO PROCESSO DE REGIONALIZAÇÃO EM PORTUGAL

II. 1 - Antecedentes

Os visíveis desequilíbrios entre as diversas partes do território e a necessidade de definir uma política que contribuisse para a sua atenuação conduziram o Ministério da Economia a apresentar em 1961 um projecto de decreto-lei, propondo a criação de uma Junta de Planeamento Regional (Projecto de Decreto-Lei nº 520/VII). O parecer da Câmara Corporativa, então emitido (Nº 7/VIII, de 10/12/62), reconhecia a indiscutível necessidade de orientar segundo uma óptica a política portuguesa de fomento económico e de progresso social e sugeria a consideração, entre outros, dos seguintes pontos fundamentais:

" - O estudo, por critérios objectivos, da divisão do território ... em regiões económicas para planeamento e fomento, cuidando das exigências de dimensão a que hão-de satisfazer tais regiões ... ;

- A descentralização da orgânica regional a criar propondo para cada uma das regiões, como regra, órgãos consultivos e de coordenação, servidos por departamentos técnicos de planeamento e, ainda, instituições especialmente concebidas para realizar ou apoiar os empreendimentos de fomento."

Não foi para diante o referido projecto de decreto-lei mas na introdução a um Plano Nacional que as condições de conjuntura impuseram fosse de curto-prazo (Plano Intercalar 1965-67), referia-se que seria posta em efectivo funcionamento a orgânica administrativa do planeamento regional, dentro do esquema que tinha sido sugerido pela Câmara Corporativa, no seu parecer sobre o assunto.

## II. 2 - "Os primeiros passos" Legais

Apesar do problema haver sido levantado e de se terem realizado estudos diversos para caracterização das diferentes parcelas do território só com o decreto-Lei nº 46909 (19/3/1966) se reconhece, sob forma de diploma legal, que "a necessidade de procurar as disparidades regionais de desenvolvimento aconselha a dar os primeiros passos no sentido de estabelecimento de uma orgânica administrativa adequada à realização dos indispensáveis estudos de base, à conveniente articulação entre o serviço central de planeamento, os órgãos dos diversos Ministérios e os interesses locais e a definição das linhas orientadoras dos convenientes programas de fomento regional".

E para tal se reformula o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, órgão de apoio técnico para a elaboração e acompanhamento dos planos de fomento a nível nacional (criado em 1962 em substituição da Inspeção Superior do Plano de Fomento, que era um serviço de coordenação, estudo e inspeção, também de âmbito nacional e instituído em 1957). Na sua Direcção de Serviços de Planeamento cria-se a Divisão de Planeamento Regional, em conjugação com outras duas que tratam, respectivamente, do planeamento global e do planeamento sectorial.

A esse órgão central encarregado do planeamento regional incumbia:

- I) a realização de estudos conducentes à definição das diversas regiões às quais respeitariam programas próprios de desenvolvimento;
- II) a preparação dos programas de desenvolvimento regional cuja elaboração tivesse sido determinada pelo Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos, devendo garantir-se colaboração com os órgãos regionais e os serviços competentes dos diferentes Ministérios;
- III) a coordenação dos programas regionais entre si, tendo em vista a sua integração nos planos nacionais;
- IV) o acompanhamento da realização desses programas regionais;

V) a ligação entre o órgão técnico central de planeamento (S.T.P.C.) e os órgãos existentes ou a criar nos vários Ministérios para a acção de fomento regional.

O mesmo diploma estabelecia ser ao Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos que competia a definição das regiões e ao Governo a promoção da criação de órgãos encarregados de:

- i) recolher e preparar as informações de base destinadas à elaboração de programas de desenvolvimento regional;
- ii) assegurar, para efeitos desse planeamento, a representação dos interesses locais em grupos de trabalho de carácter técnico, que actuavam no âmbito de Presidência do Conselho;
- iii) manter a ligação permanente com o S.T.P.C. e com os diversos ministérios.

Autorizava-se, ainda, que as autarquias locais, isoladamente ou através de federações, criassem comissões ou outros órgãos destinados à recolha de elementos informativos e seriação de necessidades e aspirações, com vista à sua oportuna utilização em trabalhos de planeamento regional.

## II. 3 - O III Plano de Fomento

A lei nº 2133, de 20 de Dezembro de 1967 que aprovou as bases da organização e execução do III Plano de Fomento, para o período compreendido entre Janeiro de 1968 e Dezembro de 1973, definiu, expressamente, que o Plano deveria incluir as orientações em que assentaria o planeamento regional (Base V, nº 4), atribuindo ao Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos a competência para aprovar os planos de desenvolvimento regional (Base VI, nº 1 alínea c)).

Na realidade, pela primeira vez se incluiu num Plano de fomento "um estudo específico sobre planeamento regional, considerando a importância que vinha sendo atribuída ao problema da harmonia do crescimento e a situação de desigual desenvolvimento das diversas

regiões".

Nele foi passada em revista a evolução no passado próximo e a situação, ao tempo, dos desequilíbrios regionais. E foram enunciados os seguintes objectivos:

- i) - Equilibrar a rede urbana com a finalidade de dotar as populações de equipamentos sócio-económicos mínimos, concentrados a distâncias razoáveis;
- ii) - Descentralizar a industria e os serviços para polos de crescimento a concretizar;
- iii) - Especializar a agricultura regional de acordo com as aptidões dos solos e as influências climáticas.

Nas orientações dadas afirmava-se, claramente, que se deveriam ter em conta as aspirações locais e compatibilizar as exigências impostas pela aceleração do desenvolvimento nacional com as respeitantes ao progresso das diferentes regiões e com as potencialidades de cada uma.

Foram delimitadas as quatro regiões-plano do continente atendendo às possibilidades existentes e potenciais dos seus centros urbanos às exigências de um mínimo, de dimensão demográfica, para cada região, à necessidade de compensar o poder de atracção das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, à verificação da unidade decorrente da existência de grandes empreendimentos que interessam a um vasto espaço regional e à complementariedade entre zonas de economia diferente.

O estudo prosseguia com uma breve caracterização das regiões e com um esboço das linhas gerais de uma estratégia de desenvolvimento regional.

Finalmente, estabeleciam-se os princípios fundamentais a que se deveria conformar a orgânica de planeamento, de acordo com a orientação fixada pelo Decreto-Lei nº 46909 (19/3/1966) e destacavam-se, enunciando-as à parte, as medidas sectoriais com "evidente repercussão no âmbito das diversas regiões do País e na promoção do seu desenvolvimento".

II. 4 - O relatório sobre "Política de Ordenamento do Território"

Dentro do enquadramento do III Plano de Fomento, foram dadas instruções ao órgão central de planeamento para promover o arranque do planeamento regional nas três linhas seguintes:

- a) - Lançamento das instituições regionais;
- b) - Regionalização das políticas e dos investimentos sectoriais;
- c) - Elaboração dos estudos básicos necessários à definição de uma política de ordenamento geral do território.

Atrasos de vária ordem, foram diferindo a concretização do conteúdo da primeira alínea o que levou os responsáveis do S.T.P.C. a publicarem um estudo da sua Divisão de Planeamento Regional, sobre a Política de Ordenamento do Território, em cuja introdução se refere explicitamente, tratar-se de um exercício isolado, durante a elaboração do qual se suprimiu "o processo de participação prévia dos órgãos regionais e sectoriais", não tendo resultado, portanto, "dum trabalho de coordenação, reflectindo os pontos de vista dos órgãos sectoriais e regionais competentes". Propunha-se, por isso, que, "posteriormente à apreciação superior do documento" se procedesse "a um trabalho de afinação de critérios nos diversos sectores e de aprofundamento sobre as diferentes regiões.

Referia-se, ainda, sublinhando-se, que "as localizações propostas como as que melhor justificam actualmente uma política de concentração de investimentos e actuações, deverão ser revistas periodicamente, na medida em que se trata de uma política evolutiva, cujo dinamismo deverá acompanhar e orientar a evolução do próprio desenvolvimento".

II. 5 - A criação das Comissões Consultivas Regionais  
(ou Comissões Regionais de Planeamento)

As intenções anunciadas em 1966 e retomadas no texto do III Plano de Fomento somente são concretizadas em 1969, com o decreto-lei nº 48905 (11/3/1969), que institucionaliza uma orgânica que permitia

dar início à realização da política regional anteriormente definida.

Tal orgânica deveria assentar nas seguintes bases:

- i) - Colaboração das autoridades regionais nas várias fases de preparação do plano da sua região, acompanhando e dinamizando, posteriormente, a sua execução;
- ii) - Consulta dos interesses locais, tanto do sector público como do sector privado, nas diversas fases do planeamento;
- iii) - Coordenação regional dos serviços técnicos dos vários ministérios com competência local;
- iv) - Articulação técnica dos planos regionais a nível nacional, permitindo a sua compatibilização global e sectorial".

Foi então dividido o território em seis regiões de planeamento: a do Norte, a do Centro, a de Lisboa, a do Sul, a dos Açores e a da Madeira. Permitia-se que, "de acordo com os resultados dos estudos em curso e com a evolução do condicionalismo económico-social das diversas partes do território" as áreas das regiões pudessem ser alteradas. E, quanto tal se mostrasse necessário para melhor integração na economia regional poder-se-iam definir, dentro das regiões, zonas de acção prioritária para fins de planeamento.

Dentro deste enquadramento foram criadas comissões consultivas para cada uma das seis regiões anteriores, com atribuição de:

- i) - coordenação da expressão dos elementos representativos da região quanto às necessidades e aspirações respeitantes ao seu desenvolvimento económico e social;
- ii) - colaboração na preparação dos respectivos planos de desenvolvimento e no acompanhamento da sua execução;
- iii) - promoção da coordenação, para os mesmos efeitos, dos meios de acção regional.

Para tal competiria às comissões consultivas regionais, nomeadamente, proceder a estudos para a elaboração dos planos regionais de desenvolvimento e pronunciar-se sobre a definição dos limites regio-

nais, sobre as diversas fases do plano de desenvolvimento regional e sobre a definição dos meios de acção regional necessários à sua execução. E, sempre que fossem solicitados pareceres, pelos orgãos competentes, a nível nacional, deveriam pronunciar-se sobre a concessão de subvenções, empréstimos ou quaisquer outros benéficos a actividades de fomento do desenvolvimento económico-social da região ou sobre outros assuntos do domínio do planeamento económico e social.

Tratava-se, assim, de órgãos de estudo e consulta.

Eram as comissões consultivas regionais, que o Decreto nº 49364 (8/11/1969) passou a designar por comissões de planeamento regionais, constituídas por um presidente (nomeado pelo Presidente do Conselho, após audição do Conselho de Ministros para os Assuntos Ecomicos) e por um número variável de vogais, representando cada um uma parte da região.

Para a realização de estudos relacionados com os problemas do desenvolvimento económico-social da região, poderiam os presidentes das comissões de planeamento, ouvido o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho constituir grupos de trabalho permanentes. Estes eram formados por representantes dos serviços e das entidades públicas e privadas directamente interessadas nos problemas respeitantes às matérias a estudar.

Ao presidente competia promover e orientar, para efeitos de coordenação as reuniões que julgue útil convocar dos serviços públicos ao nível da região e dos mais responsáveis pelos meios de acção regional e, ainda, assegurar a ligação entre a Comissão de Planeamento e o Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos, com vista ao esclarecimento dos problemas do planeamento regional (Dec. nº 49364 8/11/69).

## II. 6 - A preparação do IV Plano de Fomento

Devotaram-se as comissões de planeamento intensivamente à preparação do IV Plano de Fomento (1974/79).

Foi feito, de modo sistemático, um estudo de caracterização e um levantamento de recursos e esboçou-se um envolvimento dos técnicos locais na sua preparação, quer por via dos grupos de trabalho acima referidos quer pela das encomendas de estudos especiais.

As actividades foram desenvolvidas em colaboração com o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho que, para o efeito, deveria promover consultas aos órgãos sectoriais e centrais de planeamento e coordenação (Dec. Lei nº 48905 -11/3/1969).

As comissões de planeamento apresentaram sucessivamente respostas a questionários do S.T.P.C., elaboraram relatórios preliminares e submeteram relatórios de propostas, como contribuição, dentro dos termos de referência fixados, para a preparação do IV Plano (1974-79).

A lei nº 8/73 (26/12) sobre a organização e execução daquele plano repetidas vezes fazia menção à correcção dos desequilíbrios de desenvolvimento ou de oportunidades de acesso aos bens da civilização dadas aos cidadãos. Assim referia, por exemplo:

- "O esforço de desenvolvimento económico e social dos territórios e da população do continente e das ilhas adjacentes visará....
- aceleração do crescimento económico...
- promoção do bem-estar e do progresso social...
- ordenamento do território e correcção dos desequilíbrios regionais, tendo em conta a valorização do factor humano e o aproveitamento das potencialidades naturais de cada região, nomeadamente nas áreas menos desenvolvidas". (Base V)

Mais adiante:

"O Plano ocupar-se-á, em capítulo próprio da estratégia e das orientações fundamentais do ordenamento do território, definindo os correspondentes objectivos regionais e os domínios de actuação para o seu período de vigência" (Base VII)

E ainda:

- "1 - Tendo em consideração os requisitos da política de ordenamento do território, e em ordem à progressiva correcção dos

desequilíbrios regionais de desenvolvimento, será dada prioridade no Plano às acções tendentes a promover:

- O fortalecimento e equilíbrio da rede urbana e da rede de apoio rural, com a finalidade de proporcionar às populações e às actividades produtivas os necessários equipamentos sociais e económicos, concentrados a distâncias adequadas;
  - A expansão descentralizada da industria e dos serviços, orientada para novos polos de desenvolvimento e centros de crescimento urbano-industriais;
  - A ocupação racional do espaço rural, visando a progressiva especialização das actividades agro-pecuárias e florestais e as exigências do equilíbrio ecológico, da conservação do solo e da defesa do ambiente.
- 2 - Os equipamentos económicos e sociais exigidos pela valorização das diversas áreas do território serão instalados atendendo à urgência de satisfazer as necessidades básicas das populações em matéria de educação e cultura, saúde, urbanização e habitação, abastecimentos de água e electricidade, saneamento, transportes e comunicações" (Base VIII).

E o texto do Plano dedicava uma divisão especial às partes do ordenamento do território e política regional, elaborando sobre as diversas razões que justificavam a consideração explícita de preocupações de natureza regional na política de desenvolvimento para o período do Plano.

II. 7 - A passagem das Comissões Regionais de Planeamento para o Ministério das Finanças e da Coordenação Económica

Concluída a elaboração do IV Plano de Fomento e na sequência de uma reforma de estrutura do Governo que cria uma Secretaria de Estado do Planeamento (Decreto-Lei nº 108/74 - 15/3) no âmbito do âmbito do Ministério das Finanças e da Coordenação Económica, transitou as comissões consultivas regionais de planeamento para aquela Secretaria de Estado (Despacho de 22/3/74).

II. 8 - A passagem das Comissões Regionais de Planeamento para o Ministério da Administração Interna

Após a Revolução de 25 de Abril de 1974, por decreto-lei da Junta de Salvação Nacional (D.L. nº 203/74) são definidas as competências dos diversos Ministérios. Ficam, então, cometidos ao Ministério da Administração Interna os assuntos relativos à administração local, ordenamento do território e manutenção da paz social.

E, considerando:

- i) ser a principal implicação da disposição legal anterior a de conferir ao Ministério da Administração Interna a superintendência dos órgãos regionais que, localmente, e em cooperação com a orgânica central de planeamento, têm a responsabilidade das tarefas e acções de fomento económico; e
- ii) a necessidade de estimular a convergência de esforços de estruturas económico-sociais complementares; passam as comissões regionais de planeamento a estar sob a tutela do Ministro da Administração Interna (Decreto-Lei nº 524/74 - 8/10).

E, no mesmo diploma, atribui-se aos presidentes daquelas comissões a competência de promover, de acordo com as orientações emanadas do Ministro da Administração Interna, a coordenação das funções atribuídas aos governadores dos distritos incluídos na área da respectiva região de planeamento, designadamente as de implicação para o fomento económico-social.

II. 9 - O "Programa de Política Económica e Social" (1975)

Em sessão do dia 7 de Fevereiro de 1975 foi aprovado pelo Conselho de Ministros um programa de política económica e social em que se lamentava não poder dar à dimensão regional do planeamento "a atenção que será fundamental conceder-lhe no contexto de autênticos planos de desenvolvimento". Atendendo, porém, às circunstâncias especiais que rodearam a elaboração do programa, à sua natureza e ao facto de a orgânica regional de planeamento já se encontrar, então em

reestruturação, limitou-se a óptica regional a ser considerada através das seguintes formas:

- a) - Inclusão dos resultados dos trabalhos em curso relativos à revisão da orgânica regional de planeamento. Importava, dizia-se, verificar e democratizar os órgãos existentes e dar-lhes capacidade de realização de acções locais, objectivos essenciais a prosseguir que implicam a reestruturação dos órgãos de administração regional e local, alargando a sua competência decisória e conferindo-lhes meios técnicos e financeiros que tornam efectiva essa competência;
- b) - Planeamento dos investimentos, em particular em habitação e obras públicas, tendo em conta as necessidades básicas das populações, a valorização dos recursos locais e os problemas potenciais de desemprego, de acordo com as aspirações reveladas pelas autarquias locais.

Prometia-se, ainda, reforçar-se "os meios de acção da orgânica central e regional de planeamento" e criar "instrumentos que permitam de acordo com um real ordenamento do território, planear, coordenar e controlar as obras públicas de que o País verdadeiramente necessita".

Novamente, a política de ordenamento do território servia de quadro para, no que respeitava à política de habitação, se propor a distribuição regional de novas expansões urbanas. E, neste sector e a propósito da intervenção das autarquias locais desejava-se que apoiados técnica e financeiramente pelo governo central, elas vissem a desempenhar "um papel cada vez mais importante na programação das necessidades e na execução, atribuição e manutenção do parque de alojamentos de finalidade social prioritária".

Mas ia-se mais longe, definindo já um esboço de forma institucional para as regiões. Dizia-se:

"Em cada região-plano serão constituídos, a partir das comissões de planeamento regional existentes, das juntas distritais e dos governos civis, os seguintes órgãos:

- a) - Conselho regional, (...).
- b) - Conselho Técnico, composto por representantes do Conselho Regional e dos órgãos periféricos da Administração Central
- c) - Gabinete Regional, que funcionará como órgão executivo.

A criação de tais órgãos implicará a revisão das articulações dos serviços centrais dos Ministérios com os órgãos periféricos cujas funções continuarão a ser, por um lado, a realização ou superintendência dos empreendimentos ou atribuições da Administração Central ao nível regional e, por outro lado, assegurar a compatibilização dos recursos financeiros postos à disposição da administração local".

No que respeitava à administração local preconizava-se:

"As medidas de curto prazo para a administração local visam, sobretudo, o reforço da sua capacidade financeira, condição efectiva de uma maior autonomia e responsabilidade...".

Propunha-se uma efectiva descentralização de competências, sem descoordenação mas também sem relações de tutela e de dominação directa por parte do poder central. As novas funções seriam assumidas por conjuntos de concelhos, definidos em colaboração com as novas instâncias regionais e reforçados os organismos de apoio técnico às autarquias locais.

## II. 10 - A entrada em funcionamento dos Gabinetes de Apoio Técnico (G.A.T.s)

Face ao desguarnecimento em meios técnicos, humanos e financeiros indispensáveis à prossecução das tarefas que legalmente estão consignadas às Câmaras Municipais é decidido dar-se-lhes apoio, afirmando-se que elas constituem uma das bases fundamentais no processo de promoção socio-económica das populações (Decreto-Lei nº 58/76, 23/11). Assim para lhes aumentar o poder operativo, reconhecia-se ser importante fornecer-lhes apoio técnico, não só através de consultoria permanente mas também pela realização de projectos nos domínios das infra-estruturas e de outras obras de interesse social.

E, precedendo uma reforma que há-de vir a institucionalizar uma real autonomia local e regional, tomou o Estado o encargo de apoiar técnicamente as câmaras municipais, devendo, para tal aproveitar estruturas existentes. Ficaram, assim, as comissões regionais de planeamento autorizadas a contratar o pessoal indispensável para esse fim.

## II. 11 - Funções e normas dos Gabinetes de Apoio Técnico (GATs)

Na impossibilidade de vir a guarnecer com meios humanos devidamente preparados todos os 274 municípios do continente teve de se proceder a agrupamentos dos mesmos, para este efeito. Acontece, além disso, que desse modo se poderá pensar em criar gabinetes maiores, dentro dos quais a especialização dos técnicos autorizasse maior diversificação de tarefas e, portanto, maior competência dos mesmos e, por isso, acrescida operacionalidade dos gabinetes.

Restava definir os critérios segundo os quais os municípios se haviam de associar. Então, sendo certo que os projectos a elaborar devem dizer respeito a obras que correspondam a necessidades sentidas e expressas pelas populações e que será conveniente que elas se articulem em planos de ordenamento físico, propuseram-se aos executivos municipais 49 agrupamentos organizados em torno dos conceitos de bacia hidrográfica ou do de área polarizada por um lugar central de reconhecida importância. Quando a área de uma bacia hidrográfica se revela demasiado extensa propôs-se o seu seccionamento, de tal modo que a partir as sedes de agrupamento fosse possível a deslocação de técnicos à sua periferia para um dia de trabalho com dispêndio de tempo máximo na deslocação, da ordem de uma hora. Escolheu-se como sede do agrupamento o ponto mais central, debaixo do ponto de vista de acessibilidade ao conjunto da população do agrupamento que é, por via de regra, o aglomerado onde mais facilmente se fixam os técnicos que se têm de transferir dos grandes centros.

Feitos alguns ajustamentos, que aliás ainda estão em curso chegou-se ao esquema final em vigor . Na operação de agrupamento não se seccionam os limites do território de nenhum município.

As funções atribuídas aos gabinetes distinguem-se em duas ordens de urgência a elaboração de projectos relativos a carências básicas das

populações; e a elaboração de planos de ordenamento físico do território onde as obras correspondentes aquelas necessidades deverão procurar o seu enquadramento natural. Naturalmente que são as primeiras aquelas que até agora foram mais desempenhadas. Mas começam a surgir cada vez mais solicitações para a realização das segundas por ser progressivamente mais claro, para os eleitos locais, que só através delas se consegue uma sã afectação dos meios financeiros disponíveis.

Os gabinetes exercem as suas funções em conjugação com os serviços técnicos municipais. Estes são, na maior parte dos casos, muito débéis e encontram-se absorvidos com tarefas de rotina para as quais há que procurar fórmulas de realização mais eficaz.

Apesar da maioria dos gabinetes previstos se encontrar em funcionamento e de serem generalizadamente reconhecidos os seus benefícios, a sua institucionalização viria apenas a ocorrer após o decurso de vários anos. O diploma que permite fazer face às despesas que acarretam é o anteriormente citado decreto-lei nº 58/76. Entretanto, regiam-se os GATs por normas com carácter provisório, segundo os quais os encargos financeiros que a sua existência acarreta são divididos entre o Ministério da Administração Interna e as autarquias, suportando aquele a maior parte dos vencimentos e assegurando estas uma parcela comportável com os seus geralmente magros recursos.

## II. 12 - Projecto de Administração Regional (1976)

Em 1976 o Ministério da Administração Interna submeteu à discussão pública um projecto de Administração Regional que visava implantar estruturas regionais descentralizadas, em conjugação com o incremento da capacidade técnica e financeira das autarquias, preconizando igualmente a necessidade de "definição de tipologia dos investimentos públicos no sentido de distinguir vários níveis de competência - nacional, regional e local" e de "criação de agrupamentos de concelhos e respectivas funções e competências".

De acordo com o projecto o território continental seria dividido em sete regiões: Minho, Douro e Trás-os-Montes; Área Metropolitana

na do Porto; Beira; Estremadura e Vale do Tejo; Área Metropolitana de Lisboa; Alentejo; e Algarve.

Aos órgãos da Administração Regional estariam cometidas, nomeadamente, atribuições de:

- Planeamento do desenvolvimento: sobretudo através da elaboração e execução de planos de desenvolvimento que contemplem devidamente as necessidades e aspirações das populações e os planos dos restantes autarquias locais;
- Fomento económico: accionando a tomada de medidas de incentivo ao desenvolvimento regional;
- Acção social: com o objectivo de dinamizar acções perspectivadas para a resolução de problemas que designadamente se relacionem com o equipamento sanitário e com o emprego e bem-estar social;
- Acção educativa e cultural: desenvolvendo actuações, por exemplo, no que se refere ao património cultural e ao planeamento da rede escolar nos níveis de ensino pré-primário, básico, médio e secundário;
- Administração: compreendendo a organização e a gestão dos serviços em que tiver superintendência.

## II. 13 - A Constituição da República Portuguesa (1976)

A Constituição consagra a existência da Região-Plano (artº 95º) e pronuncia-se, largamente, na parte relativa à organização do poder político, sobre a instituição das regiões administrativas.

Define as regiões como a categoria mais elevada das autarquias locais (Artº 238º); adopta o princípio da descentralização administrativa para a definição das atribuições e para a organização das autarquias locais (Artº 239º); afirmando que a área das regiões-plano (Artº 256º) atribui-lhes funções de participação na elaboração e execução do plano regional e de coordenação e apoio à acção dos municípios (Artº 257º).

E estabelece as formas institucionais de administração das regiões: a assembleia regional (Artº 258º e 259º), a junta regional, órgão colegial executivo (Artº 258º e 260º) e o conselho regional (Artº 258º e 261º).

#### II. 14 - Projecto de delimitação das regiões-plano (1976)

Sob a responsabilidade do Ministério do Plano e Coordenação Económico foi elaborado em 1976 uma proposta de delimitação do país com o objectivo de instituir as regiões-plano constitucional pre<sub>u</sub>vistas.

Partiu-se de uma base de trabalho em que se procurou definir uni<sub>u</sub>dades elementares de planeamento, entendidas como "espaços estru<sub>u</sub>turados" de "intensas interrelações internas" que constituíssem "uni<sub>u</sub>dades coerentes e indivisíveis", mantendo "relações com espaços estruturados mais vastos" (regiões-plano) que se caracterizem por uma "identidade sócio-cultural dos seus habitantes" e pela "inte<sub>u</sub>gração de unidades sócio-geográficas coerentes"- e que revelem a existência de um "sub-sistema urbano" e de uma "dinâmica própria" tendente à "definição de uma estratégia de desenvolvimento" e à "possibilidade de um planeamento e programação integrados".

O esquema regional proposto, não contemplando individualização das zonas metropolitanas correspondentes às duas principais cida<sub>u</sub>des do país, divide o território do Continente nas sete regiões seguintes: Norte Litoral; Norte Interior; Beira Litoral; Beira In<sub>u</sub>terior; Lisboa e Vale do Tejo; Alentejo; e Algarve.

#### II. 15 - A situação especial das Regiões Autónomas e a Constitui<sub>u</sub>ção da República (1976)

Fundamentando-se nos condicionalismos geográficos, económicos e sociais e nas históricas aspirações autonomistas das populações dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, a Constituição da Repú<sub>u</sub>blica (1976) consagra-lhes um regime político-administrativo pró<sub>u</sub>prio.

Afirmando que a autonomia daquelas regiões não afecta a integridade da soberania do Estado, a Constituição define como objectivo dessa mesma autonomia "a participação democrática dos cidadãos o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais, bem como o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses" (Artº 227º).

São estabelecidos como órgãos de governo próprio das regiões autónomas a assembleia regional e o governo regional (Artº 233º) sendo a soberania da República representada por um Ministro da República (Artº 232º). Este tem competência para coordenar a actividade dos serviços centrais do Estado, no tocante aos interesses da região e superintender nas funções administrativas exercidas pelo Estado na região, coordenando-as com as exercidas pela própria região (Artº 232º).

Os projectos de estatutos político-administrativos das regiões autónomas deverão ser elaborados pelas assembleias regionais mas têm de ser discutidos e aprovados pela Assembleia da República a quem compete a decisão final sobre os mesmos (Artº 228º).

As regiões autónomas podem "legislar, com respeito da Constituição e das leis gerais da República, em matérias de interesse específico para as regiões" e "exercer poder executivo próprio". É sua atribuição, ainda, "elaborar o plano económico regional e participar na elaboração do Plano Nacional. Podem administrar e dispor do seu património e das receitas fiscais nelas cobradas e de outras que lhes sejam atribuídas. Participarão, na definição e execução das políticas fiscal, monetária, financeira e cambial, de modo a assegurar o controlo regional dos meios de pagamentos em circulação e o financiamento dos investimentos necessários ao seu desenvolvimento económico-social". Participarão, ainda, "nas negociações de tratados e acordos internacionais que directamente lhes digam respeito" (Artº 229º).

De acordo com a própria Constituição da República o Governo Central elaborou Estatutos Provisórios para as Regiões Autónomas dos Açores (Decreto-Lei nº 318-B/30/6) e da Madeira (Decreto-Lei nº 318-D/76-30/6) que estarão em vigor até serem promulgados os estatutos definitivos a elaborar pelas assembleias regionais.

Recentemente a Assembleia da República discutiu e aprovou estes es tatutos: o dos Açores foi publicado pela lei nº 39/80, de 5 de Agosto, ao passo que o da Madeira foi declarado como ferido de inconstitucionalidade.

## II. 16 - O Programa do I Governo Constitucional

Este programa, submetido à apreciação da Assembleia da República e aprovado em Agosto de 1976 consagrava nos seus objectivos a des centralização regional como instrumento de construção do Estado Democrático.

Já então se prometia a institucionalização dos Gabinetes de Apoio Técnico como meio de incrementar a capacidade de acção das autar quias locais. E estabelecia-se como objectivo a progressiva im plantação da nova orgânica de planeamento regional; dizia-se, a es te respeito:

"Esta função - fundamental deverá ser integrada num plano mais vasto e efectuar-se em estreita colaboração com o Ministério do Plano e da Coordenação Económica. No que se refere à orgânica re gional do planeamento, sob tutela do Ministério da Administração Interna, é intenção propor, no prazo de tres meses, a indispensável revisão da actual legislação por forma a que aquela possa responder, a título embora transitório, às solitações actuais em matéria de coordenação a nível regional de diferentes actuações inter-sectoriais".

E, tendo em vista as chamadas áreas de desenvolvimento integrado propunha-se o seguinte:

"Lançamento, a muito curto prazo, de algumas experiências concretas de desenvolvimento regional, através da montagem de uma es trutura administrativa que permita garantir, em termos democráticos, o planeamento e a gestão descentralizada a nível de grupos de concelhos, em áreas integradas, das actividades primária, secundária e terciária".

No capítulo respeitante ao planeamento e reorganização da econo

mia declarava o Governo considerar estarem "reunidas condições potenciais para efectivar, em Portugal, a construção histórica de uma economia de transição desde que se "promovesse e consolidasse, nomeadamente:

- "A possibilidade de concretizar e efectivar os mecanismos reais do planeamento, descentralizando e participando, o que será feito de imediato".

Na introdução do enunciado das políticas sectoriais afirmava-se que, no respeitante às combinações produtivas, seria atribuída maior prioridade aos projectos que, normalmente, concorressem pela sua localização para a correcção dos desequilíbrios regionais.

E, no sector da Agricultura, quando se enunciavam as medidas a tomar, no domínio administrativo, afirmava-se que: "a descentralização e regionalização imediata dos serviços, a criação de um serviço de extensão agrária e eficaz e a revisão dos mecanismos de controlo e concessão de créditos, constituirão as principais linhas" da reestruturação do Ministério da Agricultura e Pescas.

No capítulo sobre Segurança Social retomava-se expressamente o tema afirmando que "os princípios de integração, descentralização e participação estão subjacentes na concepção da estrutura orgânica prevista", acrescentando-se que "sem prejuízo da relevância dos outros princípios, há que ter em particular atenção as exigências do princípio da descentralização participada".

O tema das desigualdades regionais e da desconcentração das formas de actuação volta a ser considerado no capítulo sobre o Ambiente.

E é interessante verificar que em diversos capítulos se propunha acções de cooperação inter-departamental para o prosseguimento de vultosas acções.

## II. 17 - As bases da orgânica do Ministério do Plano e Coordenação Económica (1977)

Pelo Decreto-Lei nº 55/77 (18/12) são definidas as atribuições

e competências do Ministério do Plano e Coordenação Económica e lançadas as bases da sua orgânica.

Entre outros é-lhe atribuída a responsabilidade de "desenvolver os mecanismos de participação, nomeadamente sócio-profissionais e regionais, no planeamento em todas as suas fases (...)"!

II. 18 - O sistema e a orgânica de planeamento e a composição do Conselho Nacional do Plano (1977)

A lei nº 31/77 (23/5) que definiu o sistema e a orgânica de planeamento estabelece que, no âmbito das regiões-plano, a coordenação da elaboração do Plano Nacional será exercida pelos órgãos que, para o efeito, venham a ser instituídos, ficando o Governo de promover "a criação e estruturação de departamentos regionais de planeamento nas regiões-plano".

A estes departamentos "incumbirá a preparação e acompanhamento da execução do respectivo plano regional", ficando "na dependência do Ministério responsável pelo planeamento".

As competências que lhes foram definidas são as seguintes:

- a) O estudo das perspectivas e metas de desenvolvimento das respectivas regiões;
- b) A formulação de orientações gerais que assegurem a coerência dos programas do Governo Central nas regiões com as acções de carácter regional e local;
- c) A preparação dos planos regionais, nomeadamente compatibilizando os planos de acção para áreas integradas, os planos de empresas públicas regionais e os planos das autarquias locais;
- d) A articulação dos serviços públicos regionais para efeitos de planeamento;
- e) O acompanhamento da execução dos planos regionais mediante a elaboração de relatórios anuais e final.

E, no que respeita à representação regional no Conselho Nacional

do Plano, órgão máximo de coordenação da elaboração do Plano, esta belece-se que haverá "dois representantes de cada região administrativa a eleger pelas respectivas assembleias regionais de entre os seus membros".

Por despacho de 23 de Dezembro de 1977 (in D.R. II série de 12 de Janeiro de 1978) o Ministro do Plano e Coordenação Económica determinou a "organização de núcleos técnicos para as Regiões Norte-Interior, Centro-Interior e Alentejo" encarregados de "assegurar a preparação e controle de execução dos planos de desenvolvimento regional", que não chegaram a ser instituídas.

Pouco depois pelo Despacho Normativo nº 91/78, de 27 de Março (in D.R. de 12 de Abril) foi determinado pelo Secretário de Estado do Planeamento que o D.C.P. promovesse a "urgente preparação da proposta relativa às regiões-plano e respectivo esquema dos órgãos de planeamento regional, à luz das disposições constantes da Lei nº 31/77, de 23 de Maio".

Tal proposta, da responsabilidade do Departamento Central de Planeamento, viria a ser posteriormente apresentada na Assembleia da República pelo grupo parlamentar do Partido Socialista, adoptando quase integralmente aquela versão, a que adiante se fará referência.

## II. 19 - O Plano de Médio-Prazo (1977-80)

O I Governo Constitucional apresentou à Assembleia da República, em Junho de 1977, uma proposta de lei, que não chegou a ser discutida, contendo as grandes opções correspondentes ao Plano para 1977/80, acompanhadas de relatórios diversos, entre os quais se contava um sobre política regional.

Reconhecia-se "a insuficiência das actuais estruturas de participação a nível de planeamento regional" afirmando-se que o Governo pretendia "fazer uma auscultação dos diferentes interesses locais, promovendo o debate dos problemas e perspectivas de desenvolvimento regional". Dizia-se, ainda, que o Governo concebia "o Plano como um processo dinâmico e aberto, capaz de integrar em Planos Anuais as medidas que forem sendo exigidas para a consecução dos

objectivos definidos".

No capítulo intitulado "leitura sucinta da realidade" afirmava-se:

"Os desequilíbrios regionais, além de constituírem uma das manifestações mais claras de desigualdade de oportunidades, contribuem para o insuficiente e desigual aproveitamento dos recursos próprios de cada região, com repercussão negativa nas condições de vida dos habitantes das regiões menos favorecidas e consequências também negativas no modelo geral de desenvolvimento do País". Apontava-se, ainda, como objectivo a prosseguir a médio prazo a correcção dos desequilíbrios regionais. Reconhecia-se também que, no domínio da Administração Pública, se impunha "a desconcentração e descentralização de funções para níveis adequados, por forma a permitir a celeridade dos processos de decisão e o melhor ajustamento das soluções aos condicionalismos locais e regionais, assim como o desenvolvimento das formas institucionais de participação e planeamento regional, como meios de dinamização das regiões para o seu próprio desenvolvimento".

Afirmava-se que a execução do plano requeria uma organização do Estado descentralizada, desburocratizada e sem rotinas de funcionamento. Prometia-se, ainda, "re-estruturar a administração pública, de modo a aproximar os serviços das populações e aumentar as atribuições e competências das autarquias locais, dotando-as com os correspondentes meios humanos e financeiros".

E, no capítulo relativo à estratégia de desenvolvimento regional dizia-se que:

"A exigência de um implemento descentralizador do Plano, sob o ponto de vista regional, terá de traduzir-se na capacidade executiva dos níveis regional e local. A criação dessa capacidade a nível regional permitirá que as regiões sejam dotadas de meios financeiros para realização de projectos, havendo, contudo, que estudar as soluções adequadas que poderão ser adoptadas neste campo. A nível local, o problema prende-se com o reforço de capacidade técnica e financeira dos municípios".

E mais adiante:

"Os planos regionais deverão ser o resultado dum processo de mocrático, impondo-se que, para tal, exista uma orgânica regional adequada, ou seja que, salvaguardando o princípio da coordenação central que compete, em última instância, ao Governo, permita a intervenção das instituições regionais e locais em todas as fases do processo de desenvolvimento regional".

## II. 20 - Projecto sobre regiões administrativas (1977)

O grupo parlamentar do Partido Comunista Português apresentou em 1977 na Assembleia da República um projecto de lei visando a institucionalização das regiões administrativas.

Preconizava a existência de sete regiões (Minho, Douro e Trás-os-Montes; Porto; Beira; Estremadura e Vale do Tejo; Lisboa; Alentejo; e Algarve) tendo como órgãos representativos, nos termos constitucionais, a Assembleia Regional, a Junta Regional e o Conselho Regional.

Este projecto de diploma conferia designadamente à Assembleia Regional, órgão deliberativo, a aprovação dos planos de desenvolvimento da região e dos programas de actividade e respectivos orçamentos, a deliberação sobre ligações de transportes e a representação a nível central dos interesses regionais.

A Junta Regional, órgão executivo, caberiam, entre outras, competências no domínio da criação de empresas públicas, da construção e manutenção de rodovias e de estabelecimentos de ensino médio e secundário, e delimitação das áreas objecto de controlo urbano.

Por sua vez para o Conselho Regional órgão consultivo representante das organizações profissionais, económica, sociais e culturais, reservam-se essencialmente funções relacionadas com a emissão de pareceres sobre matérias de interesse da região, em particular no que toca aos planos de desenvolvimento, de actividades e de distribuição de verbas aos municípios.

II. 21 - A Lei Orgânica do Ministério da Administração Interna  
(1977)

Pelo Decreto-Lei nº 342/77 (19/8) é definido o âmbito da actividade do Ministério da Administração Interna, na qual se insere:

"A articulação da administração local com os departamentos centrais envolvendo nessa articulação tarefas de coordenação, estudo e execução de medidas de apoio e enquadramento, além de, por via de uma adequada inspecção, garantir a tutela que, relativamente aquela administração, é competência do Governo".

Dá-se publicamente conta de que é necessária uma desconcentração para a "real aproximação entre os centros de decisão e os interesses locais", cabendo a "órgãos externos de coordenação técnica regional com os quais, como o próprio nome indica, se pretende delimitar tão rigorosamente quanto possível a respectiva área de actuação, de forma a evitar duplicações com outros departamentos do Estado".

São criados três serviços centrais:

- a) - A Direcção-Geral da Acção Regional e Local, com funções normativas visando a garantia de compatibilização dos planos e programas municipais e de estudo e proposta de medidas relativas às finanças locais;
- b) - O Gabinete de Apoio às Autarquias Locais- com funções de coordenação, estudo e execução de medidas de apoio às autarquias, nomeadamente do campo administrativo e de gestão de funcionários;
- c) - A Inspeção-geral de Administração Interna com funções ligadas ao exercício da tutela inspectiva do Governo sobre a administração local.

Como órgãos externos, são criadas as comissões de coordenação técnica regional cuja competência e área de actuação foram regulamentadas posteriormente.

Nelas se consideram integrados os serviços das comissões regionais

de planeamento, "em tudo o que respeite às suas funções de coordenação de apoio técnico às autarquias".

Quando se estabelece a competência da Direcção-Geral da Acção Regional e Local afirma-se expressamente, que ela deve colaborar com os municípios e a orgânica do planeamento na elaboração dos planos previstos na lei", estabelecer as ligações adequadas com as autarquias no domínio da programação e execução dos respectivos planos"; "compatibilizar as propostas de programas elaboradas pelas autarquias" e, entre outras" promover e sistematizar a assessoria técnica da elaboração de projectos e programas das autarquias locais".

## II. 22 - A chamada "Lei das Autarquias" (Lei nº 79/77, de 25/10)

Esta lei define as atribuições das autarquias locais e as competências dos respectivos órgãos; estabelece que são atribuições das mesmas tudo o que diz respeito aos respectivos interesses e, designadamente as de administração de bens próprios colocados sob a sua jurisdição, as de fomento, as de abastecimento público, as de salubridade pública.

As competências dos diversos órgãos são numerosas e apontam na direcção de uma substancial devolução de poder às autarquias locais. Salientam-se, pela sua generalidade, as seguintes competências da Assembleia Municipal:

"Pronunciar-se e deliberar sobre todos os assuntos que visem a prossecução de interesses próprios da autarquia".

Estabelece-se, ainda que, enquanto não estiverem instituídas as regiões subsistirá a divisão distrital, havendo, em cada distrito, uma assembleia distrital, com funções deliberativas, e um conselho distrital.

São, entre outras, competências da assembleia distrital:

- "promover a coordenação dos meios de acção distritais";
- "deliberar sobre a criação ou manutenção de serviços que, na área do distrito, apoiem tecnicamente as autarquias";
- "dar parecer sobre a criação de zonas de fomento agrícola, in-

dustrial e turístico, bem como incentivar o desenvolvimento económico e social do distrito";

- "promover actividades que visem o desenvolvimento dos sectores produtivos";

E consagram-se dois princípios gerais:

- 1) O da independência, segundo o qual "os órgãos das autarquias locais são independentes dentro do âmbito da sua competência e as suas deliberações só podem ser suspensas, modificadas, revogadas ou anuladas pela forma prevista na lei".
- 2) O da especialidade, segundo o qual "os órgãos do poder local só podem deliberar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições das respectivas autarquias.

## II. 23 - O Programa do II Governo Constitucional

Este programa foi submetido à Assembleia da República e aprovado em Fevereiro de 1978.

Constituiu uma das "grandes linhas de orientação política" a seguinte:

- "Intensificação dos esforços tendentes a assegurar uma crescente participação dos cidadãos na vida colectiva e a promover uma descentralização efectiva das instituições políticas e administrativas, tendentes à consolidação de um genuíno poder local democrático".

Reafirmava-se o espírito que, consagrado na Constituição e traduzido nos estatutos provisórios respectivos, concede larga autonomia aos arquipélagos dos Açores e da Madeira. Para a sua concretização efectiva o II Governo procuraria acelerar a transferência dos serviços periféricos e a devolução de poderes até então cometidos à Administração Central ao mesmo tempo que promoveria a descentralização económica, apoiando o desenvolvimento regional" pelo esforço convergente do Governo da República e dos governos regionais, sem prejuízo da autonomia das regiões e no espírito do reforço da solidariedade nacional".

No capítulo sobre o Poder Local propunha-se, entre outras as seguintes medidas:

- 1) - Organização das grandes áreas metropolitanas de Lisboa e Porto;
- 2) - Apoio à intensificação das associações e federações de municípios;
- 3) - Progressiva redução ou supressão da intervenção dos serviços locais do Estado que possam com vantagem ser substituídos pela entrega das respectivas atribuições, por transferências ou delegação, às autarquias locais, ou respectivas federações e associações;
- 4) - Redefinição dos órgãos de apoio técnico às autarquias, designadamente dos G.A.T.s;
- 5) - Associação dos municípios à concepção e execução dos planos de desenvolvimento regional;
- 6) - Valorização e revitalização do regionalismo que permita combater o hipertrofismo de Lisboa e Porto, estimulando o crescimento de outros polos urbanos.

No capítulo sobre a reforma Administrativa apontavam-se como deficiências da estrutura dos serviços e sua organização, nomeadamente:

- a) A excessiva concentração geográfica de serviços na capital e reduzido número em outros centros urbanos;
- b) A excessiva centralização de poderes de decisão e autoridade dos órgãos da Administração Central;
- c) A excessiva concentração de poderes de decisão nos níveis mais elevados de hierarquia.

No mesmo capítulo e a propósito dos atributos de administração pública afirmava-se o direito dos cidadãos de participar, nos termos da lei, nos negócios públicos ao nível nacional, regional e local.

Dizia-se que a reforma administrativa deveria "assegurar uma mais efectiva participação e dinamização dos cidadãos na Administração" e promover "uma mais ampla descentralização das estruturas administrativas, com vista à obtenção de um aparelho administrativo mais racional e, portanto, mais eficiente".

Quanto às realizações específicas do Ministério da Reforma Administrativa, no domínio da estrutura da administração pública, apontavam-se, entre outros:

- 1) "Valorização e revitalização dos serviços periféricos, mediante o estudo e adopção de um conjunto articulado de providências de desconcentração de natureza global que permitam combater a hipertrofia de Lisboa e estimular o crescimento das outras cidades e agregados populacionais";
- 2) "Ampla descentralização tendente a compensar a hipertrofia do Estado com o reforço da autonomia das autarquias locais;
- 3) Prática e reforço da descentralização institucional".

Entre as realizações do mesmo ministério, em colaboração com os das Finanças e Plano e da Administração Interna, prometia-se a "publicação de um livro branco com as várias hipóteses alternativas de regionalização, após o lançamento de questionários, inquéritos, sondagens e estudos, referindo sempre a necessária relação - plano e regiões administrativas, a fim de colher os dados indispensáveis à apresentação de uma proposta final à Assembleia da República"(Obs. - Supõe-se que em vez de regionalização se queria divisão regional o que manifestamente não é a mesma coisa).

No grande capítulo sobre a "Organização da economia" afirmava-se, nomeadamente, que "o desenvolvimento harmonioso dos sectores e regiões será garantido pelo Plano, que orientará, coordenará e disciplinará a organização económica e social do País, assegurando o mais racional aproveitamento dos escassos recursos disponíveis e garantindo condições a um mais rápido desenvolvimento que permita alcançar os níveis requeridos pelo nosso processo de adesão às comunidades económicas europeias".

Estabelecia-se, todavia, uma definição de prioridades, quando ao caracterizar a estratégia do desenvolvimento se dizia:

..."a nova estratégia de desenvolvimento tem também de decorrer da necessidade de superação dos desequilíbrios económicos de fundo que marcam a nossa situação: o desequilíbrio expresso numa grave situação de desemprego estrutural, o desequilíbrio externo e os desequilíbrios regionais. Nenhum processo de crescimento é viável se não atender em particular aos dois primeiros". E propunha-se que a gradual correcção das assimetrias regionais existentes se conseguisse através de uma política de localização de investimentos (adequada).

Enaltecia-se a importância do ordenamento do território como meio de ultrapassar os desequilíbrios regionais considerados estruturais e passíveis de correcção apenas num horizonte de longo prazo. E sublinhava-se a importância do aproveitamento dos recursos locais como mola de desenvolvimento das áreas mais remotas.

Prometia-se submeter à Assembleia da República uma proposta de delimitação das regiões-plano previstas na Constituição e dos órgãos de planeamento que as deverão integrar, considerando-se esta medida como "requisito necessário para a definição de uma estratégia de desenvolvimento regional que será considerada no âmbito do Plano a médio prazo".

Na parte das políticas sectoriais e no tocante à Indústria e Energia enunciava-se como medida a promoção da "descentralização regional da indústria, seleccionando áreas preferenciais para investimento e acelerando a constituição de parques industriais no quadro de uma política de ordenamento do território".

No capítulo com o título "Responder às necessidades básicas da população e promover a qualidade da vida", no sector relativo à Administração Interna, propunha-se, nomeadamente:

- 1) Proceder à regulamentação das comissões de coordenação técnico regional, com âmbito de actividades alargado e polivalente em proveito específico das áreas que lhes estão afectas;
- 2) Reforçar-se a capacidade técnica das autarquias por via da

institucionalização dos G.A.T..

- 3) Prosseguir os trabalhos em curso sobre o ordenamento do território para correcção das assimetrias regionais.

Mas, já de novo, apareceram sinais de hesitação quanto aos níveis da administração a privilegiar.

Surge, então, a proposta de estudo de medidas para reforçar a capacidade técnica e financeira dos órgãos de administração distrital, "como experiência que, entretanto, haverá interesse em aprofundar, de consolidação ao poder local em nível e área supramunicipais".

Na parte da "Educação e cultura" e no que respeita à regionalização somente as regiões autónomas são objecto de uma referência relativa à transferência dos serviços periféricos do respectivo Ministério.

Na parte relativa à "Segurança social e saúde" afirma-se como intenção:

"A organização de um sistema unificado, descentralizado e participado de segurança social, envolvendo a estruturação progressiva de um novo aparelho orgânico e funcional, a todos os níveis de actuação do sector; uma efectiva descentralização, desconcentrando os poderes decisórios e aproximando das concretas necessidades da população as respostas devidas pelo sector; a institucionalização de estruturas de participação por forma que as entidades interessadas na acção do sector possam intervir na definição das carências nas propostas de solução e no exercício da gestão".

E, no mesmo capítulo diz-se, expressamente como medida organizacional global se propõe elaborar a lei orgânica da Secretaria de Estado da Saúde, "que será enformada pelos princípios de descentralização, da regionalização e da integração nos diversos níveis e da hierarquia destes".

No capítulo, relativo à política de habitação, obras públicas e ambiente refere-se que "... se impõe a promoção da desconcentração e

descentralização da administração urbanística, complementada com uma coordenação interdepartamental a nível regional dos serviços que têm implicação no uso e reorganização do território". Prometia-se, também, " A regionalização dos órgãos da administração pública no sector habitacional, estimulando e apoiando as realizações das câmaras municipais no contexto de um planeamento habitacional a nível nacional".

Mas, afirmava-se, logo a seguir:

"A realização de infra-estruturas e equipamento sociais terá de se inserir na problemática do desenvolvimento regional e do ordenamento do território articulado a nível nacional pelo Plano. Nessa óptica, a execução de programas de obras públicas deverá vir a competir de forma uniforme exclusivamente ao Ministério da Habitação e Obras Públicas, o que obrigará a alteração da orientação em certas áreas".

Apontava-se, ainda, na secção relativa ao ordenamento físico e ambiente "a necessidade de estabelecer uma política de ordenamento físico do território, a formular em ligação e a partir das autarquias municipais no âmbito do Plano, de forma coerente com os grandes objectivos nacionais e o desenvolvimento regional".

Indicava-se como necessária a promoção do "desenvolvimento descentrado das estruturas de planeamento urbanístico" e "o apoio ao processo de descentralização desde logo ao nível municipal, com o reforço dos meios financeiros, técnicos e executivos que permita, nomeadamente, uma permanente ligação do planeamento urbanístico local à gestão do mesmo".

Na secção respeitante à Habitação referia-se a intenção de promover "a institucionalização de órgãos técnicos a nível regional que coordenem a actuação dos vários serviços nos domínios do equipamento rural e urbano, saneamento básico e viação rural, visando uma melhor articulação da administração local e da Administração Central".

II. 24 - A preparação de um Plano de Médio Prazo para 1979-1984  
(1978)

Como não chegaram a ser discutidas na Assembleia da República as grandes opções para o período de 1977-80 constantes de uma proposta do I Governo Constitucional o II Governo Constitucional assumiu o compromisso de apresentar um relatório definidor das linhas a que deveria obedecer o Plano a Médio Prazo para 1979-1984.

Para a sua preparação, são criados, por despacho do Secretário de Estado do Planeamento (D.L. nº 146/78,28/6) vários grupos de trabalho, entre os quais estava um, encarregado do domínio do desenvolvimento regional.

Ele era composto por representantes de diversos Ministérios, Secretarias de Estado e outros departamentos do Governo Central, sem qualquer delegado ou técnico regional.

Deveria, entre outras funções:

- "analisar, na óptica de longo prazo, os principais problemas regionais e definir as perspectivas e condicionantes sectoriais ao desenvolvimento regional, no quadro das orientações estabelecidas pelo Governo (...);
- "formular as perspectivas gerais de enquadramento que servirão de base a um documento sobre objectivos, estratégias e medidas de política regional a elaborar pelo Departamento Central de Planeamento, na perspectiva da regionalização do Plano".

II. 25 - As "Grandes Opções" do Plano para 1978

A lei nº 26/78 (8.6) estabelece as grandes opções do Plano para 1978. As referências à política regional limitam-se, num sector ou noutro, a assegurar uma hierarquia de equipamentos ou a encorajar a participação comunitária na resolução dos problemas que se apresentarem.

A medida de maior vulto é a que, no capítulo sobre política de investimento refere a incentivação "A descentralização regional dos

investimentos, no quadro de uma política de ordenamento do território".

## II. 26 - O Programa do III Governo Constitucional (1978)

Em Setembro de 1978 o III Governo Constitucional apresenta à Assembleia da República o seu programa, por esta rejeitado. Não obstante este facto, considera-se de interesse referir as respectivas propostas e linhas de orientação, de algum modo inseridas na mesma ordem de questões equacionadas por governos precedentes e posteriores.

Um dos objectivos essenciais da acção governativa prendia-se com o reforço das "estruturas do poder local tornando mais eficiente e actuante a gestão das autarquias através da concessão dos meios adequados; contribuindo assim para a necessária descentralização e desconcentração de serviços e do processo da tomada de decisões ao nível da Administração Pública".

A política regional pautar-se-ia pela "ponderação de objectivos de um desenvolvimento regional mais equilibrado no processo de selecção de investimentos" e "prosseguimento dos estudos relativos a projectos de desenvolvimento regional de certas zonas do país", em paralelo com a "revisão do esquema de incentivos financeiros, nomeadamente fiscais, ao desenvolvimento das regiões menos industrializadas".

Uma das acções a implementar seria a de corrigir as "assimetrias regionais na implantação do aparelho produtivo industrial tendo em conta as aptidões específicas das diferentes regiões e visando a sua dinamização económica".

Afigurava-se ainda importante "o estabelecimento de uma política de ordenamento físico do território, em íntima ligação com os órgãos locais".

Em matéria de medidas de âmbito regional e local prometia-se também apresentar na Assembleia da República uma proposta de lei de delimitação das regiões-plano e respectiva orgânica, assim como:

- "fomentar a constituição das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto como associações de Municípios interessados na gestão comum de determinados sectores específicos da Administração";
- "elaboração do Livro Branco sobre a regionalização em Portugal visando a discussão por todos os sectores e público em geral das linhas mestras da política de descentralização, divisão regional e controlo democrático do poder";
- "regulamentar urgentemente as comissões de coordenação técnica regional que, como órgãos externos do MAI assumirão por descontração de funções papel importante, em especial na dinamização e coordenação dos Gabinetes de Apoio Técnico às Câmaras Municipais, no acompanhamento das acções de planeamento ao nível dos agrupamentos de Municípios....";
- "reforçar e diversificar o apoio técnico... através da institucionalização por diploma legal dos Gabinetes de Apoio Técnico, numa perspectiva de órgãos dependentes das autarquias locais, embora em fase inicial a sua dinamização e suporte financeiro sejam da competência do MAI".

## II. 27 - O Programa do IV Governo Constitucional (1978)

Este programa foi presente à Assembleia da República em Dezembro de 1978, e nas suas "linhas gerais da acção política" reafirma-se que "não olvidará também as novas instituições de poder local que, a partir das suas naturais origens, deverão contribuir para a edificação da democracia portuguesa, pela crescente participação efectiva dos povos".

Relativamente à política de desenvolvimento, em matéria de estratégia regional salienta-se que a "problemática da descentralização de verá merecer significativa atenção, tencionando-se, na medida das possibilidades orçamentais, atenuar as diferenças entre a avaliação privada e a avaliação social de programas ou projectos de interesse prioritário para as regiões", ao passo que a "correção das desigualdades regionais estará, naturalmente dependente dos progressos que forem conseguidos em matéria de infra-estruturas económicas e sociais, em face da escassez de recursos". Nesta óptica, e apesar

das condicionantes existentes, propunha-se o Governo lançar as "bases de uma política de reordenamento do território que se harmonize com as restantes políticas, combatendo o fenómeno da excessiva concentração urbana, incentivando a fixação de pessoas em centros que formem uma rede urbana devidamente hierarquizada, e fomentando pólos de desenvolvimento".

No campo de Poder Local os objectivos programáticos consubstanciavam-se designadamente nas metas seguintes:

- "Concretização da autonomia financeira das autarquias locais no desenvolvimento da lei das Finanças Locais";

- "Apresentação de uma proposta de lei de revisão da Lei nº 79/77, de 25 de Outubro, que defina as atribuições das autarquias locais e as competências dos respectivos órgãos";

- "Apoio às autarquias locais com vista a contribuir para a melhor eficiência da sua acção", designadamente mediante o "reforço de capacidade técnica das autarquias locais através dos Gabinetes de Apoio Técnico - GATs - cuja institucionalização continuará a ser promovida numa perspectiva evolutiva de serviços dependentes das autarquias locais";

- "Continuação dos estudos sobre a regionalização e a definição de estruturas e regime das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto em colaboração com as entidades interessadas";

- "Dinamização das fórmulas institucionais de cooperação entre municípios, designadamente associações e federações".

No domínio das actuações sectoriais confluentes com o Poder Local salientam-se no programa governativo as do âmbito da Educação e Investigação Científica em que se declara que o "reforço do poder local, nomeadamente através do aumento da capacidade financeira das autarquias, implica a definição das funções que devem passar para a sua responsabilidade; no domínio do ensino e do desporto, julga-se ser de estimular maior envolvimento local em ambos os sectores e nas actividades de ocupação de tempos livres".

No âmbito do Ordenamento Físico e Ambiente destacam-se as medidas tendentes a:

- " Promover a execução, de forma sistemática e descentralizada, do estudo de planos gerais de ordenamento físico do território bem como a constituição de um banco de dados que permita manter permanentemente actualizados esses planos";
- " Definir as linhas programáticas e a política geral de saneamento básico e pô-la em prática, em ligação com as autarquias " e ainda "coordenar e projectar a execução dos sistemas regionais e inter-regionais de saneamento básico em ligação com os orgãos nacionais e regionais interessados".

## II. 28 - A Lei das Finanças Locais (1979)

A lei nº 1/79, de 2 de Janeiro, veio introduzir um novo regime financeiro para as autarquias que constitui um marco fundamental no processo de consolidação das estruturas e autonomia locais, com particular relevância para os municípios. Além de canalizar maiores reursos financeiros e de proporcionar uma mais justa repartição de meios entre o Estado e as Autarquias, a Lei das Finanças Locais trouxe uma substancial objectividade aos mecanismos e critérios de distribuição, com dispensa da longa e complexa tramitação inerente ao sistema que anteriormente vigorava, cujas características essenciais residiam na afectação casuística de verbas. Por outro lado, vem conferir aos executivos municipais um significativo incremento de dignificação funcional e de poder de iniciativa, permitindo-lhes em simultâneo uma acrescida capacidade no planeamento e programação das actividades a desenvolver.

O novo sistema proíbe as anteriores formas de financiamento através de subsídios ou comparticipação e aboliu os adicionais que incidiam sobre as contribuições e impostos estaduais.

As receitas dos municípios, para além das que se podem considerar próprias (provenientes da cobrança relativa a bens ou serviços municipais, mais-valias, taxas, multas, derramas, etc), decompõem-se essencialmente em três rubricas fiscais, de harmonia com o artigo 59. da Lei:

- a) O montante cobrado, no respectivo município através da contribuição predial rústica e urbana, e dos impostos sobre veículos, turismo e serviço de incêndios;
- b) A participação num montante global constituído pelo produto da contribuição industrial e dos impostos profissional, complementar, de capitais, de sucessões e doações e sisa, tomando-se como critérios de distribuição o número de habitantes, a área e as capitações dos impostos directos;
- c) A participação num fundo de equilibrio financeiro, repartido com base no número de habitantes e freguesias, área, e carências (em domínios ligados às infra-estruturas e equipamentos básicos).

Paralelamente às receitas próprias do mesmo tipo das dos municípios, as freguesias dispõem de uma dotação atribuída por estes, de valor não inferior a 5% do recebido pela respectiva autarquia municipal através da alínea b) acima referida.

Por último, dada a sua existência transitória e enquanto as regiões administrativas não estiverem instituídas, os distritos são dotados por uma verba inscrita no Orçamento Geral do Estado, podendo ainda cobrar taxas pela prestação de serviços e pela emissão de licenças.

## II. 29 - Projecto sobre regiões-plano e orgânica de planeamento regional (1979)

Por iniciativa do grupo parlamentar do Partido Socialista foi presente em 1979 à Assembleia da República um projecto de lei, não discutido, que visava instituir e implementar as regiões-plano e a orgânica regional de planeamento (projecto nº 226/I, in Diário da A. R. de 22 de Março), " tendo em vista o desenvolvimento equilibrado e harmonioso do território nacional, com base nas potencialidades e nas características geográficas, naturais, sociais e humanas".

Quanto à delimitação territorial do continente previa a existência de sete regiões-plano: Norte Litoral; Norte Interior; Beira Litoral; Beira Interior; Estremadura e Vale do Tejo; Alentejo; e Algarve. Re

lativamente às áreas metropolitanas, admitidas na Constituição da República, preconizava-se que se consideram como zonas integradas de planeamento dentro da região-plano em que se situam.

Em cada uma das regiões-plano o projecto estipulava a criação de um Departamento Regional de Planeamento encarregado da preparação e execução dos planos regionais, tendo em linha de conta os planos e programas das autarquias locais e a participação dos órgãos representativos da região através de um Conselho Regional de Planeamento, de funções consultivas, que reuniria representantes das autarquias municipais, do sector público e das organizações económicas, profissionais, sociais e culturais.

## II. 30 - A institucionalização dos Gabinetes de Apoio Técnico (1979)

Os Gabinetes de Apoio Técnico vinham funcionando em moldes provisórios. Aguardava-se de há muito a sua institucionalização, consagrada finalmente no decreto-lei nº 58/79, de 29 de Março, alterado por ratificação da Assembleia da República em diversos artigos do seu articulado pela Lei nº 10/80, de 19 de Junho.

De acordo com estes diplomas os "GAT dependem transitoriamente do Ministro da Administração Interna enquanto não for possível formalizar outro modo de integração de carácter descentralizado, nomeadamente a sua inserção em associações ou federações de municípios"; mediante decisão das assembleias municipais respectivas os municípios podem optar por esta solução, sucedendo assim à Administração Central nos direitos e obrigações para com os Gabinetes de Apoio Técnico.

Têm como atribuições assessoriar tecnicamente os municípios que se integrem na respectiva área de actuação, competindo-lhes: emitir pareceres, elaborar projectos de obras ou de outros empreendimentos, fazer inventários de carências em matéria de equipamentos e infra-estruturas, para além de efectuarem outros estudos e planos que lhes sejam solicitados.

Cabe aos municípios estabelecer o programa de actividades dos GAT's, acompanhar a sua execução e definir as prioridades das acções a desenvolver.

II. 31 - A delimitação da actuação das Administrações Central, Regional e Local em matéria de investimentos (1979)

Em cumprimento do disposto no artº 10º da Lei das Finanças Locais o IV Governo Constitucional apresentou à Assembleia da República uma proposta de lei (nº 241/I, Diário da A.R. de 3 de Maio de 1979) destinada a delimitar as actuações de investimentos de âmbito central, regional e local.

Os objectivos visados com a referida proposta prendem-se essencialmente com a necessidade de clarificar e distribuir funções entre os diferentes níveis da Administração, em áreas importantes dos investimentos, nos múltiplos aspectos de que estes se revestem.

A proposta "foi estruturada com base numa série de actuações em que se desdobra a actividade de investimentos (planeamento, programação aprovação de projectos, financiamento e execução, gestão e manutenção de equipamentos) considerando ainda a gestão de determinados serviços ... e abrange basicamente a concretização física de infra-estruturas e equipamentos físicos que constituem o sector tradicional da actividade investidora do Estado".

Em virtude da exoneração do IV Governo esta proposta de lei ficou sem efeito, embora tivesse sido retomada na grande maioria do seu articulado pela Assembleia da República (decreto nº 252/I, in Diário da A.R. de 30 de Agosto de 1979) na sequência dum projecto apresentado pelo grupo parlamentar do PCP.

Em linhas gerais transfere para os municípios a responsabilidade pela elaboração, aprovação e financiamento dos planos directores, dos planos de ordenamento municipal, e dos planos gerais, parciais, e de pormenor sob reserva de parecer dos serviços centrais acerca dos três primeiros planos referidos, e bem assim, em matéria de projectos relativos a abastecimento de água, rede de esgotos, tratamento de lixos, entre outros.

Por outro lado, confere às autarquias municipais um vasto campo de actuações, nos aspectos de planeamento, programação, aprovação de projectos, financiamento, execução, gestão, manutenção e funcionamento, designadamente no âmbito de equipamento rural e urbano, ha-

bitação, infraestruturas de saneamento básico, transportes, viação rural, obras de hidráulica, equipamentos (escolas, sociais, desportivas e culturais) e energia eléctrica. Para alguns subsectores a competência dos municípios não inclui a gestão e o funcionamento, como seja o caso das unidades de atendimento dos centros comunitários de saúde ou dos estabelecimentos de ensino básico.

Nos termos do projecto de diploma os municípios podem constituir as sociedades destinadas a prosseguir objectivos específicos de planeamento e programação em sectores compreendidos na esfera das suas atribuições e na da prestação de apoio técnico, de construção de infraestruturas, e de criação de empresas públicas intermunicipais.

O projecto em análise comete à Administração Central as funções de: aprovação, divulgação e fiscalização de normas e regulamentos relativos a investimentos, emissão de pareceres sobre planos e projectos, e apoio técnico às acções de planeamento e programação, em virtude de não se terem instituído ainda as regiões administrativas, para além das restantes actuações que não sejam da responsabilidade das autarquias locais.

## II. 32 - O Programa do V Governo Constitucional (1979)

Este programa, apreciado pela Assembleia da República em Agosto de 1979, entre as "perspectivas globais da acção governativa" considerava "indispensável caminhar para um horizonte de descentralização de decisões políticas, pelo estabelecimento progressivo de uma rede operacional que ligue o Poder Central às várias redes do poder local (autarquico, distrital, regional) e que actue, por um lado, como transmissor sem estrangulamentos das decisões tomadas a nível central e, por outro lado, faça chegar à Administração Central as legítimas aspirações da população". Por outro lado entendia-se que "se devem dar os passos necessários para a modificação da estrutura exigida pela desconcentração de decisões técnicas. Só assim será possível encarar com realismo a diversidade, tão rica em potencialidades, das várias zonas do País e responder com rapidez às exigências reais e legítimas das populações. Tal desconcentração permitirá diminuir a excessiva carga que neste momento pesa sobre a Administração Central e reforçar a dedicação e o sentido da responsabilidade de todos".

No domínio da Administração Local definiram-se como objectivos primordiais "promover um adequado estímulo à desconcentração e regionalização das estruturas de decisão e ao fortalecimento do poder local", já que urgia "implementar uma política de desconcentração e descentralização de funções para níveis intermédios da Administração".

No âmbito das medidas a concretizar, neste domínio, figuravam:

- "Promover a desconcentração de funções administrativas para o nível regional através da reestruturação das comissões regionais de planeamento, adaptando-as aos novos condicionamentos resultantes da lei nº 1/79 e do Decreto-Lei nº 58/79.

- "Proceder à aplicação progressiva da lei das finanças locais, tendo em vista o aproveitamento integral e integrado dos meios financeiros disponíveis.

- "Contribuir para o reforço da capacidade técnica das autarquias locais, em especial mediante o aperfeiçoamento dos serviços de apoio técnico (GATs, colocados à disposição dos municípios...".

## II. 33 - A criação das Comissões de Coordenação Regional (1979)

Embora previstas no decreto-lei nº 342/77, de 19 de Agosto, as Comissões de Coordenação Regional (CCR) viriam a ser instituídas somente dois anos depois, por via do decreto-lei nº 494/79, de 21 de Dezembro.

Este diploma criou, como órgãos externo do Ministério da Administração Interna, dotados de autonomia administrativa e financeira, as Comissões de Coordenação Regional do Norte (com sede no Porto), do Centro (Coimbra), de Lisboa e Vale do Tejo (Lisboa), do Alentejo (Évora), e do Algarve (Faro) - que sucedem às antigas Comissões Regionais de Planeamento - definindo-se-lhes as áreas de actuação e as alterações e competências dos respectivos órgãos.

Entre as suas atribuições genéricas salientam-se as que se relacionam com a "coordenação e compatibilização de acções de apoio técnico

co, 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".

Como órgãos as CCR compreendem: Presidente, Vice-Presidente, Conselho Administrativo, Conselho Consultivo Regional e Conselho Coordenador Regional.

Ao Conselho Consultivo, formado pelo presidente da CCR e por um representante de cada agrupamento de municípios, compete emitir parecer sobre o orçamento e programa de actividades, bem como pronunciar-se sobre outros assuntos de interesse para a respectiva região.

Por sua vez, o Conselho Coordenador, composto pelo presidente e vice-presidente da CCR e pelos directores dos Gabinetes de Apoio Técnico, além dos responsáveis regionais de serviços da Administração Central que actuem na área respectiva, tem como incumbência apreciar os programas e relatórios de actividades e sua execução, e propor as medidas conducentes à compatibilização das actuações de natureza sectorial que tenham impacto regional.

Como principais serviços da estrutura orgânica das CCR, previstos no diploma de instituição, e cujas competências foram definidas em comum com os restantes departamentos do MAI pelo Decreto Regulamentar n.º 71/79, de 29 de Dezembro, contam-se:

- 1) A Direcção de Serviços de Apoio às Autarquias Locais: com importantes atribuições em matéria de finanças locais (estudos relativos aos sistemas financeiro, contabilístico e de crédito, à gestão e situação económico-financeira, etc.) de apoio jurídico-administrativo, e de gestão e formação de pessoal das autarquias.
- 2) A Direcção de Serviços de Estudos e Programação: a que incumbe designadamente:
  - efectuar estudos no "domínio do ordenamento físico do território e do planeamento do desenvolvimento regional e local,

em colaboração com as autarquias ".

- "desenvolver as acções de apoio à intervenção das autarquias locais na elaboração dos planos previstos na lei".
  - "apoiar as autarquias "na elaboração e na execução dos seus planos e programas de actividade bem como na execução dos respectivos projectos".
- 3) Núcleo Regional de Coordenação dos GAT's: com funções no domínio das questões que se relacionam com a organização e funcionamento dos Gabinetes de Apoio Técnico, com o fornecimento de material cartográfico, estatístico e bibliográfico, e com a organização de seminários e cursos especializados, etc.

Em face das assimetrias que afectam o território português, que exige a necessidade de elaborar e implementar planos e programas regionais correctores, e dado não ter ainda sido regulamentada a orgânica de planeamento o Conselho de Ministros, através da Resolução nº 307/80 (D.R. de 30 de Agosto) cometeu supletivamente às Comissões de Coordenação Regional as funções de "formulação de estudos que, de acordo com as grandes opções do Plano, sirvam de base à definição de estratégias de desenvolvimento regional", que apoiem nomeadamente os planos e programas anuais e de médio prazo. Paralelamente de terminou-se a criação de uma secção especializada, orientada para a temática regional, no âmbito da Comissão Técnica Inter-Ministerial de Planeamento.

## II. 34 - O Programa do VI Governo Constitucional (1980)

Submetido e aprovado pela Assembleia da República em Janeiro de 1980, o programa do VI Governo, na linha de "organização do Estado democrático" preconiza a necessidade de "Racionalizar a organização e modernizar a gestão dos serviços promovendo a sua regionalização e a desconcentração das competências".

"No âmbito da Administração Regional e Local e dentro dos princípios constitucionais de autonomia e participação democrática do poder local, aliados a critérios de eficácia, o Governo fundará a sua política no reforço do sistema autárquico. Estudará e proporá, assim,

o alargamento das atribuições e competências dos órgãos municipais; a aplicação e melhoria da Lei das Finanças Locais; a reforma dos serviços autárquicos e do sistema de apoio técnico aos municípios; a equiparação progressiva do funcionalismo local ao do Estado, promovendo a sua melhor formação profissional; a reformulação do regime de governo municipal, e a criação do Conselho Nacional de Municípios".

De igual modo propunha-se elaborar "um projecto de regionalização do continente, a apresentar à Assembleia da República, depois da publicação de um "livro branco" (que agora se concretiza) de um amplo debate público e de um processo de consultas em que se ouvirão, nomeadamente, os municípios".

Paralelamente comprometia-se o Governo a impulsionar "o desenvolvimento regional, apoiando-se as acções dos órgãos de poder local e introduzindo o objectivo da correcção das desigualdades entre regiões nas decisões relativas a projectos de investimento e afectação de recursos à realização de infra-estruturas sociais".



A N E X O II

C A R A C T E R I Z A Ç Ã O D A S A S S I M E T R I A S

R E G I O N A I S



CARACTERIZAÇÃO DAS ASSIMETRIAS REGIONAIS

Í N D I C E

1. RELEVO

2. POPULAÇÃO

- . densidade populacional por concelho
- . população total e dos centros urbanos por distrito
- . dimensão e localização dos centros urbanos
- . concelhos de atracção e de repulsão
- . estrutura da população activa por sectores

3. ESTRUTURA DO PRODUTO INTERNO BRUTO

4. AGRICULTURA

- . aptidão dos solos
- . estrutura da propriedade

5. INDÚSTRIA

- . dimensão dos estabelecimentos industriais

6. INDICADORES DO NÍVEL DE VIDA

- . analfabetismo
- . taxa de natalidade
- . taxa de mortalidade
- . consumo médio de energia eléctrica
- . abastecimento de água
- . televisão, jornais, cinema e rádio

7. QUALIDADE DE VIDA - DEFINIÇÃO DE ASSIMETRIAS REGIONAIS



Neste anexo pretende-se ilustrar de forma sumária as assimetrias regionais do nosso país.

Não é nossa intenção analisar em termos espaciais todos os condicionamentos que caracterizam a estrutura de Portugal, mas simplesmente chamar a atenção para alguns dos aspectos mais gritantes que opõem o Norte ao Sul, o Litoral ao Interior, as cidades ao campo.

No que toca aos aspectos físicos, o relevo é um dos elementos que mais claramente permite visualizar uma oposição regional. Já dizia Orlando Ribeiro, que a um Portugal Setentrional elevado, montanhoso ou planáltico se opõe um Portugal Meridional, mais baixo, mais ou menos plano, sem grandes elevações onde sobressaem vários relevos e de reduzida projecção.

Sob o ponto de vista demográfico verificamos que as áreas de maior densidade se localizam em todo o litoral para Norte da Península de Setúbal, sendo nos distritos de Setúbal, Lisboa e Porto que se encontram as maiores concentrações urbanas. Por oposição o Interior e Sul do país são áreas de rarefacção.

A estrutura da população activa é também um bom indicador das assimetrias regionais, neste caso entre um interior rural e um litoral industrializado e urbanizado.

Verificamos ainda que há um dinamismo específico da população, bem patente nos mapas da atracção e repulsão populacional, compreendê-los-me-lhor ao analisar os mapas seguintes.

Relativamente ao PIB é interessante notar que os mais baixos índices de produtividade se encontram no Interior-Sul do país, sendo aí também onde o sector agrícola tem maior peso, em contrapartida e mais uma vez, é nos distritos do litoral, em especial nos de Lisboa, Porto e Setúbal, onde a produtividade é mais elevada em especial nos sectores caracterizadores de forte industrialização e riqueza (comércio e indústria).

No campo da agricultura verifica-se uma oposição Norte-Sul não só no que toca à aptidão dos solos como também em relação à estrutura média da propriedade. Efectivamente a maior percentagem de solos de aptidão muito limitada ou nula encontra-se nos distritos do Norte (Castelo Branco, Coimbra, Guarda, Viseu, Aveiro, Bragança, Vila Real, Porto, Braga e Viana do Castelo).

Com a aptidão agrícola dos solos relaciona-se a estrutura da proprie

dade agrícola cuja explicação remonta às origens históricas do país e tem certamente uma base político-social.

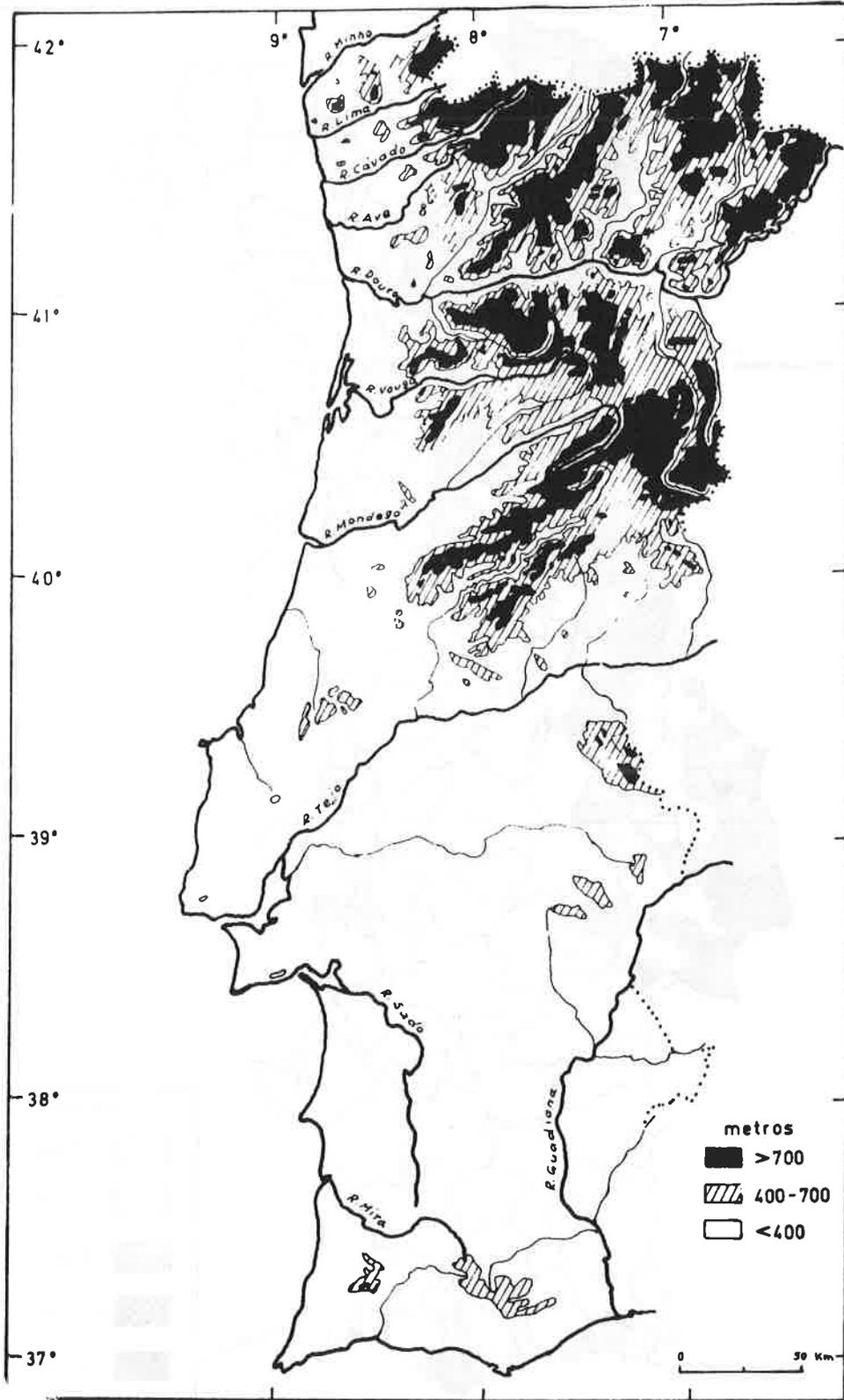
O mapa da distribuição dos estabelecimentos industriais vem apoiar e clarificar o do PIB, confirmando mais uma vez uma dicotomia litoral interior.

Os indicadores do nível de vida, de uma maneira geral, apresentam índices muito baixos e variações regionais marcadas.

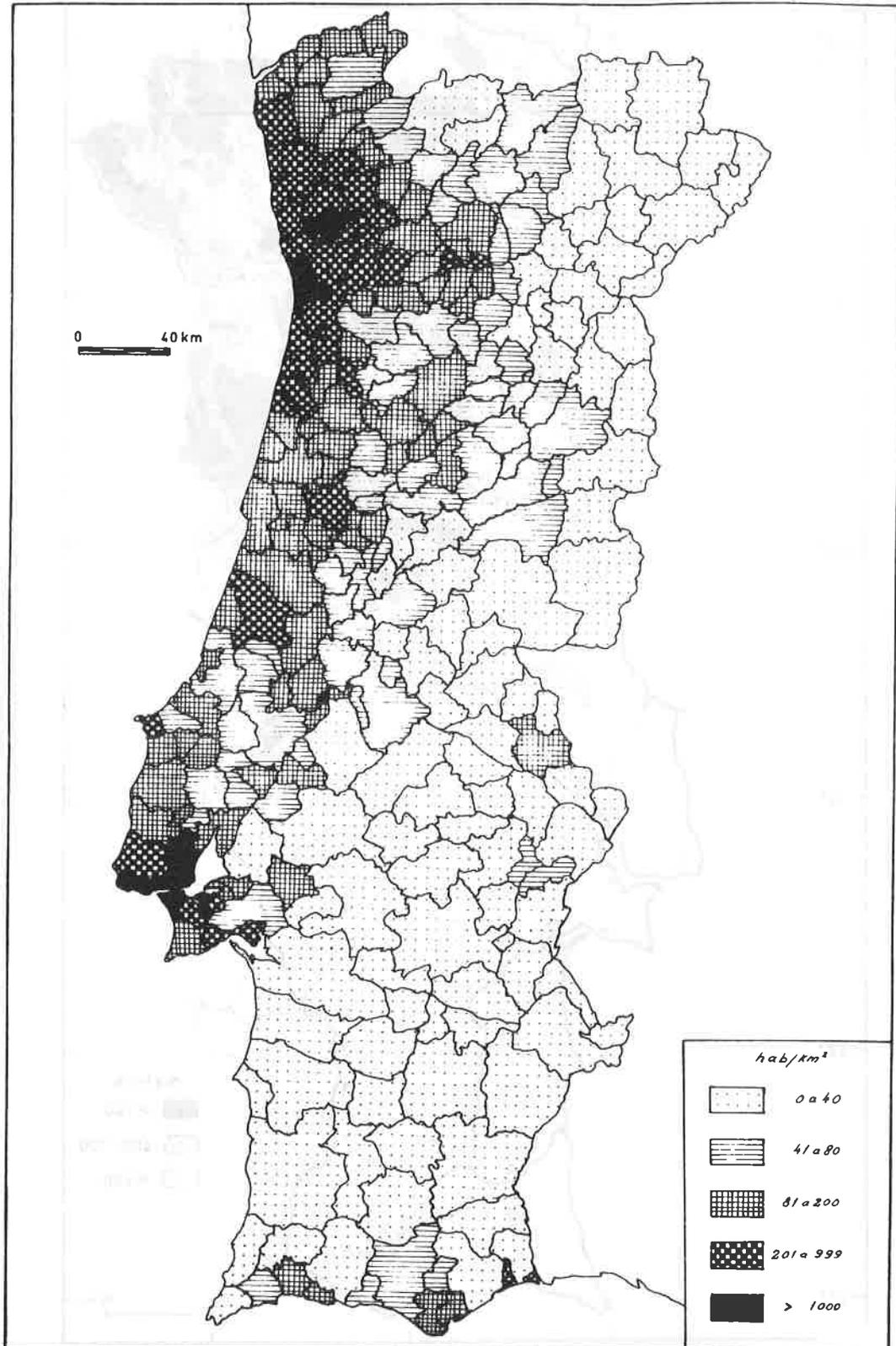
Continua a ser nos distritos do Interior-Sul que se encontram as maiores carências, que curiosamente coincidem com os valores mais baixos da produtividade, com a fraca implantação da indústria, com a rede urbana mal estruturada, enfim com a repulsão da população para um litoral mais favorecido.

Procurou-se por fim chegar a uma imagem aproximada das assimetrias regionais, fazendo recurso a um estudo conjunto de 76 indicadores da qualidade de vida pelo método da análise multivariável (método das componentes principais).

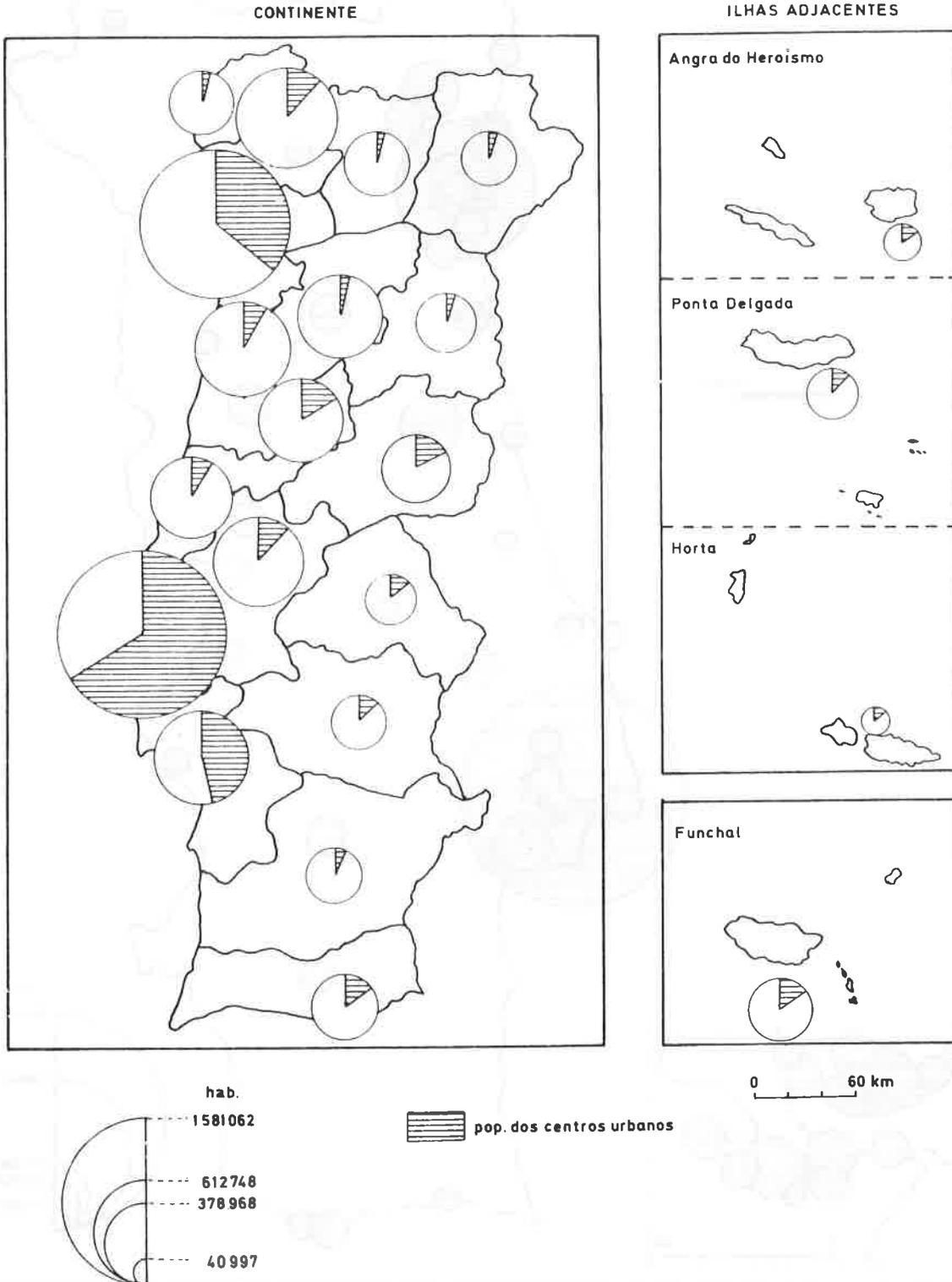
# O RELEVO DE PORTUGAL



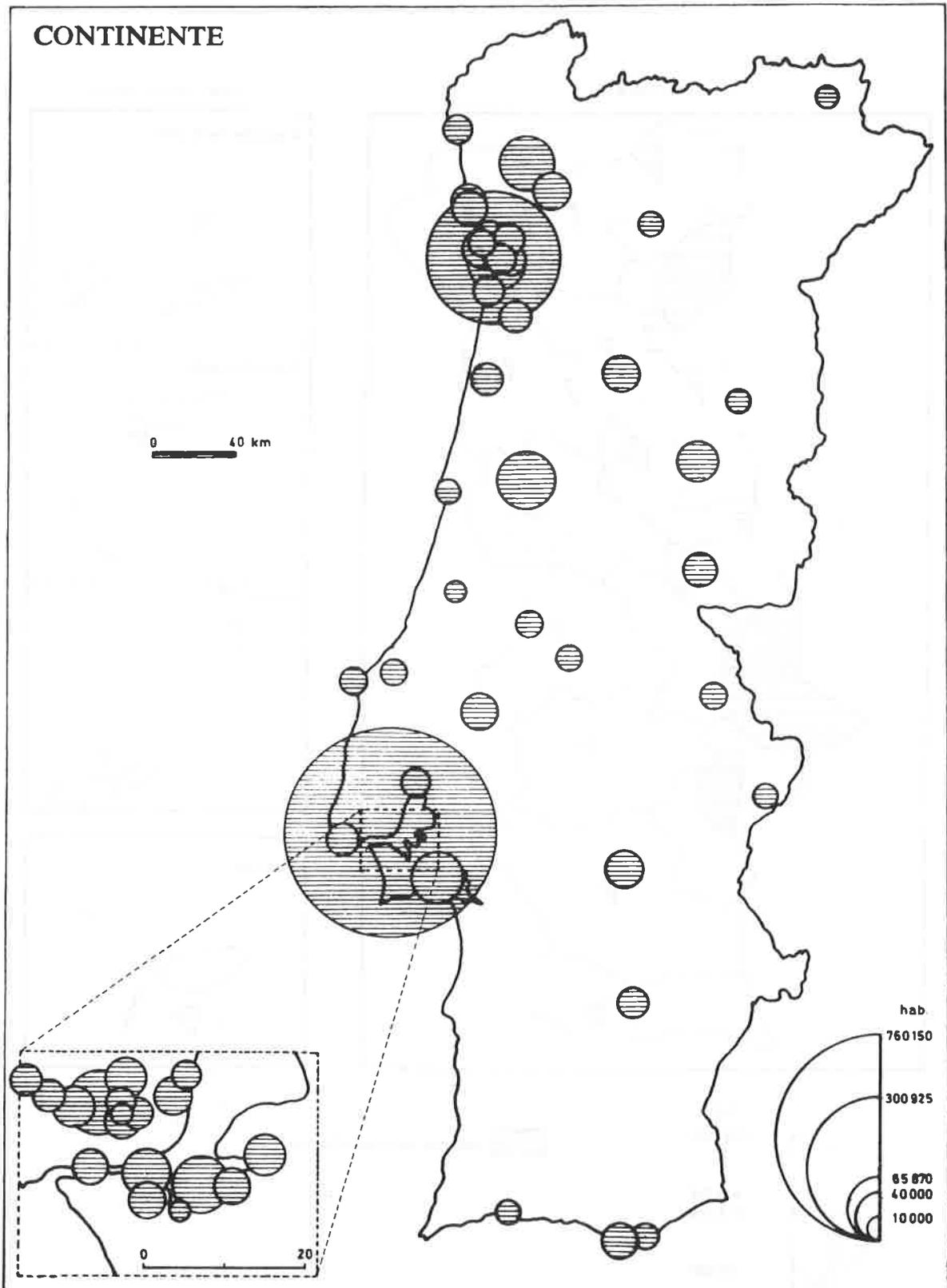
DENSIDADE POPULACIONAL POR CONCELHO 1970



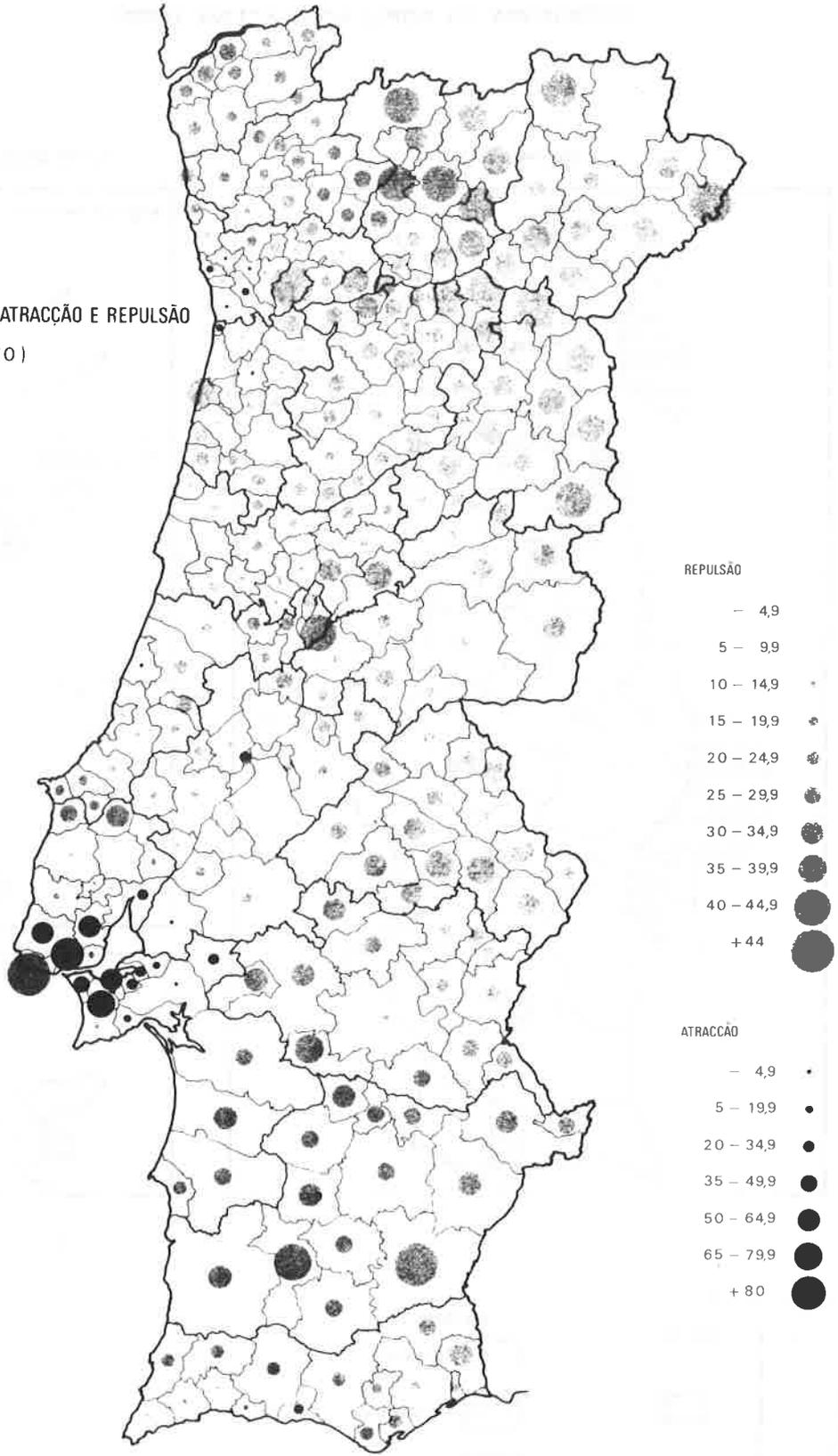
# POPULAÇÃO TOTAL E DOS CENTROS URBANOS POR DISTRITO. 1970



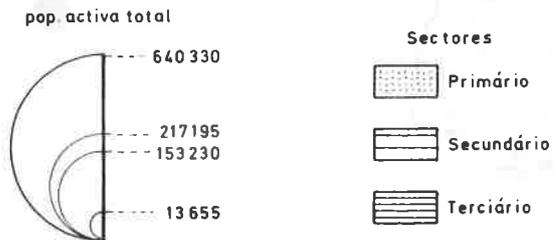
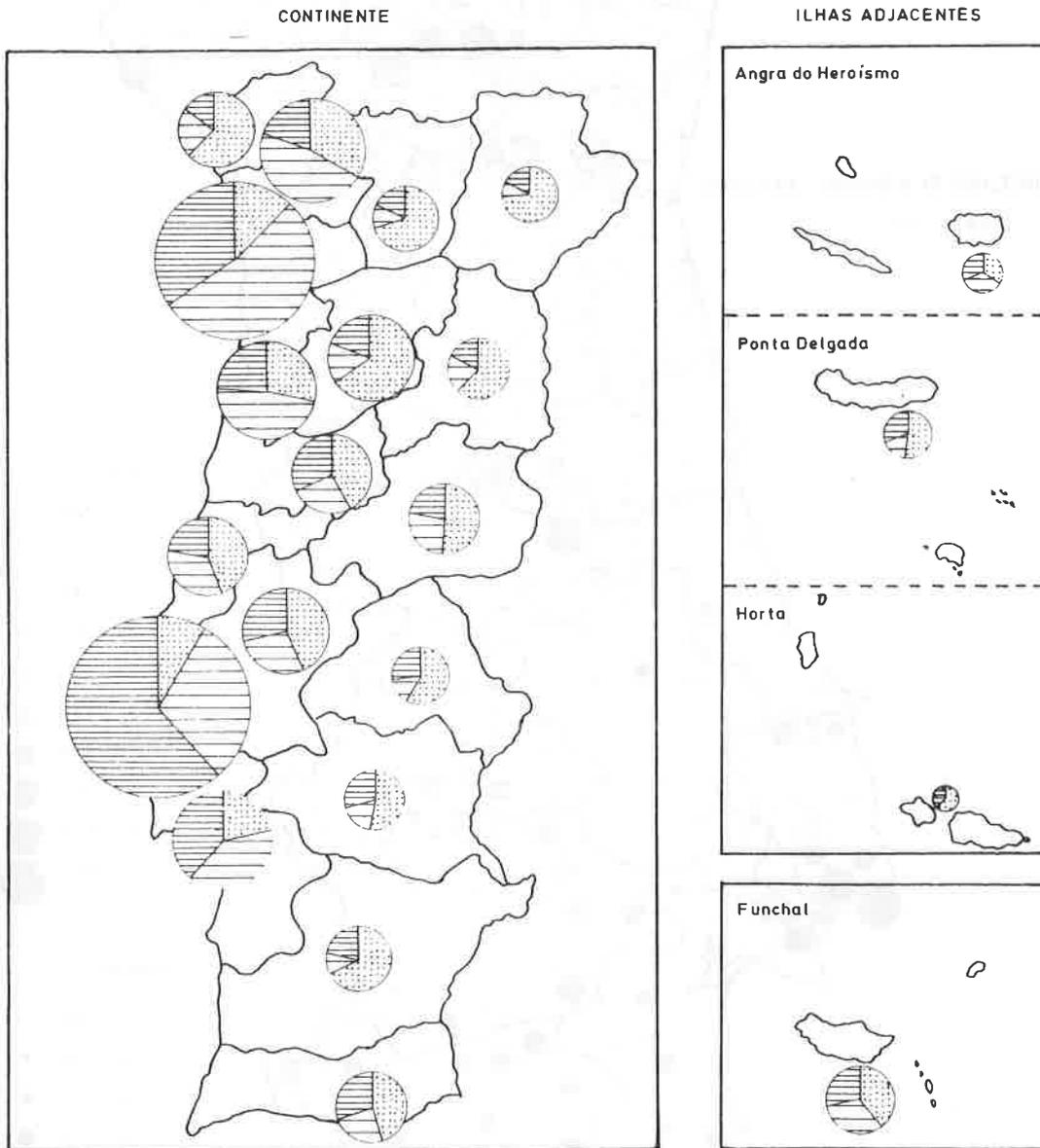
CENTROS URBANOS (1970)



CONCELHOS DE ATRACÇÃO E REPULSÃO  
(1961 / 70)

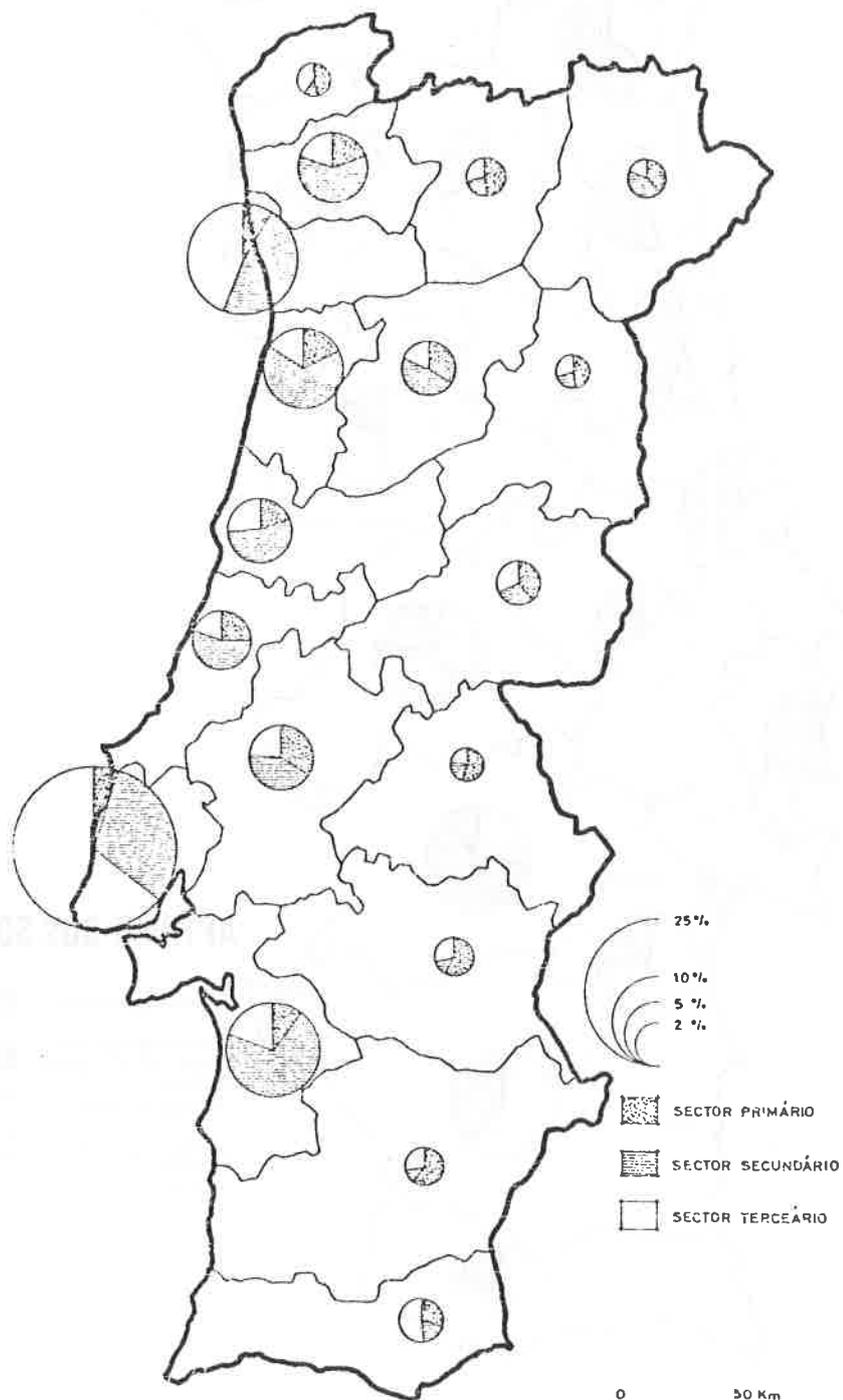


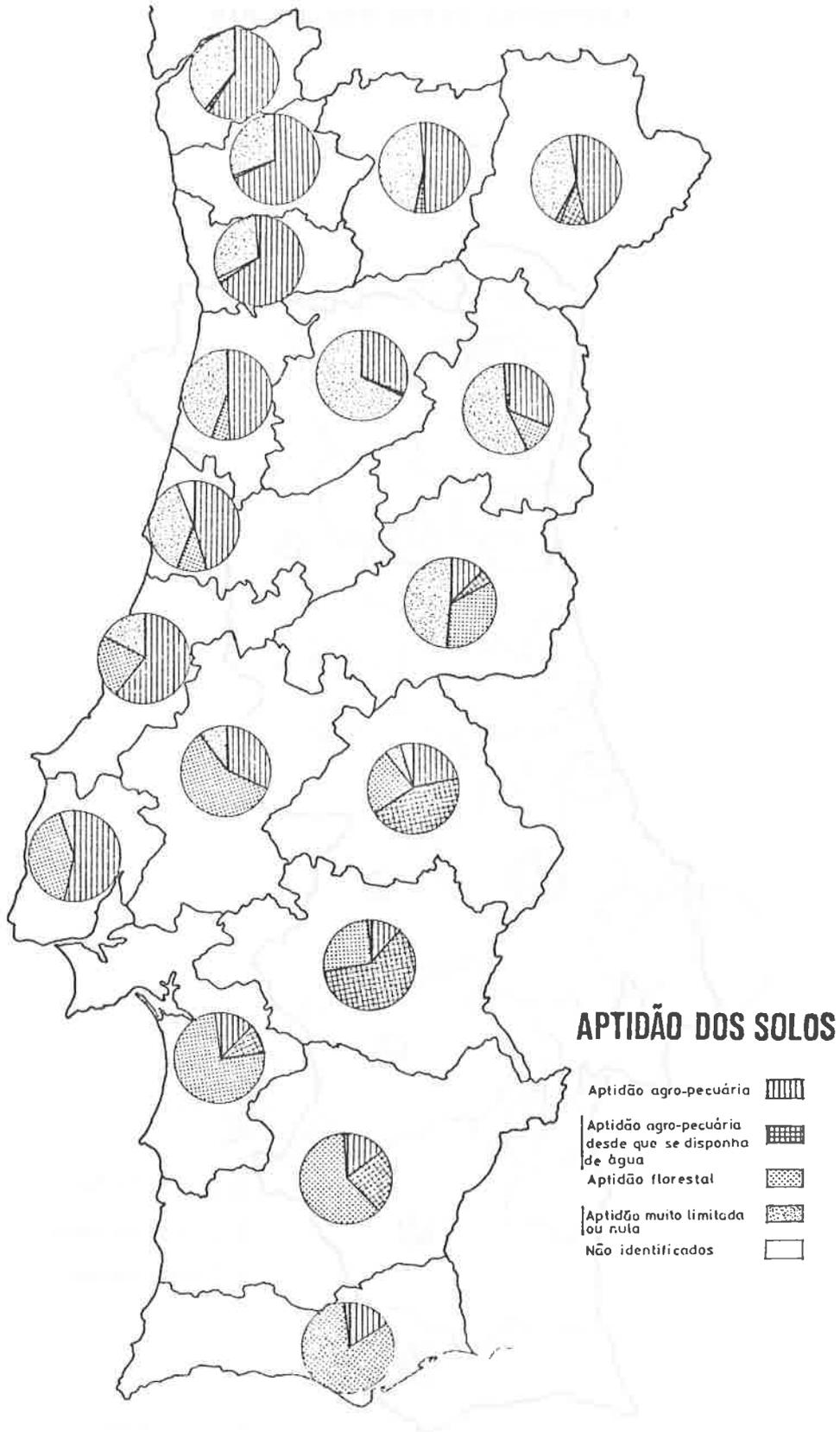
### ESTRUTURA DA POPULAÇÃO ACTIVA (1970)



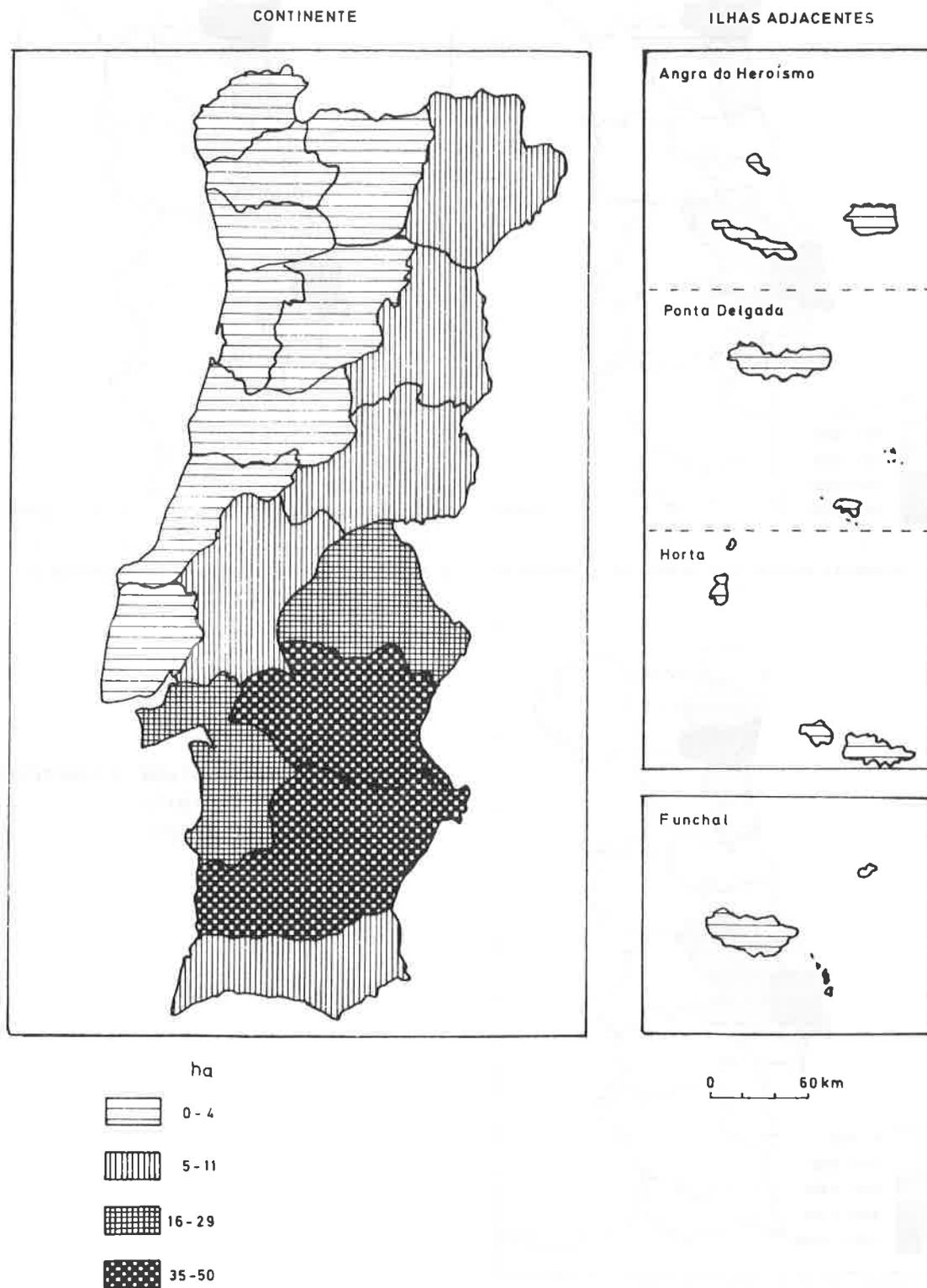
ESTRUTURA DISTRITAL DO PIB

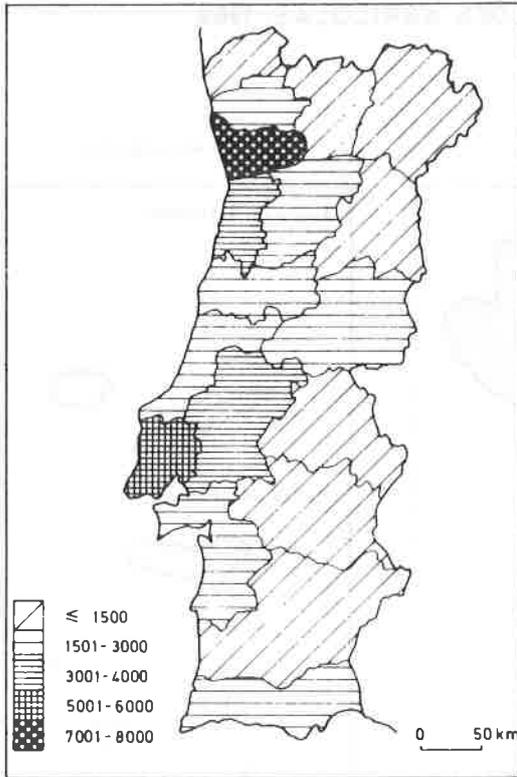
1970



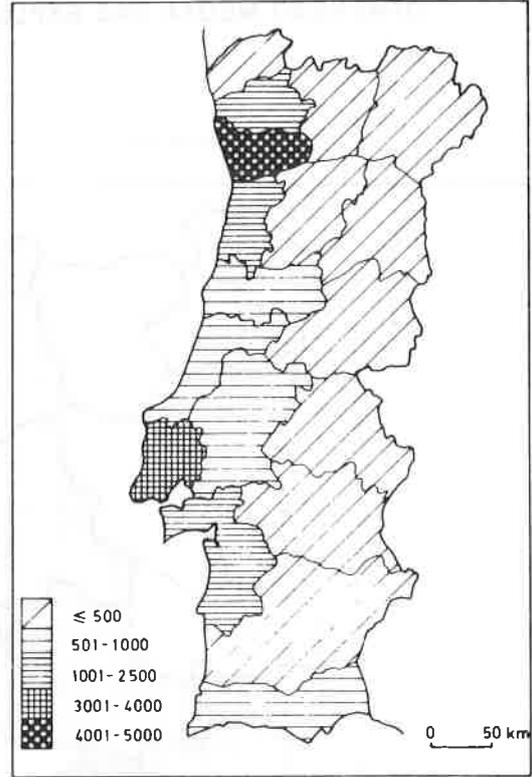


# DIMENSÃO MÉDIA DAS EXPLORAÇÕES AGRÍCOLAS, 1968.

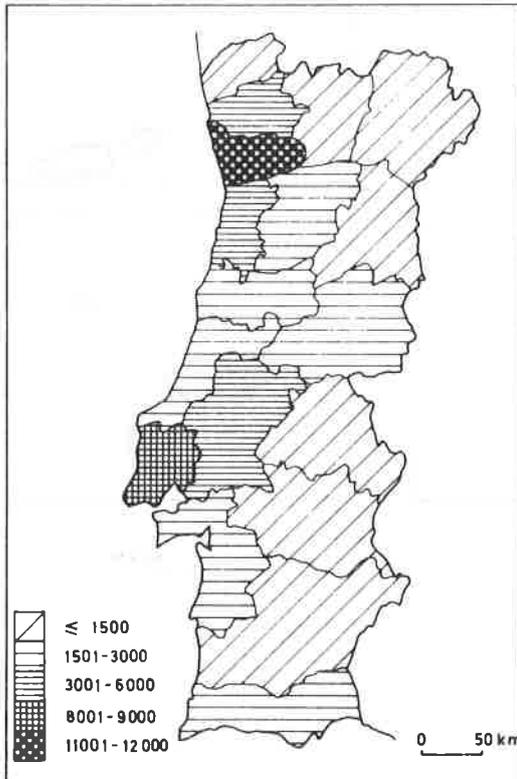




A- ESTABELECIMENTOS COM MENOS DE 5 OPERÁRIOS



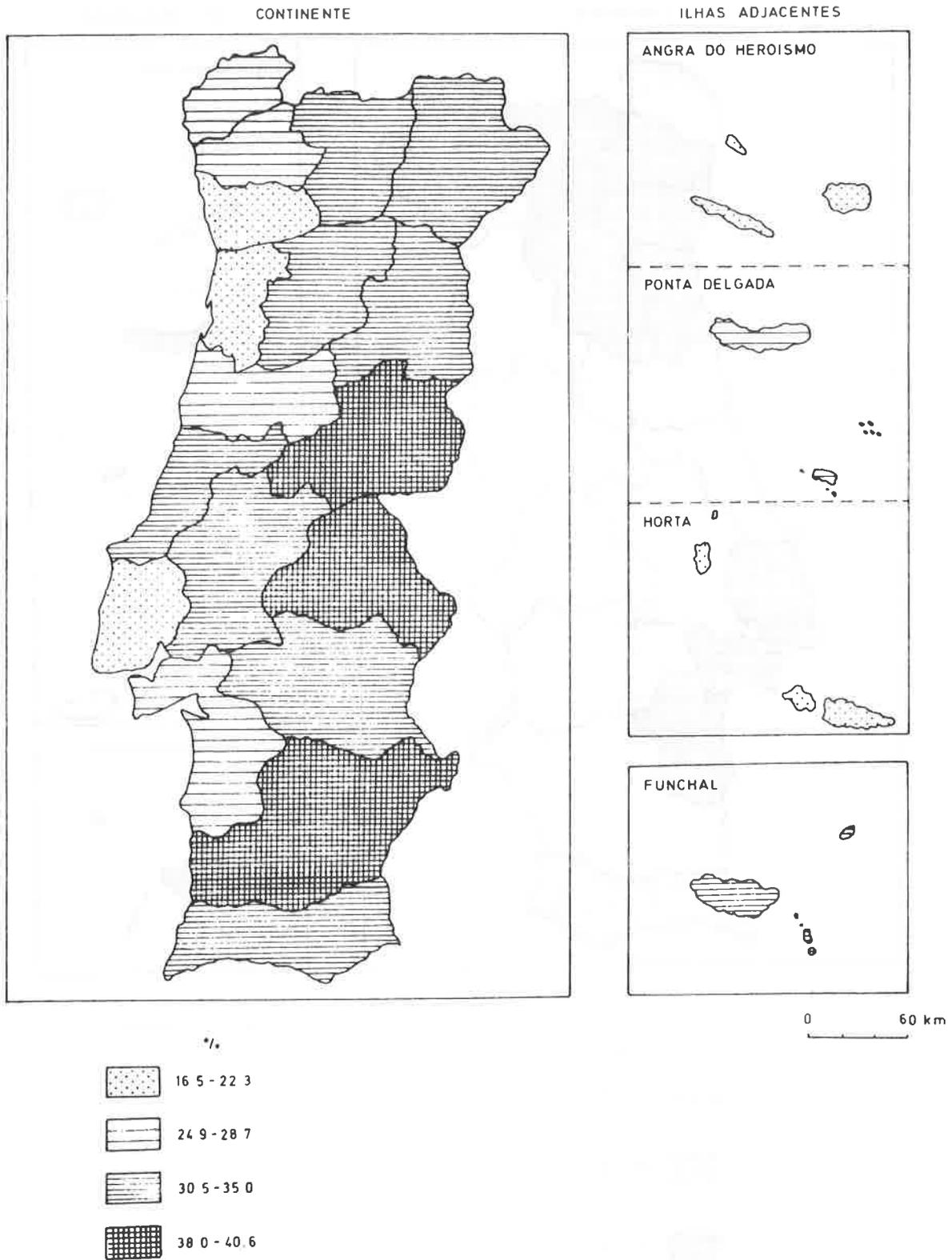
B- ESTABELECIMENTOS COM MAIS DE 5 OPERÁRIOS



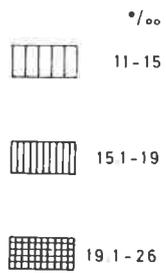
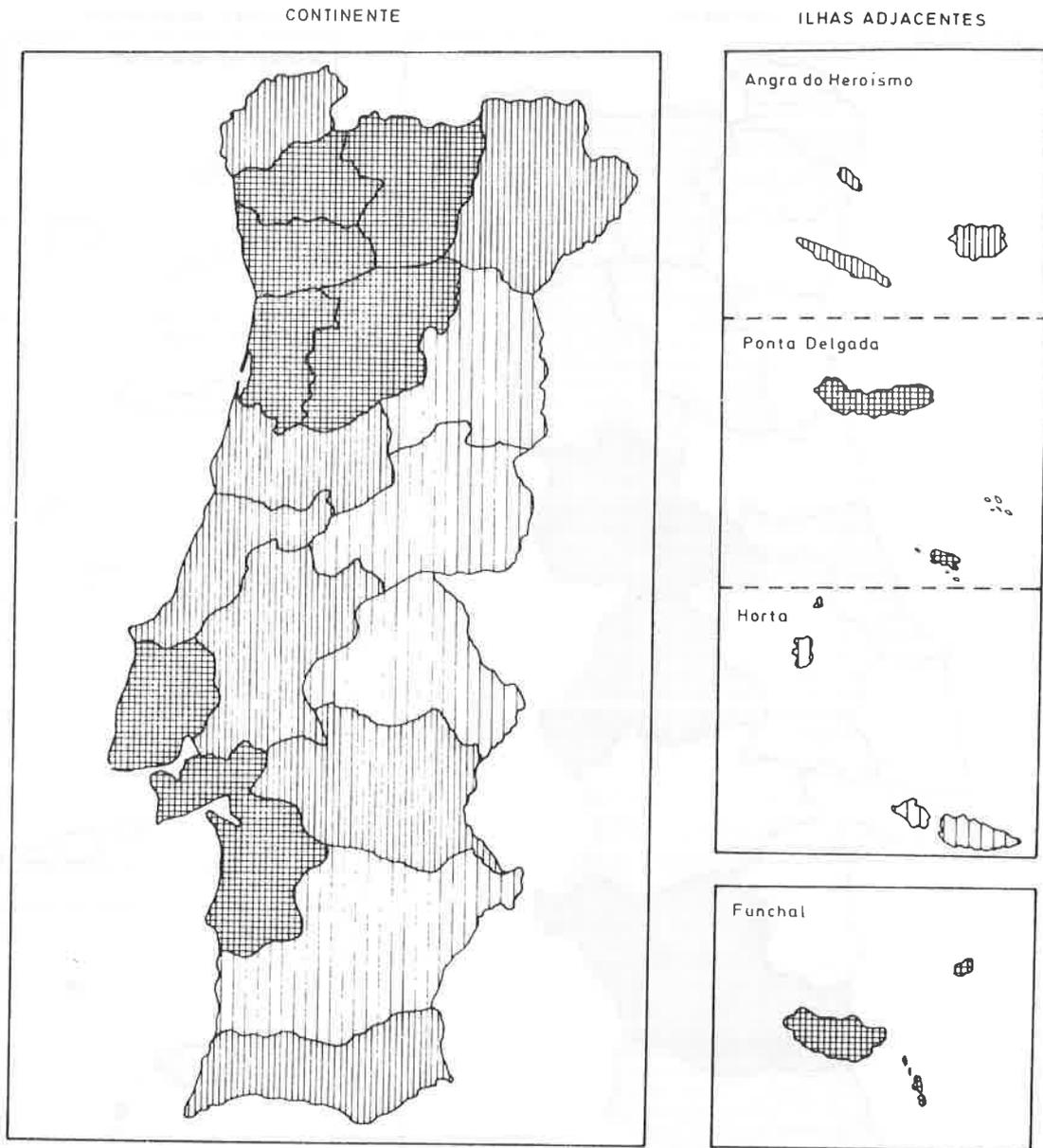
C- TOTAL DE ESTABELECIMENTOS

DISTRIBUIÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS  
INDUSTRIAIS POR DISTRITO.  
CONTINENTE 1972

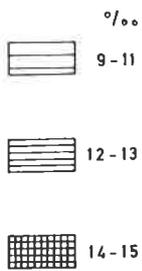
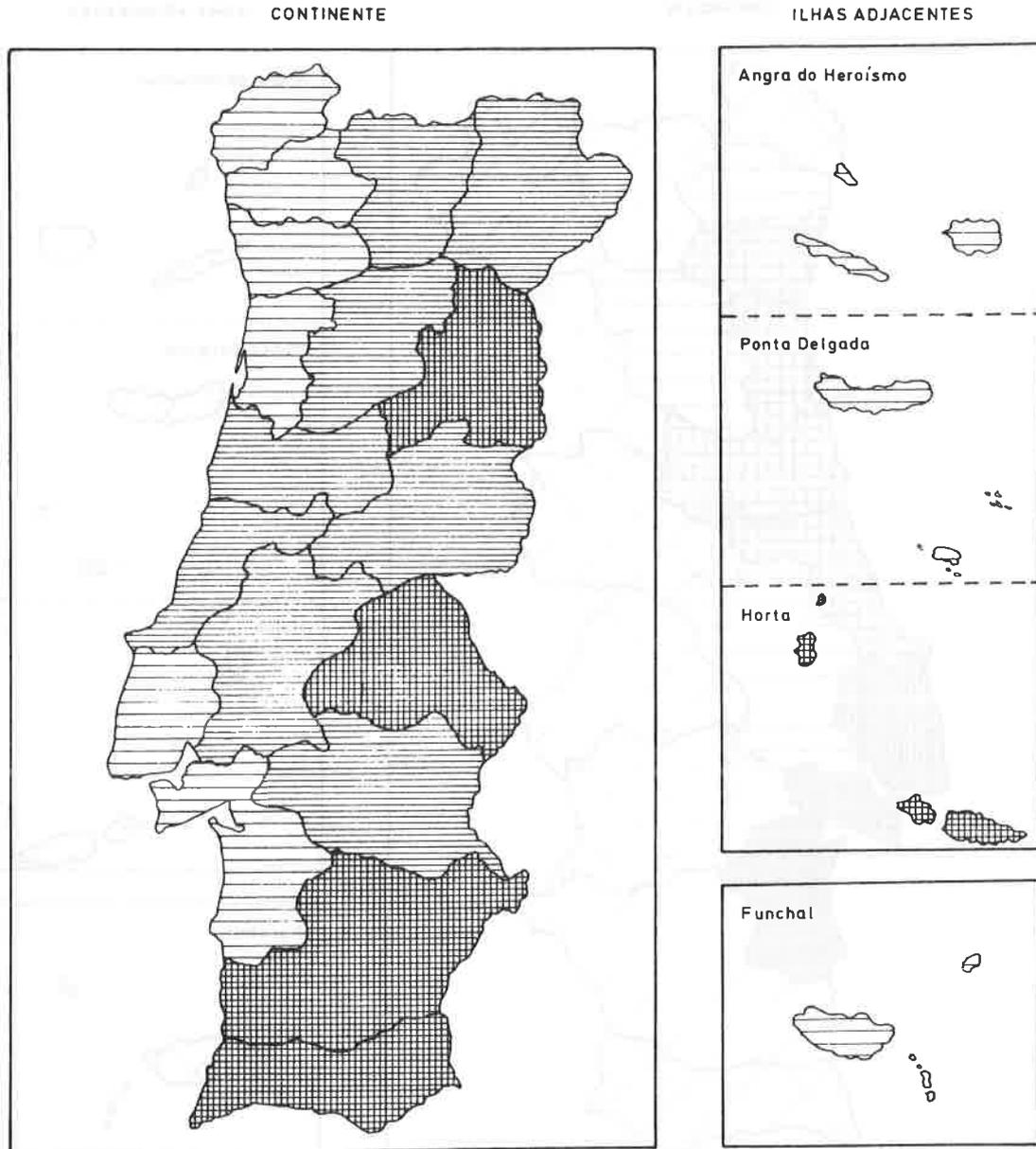
DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO ANALFABETISMO EM PORTUGAL - 1970



DISTRIBUIÇÃO DA TAXA DE NATALIDADE, POR DISTRITO 1974



# DISTRIBUIÇÃO DA TAXA DE MORTALIDADE POR DISTRITO. 1974

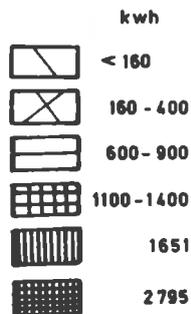
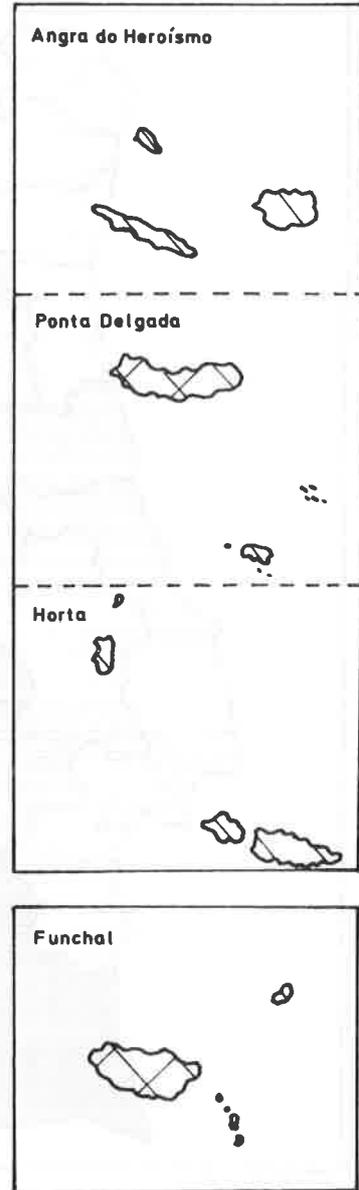
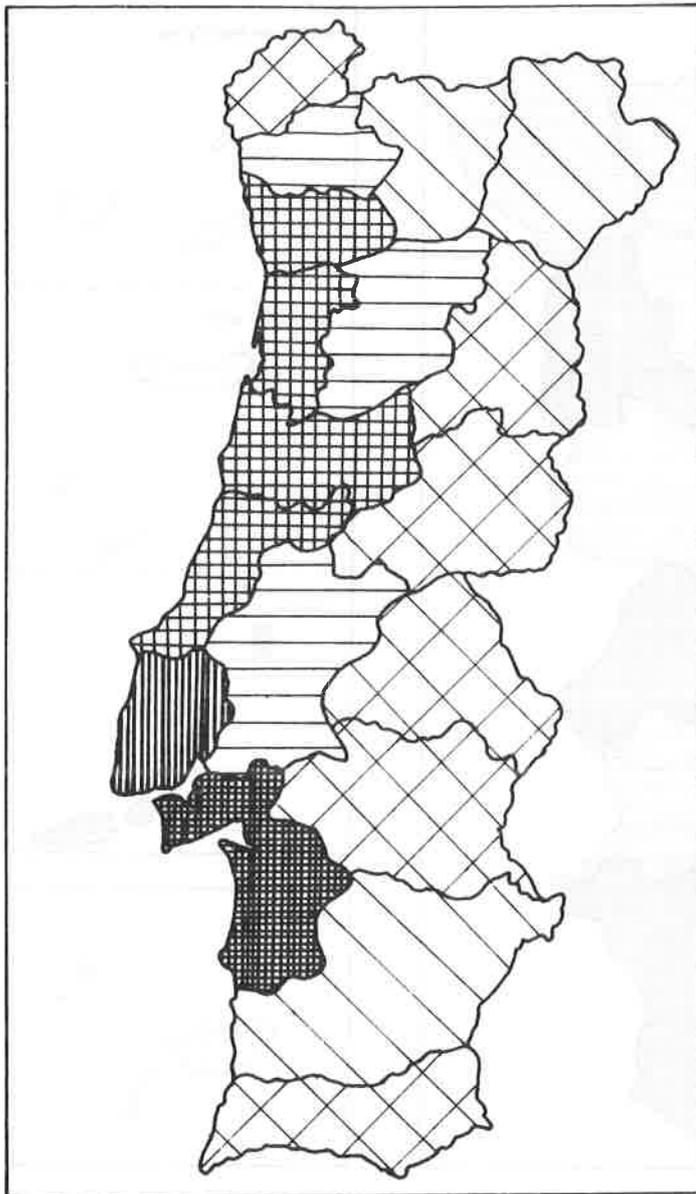


0 60 km

# CONSUMO MÉDIO DE ENERGIA ELÉCTRICA POR HABITANTE RESIDENTE (kwh) -1974

CONTINENTE

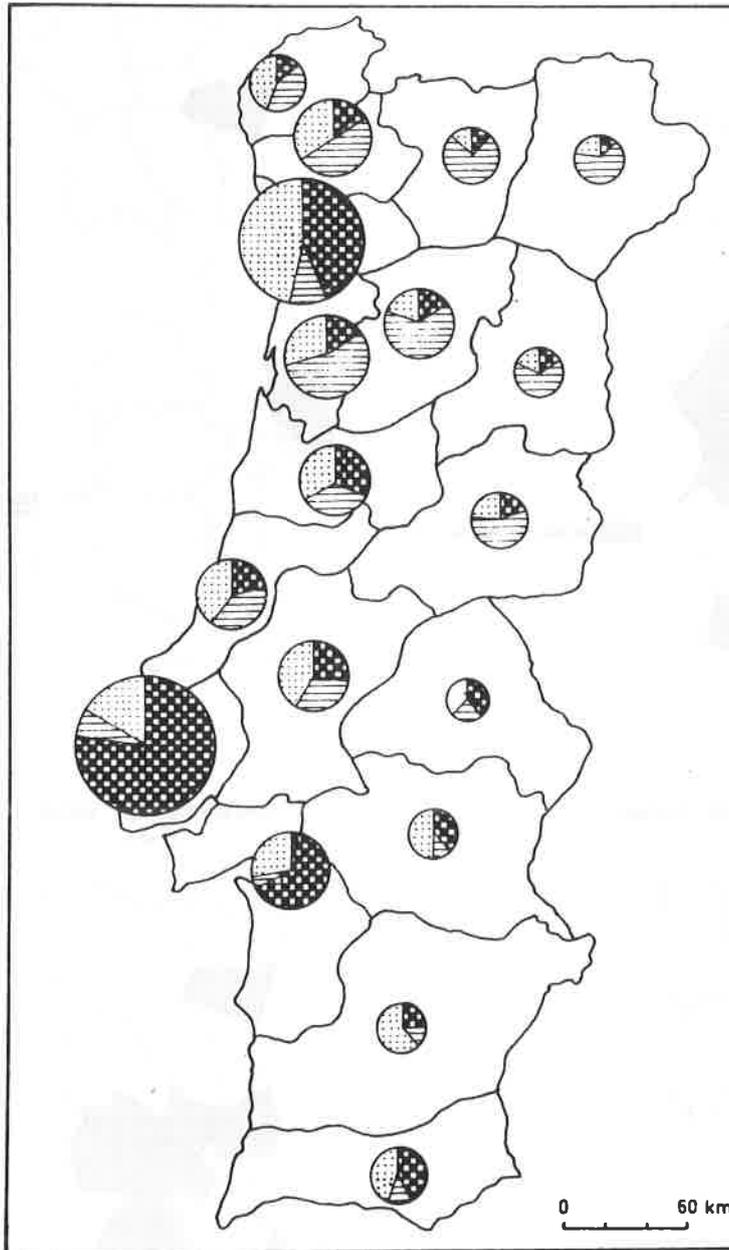
ILHAS ADJACENTES



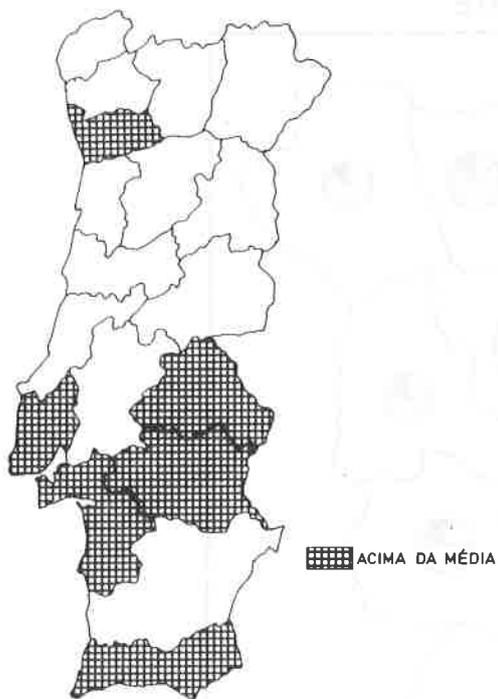
0 60 km

# ABASTECIMENTO DE ÁGUA. 1970

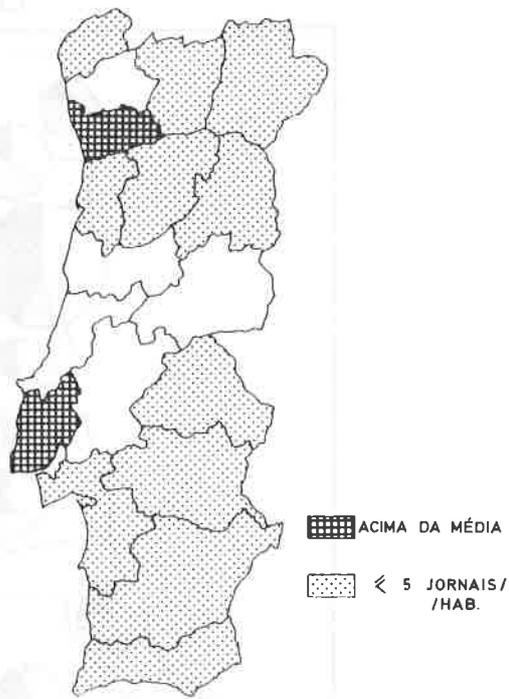
## CONTINENTE



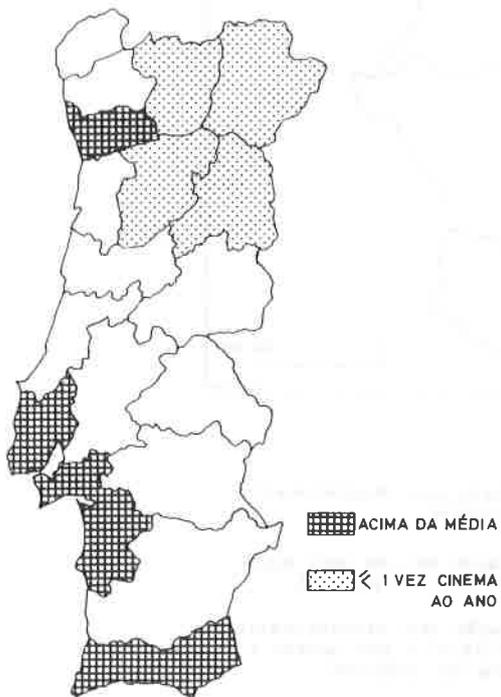
APARELHOS DE TELEVISÃO  
(1975)



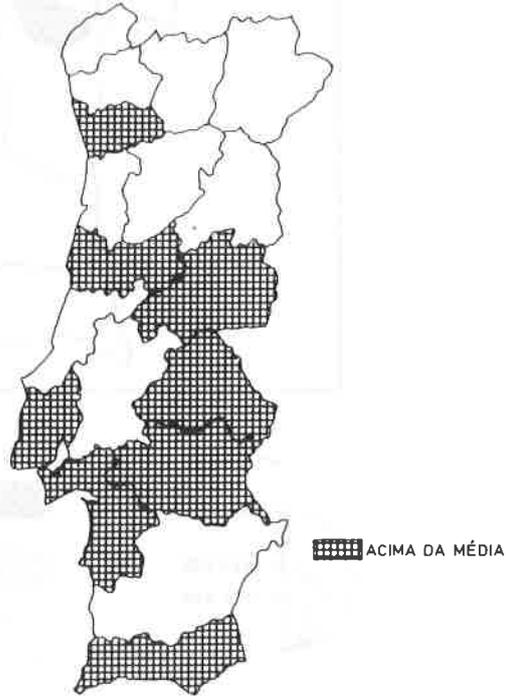
TIRAGEM DE JORNAIS E  
OUTRAS PUBLICAÇÕES  
(1975)



ESPECTADORES DE CINEMA  
(1975)



APARELHOS DE RÁDIO  
(1975)



## QUALIDADE DE VIDA \*

Todos os indicadores gerais da qualidade de vida dos portugueses referem uma situação deficiente: apenas 76% da população é servida por electricidade; metade dos fogos do País não dispõem de água; apenas em três locais do País existem hospitais centrais (Lisboa, Porto e Coimbra); o número de habitantes por médico é de 910; o número de partos sem assistência e a taxa de mortalidade infantil são demasiado altos relativamente às médias europeias; a taxa de analfabetismo atingiu em 1970 os 26%.

As condições agravam-se, no entanto, do litoral para o interior e de sul para norte. No Norte a situação sanitária é mais deficiente que no Sul enquanto que, nas zonas litorais, para além de disporem de concentração de actividades económicas, facilidades de transporte e outras vantagens, possuem a maior parte das infra-estruturas e do equipamento. Não obstante as habituais carências de habitação, ali se tem construído mais que no interior. Ali também se localizam todos os Hospitais Centrais e os Estabelecimentos de Ensino Superior.

## DEFINIÇÃO DAS ASSIMETRIAS REGIONAIS PELO RECURSO À ANÁLISE MULTIVARIÁVEL (MÉTODO DAS COMPONENTES PRINCIPAIS)

Uma vez considerados os desequilíbrios regionais sectorialmente, de forma compartimentada, lançou-se mão de um método de análise multivariável, procurando assim analisar os indicadores de forma global e objectiva, o que conduziu não só à verificação das conclusões anteriormente expostas como veio tornar mais claros certos aspectos e permitiu sistematizar o presente estudo.

Optou-se pelo método das Componentes Principais\*\*, já que se tem demonstrado como valioso e útil instrumento, capaz de trabalhar a complexidade da realidade sócio-económica, movimentando simultaneamente um grande número de variáveis.

---

\* Comissão de Coordenação da Região Norte, "ASSIMETRIAS REGIONAIS EM PORTUGAL", Volume III, 1980, pp. 167-187.

\*\* Ver GUILMARÊS, J.P., "INTRODUÇÃO À ANÁLISE FACTORIAL" - Dez. 1973 FEUP (Secção de Planeamento Urbanístico).

O presente estudo foi efectuado no computador do LABORATÓRIO DE CÁLCULO AUTOMÁTICO da Faculdade de Ciências da Universidade do Porto utilizando-se o programa "ANCOPR".

Lembremos que a qualidade dos resultados nunca é superior à da informação que foi introduzida, pelo que não podemos depositar uma confiança ilimitada nas conclusões, nem esperar ver resolvidas as deficiências da formação inicial.

Foi necessário escolher a unidade espacial de referência e eger as variáveis. Dado que foi publicado em Dezembro de 1977 pelo CEP \* um estudo similar com base no concelho e envolvendo 22 variáveis, optámos pelo distrito, já que nos era possível ter em consideração um volume maior e mais actualizado de variáveis, podendo posteriormente, estabelecer o paralelismo entre os dois trabalhos, o que se revelou muito proveitoso, como adiante se verá.

Sabemos, pelo próprio processo de Análise Factorial, que a solução é tanto mais exacta e aceitável quanto mais garantido for à priori, serem colhidos dados referentes a todos os campos importantes. A consideração prévia das variáveis "importantes" e a selecção de uma ou outras, com vista a obter melhores resultados pode, de facto, resultar no enviesamento das conclusões e de todo o processo, já que, este último é suposto levar a cabo essa eleição e ponderação de variáveis automaticamente e sem subjectivismos.

Por este motivo, procurámos incluir o maior número possível de variáveis, cobrindo todos os aspectos da vida económica, social e cultural dos portugueses, seleccionando um total de 76 variáveis. Não foi possível referi-las a uma só data, nem isso seria indispensável pois, permitiu, como se verá, incluir um certo dinamismo na análise. Procurou-se sim, não trabalhar datas muito afastadas e pode dizer-se que está reflectida toda a década de 70 (1970-1978).

Foram extraídas as 7 primeiras componentes, que como se sabe são apresentadas por ordem decrescente de importância, as quais explicam em conjunto 89.19% da variância total, parcela reconhecidamente elevada. Destas seleccionámos as três primeiras pois são as mais representativas:

---

\* CEP (Centro de Estudos e Planeamento)

Estudos Urbanos e Regionais - nº 13, Dezembro de 1977  
"DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS".

- 1.<sup>a</sup> COMPONENTE - explica 43% da variância total
- 2.<sup>a</sup> COMPONENTE - explica 17% da variância total
- 3.<sup>a</sup> COMPONENTE - explica 10% da variância total

As Componentes foram definidas, bem como a estruturação das variáveis, na qual é atribuído a cada uma um peso específico. Na solução do nosso problema vem também incluído o comportamento das componentes pelas unidades espaciais consideradas, o que nos permitiu proceder a uma representação gráfica.

### 1.<sup>a</sup> COMPONENTE

Variáveis com peso superior a 0.800:

- 0.964 - V<sub>24</sub> PIB TOTAL (%) 1970
- 0.952 - V<sub>1</sub> População Residente 1970
- 0.927 - V<sub>59</sub> Consumo de Electricidade Doméstica (1 000 Kwh) 1974
- 0.925 - V<sub>60</sub> Consumo de Electricidade para outros fins (1 000 Kwh) 1974
- 0.920 - V<sub>73</sub> Número de tractores por 1 000 hab. 1978
- 0.904 - V<sub>2</sub> Densidade de População 1970
- 0.902 - V<sub>57</sub> Produção de Energia Termoeléctrica (1 000 Kwh) 1974
- 0.902 - V<sub>19</sub> Energia Demográfica 1960
- 0.910 - V<sub>20</sub> Energia Demográfica 1970
- 0.899 - V<sub>58</sub> Consumo de Electricidade Doméstica (1 000 Kwh) 1974
- 0.896 - V<sub>27</sub> Massa Tributária Liquidada Contribuição Industrial 1970
- 0.893 - V<sub>25</sub> Massa Tributária Liquidada Contribuição Predial Urbana 1970
- 0.889 - V<sub>18</sub> Energia Demográfica 1950
- 0.885 - V<sub>14</sub> População Activa no Sector Terciário 1970 (%)
- 0.882 - V<sub>48</sub> Estabelecimentos com menos de 5 operários 1972
- 0.881 - V<sub>63</sub> Hospitais Centrais 1975
- 0.877 - V<sub>75</sub> Número de Jornais por 1 000 hab. 1978
- 0.874 - V<sub>47</sub> Estabelecimentos Industriais (Total) 1972
- 0.873 - V<sub>4</sub> População dos Centros Urbanos 1970 (%)
- 0.855 - V<sub>49</sub> Estabelecimentos com mais de 5 operários 1972
- 0.839 - V<sub>76</sub> Espectadores por 1 000 hab. 1978
- 0.836 - V<sub>74</sub> Número de Automóveis por 1 000 hab. 1978
- 0.836 - V<sub>55</sub> Empresas de Construção por Distrito (%) 1975
- 0.836 - V<sub>51</sub> Emprego na Indústria Metalomecânica 1973
- 0.822 - V<sub>6</sub> Taxa de crescimento médio anual no período de 1960-1970 da população residente

Esta componente sugere a assimetria litoral-interior (Fig. 1) elaborando uma combinação em que é atribuído maior peso a determinadas variáveis de todos os grupos, incluindo características da população, da estrutura produtiva e do nível de vida, isto é, poder-se-á considerar como um índice global de desenvolvimento.

Para além dos contrastes genéricos "centro-periferia" existe uma hierarquização dos distritos do litoral: Lisboa ocupa uma distanciada primeira posição, seguida do Porto por sua vez, também muito afastado dos restantes distritos. Esta primeira componente dá-nos pois um padrão muito geral, aponta a concentração de vantagens comparativas e a área de influência dos principais pólos de emprego secundário e terciário. Contra uma extensa mancha interior das regiões deprimidas de vocação agrícola.

A análise, a nível de concelho, elaborada pelo CEP a que atrás nos referimos, levou a conclusões semelhantes (Fig. 2). Envolvendo um menor número de variáveis, levou a uma composição da Primeira Componente similar, pois "reproduz bastante bem a generalidade das variáveis, sendo, no entanto as ligadas às condições de vida, ao peso dos serviços e ao grau de urbanização que preferencialmente se relacionam com esta componente; esta pode assim ser assumida como indicador global permitindo uma hierarquização do desenvolvimento tal como se propunha como objectivo".

As conclusões e representações dos dois estudos mostram-se pois comparáveis.

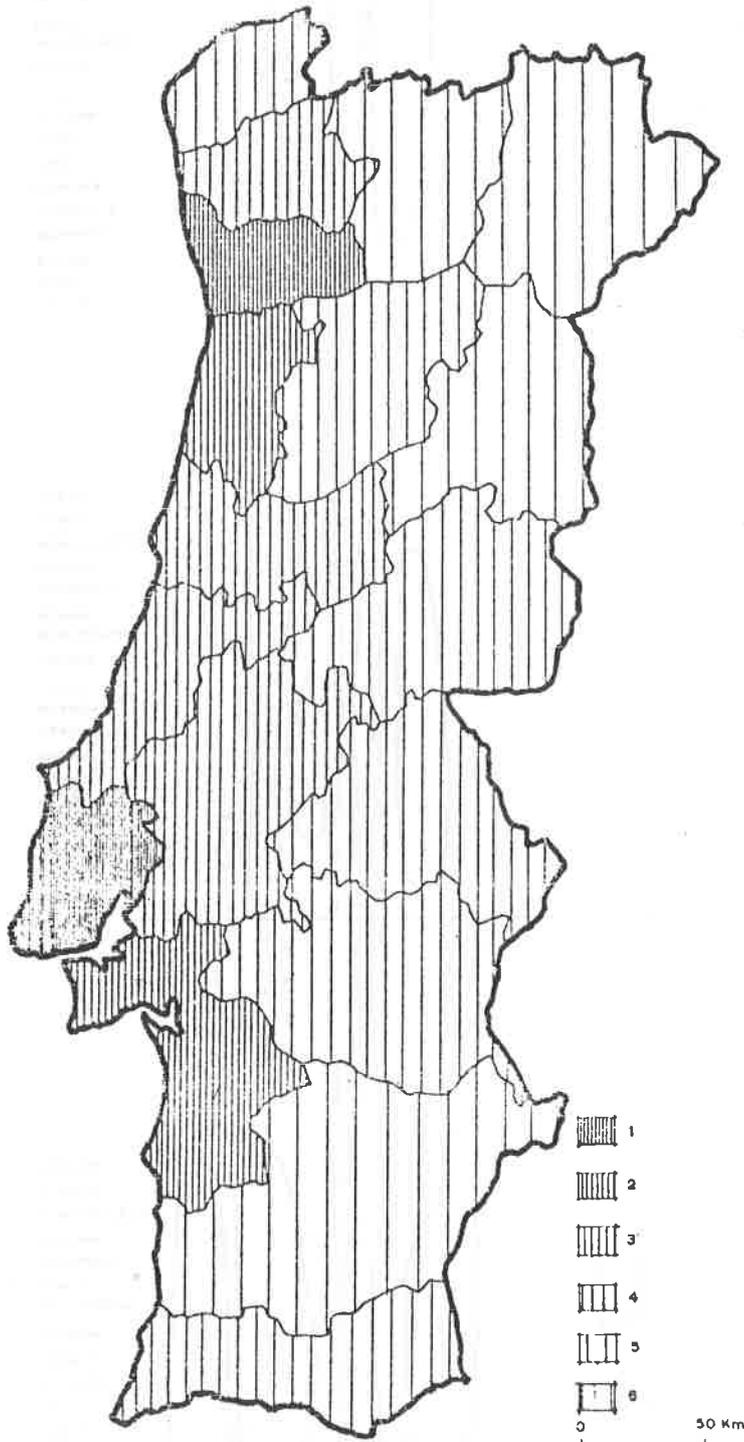
Nem o litoral é uma área homogênea de desenvolvimento, nem o interior é uma mancha deprimida e isolada na totalidade. Isto se pode extrair da análise por concelhos em complemento da primeira, por distritos. O desenvolvimento é de facto localizado em pequenas manchas e as áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto disfrutam de uma posição privilegiada; há no entanto alguns concelhos do interior em situação superior à média distrital, bem como alguns concelhos do litoral representam entradas do subdesenvolvimento.

## 2.<sup>a</sup> COMPONENTE

Variáveis com peso superior a 0.500:

- 0.907 -  $V_9$  População Potencialmente Activa (%) 1970
- 0.855 -  $V_{45}$  Relações entre trabalhadores por conta de outrem e patrões 1960

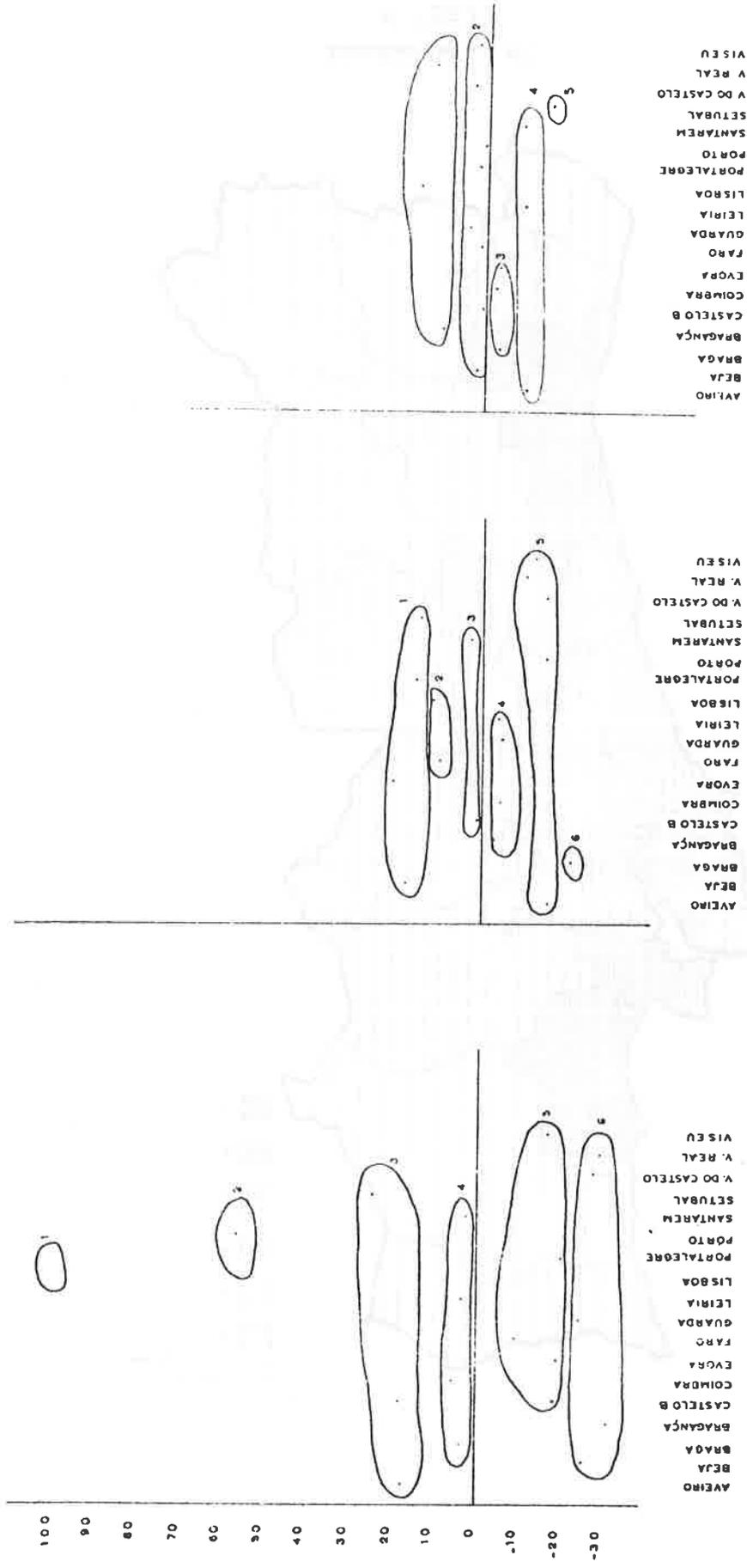
FIG. 1  
1ª COMPONENTE



3º COMPONENTE

2º COMPONENTE

1º COMPONENTE



L E G E N D A S

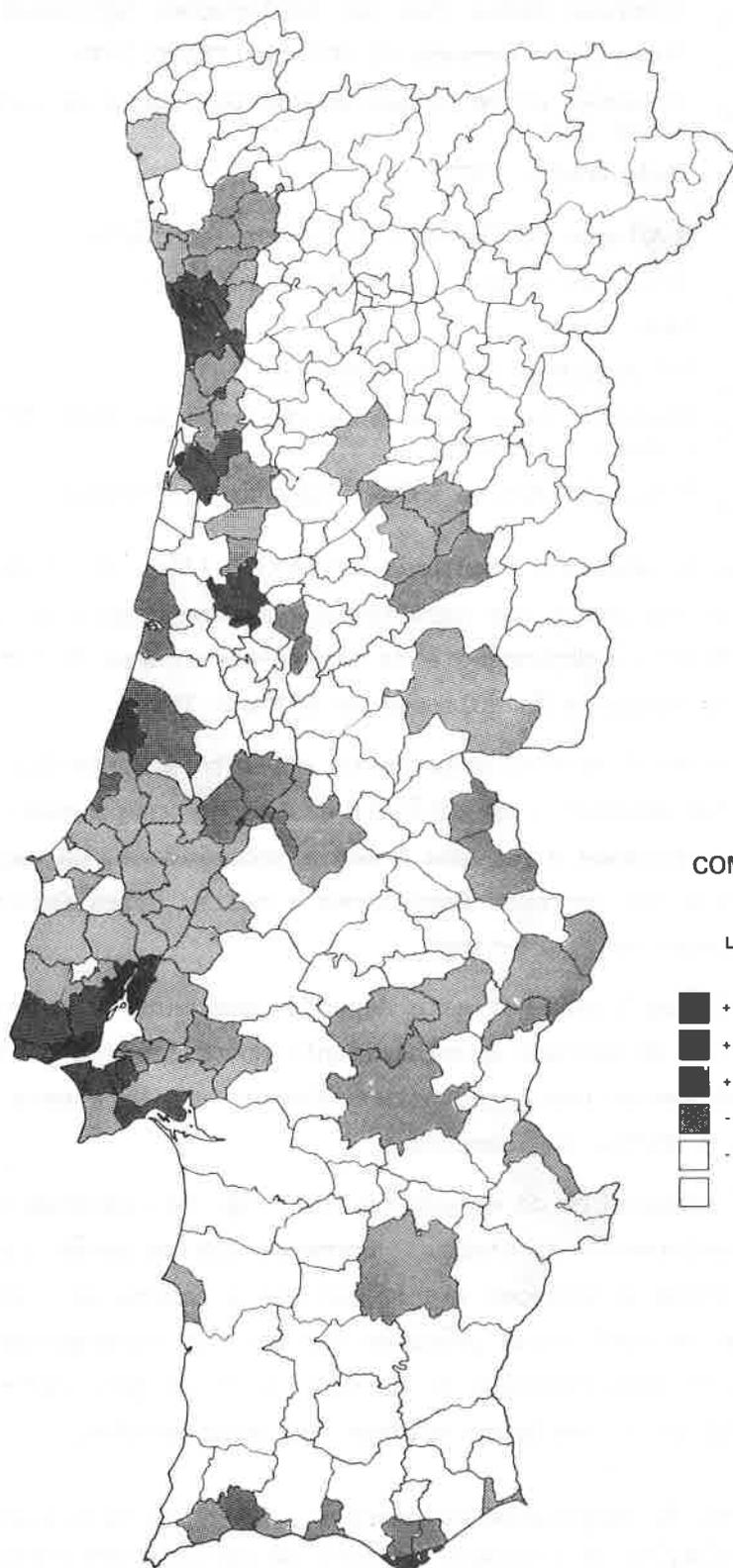


Fig. 2  
COMPONENTE I

LEGENDA

- + 2.80 < X
- + 1.15 < X ≤ + 2.80
- + 0.67 < X ≤ + 1.15
- - 0.01 < X ≤ 0.67
- - 0.70 < X ≤ - 0.01
- X ≤ - 0.70

CEP - NEUR

M.1 - COMPONENTE I

- 0.774 - V<sub>31</sub> Dimensão média (ha) das Explorações Agrícolas 1968
- 0.724 - V<sub>37</sub> Superfície semeada (1 000 ha) TRIGO 1974
- 0.718 - V<sub>46</sub> Relações entre trabalhadores por conta de outrem e patrões 1970
- 0.700 - V<sub>39</sub> Gado Bovino 1972
- 0.662 - V<sub>17</sub> Evolução do Emprego no Sector Terciário
- 0.599 - V<sub>8</sub> Relações Homens - 100 Mulheres 1960
- 0.555 - V<sub>7</sub> Idem 1970
- 0.528 - V<sub>43</sub> PAB/Activo a preços correntes 1970
- 0.527 - V<sub>42</sub> Produtividades Monetárias do Trabalho (PAB/UHT) em 1970 a preços correntes
- 0.505 - V<sub>10</sub> População Activa 1970 - Taxa de Actividade

A 2.<sup>a</sup> Componente aponta a dicotomia Norte-Sul (Fig. 3). O peso mais e levado refere-se às variáveis que caracterizam a dependência da população não activa nos activos, à dependência da mão-de-obra rural de patrões, à dimensão média da exploração e às culturas do Milho e Trigo.

A posse da terra é determinante nesta assimetria Norte-Sul: a Sul grandes propriedades dão emprego a apreciáveis massas de camponeses, enquanto que no Norte é generalizada a pequena e média propriedade, na maior parte dos casos, cultivada por empresas familiares e muitas vezes integrada num sistema de agricultura em "part-time".

Aparece ainda explicada por esta segunda componente a estrutura etária da população com um marcado envelhecimento nos distritos do Sul do País, bem como a percentagem da população potencialmente activa e esta com valores mais elevados a Norte, logicamente.

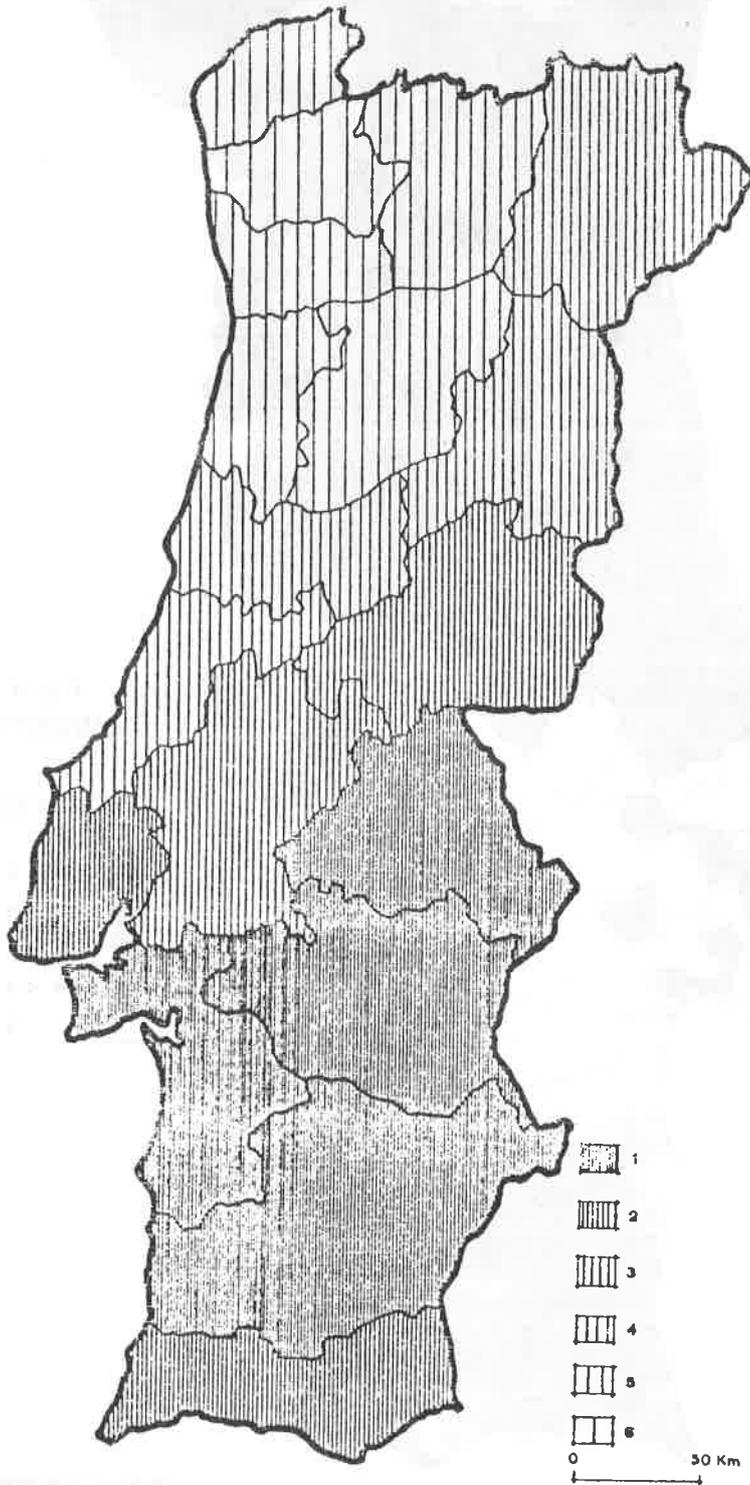
Quanto à 2.<sup>a</sup> Componente do estudo do CEP (Fig. 4), existem também afinidades com a anteriormente apontada. O pormenor que se obtém a nível de concelhos não introduz alterações significativas e embora as explicações que dali se possam colher\* sejam próximas das por nós conseguidas, baseiam-se num número muito mais reduzido de variáveis. Vê-se pois reforçada a fronteira Norte-Sul pela complementaridade dos dois estudos.

---

\* "Os altos valores da Componente evidenciam a Norte do Tejo a alterações significativa das relações de produção a nível da agricultura (traduzidas fundamentalmente por uma diminuição do índice de Gini, da percentagem de assalariados e um aumento de produção para autoconsumo aliada a fenômenos de emigração e migrações internas que se traduzem num alto coeficiente de dependência)".

FIG. 3

2a COMPONENTE



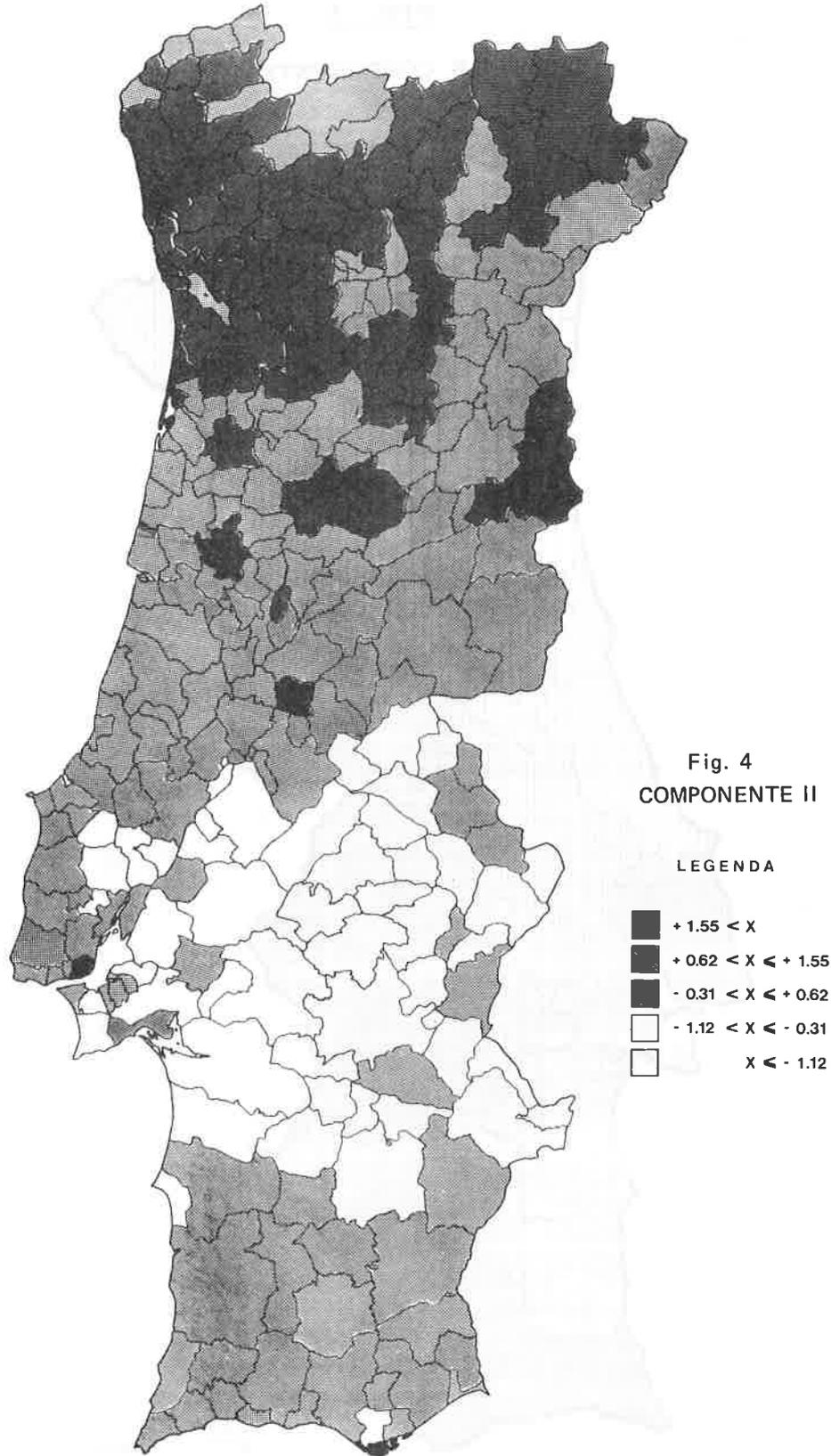


Fig. 4  
COMPONENTE II

LEGENDA

-   $+1.55 < X$
-   $+0.62 < X \leq +1.55$
-   $-0.31 < X \leq +0.62$
-   $-1.12 < X \leq -0.31$
-   $X \leq -1.12$

CEP - NEUR

M.2 - COMPONENTE II

### 3.<sup>a</sup> COMPONENTE

Variáveis com peso superior a 0.500:

- 0.719 -  $V_{15}$  Evolução do Emprego no Sector Primário (1960-1970)
- 0.625 -  $V_{68}$  Mortalidade Infantil
- 0.580 -  $V_{69}$  Situação Sanitária - 1973/74/75
- 0.525 -  $V_{23}$  PIB Terciário

O poder de explicação desta Componente é muito mais restrito (10%), referindo-se especialmente a um pequeno grupo de variáveis.

O panorama geral é a dicotomia este-oeste. Existe no entanto uma situação paradoxal: Lisboa e os distritos de Trás-os-Montes são incluídos nu ma mesma unidade.

Atendendo à combinação das variáveis que é feita, parece-nos poder en contrar justificação para os resultados: está reflectido o efeito da emi gração (evolução do emprego no sector primário entre 1960 e 1970) que afec tou com igual intensidade ainda que de forma distinta os distritos do inte rior e os distritos mais populosos do litoral desenvolvido — Porto e Lis boa (enquanto que em Vila Real e Bragança o Sector Serviços aumentou o seu peso relativo, em Lisboa houve aumento real e especialização neste sector); é também incluído o peso do Sector Indústria, o que contribui para acen tuar os contrastes, deixando transparecer o dinamismo industrial dos dis tritos da fachada litoral (repare-se que Setúbal ocupa um dos extremos do leque de variação desta Componente).

No trabalho do CEP, talvez pela antecipada rigorosa selecção das va riáveis, a terceira Componente não tem poder explicativo nem é muito repre sentativa das assimetrias regionais, não se relacionando com a 3.<sup>a</sup> Componen te deste trabalho, pelo que não será necessário incluí-la.

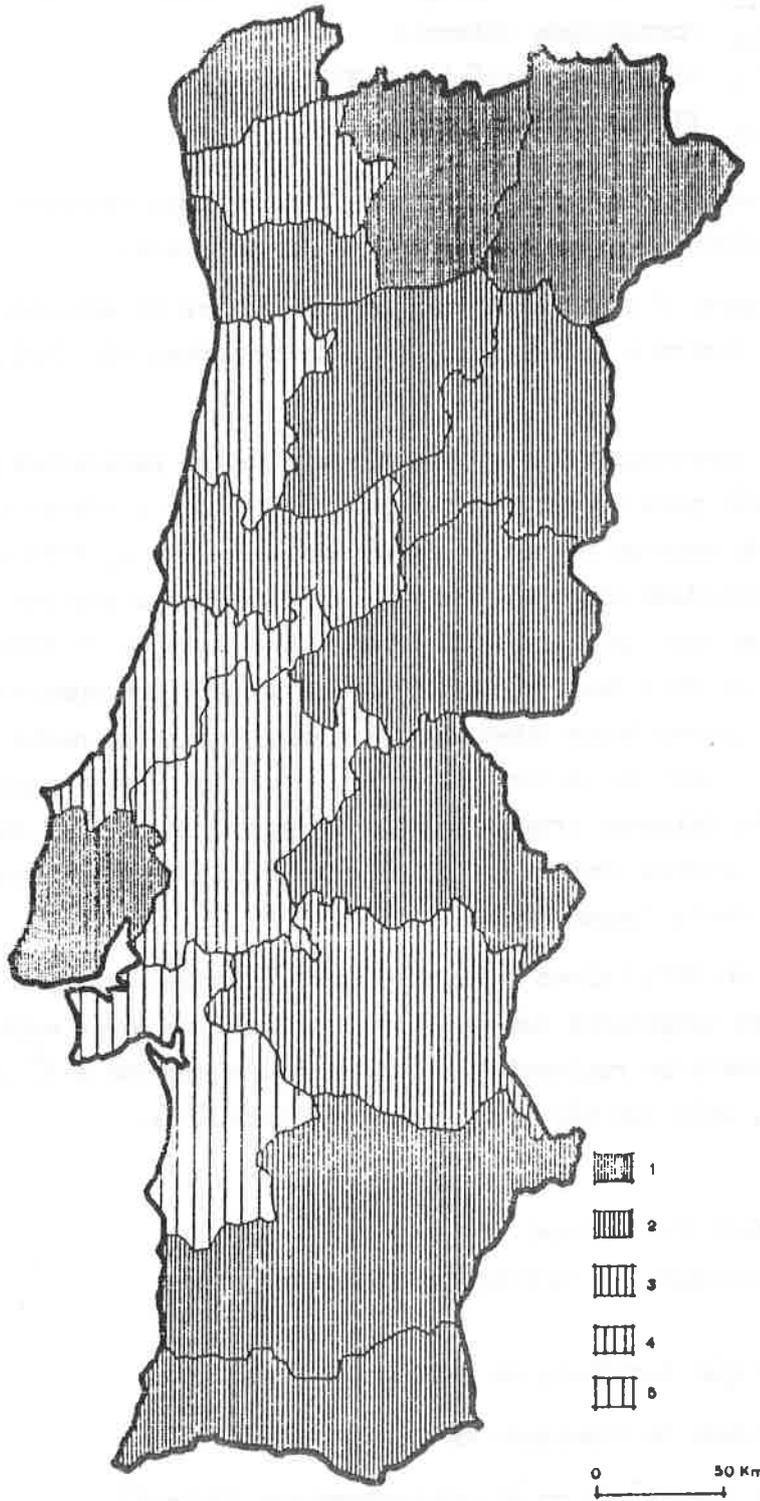
#### ASSIMETRIAS REGIONAIS EM PORTUGAL

#### VARIÁVEIS PARA O PROGRAMA DE COMPONENTES PRINCIPAIS

- $V_1$  - População Residente em 1970
- $V_2$  - Densidade de População em 1970
- $V_3$  - Saldo Migratório — Atracção-Repulsão 1961-1970
- $V_4$  - População dos Centros Urbanos 1970 (%)

FIG. 5

3a COMPONENTE



- V<sub>5</sub> - R.Dependência (pop. 0-14 e de 65 e +/pop. 15 a 64)
- V<sub>6</sub> - Taxa de crescimento médio anual no período de 1960-1970 da população residente
- V<sub>7</sub> - Relação Homens-100 Mulheres (1970)
- V<sub>8</sub> - Relação Homens-100 Mulheres (1960)
- V<sub>9</sub> - População potencialmente activa (%) (1970)
- V<sub>10</sub> - População activa 1970 - Taxa de Actividade
- V<sub>11</sub> - Evolução da Taxa de Actividade (60-70)
- V<sub>12</sub> - População Activa no Sector Primário (1970) (%)
- V<sub>13</sub> - População Activa no Sector Secundário (1970) (%)
- V<sub>14</sub> - População Activa no Sector Terciário (1970) (%)
- V<sub>15</sub> - Evolução do Emprego no Sector Primário (60-70)
- V<sub>16</sub> - Evolução do Emprego no Sector Secundário (60-70)
- V<sub>17</sub> - Evolução do Emprego no Sector Terciário (60-70)
- V<sub>18</sub> - Energia Demográfica (1950)
- V<sub>19</sub> - Energia Demográfica (1960)
- V<sub>20</sub> - Energia Demográfica (1970)
- V<sub>21</sub> - PIB Primário (%) 1970
- V<sub>22</sub> - PIB Secundário (%) 1970
- V<sub>23</sub> - PIB Terciário (%) 1970
- V<sub>24</sub> - PIB Total (%) 1970
- V<sub>25</sub> - MASSA TRIBUTÁRIA LIQUIDADA  
Contribuição Predial Urbana 1970
- V<sub>26</sub> - MASSA TRIBUTÁRIA LIQUIDADA  
Contribuição Predial Rústica 1970
- V<sub>27</sub> - MASSA TRIBUTÁRIA LIQUIDADA  
Contribuição Industrial 1970
- V<sub>28</sub> - Taxa média anual de crescimento do PAB 1960-1970  
(a preços constantes de 1960)
- V<sub>29</sub> - Produtividades Monetárias Médias de Terra (preços de 1960)  
PAB/S.C. contos/ha

- V<sub>30</sub> - Produtividade (aumento 60-70 a preços de 1960)
- V<sub>31</sub> - Dimensão média (ha) das Explorações Agrícolas
- V<sub>32</sub> - BATATA - Superfície Semeada 1 000 ha - 1974
- V<sub>33</sub> - BATATA - Rendimento kg/ha - 1974
- V<sub>34</sub> - VINHO - Produção (1 000 ht) - 1974
- V<sub>35</sub> - MILHO - Superfície Semeada 1 000 ha - 1974
- V<sub>36</sub> - MILHO - Rendimento kg/ha - 1974
- V<sub>37</sub> - TRIGO - Superfície Semeada 1 000 ha - 1974
- V<sub>38</sub> - TRIGO - Rendimento kg/ha - 1974
- V<sub>39</sub> - Gado Ovino - 1972
- V<sub>40</sub> - Gado Bovino - 1972
- V<sub>41</sub> - Percentagem do PAB no PIB em 1970
- V<sub>42</sub> - Produtividades Monetárias do Trabalho (PAB/UHT) em 1970 a preços correntes
- V<sub>43</sub> - PAB por Activo a preços correntes de 1970
- V<sub>44</sub> - Taxa de crescimento médio anual 1960-1970 da razão PAB/Activo em percentagem
- V<sub>45</sub> - Relações entre Trabalhadores por conta de outrém e patrões - 1960
- V<sub>46</sub> - Idem 1970
- V<sub>47</sub> - Estabelecimentos Industriais TOTAL 1972
- V<sub>48</sub> - Estabelecimentos com mais de 5 operários - 1972
- V<sub>49</sub> - Estabelecimentos com menos de 5 operários - 1972
- V<sub>50</sub> - Emprego na Indústria Têxtil - 1973
- V<sub>51</sub> - Emprego na Indústria Metalomecânica - 1973
- V<sub>52</sub> - Emprego na Indústria de Minerais não Metálicos - 1973
- V<sub>53</sub> - Emprego na Indústria da Madeira e Cortiça - 1973
- V<sub>54</sub> - Emprego nas Indústrias Alimentares - 1973
- V<sub>55</sub> - Empresas de Construção  
Distribuição por Distritos (%) 1975

- V<sub>56</sub> - Produção de Energia Hidroelétrica 1 000 kwh - 1974
- V<sub>57</sub> - Produção de Energia Termoelétrica 1 000 kwh - 1974
- V<sub>58</sub> - Consumo de Electricidade - DOMÉSTICO 1 000 kwh - 1974
- V<sub>59</sub> - Consumo de Electricidade - INDUSTRIAL 1 000 kwh - 1974
- V<sub>60</sub> - Consumo de Electricidade - OUTROS 1 000 kwh - 1974
- V<sub>61</sub> - Número de quartos nos Estabelecimentos Hoteleiros - 1974
- V<sub>62</sub> - População Servida por Energia Elétrica - 1970 (%)
- V<sub>63</sub> - Hospitais Centrais - 1975
- V<sub>64</sub> - Hospitais Regionais - 1975
- V<sub>65</sub> - Hospitais Subregionais - 1975
- V<sub>66</sub> - Médicos por 10 000 habitantes - 1973
- V<sub>67</sub> - Partos sem Assistência (%) - 1970
- V<sub>68</sub> - Mortalidade Infantil (%) - 1974
- V<sub>69</sub> - Situação Sanitária - Índice resumo 73/74/75  
(posição relativa de 1 a 18)
- V<sub>70</sub> - Taxa de analfabetismo - 1970
- V<sub>71</sub> - % de Alunos no Ensino Superior - 1974
- V<sub>72</sub> - % de Dirigentes de Explorações Analfabetos
- V<sub>73</sub> - Número de tractores por 100 ha de exploração
- V<sub>74</sub> - Número de automóveis por 1 000 habitantes - 1978
- V<sub>75</sub> - Número de Jornais por 1 000 habitantes
- V<sub>76</sub> - Espectadores - 1978 - Número de Espectáculos/1 000 habitantes

FONTE DAS FIGURAS

.Páginas: 63,64,65,66,68,71,72,73,74,75,76,77

Jorge Gaspar, "Portugal em mapas e números",  
Livros Horizonte, 1979.

.Páginas: 67

Ministério do Trabalho, "Atlas Socio-Económico".

.Páginas: 69,70,83,87,90

Comissão de Coordenação da Região Norte, "Assimetrias  
Regionais em Portugal", volume II e III, 1980.

.Páginas: 78

Ministério do Plano e Coordenação Económica, "Plano  
de Médio Prazo - Política Regional", 1977.

.Páginas: 85,88

Centro de Estudos de Planeamento "Desequilíbrios Region  
ais, 1977.

A N E X O III

S E R V I Ç O S R E G I O N A I S



Í N D I C E

	Pág.
I - INTRODUÇÃO . . . . .	99
II - ANÁLISE INSTITUCIONAL . . . . .	99
III - ANÁLISE TERRITORIAL . . . . .	102
IV - SERVIÇOS REGIONAIS . . . . .	105
1. ADMINISTRAÇÃO INTERNA . . . . .	107
1.1. Gabinetes de Apoio Técnico . . . . .	107
1.2. Comissões de Coordenação Regional . . . . .	109
2. AGRICULTURA E PESCAS . . . . .	111
2.1. Serviços Regionais do Ministério da Agricultura e Pescas . . . . .	111
2.2. Circunscrições Florestais . . . . .	113
2.3. Delegações Regionais da Direcção-Geral da Administra- ção das Pescas . . . . .	114
3. ASSUNTOS SOCIAIS . . . . .	115
3.1. Administrações Distritais de Saúde . . . . .	115
3.2. Centros Regionais de Segurança Social . . . . .	117
4. COMÉRCIO E TURISMO . . . . .	119
4.1. Comissões Regionais de Turismo do Alto Minho; de S. Mamede e do Algarve . . . . .	119
5. FINANÇAS E PLANO . . . . .	120
5.1. Direcções Distritais de Finanças . . . . .	120
5.2. Serviços Regionais da Direcção-Geral do Património . . . . .	122
6. HABITAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS . . . . .	123
6.1. Direcções de Serviços Regionais de Planeamento Urba- nístico . . . . .	123
6.2. Núcleos Regionais de Saneamento Básico . . . . .	125
6.3. Comissões Instaladoras das Entidades Gestoras do Sa- neamento Básico . . . . .	127

	Pág.
6.4. Direcções de Serviços Regionais de Construções Hospi- talares . . . . .	128
6.5. Direcções de Serviços Regionais de Construções Esco- lares . . . . .	130
6.6. Direcções de Serviços Regionais de Estradas . . . . .	132
6.6.1. Direcções de Estradas . . . . .	134
6.7. Serviços Distritais de Equipamento . . . . .	136
6.8. Direcções Regionais de Habitação . . . . .	138
6.9. Direcções de Serviços Regionais de Hidráulica . . . . .	140
7. INDÚSTRIA E ENERGIA . . . . .	141
7.1. Delegações Regionais do Ministério da Indústria e E- nergia . . . . .	141
8. EDUCAÇÃO . . . . .	143
8.1. Delegações Regionais da Secretaria de Estado da Cul- tura . . . . .	143
9. TRABALHO . . . . .	144
9.1. Centros Coordenadores Regionais da Inspeção do Tra- balho . . . . .	144
9.2. Centros Coordenadores Regionais da Direcção-Geral das Relações Colectivas de Trabalho . . . . .	146
9.3. Serviços Regionais da Direcção-Geral de Higiene e Se- gurança do Trabalho . . . . .	148
10. ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO . . . . .	150
10.1. Distritos de Recrutamento e Mobilização . . . . .	150
10.2. Regiões Militares . . . . .	152
11. TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES . . . . .	154
11.1. Serviços Externos da Direcção-Geral de Viação . . . . .	154
11.2. Serviços Externos da Direcção-Geral dos Transportes Terrestres . . . . .	156
12. BANCO DE PORTUGAL . . . . .	158
12.1. Instituto Financeiro de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas . . . . .	158

## I - INTRODUÇÃO

Este anexo visa fundamentalmente reunir um conjunto de informações sobre as competências dos serviços organizados regionalmente, de modo a poder avaliar-se o grau de distribuição pelas regiões, das atribuições do nível central.

A recolha dos elementos sobre o número e caracterização dos organismos regionais, foi efectuada com base na publicação da DGOA (Direcção-Geral da Organização Administrativa), sobre a composição dos ministérios e a partir dos diplomas orgânicos, que estão na origem dos novos organismos.

Assim, além de se inventariarem os órgãos dotados de autonomia administrativa e financeira a nível regional, procedeu-se à sua análise, apurando-se para cada serviço a data da criação, a dependência hierárquico-funcional e a área da respectiva jurisdição.

Optou-se, para efeitos de comparação, por elaborar fichas de identificação dos serviços a partir das quais foi possível extrair um conjunto de conclusões importantes sobre o grau de desconcentração dos serviços centrais, através de atribuições comuns e de algumas atribuições específicas.

## II - ANÁLISE INSTITUCIONAL

1. Enquanto a descentralização visa a criação de condições que permitam a tomada de decisões a nível regional ou local, implicando portanto uma transferência efectiva dos meios e poderes de decisão, a desconcentração é constituída apenas por uma delegação de poderes. Assim, sempre que as decisões dos órgãos periféricos estão submetidas à aprovação prévia do poder central, fala-se de desconcentração.

2. Da análise dos vários diplomas orgânicos, verifica-se que eles assentam basicamente num princípio de desconcentração, que tem em vista, garantir a nível regional a execução da política central, mediante a implementação de órgãos regionais, que assegurem a ligação entre os órgãos centrais e os organismos autárquicos, transmitindo as orientações e directrizes definidas a nível central, e informando este das necessidades e carências sentidas no âmbito regional.

3. As instituições regionais aparecem pois quase sempre como prolongamentos dos serviços centrais, veiculando por um lado, as linhas de orien

tação estabelecidas sectorialmente; zelando pelo seu cumprimento através da fiscalização e disciplina das actuações, e contribuindo por outro lado, para a definição da política e objectivos dos sectores, através da inventariação das carências e da participação na elaboração de estudos e de planos definidos a nível regional.

Destinam-se deste modo a assegurar o suporte administrativo, técnico e de gestão num sentido ascendente, isto é relativamente aos órgãos centrais e num sentido descendente em relação a unidades de menor dimensão.

4. Porém a orientação imprimida à estruturação regional, apresenta aspectos particulares em alguns serviços, a que poderemos chamar precursores da regionalização, entendida como transferência para as regiões, de meios de acção mais vastos.

5. Assim e para além das atribuições gerais enunciadas, há serviços que já dispõem de atribuições bastante latas no domínio do planeamento e das obras, correspondentes a uma desconcentração que se efectuou progressivamente em adaptação às crescentes necessidades regionais.

6. É o caso da J.A.E.; da D.G.P.U.; da D.G.R.A.H.; da D.G.C.E. e D.G.C.H., cuja articulação com os órgãos mais periféricos foi respectivamente delegada nas direcções de Serviços Regionais de Estradas; nas Direcções de Serviços Regionais do Planeamento Urbanístico; nas Direcções dos Serviços Regionais de Hidráulica; nas Direcções dos Serviços Regionais das Construções Escolares e Construções Hospitalares, cujas atribuições vamos passar a analisar:

#### Direcções de Serviços Regionais de Planeamento Urbanístico (6.1.)

A necessidade de solucionar local ou regionalmente o conjunto de problemas postos pelo ordenamento e planeamento físico, determinou a reestruturação da Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico, no sentido de uma desconcentração real, ao invés do que sucedia com a Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, que está na sua origem.

A aprovação de planos de carácter urbanístico entregues pelos municípios, associações de municípios e federações e a elaboração de propostas de planeamento urbanístico, constituem as principais alterações do ponto de vista das competências em relação às estruturas anteriores.

#### Direcções de Serviços Regionais das Construções Hospitalares (6.4.)

A reestruturação da Direcção-Geral das Construções Hospitalares, reforça o objectivo da descentralização, já expresso nas estruturas existentes, delimitando as atribuições da Direcção-Geral e dos vários Serviços de la dependentes.

Destacamos na Divisão de Projectos e obras a competência para elaborar e aprovar projectos no âmbito da sua capacidade e executar, fiscalizar e controlar tecnicamente os empreendimentos.

Na Divisão de Estudos e Planeamento, ressalta a elaboração de programas de concurso, cadernos de encargos e revisão dos respectivos preços.

#### Direcções de Serviços Regionais de Construções Escolares (6.5.)

A assumpção progressiva de funções de estudo e decisão pelos serviços regionais de construções escolares, reflecte a preocupação principal da estrutura orgânica da Direcção-Geral das Construções Escolares, no sentido de uma descentralização efectiva.

No âmbito das suas actividades destacamos a preparação de programas anuais e plurianuais de construção de instalações escolares; a elaboração e adaptação de projectos de instalações escolares e a realização dos actos necessários à adjudicação dos empreendimentos.

#### Direcções dos Serviços Regionais de Estradas (6.6.)

As actuais direcções de Serviços Regionais de Estradas, substituem as antigas circunscrições de estradas, com um maior número de atribuições, no âmbito das quais destacamos: a elaboração de propostas de planeamento e programação da rede rodoviária; a elaboração de projectos de construção e modernização de estradas e a coordenação das direcções de estradas, no que respeita a elaboração de projectos e a realização de obras.

#### Direcções dos Serviços Regionais de Hidráulica (6.9.)

A estrutura orgânica da Direcção-Geral dos Recursos e Aproveitamentos Hidráulicos, assenta num princípio de desconcentração entendida como delegação da responsabilidade e dos poderes de execução nos serviços regionais, que passaram a dispor de atribuições mais vastas no domínio das obras

hidráulicas e da conservação e melhoramento da rede hidrográfica. Destacamos na divisão de Estudos e Obras a competência para a elaboração de estudos e projectos de obras hidráulicas; na Hidrologia e Hidrografia os estudos hidrológicos e a classificação e demarcação das bacias hidrográficas; no Controle e Poluição a apreciação de projectos de tratamento de efluentes e no laboratório o apoio laboratorial.

Esta análise permite-nos concluir que os serviços onde existe um maior grau de desconcentração, correspondem na totalidade, aos serviços que no âmbito do Ministério da Habitação e Obras Públicas estão mais vocacionados para a construção de equipamentos diversos, daí a inevitabilidade duma opção deste tipo.

Contudo a regionalização destes Serviços só produzirá plenamente os efeitos desejados: aumento da eficiência e diminuição da burocracia, se conjugada e compatibilizada com idênticas iniciativas dos restantes departamentos.

### III - ANÁLISE TERRITORIAL

Perante a necessidade crescente que os vários departamentos estatais foram sentindo de se aproximar das populações, assistiu-se no decurso dos tempos, e em particular nas últimas décadas, à implantação de estruturas sectoriais a nível regional e local.

Essa implantação traduziu-se por compartimentações geográficas baseadas em critérios específicos e diversificados, nem sempre facilmente detectáveis, por vezes mesmo sem qualquer lógica aparente, não só quanto aos fundamentos norteadores da divisão territorial como relativamente ao número de circunscrições regionais tomadas. Para a grande disparidade de delimitações adoptadas e seguidas pelos múltiplos serviços da Administração Pública chamou a atenção designadamente o Ministério da Administração Interna em 1977, através da publicação "As divisões regionais".

A realidade constatada afigura-se tanto mais anacrónica quanto se atentar na circunstância de o território português ser marcado pela exiguidade geográfica e por uma Administração quase invariavelmente centralizada, de forma que, dele sempre esteve ausente ao longo da história a componente regional descentralizada, não dispondo por conseguinte de uma tradição regional efectiva e duradoura.

Por outro lado, importa frisar que, excluindo a organização autárquica, onde avultam os municípios, as estruturas locais e regionais que se foram generalizando correspondem na sua quase totalidade a meros prolongamentos tentaculares, desconcentrados, do poder central, por conseguinte desprovidos de um verdadeiro campo de autonomia própria sem que no entanto se descortinem as afinidades de divisão territorial que seria presumível advirem da condição de inerência relativa a um mesmo todo orgânico — o aparelho estatal.

Ainda que as discrepâncias em matéria de divisão regional sejam grandes entre os vários departamentos, quanto ao número e dimensionamento dos espaços territoriais de actuação — em que se adoptam tanto os distritos como as mais diversas formas de subdivisão ou de agrupamento destes, recorrendo-se mesmo exclusivamente à base concelhia — regista-se positivamente a circunstância de os organismos começarem a sensibilizar-se para a acuidade da questão regional, a avaliar pelas referências constantes nos próprios diplomas orgânicos.

Do mesmo modo já é diagnosticável a tendência para a adopção de circunscrições menos pulverizadas, melhor dimensionadas e mais harmónicas, como de resto os elementos recolhidos indicam. Ainda que seja uma medida abstracta, mas sintética e elucidativa, a média ponderada para o conjunto das instituições regionalizadas que foram objecto de inventariação permite concluir que se cifram em oito as circunscrições regionais por departamento, correspondendo em média a cada uma um dimensionamento espacial de pouco mais de 10 000 km<sup>2</sup> e uma população de aproximadamente 1 100 000 habitantes.

Finalmente, considera-se indispensável uma harmonização que deverá orientar-se numa perspectiva de estruturação do território e na criação de condições de estímulo à descentralização dos vários departamentos sectoriais do Estado, bem como à racionalização dos serviços e à colaboração inter-organismos.

DEPARTAMENTOS	NÚMERO DE REGIÕES	ÁREA/ região (km <sup>2</sup> )	POPULAÇÃO/ região (1 000 HAB.)
Administrações de Saúde Centros de Segurança Social Direcções de Finanças Núcleos de Saneamento Básico Direcções de Estradas Serviços de Equipamento	18	4 944	539
Distritos de Recrutamento e Mobilização	16	5 562	606
IFADAP Direcções Regionais do MAP	7	12 714	1 386
Comissões de Coordenação Regional Delegações Regionais Minist. Ind. Centros de Inspeção do Trabalho Serviços Reg. Planeamento Urbanístico	5	17 800	1 940
Serv. Reg. Construções Escolares Serv. Reg. Construções Hospitalares Serv. Reg. de Estradas Direcções Regionais de Habitação Serv. Ext. Transportes Terrestres Serv. Ext. D.G. de Viação Regiões Militares	4	22 250	2 425
C.R. Relações Colectivas de Trabalho S.R. Higiene e Segurança do Trabalho	3	29 666	3 233

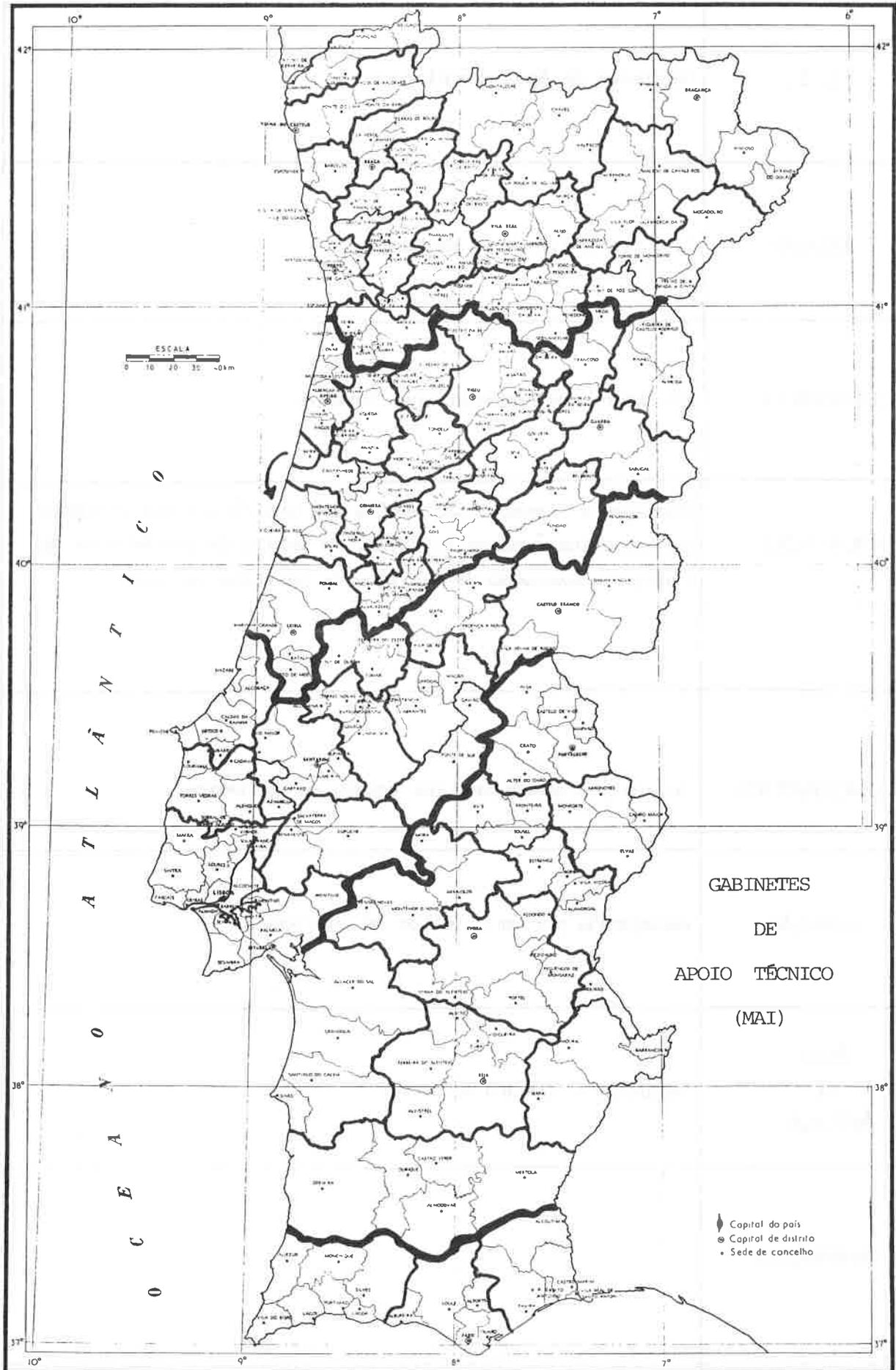
IV - SERVIÇOS REGIONAIS



1. Administração Interna

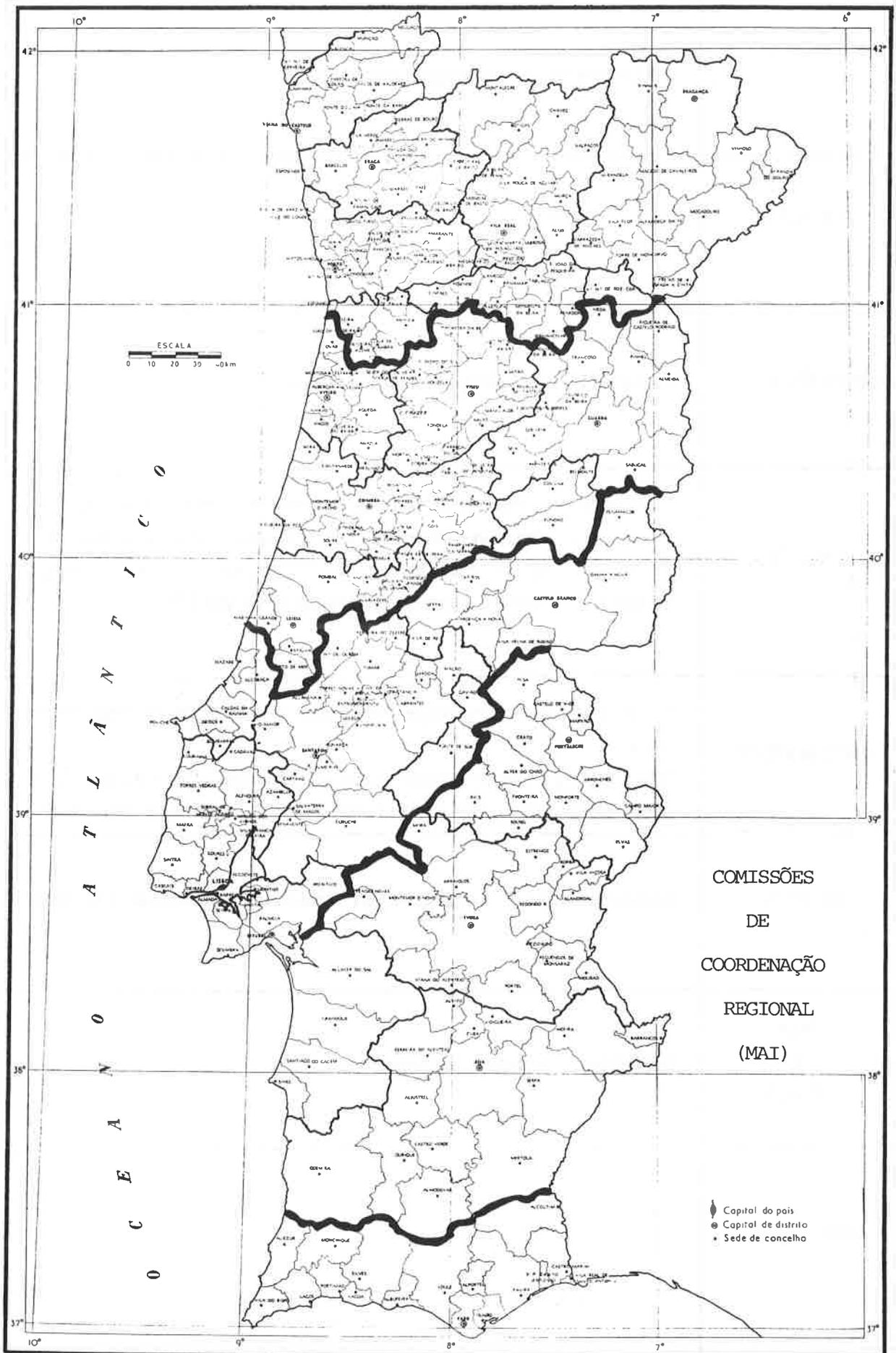
1. 1.	Gabinetes de Apoio Técnico
criação	D. L. nº 58/79 de 29 de Março
DEPENDÊNCIA	Ministério da Administração Interna
ATRIBUIÇÕES	Fornecer a assessoria técnica aos municípios que integram a respectiva área de actuação, no âmbito da gestão e na de <u>f</u> inição e execução de Serviços de natureza técnica.
FUNCIONAMENTO	Deverá ser assegurado por equipa de projectos
DIRECÇÃO	Assegurada por um director de Serviços
ÁREA DE ACTUAÇÃO	Definida no quadro em anexo
OBSERVAÇÕES	

# PORTUGAL CONTINENTAL



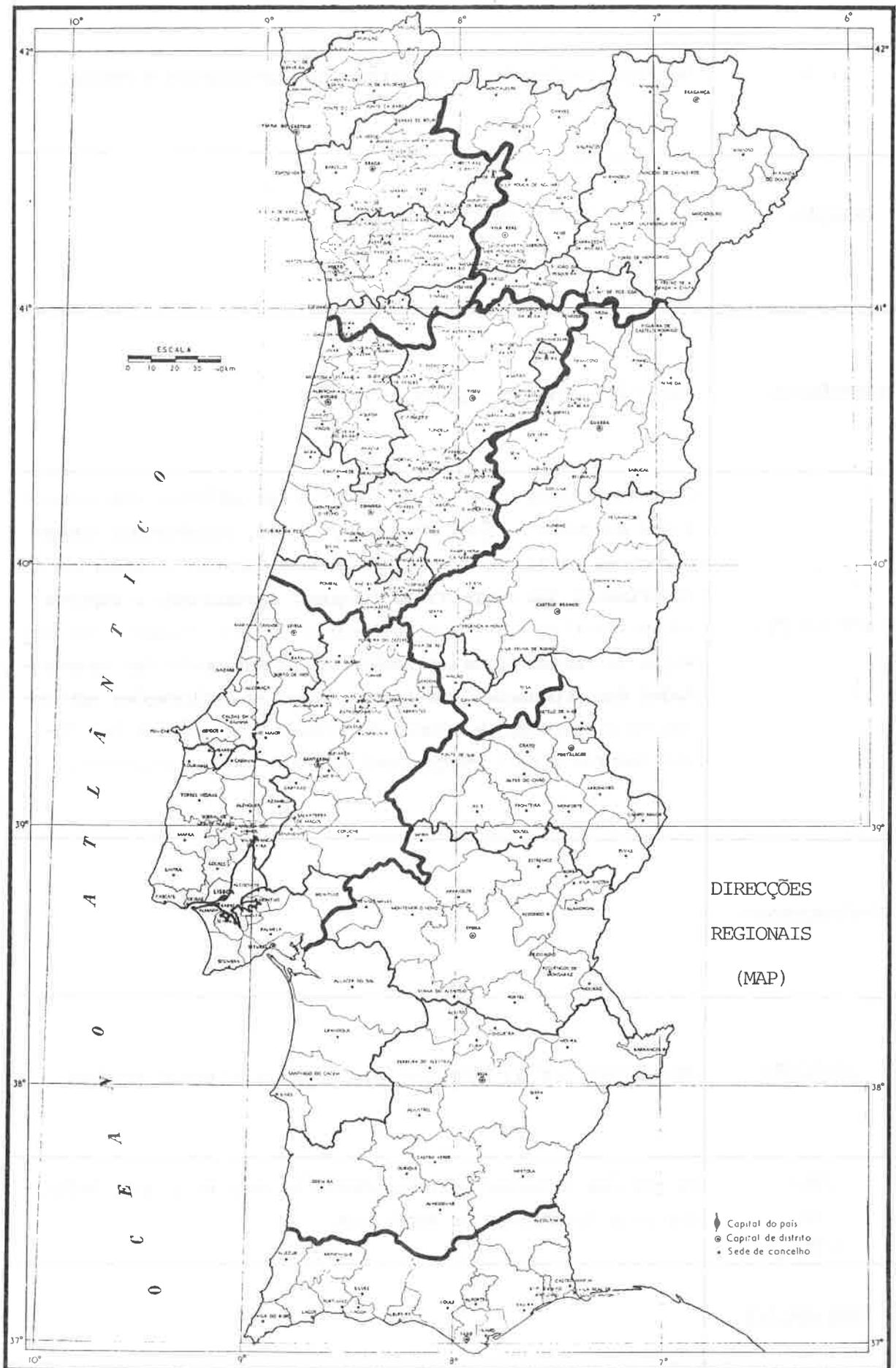
1. 2.	Comissões de Coordenação Regional
CRIAÇÃO	D. L. nº 494/79 de 21 de Dezembro
DEPENDÊNCIA	Ministério da Administração Interna
ATRIBUIÇÕES	Coordenar e compatibilizar as acções de apoio técnico, financeiro e <b>administrativo</b> às autoridades locais, e executar no âmbito dos planos regionais, as medidas de interesse para o desenvolvimento da respectiva região.
FUNCIONAMENTO	A Comissão de Coordenação Regional compreende os seguintes órgãos: Presidente; vice-presidente; conselho administrativo; Conselho Consultivo Regional e Conselho Coordenador Regional.
DIRECÇÃO	Assegurada pelo Presidente da Comissão Cordenação Regional.
ÁREA DE ACTUAÇÃO	Definida no quadro em anexo.
OBSERVAÇÕES	

# PORTUGAL CONTINENTAL



2. 1.	Serviços Regionais do Ministério da Agricultura e Pescas
CRIAÇÃO	D. L. nº 221/77 de 28 de Maio
DEPENDÊNCIA	Ministério da Agricultura e Pescas
ATRIBUIÇÕES	Contribuir para a definição da política agrária, assegurando a sua execução a nível regional e local, colaborando com as direcções gerais no fornecimento de elementos necessários ao cumprimento das respectivas funções; assegurando o suporte administrativo e técnico necessário ao funcionamento dos serviços da região agrária; fazendo o levantamento das necessidades das populações rurais; apoiando as explorações agrícolas na elaboração de planos de trabalho, na análise dos investimentos e na formação profissional dos agricultores.
FUNCIONAMENTO	
DIRECÇÃO	Assegurada por um Director-Geral em cada região agrária.
ÁREA DE ACTUAÇÃO	As regiões agrárias corresponderão às regiões plano, definidas pela Assembleia da República.
OBSERVAÇÕES	

# PORTUGAL CONTINENTAL



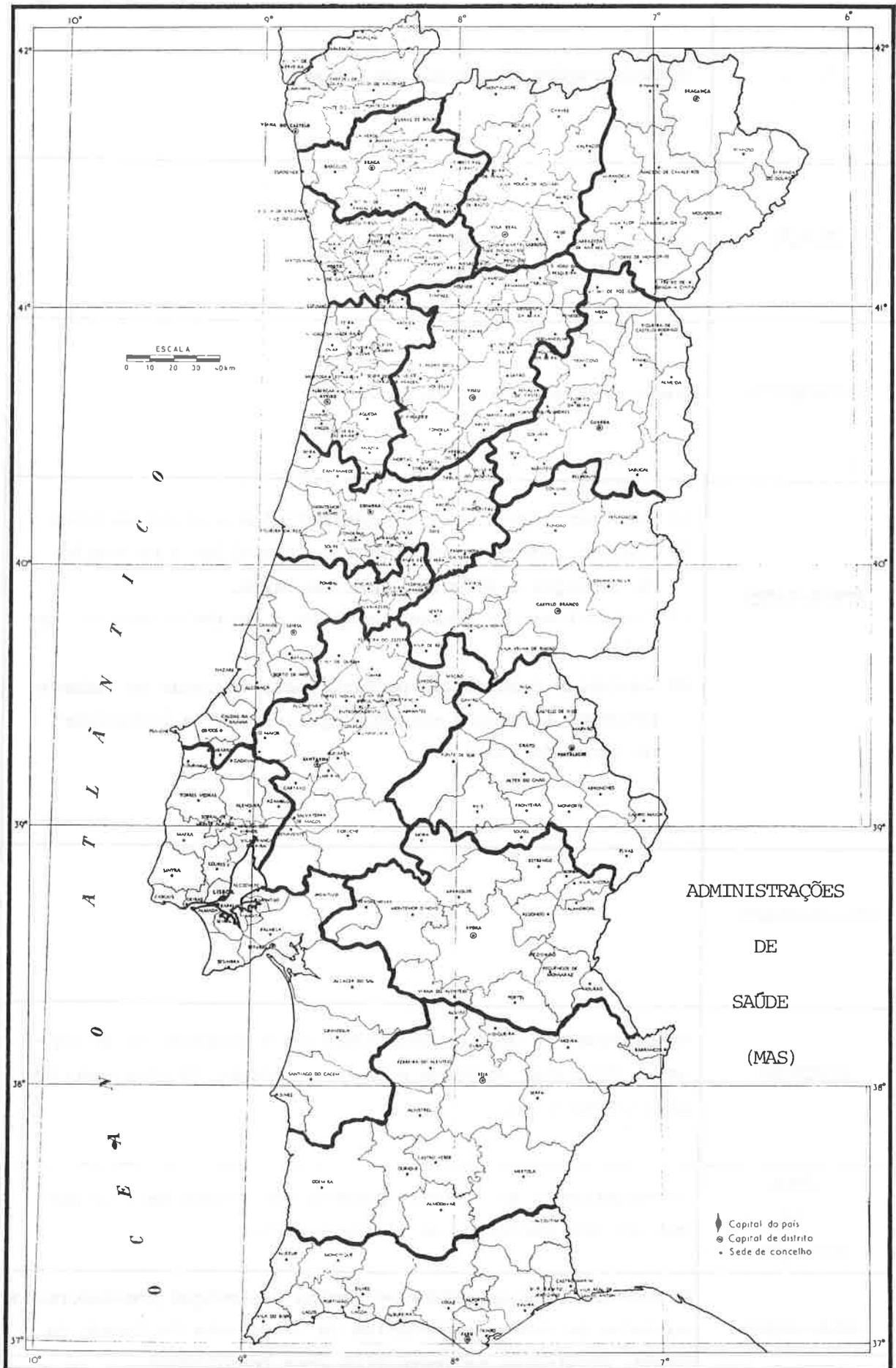
2. 2.	Circunscrições Florestais
CRIAÇÃO	Direcção Geral do Ordenamento e Gestão Florestal
DEPENDÊNCIA	D. Regulamentar nº 39/79 de 10 de Julho
ATRIBUIÇÕES	Superintender na execução das acções planeadas a nível central, promovendo a aplicação do regime florestal, fomentando e fiscalizando os recursos cinegéticos e piscícolas, e coordenando as actividades das administrações florestais na respectiva área de jurisdição.
FUNCIONAMENTO	As condições de funcionamento serão estabelecidas por despacho do Ministro da Agricultura e Pescas.
DIRECÇÃO	Assegurada por chefes de circunscrição com categoria de directores de Serviços.
ÁREA DE ACTUAÇÃO	Existem 8 circunscrições florestais, sem correspondência com a divisão administrativa.
OBSERVAÇÕES	

2. Agricultura e Pescas

2. 3.	Delegações Regionais da Direcção-Geral da Administração das Pescas
CRIAÇÃO	D. Regulamentar nº 71 - H/79 de 29 de Dezembro
DEPENDÊNCIA	Direcção-Geral da Administração das Pescas
ATRIBUIÇÕES	Superintender na região as acções desenvolvidas no âmbito das Pescas e auscultar as necessidades do Sector.
FUNCIONAMENTO	Poderão ser criadas por decreto simples, delegações Regionais, dirigidas por um delegado Regional.
DIRECÇÃO	Assegurada por um delegado Regional
ÁREA DE ACTUAÇÃO	Não consta do Decreto Regulamentar
OBSERVAÇÕES	

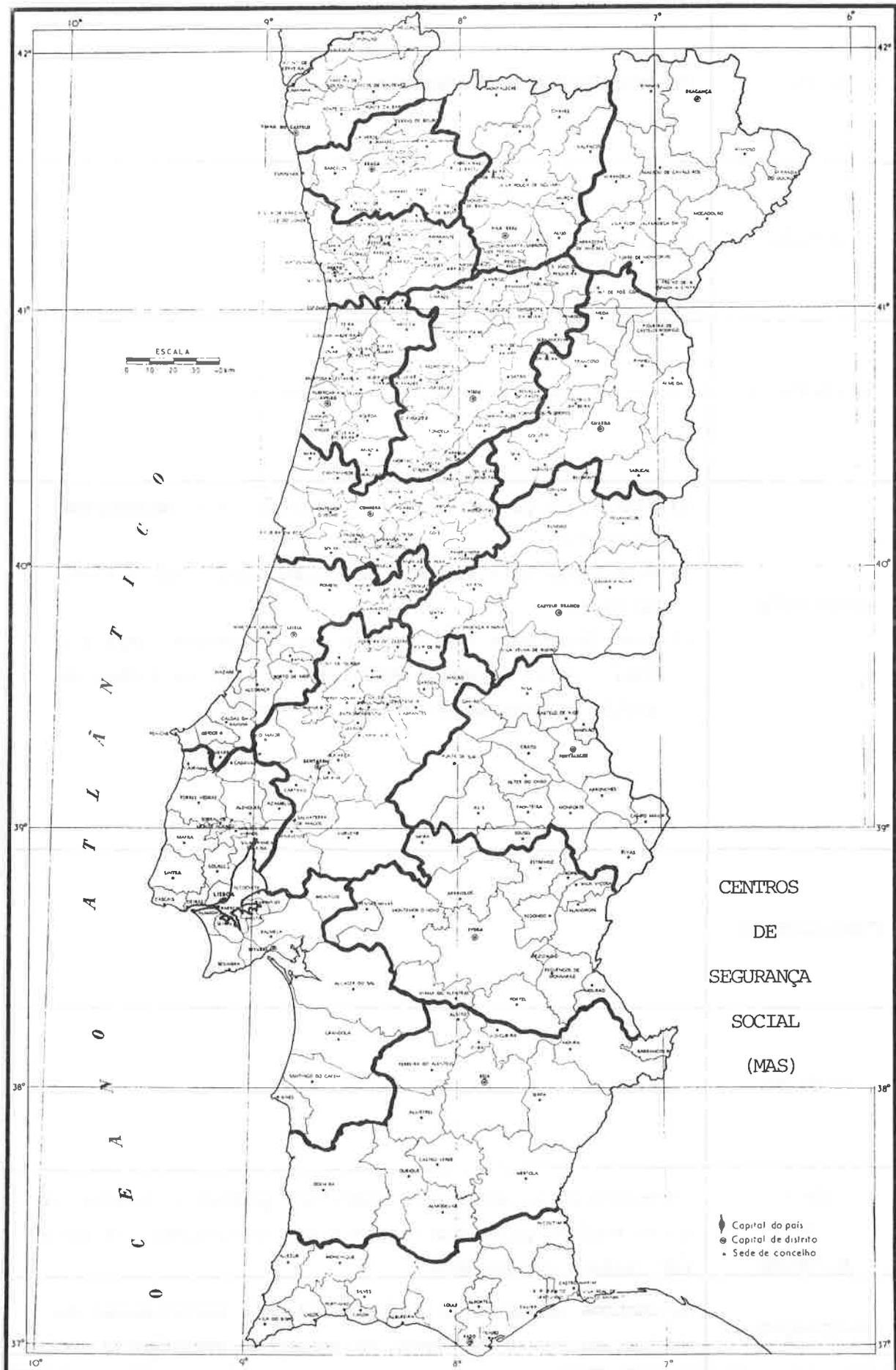
3. 1.	Administrações Distritais de Saúde
CRIAÇÃO	Lei nº 56/77 de 15 de Setembro
DEPENDÊNCIA	Administração Central de Saúde
ATRIBUIÇÕES	<p>a) Executar a política de Saúde definida a nível nacional.</p> <p>b) Planear, administrar, controlar e avaliar a prestação de Serviços e as actividades de Saúde.</p> <p>c) Inspeccionar os órgãos, serviços e estabelecimentos de Saúde.</p> <p>d) Controlar o exercício profissional; registar os dados e proceder à análise epidemiológica; formar e investigar no campo da Saúde,...</p>
FUNCIONAMENTO	
DIRECÇÃO	Assegurada por um conselho Directivo e dispendo de um conselho distrital de Saúde e de uma comissão técnica como órgãos consultivos.
ÁREA DA ACTUAÇÃO	Correspondente ao Distrito podendo ser criada mais do que uma ADS nos distritos de Lisboa e Porto.
OBSERVAÇÕES	As ADS integram os estabelecimentos e serviços prestadores de cuidados de Saúde, dependentes da Secretaria de Estado da Saúde, existentes na respectiva área territorial

# PORTUGAL CONTINENTAL



3. 2.	Centros Regionais de Segurança Social
CRIAÇÃO	D. L. nº 549/77 de 31 de Dezembro
DEPENDÊNCIA	Secretaria de Estado da Segurança Social
ATRIBUIÇÕES	<p>a) Contribuir para a definição da política e <b>objectivos</b> do Sector</p> <p>b) Participar na elaboração dos planos definidos a nível de região</p> <p>c) Contribuir para a elaboração das disposições legais de âmbito geral e para a definição da política global de gestão e formação de pessoal do Sector.</p>
FUNCIONAMENTO	
DIRECÇÃO	
ÁREA DE ACTUAÇÃO	Correspondem às áreas dos distritos, podendo coincidir com a das regiões plano que vierem a ser instituídas, se assim for julgado conveniente
OBSERVAÇÕES	Os <b>centros</b> integram os <b>órgãos</b> , serviços e instituições do sector, na respectiva área, no âmbito da previdência social e assistência.

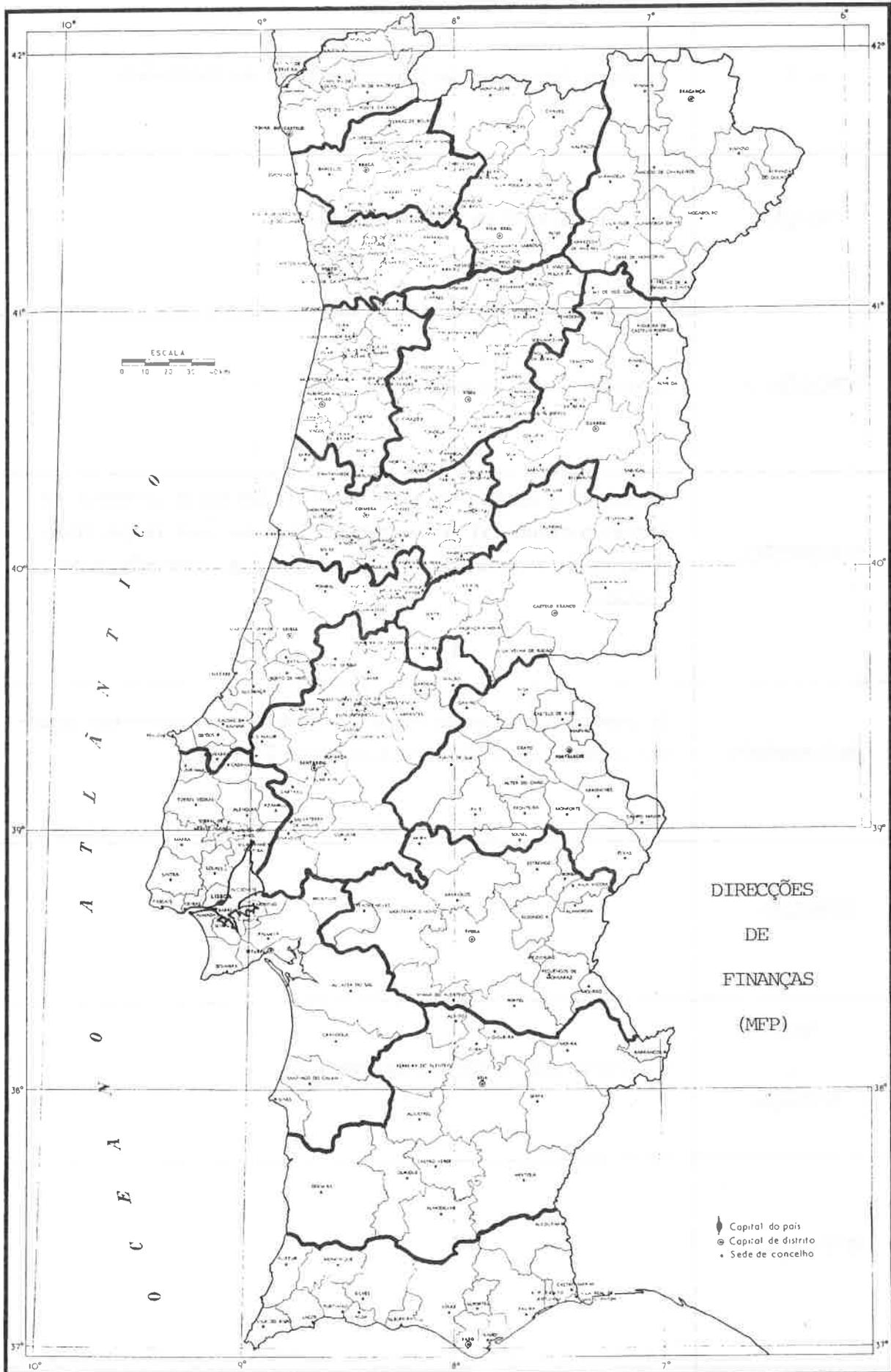
# PORTUGAL CONTINENTAL



4. 1.	Comissões Regionais de Turismo do Alto Minho; de S. Mamede e do Algarve
CRIAÇÃO	D. L. nº 519 - L 1/79; D. L. nº 519 - J 1/79 de 29 de Dezembro e D. L. nº 114/70 de 18 de Março
DEPENDÊNCIA	Autarquias que integram as regiões (Conselho Regional). O Secretário de Estado do Turismo nomeia o Presidente da Comissão Regional.
ATRIBUIÇÕES	Criar condições para o desenvolvimento do Turismo na região, através da coordenação das actividades turísticas; da promoção das potencialidades turísticas; de projectos com interesse para o fomento e através também do acompanhamento e fiscalização das actividades e empresas turísticas da região.
FUNCIONAMENTO	A região será administrada pela Comissão regional que compreende os seguintes órgãos: Presidente da Comissão Regional; Conselho Regional e Comissão executiva.
DIRECÇÃO	Assegurada pelo presidente da comissão regional
ÁREA DE ACTUAÇÃO	Abrange os municípios referidos nas observações.
	Alto Minho: A.de Valdevez; Caminha; Melgaço; Monção; P. de Coura; P.da Barca; P.de Lima, Valença; V.do Castelo e V.N. de Cerveira. <u>S.Mamede</u> : A.do Chão; Arronches; Nisa, P.de Sôr; Portalegre e Sousel. <u>Algarve</u> : Albufeira; Alcoutim; Aljezur; C.Marim; Faro, Lagoa; Lagos; Loulé; Monchique; Olhão; Portimão; S.B. de Alportel; Silves; Tavira;V.do Bispo e V.R.S.Ant?

5. 1.	Direcções Distritais de Finanças
CRIAÇÃO	D. L. nº 363/78 de 28 de Novembro
DEPENDÊNCIA	Direcção Geral das Contribuições e Impostos
ATRIBUIÇÕES	Executar a politica fiscal do Estado e realizar a administração fiscal do Estado a nível distrital, através da gestão fiscal e fiscalização tributária; através do esclarecimento do contribuinte acerca das leis tributárias e assegurando as relações públicas em matéria fiscal.
FUNCIONAMENTO	
DIRECÇÃO	Assegurada por Directores Distritais de Finanças
ÁREA DE ACTUAÇÃO	Em cada distrito existe uma direcção distrital de finanças, podendo ser criados Serviços Regionais; que abrangem vários concelhos ou distritos.
OBSERVAÇÕES	

# PORTUGAL CONTINENTAL

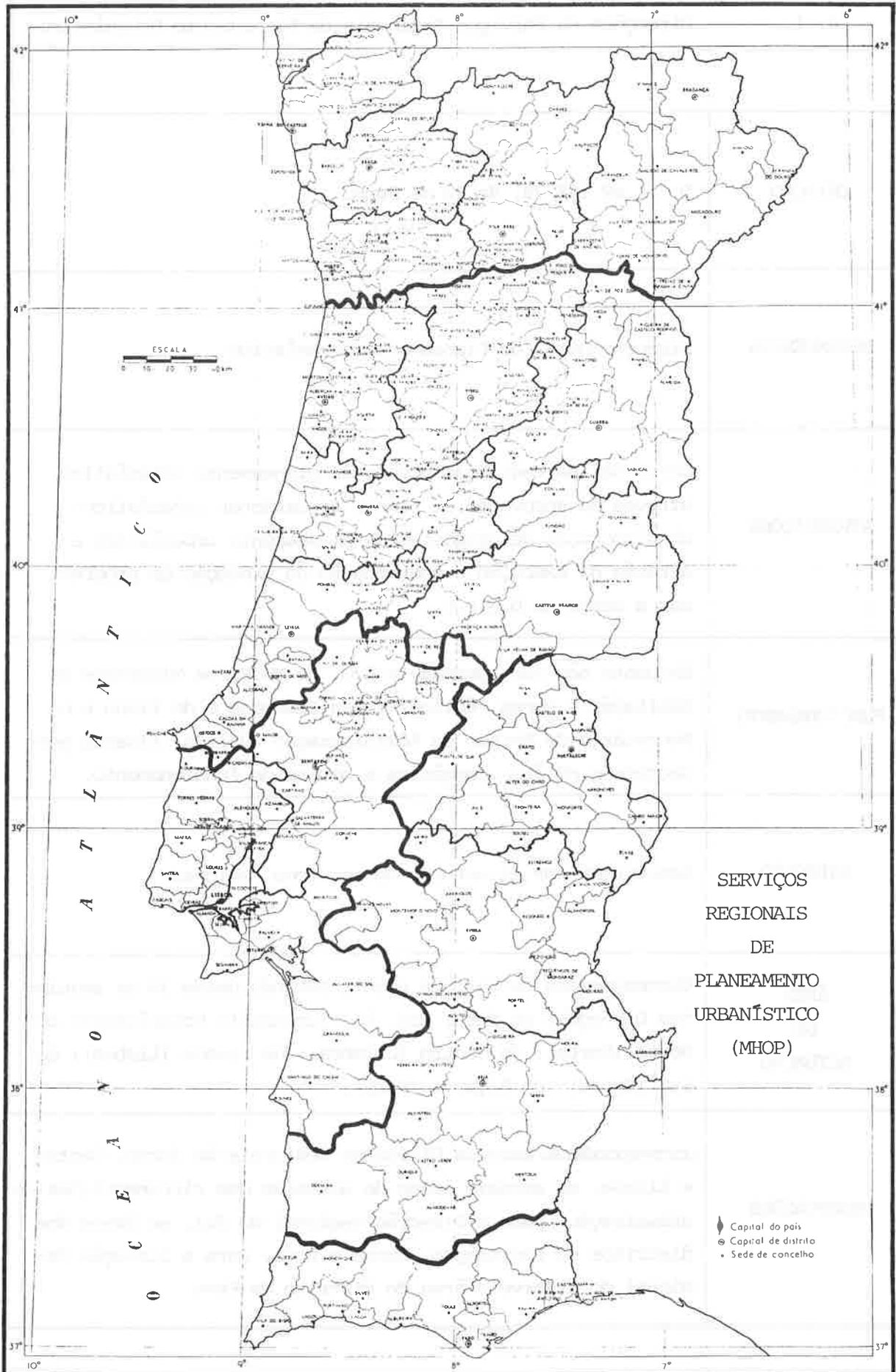


5. 2.	Serviços Regionais da Direcção-Geral do Património
CRIAÇÃO	D. L. nº 518/79 de 28 de Dezembro
DEPENDÊNCIA	Direcção Geral do Património
ATRIBUIÇÕES	Assegurar a gestão do património do Estado e intervir na gestão patrimonial do Sector público na área respectiva, promovendo a definição e o inventário do património regional.
FUNCIONAMENTO	Os serviços regionais serão criados por decreto-regulamentar e terão o nível correspondente à divisão
DIRECÇÃO	
ÁREA DE ACTUAÇÃO	A definir por decreto-regulamentar.
OBSERVAÇÕES	

6. Habitação e Obras Públicas

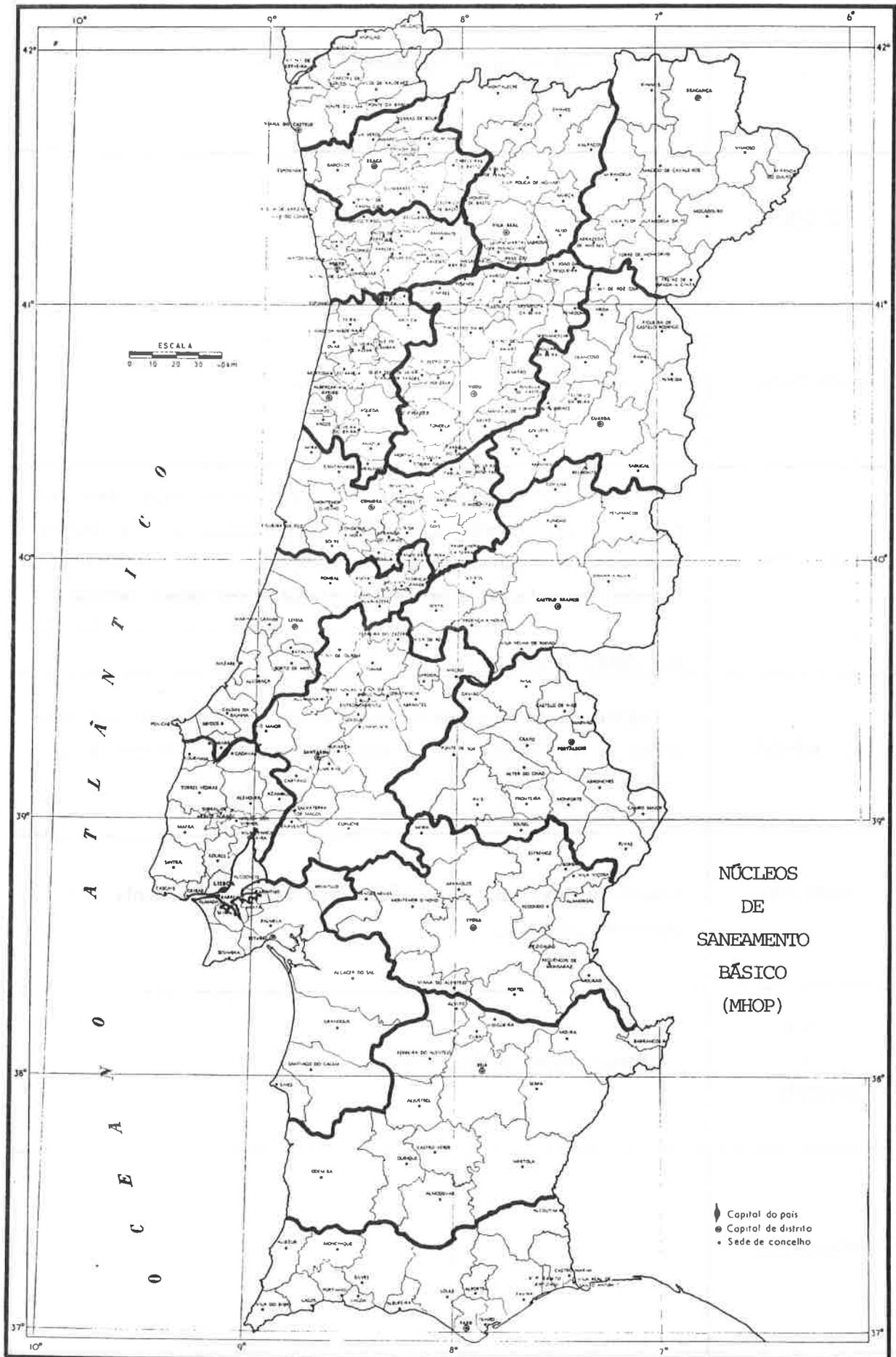
6. 1.	Direcções de Serviços Regionais de Planeamento Urbanístico
CRIAÇÃO	D. L. nº 188/79, de 22 de Junho
DEPENDÊNCIA	Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico
ATRIBUIÇÕES	Coordenar na região as acções de planeamento urbanístico através da aprovação de planos de carácter urbanístico; da elaboração de propostas de planeamento urbanístico e através da execução e coordenação da execução de programas a cargo da D.G.P.U.
FUNCIONAMENTO	Enquanto não for aprovada a L.O. do MHOP, os Ministros da Habitação e Obras Públicas e das Finanças e do Plano e o Secretário de Estado da Administração Pública, fixarão por decreto o nº, área, orgânica e normas de funcionamento.
DIRECÇÃO	Assegurada por directores de serviços regionais.
ÁREA DE ACTUAÇÃO	Corresponderá às regiões plano, havendo desde já as seguintes Direcções de Serv. Reg. de Planeamento Urbanístico: do Norte (Porto); do Centro (Coimbra); de Lisboa (Lisboa); do Sul (Évora); do Algarve (Faro).
OBSERVAÇÕES	corresponderão para as Direcções Regionais do Norte, Centro e Lisboa, as actuais áreas de actuação das circunscrições de urbanização; para a Direcção Regional do Sul, as áreas dos distritos de Portalegre, Évora e Beja. Para a Direcção Regional do Algarve a área do distrito de Faro.

# PORTUGAL CONTINENTAL



6.2.	Núcleos Regionais de Saneamento Básico
CRIAÇÃO	D. L. nº 254/77 de 15 de Junho
DEPENDÊNCIA	Direcção Geral do Saneamento Básico
ATRIBUIÇÕES	Estabelecer a ligação entre a D.G.S.B. e os organismos autárquicos, em coordenação com os organismos de planeamento regional; acompanhar e prestar assessoria técnica na elaboração de estudos e projectos e sua apreciação; apoiar técnica e administrativamente as comissões instaladoras das entidades gestoras do S.B.
FUNCIÓNAMENTO	O regime de funcionamento dos núcleos será fixado por despacho do Secretário de Estado dos Recursos Hídricos e do Saneamento Básico.
DIRECÇÃO	Assegurada por um responsável regional directamente dependente da D.G.S.B.
ÁREA DE ACTUAÇÃO	Correspondente ao Distrito
OBSERVAÇÕES	

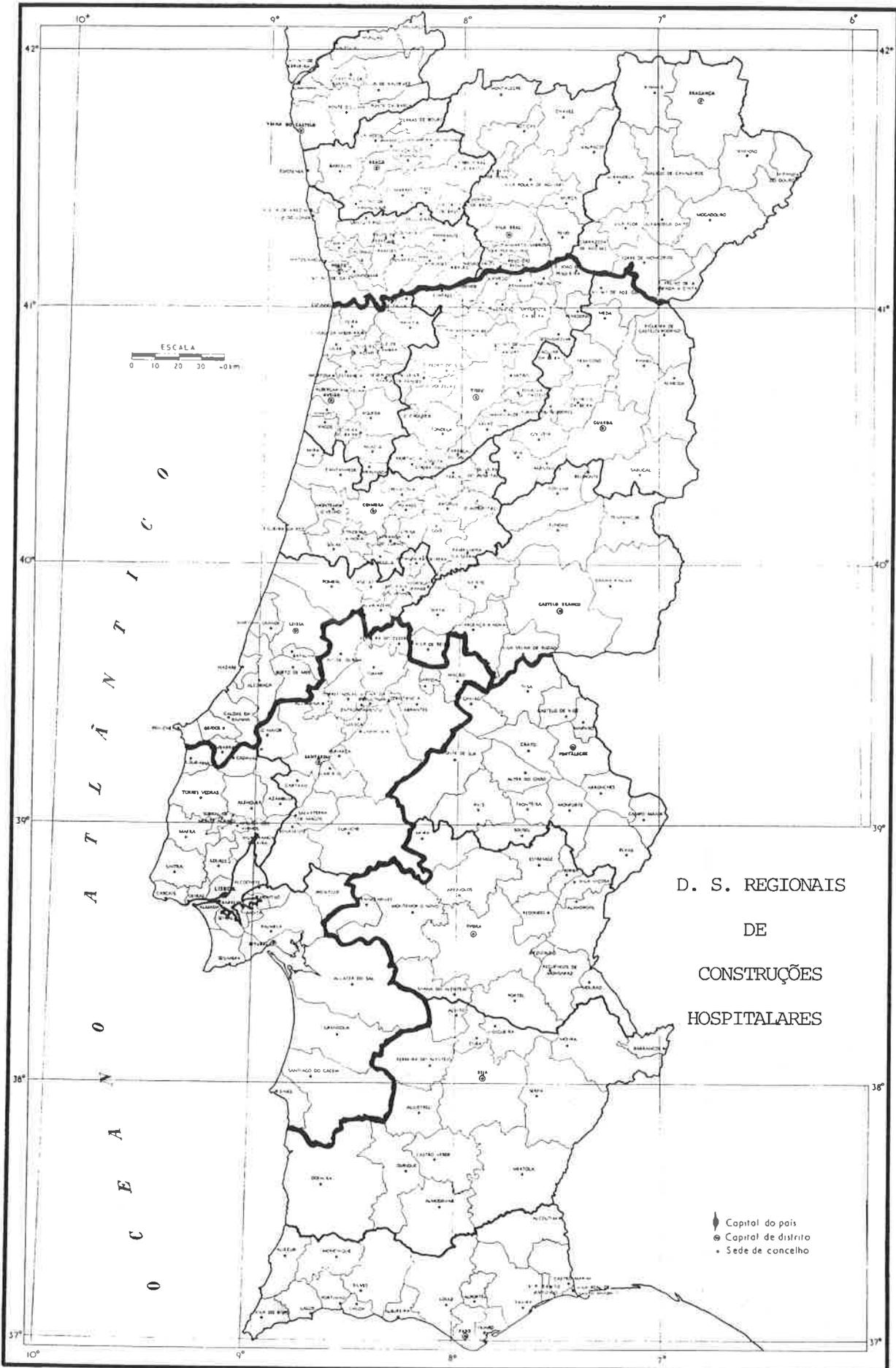
# PORTUGAL CONTINENTAL



6. 3.	Comissões Instaladoras das Entidades Gestoras do Saneamento Básico
CRIAÇÃO	D. L. nº 254/77 de 15 de Junho
DEPENDÊNCIA	Direcção-Geral do Saneamento Básico
ATRIBUIÇÕES	Proceder à inventariação dos patrimónios relativos aos sistemas de água, esgotos e lixos na área respectiva; realizar o cadastro do pessoal do sector integrado nas entidades que na zona têm a seu cargo a gestão do S.B.; participar nos estudos necessários à criação e lançamento das entidades gestoras do saneamento básico.
FUNCIONAMENTO	
DIRECÇÃO	
ÁREA DE ACTUAÇÃO	
OBSERVAÇÕES	As Comissões instaladoras das entidades gestoras de saneamento básico são definidas no diploma orgânico como organismos regionais transitórias dependentes da Direcção Geral do Saneamento Básico

6. 4.	Direcção de Serviços Regionais de Construções Hospitalares
CRIAÇÃO	D. L. nº 519 - E/79 de 29 de Dezembro
DEPENDÊNCIA	Direcção Geral das Construções Hospitalares
ATRIBUIÇÕES	<p><u>Divisão de projectos e obras:</u> Participar na elaboração de programas dos organismos responsáveis pelo sector da Saúde a nível regional, em colaboração com o MAS; colaborar na escolha de terrenos para implantação dos estabelecimentos hospitalares, elaborar, aprovar, executar e fiscalizar empreendimentos no âmbito da direcção.</p> <p><u>Divisão de estudos e planeamento:</u> coordenar as acções inerentes às empreitadas, elaborando programas de concurso e cadernos de encargos.</p>
FUNCIONAMENTO	A definição da orgânica, da área de actuação e das normas de funcionamento das direcções regionais, constará de decreto aprovado pelo Ministro da Habitação e Obras Públicas e pelo Secretário de Estado da Administração Pública.
DIRECÇÃO	Assegurada pelos directores de serviços.
ÁREA DE ACTUAÇÃO	Corresponderá às regiões Plano. Em funcionamento as Direcções de Serviços Regionais das Const. Hosp. do Norte (Porto) do Centro (Coimbra) de Lisboa (Lisboa) do Sul (Évora).
OBSERVAÇÕES	

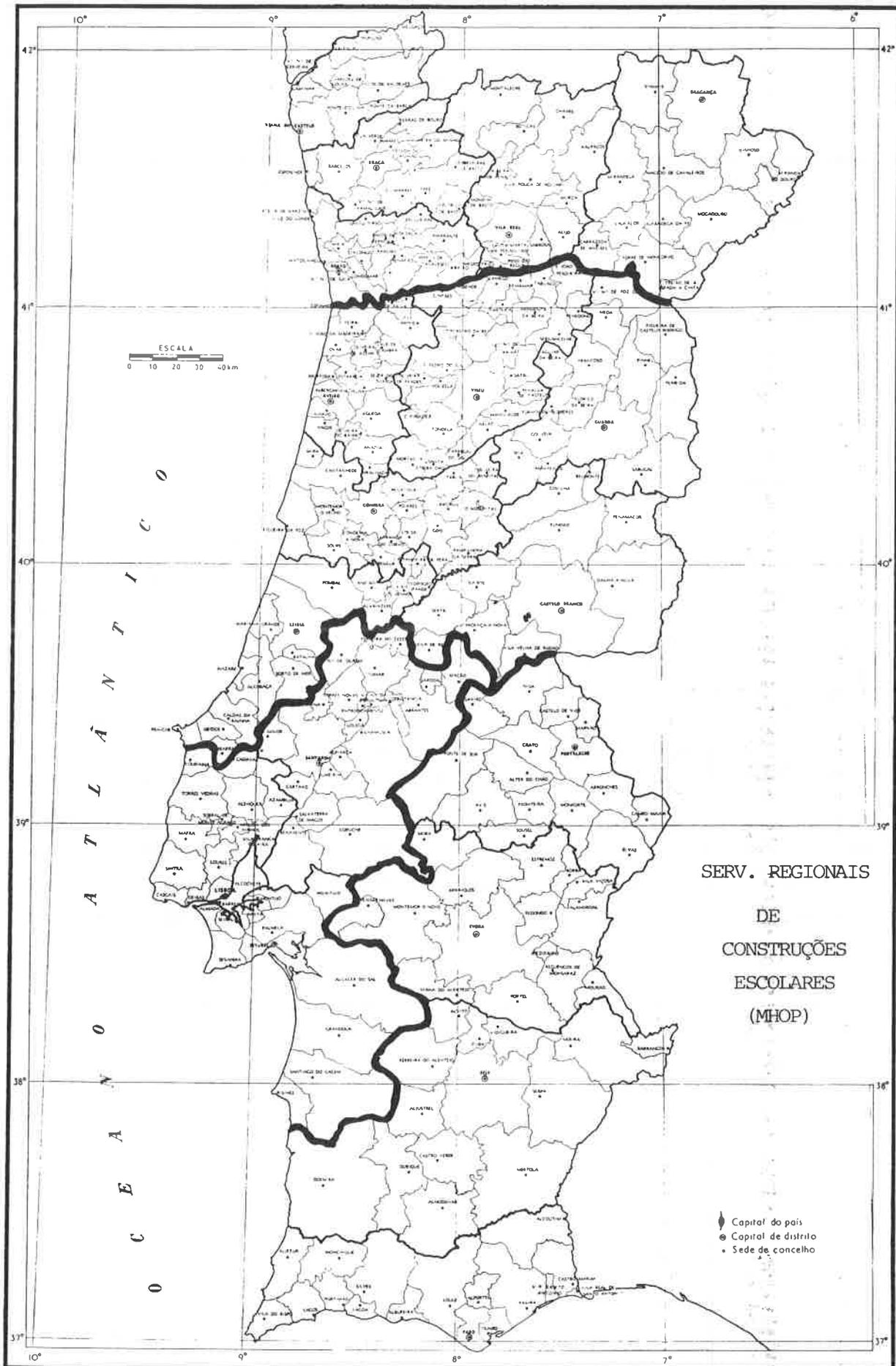
# PORTUGAL CONTINENTAL



6. Habitação e Obras Públicas

6. 5.	Direcções de Serviços Regionais de Construções Escolares
criação	D. L. nº 279/78 de 7 de Setembro
DEPENDÊNCIA	Direcção Geral das Construções Escolares
ATRIBUIÇÕES	Dotar as regiões de instalações escolares de acordo com as necessidades e os recursos disponíveis, através da colaboração com as autoridades locais e regionais; da colaboração na preparação de programas de construções escolares; da participação nas acções necessárias à selecção de terrenos; elaborando e adaptando projectos de instalações escolares; adjudicando os empreendimentos; fiscalizando e controlando a sua execução.
FUNCIONAMENTO	
DIRECÇÃO	As direcções de serviços regionais serão dirigidas por directores de serviços.
ÁREA DE ACTUAÇÃO	Corresponderão as regiões Plano. Há já em funcionamento as s/Direcções do Norte (Porto); do Centro (Coimbra; de Lisboa (Lisboa); do Sul (Évora).
OBSERVAÇÕES	

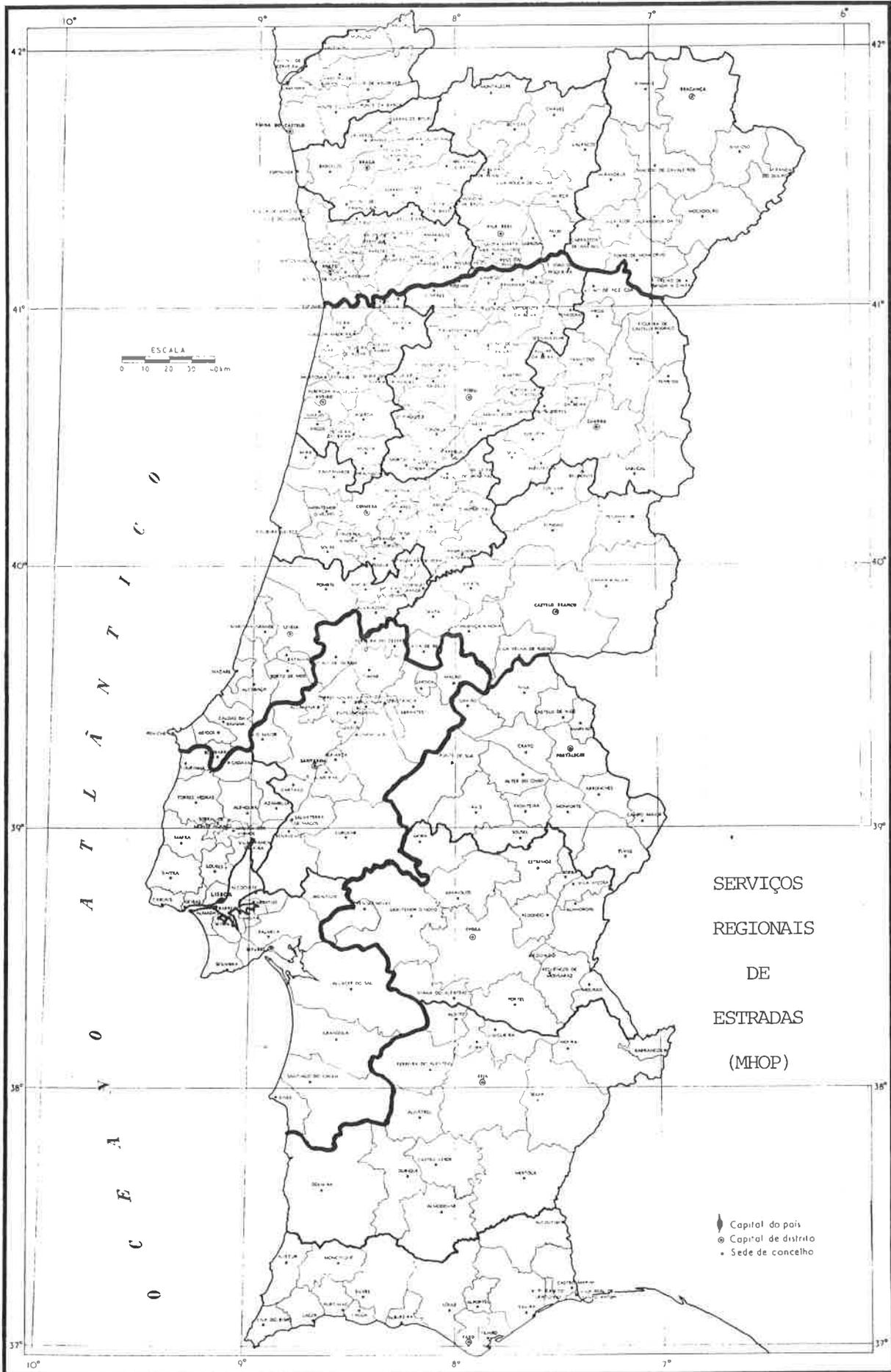
# PORTUGAL CONTINENTAL



6. Habitação e Obras Públicas

6. 6.	Direcções de Serviços Regionais de Estradas
CRIAÇÃO	D. L. nº 184/78 de 18 de Julho
DEPENDÊNCIA	Junta Autónoma das Estradas
ATRIBUIÇÕES	Dotar a região de infra-estruturas rodoviárias de acordo com as necessidades e recursos disponíveis, através da elaboração de propostas de planeamento da rede rodoviária; da elaboração de projectos de construção e modernização de estradas, da coordenação da acção das direcções de estradas e também da coordenação do parque regional de máquinas.
FUNCIONAMENTO	A criação e definição da orgânica das Direcções de Serviços Regionais, constarão de decreto aprovado pelo Ministro da Habitação e Obras Públicas da Reforma Administrativa e das Finanças e Plano
ÁREA DA ACTUAÇÃO	Corresponderão às actuais circunscrições de Estradas, enquanto não forem definidas as regiões Plano. Há desde já as seguintes direcções: Norte (Porto); Centro (Coimbra); Lisboa (Lisboa) e Sul (Évora).
OBSERVAÇÕES	

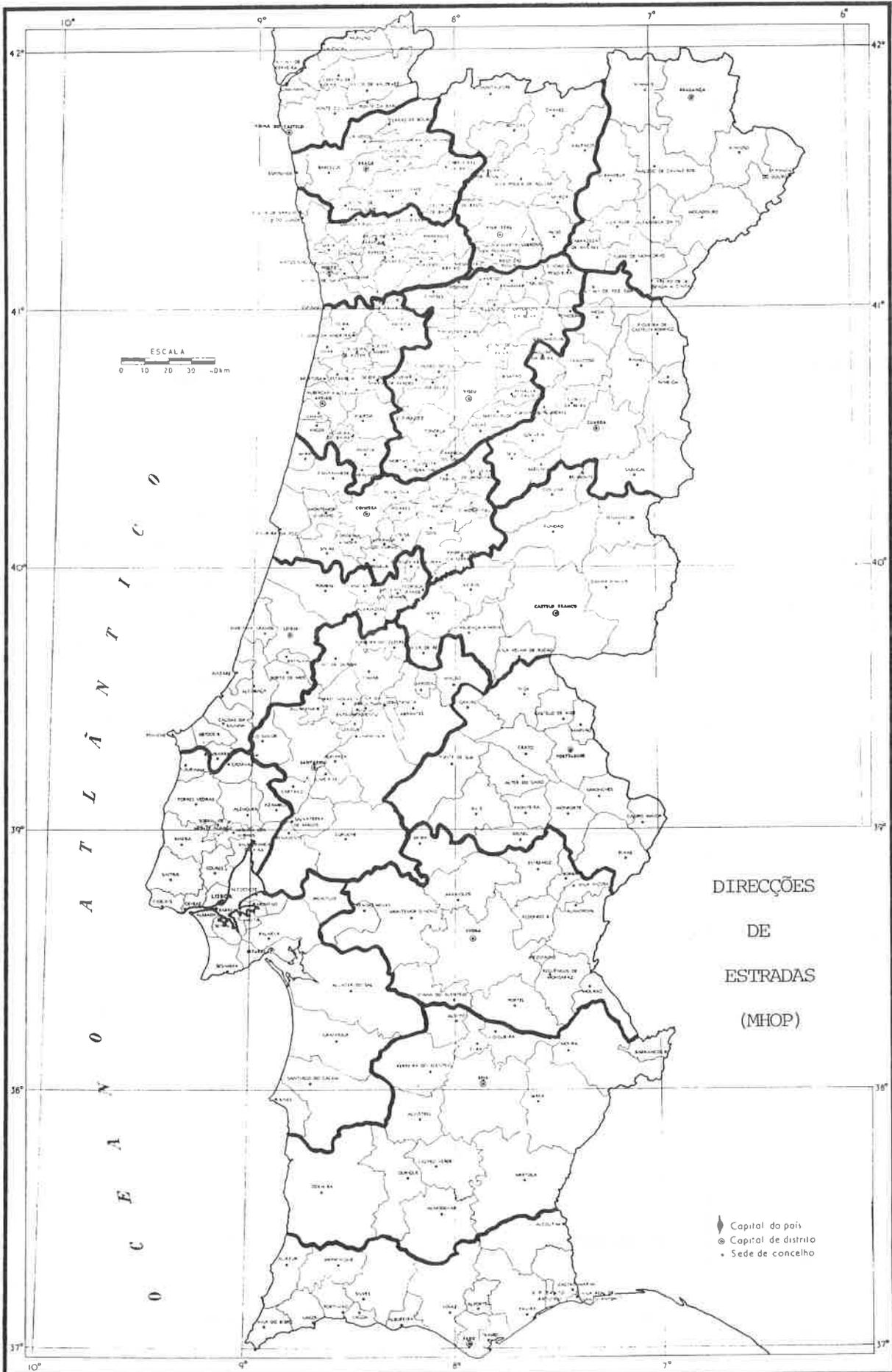
# PORTUGAL CONTINENTAL



6. Habitação e Obras Públicas

6.6.1.	Direções de Estradas
CRIAÇÃO	D.G. nº 184/78 de 18 de Julho
DEPENDÊNCIA	Direcções de Serviços Regionais de Estradas
ATRIBUIÇÕES	Elaborar programas de obras e trabalhos correlacionados, em Coordenação com as direcções de Serviços Regionais; projectos de âmbito restrito; administrar e fiscalizar obras em regime de empreitada, realizar obras atribuídas em regime de adm. directa; garantir operações de Conservação arborização, .....; elaborar o cadastro da rede de estradas e gerir o parque distrital de máquinas.
FUNCIONAMENTO	
DIRECÇÃO	
ÁREA DE ACTUAÇÃO	Funciona uma em cada capital de distrito do Continente
OBSERVAÇÕES	

# PORTUGAL CONTINENTAL



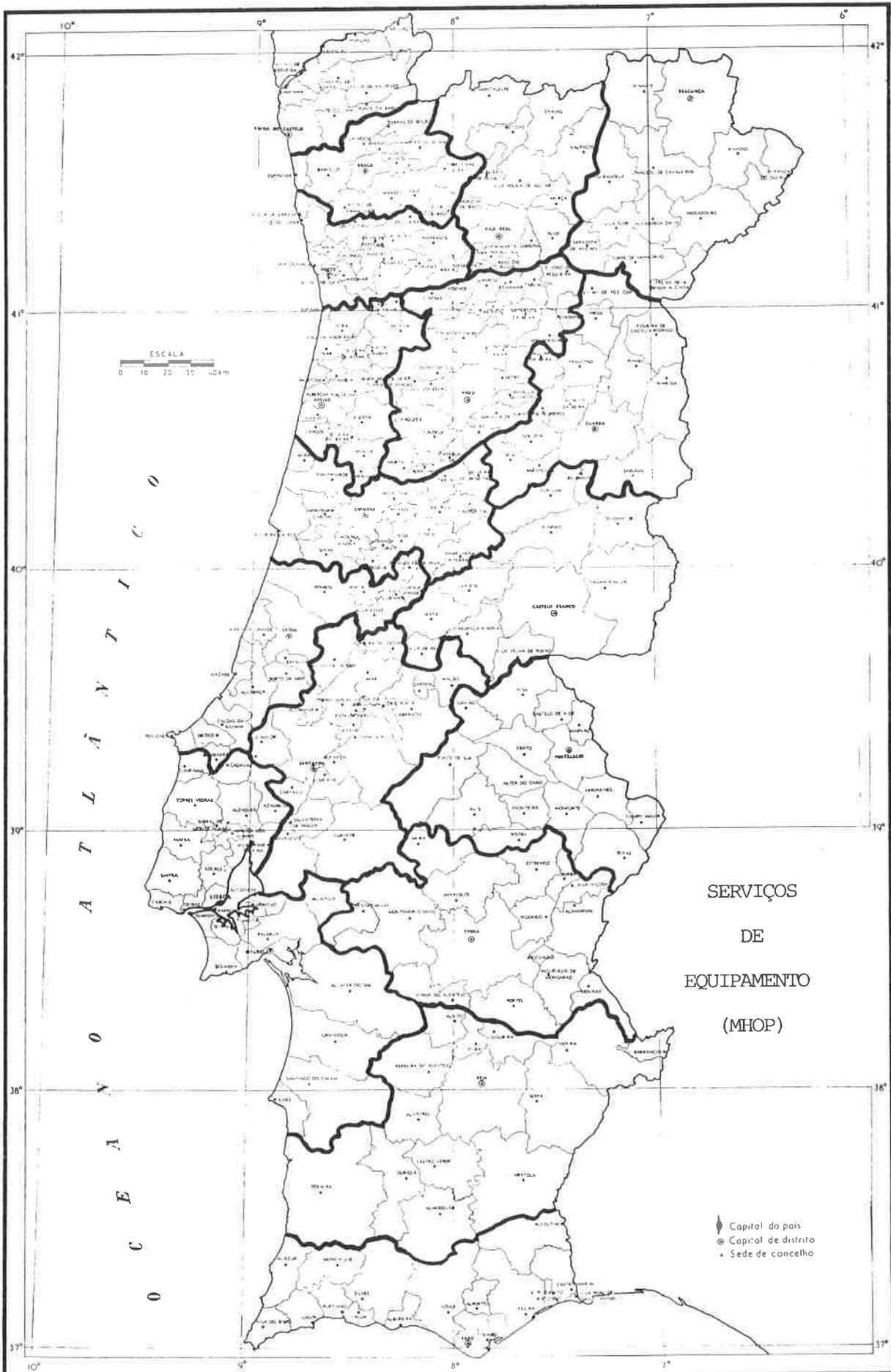
O C E A N O A T L Â N T I C O

DIRECÇÕES  
DE  
ESTRADAS  
(MHOP)

- ◆ Capital do país
- Capital de distrito
- Sede de concelho

6. 7.	Serviços <b>Distritais</b> de Equipamento
CRIAÇÃO	D.G. nº 189/79 de 22 de Junho
DEPENDÊNCIA	Direcção Geral do Equipamento Regional e Urbano
ATRIBUIÇÕES	Coordenar a nível da região a implantação de obras de equipamento Social através do fornecimento de projectos normalizados de interesse regional, da compatibilização da intervenção das várias entidades interessadas na execução de programas de equip. reg. e urb. promovendo a recuperação de áreas degradadas e a aprovação a nível de serviços regionais de projectos de obras de equip. social, submetidos pelas entidades locais.
FUNCIONAMENTO	
DIRECÇÃO	Assegurada por directores distritais, equiparados a chefes de divisão.
ÁREA DE ACTUAÇÃO	Correspondente aos actuais distritos do Continente
OBSERVAÇÕES	Os Serviços distritais de equipamento, poderão vir a ser Coordenados a nível de região Plano, por órgãos a criar por decreto.

# PORTUGAL CONTINENTAL

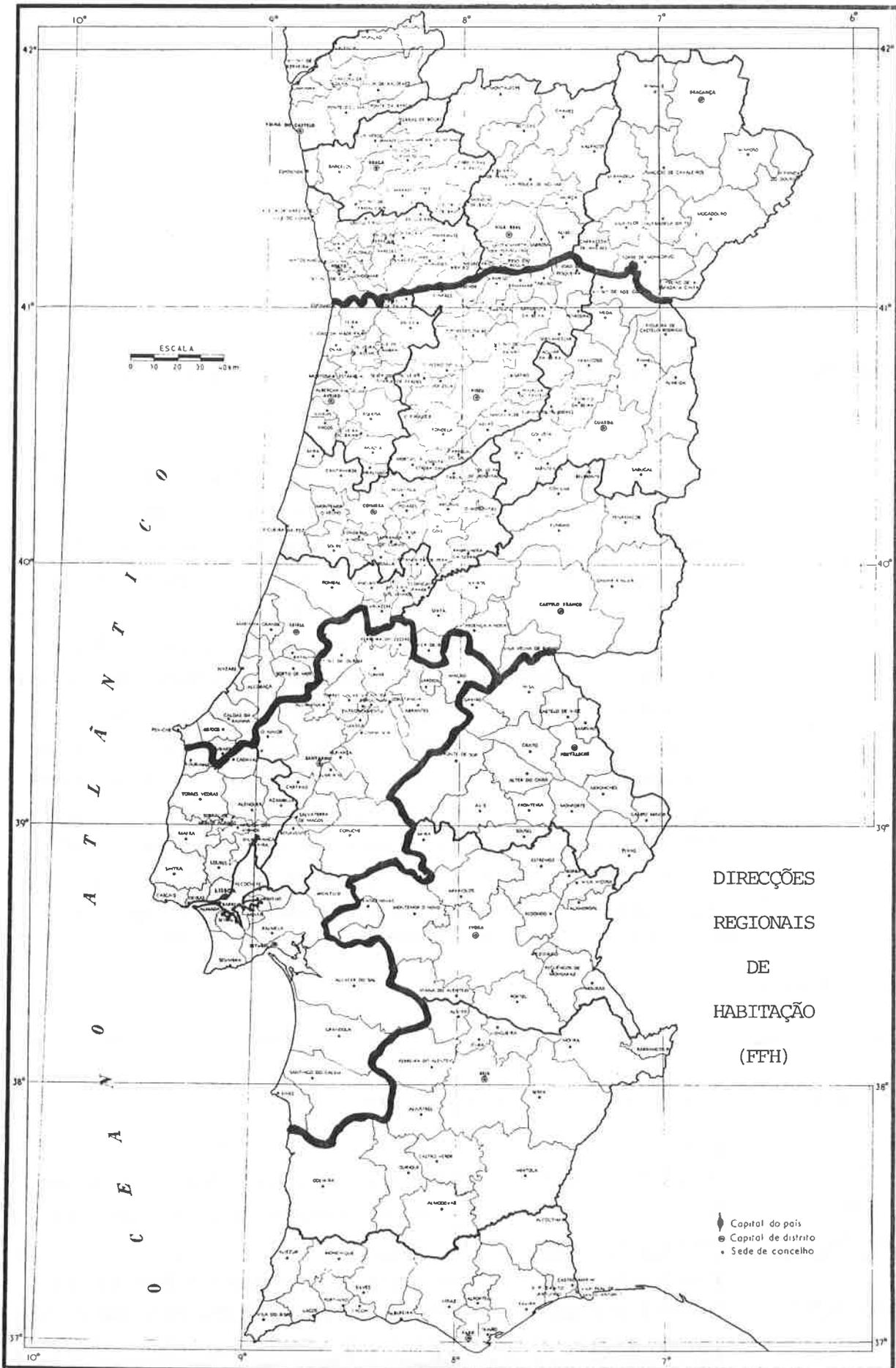


A  
T  
L  
Â  
N  
T  
I  
C  
O

6. Habitação e Obras Públicas

6. 8.	Direcções Regionais de Habitação
CRIAÇÃO	D.G. nº 214/73 de 9 de Maio
DEPENDÊNCIA	Fundo de Fomento da Habitação
ATRIBUIÇÕES	Estudar a problemática da habitação; Coordenar as iniciativas respeitantes ao sector e executar as medidas de política habitacional, a nível de região.
FUNCIONAMENTO	
DIRECÇÃO	
ÁREA DE ACTUAÇÃO	Em funcionamento as Direcções de Habitação do Norte; do Centro; de Lisboa e do Sul, com sedes, respectivamente no Porto; em Coimbra; em Lisboa e em Évora.
OBSERVAÇÕES	

# PORTUGAL CONTINENTAL



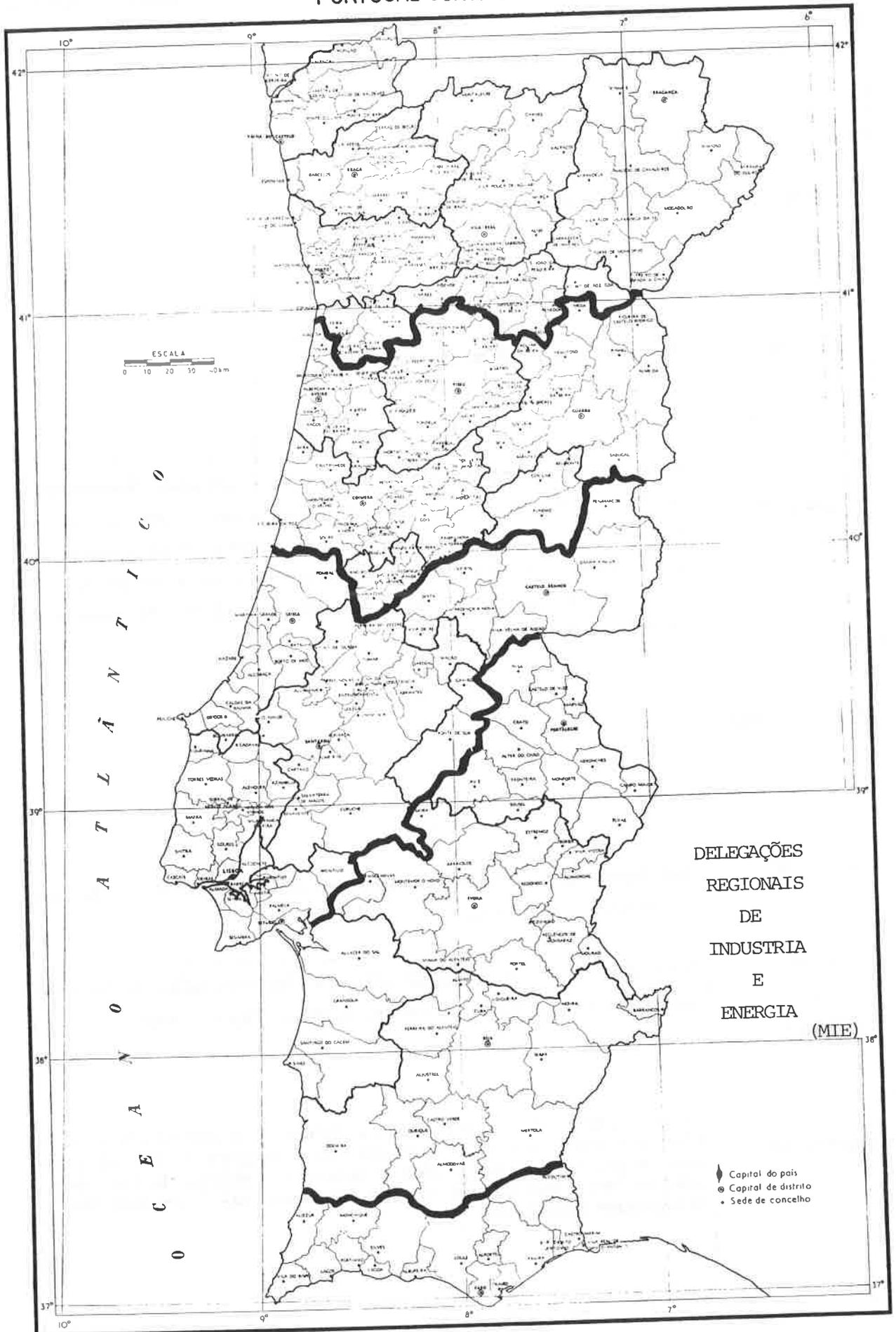
6. Habitação e Obras Públicas

6.9.	Direcção dos Serviços Regionais de Hidráulica
CRIAÇÃO	D.C. nº 113/80 de 12 de Maio
DEPENDÊNCIA	Direcção Geral dos Recursos e aproveitamentos Hidráulicos
ATRIBUIÇÕES	<p>ESTUDOS E OBRAS: Elaborar estudos e projectos de obras hidráulicas; proceder à conservação e melhoramento da rede hidrográfica; realizar concursos de adjudicação de obras e fiscalizar a sua execução; inventariar as obras pluviais: organizar planos de obras anuais. HIDROLOGIA E HIDROGRAFIA: Efectuar estudos hidrológicos; classificar e demarcar varias hidrográficas; elaborar o cadastro fluvial e trabalho de prevenção de cheias. CONROLE E POLUIÇÃO: Dar cumprimento às normas de controle, organizar o cadast. das pontes de poluição; colher e analisar amostras de efluentes; apreciar previamente projectos de tratamentos de afluentes. LABORATÓRIO: Realizar estudos e prestar apoio laboratorial a todos os sectores das Direcções hidrául. FISCALIZAÇÃO: Exercer a policia das águas: emitir licenças para obras hidráulicas e realizar o cadast. das obras hidrául.</p>
FUNCIONAMENTO	
DIRECÇÃO	Assegurada por direcções de serviços
ÁREA DE ACTUAÇÃO	A fixar por portaria ministerial, de acordo com as áreas das bacias hidrográficas e tendo encontro as regiões plano e as regiões de saneamento básico.
OBSERVAÇÕES	A Direcção Geral dos Recursos e aproveitamentos Hidráulicos, disporá dos seguintes serv. reg.: Direcções dos Serv. Reg. do Douro; do Mondego; do Tejo; do Sul e do Guadiana, c/sedes respectiv. no Porto; Coimbra; Lisboa; Évora e Faro.

7. Indústria e Energia

7. 1.	Delegações Regionais do Ministério e Energia
CRIAÇÃO	D.G. nº 548/77 de 31 de Dezembro
DEPENDÊNCIA	Ministério da Indústria e Tecnologia
ATRIBUIÇÕES	Representar no âmbito regional o M.I.E. , actuando descentrada- mente através de acções disciplinadas da actividade industri- al, através da recolha da informação sobre o comportamento das Indústrias e colaboração com os organismos de planeamento a ní- vel regional na elaboração e execução dos planos de desenvolvi- mento económico e Social.
FUNCIONAMENTO	
DIRECÇÃO	Assegurada por um Director-Geral na área de jurisdição de ca- da delegação regional.
ÁREA DE ACTUAÇÃO	Coincidente com as áreas de actuação das Comissões de Coorde- nação regional (Porto; Coimbra; Lisboa; Évora; Faro)
OBSERVAÇÕES	As circunscrição industriais, as deleg. da Inspeção-Geral dos Produtos agrícolas e Industriais, as direcções de fiscalizaçã electrica, as circunscrições minerais e a deleg. da D.S. dos Combustíveis continuarão em funcionamento até à criação das delegações regionais.

# PORTUGAL CONTINENTAL



8. Educação

8. 1.	Delegações Regionais da Secretaria Est. Cultura
CRIAÇÃO	Dec. Reg. nº 18/80 de 23 de Maio
DEPENDÊNCIA	Secretaria de Estado da Cultura
ATRIBUIÇÕES	Representar a SEC na respectiva área de actuação; articular a sua actuação com os restantes órgãos e Serv. da SEC, visando uma descentralização cultural progressiva; Coordenar ao nível regional as acções dos órgãos locais, e apoiar as iniciativas culturais locais.
FUNCIONAMENTO	Cada D.R. compreende o delegado regional, o Conselho regional, a Divisão técnica e a Secção administrativa
DIRECÇÃO	Assegurada por um delegado regional, equiparado a director de serviços.
ÁREA DE ACTUAÇÃO	A definir por despacho do membro do Governo que tiver a seu cargo a área da cultura
OBSERVAÇÕES	As D.R. são dotadas de autonomia administrativa. São criados as D.R. das Zonas Norte, Centro e Sul.

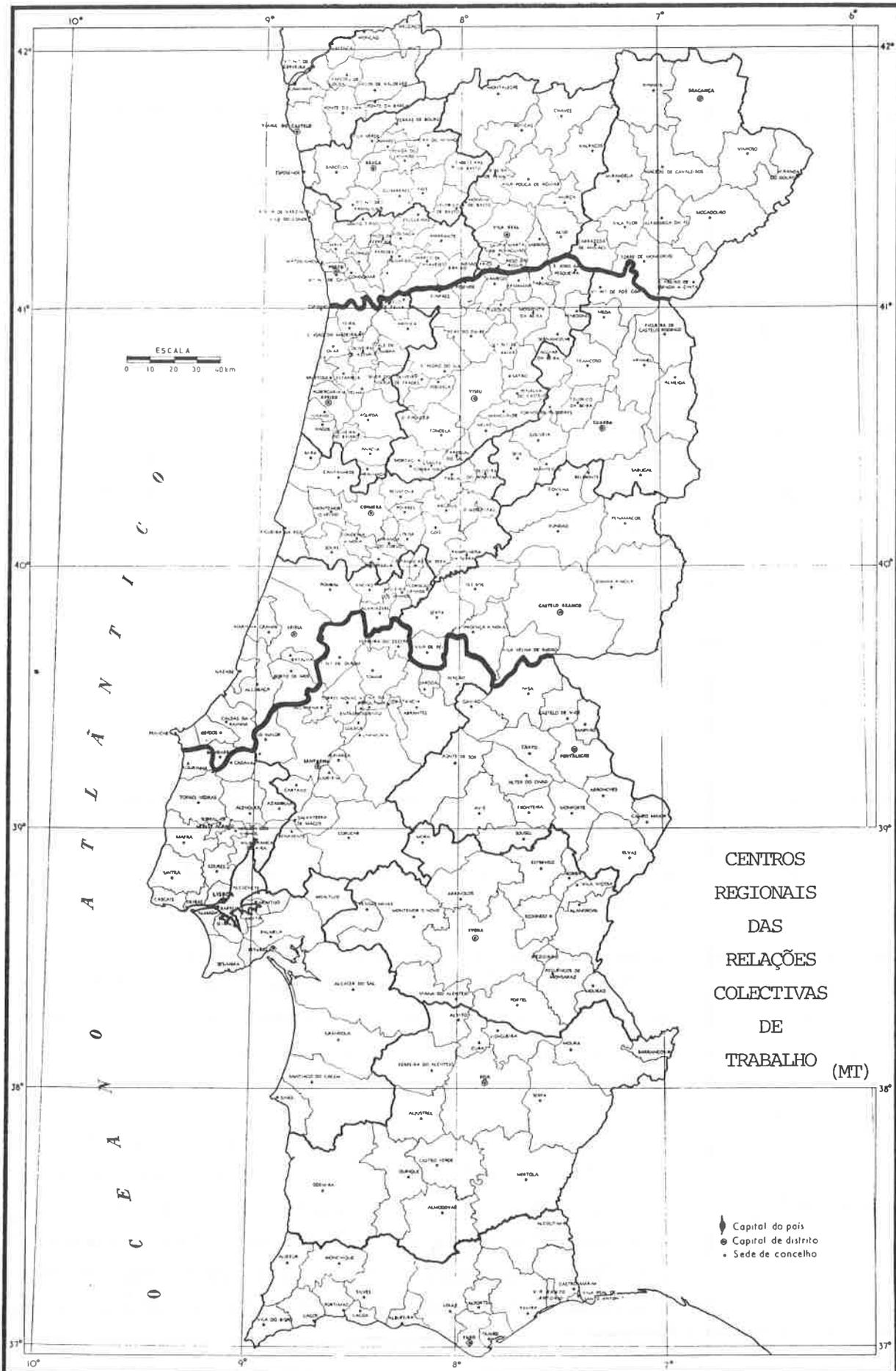
9. Trabalho

9. 1.	Centros de Coordenação Regionais da Inspeção do Trabalho
CRIAÇÃO	D.G. nº 47/78 de 21 de Março
DEPENDÊNCIA	Inspeção do Trabalho
ATRIBUIÇÕES	Assegurar no respectivo âmbito territorial a apreciação das disposições legais relativas às condições de trabalho e à protecção dos trabalhadores e coordenar a actuação das delegações e subdelegações de trabalho na sua área.
FUNCIONAMENTO	
DIRECÇÃO	Cada Centro Coordenador é dirigido por um inspector Superior
ÁREA DE ACTUAÇÃO	São criados os Centros Coordenadores do Norte; Centro; Lisboa; Sul e Algarve. As respectivas áreas territoriais foram fixados por despacho do Secretário de Estado do Trabalho no D.R. da II Série nº 80, de 5 de Abril 1979
OBSERVAÇÕES	



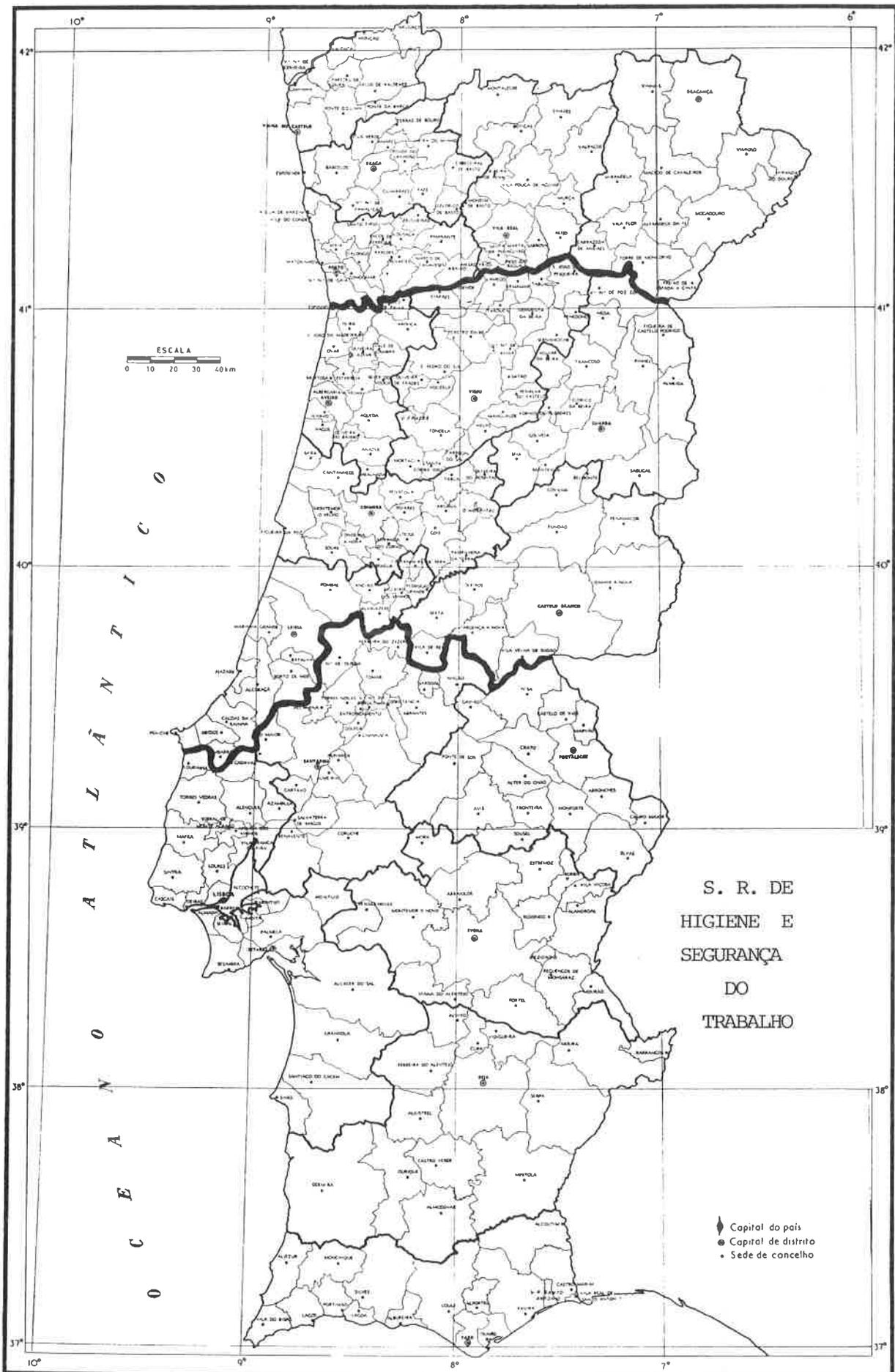
<p>9. 2.</p>	<p>Centros Coordenadores Regionais da Direcção Geral das Relações Colectivas de Trabalho</p>
<p>CRIAÇÃO</p>	<p>D.L. nº 47/78 de 21 de Março, em suplemento ao D.R. nº 67, de 21/3/78</p>
<p>DEPENDÊNCIA</p>	<p>Direcção Geral das Relações Colectivas de Trabalho</p>
<p>ATRIBUIÇÕES</p>	<p>Planificar na área respectiva o movimento da contratação colectiva de trabalho, acompanhar e prevenir a eclosão dos conflitos de trabalho; organizar um arquivo dos conflitos de trabalho e coordenar a actuação das delegações e subdelegações da Direcção Geral abrangidas pelo seu âmbito.</p>
<p>FUNCIONAMENTO</p>	
<p>DIRECÇÃO</p>	<p>Assegurada por um director Regional</p>
<p>ÁREA DE ACTUAÇÃO</p>	<p>A fixar por despacho ministerial. São criados os centros Coordenadores do Norte, Centro, Lisboa; Sul e Algarve, cuja localização será fixada por despacho.</p>
<p>OBSERVAÇÕES</p>	<p>Encontram-se em funcionamento os centros Coordenadores do Norte; Centro e Lisboa, com sedes respectivamente no Porto: em Coimbra e Lisboa, havendo uma proposta no sentido de reduzir as 5 divisões da Lei orgânica às 3, divisões em funcionamento.</p>

# PORTUGAL CONTINENTAL



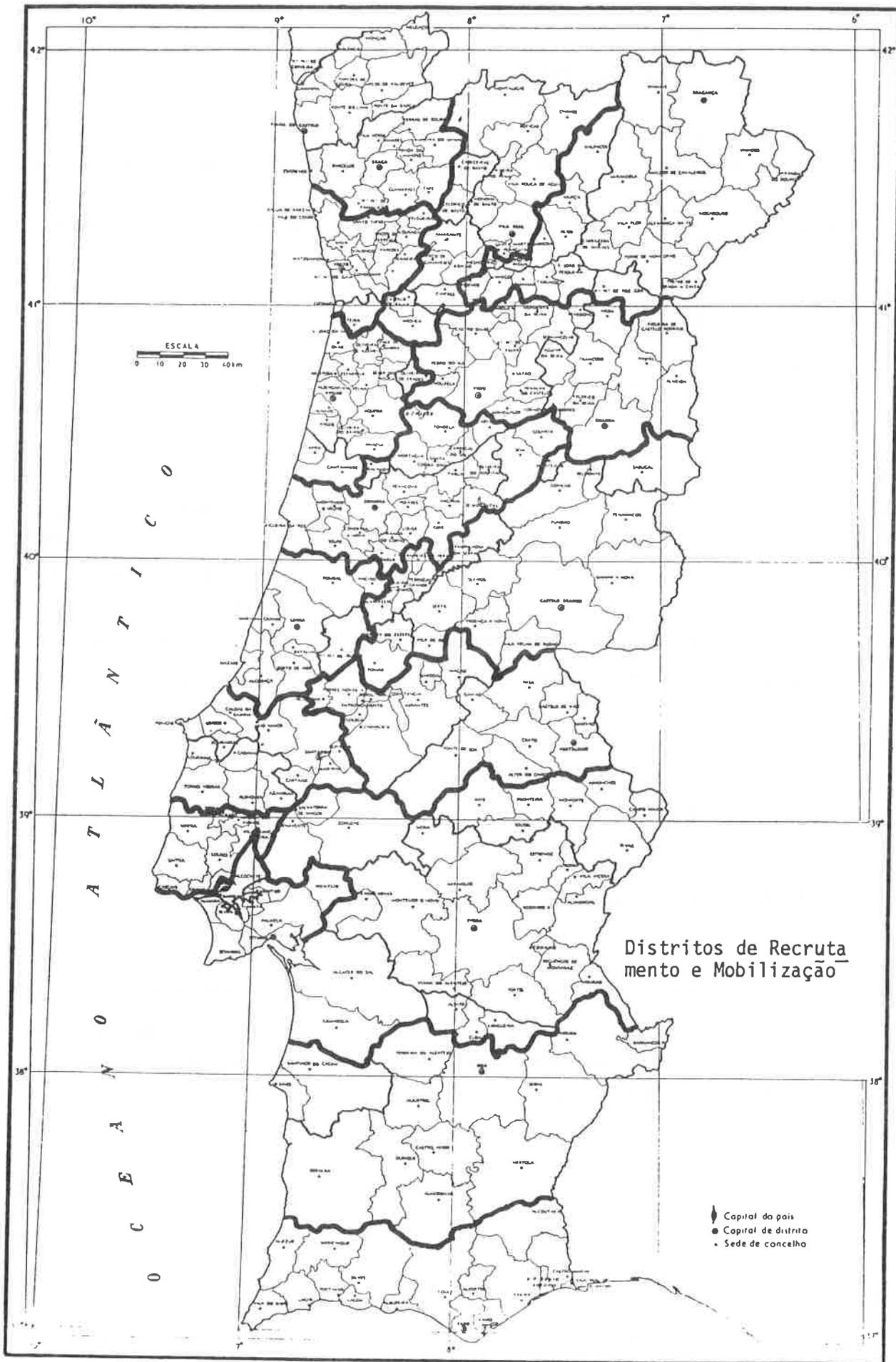
<p>9. 3.</p>	<p>Serviços Regionais da Direcção-Geral de Higiene e Segurança do Trabalho</p>
<p>CRIAÇÃO</p>	<p>D.G. nº 47/78 de 21 de Março, insuplemento ao D.R. nº 67, de 21/3/78</p>
<p>DEPENDÊNCIA</p>	<p>Direcção Geral de Higiene e Segurança do Trabalho</p>
<p>ATRIBUIÇÕES</p>	<p>Planear e Coordenar na área respectiva, as acções de prevenção de riscos profissionais, tendo em vista a melhoria das condições de trabalho.</p>
<p>FUNCIONAMENTO</p>	
<p>DIRECÇÃO</p>	<p>As Direcções de Serviços Regionais são dirigidas por directores de Serviços.</p>
<p>ÁREA DE ACTUAÇÃO</p>	<p>A localização e área de jurisdição serão fixados por despacho ministerial, sendo criados os seguintes serviços regionais: Direcção de Serviços Regionais do Norte; Divisão Regional do Centro e do Sul.</p>
<p>OBSERVAÇÕES</p>	<p>Foram já fixados por despacho do Ministro do Trabalho no DR da II Série nº 69, de 22.3.80 a localização e área de jurisdição da Direcção dos Serv. Regionais do Norte, Relativamente as restantes Direcções dos Serv. Regi. da Direcção-Geral da Higiene e Segurança do Trabalho, figura no mapa em anexo numa proposta fornecida pelos serv., que não está ainda instituída.</p>

# PORTUGAL CONTINENTAL



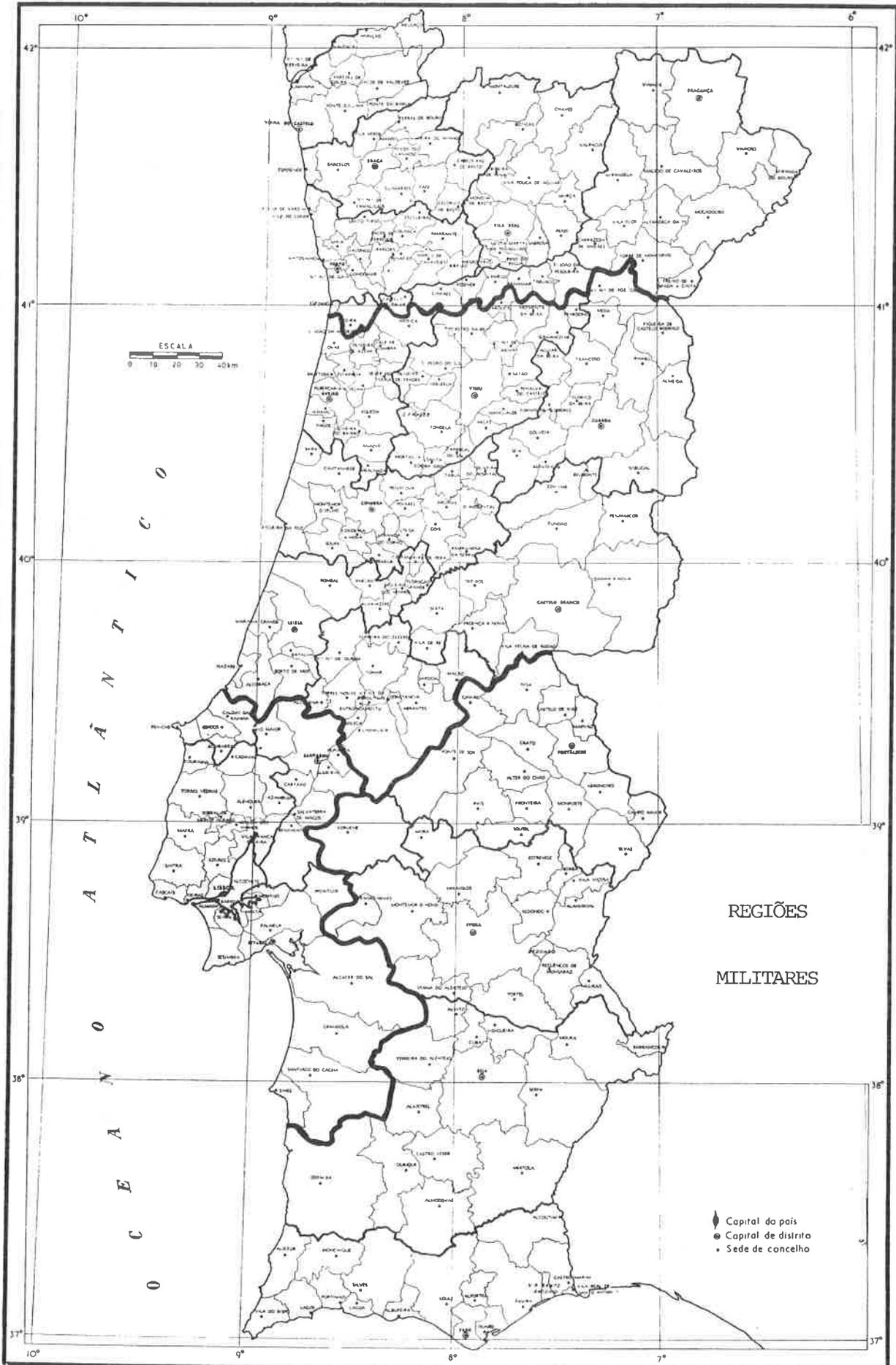
10. Estado Maior do Exército

10. 1.	Distrito de Recrutamento e Mobilização
CRIAÇÃO	Regulamentos pela Ordem do Exército de 31 de Maio de 1941
DEPENDÊNCIA	Chefe do Estado Maior do Exército
ATRIBUIÇÕES	Recrutamento para o Exército; mobilização dos territoriais e licenciados; concessão de licenças para ausências do país a indivíduos recenseados ou a recensear na respectiva circunscrição.
FUNCIONAMENTO	Organizados em secção e dispondo de quadros de pessoal privativos;
DIRECÇÃO	Chefe de D.R.M.
ÁREA DE ACTUAÇÃO	Definida pelo decreto nº 29957 de Outubro 1939; o território continental está organizado em 16 D.R.M.
OBSERVAÇÕES	



10. 2.	Regiões Militares
CRIAÇÃO	Regulamentadas pelo decreto-lei nº 949/76 de 31 Dezembro
DEPENDÊNCIA	Chefe do Estado Maior do Exército
ATRIBUIÇÕES	Comando e Administração das unidades e órgãos de execução dos serviços do Exército; preparar as operações de instrução e mobilização do pessoal militar; planear e executar a actividade operacional das forças sob o seu comando ou outras actividades a desenvolver face às missões que lhe foram conferidas.
FUNCIONAMENTO	
DIRECÇÃO	Comandantes das Regiões Militares
ÁREA DE ACTUAÇÃO	Definida pelos despachos nº 7 de 21.3.1975 e de 27.5.1977 O território continental consta de 4 regiões militares: Norte, Centro, Lisboa, e Sul
OBSERVAÇÕES	

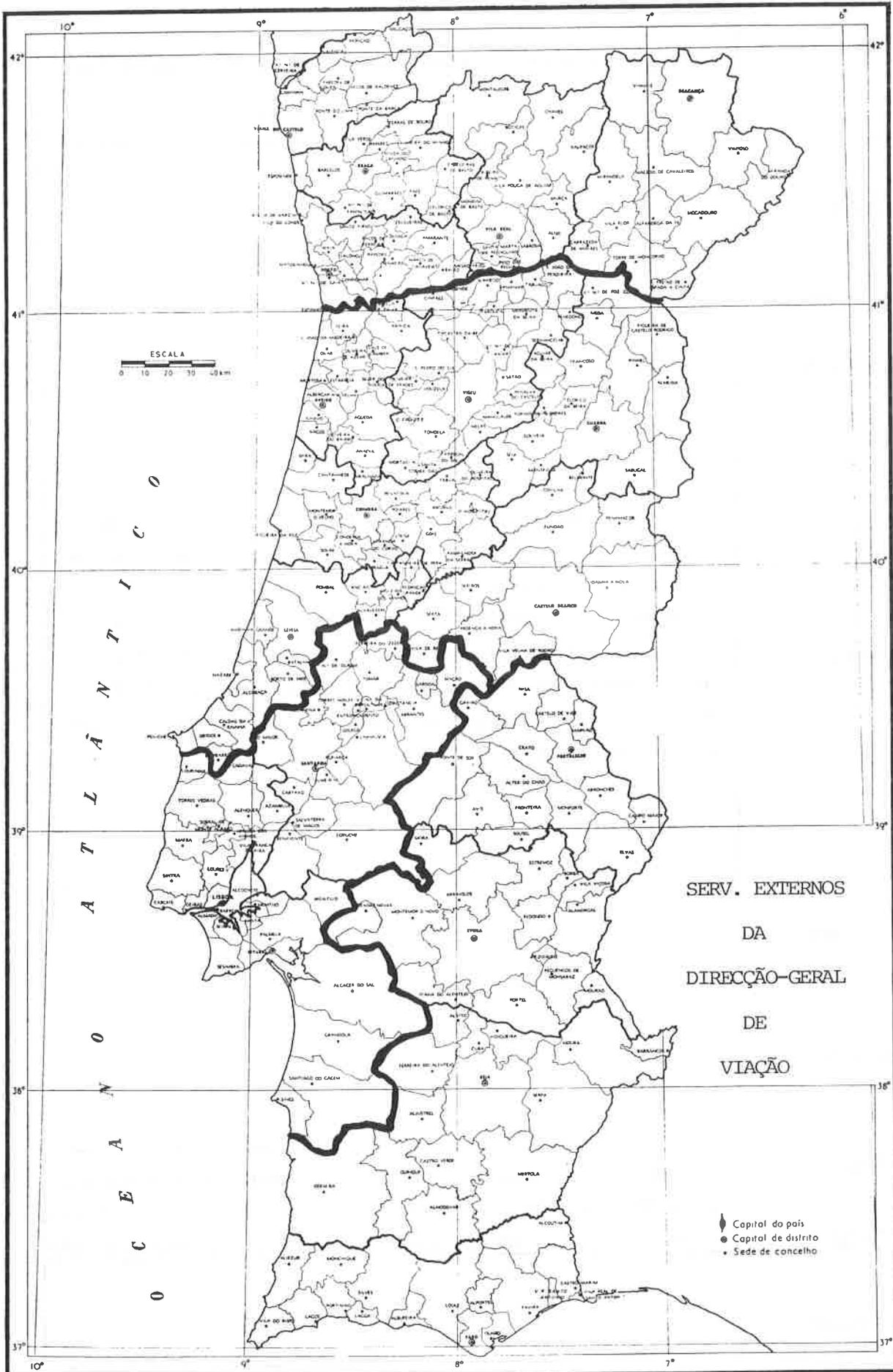
# PORTUGAL CONTINENTAL



11. Transportes e Comunicações

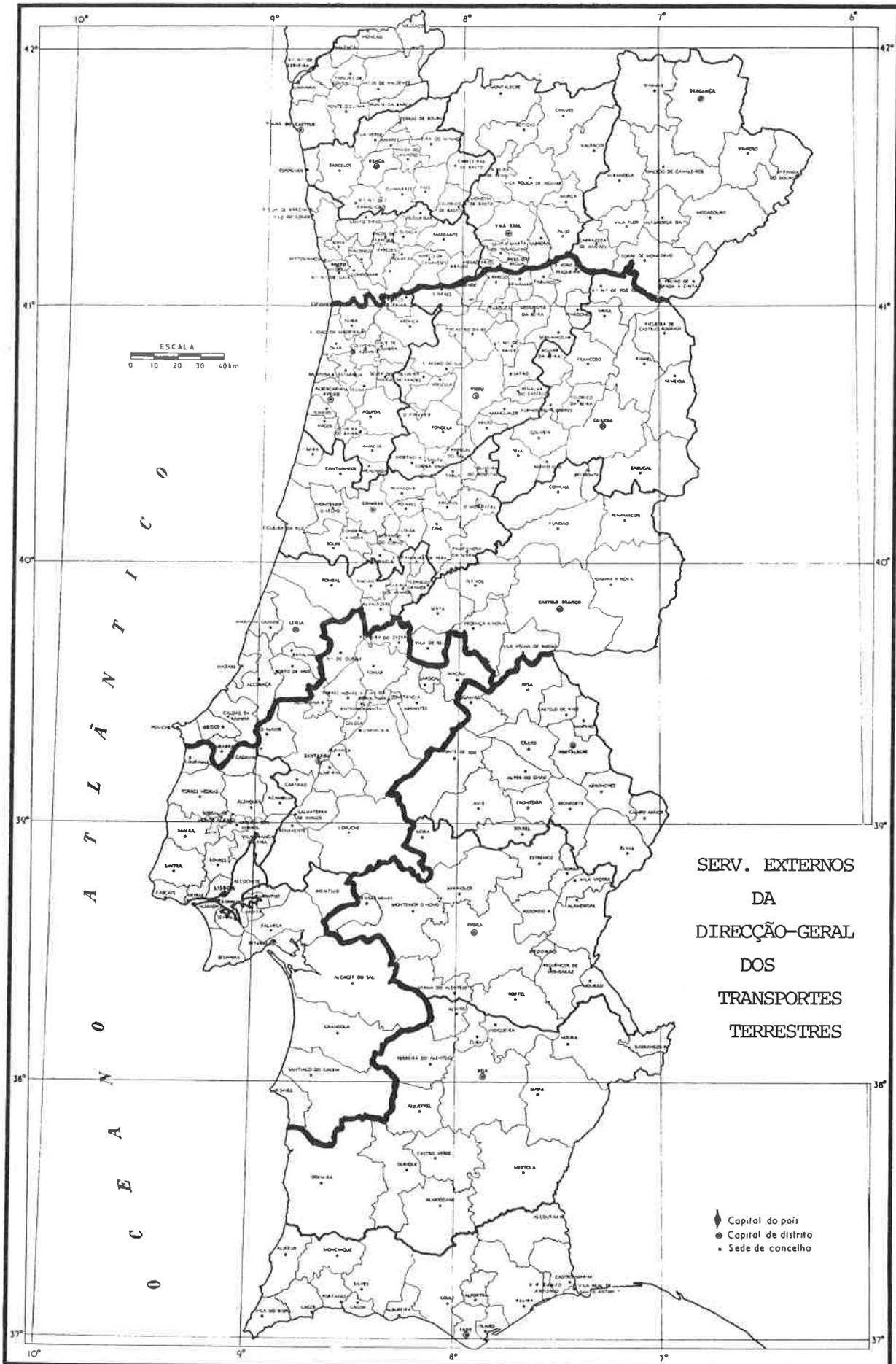
11. 1.	Serviços Externos da Direcção-Geral de Viação
criação	D.G. nº 488/71 de 9 de Março
DEPENDÊNCIA	Direcção-Geral de Viação
ATRIBUIÇÕES	Inspeção e matrícula de veículos automóveis; emissão de livretes; atribuição da lotação ou carga útil dos veículos inspeccionados; proceder a exames de candidatos a condutores de veículos, efectuando o respectivo registo e emitindo as cartas de condução.
FUNCIONAMENTO	
DIRECÇÃO	
ÁREA DE ACTUAÇÃO	A fixar por portaria do Ministério das Comunicações. O presente diploma prevê a criação das Direcções de Viação do Norte (Porto): do Centro (Coimbra) de Lisboa (lisboa) e do Sul(Évora).
OBSERVAÇÕES	

# PORTUGAL CONTINENTAL



11. 2.	Serviços Externos da Direcção-Geral de Transportes Terrestres
CRIAÇÃO	D.G. nº 488/71 de 9 de Novembro
DEPENDÊNCIA	Direcção-Geral de Transportes Terrestres
ATRIBUIÇÕES	Assegurar a recepção de requerimentos s/ matéria da competência dos Serviços Centrais; efectuar a passagem de licenças de Transportes concedidas pelos serviços Centrais; conceder licenças de transportes cuja competência lhes seja atribuída; promover o estudo e informação de problemas referentes ao sector dos transportes na área da respectiva jurisdição e fiscalizar o cumprimento das leis s/ transportes rodoviários e ferroviários.
FUNCIONAMENTO	
DIRECÇÃO	
ÁREA DE ACTUAÇÃO	A fixar por portaria do Ministro das Comunic. O presente diploma prevê a criação das Direc. de Transportes do Norte; Centro Lisboa e Sul, c/ sedes respectivas no Porto; Coimbra; Lisb. e Évora.
OBSERVAÇÕES	

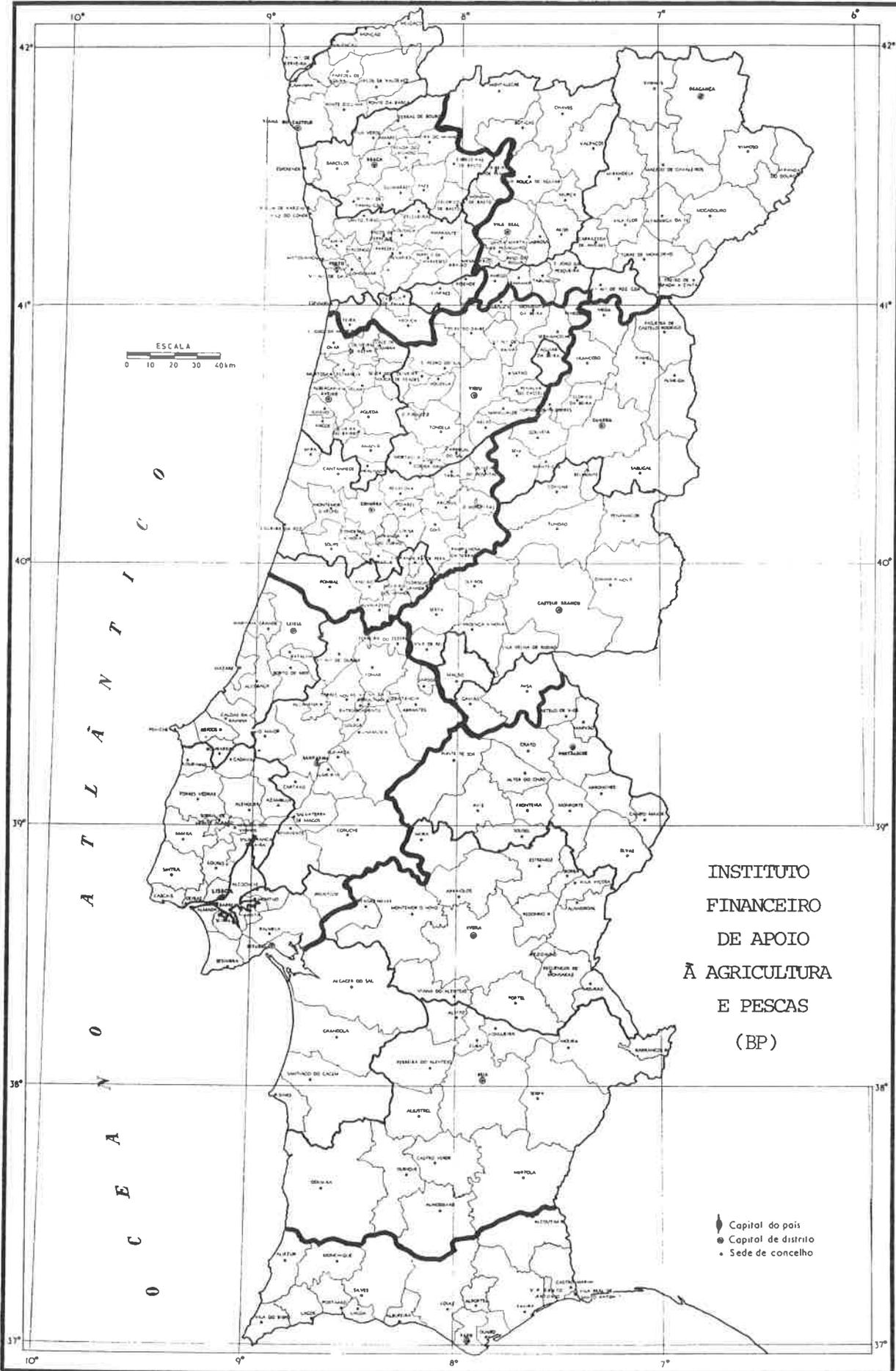
# PORTUGAL CONTINENTAL



12. Banco de Portugal

12. 1.	Instituto Financeiro de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura e Pescas - IFADAP -
CRIAÇÃO	D.G. nº 344/77 de 19 de Agosto
DEPENDÊNCIA	Banco de Portugal
ATRIBUIÇÕES	Contribuir para o desenvolvimento e melhoria das condições de actividade dos sectores da agricultura; Silvicultura; pecuária e pesca, através do refinanciamento de operações de crédito agrícola e piscatório, realizadas pelas instituições com vista a facilitar a realização daquelas operações
FUNCCIONAMENTO	Deverá ser assegurado nas regiões a definir, por técnicos que supervisionam a análise técnica do crédito
DIRECÇÃO	
ÁREA DE ACTUAÇÃO	Coincidente, com as regiões agrárias: Região de Entre Douro e Minho; Trás-os-Montes; Beira Litoral; Beira Interior; Ribatejo e Oeste; Alentejo e Algarve
OBSERVAÇÕES	

# PORTUGAL CONTINENTAL





A N E X O    I V

T E X T O S   S O B R E   R E G I O N A L I Z A Ç Ã O



## NOTA DE APRESENTAÇÃO

O presente anexo encontra a sua justificação e toma por destinatários preferenciais, mais do que o número restrito de "entendidos" na matéria, as largas faixas da opinião pública menos familiarizadas com as questões específicas da temática regional. Destina-se a servir de enquadramento geral à própria discussão, que se pretende o mais alargada possível, visto a regionalização ser uma questão de todos para todos.

Reune um conjunto de textos portadores de mensagens doutrinárias e orgânicas conceptualmente diferenciadas, tendo havido a preocupação de notar a escolha por critérios meramente técnicos, privilegiando os aspectos que se afigura deverem integrar e presidir a uma base mínima de informação. Alguns deles reportam-se e podem considerar-se de épocas cronologicamente já distantes, mas nem por isso deixam de conter e reflectir estados de espírito e situações que guardam uma intocável e magistral actualidade.

Na selecção dos excertos reproduzidos procurou-se que focassem, de forma objectiva e concisa, algumas das questões nucleares e de maior interesse para a matéria em análise, e que simultaneamente encerrassem uma essência directa e acessível, sem preocupações de particularismos dispensáveis para os fins perspectivados: divulgação e esclarecimento.



LISTAGEM DE TEXTOS

1. Almeida Garrett - A Administração em Portugal
2. Alexandre Herculano - Descentralização
3. Justino de Freitas - Divisão do Território
4. Henriques Nogueira - Divisão Administrativa
5. Luís Chaves - Reorganização Administrativa
6. Comissão Encarregada da Divisão Provincial - Relatório
7. Amorim Girão - Divisão regional do país
8. Orlando Ribeiro - Divisão geográfica/divisão administrativa
9. Pina Manique e Albuquerque - Problema da divisão administrativa
10. José Manuel Barroso - Regionalização
11. Vital Moreira - Região e unidade do Estado
12. Campos Guimarães - Tipos de regiões
13. Ministério da Administração Interna - Critérios de delimitação de  
regiões administrativas
14. Vitor Martins - A região como espaço territorial



A ADMINISTRAÇÃO EM PORTUGAL

ALMEIDA GARRETT: "Relatório e bases para a reforma administrativa" (21 Janeiro 1854), in Discursos Parlamentares, 1904, p.p.138-145.



A administração em Portugal, como desde a remota origem d'este povo se affeiçoou com as leis e habitos romanos, com os habitos e instituições da idade média, assenta n'um principio que ninguem por largos seculos se lembrara jamais de revocar em duvida nem de discutir sequer — embora se sophismasse muitas vezes — e é que o povo é quem a si mesmo se administra por magistrados eleitos e delegados seus. Ajunte-se a este principio o que lhe addicionou depois a monarchia, a bem da ordem e da harmonia geral dos interêsses publicos, o qual é — que a auctoridade central tem direito e o brigação de velar por que os interêsses das localidades se não choquem e contrariem em prejuizo commum: e temos concentrados n'estes dois, todos os mandamentos da lei de nossa existencia social. (...)

Os legisladores de 1832, quando nos Açores se viram intalados entre este preceito de que não ousavam desobedecer, e a lei franceza que tinham assentado adoptar, não acharam outro meio de sahir da difficuldade e de conciliar na apparencia, ao menos, uma cousa com outra, senão a creação fatal d'essas magistraturas amphibias, e impotentes para todo o bem, quanto são propensas e poderosas para todo o mal, a que primeiro se chamaram Provedores do Concelho, depois Administradores, e que por todos os modos e methodos se tentou fazer menos obnoxias, sem jámais se conseguir. Nomeação Regia, eleição popular, escolha mixta, apuramento de pautas, todos os meios se experimentaram; por nenhum se conseguiu, nem podia conseguir, fazer adoptar pela acquiescencia e boa vontade do povo esta nova e repugnante existencia de auctoridades que, impecendo e entorpecendo a acção municipal, em nada coopera para o bem dos povos; (...)

D'aqui e d'estas terriveis origens, nasceram, medraram, e mais ou menos clamorosas têm vivido as dissonancias (confessem que a palavra é modesta e suave) que, por não dizer mais, nos têm atormentado ha tantos annos, que fazem morrer nas barreiras de Lisboa a acção do Govêrno central e evaporar-se nas discussões e arengas vereatorias toda a energia e vitalidade municipal. É por todos estes desaccordos que as leis, os regimentos, as providencias, todas ficam na lettra morta da Gazeta, e que não ha fomento de obras publicas, de agricultura, de commercio, de instrucção, que passe do papel onde é decretado para as pedras das estradas, para as estacadas dos rios, para as mattas, para as florestas, para a lavoira, para as escolas, para os hospitaes, para as casas de educação, para os templos, para o recto lançamento e suave cobrança das contribuições de dinheiro e de san-

gue, que as leis se matam em querer fazer menos vexatorias, e os ministros se consomem por querer executar com menos dureza e desperdicio; porque não ha na organização do paiz a força vivificante da acção, a energia espontanea da cooperação. (...)

Temos uma infinidade de Governadores Civis que não sei se governam bem, mas sei que trabalham muito porque escrevem muito; porque assignam muitos officios, recebem muitos, respondem a muitos outros; mas que nada fazem porque nada podem fazer; porque não são pagos, porque não têm tempo, porque nada podem ver nem ouvir, nem pensar nem prover às necessidades dos povos que conhecem, e no meio dos quaes, por mais zelosos e intelligentes que sejam, têm de permanecer como estafermos que a auctoridade central alli põe para dissimular a sua impotencia, e fingir que vela pela prosperidade pública. A similhaça do antigo alcaide de um castello velho e desguarnecido que põe nas muralhas desertas vultos de soldados para enganar o inimigo.

Temos Administradores de Concelho que nem administram elles nem deixam administrar as Camaras, que recebem um miseravel estipendio, para obterem o qual é todavia necessario espremer os povos até ao sangue e arruinar a materia collectavel que lá vem a faltar nas contribuições geraes do Estado, e a empobrecer por tal modo os municipios que todos os dias vemos acudir a supplicantes perante o Ministerio do Interior as mais antigas e venerandas Camaras do Reino com o pendão municipal arrastado. (...)

Temos uma organização administrativa tam absurda, que é a mesma para o continente e para os archipelagos das nossas ilhas, separadas entre si por largos e tempestuosos mares, — que é a mesma para uma Capital como Lisboa, e para uma villazinha de trinta fogos.

DESCENTRALIZAÇÃO

ALEXANDRE HERCULANO: "Carta aos eleitores do Círculo de Sintra" (1858), in  
Opusculos, tomo II, 2.<sup>a</sup> ed., 1880, pp. 229-239.



Durante meses, no decurso de dois anos, tive de vagar pelos distritos centrais e setentrionais do reino. Pude então observar amplamente quantas misérias, quanto abandono, quantos vexames pesam sobre os habitantes das províncias, principalmente dos distritos rurais, como o vosso, que constituem a grande maioria do país. Vi com dor e tristeza definados e moribundos os restos das instituições municipais que o absolutismo nos deixara; vi com indignação essas soneles mentiras a que impiamente chamamos instrução primária e educação religiosa; vi a agricultura, a verdadeira indústria de Portugal, lidando inútilmente por desenvolver-se no meio da insuficiência dos seus recursos; vi, em resultado dos erros económicos que pululavam na nossa legislação, a má organização da propriedade territorial e a desigualdade espantosa na distribuição das populações rurais, procedida da mesma origem, e dando-nos ao sul do reino uma imagem das solidões sertanejas da América, e ao norte uma Irlanda em perspectiva; vi a injusta repartição e a pior aplicação dos tributos e encargos; vi a falta de segurança pessoal e real, especialmente nos campos, onde o homem é obrigado a confiar só em si e em Deus para obter; vi um sistema administrativo mau por si e péssimo em relação a Portugal, com uma hierarquia de funcionários e uma distribuição de funções que tornam remotas, complicadas, gravosas, e até impossíveis, a administração e a justiça para as classes populares, e incômodas e espoliadoras para as altas classes; vi, sobretudo, a falta da vida pública, a concentração do homem na vida individual e de família, que é ao mesmo tempo causa e efeito da decadência dos povos que se dizem livres; vi todos esperarem e temerem tudo do governo central; confiarem nele, como se fosse a Providência; maldizerem-no, como se fosse o princípio mau: ideias completamente falsas, posto que bem desculpáveis num país de centralização; ideias que significam uma abdicação tremenda da consciência de cidadão, e da actividade humana, e que são o sintoma infalível de que os males públicos procedem, não da vontade deste ou daquele indivíduo, da índole particular desta ou daquela instituição, mas sim do estado moral da sociedade e da índole em geral da sua organização. (...)

A eleição de campanário é o sintoma e o preâmbulo de uma reacção descentralizadora, é a condição inpreterível da administração do país pelo país, e a administração do país pelo país é a realização material, palpável, efectiva da liberdade na sua plenitude, sem anarquia, sem revoluções, de que não vem quase nunca senão mal. Para obter este resultado, é necessário começar pelo princípio; é necessário que a vida pública renasça.

Na verdade, a doutrina de que o excesso de acção administrativa, hoje acumulada, deve derivar em grande parte do centro para a circunferência repugna aos partidos, e irrita-os. Sei isso, e sei porquê. Os partidos sejam quais forem as suas opiniões ou os seus interesses, ganham sempre com a centralização. Se não lhes dá maior número de probabilidades de vencimento nas lutas do poder, concentra-as num ponto, simplifica-as, e, obtido o poder, a centralização é o grande meio de o conservarem. Nunca esperem dos partidos essas tendências. Seria o suicídio. Daí vem a sua incompetência, e nenhuma autoridade do seu voto nesta matéria. É preciso que o país da realidade, o país dos casais, das aldeias, das vilas, das cidades, das províncias acabe com o país nominal, inventado nas secretarias, nos quartéis, nos clubes, nos jornais, e constituído pelas diversas camadas do funcionalismo que é, e do funcionalismo que quer e que há-de ser. (...)

Quereis encontrar o governo central? Do berço à cova encontrai-lo por todas as fases da vossa vida, raramente para vos proteger, de continuo para vos incomodar. Nada, a bem dizer, se move na vida colectiva do povo, que não venha de cima o impulso, ou que pelo menos o governo se não associe a esse impulso. (...)

Não receeis que a descentralização seja a desagregação. O governo central há-de e deve ter sempre uma acção poderosa na administração pública; há-de e deve cingi-la; mas cumpre restringir-lhe a esfera dentro de justos limites, e os seus justos limites são aqueles em que a razão pública e as demonstrações da experiência provarem que a sua acção é inevitável. O âmbito desta não deve dilatar-se mais.

A centralização, na cópia portuguesa, como hoje existe e como a sofremos, é o fidei-commisso legado pelo absolutismo aos governos representativos, mas enriquecido, exaggerado; é, desculpae-me a phrase, o absolutismo liberal.

DIVISÃO DO TERRITÓRIO

JUSTINO DE FREITAS: "Instituições do Direito Administrativo Portuguez", 1857,  
p.p. 11-13.



A organização administrativa destinada a ser o laço da sociedade e a realizar a maior somma de interesses em todo o territorio, que abrange, de ve reunir precisão, continuidade, e nenhum encontro ou desvio a um mecha-nismo, cujas rodas funcionem com regularidade.

Para se conseguir este importante objecto temos de attender: 1º a na tureza do territorio e suas divisões; e 2º a qualidade, numero d'agentes, e modo por que devem funcionar os differentes empregados administrativos em toda a superficie de uma nação.

A divisão politica do territorio, medida que deve proceder a todas as outras na organização da communidade, é a chave da abobeda do edificio so- cial: como conceber a manifestão da vontade geral em todos os lugares ao mesmo tempo, como vigiar prompta e efficaz execução das leis sem pontos fi xos e indicados, em que esta vontade e esta vigia possam exercer-se d'uma maneira uniforme e regular? (...)

Dividir muito um territorio, e não dar a proporção a mais exacta pos sivel entre as partes divididas, e a maior harmonia com as necessidades da cidade, é complicar inutilmente as rodas da machina politica, e os interes- ses geraes, que não têm então esta unidade, que constitue um todo e a for- ça commun. Não o dividir convenientemente é tirar a cada parte a vida e o impulso natural, que deve receber do poder central. Convém pois fugir dos extremos, ou d'uma divisão territorial mui larga, ou mui restricta.

A Communa ou o Concelho é uma aggregação de familias congeneres, cons tituida sobre si, para, por meio dos seus chefes naturaes, velarem por seus interesses proprios, pela sua conservação e aperfeiçoamento moral. Assim na organização do concelho convém, attender muito aos seus costumes e ligações com os outros povos, examinando, se elle tem a possibilidade de ocorrer ás necessidades dos serviços públicos e ás despesas geraes e particulares.

A divisão por districtos é toda artificial, e sômente calculada a pro mover a prompta execução das leis, regulamentos e ordens do Governo, e a a cudir com presteza a todas as necessidades dos cidadãos; de modo que a ac- ção do poder central se transmita com facilidade a toda a superficie do ter ritorio; e é por isso mesmo mais arbitraria do que a divisão do concelho.

A utilidade geral de todo o paiz, a conservação da ordem pública, e o interesse dos cidadãos e das familias são as bases essenciaes d'uma boa di visão territorial.



DIVISÃO ADMINISTRATIVA

HENRIQUES NOGUEIRA: "Divisão administrativa" (1851), in Obra Completa, 1976,  
p.p. 135-136.



O sistema administrativo que hoje triunfa por toda a parte é o da centralização. Por um lado, este sistema comunica às diferentes rodas da máquina social um movimento uniforme e regular: vantajoso, se boa é a direcção que se lhe imprimiu; ruim, prejudicial, se mau foi o impulso primitivo. Por outro lado ele, à força de tudo querer administrar nada administra, ou tudo administra imperfeitamente; tolhe a acção das rodas secundárias; exerce uma tirania por vezes ridícula e injustificada; produz consideráveis de longas na expedição de negócios urgentes, e multiplica extraordinariamente o serviço de expediente. A título de reformar abusos a centralização absurda, monstruosa como hoje a vemos, tem sido uma arma terrível, de que se hão valido os governos imorais e opressores, para se fazerem necessárias pelas dependências. A descentralização absoluta, isto é o governo de dada lo calidade pelo capricho ou pela indicação dos moradores sem responsabilidade, sem sujeição à lei geral do país seria o regimen da anarquia, e o cú mulo da estulticia e da confusão.

Evitar os inconvenientes e conciliar as vantagens destes opostos sis temas é o fim do nosso trabalho.

A base dum bom sistema administrativo é a divisão territorial. Muitas e difíceis são as condições a que semelhante divisão tem de satisfazer quer a respeito da localidade ou dos interesses particulares, quer a respeito do Estado ou dos interesses gerais. Entre outros requisitos, cumpre que a divisão do território seja natural, fundada na disposição topográfica e nos interesses e hábitos dos moradores; proporcionada ou harmónica, nem de uma circunscrição tamanha que a autoridade a não possa vigiar, nem tão pequena que ou a despreze ou lhe seja muito onerosa; simples, estabelecida pelos princípios da igualdade política, sem essa profusão de jerar quias que constituem o sistema actual; barata, abrangendo cada circunscrição a maior área compatível com o serviço dos funcionários e a comodidade dos cidadãos; geral, a mesma para todas as secções administrativas; finalmente completa, tal que, segundo a sua categoria, o cidadão encontre, nas estações públicas, todos os recursos e comodidades, de que possa carecer.  
(...)



REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

LUIS CHAVES: "A divisão territorial portuguesa", pp.42-46.



A autonomia regional, ponto de partida para a constituição do Estado organico, é que não pode obter-se nem exercer-se: — 1º sem descentralizar de Lisboa a governação administrativa; — 2º sem dar aos concelhos a posse e apanagio dos seus interesses; — 3º sem lançar uma organização geral, que assente na autonomia municipal e de ella se sirva para o quadro eschematico do conjunto, onde entre dynamicamente a Nação inteira.

Este plano da administração integral do País não significa pura e simplesmente um regresso; ou a antiga divisão administrativa das terras por se<sup>nh</sup>orio de posse, a desuniformizar logo ao primeiro conspecto a organização territorial do Reino, disseminada em bens da Corôa, terras privilegiadas e Concelhos; ou ao systema de autoridades demasiadamente vagas e de funções imprecisas; ou aos poderes discrecionarios e pessoas dos funcionarios do Rei. Nem applicação actual, nem função precisa haveria no aproveitamento da forma antiga. O que nos aproveita do passado é a lição superior do conceito, abstrahindo-o da applicação transitoria que teve; isto é, ha que dynamizar os ensinamentos e não mumifica-los. A tradição é uma força actuante: tradição é acção. A nossa intelligencia de homens, que pensam para o futuro, e a observação scientifica do momento actual, compete fazer a adaptação nacional ás condições sociaes politicas de hoje. (...)

Em uma organização perfeita, a Provincia deve de corresponder a uma unidade não só geographica mas por isso mesmo administrativa. A Provincia subdivide-se em Concelhos cuja superficie geral forma portanto a Provincia, que sobre elles essencialmente assenta; e, por facilitar a administração, terá de haver órgãos intermediarios entre o Governador Geral e os Concelhos, pelo que um conjunto de Concelhos mais ou menos caracteristicamente identicos formam uma Comarca, tendo cada Provincia quantas Comarcas lhe possam garantir com exito a boa administração das terras. De esta forma, entre o Governador Geral e o Concelho está o Corregedor da Comarca ou o seu Alcaide-mór. (...)

\*

\*           \*

A divisão em provincias deve de manter integra a sua origem historica e a sua conformação ethnographica, que a tem. A caracterização ethnographica das provincias portuguezas não é profunda, sabido mesmo que a população de Portugal é talvez, hoje, a mais homogenea das nações europeias: no restante differem que baste para as distinguir entre si ethnographicamente.

A complexidade crescente da vida social dos nossos dias traz um aumento de complexidade na engrenagem civil e administrativa: indica-se por consequencia a subdivisão normalmente das provincias em regiões administrativas; e sejam estas cada vez mais concentradas ou reduzidas territorialmente ao necessario e bastante para boa administração. A maior concentração demographica tem de corresponder assim territorio menor, e, inversamente, a densidade menor corresponderá maior área.

Tanto que possível, tambem estas divisões devem de ser chorographicas, — ter a mesma actividade productora e feição economica, ou para ella convergir, — corresponder ou adaptar-se á divisão judicial e militar. É verdade que as facilidades progressivas de communições attenuam os obstaculos e difficuldades de administração, evitando a fragmentação demasiada. (...)

A divisão provincial antiga, já o vimos, era apenas territorial. As terras de cada Provincia eram-no por convenção, á falta de extremas definidas; e havia, como hoje se observa, territorios limitrophes que se consideravam e consideram ligados a uma, quando tudo indica pertençam a outra Provincia. Convenção, e essa apenas convenção politica, foi a divisão districtal, onde a Provincia desapareceu como unidade territorial, para dar lugar á unidade administrativa do Districto; veja-se o que é o Douro, nem região physica, nem divisão historica ou ethnographica, com os tres Districtos do Porto, Aveiro e Coimbra. Convenção ha de haver sempre em parcellação territorial, mas subordine-se a condições chorographicas, economicas e historicas, e não a phantasias politicas.

Para assentar ideias e preparar a attenção para o esboço da divisão territorial administrativa, é util apontar o criterio seguido na delimitação mais racional, actualmente mais racional, das Provincias, sem esquecer as condições historicas e chorographicas. Não é uma divisoria orographica ou hydrographica o que melhor distingue, uma da outra, duas regiões limitrophes, as quaes podem ter os mesmos caracteristicos typicos, apesar de cortadas por um rio ou por uma linha de alturas. Ha sem duvida accidentes geographicos demarcantes, sobre tudo procedentes do relevo: rios; como o Douro e Tejo, não separam nem sequer em aspecto panoramico e caracter externo regiões, como o Douro não acaba Trás-os-Montes, Beira-Alta ou Beira-Baixa no valle do Alto e Medio Douro, nem o Tejo a Beira-Baixa e Alto-Alentejo. Por isso, em geral, as divisorias territoriaes tem apenas valor cho-

rographico, e o mesmo typo regional estende-se ou pode-se estender de um e outro lado: a Convenção consiste em a escolha de um rio, uma montanha, que com maior aproximação caracterizem as zonas limitrophes, ou uma linha que divida regiões administrativas, a que falta delimitação natural.



R E L A T Ó R I O

RELATÓRIO DA COMISSÃO ENCARREGADA DA DIVISÃO PROVINCIAL, in Anuário da Direcção-Geral de Administração Política e Civil, 25º, p.p.373-378.



Exm<sup>o</sup> Sr. Ministro do Interior. — No desempenho do mandato que lhe foi conferido pela portaria de 17 de Outubro de 1930, publicada no Diário do Governo n<sup>o</sup> 247, 2.<sup>a</sup> série, de 22 do mesmo mês, vem a Comissão encarregada de proceder à divisão provincial do País dar conta a V.Ex.<sup>a</sup> dos seus trabalhos e das conclusões a que pôde chegar após aturado e cuidado estudo.

Não tem ela, nem pode ter, a pretensão de realizar obra completa e perfeita e muito menos obra que a todos satisfaça.

São tantas e tão variadas as condições e as circunstâncias a atender, são tantos e tão variados os interesses em jôgo, que basta que do Poder Central surja a promessa de uma remodelação administrativa para logo se moverem influências, surgirem reclamações sem conta, todos se julgando com direito a melhoria e ninguém abdicando de regalias ou situações conquistadas, dos chamados direitos adquiridos.

Mas a Comissão, 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 e procurou delimitar as províncias, agregados administrativos com base natural e social, segundo os elementos nacionais com afinidades marcantes, quer sob o aspecto do clima, território e condições de produtividade, quer sob os pontos de vista do território, da sua extensão, da sua homogeneidade geológica, do clima e da produção, quer sob as condições populacionais, distribuição demica, tradições, tendências e formas de actividade, quer ainda sob o aspecto das comunicações, facilidade de transportes e relações sociais e económicas.

Divisão natural e divisão administrativa sobrepostas por forma a coincidirem, só em Estados a organizar em grandes regiões deshabitadas do globo e antepondo a divisão à organização, porque então os factores a atender se reduzem aos elementos naturais e às fontes de progresso e riqueza local, quasi identificados com êles. (...)

É intenção do Governo, segundo as respectivas bases já vindas a público, promover a descentralização dos serviços públicos, criando e fomentando a iniciativa local, e dando aos povos elementos para, directamente por si ou pelos seus representantes, satisfazerem muitas das suas aspirações e necessidades.

Para isso adopta a divisão do País em províncias, destas em concelhos e dos concelhos em freguesias, "continuando as capitais de distrito, que não forem sedes de província, com os serviços, estabelecimentos e re-

partições que agora têm, incluindo a delegação do Poder Central, e ficando as cidades de Lisboa e Pôrto a constituir duas cidades livres".

Em nossa opinião, fez bem o Governo em não abstrair inteiramente dos distritos, porque, criados embora sem base tradicional, mal copiados do figurino francês e pior delimitados sob o critério simplista de compasso e régua ou em consequência de conveniências e influências políticas, um século de existência, século durante o qual foram construídas as estradas de ma cadame e os caminhos de ferro, e se organizaram os serviços de correios, te légrafos e telefones, deu-lhes foros de tradição, polarizando em sua volta ligações e interêsses tais, que graves descontentamentos acarretaria a sua supressão pura e simples não só para as cidades directamente atingidas co mo também para os concelhos e localidades que a tradição de um século em sua volta congregou.

Depois, a verdade é que, como bem diz Lôbo de Ávila (Estudos de Admi nistração, p. 113): "o distrito administrativo ou província, como individu alidade própria, com elementos de conselho e governo, pode dizer-se que sô existe entre nós desde 1832".

Suprimir os distritos, que são afinal, à parte os municípios, a nossa mais duradoura divisão administrativa, seria, aceitando ainda as palavras de Lôbo de Ávila, "ferir os hábitos, os costumes, a comodidade dos povos, e ofender, a par dos interêsses, a sua dignidade" (Estudos de Administra ção, p. 92).

Os danos e prejuízos que tal facto acarretaria seriam tais e tantos que não duvida esta Comissão afirmar a V.Ex.<sup>a</sup> que, no estado actual dos nos sos meios de comunicação, difficilmente qualquer Governo poderia impô-lo.

E dizemos no estado actual dos nossos meios de comunicação, porque, es tando longe da conclusão a nossa rede de estradas e muito mais longe ainda a de caminhos de ferro, não podem com facilidade deslocar-se as actuais ca pitais administrativas, centros de quâsi todos os serviços officiais da sua circunscrição e igualmente centros de convergência de todas as comunica ções, sem graves prejuízos para a economia geral e para a comodidade e in terêsse dos povos.

Tendo a Comissão examinado centenas de reclamações que foram presen tes ao Governo sôbre divisão administrativa, verificou que, na sua grande maioria ou na sua quâsi totalidade, a sua razão de ser, o motivo das suas

queixas se baseiam na falta ou deficiência de meios de comunicação.

E se estas comunicações assim aparecem depois de cada freguesia ter procurado ligar-se com a sede do seu concelho, e êste com a sede do seu distrito, que seria se se operasse uma grande transformação na divisão do território ou se se deslocassem as capitais e os serviços? ; Que reclamações e que perturbações não surgiriam?

Antes de entrar propriamente no estudo da divisão provincial, deseja ainda esta Comissão chamar a atenção do Governo para o seguinte: Não se lhe afigura possível isolar das regiões que as cercam, e as quais dominam, as duas capitais, Lisboa e Pôrto, constituindo-as em cidades livres. Que elas e os seus subúrbios tenham um estatuto municipal próprio e diferente da generalidade dos municípios, compreende-se. Mas cidades livres dentro da nacionalidade não se lhe afigura aconselhável ou de efeitos saltares ou benéficos, não só para as próprias cidades como para as áreas adjacentes. (...)

Outra das mais alegadas razões dos povos contra a actual divisão do território é a de administrativamente terem a capital numa localidade e judicialmente noutra. É que, mercê desta situação, andam (tantas vezes) por caminhos diametralmente opostos em procura de documentos para o mesmo fim e em satisfação de obrigações e encargos que as leis lhes impõem, com grave prejuízo para a sua comodidade, para os seus interesses e para a economia geral.

De grande vantagem seria pois que, como complemento da divisão administrativa provincial, se procedesse à adaptação à mesma (fazendo-as, quanto possível, corresponder-se) das divisões judicial, militar, agrícola, etc.

Muitas canseiras, muitos passos e grande economia adviriam de tal facto. E não é difícil tal tarefa.

\*

Quanto aos critérios a seguir para a divisão, de entre tantos que têm sido apresentados, a Comissão destacará, como geralmente considerados os melhores: os seguidos por Barros Gomes, pelo vogal desta Comissão Dr. Aristides de Amorim Girão e pelo legislador de 1867 Martens Ferrão.

Barros Gomes, procurando estabelecer uma divisão regional, guiou-se pelas seguintes regras:

1º A Latitude;

2º A Exposição, determinada sobretudo pela grande linha de condensação: Larouco, Gerez, Marão, Montemuro, Estrêla e Lousã;

3º O Relêvo sub-plano, sub-montanoso ou montanoso em grau mais ou menos considerável.

O Dr. Amorim Girão não só fundamenta a sua divisão regional em considerações puramente geográficas, mas também em motivos de ordem económica e social, escrevendo: "O carácter e os costumes da população, os seus usos, a sua maneira de falar, os seus interesses económicos e a sua atracção por êste ou por aquele centro urbano, considerados como polos diferenciadores, são, com efeito, elementos que em todos os casos precisamos de considerar (Esboço de uma carta regional, p. 14).

O legislador de 1867 (C. Martens), procurando uma divisão administrativa, orientou-se pelos seguintes elementos:

1º Extensão de orla territorial e densidade da população;

2º Condições económicas e comodidades de cada grupo de povoações;

3º Natureza e permanência das relações tradicionais e de comércio entre as diversas povoações;

4º Semelhança das especialidades agrícolas e industriais, afinidades comerciais produzidas pela necessidade ou conveniência de troca de certos e determinados produtos;

5º Divisão natural do solo e maior ou menor facilidade de comunicações;

6º Quaisquer outros factos que tendam a dar à divisão verdadeira unidade natural.

Esta Comissão tomou em consideração todos os elementos e bases já referidos e, não sendo fácil o seu trabalho visto que êsses elementos são muitas vezes antagónicos, teve de os ponderar em detalhe, optando umas vezes por uns e outras vezes por outros, tendo sempre em vista, acima de tudo, os mais altos interesses nacionais. Nas divisões tradicionais portuguesas predomina o princípio de estabelecer os limites provinciais tomando como base os cursos dos rios. Essa tradição vem dos tempos mais remotos, mas a Comissão entende que em grande número de casos é preferível o moderno critério antro-po-geográfico, segundo o qual os rios constituem antes os eixos de áreas ligadas entre si por afinidades naturais e de interesses (...)

DIVISÃO REGIONAL DO PAÍS

AMORIM GIRÃO: "Esboço duma carta regional de Portugal", 1933,  
p.p. 14-26.



NECESSIDADE DE CRIAR CIRCUNSCRIÇÕES ECONÔMICAS  
BASEADAS SOBRE UMA BOA DIVISÃO REGIONAL DO PAÍS

Supomos ter deduzido a urgência duma larga reorganização econômica, assente sobre bases territoriais apropriadas.

E haverá realmente necessidade de criar novas circunscrições? Não poderá nenhuma das circunscrições administrativas já existentes satisfazer ao fim que se tem em vista? É o que passamos a ver.

Sem falarmos na antiga e basilar divisão por freguesias, agregados primordiais que através de tudo conservaram a sua unidade, e em que por vezes se reconhecem ainda os caracteres da vila romana que lhes deu origem, consideraremos em primeiro lugar a divisão por concelhos.

A-pesar-das frequentes vicissitudes por que tem passado através dos tempos, a divisão concelhia é ainda aquela que melhor parece basear-se num certo número de factores naturais. (...)

Todavia, convém acentuar, o concelho constitui uma unidade administrativa que urge respeitar num país, como o nosso, de arreigadas tradições municipalistas.

Passando às divisões mais vastas — por distritos e por províncias — — vê-se que a primeira, como circunscrição regional, é puramente arbitrária, pois os distritos, longe de assentarem em qualquer critério geográfico ou econômico, agrupam, com intuitos centralizadores e com a mesma preocupação geométrica a que aludimos, concelhos das mais variadas condições, retalhando por vezes regiões mais vastas, cuja unidade importava conservar intacta a despeito de tudo, porque assim o exigiam as suas características essenciais.

Por isso os nossos inquéritos econômicos, quando referidos à divisão distrital — que, à semelhança da divisão departamental francesa, separa por vezes o que devia estar ligado, ou liga também o que devia estar separado — dão-nos sempre uma imagem deformada da realidade; sendo bem notórios os inconvenientes e a insuficiência dos dados estatísticos e respectivos gráficos sobre tal divisão elaborados.

Como circunscrição administrativa, se entretanto dos distritos não pode dizer-se o mesmo que dissemos da divisão concelhia, devemos em todo o caso reconhecer que êles estão longe de merecer a crítica que se lhes tem feito, e que algumas vezes saiu mesmo da nossa pena.

Criados embora sem base natural ou tradicional, à imagem e semelhança do figurino francês, e delimitados muitas vezes por simples conveniências políticas, têm todavia um século de existência, durante o qual se construíram os caminhos de ferro, as estradas, e se organizaram os serviços postais, telegráficos e telefônicos — cada freguesia procurando ligar-se à respectiva sede do concelho, e cada sede de concelho, por seu turno, à capital do distrito: assim concluiremos que estas circunscrições se naturalizaram já entre nós, e não poderiam por tal motivo ser substituídas radicalmente sem graves prejuízos para os interesses e comodidade dos povos.

Resta-nos falar da divisão provincial. Dissemos já, e não é ocioso repetir, que esta divisão assenta de maneira apreciável sobre um certo número de caracteres naturais, tendo, pelo que diz respeito aos costumes e índole da população, um alto significado que no-la faria tomar, ao primeiro exame, como perfeitamente aceitável debaixo de todos os pontos de vista. E tão aceitável que, ao tempo da discussão, no Parlamento, da Constituição Política da República, uma opinião autorizada se pronunciou pela nossa organização em estado federal, tomando como base as oito províncias tradicionais (Dr. ALVES DA VEIGA, Política Nova).

Devemos entretanto acentuar que no nosso país a província, como circunscrição territorial, apesar das suas largas tradições históricas, não tem o valor intrínseco que é vulgar atribuir-se-lhe, e que a divisão provincial existiu mais propriamente nas cartas corográficas do que nas concepções administrativas. (...)

#### CONCEITO CIENTÍFICO DO TERMO "REGIÃO"

No sentido restrito, designa-se geralmente pelo nome de "região natural" qualquer fracção de território com uniformidade de constituição geológica dos terrenos, relêvo do solo, distribuição das águas, clima, associações vegetais e animais, com exclusão do homem. (...)

Constituindo a cúpula de todo o estudo parcelar da superfície terrestre, a região geográfica é sempre a expressão última da interdependência e reciprocidade dos diversos elementos e factores que sobre um determinado território exercem a sua influência — a constituição geológica dos terrenos, o relêvo do solo, o clima, as associações vegetais e animais, o homem, finalmente. (...)

Defeituosa é, portanto, a visão daqueles teóricos do regionalismo ou partidários de doutrinas de regresso a formas políticas tradicionais, que preconizam a restauração pura e simples de antigas circunscrições administrativas, ainda mesmo quando estas, mais do que as actuais, assentam sobre uma boa base territorial. Com efeito, "o elemento humano, perpetuamente à procura do melhor, não se deixa encerrar em quadros fixos" (VIDAL DE LA BLACHE), por forma que sempre a cada fase da evolução económica e social devem corresponder novas divisões regionais.

Um país dividido em regiões geográficas será, pois, um país decomposto nas suas várias partes integrantes, cada uma das quais corresponda a uma unidade e a uma diversidade, como um verdadeiro organismo em função. Cada região, directamente subordinada à influência directriz duma cidade que desempenha o papel de capital regional, deverá abranger todos os territórios e todas as populações que se definem por traços bem distintos, que têm as mesmas características, as mesmas necessidades, os mesmos interesses e geralmente também — o que muito importa — um nome popular colectivo consagrado na tradição.

Todas estas divisões regionais têm de particular a circunstância de apresentarem um certo número de caracteres comuns, constituindo zonas mais ou menos homogêneas, com fisionomia própria e individualidade bem acentuada. (...)

É, com efeito, digna de nota, a circunstância de quasi todas as cidades que podemos considerar capitais regionais, longe de terem na sua região uma posição central, serem antes capitais periféricas, toda a sua importância derivando afinal do facto de constituírem pontos de passagem e de concentração e troca de produtos das regiões diferentes, no limite das quais ficam localizadas. Nestas últimas divisões, o princípio de agrupamento, como diz VIDAL DE LA BRACHE, "não é pois fundado sobre a homogeneidade regional, mas sobre a solidariedade entre regiões diversas".

Por tal motivo, as grandes regiões históricas — aqueles organismos que dentro de cada país têm conservado através de tudo a sua individualidade — são por isso, muitas vezes, divisões regionais heterogêneas, onde o elemento integrante, pela coordenação de forças opostas, é representado por um "centro de nodalidade" em volta do qual os meios de transporte, como ondas concêntricas que se propagam numa superfície líquida perturbada, pela queda dum corpo estranho, polarizam as diversas correntes económicas.



DIVISÃO GEOGRÁFICA/DIVISÃO ADMINISTRATIVA

ORLANDO RIBEIRO: "A geografia e a divisão regional do país", in Ensaios de Geografia Humana e Regional, 1970, p.p. 320-324.



Uma divisão geográfica caracteriza-se por certa identidade de aspectos comuns a toda ela. Não apenas as 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, nos darão o sentimento de não sairmos da mesma terra: uma unidade ou padrão de paisagem, portanto.

A consciência desse facto entre os habitantes traduz-se muitas vezes por uma apelação regional; a facilidade de relações, pela organização de um território em torno de uma cidade importante; mas nem sempre regiões tradicionais ou circunscrições administrativas coincidem com divisões geográficas — constituindo, infelizmente, deslize comum entre os geógrafos forçar essas coincidências, quer aceitando as divisões como um legado intangível do passado, quer pretendendo encontrar "fundamentos" geográficos a divisões novas, às vezes determinados em relação a factores onde nem sempre cabe à Geografia o principal papel.

Um rio profundo pode constituir, para as relações humanas, um obstáculo ou um limite e, todavia, marcar, num tracto da mesma natureza, apenas um acidente pouco importante. Por isso, um criterioso agrupamento das unidades regionais portuguesas não pode reportar-se à tríplice divisão do País pelos rios Douro e Tejo, que tão fatal tem sido, entre nós, aos estudos geográficos" (Amorim Girão), pois numa bacia fluvial poucas vezes deixam de apresentar-se caracteres comuns a ambas as margens. Mas esses caracteres esbatem-se quase sempre na orla das unidades hidrográficas e há muito também se renunciou a procurar, nas divisórias de águas, um limite necessário das diversidades regionais. Do mesmo modo, as montanhas, se podem opor uma barreira aos fenómenos do clima, e portanto à decorrente cobertura vegetal e ocupação humana, formam em si mesmo um todo, ainda quando as influências ou relações que se estabelecem nos seus flancos originem diferentes matizes ou transições para as planuras envolventes.

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

As divisões geográficas constituem uma hierarquia: as pequenas unidades que se originam na situação ou no relevo, no clima ou na vegetação, num estágio de economia ou numa fase da sua organização humana, ou na combinação de vários destes elementos, formam as comarcas<sup>(1)</sup>, providas muitas vezes de um nome tradicional, vivo entre o povo e documentado pela história; mas extensos territórios que, pelo seu atraso ou isolamento, não se integram na vida de relação, podem constituir áreas indivisas ou inominadas, já sendo, como esquecidas, à margem da economia geral do País. Estas unidades agrupam-se em regiões geográficas, em que não deixará de notar-se certa coincidência com as velhas províncias em grandes divisões, populares e antigas, dentro delas. Servindo-se de nomes conhecidos e evocativos, o geógrafo é muitas vezes obrigado a precisar-lhes o sentido que a indecisão de limites deixara vago, alterando não raro o seu conteúdo tradicional por um ajustamento mais estreito à realidade geográfica. Acima das regiões fica o agrupamento destas em conjuntos geográficos mais vastos, reunidos por uma tonalidade comum, dada geralmente pela posição e o clima. Sem atender às particularidades que obrigam a separar uma planura de uma montanha, um importante relevo calcários das humildes colinas argilosas que o rodeiam, um litoral de pesca do seu sertão agrário, é necessário demarcar, no agrupamento das peças do mosaico, as grandes composições. (...)

Os objectivos de uma divisão administrativa são diferentes. Procura-se que ela seja homogênea, isto é, com certo equilíbrio quanto às áreas e à população das suas diferentes unidades; organiza-se a divisão em torno da capital, seu centro de atracção; integram-se muitas vezes na mesma unidade regiões geográficas distintas, mas correlacionadas pelo carácter complementar da sua economia (área de monocultura comercial e área de policultura alimentar que a abastece, por exemplo). (...)

Poderiam multiplicar-se exemplos. Estes bastam para formular uma conclusão e é a seguinte: a Geografia não pode, só por si, traçar os limites de divisões administrativas, uma vez que estes não são de índole propriamente geográfica. Mas pode fornecer elementos para uma remodelação adminis

---

(1) À falta de melhor, toma-se aqui este termo tradicional no mesmo sentido que o castelhano comarca ou o francês pays; poderia dizer-se sub-região ou região menor; o inconveniente de comarca não é tanto ter significado o mesmo que província como designar hoje a área de jurisdição de um tribunal de 1ª instância (que abrange vários concelhos).

trativa através dos seus métodos de pesquisa e de elaboração. Só um conhecimento muito íntimo dos lugares, dos modos de vida, das conexões económicas, da força de atracção e de irradiação das cidades, pode constituir uma base segura para dizer até que ponto é de aceitar, ou rejeitar, a estrutura administrativa em que o País há mais de um século tem vivido. O objectivo da Geografia é precisamente esse conhecimento da terra e da gente — e todo o progresso neste campo fornece à administração dados da maior importância. Por outro lado, uma opinião fundamentada acerca deste assunto não se pode improvisar; o problema da divisão administrativa não deve ser apenas encarado (ou ser encarado de preferência) pelo lado político, ou económico, ou demográfico, ou social, ou agrícola, mas por todos em estreita correlação; será ainda o geógrafo, com o seu hábito de "pensar em conjunto", que poderá, nos inquéritos preliminares que tal trabalho supõe se for correctamente conduzido, se não dizer a última palavra, ao menos ter alguma coisa de preciso e de objectivo a comunicar.



PROBLEMA DA DIVISÃO ADMINISTRATIVA

J. PINA MANIQUE E ALBUQUERQUE: "Problema da divisão administrativa. Como re solvê-lo?", in Resumos das Comunicações do Congresso da União Nacional, 1956, p.p. 160-161.



## PROBLEMA DA DIVISÃO ADMINISTRATIVA

Há quatro possíveis soluções:

1. Só Distritos;
2. Só Províncias;
3. Coexistência de Províncias e Distritos;
4. Novas Autarquias, enquadradas nas seis Províncias Históricas.

Nas soluções 1 e 2, todas as funções económico-administrativas tinham que se exercer, no género de autarquias que se mantivesse.

Como normalmente Províncias e Distritos não têm base geográfica, e passavam a ter iguais prerrogativas, só diferiam portanto na categoria de grandeza: Província = grande circunscrição. Distrito = pequena circunscrição. É pois nesta base que se devem comparar.

Na Divisão distrital (solução 1) todas as cidades com tradições autárquicas mantinham ou completavam seus atributos administrativos; igualavam-se funcionalmente, sem contendias de supremacia, nem prejuízos vitais de ninguém.

Na Divisão provincial (solução 2), pelo contrário, as regiões mais pobres e as cidades menos prósperas sacrificam-se às ambições e ao arbítrio das sedes comanditárias, agravando cada vez mais um desequilíbrio funesto ao Organismo Nacional. A Província autárquica deve pois suprimir-se. Prejudicadas portanto as soluções 2 e 3 do problema.

Quanto à solução 1, faltaria ao Distrito a base geográfica, tal como sucede às províncias actuais. Justamente para o remediar se propõe a solução 4. Consiste em remodelar os Distritos para lhes dar quanto possível uma base natural. As novas Autarquias teriam por isso denominações regionais ou subprovinciais. Umhas correspondem a outras tantas regiões autónomas (Autarquias regionais); outras compartilham uma área regional comum (Autarquias parcelares). Ambas de igual categoria, realizariam todas as funções próprias duma autarquia perfeita.

A pedra de toque duma boa divisão administrativa é que entre povos da mesma autarquia não haja opposição de interesses vitais. Não só por isto, mas também em obediência ao preceito legal da base geográfica, e em homenagem a uma tradição histórica de sete séculos de polarização regional ininterrupta, deve administrativamente emancipar-se a Autarquia Lamecense, re-posta integralmente na sua área tradicional.

Por seu turno, as seis Províncias Históricas, consideradas como "realidades vivas", e servindo de quadro às novas Autarquias, deverão ser repostas no Mapa de Portugal.

R E G I O N A L I Z A Ç Ã O

JOSÉ MANUEL BARROSO: "Regionalização - o risco e o desafio", in Portugal  
Informação, nº 15, 1977, p.p. 12-13.



REGIONALIZAR. UM RISCO E UM DESAFIO

Três princípios básicos têm sido apontados devendo estar subjacentes a um projecto deste tipo:

— descentralização e hierarquização de competências, definindo-se sem ambiguidades três escalões de acção: nacional, regional e local (escalões que, de resto, a Constituição consagra já);

— criação, nos escalões regional e local, de administrações com real capacidade de acção nos campos político, financeiro e técnico;

— correspondência de cada um dos escalões regional e local a unidades geográficas com dimensionamento espacial adequado para os seus níveis de responsabilidade.

Adoptar um projecto balizado pelos princípios expostos é, ao mesmo tempo, um risco e um desafio. Um risco, na medida em que as questões levantadas têm tendência para, por seu turno, colocar em questão os artifícios da nova ordem — a dos que utilizam os pilares do velho centralismo para construir um edifício apenas adaptado aos tempos correntes, a ordem, afinal, dos que praticam o é preciso que algo mude para que tudo fique na mesma. Um desafio, na medida em que tais questões — nomeadamente no respeitante ao escalão regional, pois é dele que tratamos — são um repto à capacidade renovadora dos homens e dos governos.

Se, no que se refere aos três princípios básicos apontados, a Constituição consagrou entretanto a existência do escalão regional, já no que respeita ao entendimento do que virá a ser a região o que se pode colher da débil discussão em torno do tema é que as diversas forças políticas interessadas estacam perante o risco, manifestando-se, assim, impotentes perante a sedução do desafio. O que esconde, não apenas uma atitude de prudência, mas uma nova forma de conservadorismo.

Na verdade, o desafio da regionalização coloca todos os adeptos do centralismo-como-forma-de-melhor-dominar-o-aparelho-do-poder perante questões que, em síntese, poderiam ser assim formuladas:

1. Regionalizar representa uma forma de democratizar racionalmente: a criação de um novo escalão autárquico não apenas aproxima os cidadãos da gestão da coisa pública, como assegura uma utilização racional do espaço territorial. Aparecendo como um nível intermediário indispensável entre o

escalão a que compete elaborar as directivas e o esquema de organização do território — o escalão nacional — e aquele cuja competência é fundamentalmente a da execução — escalão local — a região permite estabelecer planos mais racionais e mais próximos das realidades económicas e sociais. Planos mais próximos, porque programados por responsáveis mais próximos dessas realidades; e planos mais racionais porque, partindo de um conhecimento menos afastados das comunidades e das situações, evitam os erros e os desperdícios do centralismo.

2. Introduzir a região como novo escalão autárquico, corresponde a fazê-la aparecer como um instrumento de mudança no interior do sistema administrativo existente. Ou seja: revolucionar uma estrutura administrativa tradicional, caracterizada por uma absoluta centralização da competência a nível de ministérios, com a consequente debilidade dessa mesma competência a nível regional (e local). Tarefa que, obviamente, não é nem fácil nem agradável para quem (forças políticas, técnicos) tende a utilizar ou a perpetuar a concentração burocrática como instrumento do exercício do poder.

3. Regionalizar significa, finalmente, a aquisição de novo desafio para o interior do sistema político-administrativo: o de saber como encontrar esse novo equilíbrio que deriva da adopção dos diversos escalões. Administração central, administração regional e colectividades locais têm de aprender, afinal, a coexistir no domínio da programação do desenvolvimento e da organização do território. O que implica uma clara precisão de funções e uma plena democraticidade de relações no quadro institucional.

REGIÃO E UNIDADE DO ESTADO

VITAL MOREIRA: "As regiões, a autonomia municipal e a unidade do Estado",  
in Poder Local, nº 3. 1977, n.p. 13-17.



### A região como centro da nova estrutura de Estado

De entre as alterações constitucionais referidas (...) a criação das regiões (quer as "autónomas", quer as "administrativas") não é das menos importantes. Pelo contrário: umas e outras podem ter (e as primeiras já estão a ter) um profundo impacto na configuração do Estado e no funcionamento do regime democrático-constitucional.

O regionalismo é uma expressão em voga na Europa e a regionalização um movimento em crescimento. A região é o centro de encontro de três preocupações que surgiram a uma luz mais clara nas últimas décadas: em primeiro lugar, trata-se de dar resposta às necessidades de desconcentrar o aparelho central do Estado, designadamente para efeitos de planificação económico-social; em segundo lugar, trata-se de uma procura de maior descentralização do poder do Estado, implicando um crescimento da auto-administração de baixo para cima, através da criação de uma nova estrutura de administração descentralizada, mais vasta, com maiores poderes e maiores meios do que as autarquias tradicionais (município, distrito, etc.); em terceiro lugar, trata-se de procurar encontrar solução, dentro do quadro do estado unitário para problemas que tradicionalmente exigiam uma solução federal (grande extensão e heterogeneidade ou descontinuidade territorial, minorias nacionais, étnicas, religiosas ou linguísticas, etc.).

Isoladas ou combinadas, estas três determinantes tem dado lugar a quatro soluções típicas de regionalização, desde formas a que se poderá chamar "fracas" até formas "fortes".

#### a) A região como nível de desconcentração dos serviços do Estado

Nesta forma a região é apenas uma resposta à necessidade de os governos centrais responderem aos problemas regionais. Institucionalmente a região surge como um serviço ou conjunto de serviços do Estado, colocados entre o nível central e o nível periférico. É o caso das regiões-plano em vários países. Trata-se de uma forma de administração indirecta do Estado.

#### b) A região como forma mista de desconcentração e de descentralização administrativa

A região combina elementos de uma e de outra e constitui simultaneamente uma autarquia e um nível de desconcentração da organização central do

Estado. Esta combinação reflecte-se na estrutura institucional da região: os órgãos da autarquia incluem simultaneamente elementos eleitos directamente ou indirectamente pelas autarquias inferiores e elementos designados pelo Governo. Conforme o peso de cada um dos elementos, assim esta forma se aproximará mais ora da desconcentração ora da descentralização.

c) A região como forma de descentralização

Neste caso a região constitui uma autarquia, uma forma de administração autónoma, tal como as de nível inferior, com os seus órgãos próprios e leitos directamente e com a sua esfera de atribuições própria, independente dos serviços e das atribuições.

d) A região como forma de governo

Neste caso a região funciona como forma de autonomia política, com poder legislativo e executivo próprio, embora no quadro da Constituição do Estado unitário.

Ora a Constituição portuguesa de 1976 acolhe três das quatro formas de regionalização apontadas: as regiões-nível de desconcentração, designadamente para efeitos de planificação, através das regiões-plano (artigo 95º da Constituição); as regiões-autarquia, através das regiões administrativas previstas nos artigos 256º e seguintes da Constituição; finalmente, as regiões-formas-de-governo-autónomo, através das regiões autónomas dos Açores e da Madeira. (...)

A região administrativa como forma de reforço da autonomia local e como instrumento de equilíbrio do Estado

(...) Outros argumentos têm sido levantados com aparente pertinência contra a instituição das regiões administrativas. São principalmente dois esses argumentos: em primeiro lugar, a criação de uma grande autarquia supramunicipal correria o risco de asfixiar ou de impedir o desenvolvimento da autonomia municipal, quando esta recobra ainda de 50 anos de atrofia; em segundo lugar, dada a heterogeneidade económica, social e política do país, a criação de regiões administrativas poderia levar à cristalização e mesmo ao desenvolvimento dessas heterogeneidades, pondo inclusivamente em causa a possibilidade de uma acção unitária do governo central e o equilíbrio do

próprio Estado e conduzindo a uma certa "feudalização política" do país. (...)

a) Região e autonomia municipal

A criação das regiões administrativas implica desde logo a instituição de uma autarquia supramunicipal. Poderia argumentar-se por isso que a criação de regiões poderia funcionar como um elemento freador do desenvolvimento da autonomia municipal, especialmente quando os municípios mal recobram da asfixia de meio século.

Contudo, a experiência parece mostrar claramente que os municípios portugueses, dada a sua pequenez territorial e populacional média, a inevitável carência de meios financeiros, pessoais e técnicos, o clientelismo e as relações de poder pessoal local, não estão em muitos casos em condições de só por si desenvolverem uma real autonomia municipal e de resistir, por um lado, às pressões do Governo central e dos próprios órgãos periféricos do Estado, e, por outro lado, às oligarquias locais.

Por seu turno, a exigência de grandes investimentos para a satisfação de necessidades colectivas e a necessidade de coordenar essa satisfação em espaços mais largos do que os do município, conduz à impossibilidade de os municípios só por si as satisfazerem. A tendência para expropriar os municípios de certas atribuições é, pois, inevitável e acolhe mesmo a sua concordância, dada a impossibilidade em que se encontram de as desempenharem de forma satisfatória. Por outro lado, a inexistência de estruturas supramunicipais de poder descentralizado conduz inevitavelmente a conferir essas atribuições ao Estado, ou a estruturas de administração indirecta do Estado. O projecto de criação de empresas públicas (estaduais) de saneamento básico, de nível regional, é um exemplo flagrante dessa inevitável tendência.

Ora, a região permitirá precisamente obviar a esses dois obstáculos. Em primeiro lugar, pela cooperação e auxílio que pode prestar aos municípios da respectiva área. Em segundo lugar, pela maior resistência que pode opor ao Governo central. Em terceiro lugar, pelos obstáculos que pode estabelecer ao caciquismo local. A criação da região impedirá designadamente que certas atribuições das autarquias locais, que hoje só podem satisfatoriamente ser levadas a cabo a nível supramunicipal, sejam expropriadas pelo Estado.

No entanto, as atribuições a conferir às regiões hão-de resultar essencialmente da devolução de poderes actualmente pertencentes ao Estado e ao Governo Central. Ora, também esta descentralização poderá contribuir para reforçar a autonomia municipal, na medida em que a regionalização de serviços os coloca mais próximos dos municípios, permitindo instituir formas de cooperação entre os serviços regionais e os serviços municipais.

A criação das regiões, portanto, em vez de ser prejudicial à autonomia municipal, pode contribuir, ao invés, para a reforçar. Ponto é que a criação das regiões seja feita a partir dos municípios, isto é, seja feita com o seu acordo e com a sua participação no funcionamento de nova estrutura. Trata-se de criar as regiões de baixo para cima e não de cima para baixo (excepto quanto à origem das atribuições da região). (...)

b) As regiões e o equilíbrio do Estado

Quer dizer: a criação das regiões poderá contribuir não para o aumento das desigualdades regionais, mas sim para a sua diminuição; não para a "feudalização" política do País, mas sim para a sua homogeneização; não para pôr em perigo o equilíbrio e a unidade do Estado, mas sim para as reforçar. Enfim, a criação das regiões poderá ser uma contribuição poderosa para a consolidação e desenvolvimento do regime democrático.

T I P O S   D E   R E G I Õ E S

J. CAMPOS GUIMARÃES: "Contribuições para a elaboração de um livro branco sobre a regionalização em Portugal

I - Definição de regiões: objectivos, critérios e métodos", Comissão de Planeamento da Região do Norte, 1978, p.p. 5-12 e 36-37.



(...) Haverá tantas divisões regionais, para um mesmo espaço geográfico, quantos os critérios de divisão e, em última instância, quantos os objectivos em ordem aos quais se divide o território. (...)

A definição de regiões dependerá, então, fundamentalmente, do critério utilizado e do objectivo da regionalização. Analisemos agora, um pouco mais pormenorizadamente, estes dois aspectos. Existem dois critérios fundamentais para definir regiões: o critério da homogeneidade e o critério da interdependência. As divisões regionais baseadas em critérios de homogeneidade foram as primeiras a surgir, sendo as regiões definidas deste modo de signadas por regiões formais. Uma região formal é, assim, uma área geográfica uniforme ou homogênea, sob um determinado ponto de vista. É o caso, em particular, das "regiões naturais" definidas de acordo com critérios predominantemente físicos e ecológicos, ou das regiões económicas definidas em função da actividade ou da mistura de actividades que nelas predominam. Assim se fala, por exemplo, na Terra Fria Transmontana (critérios físico-ecológicos) ou na região têxtil do Noroeste do País (critério económico) ou, ainda, na região dos vinhos verdes (critério simultaneamente ligado a aspectos físico-ecológicos e económicos).

Um aspecto deste tipo de critérios cuja compreensão é essencial para o nosso estudo é o seu carácter fundamentalmente estético: as regiões definidas com base em critérios de homogeneidade são, com efeito, encaradas como objectos cuja evolução e funcionamento não são imediatamente relevantes; o que interessa, deste ponto de vista, é saber se elas possuem ou não uma propriedade, ou um determinado conjunto de propriedades. Daqui resulta, também, que se trata de uma classificação feita a partir do exterior, na medida em que se limita a agregar numa mesma região todas as áreas contíguas dotadas de características uniformes, sem qualquer preocupação acerca do modo como elas se relacionam entre si.

O critério da interdependência dá, por seu lado, origem a regiões funcionais. Uma região funcional é uma área geográfica que apresenta características de coerência funcional, sob determinados pontos de vista: é constituída por elementos heterogêneos (por exemplo, cidades, vilas, aldeias e zonas rurais) entre os quais existe uma rede de relações de interdependência. Estas traduzem-se geralmente pela existência de fluxos — de pessoas, materiais, informações, dinheiro, etc. — entre os diversos elementos que compõem a região.

O critério da interdependência, que surgiu mais tarde do que o da homogeneidade, tem um carácter completamente diferente do deste, na medida em que nos leva a encarar a região, não como um objecto estático, mas antes como um sistema dinâmico, constituído por partes distintas entre as quais se estabelecem relações de vária ordem. Quando encarada deste modo, a região é, pode dizer-se, constituída pelo seu funcionamento interno, pelas múltiplas inter-relações que se estabelecem no seu interior. Com grande frequência, as regiões funcionais constituem-se em torno de uma cidade de considerável dimensão, que polariza, ou concentra, uma parte apreciável dos fluxos intra-regionais. (...)

Combinando os critérios de homogeneidade e interdependência com os principais tipos de objectivos da divisão em regiões, já referidos, chegamos a um esquema de classificação das divisões regionais que pode resumir-se na tabela de dupla entrada da Figura 2.1.

Vale a pena determo-nos um pouco sobre cada um dos seis tipos de divisão regional aí considerados.

		O B J E C T I V O S		
		Análise	Planeamento	Administração
C R I T E R I O S	HOMOGENEIDADE	TIPO I Regiões Homogêneas	TIPO III Áreas de Programa ou de intervenção	TIPO V Regiões Administrativas Homogêneas
	INTERDEPENDÊNCIA	TIPO II Regiões Polarizadas	TIPO IV Regiões de Planeamento	TIPO VI Regiões Administrativas Polarizadas

Figura 2.1. - Principais tipos de divisão regional

#### TIPO I - REGIÕES HOMOGÊNEAS

Como já vimos, o critério de homogeneidade dá origem a regiões que designamos por regiões formais. Quando o objectivo é o estudo ou análise de uma determinada realidade com uma dimensão espacial, diz-se que se realiza a divisão do território em regiões homogêneas.

## TIPO II - REGIÕES POLARIZADAS

A definição de regiões polarizadas é um primeiro passo, indispensável, da análise do funcionamento dos sistemas sócio-econômicos regionais. Trata-se, com efeito, de definir regiões dotadas de coerência funcional, que possam considerar-se como sistemas com certas características de individualidade e coesão que justifiquem e permitam um estudo do seu funcionamento interno e das suas relações com o exterior. O interesse deste tipo de divisão reside em que a densidade de relações entre os vários elementos de cada região é superior à densidade das relações com o exterior, de modo que tem sentido estudar a região como uma entidade distinta, embora inserida em, e relacionada com, o seu exterior.

## TIPO III - ÁREAS DE PROGRAMA OU DE INTERVENÇÃO

Uma área de programa, ou de intervenção, é uma área geográfica que apresenta características de homogeneidade, sob o ponto de vista de um determinado sector em que se pretende planear uma intervenção. É o caso, por exemplo, de uma região ao longo da qual a agricultura apresenta características idênticas, e para que se planeia um serviço de extensão rural. É também o caso de uma região industrial velha, em que se torna necessário intervir no sentido de operar a reconversão de indústrias obsoletas e estimular a implantação de indústrias modernas, dinâmicas e competitivas. (...)

## TIPO IV - REGIÕES DE PLANEAMENTO

Uma região de planeamento é uma área para a qual se pretende elaborar um plano de desenvolvimento abrangendo todos ou a maior parte dos sectores da vida da região.

O carácter global do plano de desenvolvimento regional torna necessário que ele incida sobre uma região dotada de uma certa coerência funcional, pois de outro modo será desprovida de sentido qualquer tentativa de compatibilizar as diferentes facetas do plano no contexto daquela região. Daí que o critério utilizado ao definir regiões de planeamento tenha que ser o critério da interdependência.

#### TIPO V - REGIÕES ADMINISTRATIVAS HOMOGÊNEAS

Quando, para os fins de um ou mais sectores da administração pública, se divide um dado território em áreas homogêneas sob o ponto de vista que predominantemente interessa a esses sectores, encontramos-nos em presença de regiões administrativas homogêneas. Este tipo de divisão corresponde, geralmente, a esquemas centralizados de administração, ou a sectores muito específicos em que as decisões mais importantes são, de qualquer modo, tomadas a nível central. Com efeito, vimos já o carácter estático e, portanto, relativamente pobre, das regiões formais. É exactamente a sua relativa simplicidade que torna a divisão regional efectuada com base em critérios de homogeneidade especialmente apropriada à implementação regional de políticas que, concebidas e adoptadas ao nível central, portanto fora das regiões, nelas são aplicadas com um mínimo de autonomia e capacidade de decisões locais. (...)

#### TIPO VI - REGIÕES ADMINISTRATIVAS POLARIZADAS

Encontramos-nos em presença de regiões administrativas polarizadas sempre que, para efeitos de administração pública, o território é dividido em regiões com base em critérios de interdependência e ligação funcional entre as diferentes partes que compõem cada região. O carácter dinâmico deste tipo de critérios, a sua preocupação com as ligações internas e o funcionamento da região como um todo, tornam a regionalização funcional indispensável ao sucesso de qualquer sistema administrativo descentralizado. Com efeito, só fará sentido dotar as administrações regionais de uma certa capacidade de decisão estratégica (isto é, de decisão que, embora limitada pelo contexto nacional, tenha a possibilidade de escolher objectivos, e não apenas meios para os realizar) desde que o sistema sobre que vão incidir as decisões tomadas contenha em si a possibilidade de as implementar com êxito. Ora, por sua vez, esta condição só estará realizada quando a região funcionar como um todo orgânico, com uma dimensão, variedade e riqueza de relações internas que confirmam a um tempo razão de ser e margem de manobra à administração regional descentralizada. A complexidade da região funcional cria condições de êxito para uma administração regional com relativa autonomia na medida em que lhe permite resolver, sem recorrer ao centro (isto é, com os recursos internos inerentes àquela complexidade), uma parte significativa dos problemas que se lhe põem — o que já não aconteceria com

uma região homogênea, muito menos rica em termos de variedade de recursos potencialmente utilizáveis.

\*

\*        \*

(...) Uma outra característica da divisão regional em questão, diz respeito à necessidade de que as regiões constituam unidades espaciais dotadas de viabilidade política e econômica. Como se julga ter demonstrado a bundantemente ao longo deste trabalho, as regiões deverão ter dimensões e diversidade de características (associadas a uma certa complementaridade in terna de actividade) que permitam a realização e o máximo aproveitamento de esforços de desenvolvimento com origem e incidência no próprio espaço regional. Isto é, para além da capacidade de decisão indispensável que inclui a responsabilidade pelo planeamento regional, para além dos recursos atribuídos às autoridades regionais no sentido de lhes permitir uma participação activa e dominante na implementação das decisões, é necessário que o território em que elas exerçam a sua acção seja suficientemente vasto, di versificado e complexo para que faça sentido planear o seu desenvolvimento e para que seja possível mobilizar os recursos inerentes a uma tal extensão e diversidade. Um dos aspectos mais importantes, relacionado com a dimensão, é o do equipamento urbano. Só em cidades de certa dimensão se encontram ou podem localizar os serviços e equipamentos necessários para que a região tenha uma vida e um dinamismo próprios, os quais devem desempenhar funções de nível logo abaixo do nacional. Além disso, tais cidades são geralmente as únicas com possibilidades de dinamizar significativamente o desenvolvimento das regiões, pela criação de condições para um desenvolvimento industrial significativo e pelo impulso dado à difusão de inovações tecnológicas, sociais e culturais indispensáveis ao desenvolvimento das regiões. Cada região deverá, pois, dispor de pelo menos um centro urbano de dimensão apreciável, sem o que verá fortemente coartadas as suas possibilidades de desenvolvimento.



CRITÉRIOS DE DELIMITAÇÃO DE REGIÕES ADMINISTRATIVAS

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA: "Administração Regional: projecto",  
Janeiro de 1976, p. 47.



1. Acessibilidade interna, relativamente a um centro com capacidade (ou potencialidade) de polarização regional.
2. Coerência ecológica no sentido mais lato do termo, decorrente das condições ambientais físicas, sociais e económicas. Deste modo a região constituirá potencialmente uma área cujos problemas mais gerais poderão ser tratados em conjunto.

Na delimitação da região a unidade terá em conta as características físicas do território, bem como o seu passado histórico, mas os componentes funcionais e do comportamento das populações deverão assumir um relevo muito particular.

3. A região deverá constituir um agregado de sub-regiões polarizadas e de sub-regiões com problemas específicos que deverão ser também tratados em conjunto.
4. As regiões deverão abranger também áreas complementares não só nos tipos de economia, como no grau de desenvolvimento, daí a necessidade de uma orientação litoral-interior.
5. Está em mente criar possibilidades e centros urbanos secundários (relativamente a Lisboa e ao Porto) de virem a constituir alternativas válidas para as duas principais metrópoles no desenvolvimento de um nítido segundo escalão na hierarquia urbana do País.
6. A dimensão das regiões deverá ser suficientemente vasta em território e população, de molde a justificar a criação de infra-estruturas materiais e humanas hoje existentes apenas a nível nacional.
7. Necessidade de criar uma estrutura distinta para as duas realidades também distintas que são as áreas urbanas centradas respectivamente em Lisboa e no Porto.
8. O concelho deverá ser sempre a unidade base, inalterável, de agregação.



A REGIÃO COMO ESPAÇO TERRITORIAL

VITOR MARTINS: "A província, o distrito e a região", in Poder Local nº 4,  
1977, p.p. 16-18.



Altamente centralizador, o sistema vigente até à Revolução de Abril pretendia anular toda a interferência minimamente actuante dos órgãos e comunidades locais na definição das medidas respeitantes aos espaços que administravam. O controlo vertical das estruturas organizativas, até ao mais baixo escalão da hierarquia administrativa, que caracterizou o modelo corporativo-fascista, era o que melhor se coadunava à doutrina ideológica subjacente ao regime (...)

Apontando a Constituição de Abril para uma real descentralização das funções até aqui reservadas ao aparelho central e consagrando a existência de mecanismos de participação das populações na vida local, importa que se criem as condições básicas garantes do cumprimento dos preceitos e objectivos constitucionalmente expressos.

Como no passado, o problema da regionalização tem sido entre nós repetidas vezes encarado sob uma óptica simplista de sobrevalorizar a individualização dos espaços territoriais, analisando-os isoladamente e abstraído por completo das implicações subseqüentes. Marginalizam-se e escamoteiam-se questões de especial relevância, como seja a identidade existente entre o dimensionamento regional e a eficiência da região como entidade institucional.

A dimensão dos distritos, aos quais se confere constitucionalmente apenas uma existência transitória, reconhece-se de todo desfasada da dinâmica socioeconómica presente e revela-se incapaz de inscrever formas institucionais inerentes a uma racional planificação. (...)

Para que reunam condições de optimização as regiões deverão possuir um dimensionamento capaz:

1. Concebendo-as como grandes espaços onde se possam implantar políticas coerentes de organização e de modo a garantir limiares minimamente funcionais de população abrangida, susceptíveis de justificar certo tipo de equipamentos que carecem de níveis aceitáveis de aproveitamento.

Para tanto, torna-se conveniente constituírem-se territórios sub-regionais, homogêneos ou polarizados, de molde a apresentarem-se como um todo ao mesmo tempo coeso e diversificado.

2. Como base territorial de uma dada orgânica institucional, convirá que obedeam a uma amplitude suficiente para que, em estreita corre

respondência com uma equiparável e desejada autonomia,signifiquem uma válida e adequada alternativa frente ao centralismo estatal.

3. Concentrariam recursos técnicos, humanos e financeiros que, escasseando e distribuindo-se desigualmente no País,perspectivariam um reforço das suas capacidades funcionais.
4. Cabendo-lhes atribuições de planeamento e de ordenamento do território e perante as assimetrias regionais nos níveis de vida, este problema terá de enquadrar-se em espaços vastos que coloquem sob a alçada de uma mesma administração regional as áreas reveladoras das diferenciações quanto a desenvolvimento ou as áreas que possam encarar-se como complementares. Só assim se poderão equacionar mecanismos correctores e políticas ajustadas a um desenvolvimento harmónico entre as áreas ricas e pobres, urbanas e rurais e, de um modo geral, entre o litoral e o interior do País.
5. Por último, a capacidade dialogante e reivindicativa das áreas desfavorecidas afigura-se-nos de maior impacte e audiência ao nível dos órgãos regionais em que se incluem do que ao nível do Poder central.

A adopção de critérios delimitativos que tivessem por base uma rigorosa homogeneidade conduziria à diferenciação de uma série de regiões,grandes em número e pequenas em tamanho. Tal metodologia teria melhor cabimento na compartimentação de territórios que não implicassem uma orgânica autárquica e que se concebesssem para vigorar apenas durante um período de tempo estimado, a fim de levar a cabo determinados empreendimentos ou atingir objectivos comuns.

A criação de um número excessivo de unidades regionais acarretaria múltiplas desvantagens a qualquer modelo descentralizador que se pretenda implantar e colheria, sem dúvida, mais prejuízos que benefícios, dadas as características e circunstâncias afectas ao território português. Aproveitaria, no entanto, às clientelas político-eleitorais, que não deixariam de visionar delimitações ao sabor dos resultados obtidos, tendo subjacente a partilha regional do poder. Alimentaria ainda os bairrismos obsoletos e retrógrados, através da concessão do estatuto de região às áreas onde se inscrevem.

Ocasionados pela elevada compartimentação regional, surgiriam inúmeros problemas de:

- a) Concretização de políticas integradas de desenvolvimento.
- b) Coordenação das diversas acções a empreender regionalmente.
- c) Cooperação inter-regional para realizar projectos comuns.
- d) Subalternidade das áreas de menores recursos e potencialidades, uma vez que a sua débil situação financeira as colocaria num plano secundário perante as demais e ficariam, portanto, à mercê dos subsídios estatais.
- e) Dispersão de meios humanos e materiais, comprometendo, assim, a capacidade de resposta dos órgãos e serviços respectivos.

(...) Para além dos imprescindíveis meios e de um vasto âmbito de competências e atribuições, uma adequada base territorial afigura-se-nos como suporte indispensável a um forte poder regional.

*Impresso na Divisão de Edições do C.I.D.A.  
Rua Almeida Brandão, 13-A 1200 LISBOA*

Tiragem: 5 000 exemplares