



**TRABALHOS PREPARATÓRIOS DO IV PLANO DE FOMENTO**

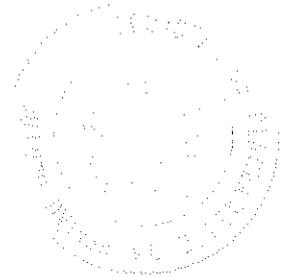
# **relatório de propostas**

**comissão de planeamento  
da região centro**

**ANEXO:**

**Regionalização dos Orgãos de execução  
dos Planos de Fomento**

**MARÇO DE 1972**



**TRABALHOS PREPARATÓRIOS DO IV PLANO DE FOMENTO**

---

# **relatório de propostas**

**comissão de planeamento  
da região centro**

**ANEXO:**

**Regionalização dos Orgãos de execução  
dos Planos de Fomento**

---

**MARÇO DE 1972**



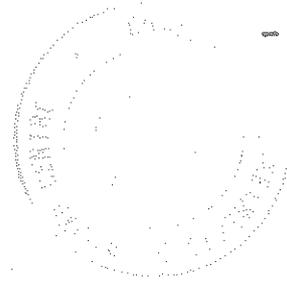
## INTRODUÇÃO

"Desenvolvimento regional", "política económica regional", são termos que hoje em dia estão em moda. O qualificativo "regional" traduz as novas preocupações de quem planeia perante a diversidade dos espaços, das paisagens, das actividades que em cada um deles existem. Uma heterogeneidade vincada entre as situações económicas das diferentes regiões e os rendimentos das suas populações; densidades demográficas elevadas numa zona, débeis noutra sua vizinha; zonas de forte repulsão demográfica enquadradas por zonas centrípetas, dotadas de um dinamismo económico saudável, são algumas das constatações a que podemos chegar quando percorremos o espaço metropolitano português. Haverá pois que encarar o desenvolvimento económico destas regiões baseado na diversidade das situações das situações e não na sua uniformidade, pois esta não existe de facto.

No entanto, para realizar uma política económica ao nível regional, há que possuir certas instituições onde a população exprime as suas aspirações e procura equacionar as soluções. Há que possuir órgãos que controlem e animem essas populações, vencendo a sua inércia de anos, agravada agora com um fluxo emigratório particularmente forte.

O objectivo deste pequeno trabalho é exactamente o de exprimir a necessidade de dotar as instituições regionais de planeamento - caso particular a Comissão de Planeamento da Região Centro - dos meios necessários não só ao papel de controle e animação da acção de planeamento regional, mas também ao de execução (controle e execução) das acções programadas.

CAPITULO I - SIGNIFICADO E OBJECTIVOS DA  
POLITICA ECONOMICA REGIONAL



## 1. CONCEITO DA POLITICA ECONOMICA REGIONAL

Grande parte das debates económicos actuais ocupam-se das questões relacionadas com o desenvolvimento regional, a formulação de políticas regionais, etc. No entanto, o objecto e os objectivos das políticas de desenvolvimento regional necessitam de um esclarecimento por não constituírem ainda assuntos pacíficos.

O conceito de região, tal como é tradicionalmente compreendido, zona dotada de limites institucionais e administrativos, é geralmente vago, pois todos os problemas duma colectividade podem ser aí precipitados. Mas quais desses problemas são de facto os pontos de aplicação principais da política económica que determina o conjunto e podem desse modo constituir o objecto da política regional ?

Para além dos limites institucionais, administrativos e geográficos que de imediato constatamos, é importante, para respondermos à questão, pôr em evidência o que pode de facto ser a realidade económica fundamental da região, ou melhor, a sua essência, que permite para além do mais, distingui-la das outras, através duma caracterização exaustiva.

Quer parecer, que considerando a região como uma entidade formada por um grupo de populações mais ou menos estreitamente ligadas entre si pelo efeito da actuação de um certo número de factores de localização, é possível encontrar os traços económicos que caracterizam as regiões e os fenómenos de evolução que determinadamente as afectam.

Vamos utilizar este conceito operacional de região que põe em evidência duas componentes: população e factores de localização.

A importância dos factores de localização deriva do facto de constituírem verdadeiras exigências condicionantes da geografia humana e por vezes administrativa da nossa sociedade. Podemos pois extrair a problemática regional nas suas linhas fundamentais duma série de questões relativas aos factores de localização. Seria então constituído o objecto duma política re-

gional pelas condições de localização das actividades económicas e dos homens em relação às exigências da técnica e da economia, às necessidades e aspirações das populações assim como às características dos territórios.

Ora, as grandes transformações na sociedade moderna encontram uma das suas manifestações mais importantes na mutação que conhecem precisamente estas exigências da localização.

Não nos parece pertinente desenvolver aqui de modo exaustivo as questões ligadas aos factores naturais de localização. Conhece-se de facto suficientemente bem o papel do clima, da costa acolhedora, da existência de água, na localização dos homens e actividades económicas, sobretudo as tradicionais, que precipitaram a criação duma estrutura administrativa, etc. Será no entanto de sublinhar que os factores de localização naturais jogaram na sociedade industrial um papel decisivo até uma data recente.

O essencial a reter é que o conjunto desses factores naturais foi activo na geografia humana das nossas sociedades. Criaram-se situações dotadas de toda uma inércia que serviram de fundamento à organização administrativa e também económica do nosso Estado. Estes, os dados fundamentais a tomar em consideração, para qualquer que seja a acção de política regional. Existem populações que, no decurso dum processo de evolução (actuação de factores de localização), se precipitaram (localizaram) em certos espaços e não noutros: é este o ponto de partida da política regional.

Hoje em dia, porém, o efeito destes factores naturais de localização tem-se atenuado à medida que a inovação tecnológica progride, alterando as exigências de localização.

Num crescente número de actividades da sociedade moderna, os efeitos naturais da localização jogam cada vez menor papel; mesmo nas actividades mais tradicionais a sua influência diminui à medida que certos factores cria novas condições de aprovisionamento e alarga extraordinariamente os mercados.

Quando o progresso dos transportes marítimos dá uma nova valoração aos locais costeiros, quando a qualidade do clima adquire uma importância acrescida, o objectivo é encontrar vantagens naturais que podem além do mais ser objectivo duma escolha.

Cada vez mais a actividade económica das populações deixa de lado os condicionalismos de ordem física: a sua localização é cada vez mais voluntarista. O fundamental é saber extrair as consequências desta mutação de natureza nos factores de localização, induzida pelo desenvolvimento tecnológico.

Podemos, pois, concluir que novos factores de localização vão sendo mais importantes, relegando para segundo plano os factores naturais.

O papel das infraestruturas como factor de localização reveste uma importância acentuada. Meios de transporte, de comunicação, de telecomunicações, alojamentos, os equipamentos de tipo urbano, são exemplos de infraestruturas determinantes de localização industrial. Fundamentalmente, procura-se hoje em dia uma rede de serviços não só de água, electricidade, etc. mas também de serviços chamados de "terciário superior": universidade, centros de formação, informática, etc.

Por outro lado, as "economias externas" - quer dizer as vantagens que resultam duma combinação de factores sem que exista uma contrapartida de custo imputável - são elemento decisivo das localizações ao desenvolvimento das actividades económicas.

Ora, as economias externas só ganham sentido a partir dum certo tecido de infraestruturas como atrás descrevemos. Extremando posições, quase poderíamos dizer que a política regional poderia centrar-se também na organização das "economias externas".

As novas exigências de localização põem em evidência o facto que cada vez mais o factor decisivo do desenvolvimento é constituído pelo número e

qualificação da população activa. Os recursos naturais foram inicialmente determinantes; eram eles que chamavam as populações. Uma população numerosa e qualificada possuindo uma grande capacidade de produção e de adaptação às técnicas mais avançadas é prioritária.

É um facto que se verifica duma maneira cada vez mais efectiva na evolução recente de certas nações. E é importante nós reconhecermos que uma transformação se deve operar no sentido de termos cada vez mais pessoas devidamente preparadas.

Por outro lado a evolução das aspirações das populações leva a que as necessidades terciárias tais como higiene, cultura, ócios, etc., adquiram uma importância crescente. Exigem-se espaços verdes, condições de habitabilidade.

Zonas onde as infraestruturas clássica neste momento nem sequer existem, arriscam-se a ser consideradas como zonas de repulsão e serem preferidas por outras dotadas já destas infraestruturas.

Deverá pois ser considerado como factor decisivo para a política regional, a evolução das necessidades e aspirações das populações. Favorecer a localização das actividades económicas somente através de incentivos fiscais, sem tomar em consideração a problemática dos factores de localização que influem no mercado de trabalho, poderá ser uma política ao insucesso.

Os problemas a resolver para satisfazer estas condições de localização (economias externas, terciário superior, activos qualificados) são geralmente do domínio das autoridades públicas aos diferentes níveis das suas actividades.

Deste modo, a mutação das exigências da localização deverá levar também à transformação profunda das actividades das autoridades públicas no domínio económico-social.

Enquanto os factores naturais eram determinantes, a função económica e social das autoridades públicas podia ser essencialmente centrada em torno dos principais mecanismos do sistema económico e social dos quais elas deviam assegurar a boa marcha e corrigir os efeitos desfavoráveis, seja por razões económicas, seja por razões sociais.

À medida que as mutações económicas estruturais desenvolvem os seus efeitos e que as novas exigências de localização suplantam os condicionamentos naturais, uma função económica-social nova, que é de facto uma nova dimensão da função económica e social das autoridades públicas, tende a desenvolver-se.

Tal é, em boa verdade, o fenómeno profundo que dá conta duma mutação de ideias e acções constatada em todos os modernos estados no domínio dos problemas regionais. Numa economia em mutação, quer dizer em toda a economia moderna, a política regional é uma dimensão primordial da política económica e social das autoridades públicas.

As consequências deste facto são consideráveis. Resulta desde logo que a determinação das regiões e a sua integração activa, quer dizer, a sua organização em unidades operacionais de política económica e social depende mais da acção das autoridades públicas do que dos traços tradicionais e dos dados da sua evolução económica.

Sem as infraestruturas, os serviços colectivos e, mais geralmente, as condições de enquadramento necessárias ao exercício das modernas actividades económicas e à satisfação das necessidades de bens de equipamento das populações a que respeitam, uma região, mesmo tradicionalmente dotada dum forte potencial demográfico, não pode ser considerada uma unidade operacional da política económica e social. A Sub-Região Interior da Região Centro, pode muito claramente servir como exemplo. De facto, a emigração (que não só diminui o potencial demográfico mas também o nível de qualificação dos activos) é aí particularmente intensa e entre os fenómenos explicativos podemos sugerir sem dúvida a frágil dotação em equipamentos sociais da generalidade dos centros populacionais daquele espaço económico, a sua debilidade em infraestruturas que de forma alguma poderão atrair actividades industriais a localizar-se, antes

pelos contrários ajudam a uma crescente deterioração dos seus indicadores económicos.

Éis um campo de acção das autoridades públicas, que devem procurar conseguir uma animação da vida económica local que poderá atrair actividades industriais a localizar-se nestas zonas.

Deste modo, estamos em crer que a região ultrapassará um significado do histórico e será cada vez mais o resultado da iniciativa das suas "fornas vivas" sustentadas pela política activa das autoridades públicas no respeito das condições de constituição das actividades económicas da sociedade humana e, por consequência, das populações.

## 2. OS OBJECTIVOS DA POLÍTICA REGIONAL

Ao analisar anteriormente a natureza dos factores de localização concluímos que cada vez mais eles adquirem uma feição voluntarista devido ao desenvolvimento tecnológico, o que permite que possam ser o resultado duma acção, duma política, que, conforme salientámos incumbe às autoridades públicas.

Esta política, que no contexto onde a situamos podemos qualificar de regional, terá pois como objectivos essenciais o ordenamento e gestão das condições de localização das actividades económicas e dos homens. Analisemos estas questões com mais detalhe.

O tipo de acções de política regional que temos vindo a identificar, ou seja, a criação de espaços atractivos para o investimento é extremamente difícil devido à fraca rentabilidade dos investimentos em infraestruturas. Por outro lado, essas infraestruturas deverão possuir uma eficácia económica e técnica num período suficientemente longo. Podemos então concluir que a política regional (o sentido) deve tomar em consideração, por outro lado, os períodos futuros e as alterações técnicas e económicas possíveis, por outro, a linha estratégica de desenvolvimento que se pretende realizar.

A perspectivas de evolução é factor que deverá determinar os objectivos da política regional. É pois importante considerar que com as acções de desenvolvimento regional não se pretende resolver somente um problema imediato, mas sim orientar as soluções para o futuro. Este o critério que deverá presidir à atribuição das prioridades nos investimentos integrados nas acções regionais.

Destacámos um outro objectivo de política regional: a participação da população.

Podemos analisá-lo por dois ângulos. De facto, podemos considerar a questão da participação da população na elaboração do plano, e a participação da população activa na sua realização. Analisemos primeiro este segundo caso.

Um crescimento económico sustentado, só pode ser efectivamente seguido na medida em que a população activa possui empregos produtivos. A mais condição fundamental numa política regional, é conseguir empregar o maior número de activos possível. A eliminação gradual do nosso fluxo emigratório deveria deste modo ser considerado um objectivo essencial. Por outro lado não há que perder de vista a necessidade de aumentar a competitividade global da nossa economia, mais precisamente dos nossos agentes económicos. A economia portuguesa procura aproximar-se da europeia e por isso não poderá perder de vista este problema.

No entanto, a criação de empregos produtivos cada vez em maior número de forma a absorverem a nossa população activa, por um lado, e o aumento da competitividade das empresas, por outro, não são objectivos incompatíveis mas necessitarão de ser conciliados.

Quanto à outra questão levantada, a participação da população - nelhor, dos interesses locais - na elaboração dos planos de desenvolvimento regionais é questão que nos parece pacífica. De facto, não se vê como é possível fazer aderir a um plano de desenvolvimento quem poderá contribuir para a sua efectivação sem um prévio convite à participação na sua elaboração. A participação das forças vivas locais, dos potenciais investidores, etc., libertará muitas acções de entraves e tornará porventura mais operacional uma acção regional.

Certo que é uma tarefa difícil, mas de forma alguma impossível. Os poucos meses de trabalho que decorreram desde a criação e entrada em funcionamento desta Comissão até hoje, demonstram claramente que é até relativamente fácil vencer a inércia da população e fazê-la aderir activamente na elaboração dum Plano de Fomento. Referimo-nos claro está aos Grupos de Trabalho neste momento existentes que, devidamente orientados, puderam desenvolver uma acção a todos os títulos meritória, na medida em que confirma que a condição das pessoas que localmente enfrentam no dia dos diversos problemas económicos é decisiva quando se pretende encontrar uma estratégia de desenvolvimento que represente mais que um discurso académico.

No entanto, existem problemas de difícil resolução. De facto, perante o problema do desenvolvimento, os esforços económicos estão diferentemente preparados e aptos a proceder às necessárias adaptações. As disparidades entre as regiões e as tensões que provocam em relação a diferentes situações regionais, as aspirações e necessidades das populações são indicadores que nos permitem pôr esta questão como um fundamental objectivo da política regional. Voltaremos a esta questão mais adiante.

Salienta-se no entanto desde já, que um dos pontos essenciais da organização regional francesa é a participação dos interesses locais na elaboração dos planos de desenvolvimento económico-social.

CAPÍTULO II - QUADRO INSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO  
DAS POLÍTICAS REGIONAIS EM FRANÇA E  
NOUTROS PAÍSES EUROPEUS

## I. A ORGANIZAÇÃO REGIONAL EM FRANÇA (1)

### 1. INTRODUÇÃO

A organização regional francesa é particularmente complexa, sendo difícil penetrar nas suas linhas mestras, dada a abundância de legislação que existe para compor o edifício institucional francês ao nível das regiões e o tempo de que dispomos para elaborar este pequeno estudo.

De facto, o regionalismo como preocupação económica já tem tradição em França e uma experiência extremamente rica. O seu começo pode ser situado nos anos seguintes ao fim da 2ª Grande Guerra, pelo nascimento dos comités de expansão. Procuraremos, nestas primeiras páginas dar uma pequena ideia da evolução da estrutura regional das instituições francesas a partir dessa data.

As instituições e as regras respeitantes à expansão económica têm grande parte da sua origem em esforços de organismos privados que sensibilizaram a opinião pública para os problemas económicos locais e regionais. São assim os princípios de ordenamento do território que encontram a sua origem nas preocupações dos serviços ministeriais ligados à reconstrução da França de após-guerra.

A expansão económica regional foi concretizada por algumas iniciativas privadas após o período do governo de Vichy. Constatando o atraso do desenvolvimento da província relativamente a Paris e de certas regiões relativamente a outras, diversos empresários criaram associações tendo por objectivo promover o desenvolvimento económico local e regional. Estas associações foram criadas pela aplicação de uma lei de 1901, tendo-se rapidamente multipli-

---

(1) Já na fase final deste trabalho (mês de Junho), soubemos pelos jornais que tinha sido apresentado ao Parlamento para discussão um projecto de lei contendo a nova organização regional francesa. Dada a necessidade de apresentar este trabalho nos prazos exigidos pelo STPC para o bom andamento dos trabalhos preparatórios do IVº Plano, não foi possível consultar esse documento.

ção no conjunto do território francês e, desde 1954 a sua existência foi tomada em consideração pelos poderes públicos. O decreto nº 12511 de 21 de Dezembro de 1954, regulou a instituição dos comités de expansão económica e das comissões regionais de coordenação. Este decreto resultou da lei nº 200 de 8 de Agosto de 1954, lei de plenos poderes, que autorizava o governo a pôr em prática um programa de equilíbrio financeiro, de expansão económica e progresso social. Esta lei, autorizava o governo a decretar todas as medidas relativas à expansão económica por meio, por exemplo, duma organização regional, departamental ou local em ligação com os representantes qualificados dos bancos, da agricultura, do comércio, da indústria, das colectividades locais, das organizações sindicais dos trabalhadores, encarregada de tornar efectivo o desenvolvimento económico local no quadro da planificação. Em 1961 e 1963 surgiram decretos modificando o estatuto dos comités de expansão.

Enquanto a expansão regional e os seus problemas continuava a fazer aderir cada vez mais interessados, o Ministério da Reconstrução e Urbanismo inaugurava uma política de ordenamento do território. Esta política foi concretizada pela criação nesse Ministério, em 1949, da Direcção do Ordenamento do Território e igualmente pela criação do Fundo Nacional do Ordenamento do Território pela Lei de 8 de Agosto de 1950 relativa à ajuda à reconstrução.

Estes dois movimentos, o de expansão económica regional e o de ordenamento do território, prosseguiram e finalmente começaram a ser incluídos na planificação francesa.

No que diz respeito à expansão regional, os poderes públicos apoiavam e regularizavam as actividades dispersas dos organismos de expansão. O decreto nº 8111 de 30 de Junho de 1955, pôs o princípio do estabelecimento dos programas de acção regional. Este decreto apoia-se na lei nº 249 de 2 de Abril de 1955, lei de habilitação, acordando ao governo poderes especiais em matéria económica e fiscal. O decreto de 30 de Junho de 1955 dispõe que os programas de acção regional serão preparados seja no quadro do departamento, seja no quadro de circunscrição dos inspectores gerais da economia nacional e da administração em missão extraordinária, seja num quadro diferente se factores económicos ou geográficos conduzem ao afastamento destas circunscrições administrativas. Estes programas regionais deviam ser estabelecidos segundo um pro

nessa prevista pelo texto. A partir do decreto de 30 de Junho de 1957, foram criadas várias quadros interdepartamentais especiais destinados à preparação e à execução dos programas de acção regional.

Os estudos foram conduzidos pelas administrações interessadas e rapidamente se dividiu a França em 22 regiões-programas. Desde essa data a organização territorial comportava uma nova circunscrição: a região-programa. Esta região dita de programa, conhece uma evolução no domínio do regionalismo económico e no domínio da organização administrativa.

Por outro lado, no que diz respeito ao regionalismo económico, as preocupações de expansão económica e de ordenamento do território reencontram-se. A lei nº 908, de 7 de Agosto de 1957, tendendo a favorecer a construção de alojamentos e equipamentos colectivos, prevê que o governo deve definir as condições nas quais serão estabelecidos os projectos do plano de ordenamento regional destinados a favorecer uma repartição geográfica harmoniosa da população e das suas actividades. O decreto nº 1 459, de 31 de Dezembro de 1956, põe como princípio que, para cada circunscrição, será estabelecido um documento único intitulado: "Plano regional de desenvolvimento económico-social e de ordenamento do território". Nele se estabelecem os processos de elaboração e de aprovação dos planos regionais. Desde então, as medidas de política e os projectos que procedam com os objectivos de expansão económica e ordenamento do território são apresentados num documento único para cada região.

Paralelamente à criação das regiões ditas de programa destinadas a servir de enquadramento aos planos de desenvolvimento económico e social, o governo estudou dois tipos de reformas: uma no plano departamental tendente à realização da unidade da administração na pessoa do prefeito; outra, no plano regional tendente à harmonização das diferentes circunscrições administrativas interdepartamentais: Estas últimas, muito numerosas, eram variadas quanto à sua natureza, aos seus fins e à extensão das suas acções. Algumas eram simples circunscrições de inspecção; outras, eram a sede de serviços de gestão ou de tutela quando o departamento era muito reduzido por razões topó-

nicas (hidráulica, telecomunicações), ou administrativas (tribunais administrativos). Os limites destas circunscrições só raramente coincidem. No fim de 1957, o comité central de inquérito sobre o custo e rendimento dos serviços públicos, chegava à conclusão que o problema da expansão regional fornecia o pretexto para remodelar as circunscrições administrativas nas regiões programadas. Os estudos prosseguiram em 1957 e 1958 vindo a permitir o estabelecimento duma nova carta da organização administrativa francesa, tendo por base as regiões programadas definidas em 1956. Estes trabalhos terminaram com a publicação do decreto nº 171, de 7 de Janeiro de 1959, que comporta disposições inspiradas aparentemente pelo regionalismo económico, pois o objectivo era o de reorganizar o conjunto da administração francesa ao nível regional. É estabelecido nesse decreto o princípio do agrupamento de departamentos em circunscrição definidas segundo um certo processo. Este agrupamento tem como objectivo tornar possíveis na prática os planos de desenvolvimento regional.

Comporta duas instituições: uma conferência inter-departamental e um prefeito que a convoca e preside. A conferência inter-departamental é competente para estudar e coordenar as medidas de aplicação, não sómente dos planos de desenvolvimento regionais mas também a política económica do governo. O prefeito, designado para presidir à conferência inter-departamental pode receber de cada ministro delegações particulares relativas aos assuntos ou problemas de carácter económico regional. Esta disposição, que na prática não foi aplicada, pode ser interpretada como um desejo de reforçar a eficácia da administração económica ao nível regional. O decreto de 7 de Janeiro de 1959 compreende uma última medida imbuída não só de regionalismo económico mas também de organização administrativa. Com efeito, prevê-se que num prazo de um ano serão revistos, com vista à sua harmonização com os agrupamentos dos departamentos, algumas circunscrições regionais das administrações e serviços submetidos e ou (dependentes) do Estado que concorriam à realização dos planos de desenvolvimento regional. A interpretação extensiva da noção de administração e serviços concorrendo à execução dos planos regionais podia conduzir à remodelação do conjunto das circunscrições administrativas sobre os agrupamentos destes departamentos.

Efectivamente, o decreto nº 516, de 2 de Junho de 1960, estabelece duas séries:

- a série dos agrupamentos de departamentos cujo princípio de existência já tinha sido contestado. (São as 22 circunscrições de Acção Regional)
- a série das circunscrições já harmonizadas com as circunscrições de acção regional.

Ao decreto de 2 de Junho de 1960 seguiram-se numerosos textos de aplicação visando seja a harmonização, seja as circunscrições de acção regional: prefeito, presidente da conferência interdepartamental, denominado "coordenador"; conferência interdepartamental.

Paralelamente ao esforço de harmonização das circunscrições administrativas com as circunscrições de acção regional, o governo estudava diferentes reformas, assinalando-se as reformas tendentes ao esforço da unidade de acção da administração a cada um dos seus níveis, quer dizer não somente ao nível do departamento mas ainda ao nível da circunscrição de acção regional. O esforço da unidade de acção da administração devia efectuar-se ao nível do departamento na pessoa do prefeito e ao nível regional na pessoa do prefeito coordenador.

Durante os estudos que precederam as reformas atrás explicadas, procedeu-se a uma experiência em 1963 em duas circunscrições de acção regional: a Bourgogne e a Haute-Normandie. Esta experiência foi realizada com o objectivo de "definir as atribuições e as estruturas dos serviços do Estado cuja acção se estende sobre vários departamentos... e a sua articulação com outros serviços". Por outro lado, procurava-se "precisar a competência dos organismos de coordenação e os meios próprios a assegurar a elaboração e execução dos programas de investimentos do plano". A experiência terminou em 15 de Abril de 1964 data na qual os textos de reforma de 14 de Março de 1964 entraram em vigor.

A planificação económica regional e as comissões de desenvolvimento económico foram objecto de vários decretos e notas.

Em síntese, podemos dizer que a organização administrativa francesa comporta uma circunscrição territorial essencial: a circunscrição de acção regional ou, mais simplesmente, a região. Esta circunscrição tem um triplu aspecto:

- 1º - Ela é o quadro onde se executam os programas de acção regional (Decreto nº 171, de 7 de Janeiro de 1959). Ela deve servir de quadro ou enquadramento para a elaboração dos planos regionais de desenvolvimento económico e social e de ordenamento do território. Ela deve servir de suporte à aplicação desses planos.
- 2º - Ela é a circunscrição territorial onde se exerce a competência do prefeito da região. As atribuições deste prefeito estão correlacionadas com o papel da circunscrição de acção regional. Comportam na generalidade dos casos poderes consultivos e de coordenação. Em alguns outros existe poder de decisão. A desconcentração é ainda muito limitada ao nível da região.
- 3º - Ela é o quadro que serviu ou deve servir à harmonização das diferentes circunscrições administrativas. Como suporte do exercício da competência do prefeito da região, a circunscrição regional comporta instituições essencialmente consultivas ou executivas.

## 2. O PREFEITO DA REGIÃO

### 2.1 - Introdução

O prefeito da região que sucede ao prefeito coordenador é o prefeito do departamento onde se encontra o centro-sede da circunscrição. Esta confusão numa mesma pessoa da qualidade de prefeito duma região e de prefeito de um departamento demonstra que a região está ainda mal personalizada. A confusão de poderes permite ao prefeito da região dispor dos instrumentos que constituem os serviços de uma prefeitura por vezes bastante importante. O prefeito da região rege-se, naturalmente, pelo estatuto dos prefeitos fixado, por decreto, recebendo as directivas do Primeiro Ministro e, para os assuntos das suas competências, dos ministros interessados. A transferência e a delegação de poderes são submetidas a regras estabelecidas pelo artigo 11 do decreto nº 251. No caso de falta ou impedimento do prefeito da região, este é substituído pelo prefeito de classe mais elevada em função das circunscrições de acção regional. A "Instruction Générale" de 24 de Abril de 1964 indica que a regra da transferência de poderes deve ser interpretada com uma certa maleabilidade. De facto, recomenda-se ao prefeito da região que, no caso de uma falta de curta duração, poderá autorizar um membro da missão regional que trabalhe conjuntamente com ele a assinar a correspondência desde que não comporte um poder de decisão. As regras sobre as delegações distinguem as delegações de assinatura e as delegações de poderes. O prefeito da região pode consentir para todas as matérias que entram na esfera da sua competência, delegações de assinaturas aos chefes de serviço regionais e seus subordinados. Pode também excepcionalmente conferir-lhes delegações de poder em matérias determinadas por decreto visado pelo ministro de Estado encarregado da reforma administrativa. Não tem pois o prefeito possibilidade de delegar a sua assinatura ou os seus poderes nem aos membros da missão colocados junto a ele, nem aos membros do corpo prefectoral, nem aos funcionários do quadro nacional das prefeituras.

Na prática, porém, o prefeito da região autoriza os seus colaboradores a assinar os documentos relativos à actividade administrativa regional

quando aprovadas por uma maioria de dois terços.

O prefeito da região pode ser investido, por decreto do Conselho de Estado, de atribuições particulares (decreto nº 251). Esta disposição permite conferir ao prefeito da região outras atribuições para além das suas atribuições normais. Por exemplo, podem-lhe ser conferidos ao abrigo desta disposição poderes excepcionais em matéria de polícia.

O prefeito da região tem duas atribuições essenciais. As primeiras dizem respeito à economia regional, as outras à administração geral.

O decreto nº 251 e a Instrução Geral que temos vindo a citar parecem preocupar-se em estabelecer uma diferenciação entre estas duas categorias de atribuições. De acordo com aqueles documentos, o desenvolvimento económico regional constituiria o essencial das atribuições do prefeito da região; a administração geral constituiriam atribuições secundárias. A diferença entre estes dois grupos de atribuições encontra-se claro está na natureza dos poderes que lhe são conferidos.

## 2.2 - Desenvolvimento económico regional

O prefeito da região tem por missão essencial a execução da política regional do governo respeitante ao desenvolvimento económico e ordenamento do território na sua circunscrição. O domínio das suas atribuições é vasto e constituído pelos problemas ligados à economia da região, entendendo-se que essa economia é objecto duma política governamental que controla as forças do mercado. De facto, o prefeito da região recebe atribuições gerais e particulares no campo económico regional, sendo investido duma missão de animação e controle. Por outro lado, é investido de atribuições precisas relativamente: à determinação da quota regional do plano nacional, aos projectos e programas de equipamentos públicos e aos incentivos à descentralização industrial.

Pode ler-se no decreto nº 251 que o Prefeito da Região, anima e controla a actividade dos prefeitos dos departamentos da região, assim como as

dos chefes de serviços, dos presidentes ou directores de estabelecimentos públicos e sociedades de economia mista, cuja acção se estenda por vários departamentos da circunscrição e que não possuam um carácter nacional.

Estas disposições sobre as atribuições gerais de animação e controle dadas ao prefeito da região para o desenvolvimento económico regional sugerem duas ordens de observações: uma sobre a natureza dos poderes atribuídos aos prefeitos das regiões, outra sobre as autoridades e pessoas submetidas a esses poderes.

Os poderes dados ao prefeito da região de animar a actividade de certas autoridades ou certas pessoas podem dar lugar a interpretações diferentes. Com efeito, animar no sentido vulgar do termo não significa dar ordens mas sim imprimir uma impulsão. No entanto, pode também numa interpretação extensiva ser entendido o termo como dar ordens a autoridades subordinadas. Se adoptarmos a primeira interpretação, temos de admitir que o prefeito da região mais não possui que poderes de persuassão em relação às autoridades e pessoas submetidas a esses poderes gerais de animação. Queremos também admitir que os poderes particulares de decisão conferidos ao prefeito da região pelo título II do decreto 251 (quota regional, equipamentos públicos, incentivos à descentralização industrial) não são a aplicação duma regra geral conferindo ao prefeito da região um poder de ordenar, mas sim, poderes precisos resultantes de via regulamentar os quais foram investidos particularmente. Deste modo, esses poderes particulares devem ter uma interpretação restrita.

Se adoptarmos a segunda interpretação do termo animar, devemos admitir que o prefeito da região dispõe de um poder hierárquico sobre certos estabelecimentos públicos e algumas sociedades de economia mista. Devemos também admitir, mantendo a coerência com a interpretação dada, que os poderes particulares de decisão dados ao prefeito da região pelo título II do decreto nº 251 não são mais que a aplicação duma regra geral, decorrendo que estes poderes devem ter uma interpretação lata.

Os poderes dados ao prefeito da região em matéria de controle de actividade de certas actividades ou de certas pessoas podem também dar lugar igualmente a diferentes interpretações. Com efeito, o "controle" é verificar se o comportamento duma autoridade ou pessoa está conforme com as regras que estas devem respeitar. Trata-se então duma simples vigilância. Mas, controlar é também verificar a conformidade de cada acção ou de cada decisão com as regras gerais impostas à autoridade ou à pessoa controlada.

Estaremos então, neste segundo caso perante o exercício de um poder hierárquico, que constitui uma interpretação mais lata do conceito de controle do que a primeira apresentada.

Na generalidade dos casos, e a prática administrativa confirma-o, têm sido seguidas as interpretações latas dos conceitos de animação e de controle.

O exercício destes poderes implica no mínimo para as autoridades e pessoas a eles submetidos uma obrigação de informar o prefeito da região, prestando-lhe contas.

Efectivamente, o artigo 16 do decreto nº 215 obriga os responsáveis dos estabelecimentos públicos e das sociedades de economia mista a prestar informações ao prefeito da região, fornecer-lhe relatórios, estudos ou estatísticas necessárias ao cumprimento da sua missão, obrigando muito especialmente os chefes de serviço a manter o prefeito da região devidamente informado de todos os assuntos considerados importantes para a circunscrição.

A enumeração das autoridades e pessoas submetidas ao poder geral de animação e controle do prefeito da região é objecto de algumas considerações na Instrução Geral de 1964. A sua enumeração, é a seguinte:

- 1 - os prefeitos dos departamentos da região
- 2 - os chefes de serviços, os presidentes, os directores de estabelecimentos públicos e as sociedades de economia mista.

Os poderes de animação e controle só são exercidos se esses serviços, estabelecimentos e sociedades de economia mista preenchem duas condições:

- a) A sua acção deve estender-se por vários departamentos da circunscrição. Os poderes gerais de animação e controle aplicam-se a fortiori aos serviços cuja acção se estende por vários departamentos da circunscrição e ultrapassam os seus limites: serviços marítimos de alguns portos, serviços de navegação interior etc..
- b) Se não possuem um carácter nacional. Os serviços públicos de carácter nacional são aqueles cuja acção diz respeito ao conjunto do território mas que estão instalados na província.

Os estabelecimentos públicos industriais e comerciais assim como as sociedades de economia mista de carácter nacional são objecto de uma publicação estabelecida anualmente pelo Governo.

O prefeito da região não dispõe dum poder geral de autorização e controle sobre os serviços, estabelecimentos e sociedades de economia mista de carácter nacional, mas é regularmente informado dos programas de equipamento e investimento desses serviços, estabelecimentos e sociedades, quando digam respeito à sua circunscrição.

### 2.2.2 - Quota Regional do Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social

A economia regional dá lugar à elaboração de duas séries de documentos: os planos regionais e as quotas regionais do plano (tranches régionales du plan).

Os planos regionais de desenvolvimento económico e social e de ordenamento do território constituem uma apresentação geral das previsões, orientações e meios de desenvolvimento económico de cada circunscrição de acção

regional. São estabelecidos a nível central, sendo depois examinados pelas autoridades regionais, em ligação com os comités de expansão, depois aprovados pelo comité dos planos regionais segundo um processo estabelecido em decreto.

A quota regional do plano nacional sucede à quota de operação. Esta, era definida no IVº plano francês como a quota ou a parte das operações a executar pelas colectividades públicas numa dada região no período de vigência do plano. Era pois um catálogo de programas de investimentos públicos a executar no território da região, durante os anos de vigência do plano e em conformidade com o que nele se institui. No processo de estabelecimento da quota de operações, havia uma conferência interdepartamental, órgão imperfeito mas essencial da circunscrição de acção regional.

Essa conferência devia preparar as quotas de operação tomando em consideração a prioridade dos investimentos, dos dados globais do plano nacional e as orientações do plano regional.

A quota regional do plano de desenvolvimento económico e social francês, foi objecto de vários documentos legais, decretos, instruções, etc., que seria exaustivo enumerar. Para os nossos objectivos, que se limitam a tentar captar as grandes linhas dos problemas regionais franceses, é suficiente a análise do decreto nº 251 já por várias vezes citado. Nesse decreto é atribuído um importante papel no estabelecimento da quota regional ao prefeito da região. A quota regional é definida "como a projecção geográfica, ao nível da região, das previsões de produção e dos objectivos previstos em matéria de investimentos públicos tal como são definidos pelo plano".

A quota regional possui perspectivas sobre o desenvolvimento económico da região e sobre os equipamentos públicos que nela serão realizados.

Na prática, a quota regional, tal como a quota de operação no IVº Plano, constitui um catálogo de programa de investimentos públicos a efectuar na região durante o período em que vigorou o Vº Plano.

A elaboração do catálogo ou seriação dos investimentos, pressupõe uma análise das orientações e dos meios de desenvolvimento económico da região.

No artigo 5 do decreto nº 251, faz-se do prefeito regional o órgão essencial na elaboração da quota regional do plano nacional.

A conferência administrativa intervém, porém, obrigatoriamente na última etapa da elaboração da quota regional. De facto, existem 3 etapas na elaboração da quota regional:

1 - Definição das opções principais propostas à escolha do Parlamento:

- o prefeito da região procede a diversos estudos que lhe são pedidos pelo comissariado geral do plano. Realiza inquéritos sobre os equipamentos públicos.

2 - Relatórios sobre a economia regional: depois do voto do parlamento sobre as principais opções e antes da aprovação do plano, o prefeito da região estabelece um relatório para o Primeiro Ministro sobre:

- perspectivas e condições de desenvolvimento regional  
- características gerais do desenvolvimento desejado em matéria de equipamento.

Para o estabelecimento deste relatório. A Instrução Geral atrás citada convida o prefeito da região a ouvir a conferência regional e a consultar a comissão de desenvolvimento económico regional.

3 - Quota regional. Depois de votado o plano, há que estabelecer a quota regional. Para isso, o prefeito da região coordena as informações e as proposições que lhe foram transmitidas seja pe-

los prefeitos dos departamentos da sua circunscrição depois de ouvirem as comissões departamentais do equipamento, seja pelos chefes de serviços regionais. Faz as suas propostas depois de ouvir a conferência administrativa regional e a comissão de desenvolvimento económico regional.

O prefeito da região intervém igualmente no decurso da execução da quota regional. Ele é encarregado de vigiar a execução da quota regional e dirige para esse efeito ao Primeiro Ministro, anualmente, um relatório que deverá servir para a preparação dos documentos anuais do comissariado geral do plano (relatório sobre a execução do plano) e da delegação ao ordenamento do território e à acção regional.

### 2.2.3 - Investimentos Públicos

O papel do prefeito da região no que diz respeito aos investimentos públicos está previsto e regulado pelos artigos 5 a 10, 17 e 18 do decreto nº 251 que estão por sua vez devidamente computados no título II da Instrução Geral de 24 de Agosto de 1964.

A acção do prefeito estende-se a todos os investimentos públicos, incluindo os investimentos em organismos de carácter jurisdicional (1). A sua acção em relação aos investimentos públicos, consiste na maior parte dos casos em recolher, elaborar e transmitir informações sobre os investimentos públicos: ela não comporta, a não ser duma forma excepcional, o poder de decidir.

No entanto, o artigo 10 do decreto nº 251 transfere para o prefeito de região poderes de decisão dos chefes de serviços regionais em matéria de investimentos públicos e um monopólio das delegações de certos poderes dos ministros em matéria de investimentos públicos, a favor do prefeito da região.

---

(1) - Os serviços de carácter jurisdicional escapam às atribuições do prefeito da região.

Nos termos do artigo 10, "os poderes de decisão dos chefes de serviço regionais das administrações civis do Estado relativas à elaboração dos programas de equipamentos públicos resultantes da execução do plano são transferidas para o prefeito da região".

Estes poderes de decisão transferidos no texto da lei, são os poderes de decisão que até aqui têm vindo a ser exercidos para a preparação e execução dos programas de equipamentos públicos resultantes da execução do plano.

São poderes exercidos pelos chefes das administrações civis e não militares, sendo o critério a natureza do serviço e não a do equipamento que é tomado em consideração; são, pois, poderes exercidos pelos chefes de serviços seja no decurso da aplicação de disposições regulamentares seja na aplicação de delegações dos ministros.

Sendo assim, a transferência de poderes tem uma importância prática mínima. No que diz respeito à preparação dos programas de equipamentos públicos, os chefes de serviços regionais não têm poderes de decisão, mas sim poderes de instrução, de proposição ou de consulta.

Em relação à execução dos programas de equipamentos públicos, uma das operações essenciais é a distribuição das prioridades nas despesas de equipamento. Ora, um dos poderes executivos do domínio das transferências é exactamente esse.

O artigo 10 que temos vindo a comentar, dispõe, por outro lado, que nas matérias que são objecto de transferência de poderes em proveito do prefeito da região, "os poderes dos ministros colocados na chefia das administrações civis do Estado só podem ser conferidos, ao nível da circunscrição de acção regional, ao prefeito da região.

Uma outra aplicação do princípio geral da transferência de poderes,

ou do princípio do monopólio das delegações ministeriais, o prefeito da região dispõe essencialmente de poderes de informação, de proposição e consulta e raramente de decisão. Aquelles poderes referem-se aos investimentos executados pelo Estado ou com o concurso deste. Variam segundo a natureza dos investimentos. O decreto nº 251 retoma, com efeito, a classificação dos investimentos segundo o seu nível de individualização, classificação cujo princípio tinha sido já retido para a preparação das quotas de operação do IVº Plano e que distingue os investimentos de carácter nacional, regional e departamental.

#### 2.2.3.1 - Investimentos de carácter nacional

Podem ser subdivididos em 3 categorias:

- 1 - Investimentos civis do Estado
- 2 - Investimentos dos serviços militares
- 3 - Investimentos dos serviços, estabelecimentos públicos, empresas públicas e sociedades de economia mista de carácter nacional.

No que diz respeito aos investimentos civis, o prefeito intervém na preparação e execução dos programas e projectos. No entanto, na fase de preparação, o prefeito não possui a iniciativa da proposição. A sua constituição nessa fase limita-se a uma informação sobre as condições locais desses investimentos e sobre a ordem de prioridade por que devem ser realizados. Na fase de execução, ele é simplesmente informado do modo como decorrem os trabalhos.

Quanto aos investimentos militares, o prefeito da região é também informado sobre a sua execução.

A mesma situação se verifica aliás quanto à 3ª categoria de investimentos nacionais.

### 3.2.3.2 - Investimentos de Carácter Regional

São estes os únicos investimentos sobre os quais o prefeito da região tem poderes de decisão.

No que diz respeito à preparação dos programas e projectos, o prefeito da região, depois de ouvir a comissão administrativa regional, faz proposições aos ministros interessados nos limites que lhe são fixados.

Essas proposições devem incidir sobre:

- a ordem de urgência entre as diferentes categorias de investimentos,
- a ordem de urgência entre as diferentes operações susceptíveis de serem realizadas,
- as prioridades a tomar em consideração para certas zonas,
- os investimentos locais complementares das grandes execuções à escala nacional.

No que diz respeito à execução dos programas e projectos, a decisão pertence ao ministro interessado pela atribuição de autorizações de programa e pela abertura de créditos de pagamento que podem ser delegados ao prefeito da região seja operação por operação, seja globalmente.

Uma vez a decisão tomada, o direito do prefeito da região a ser informado, persiste: "os prefeitos dos departamentos da circunscrição e os chefes dos serviços regionais dirigem ao prefeito da região informações periódicas sobre os trabalhos de execução".

As disposições sobre o enquadramento territorial dos investimentos públicos de carácter regional, facilitam a acção do prefeito da região. Com efeito, o quadro territorial dos investimentos públicos de características regionais é a circunscrição de acção regional e não a circunscrição administrativa própria de cada serviço. Decorre daí que as proposições relativas à que-

ta regional assim como as disposições relativas às autorizações de programas e aos créditos de pagamento interessando investimentos públicos de natureza regional devem ser estabelecidos no quadro territorial da circunscrição de acção regional.

#### 2.2.4.3 - Investimentos de carácter Departamental

Estes investimentos não comportam para o prefeito da região mais do que poderes de proposição e informação.

#### 2.2.4 - Incentivos à Descentralização Industrial

O artigo 13 do decreto nº 251 dispõe que "num prazo de 6 meses a contar da publicação do presente decreto, os decretos assinados pelo ministro de Estado encarregado da reforma administrativa fixarão as condições pelas quais o prefeito da região:

- atribui subvenções de Estado às empresas localizadas ou a localizar na circunscrição,
- é consultado sobre a atribuição dessas subvenções e também se for esse o caso, sobre empréstimos do Estado quando a decisão não é tomada ao nível de administração central."

Os poderes de decisão e de consulta, dados em princípio ao prefeito da região, dizem respeito, tomando o texto à letra, a todas as empresas localizadas ou a localizar e não somente aquelas que pertencam ao quadro da política de descentralização industrial. Porém, a Instrução Geral não pretende ir mais longe que a descentralização.

Decretos supervenientes estipulam esta interpretação.

## 2.2 - Administração Geral

Depois de termos analisados muito detalhadamente as atribuições do prefeito da região em matéria de desenvolvimento económico regional, interessa, agora, dum modo muito sintético referenciar as suas atribuições administrativas.

Segundo o decreto, nº 251, artigo 2º, alínea 2 "o prefeito da região está encarregado de controlar e coordenar a actividade administrativa dos serviços do Estado e dos estabelecimentos públicos que não possuem âmbito nacional e cuja acção se estende sobre vários departamentos da circunscrição". Poderíamos também aqui, precisar o significado de termos como "controlar" ou "coordenar". Porém, estamos em crer que a matéria administrativa é supletiva em relação aos objectivos do presente trabalho, motivo porque nos escusamos de o fazer.

Convém no entanto salientar que a presidência das comissões administrativas regionais pertencem por direito ao prefeito da região. Estas comissões, aparecem como verdadeiras instituições regionais, estando harmonizadas com a circunscrição de acção regional.

## 2.3 - Defesa e Polícia

Finalmente, são também atribuídos ao prefeito da região atribuições em matéria de defesa e polícia. De facto, lê-se no artigo 20º do decreto nº 251 que "o prefeito da região ou do departamento onde se encontra a cidade sede de cada região militar ou zona de defesa exerce os poderes precedentemente atribuídos aos inspectores gerais da administração em missão extraordinária.

## 2. INSTITUIÇÕES DA CIRCUNSCRIÇÃO DE ACCÃO REGIONAL

Depois de termos analisado as atribuições do prefeito da região, iremos agora debruçar-nos sobre as diversas instituições que tornam possíveis o seu capaz cumprimento.

De facto, o prefeito da região não é a única instituição regional. Destacam-se pela sua importância, a missão regional, a conferência administrativa regional e o tesoureiro geral da região que constituem como que os órgãos auxiliares do prefeito e as comissões de desenvolvimento económico regional que iremos analisar em pormenor e as comissões administrativas regionais.

### 2.1 - A missão regional

A sua função remete-se a uma análise do papel económico da região e a um papel de controle e coordenação da administração ao nível regional. De facto, o prefeito da região confia-lhe o estudo global das implicações políticas do desenvolvimento económico regional quer dizer, o estudo das necessidades reclamadas pela situação geral da região e das consequências políticas das decisões tomadas.

Segundo o artigo nº. 4 do decreto nº 251, de 14 de Marco de 1964, "o prefeito da região dispõe duma missão cujos membros são escolhidos entre os funcionários administrativos ou técnicos de categoria superior nomeados pelo Primeiro Ministro". A colocação destes funcionários é feita em comissão de serviço. Podemos inferir que daqui sai a adopção dum princípio de mobilidade a aplicar na função pública superior, e, mais importante ainda, procura-se encontrar uma unidade entre a administração central e a regional, pista a explorar pois estamos em crer que será ba ilar na construção dum edificio regional, que esbarra normalmente com uma certa incompreensão da burocratização central.

## 2.2 - A conferência administrativa regional

Como tivemos ocasião de ver, a conferência administrativa regional vem substituir a conferência interdepartamental. Porém, a passagem de uma para outra, encerra mais que uma simples mudança de nome. De facto, a substituição do qualificativo "interdepartamental" pelo qualificativo "regional" traduz a instituição duma verdadeira circunscrição administrativa regional e o abandono da ficção que era, um grupo não estruturado de departamentos. Por outro lado, o outro qualificativo "administrativo" dá-nos o sentido (que não possuía anteriormente) das funções que terá de desempenhar.

De facto a conferência administrativa regional possui natureza essencialmente administrativa, sendo um elemento interno da administração, compreendendo somente funcionários públicos.

É dirigida pelo prefeito da região e dela fazem parte a título permanente:

- a) os prefeitos dos departamentos
- b) o tesoureiro da região
- c) o inspector-geral ou inspector da economia nacional em funções na circunscrição.

Sem ter a título permanente, poderão ainda a ela pertencer:

- d) representantes regionais dos ministros interessados para assuntos da sua competência
- e) o presidente da conferência pode ainda convidar qualquer membro da administração a participar a título consultivo nas suas reuniões.
- f) finalmente, pode ainda a conferência pedir a presença de peritos que poderão esclarecer certos aspectos dos debates sobre alguns problemas particulares.

As conferências administrativas regionais foram criadas para assistirem aos prefeitos regionais em certas questões. As questões postas pelos investimentos públicos e as suas incidências sobre a vida económica e social da região, constituem o domínio das atribuições da conferência.

A consulta da conferência administrativa regional é obrigatória em 4 casos, dos quais citamos os dois mais significativos:

- a) A conferência deve ser ouvida antes do envio ao Primeiro Ministro da quota regional do plano
- b) O prefeito da região dá o seu parecer aos ministros interessados sobre os investimentos públicos a serem realizados na área da sua circunscrição, ouvindo previamente a conferência administrativa regional.

### 3.3 O tesoureiro regional

As atribuições do tesoureiro regional são consultivas mas vastas quanto ao seu domínio. Dizem respeito à rentabilidade económica das medidas encaradas.

É obrigatória a sua consulta, devendo o seu parecer ficar devidamente registado.

As principais questões sobre as quais ele deverá ser consultado obrigatoriamente pelo prefeito da região são as propostas que dizem respeito à elaboração da quota regional do plano, os programas de dotação em equipamentos públicos, os investimentos públicos e incentivos à descentralização industrial.

### 3.4 As comissões de desenvolvimento económico regional

A criação das comissões de desenvolvimento económico regional constitui uma inovação importante em termos de planificação regional e de reforma administrativa geral.

O decreto nº 171, de 7 de Janeiro de 1959, instituiu uma conferência interdepartamental e um prefeito, dito prefeito coordenador, em carregar de convocar e presidir a esta assembleia. Estas duas instituições podem ser consideradas os protótipos do prefeito da região e da assembleia administrativa regional. Pelo contrário a comissão de desenvolvimento regional não possui qualquer modelo de referência em anteriores instituições se excluirmos os comités regionais de expansão económica.

No decurso do período que começa com a aplicação das disposições do decreto de 7 de Janeiro de 1959 e o da publicação do decreto 252, de 14 de Março de 1964, os comités regionais de expansão económica foram entendidos pelas pessoas que neles participaram, como uma instituição consultiva, destinada a servir aos prefeitos coordenadores e a seus colaboradores de órgão de consulta em matéria económica e instrumento de contacto com as forças vivas das circunscrições de acção regional.

Um dos argumentos contrários a estas comissões consiste em pôr em dúvida a sua existência. A circunscrição de acção regional não apresenta sempre uma vida activa; de qualquer dos modos, a sua criação é ainda recente e que pode ser uma desculpa. Por consequência, a criação desse novo órgão consultivo aparece a muitos observadores como inútil ou prematura, considerando-se que os comités de expansão regionais existentes são pelo menos no imediato, suficientes.

O interesse da existência das comissões de desenvolvimento económico regional é posto em dúvida igualmente por aqueles que estimam que a estrutura regional deve comportar tal como a estrutura departamental de comum um órgão colegial, de competência vasta e recrutado por eleições.

Dois tipos de críticas foram feitas à criação das comissões de desenvolvimento regional. Uma, ligam-se ao processo de elaboração do decreto nº. 252, pois ninguém foi consultado; as outras, referem-se à composição da comissão.

Os eleitos locais consideram-se mal representados e sublinham a modéstia da sua importância comparada à importância que a lei atribuiu às personalidades designadas em razão das suas competências.

Alguns eleitos, manifestam a dúvida de ver um órgão no qual eles têm um lugar de importância muito restrita usurpar atribuições que pertencem às colectividades locais.

As exposições que foram feitas dos pontos de vista do Governo e da Administração, mormente pelo delegado ao ordenamento do território e pelos prefeitos da região em diferentes ocasiões, muito particularmente perante as comissões de desenvolvimento económico regional aquando da sua constituição, procuravam responder a estas críticas.

A composição das comissões explicou-se pelo desejo de associar as forças vivas aos problemas de planificação regional. As atribuições das comissões são limitadas e os poderes destes órgãos sendo puramente consultivos tornavam impossível a usurpação de poderes das colectividades locais.

Na Introdução Geral de 25 de Maio de 1964, elaborada para aplicação do decreto nº 252, analisa-se em tons elogiosos, o trabalho desenvolvido pelos comités regionais, concluindo-se pela necessidade de órgãos com atribuições mais vastas, que associem as questões da dotação dos centros em equipamentos sociais à problemática mais geral do desenvolvimento nacional e regional.

As regras de organização das comissões correspondem à característica que acabámos de enunciar.

A organização da comissão de desenvolvimento regional é fixada no artigo 1.º do decreto nº 252. Ela não podem ter menos de 20 membros e de 50 membros. É composta por representantes das colectividades locais, dos interesses económicos e sociais e por funcionários. De facto, ela compreende:

a) Até um quarto dos seus membros pelo menos:

- Um ou vários conselheiros gerais designados por cada conselho geral entre os seus membros.
- Um ou vários presidentes de municípios designados por cada um dos departamentos pelo conselho geral para além dos seus membros.
- O presidente do Município da cidade sede da circunscrição membro de direito da comissão.

b) Metade dos seus membros

- Membros designados pelas câmaras de comércio, indústria e agricultura ou pelo organismo que reagrupa esses estabelecimentos públicos ao nível da região, e pelas organizações profissionais e sindicais de empregados e assalariados da indústria, agricultura e comércio.

c) Restante quarto

- Funcionários designados por despacho do Primeiro Ministro, que devam estar presentes devido à sua competência no domínio económico, social, familiar, científico ou cultural.

As regras de repartição dos membros entre as três grandes categorias, destacam o papel que jogam os interesses económicos com um número de representantes fixado em 50%, como não podia aliás, deixar de ser.

representação das colectividades está assegurada em pelo menos um quarto como mínimo. O aumento da sua representação só poderá ser conseguido através da diminuição da 3ª categoria, que não possui exigência de mínimos.

Vários despachos ministeriais fixaram posteriormente o número de membros de cada comissão, a sua distribuição por categorias, etc.

O número de membros das comissões francesas variam de 40 a 50. Existem 40 membros nas comissões de Haute-Normandie, Limousin e Alsace; 44 membros na Picardie e Basse-Normandie; 46 em Poitou-Charentes, Champagne, Franche-Comté, Bourgogne e Auvergne; 48 no Nord, Centre, Bretagne, Loire, Aquitaine, Lorraine e Languedoc; finalmente existem 50 membros nas comissões Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes, Provence-Côte d'Azur-Corse.

Vejamos agora, qual o processo de designação dos membros das comissões. Notemos primeiramente que existem dois membros de direito: o presidente do município da cidade sede da circunscrição de acção regional e o presidente do comité regional de expansão económica (se este organismo for agregado à comissão). Deste modo, fazem parte das comissões 20 presidentes dos municípios das cidades sede das circunscrições atrás enunciadas. São os presidentes dos municípios de:

Lille (Nord), Amien (Picardie), Orléans (Centre), Doven (Haute-Normandie), Caen (Basse-Normandie), Rennes (Bretagne), Nantes (Loire), Poitiers (Poitou-Charentes), Limoges (Limousin), Bordeaux (Aquitaine), Toulouse (Midi-Pyrénées), Châlon-Sur-Marne (Champagne), Metz (Lorraine), Strasbourg (Alsace), Besançon (Franche-Comté), Dijon (Bourgogne), Clermont-Ferrand (Auvergne), Lyon (Rhône-Alpes), Montpellier (Languedoc), Marseille (Provence-Côte d'Azur-Corse).

Outros membros de direito das comissões de desenvolvimento regional são os presidentes dos comités de expansão no caso de terem sido agru- gados às comissões. Verificam-se excepções para a Aquitaine, Midi - Pyrê- nées e Alsace, comissões onde os presidentes dos comités de expansão estão representados mas a outros títulos.

O mandato destes dois membros de direito das comissões de des- volvimento, cessam quando estes deixam de exercer as respectivas funções.

Os membros eleitos, designados ou nomeados, têm o seu mandato por um período de cinco anos . Todo o membro designado para substituir um membro da comissão exerce o seu mandato até expirar o mandato do seu pre- decessor.

A generalidade dos membros da comissão é, como vimos, ou eleita ou designada ou nomeada. A designação e a nomeação são porém feridas de restrição no que diz respeito aos parlamentares. Com efeito, os membros do parlamento podem participar nas comissões se forem eleitos como repre- sentantes dos interesses económicos e sociais locais. Não podem no entanto ser nomeados a título de personalidades competentes, disposição que foi ob- jecto de fortes críticas nos meios parlamentares. O governo francês justificou a disposição com o princípio da independência parlamentar.

Por outro lado, o governo procurou "dar um carácter representati- vo à comissão e isso manifesta-se no facto de três quartos pelo menos dos seus membros serem escolhidos pelos conselhos gerais, comarcas consulares, sindicatos, organismos profissionais, possuindo o governo sòmente o direito de nomear peritos."

No que diz respeito à representação das colectividades locais, é preciso insistir no facto de estas disporem de pelo menos um quarto do nú- mero de lugares das comissões. No entanto, esta proporção é ultrapassada na maior parte das comissões. A proporção de representantes das colectivida- des locais atinge sòmente 1/4 dos lugares em poucas comissões.

No total, o número mínimo de lugares reservados às colectividades locais é de 227.

A representação das colectividades locais está assegurada, exceptuando os presidentes dos municípios das cidades sede de circunscricões de acção regional, por conselheiros gerais e presidentes de municípios, não pertencentes aos conselhos gerais.

Os prefeitos das regiões deverão tomar em consideração nas suas propostas sobre a atribuição dos lugares das comissões entre, a repartição da população rural e urbana, os departamentos da sua região, presidentes de municípios e conselheiros gerais. A representação da comissão no que diz respeito às colectividades locais é assegurada não somente pelo facto de os representantes dessas colectividades serem eleitos locais, mas também pelo facto de eles serem designados por eleitos locais, ou conselheiros gerais, salvo no que diz respeito ao presidente do município da cidade sede da região.

A presença destes eleitos locais assegura às comissões uma certa representatividade política indirecta, mas real.

Por outro lado, as exigências da representatividade pedidas pelo governo justificam-se se tomarmos em consideração que nas colectividades locais se procedem a investimentos de montante elevado, sendo pois oportuno que elas estejam nas comissões, órgão consultivo em matéria de investimento público.

Analisemos, agora, como é feita a representação dos interesses económicos e sociais. Distinguem-se quatro categorias de intervenientes: agricultura, artesanato, patronato e assalariados. Por outro lado, actividades próprias a certas regiões importantes para o seu desenvolvimento, beneficiam duma representação particular.

Nas comissões francesas existem, por exemplo, nas regiões onde tais actividades adquirem importância especial, representantes da pes-

ca (Bretagne), indústria aeronáutica (Midi-Pyrénées), vinhos de champagne (Champagne), minas de potássio (Alsace), etc..

Os prefeitos da região foram, aliás, convidados a propor uma estrutura de composição das comissões que reflectisse o mais fielmente possível a região, tomando em consideração o seu número de departamentos, a sua população e as suas actividades económicas.

Os representantes dos interesses económicos e sociais são designados por pessoas colectivas (sindicatos, câmaras de comércio, etc).

Dos 924 lugares das comissões, 462 (50%) pertencem à representação dos interesses económicos e sociais. A repartição entre as diferentes categorias de representantes dos interesses é estabelecida do modo seguinte: 125 representantes da agricultura e previdência; 31 representantes do artesanato; 135 de organizações patronais; 146 das organizações sindicais de operários; 8 representantes de interesses económicos próprios a cada região; 17 representantes de comités regionais de expansão económica.

A lista dos peritos designados em razão da sua competência em certas matérias económicas, sociais, científicas ou culturais, é objecto de despacho ministerial depois de previamente consultados os prefeitos da região, que para isso elaboram uma proposta. Na generalidade dos casos, os prefeitos elaboram a lista das personalidades locais a apresentar ao primeiro ministro, inspirando-se nos membros da universidade.

A Instrução Geral ao debruçar-se sobre esta matéria recomenda expressamente aos prefeitos da região que evitem nomear pessoas cujos títulos sejam unicamente públicos.

Com efeito, as personalidades designadas em função da sua competência são na generalidade dos casos universitários, alguns chefes de empresas importantes no plano total, dirigentes de agrupamentos de expan

são económica. A importância dos chefes de empresa na formação das comissões pode em certa medida explicar muitas das críticas que as organizações salariais têm feito às comissões.

Para terminar a análise que temos vindo a fazer das comissões de desenvolvimento regional francesas, interessará ainda analisar mais uma ou outra questão.

As comissões têm sede na cidade sede da região, onde reside o seu prefeito. A periodicidade das sessões varia segundo o número dos pareceres que é necessário recolher e assuntos a debater. O prefeito da região fixa o calendário anual de trabalhos, devendo no entanto a comissão reunir-se pelo menos duas vezes por ano. A comissão reúne-se em assembleia geral ou em sessões. Para dirigir os debates são eleitos de entre os componentes das suas três categorias de membros, um presidente e dois vice-presidentes. Será esta aliás a sua única função, dado que a ordem de trabalhos e convocações são poderes pertencentes ao prefeito, que assiste obrigatoriamente às sessões. O prefeito pode ainda convidar para participar no trabalho das sessões todas as personalidades qualificadas.

Finalmente, debruçemo-nos sobre as atribuições das comissões de desenvolvimento.

Os seus poderes são estritamente consultivos.

As comissões são chamadas a emitir pareceres (obrigatória ou facultativamente) sobre questões relativas ao desenvolvimento económico e social e ao ordenamento do território nos limites da circunscrição. A competência da comissão não é porém limitada às matérias de planificação. De facto, a sua competência é geral em problemas económicos e regionais. No entanto, assume uma enorme importância o problema da planificação, cerne fundamentalmente das suas atribuições.

As comissões são consultadas sobre:

- a) "aspectos regionais do plano nacional de desenvolvimento económico e social no quadro das orientações dadas pelos poderes públicos,
- b) a quota regional do plano nacional respeitante à sua circunscrição".

No decurso da elaboração da quota regional, a comissão deve dar o seu parecer aos vários níveis de elaboração.

Este parecer deverá ser formulado a propósito de dois documentos elaborados pelo prefeito da região:

- a) "Relatório sobre as perspectivas e as condições de desenvolvimento económico regional e sobre as características gerais do desenvolvimento desejado em matéria de equipamento público."
- b) "Quota regional do plano nacional."

### 3.5 As Comissões Administrativas Regionais

A existência destes órgãos regionais faz-nos crer na existência de uma enorme preocupação no sentido de conseguir executar os planos. De facto, as comissões que foram criadas e as que virão ainda a existir, procuram fundamentalmente realizar uma maior eficácia da administração na concretização dos projectos que se consideram dever realizar na procura de um desenvolvimento e ordenamento do território francês.

Em Portugal, possuímos também imensos serviços regionalizados. Porém, em França, todas as comissões administrativas regionais são presididas pelo prefeito da região, o que permite de facto a existência de um controle de execução do plano e uma sincronização na realização dos projectos a todos os títulos desejáveis.

Estas comissões são muitas e dos mais variados domínios.

As questões relativas ao turismo pertencem aos comités regionais de turismo; questões de emprego enquadram-se nas comissões regionais dos problemas da mão-de-obra.

Existem conselhos regionais das florestas, dos portos e telecomunicações, das estruturas agrícolas, dos assuntos da juventude etc..

Como atrás dissemos, a presidência destas comissões pertence de direito ao prefeito da região. Há no entanto algumas limitações óbvias que importa salientar.

Desde logo, não são abrangidas por esta norma comissões de natureza judicial e militar. Por outro lado, é necessário que a competência das comissões se exerça por vários departamentos, o que é perfeitamente compreensível se tomarmos em consideração que a dimensão regional da comissão tem de ser líquida de forma a justificar a presença do prefeito da região nas suas reuniões.

Não vamos alargar-nos mais na análise das comissões administrativas pois isso implicaria que nos debruçássemos sobre cada uma delas, que considerámos de momento tarefa exaustiva e sem interesse prático.

Valerá a pena sim, salientar que a planificação regional francesa está dotada de órgãos executivos em íntima ligação com a administração central.

## II QUADRO INSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO DA POLÍTICA REGIONAL NA REPÚBLICA FEDERAL ALEMÃ, BÉLGICA E ITÁLIA.

As fontes de informação para estes países são em boa verdade escassas. Na generalidade dos casos muito incompletas. Limitamo-nos desse modo a destacar alguns dos aspectos essenciais relativos às instituições ligadas ao desenvolvimento económico regional nos países em epígrafe.

### 1. REPÚBLICA FEDERAL ALEMÃ

Na República Federal da Alemanha, a formulação da política regional pertence ao chefe das "Länder". A título subsidiário intervem no entanto o "Bund". Por outro lado, devido aos recursos que possuem, as comunas alemãs jogam também um papel muito relevante no domínio das acções regionais.

Estas três estruturas, criadas constitucionalmente, ocupam-se de toda a política regional alemã. No entanto e devido a constantes necessidades de actualização em matéria de desenvolvimento regional, houve uma evolução muito acentuada nessas mesmas estruturas. Assim, a necessidade de promover economias de escala na gestão dos serviços públicos locais, deram origem a várias reformas administrativas tendentes a associações dos "Länder", à criação de novas normas e desaparecimento de outras, o que veio alterar um pouco o panorama institucional traçado pela constituição.

Ultimamente reforçaram-se os poderes dos Bund no que respeita à política económica regional. De facto, é esta última instituição que detém a maioria dos créditos que financiam o desenvolvimento regional. Tal facto, confere-lhe o lugar de instituição impulsionadora da política regional, passando as "Länder" a complementar a sua acção.

## 2. BELGICA E ITALIA

Na Bélgica, o Ministério da Economia aparece como o principal responsável da política regional tanto ao nível da sua concepção como da sua execução. Foram nomeados dois sub-secretários de estado; um que se ocupa dos problemas da região flamenga e outra da região valã,

Como órgão de animação e consulta surge o C.M.C.E.S. (Comité Ministerial de Coordenação Económica e Social) que tem como atribuições fundamentais proceder à coordenação das acções dos diversos ministérios interessados em empreendimentos considerados dentro do âmbito da política regional belga.

Existem algumas associações de comunas que jogam um papel importante em sociedades de economia mista existentes para a resolução de alguns dos seus problemas em infraestruturas.

Na Itália, existe actualmente uma divisão do território em 21 regiões, cada uma das quais dotadas de um estatuto próprio. Algumas dessas regiões têm contribuído com programas de desenvolvimento regional preparados pelos seus comités regionais de planificação económica.

CAPITULO III - A POSIÇÃO DA C.E.E. EM RELAÇÃO AOS PRO  
BLEMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

No momento em que realizámos nesta Comissão o presente estudo, decorrem as negociações para a entrada de Portugal na C.E.E.. Tem pois pertinência conhecer qual a posição dessa instituição económica internacional, perante os problemas de desenvolvimento regional.

O tempo e os escassos meios de informação não nos permitem fazer uma análise completa da evolução do conceito e políticas de desenvolvimento regional que até têm sido seguidas de forma a harmonizar o crescimento das diversas regiões que constituem o C.E.E.. Mesmo assim, porém, considerámos que seria de extrema utilidade incluir neste trabalho, a título informativo, algumas observações incluídas numa proposta de decisão do Conselho da Comunidade Económica Europeia (1), que permitem destacar as principais preocupações desta instituição, em matéria de organização dos meios de acção com vista ao desenvolvimento regional.

Do relatório citado, transcrevemos o seguinte parágrafo:

"Dado o desenvolvimento atingido nos países do mercado comum e considerando os problemas que se colocam à comunidade, a Comissão considera necessário apresentar ao Conselho de Ministros propostas tendentes a permitir que a Comunidade Económica Europeia promova e facilite a realização de acções concretas de política regional cuja urgência é particularmente sentida. Sobretudo se tomarmos em consideração, que nos vários domínios económicos, as acções a realizar ou em curso, poderão ser comprometidas se não forem apoiadas em definições claras de política regional. Se a política regional é da responsabilidade de cada um dos países membros, no que diz respeito quer ao estabelecimento dos programas de desenvolvimento ou de reconversão quer ao financiamento, os seus resultados porém influenciam numa larga medida o conjunto do mercado comum".

---

(1) Commission des Communautés Européennes: Relatório apresentado pela Comissão ao Conselho da C.E.E. sobre desenvolvimento regional em Outubro de 1969.

Exprime este parágrafo uma preocupação de formular uma política inter-regional.

De facto, nos países que compõem o mercado comum europeu, a diversidade das regiões é a nota dominante. Por outro lado, não basta uma coerência - ou extremando posições, uma sincronização - na formulação das políticas regionais dentro das fronteiras administrativas de cada país. Torna-se necessário ir mais longe e pensar em termos da totalidade do espaço designado por C.E.E., e aí procurar a coerência das diversas políticas regionais. Não esqueçamos que os objectivos de qualquer política regional terão de ser orientados pelas perspectivas de evolução dos espaços onde se integram, o que reforça a preocupação da C.E.E., em tornar coerentes as políticas económicas dos seus países membros.

Continuando a ler o documento da C.E.E., começam a desenhar-se com clareza a razão das preocupações atrás referidas.

"O desenvolvimento harmonioso das actividades económicas no conjunto da Comunidade, previsto no tratado de criação, não pode resultar somente da abertura das fronteiras e do livre jogo da coerência. Os poderes públicos devem promover uma política de ordenamento das infraestruturas e de organização do espaço: o cálculo económico que está na base das decisões do investimento das empresas não incorpora todos os elementos do custo - por exemplo, o custo social - não tomando em consideração certos objectivos colectivos ou individuais que não são susceptíveis duma avaliação monetária no mercado e são da responsabilidade dos poderes públicos".

Mau grado os progressos verificados, as acções de política regional realizadas pelos estados membros da C.E.E. foram particularmente insuficientes para contrabalançar numa medida desejável as tendências naturais das empresas e localizar-se em região onde as economias externas são maiores, quer dizer, nas que estão já desenvolvidas.

Por outro lado, estas acções não tomaram em consideração o desenvolvimento global do mercado comum.

"Segue-se daí que depois de doze anos do mercado comum, nenhuma aproximação sensível pode ser constatada nas estruturas das diferentes economias regionais:

- as regiões em atraso económico correspondem às regiões centrais numa actividade agrícola representam metade da superfície da comunidade e mais de um quarto da sua população;
- as regiões industrializadas, que estão largamente distribuídas em certos países da comunidade, são fortemente concentradas.

Algumas destas regiões estão em declínio, trata-se sobretudo de zonas de matérias primas minerais que perdem cada vez mais o seu valor económico em proveito das importações feitas ao terceiro mundo".

O relatório da C.E.E., apresenta ainda outros exemplos de espaços, que de momento não interessa referir. Interessa sim notar que a referência a estes espaços é feita no sentido de assinalar a imperiosa necessidade de procurar evitar o desfasamento no crescimento dessas regiões. E sublinha-se que são as autoridades políticas, quem em última instância, poderá de facto contribuir para que esse objectivo se atinja através da formulação e execução de políticas inter-regionais adequadas.

Mais adiante, afirma-se que sem a coerência das diversas políticas regionais, não será possível aproximar as estruturas económicas dos espaços atrás referidos.

Assim:

- "a política agrícola comum põe o problema da criação, em numerosas regiões, de empregos nos sectores não agrícolas, o que exige

vastas acções para a construção de infraestruturas assim como, outras intervenções favoráveis à implantação industrial".

- a política comum de transportes exige também uma acção concertada que tome em consideração o desequilíbrio das regiões e a sua dotação em infraestruturas.

Outros exemplos poderiam ser citados, como a política de preços no abastecimento de energia, a necessidade de encontrar "equilíbrios monetários", etc..

Perante estas questões, prevêem-se algumas disposições em diversos documentos legais da C.E.E..

Assim, por exemplo, no tratado constitutivo, estipula-se a elaboração duma "política agrícola comum que tome em consideração as assimetrias estruturais, indica-se que "a comissão examinará os preços e condições, tomando em consideração em exigências duma apropriada política regional, as necessidades das regiões sub-desenvolvidas...". Poderíamos transcrever outras medidas previstas, que ilustram claramente as preocupações da C.E.E., porém, estas medidas são insuficientes como no citado relatório se afirma: "estas disposições são insuficientes para não comprometer as dificuldades regionais...".

Constatado este facto, considera-se que a sua solução se pode encontrar na atribuição "à Comunidade de poderes de acção complementares".

"A Comunidade, em ligação com as acções levadas a efeito pelos estados membros no domínio da política regional, deve contribuir a que esta tarefa seja assegurada no sentido das necessidades e implicações do estabelecimento e funcionamento do mercado comum e da aproximação progressiva das políticas económicas." Partindo desta constatação propõe-se que as acções regionais sejam objecto de cuidadosa análise e efectiva realização, pede-se que "sejam estabele-

cidos planos de desenvolvimento regional para regiões sub-desenvolvidas" etc. Numa palavra, considera-se fundamental a óptica regional nas futuras acções de desenvolvimento, exigindo-se poderes decisivos em matéria de coordenação, animação e execução dos planos existentes. Trata-se de eleger a técnica de desenvolvimento regional como meio de proporcionar o crescimento harmónico (porque torna compatíveis as diversas acções) dos espaços que integram o mercado comum.

CAPÍTULO IV - QUADRO INSTITUCIONAL DO PLANEAMENTO PORTUGUÊS

Para efeitos de promoção de acções visando o desenvolvimento regional torna-se aconselhável a criação, no nosso país e à semelhança do que vem acontecendo em França, de organismos especializados, de vocação regional, com capacidade executiva e do tipo sociedade de economia mista.

Esta fórmula, a de economia mista, é a que melhor conjuga as facilidades e capacidade executiva decorrentes do regime jurídico das sociedades económicas com a segurança de orientação e prerrogativas inerentes à actuação do Estado e de outras pessoas colectivas de direito público.

Admite-se, efectivamente, que a estrutura da empresa de economia mista seja a solução que mais vantagens possa oferecer no diálogo com importantes organismos empresariais no sector das instituições de crédito empenhados em projectos de desenvolvimento de âmbito nacional, como é o caso por exemplo da Caixa Geral de Depósitos e, também, do Banco de Fomento Nacional e ainda da Sociedade Financeira Portuguesa.

Os inicialmente referidos organismos especializados de vocação regional teriam campos de actuação, no interior das regiões plano, seja no domínio das acções visando o desenvolvimento de uma determinada área territorial, seja em âmbitos mais restritos visando os domínios do ordenamento rural ou do equipamento de áreas urbanas.

Em qualquer dos casos, seriam objecto de coordenação ao nível regional por parte das Comissões Regionais de Planeamento e teriam, a par da orientação geral, o apoio financeiro por parte do Estado.

Aqueles referidos domínios de actuação seriam circunscritos precisamente àquelas áreas e matérias que normalmente se revelam pouco atraentes para a iniciativa privada. Também poderiam ser ditados por razões que entroncam na necessidade de uma mais estreita ligação entre a concepção dos programas e a respectiva execução, em áreas e matérias onde a coordenação e interferência de vários serviços públicos se tem revelado pouco eficiente.

Nesta ordem de ideias poderão considerar-se três tipos principais de órgãos especializados, a saber:

O I Plano tinha um prazo de execução de 6 anos apresentando uma inovação fundamental em relação aos anteriores programas: admitia-se a participação das empresas privadas. O facto de se considerar além da participação do Estado, a participação das empresas privadas, era de facto um avanço importante. As empresas privadas admitidas eram sobretudo aquelas com realizações integradas no Plano ou outras que detinham empréstimos públicos.

Facto também muito saliente neste período da evolução dos nossos métodos de planear a economia portuguesa é sem dúvida o da constituição de um órgão denominado "Conselho Económico" que tinha como atribuições, segundo a Lei nº 2 058, a orientação e execução do plano. A este órgão foi subordinado o Fundo de Fomento Nacional que passou a ter atribuições mais vastas pois foram-lhe cometidas entre outras as funções de elaborar os programas anuais de execução do plano.

Em 1957 o Fundo de Fomento Nacional foi substituído pelo Banco de Fomento Nacional (decreto nº 41 382, de 22 de Novembro de 1957), tendo passado as atribuições no que respeita ao planeamento para a Inspeção Superior do Plano de Fomento, órgão também incluído na Presidência do Conselho.

No II Plano de Fomento dominam as orientações traçadas no I Plano se bem que uma evolução sensível no caminho duma programação global seja francamente detectável. De facto, encontra-se no II Plano claramente formulada uma política económica virada para a prossecução de certos objectivos de certos objectivos. Os investimentos surgem como meios de alcançar os objectivos propostos.

O Plano Intercalar de Fomento aprovado pela Lei nº 2 123, "marca a abertura de nova fase (a 3ª) no processo do planeamento nacional ..."

De facto, pela primeira vez o Plano é concebido "como instrumento de programação global do desenvolvimento económico-social de todo o espaço português". Facto importante e que deve ser devidamente salientado, é o reconhecimento da existência dum desajustamento entre o quadro institucional que servia de suporte à elaboração do plano e as necessidades de melhorar os métodos de trabalho. De facto, "o próprio carácter de transição" ou "intercalar"

atribuído a esse documento aconselhava a aproveitar o triénio da sua aplicação para aperfeiçoar a orgânica e os métodos de planeamento, em ordem a lançarem-se as bases institucionais que permitissem "a elaboração e execução, a partir de 1968, de um novo plano de fomento hexenal, de mais largos horizontes e ambições".

E, já no decorrer dos trabalhos preparatórios do IIIº Plano de Fomento procedeu-se a uma reorganização dos serviços centrais de planeamento a fim de poderem corresponder às cada vez mais acentuadas exigências que sobre elas caíam.

Para esse efeito, "ampliou-se a orgânica da Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica e dos seus grupos de trabalho, aperfeiçoaram-se as estruturas e meios de acção do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho" que viu a sua acção alargada a todo o espaço português.

Veio finalmente o IIIº Plano de Fomento, mais ambicioso que o Plano Intercalar, onde queremos destacar essencialmente dois tipos de preocupações em certa medida inovadoras na nossa planificação económica: Reforma Administrativa e Planeamento Regional.

Seguidamente, referir-nos-emos aos Órgãos de Elaboração do Plano.

## 2. ÓRGÃOS DE ELABORAÇÃO DO PLANO

Como atrás dissemos, o Conselho Económico foi o órgão ao qual, desde o Iº Plano de Fomento, ficou conferida competência superior sobre a matéria de planeamento.

Com o decreto-lei nº 44 652, o Conselho Económico foi fundido com o Conselho de Ministros para o Comércio Externo, dando lugar ao Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos, que desempenha hoje as funções primitivamente exercidas pelo primeiro.

O decreto-lei nº 44 652 tinha um alcance elevado. De facto, em algumas das suas disposições ficaram traçadas as bases do actual esquema de organização dos serviços de planeamento. Houve um esforço acentuado no sentido de remodelar e adaptar aos objectivos do desenvolvimento e da integração do espaço português a totalidade da orgânica do nosso planeamento. Foi matéria considerada da primeira importância pela Administração Pública. Criaram-se com esse objectivo para além de vários órgãos o Secretariado da Presidência do Conselho.

No IIIº Plano de Fomento foi ainda considerado que a estrutura institucional do Plano carecia de mais algumas alterações: na Base IX da Lei nº 2 123 determinou-se "que se procedesse ao reajustamento dos serviços de planeamento", à "articulação dos órgãos regionais de fomento e assistência técnica aos diversos ministérios entre si e com o serviço central de planeamento".

Analisaram-se também outros aspectos ligados a instituições como por exemplo a organização do sistema nacional de estatística. Hoje ainda, os problemas ligados à informação estatística são realmente fundamentais. Em certa medida, devido à debilidade da informação estatística de momento disponível algumas projecções de indicadores fundamentais para o planeamento económico ficaram fortemente comprometidas.

Vejamos agora os principais órgãos do planeamento em Portugal.

## 2.1 - Conselho de Ministros para os assuntos económicos: órgão político de decisão superior

No topo da hierarquia do planeamento português encontramos o Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos que é um órgão político de decisão superior.

Nos termos do mencionado artigo 24 do Decreto-Lei nº 44 652 é constituído - sob a presidência do Presidente do Conselho - pelo Ministro de Estado Adjunto, Ministros das Finanças, Marinha, Negócios Estrangeiros, Obras Públicas e Comunicações, Ultramar, Economia, Corporações e Previdência Social.

Na falta ou impedimento do Presidente do Conselho, a sua presidência compete por lei ao Ministro de Estado. As atribuições deste órgão estendeu-se pelos múltiplos campos da actividade económica, não se limitando de forma alguma às matérias de planeamento.

Nos assuntos respeitantes ao planeamento, pertence-lhe a deliberação sobre todos os assuntos respeitantes aos planos de Fomento.

## 2.2 - Subsecretário de estado do planeamento económico

O decreto-lei nº 48 926 de 27 de Março de 1969, criou na Presidência do Conselho o lugar de Subsecretário de Estado do Planeamento Económico.

Era através deste membro do governo - actualmente existe o Ministro de Estado - que o Presidente do Conselho dava execução às deliberações do conselho de Ministros para os Assuntos Económicos e às disposições da lei sobre matérias relativas ao planeamento económico.

O Presidente do Conselho pode delegar no Ministro de Estado Adjunto (Subsecretário de Estado para o Planeamento Económico) os poderes que entender convenientes para o desempenho das respectivas funções.

## 2.3 - Órgãos de estudo, informação e execução

Como órgãos de estudo, informação e execução de todas as medidas respeitantes aos Planos de Fomento, existem vários órgãos que sinteticamente passaremos a analisar.

### 2.3.1 - Comissão consultiva de política económica

Destinava-se, em princípio, esta Comissão a permitir que o Governo, através da audição dos representantes das diversas actividades cobertas pelos Planos de Fomento pudesse orientar-se na definição das linhas estratégicas do desenvolvimento económico do espaço português.

Dispõe o artigo 25º do Decreto-Lei nº 44 652 que a Comissão deve "assegurar a audiência efectiva dos interesses dos sectores de actividade dos diferentes territórios para a definição das grandes linhas de política económica nacional".

Em princípio, esta comissão deveria reunir-se pelo menos uma vez por ano, convocada pelo Presidente do Conselho, devendo nas reuniões debruçar-se sobre temas elaborados pelo Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos.

Nos termos de vários artigos do Decreto nº 44 652 na sua constituição entram individualmente de relevo dos quadros da administração pública, pessoas ligadas ao sector bancário, representantes da organização cooperativa, etc.

Acentue-se, no entanto, que não temos conhecimento de ter havido alguma reunião deste órgão.

### 2.3.2 - Secretariado técnico da presidência do conselho

Segundo o Decreto-Lei nº 49 909 é qualificado este serviço como destinado a preparar para apreciação do Governo os projectos dos planos de desenvolvimento económico e social assim como dos esquemas de realização da integração económica do espaço português, bem como prestar ao Conselho de Ministros para os assuntos económicos, pelos estudos próprios que realize e pelo exame e coordenação das informações dos serviços dos ministérios competentes, apoio técnico, para a fundamentação e execução das respectivas decisões.

Nele se integram duas Direcções; a dos serviços de planeamento e a dos serviços de integração económica nacional.

Na primeira, existem três divisões: Planeamento global, sectorial e regional. Compete-lhes preparar os projectos dos planos de fomento nacionais e examinar os programas de desenvolvimento de cada um dos territórios portugueses.

A segunda, tem como atribuições propor ao Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos as iniciativas destinadas a realizar a progressiva integração económica dos diversos territórios nacionais e unificação dos mercados portugueses, fiscalizar o cumprimento da legislação sobre integração, etc.

### 2.3.3 - Comissão interministerial de planeamento e integração económica

Esta Comissão, presidida pelo Director-Geral do Secretariado Técnico e constituída por representantes "dos departamentos ministeriais, serviços e entidades aos quais cabe executar, financiar ou fiscalizar os empreendimentos inscritos nos planos de fomento nacionais e regionais e as medidas de integração económica do espaço português", tem como atribuição essencial a articulação entre o Secretariado Técnico, os Ministérios e as Províncias Ultramarinas.

Existe na Comissão um Plenário e os Grupos de Trabalho. Nos Grupos de Trabalho, têm assente delegados quer dos diversos ministérios quer do sector privado, assim como dos organismos cooperativos.

No decurso dos trabalhos preparatórios do IIIº Plano de Fomento, foram organizados 19 grupos de trabalho, uns para o planeamento outros para a integração económica nacional.

### 2.3.4 - Órgãos de planeamento sectorial

Funcionam nos diversos Ministérios, ou na sua dependência, Gabinetes de Estudo e Planeamento que têm funções não só de apoio à política do Ministério em que se enquadram, mas também relevantes atribuições no planeamento sectorial.

### 2.3.5 - Órgãos de planeamento para o ultramar

No Decreto-Lei nº 44 652 foi determinada a criação de cada Província Ultramarina de uma comissão técnica de planeamento e integração económica.

A Lei Orgânica do Ultramar e o Decreto nº 45 259 que deu execução a esta iniciativa, instituiu as chamadas Comissões Técnicas, na dependência directa dos Governadores dotando-se de extensas atribuições no que respeita quer à preparação e execução dos planos de fomento no âmbito provincial quer à evolução dos pagamentos interterritoriais e integração da província no espaço económico português.

### 2.3.6 - Órgãos de planeamento regional

Pelo Decreto-Lei nº 48 905 de 11 de Março de 1969 foram criadas as Comissões de Planamento.

A criação destas Comissões representa sem dúvida uma inovação quer em termos administrativos quer em termos de planificação económica. No capítulo que se segue, debruçar-nos-emos sobre os Decretos nº 48 905 e 49 364 que as constituem e regulamentam.

CAPITULO V - QUADRO INSTITUCIONAL DO PLANEAMENTO REGIONAL  
EM PORTUGAL: AS COMISSÕES DE PLANEAMENTO RE-  
GIONAL

## 1. INTRODUÇÃO

No Código Administrativo (versão de 1936) conferia-se à hoje extinta autarquia local - Província - atribuições de fomento regional e coordenação económica (além das de cultura e assistência).

De facto, competia à Junta de Província, promover inquéritos sobre a economia provincial e estudar planos de melhoramento regionais, com vista, nomeadamente, à harmonização dos interesses das actividades económicas mais importantes existentes na área que administrativamente lhe competia. Não esqueçamos que neste período - a norma era incluída no Código Administrativo de 1936 - vigorava a lei de Reconstituição Económica. Portanto, as acções porventura animadas por este órgão, seriam essencialmente ligadas aos planos administrativos então em realização no nosso país. Não se tratava, como em capítulo anterior esclarecemos, de acções de planeamento no sentido que hoje possui esta palavra na teoria económica.

As Juntas Provinciais não desempenharam as funções para que tinham sido criadas. Estamos convencidos que o elemento determinante terá sido a falta de participação das populações locais que, por este ou por aquele motivo, não terão aderido ou mesmo não terão sido chamadas a aderir. Porventura não terá existido também por parte das juntas uma tentativa de animação dos interesses locais que tornasse atractiva a participação das populações. A vizinhança da 2ª Grande Guerra, a inexistência de órgãos coordenadores e também de um consenso realista sobre a planificação num sistema económico de concorrência, terá motivado talvez que nem os poderes públicos nem as populações encontrassem nas Juntas de Província o embrião do que podia vir a ser o desenvolvimento regional. Lembremo-nos que o regionalismo como programa económico só toma forma e adquire consistência depois da 2ª Grande Guerra. Antes só encontramos alguns estudos valiosos de técnicos com um relevante papel na análise económica. Porém, a adesão dum opinião pública local interessada em construir um futuro através dum plano, é fenómeno relativamente recente.

Diria mais tarde o Prof. Marcelo Caetano que "As províncias morreram não por serem úteis ou inúteis, mas por não terem encontrado quem, nos órgãos locais ou no Governo, lhes desse corpo e alma".

Em 1959 a Província sai dos quadros da nossa organização administrativa. Substitui a província o DISTRITO que não ficou porém com atribuições comparáveis às que tinha a primeira em matéria de desenvolvimento económico regional.

Nesta altura, em França, os comités regionais de expansão económica tinham já alicerçado as suas bases desencadeando um movimento que penetrou profundamente na opinião pública da época e alicerçando uma prática de planeamento onde os interesses locais eram ouvidos. Note-se que, em França, logo no pós-guerra as iniciativas privadas é que desencadearam esta participação regional, facto que se compreende se tomarmos em consideração as necessidades de reestruturação da economia francesa.

No princípio da década de 60, as novas iniciativas em matéria administrativa regional são francamente timidas. Previu-se em 1961 a criação dum Junta de Planeamento Regional, na dependência do Ministério da Economia. A Câmara Corporativa emitiu em 3 de Dezembro de 1962 um parecer favorável sobre esta iniciativa considerando que o projecto era inovador e revestia um interesse fundamental para a economia portuguesa. Considerava, porém, no seu parecer que os órgãos a criar deveriam possuir autonomia. Perfilhava-se desde modo o princípio da descentralização dos órgãos encarregados de preparar e executar os planos regionais que, todavia, deveriam ser coordenados pelo Secretariado Técnico, posição contrária à do projecto.

Foi a posição da Câmara que prevaleceu e a projectada Junta de Planeamento Regional nunca foi instituída. Mais tarde, o decreto-lei nº 46 909 criava na Direcção de Planeamento do Secretariado Técnico a já referida Divisão de Planeamento Regional que logo deu início aos estudos com base nos quais acabaria por ser definida a divisão administrativa do território para o planea

mento regional. A essa mesma divisão do S.T.P.C. ficou ainda a competir a preparação dos projectos de planos regionais de fomento - (nisto, o decreto-lei nº 49 909 afastou-se grandemente da orientação de descentralização perfilhada pela Câmara Corporativa) - e a sua coordenação, que deverá ter em conta a integração dos planos nacionais e, ainda, o acompanhamento da respectiva execução.

O mesmo decreto-lei atribuiu ainda competência ao Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos para definir as regiões que deveriam ser o objecto de planos regionais, assim como para instituir os órgãos locais encarregados de recolher e preparar informações destinadas à sua elaboração, de assegurar a representação local nos grupos de trabalho (da CIPIE) e a ligação com o Secretariado Técnico e outros Ministérios.

Finalmente, é com o decreto-lei nº 48 905 de 11 de Março de 1969 que são realizados estes princípios.

## 2. AS COMISSÕES DE PLANEAMENTO REGIONAL

Com a publicação do Decreto-Lei nº 48 905 de 11 de Março de 1964 foram finalmente criadas as Comissões de Planeamento, às quais foram reservadas funções de extrema importância na planificação regional.

No preâmbulo do citado Decreto-Lei, podemos ler que no IIIº Plano de Fomento foram "inseridas as orientações fundamentais a que devia obedecer o planeamento regional, no que respeita aos objectivos, delimitações e caracterização das regiões, linhas gerais de desenvolvimento de cada região e orgânica de planeamento a instituir". De acordo com estas orientações e os princípios definidos no IIIº Plano, procurou-se "institucionalizar, por via legal, uma orgânica adequada ao início da realização da política regional definida naquele documento".

Para esse efeito, consideram-se vários princípios a que deve obedecer o enquadramento institucional dessa acção de planificação regional:

- a) "Colaboração das autoridades regionais nas várias fases de preparação do plano da sua região, acompanhando e dinamizando posteriormente a sua execução;
- b) Consulta dos interesses locais, tanto no sector público como do sector privado, nas diversas fases do planeamento;
- c) Coordenação regional dos serviços técnicos dos vários Ministérios com competência local;
- d) Articulação técnica dos planos regionais a nível nacional permitindo a sua compatibilização global e sectorial".

Com base nestes princípios procurou-se estruturar um órgão consultivo regional mais tarde denominado Comissão de Planeamento Regional.

No articulado do Decreto-Lei nº 48 905, a primeira questão a ser considerada foi a divisão administrativa do território, apoiada em estudos realizados aquando da constituição da Divisão de Planeamento Regional no S.T.P.C.. Não vem de momento a propósito analisar o modo como se chegou às actuais divisões, interessa sim referir que se dividiu o continente em 4 regiões, cada uma das quais subdivididas em duas sub-regiões; os arquipélagos dos Açores e da Madeira deram origem a duas regiões.

Em cada uma destas regiões foram criadas as Comissões de Planeamento.

Seguidamente, o articulado do Decreto-Lei nº 48 905 estabelece no seu Artigo 4º as atribuições das Comissões e que são:

- a) "Coordenar a expressão dos elementos representativos da região quanto às necessidades e aspirações respeitantes ao seu desenvolvimento económico e social;
- b) Colaborar na preparação dos respectivos planos de desenvolvimento e no acompanhamento da sua execução;
- c) Promover a coordenação, para os mesmos efeitos, dos meios de acção regional".

As atribuições da comissão como podemos verificar são realmente vastas.

Notemos que no articulado do citado Decreto-Lei, não estão previstos órgãos que possibilitem às Comissões todo o desenvolvimento de um trabalho como por exemplo o "promover a coordenação ... dos meios de acção regional".

De facto, para além dos diversos serviços públicos terem uma obrigação legal de apoiar tècnicamente as comissões e de lhes prestarem as informa-

ções pedidas, não se vislumbra como poderá ser organizado todo o trabalho de síntese dessas informações e apoio técnico prestado, de modo a que, com utilidade e rentabilidade, se vão desencadeando as acções necessárias à intensificação da vida económica regional.

Por outro lado, a animação dos "elementos representativos" da região no sentido de participarem na tarefa do planeamento é, em princípio, tarefa extenuante sem órgãos técnicos de apoio, "convertendo a expressão dos elementos representativos da região" em projectos aptos a serem inseridos nos planos de fomento, através duma justificação e análise com base nas informações estatísticas de carácter económico disponíveis.

No domínio das atribuições, omite o legislador qualquer referência em relação a aspectos financeiros. Tem-se presente que a nossa experiência em matéria de audição e planificação regionais começa a bem dizer agora, o que justifica concerteza as preocupações usadas nesta matéria. No entanto, estando os organismos interessados no planeamento regional atentos, determinarão concerteza que a omissão feita de atribuições no domínio financeiro às Comissões, poderá comprometer todo o seu trabalho de animação das forças vivas regionais, se entretanto o esforço desenvolvido agora não fôr apoiado por uma acção que o vivifique.

Sobre a constituição das Comissões, não queremos deixar de salientar o Artigo 11º, na medida em que claramente personalisa a região. De facto, ao considerar-se que o presidente de cada Comissão é nomeado "de entre os cidadãos portugueses ... que residam na área da região, forem aí de reconhecido prestígio e possuam conhecimento qualificado dos seus problemas económicos e sociais", está-se a devolver os problemas da região à região, procurando nela os interessados no seu futuro através da dinamização da sua vida.

E uma inovação em relação à figura do prefeito da região francesa que conforme assinalámos sai dos quadros tradicionais da administração pública, o que tira representatividade à região.

### 3. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DA REGIÃO

É necessário para que um plano de desenvolvimento regional tenha dentro de si alguma realidade um suporte administrativo que congregue à sua volta os diversos interesses regionais.

Não basta projectar a criação de polos de desenvolvimento para estarmos perante uma tentativa de regionalização da planificação económica. É essencial de facto juntamente com essas projecções a criação de um quadro institucional vigoroso e eficaz.

Vejamos então os órgãos que se considerariam necessários instituir na Região (caso particular da Região Centro). Na generalidade dos casos, toda a administração se caracteriza pela existência duma tripla autoridade: um órgão deliberativo, um órgão executivo e um órgão consultivo. São três órgãos que devem colaborar estreitamente entre eles muito embora rigorosamente separados uns dos outros.

#### 3.1 - Assembleia regional: órgão deliberativo

Uma assembleia assegurando a representação dos interesses propriamente regionais é fórmula que nos parece pacífica como critério para a sua constituição.

Por interesses regionais o que deverá entender-se ?

Notemos que as opiniões políticas e os interesses profissionais estão representados a nível central em estruturas que consideramos próprias. É pois de afastar a ideia que uma assembleia regional deveria ser essencialmente política. Aliás, o poder político está devidamente representado nas Comissões de Planeamento através dos Governadores Civis ou seus representantes que podem assistir a todas as suas reuniões.

Deste modo, restam-nos os interesses regionais representados pela mancha das actividades económicas agrícolas, industriais e terciárias, assim como os representantes dos municípios, para além de outros.

Na constituição desta assembleia poderíamos ter membros nomeados, como por exemplo os presidentes dos diversos Grupos de Trabalho da Comissão, membros em representação dos diversos sectores de actividade que sejam relevantes na Região, dos Grémios, Sindicatos, de serviços públicos com competência local, ou quaisquer outras organizações com interesse no planeamento económico que realizem as suas funções na região e finalmente, membros eleitos por sufrágio universal. Considera-se que estes últimos membros deveriam ser representantes dos municípios da Região.

A assembleia regional funcionaria periódicamente, convocada pelo Presidente da Comissão de Planeamento, parecendo que em princípio deveria realizar duas ou três sessões anuais.

A sua competência, como órgão deliberativo, deveria limitar-se à análise das questões relativas à estratégia do desenvolvimento da Região, discutir e aprovar os Relatórios da Comissão e pronunciar-se <sup>sobre</sup> demais problemas relativos às questões económicas regionais.

Poderia eventualmente ser convocada a título consultivo afim de dar o seu parecer sobre quaisquer assuntos que a Comissão considerasse dever apresentar-lhe.

### 3.2 - A questão dos órgãos de execução do Plano

De acordo com o Decreto-Lei nº 48 905, o Presidente da Comissão de Planeamento possui somente poderes de animação e coordenação. Mas, a coordenação escapa-lhe, na medida em que não existem estruturas que a apoiem.

Considerava-se desse modo muito pertinente a criação, no âmbito da Comissão, dum órgão de coordenação e controle da execução do plano, cujas funções seriam essencialmente as de coordenar e controlar as acções dos diversos serviços públicos ou privados comprometidos em empreendimentos previstos nos planos e interessando à Região. Este órgão deveria ser dotado de alguns comandos jurídicos imperativos a fim de que a sua tarefa de controle e coordenação se pudesse exercer em toda a plenitude. Relativamente aos diversos serviços públicos existentes é um órgão que surge num plano horizontal, que promoveria reuniões entre esses serviços onde se analisariam no modo como as diversas acções de interesse regional e inscritas no plano estavam a ser cumpridas.

Outra função de importância fundamental, seria a de participar com os diversos ministérios interessados na gestão das dotações orçamentais afectas a projectos previstos nos planos de fomento, que tivessem a sua concretização no espaço administrativo da Região.

Este órgão, inserir-se-á no âmbito da Comissão de Planeamento sendo dirigido pelo Presidente.

Para além de órgãos de coordenação e controle, considerava-se necessário que órgãos, como o criado para Sines, que se destinam a executar um programa numa área geográfica bem determinada, ficassem dependentes das Comissões de Planeamento. No caso que analisamos, a Região Centro, propõe-se no Relatório de Propostas a criação de um Gabinete para a resolução dos diversos problemas agrícolas levantados pelo aproveitamento dos regadios no Distrito de Leiria. Este Gabinete deveria ficar, no caso de ser efectivamente criado, na dependência da Comissão na medida em que irá precipitar uma acção interessando de facto esta instituição de planeamento.

### 3.3 - Órgãos consultivos

Parece-nos pela leitura que fizemos do Decreto-Lei nº 48 905 de 11/3/1969 que as funções consultivas seriam atribuídas ao não regulamentado "conselho regional".

No entanto, no momento presente, os Grupos de Trabalho e os vogais da Comissão têm suprido com êxito a inexistência desse órgão, que não parece de importância prioritária implicando que nos debrucemos sobre esta questão.

Cabe no entanto dizer que se torna fundamental a existência dum corpo técnico de apoio aos diversos Grupos de Trabalho, que organize e sistematize inquéritos, trace os necessários incentivos e outras acções ligadas ao planeamento regional. São tarefas impossíveis de assegurar com a escassa dotação humana da Comissão.

### 3.4 - Objectivos a atingir com a dotação institucional das regiões

Parece ser pacífica a opinião de que a expansão económica não se pode realizar quando o seu suporte administrativo ou é inadaptado ou é demasiado estreito. Foi ideia que abordámos no capítulo anterior e que está, em certa medida, contida nas páginas do IIIº Plano de Fomento.

Como poderá então uma região com os condicionalismos da sua dimensão servir de enquadramento ao desenvolvimento económico ?

Foi questão que, muito embora já anteriormente abordada, importa considerar agora de novo. Considerámos que a expansão económica quer ao nível nacional quer ao nível regional é fundamentalmente determinada por duas condições: de um lado uma vida económica dinâmica, do outro o ordenamento das estruturas de apoio a essa vida económica que se procura dinamizar.

Entre regionalismo (como modo de participar na planificação) e a economia estabelece-se uma relação de interdependência recíproca. Se a actividade económica acelera de algum modo o processo de regionalização, esta, tende por ser lado a intensificar a actividade económica.

De facto, a actividade económica favorece o movimento de regionalização. A tendência geral à concentração económica que tem por corolário a especialização económica, chama necessariamente a região.

A regionalização intensifica a vida económica. O regionalismo, por exemplo no domínio agrícola, pode contribuir para uma melhoria das condições da produção através do desenvolvimento das infraestruturas e dos equipamentos, aumentando as terras cultiváveis e melhorando a qualidade dos produtos agrícolas.

Do mesmo modo, no domínio económico e comercial, o regionalismo ao oferecer um quadro adaptado às acções de planeamento, favorece o desenvolvimento dos polos de crescimento.

O regionalismo pode, em certa medida, contribuir para resolver as crises económicas encorajando o desenvolvimento harmonioso e equilibrado da produção e do consumo. De facto, em França no pós - guerra foram as regiões verdadeiras molas detonadoras duma política de reconstrução económica agregando os interesses locais numa acção conjunta de desenvolvimento.

A organização das estruturas institucionais onde se devem mover estas acções locais de desenvolvimento apareceu como uma necessidade. Foi assim que em França vários economistas se pronunciaram pela criação de sociedades regionais de expansão, que teriam essencialmente um papel de iniciativa, assim como a favor da criação de câmaras de comércio regionais.

Reinvidicou-se a descentralização do sistema bancário. Bancos regionais, caixas regionais de crédito agrícola, uniões regionais de caixas de aforro, tais foram as estruturas financeiras que tornaram possível o financiamento dos investimentos locais e regionais.

Esta a experiência francesa que nos parece indicar claramente um caminho a seguir compreendendo dois aspectos: de um lado, a intensificação da vida económica regional enquadrada em instituições regionais, do outro, a cria-

ção e desenvolvimento das estruturas de financiamento a que podemos chamar de apoio.

Para terminar, parece-nos ser ainda de referir o facto de um regionalismo puramente administrativo ser um regionalismo incompleto, votado à falência. Em boa verdade, repetir-se-ia a experiência das juntas Provinciais. É fundamental considerar, para além dos diversos aspectos já referidos, a problemática financeira da região. É necessário que as Comissões possam participar na gestão das dotações orçamentais atribuídas aos planos de fomento, à semelhança do que é praticado em França como se pôde verificar no Capítulo II. Esta participação que revestiria uma forma de controle de execução das acções planeadas, seria levada a efeito pelos órgãos de coordenação propostos.

CAPÍTULO VI - AS SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA

## 1. INTRODUÇÃO

O planeamento português começa com o Plano Intercalar de Fomento e continua pelo III Plano. Até ao aparecimento do Plano Intercalar as acções que poderemos classificar de planeadas não eram mais do que linhas gerais que a Administração Pública deveria procurar seguir. De facto, se passarmos em relação a nossa actividade nesta matéria de programação económica, podemos distinguir três fases.

Uma 1ª fase, que podemos chamar dos programas administrativos isolados, que vai de Maio de 1935 a Maio de 1950. Apareceu de facto neste período a Lei nº 1914 de 24 de Maio de 1935 intitulada Lei de Reconstrução Económica que fixava à Administração Pública grandes linhas de orientação. Procurava-se substituir a improvisação no aproveitamento dos recursos e disciplinar a dotação dos centros com abastecimento de águas entre outros empreendimentos. Tal programa devia ser executado em "15 anos e era limitado a certo número de investimentos públicos considerados de importância básica", sem no entanto enquadrar num "conjunto sistemático os empreendimentos e objectivos". Tratava-se, como escreve Marcelo Caetano no seu Manual de Direito Administrativo, de "nortear a aplicação das despesas extraordinárias do Orçamento Geral do Estado".

Conseguiu-se deste modo, que dado empreendimento cuja execução se prolongasse para além de um ano, tivesse no Orçamento Geral do Estado verbas suficientes ao seu total financiamento.

De entre as acções realizadas nesta fase, ao abrigo da lei de Reconstrução Económica, citam-se o plano de abastecimento de água às sedes dos concelhos (1944) e o plano rodoviário, também de 1944.

Com o Iº Plano de Fomento aprovado pela lei nº 2 058 em Dezembro de 1952 inicia-se aquilo que pode ser considerado como a 2ª fase do planeamento português. Afirma-se naquele plano ser ele apenas "restrito aos grandes investimentos a efectuar pelo Estado na agricultura, no reconhecimento mineiro, nas vias de comunicação e nos meios de transporte, e aos investimentos a fazer pelos particulares com o auxílio directo ou indirecto do Estado não só na agricultura e nos meios de transporte como nas novas indústrias e no desenvolvimento das existentes". Como objectivos essenciais salienta-se o aumento do nível de vida e a criação de novos empregos.

- I - Sociedades de Desenvolvimento Regional
- II - Sociedades de Ordenamento e de Equipamento Rural
- III - Sociedades de Equipamento

Nas páginas seguintes dá-se uma ideia dos principais aspectos estruturais e âmbitos de actuação destes tipos de organismos, com base nos ensinamentos de experiência existente em França.

## I - SOCIEDADES DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

1. As sociedades de desenvolvimento regional são sociedades anónimas, por acções, tendo por objectivo contribuir, sob a forma de participação no capital e, por empréstimos, para o financiamento das empresas industriais, comerciais, turísticas e agrícolas, cujo desenvolvimento se integra na política do ordenamento do território, em França.

São portanto, empresas de economia mista, constituídas sob a forma de sociedades anónimas de responsabilidade limitada, em que o Estado e outras entidades detêm a maioria do capital social.

Foram criadas, em França, pelo decreto nº. 55 876 de 30 de Junho de 1955.

Neste país, o objecto destas sociedades, primitivamente limitado a "participações no capital", foi alargado, pela lei de finanças de 29 de Dezembro de 1956, à atribuição de empréstimos, por 5 ou mais anos, às empresas nas quais tenham participação no capital. Podem, por outro lado, dar garantia aos empréstimos contraídos pelas referidas empresas.

As sociedades de desenvolvimento regional são, em França, concedidas importantes vantagens fiscais, sob a forma de isenções de taxas e de impostos.

Contam-se, actualmente em França, cerca de 15 sociedades de desenvolvimento regional, com um capital que ascende a perto de 135 000 000 N.F.

Em Portugal, estas Sociedades Técnicas teriam enorme importância se considerarmos a necessidade de actuar sobre áreas do território onde se impõe accionar os mecanismos de desenvolvimento através de projectos de valorização que, na generalidade dos casos, não atraem os capitais privados e também mediante a captação de poupanças locais e sua orientação para investimentos em projectos regionais.

Com este objectivo, os estatutos das empresas de economia mista (S.D.R.) a constituir deveriam prever:

1.1 - O âmbito territorial de acção (sub-região, bacias hidrográficas, bacias tectónicas - Cova da Beira, por exemplo).

1.2 - As formas de participação do Estado no capital da sociedade e na sua gestão, assim como a representação das C.P.R. nos seus órgãos.

1.3 - O âmbito de intervenção, mediante estudos e domínios de acção directa ou indirecta.

2. No que respeita a estes pontos, poderiam considerar-se os seguintes domínios:

2.1 - Realização de estudos técnico-económicos conducentes ao estabelecimento de programas de desenvolvimento regional e à fundamentação dos correspondentes projectos.

2.2 - Elaboração dos projectos que forem considerados prioritários, decorrentes da aprovação dada aos resultados dos estudos anteriores e que não se revelassem atraentes para a iniciativa privada.

2.3 - Participação financeira no capital de empresas locais (industriais, turísticas, etc..) de grande interesse regional e, também, concessão de empréstimos e de garantias para os empréstimos a contrair pelas referidas empresas, sempre que os empreendimentos objecto do seu campo de acção forem considerados de grande interesse económico e social para a região.

2.4 - Execução directa de empreendimentos de interesse para a região (infraestruturas, equipamentos económicos e sociais) que as entidades privadas não mostrassem grande interesse em executar, e outros domínios públicos, necessitando coordenação, tivessem dificuldade em executar cabalmente.

## II - SOCIEDADES DE ORDENAMENTO E DE EQUIPAMENTO RURAL

Estas sociedades existem em França sob a designação de "Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural" (S.A.F.E.R.) e foram criadas pela lei de orientação agrícola, de 5 de Agosto de 1960, com o objectivo de adquirir terras e explorações agrícolas livremente postas em venda pelos seus proprietários, assim como terrenos incultos, uns e outros destinados a serem objecto dos necessários melhoramentos fundiários, de reestruturação das explorações, para serem depois entregues a novos empresários agrícolas.

A finalidade destas Sociedades é pois a de intercalar entre o Estado e os indivíduos, organismos especializados capazes de comprar os terrenos disponíveis, reagrupá-los, proceder aos respectivos trabalhos de beneficiação fundiária e de ordenamento, para depois serem novamente cedidos a empresários agrícolas depois de reestruturadas as explorações.

Estrutura - As SAFER são sociedades de economia mista, de finalidade não lucrativa; a maioria dos lugares do respectivo conselho de administração deve ser atribuído aos representantes de organismos e colectividades locais, principalmente do meio agrícola, e a organismos públicos de nível nacional.

As Sociedades são objecto de um controle do Estado, o qual se exerce, seja através da aprovação a ser dada pelos Ministros de Economia e Finanças, e da Agricultura, para constituição da Sociedade, com definição da respectiva área territorial de acção, seja pela aprovação dada à eleição do presidente e nomeação de um director-executivo.

Cada Sociedade está ainda ligada ao Estado por uma convenção que, conjuntamente com a aprovação dos Estatutos, define as respectivas obrigações, nomeadamente o âmbito das operações e das responsabilidades da Sociedade.

São ainda nomeados, junto de cada Sociedade, dois Comissários do Governo, um representando o Ministro das Finanças e da Economia e outro o Ministro da Agricultura. Estes dois Comissários assistem às assembleias e reuniões

da respectiva SAFER a fim de poder controlar as actuações respectivas.

Por último, uma "Sociedade Central de Ordenamento Judiciário Rural" foi constituída para fornecer assistência técnica e assegurar uma coordenação das acções das SAFER regionais.

Meios de accção:

- a) No plano jurídico as SAFER dispõe de três meios de aquisição de terrenos de exploração agrícolas: - A compra amigável; a expropriação quando se trate de terrenos incultos; e o exercício do direito de opção sobre terrenos postos à venda.
  
- b) No plano financeiro as SAFER beneficiam da ajuda financeira do Estado; é certo que o respectivo capital social é nomeadamente constituído pelos contributos das organizações agrícolas aderentes, no entanto elas dispõem ainda de créditos de financiamento de origem estatal que revestem a forma de fundos de maneió destinadas a financiar sa compras de terreno e provenientes de empréstimos a longo prazo efectuados pelo Fundo de Desenvolvimento Económico-Social e pela Caisse G. de Dépotes et Consignations. Dispõem ainda de subvenções destinadas a cobrir os custos de beneficiação fundiária nas áreas de intervenção e que representam 50 - 80% do montante dos trabalhos.

No caso português estas sociedades poderiam, mantendo a mesma estrutura jurídica, revestir a forma de "Sociedades de desenvolvimento e de equipamento rural".

Poderiam actuar, em cada região de planeamento, em áreas prioritárias de intervenção que viessem a ser designadas pelas Comissões de Planeamento Regional.

Destinar-se-iam, fundamentalmente, à aquisição de terrenos em áreas de estrutura agrícola minifundiária e efectuariam as necessárias operações de melhoramento fundiários e de reestruturação fundiária por forma a racionalizar a estrutura das explorações agrícolas no sentido de constituir explorações economicamente viáveis. Poderiam executar, também, o conjunto de trabalhos de melhoramentos das infraestruturas rurais (principalmente caminhos rurais) no sentido de beneficiarem a respectiva zona de intervenção.

As explorações agrícolas, racionalmente implantadas e beneficiadas de um conjunto de melhorias, interiores à própria exploração, seriam postas à venda para novos e mais dinâmicos empresários, apenas pelo custo de aquisição dos terrenos acrescido da mais valia derivada dos trabalhos de beneficiação efectuados.

### III - SOCIEDADES DE EQUIPAMENTO

São sociedades de economia mista que foram criadas em França pelo Decreto nº 54 1121, de 10 de Novembro de 1954 para o "ordenamento de zonas industriais e de zonas de habitação

O seu principal objectivo é o da realização de trabalhos de execução de infraestruturas em determinadas áreas tendo em vista o seu guarnecimento com estabelecimentos industriais e a respectiva urbanização.

De entre os referidos trabalhos salientam-se as terraplanagens, a construção da rede viária, das redes de abastecimento de água, gaz e electricidade e da rede de esgotos.

Realizam, concomitantemente todo o plano de ocupação urbanística da zona em causa, afectando as diferentes parcelas de terreno quer às implantações industriais, quer às áreas residenciais e de implantação de serviços.

Estas sociedades beneficiam da ajuda dos fundos públicos, mediante a intervenção do Estado, quer no que respeita à concessão de empréstimos a longo prazo, quer no aval à obtenção de empréstimos junto das principais instituições financeiras nacionais.

A estrutura jurídica destas sociedades aproxima-se das anteriores, dando possibilidade a larga participação das colectividades locais, do tipo público e privado.

As transacções sobre os terrenos são de molde semelhante às apontadas para as SAFER.

Em Portugal teriam particular interesse no equipamento das principais áreas urbanas em cada Região de Planeamento. Assim, nos principais centros urbanos e nas zonas industriais definidas pelos respectivos planos directores, poderiam concretizar-se actuações do tipo das que foram indicadas a executar por Sociedades de Equipamento constituídas para o efeito.

Bibliografia

A. Virolle - Les sociétés de développement régional, 1965

J. Madec - Réflexion sur l'expérience des S.A.F.E.R.:  
Économie Rurale, Septembre de 1965

Pierre Bolle - Quermonne, Roig e outros - Administration traditionnelle  
et planification regionale, 1964

Jean-Luc Rodiguel - Les comissions de développement économique régionale  
in Revue Française de Science Politique Volume XVI  
Nº 3 Junho de 1966

Outras fontes: Obras, estudos e legislação citada do texto.

I N D I C E

|   | Pág. |
|---|------|
| INTRODUÇÃO .....  | 1    |
| CAP. I - SIGNIFICADO E OBJECTIVOS DA POLITICA REGIONAL .....  | 2    |
| CAP. II - QUADRO INSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO DAS POLITICAS REGIONAIS EM FRANÇA E NOUTROS PAISES EUROPEUS ..... | 12   |
| CAP. III - A POSIÇÃO DA C.E.E. EM RELAÇÃO AOS PROBLEMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL .....                         | 47   |
| CAP. IV - QUADRO INSTITUCIONAL DO PLANEAMENTO PORTUGUÊS .....   | 53   |
| CAP. V - QUADRO INSTITUCIONAL DO PLANEAMENTO REGIONAL EM PORTUGAL: AS COMISSÕES DE PLANEAMENTO REGIONAL .....     | 62   |
| CAP. VI - SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA .....  | 75   |
| BIBLIOGRAFIA .....  | 85   |

