

01/67

A REGIÃO CENTRO NO LIMIAR DOS ANOS 80

Por: Manuel Carlos Lopes Porto



Agosto 1980

## Índice

1. Introdução .....	3
2. Os desequilíbrios regionais .....	5
3. A estrutura produtiva da Região .....	9
4. Potencialidades da Região .....	15
5. Condições de progresso .....	20

## 1. Introdução

Poder-se-ia pensar que num país como Portugal, de pequena dimensão, sem grandes regionalismos e com acentuada interpenetração entre todas as suas partes, não teria muito sentido proceder a compartimentações, quer para efeitos de análise quer com o objectivo de propor e aplicar medidas de desenvolvimento económico e social.

A ausência de uma perspectiva espacial teria toda via desde logo a limitação de ocultar as graves e progressivas assimetrias existentes, com efeitos indesejáveis tanto no bem-estar imediato das pessoas residentes nas áreas mais desfavorecidas como nas perspectivas de crescimento e desenvolvimento do conjunto do país. Por outro lado, a necessidade de consideração de regiões, pelo menos para efeitos de planeamento e acompanhamento da sua execução, é reconhecida expressamente desde há mais de uma década, como modo de se conseguir um desenvolvimento mais harmónico e mais rápido, tirando-se o maior proveito possível de todas as potencialidades humanas e materiais espalhadas pelo território português.

Os inconvenientes dos desequilíbrios regionais e a necessidade de promover rapidamente um progresso mais harmónico tornar-se-ão particularmente sensíveis com a integração plena do país na Comunidade Económica Europeia. Voltando a ser completamente afastadas restrições à entrada de trabalhadores nos países mais ricos da Europa, poderá verificar-se um ressurgimento maciço do fenómeno emigratório, com inconvenientes

que ultrapassarão provavelmente os benefícios conseguidos. Verifica-se, por outro lado, que a total abertura do nosso país poderá ter especiais riscos precisamente nas zonas mais pobres, quase circunscritas a uma agricultura ineficiente e a uma estrutura empresarial débil, que não poderão competir no amplo mercado a que ficamos abertos. Não havendo alternativa conveniente para a integração europeia, torna-se por isso premente a necessidade de nos fortalecermos regionalmente, para o que aliás poderemos beneficiar de apoios da própria Comunidade, hoje em dia já muito sensibilizada para os riscos e os malefícios dos desequilíbrios espaciais.

## 2. Os desequilíbrios existentes

Com 17 965,98 km<sup>2</sup>, a Região Centro (v.mapa I) ocupa 20,3% do território continental do país(1). Dois ou três indicadores serão suficientes para mostrar a situação de desfavorecimento em que ela se encontra.

Assim, segundo estimativas feitas na Comissão de Coordenação com base em dados do recenseamento eleitoral, vivia nela em 1979 18,1% da população do país, resultando por sua vez das Estatísticas Industriais que nela era produzido em 1977 16,8% do valor acrescentado bruto da indústria transformadora.

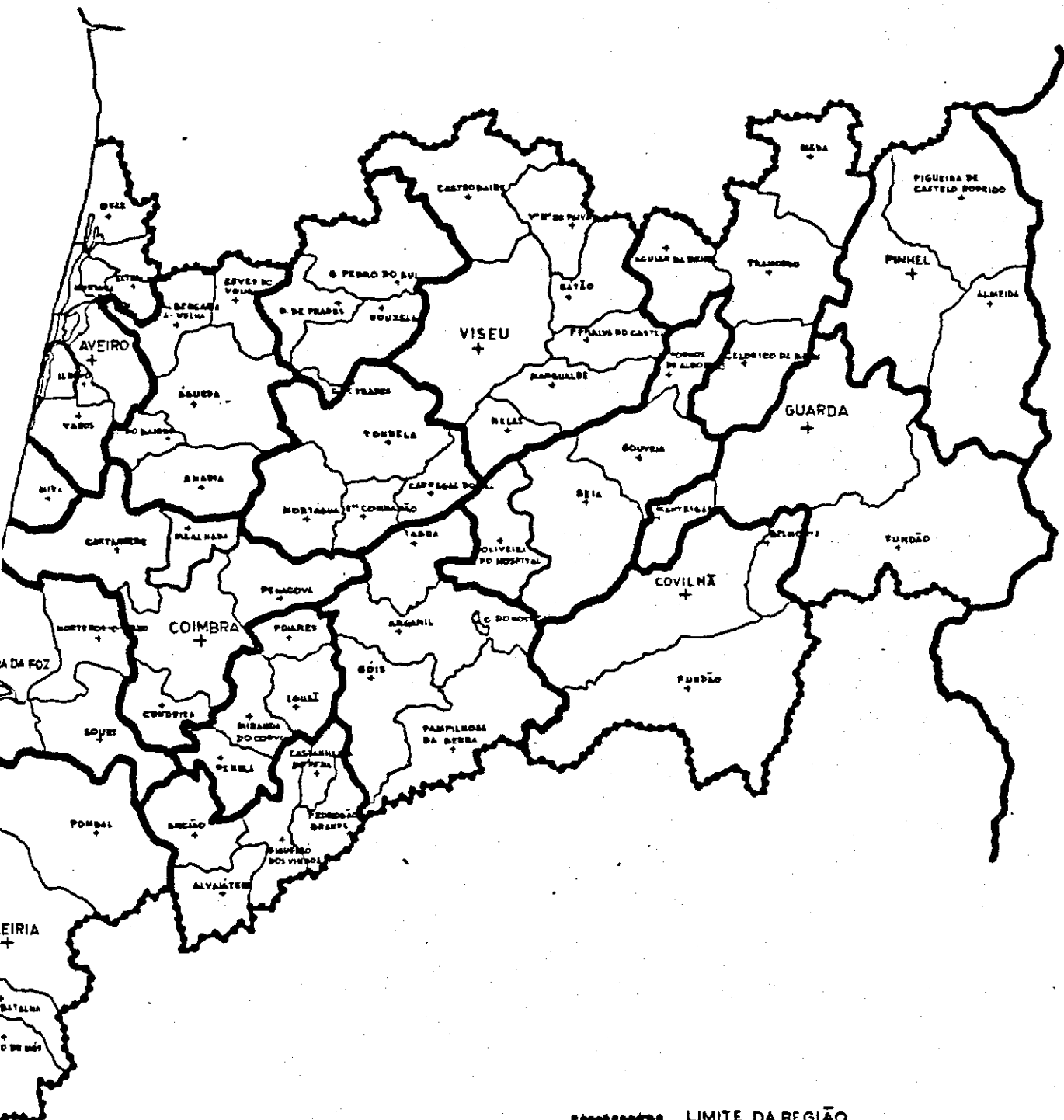
Para além deste atraso no contexto do país, a Região Centro caracteriza-se por grandes desequilíbrios internos. Não pode naturalmente esperar-se, nem será talvez desejável, que uma região seja uniformemente desenvolvida. Mas no caso da Região Centro os desequilíbrios existentes acabam por se traduzir fundamentalmente por uma diferença acentuada entre o interior, mais atrasado e não conseguindo fixar a sua população, e um litoral que, embora com alguns pontos a requerer uma atenção especial, se mostra em muitos casos com um dinamismo digno de registo no contexto português. Ocupando os 11 agrupamentos mais do interior (com sedes em S. Pedro do Sul, Viseu, Trancoso, Pinhel, Santa Comba Dão, Seia, Guarda, Lousã, Arganil, Figueiró dos Vinhos e Covilhã) cerca de 69,1% da região actualmente delimitada, estima-se que viviam neles em 1979 apenas 48% dos habitantes. Os 44 concelhos desses agrupamentos do interior perderam população de 1960 para 1970, num total de 164 564

---

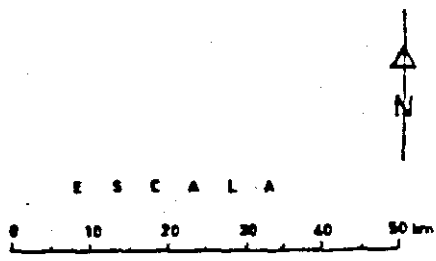
(1) Não tendo sido ainda criadas nem as Regiões Administrativas nem as Regiões Plano previstas na Constituição de 1976 (artigos 238º, nº 1 e 95º, respectivamente), considera-se neste artigo a Região Centro delimitada pelo decreto-lei nº 494/79, de 21.12. para efeitos de actuação da respectiva Comissão de Coordenação.

# REGIÃO CENTRO

## CONCELHOS E AGRUPAMENTOS DE CONCELHOS



- LIMITE DA REGIÃO
- DE AGRUPAMENTO DE CONCELHOS
- " " CONCELHO



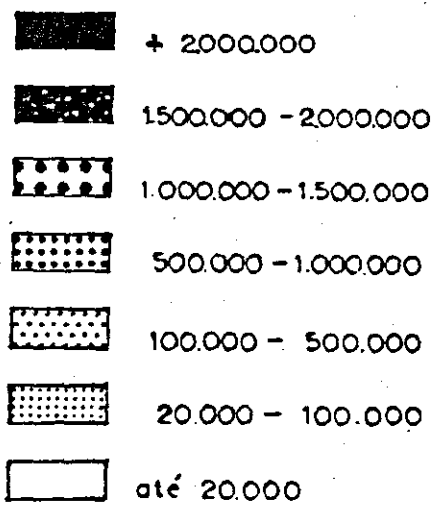
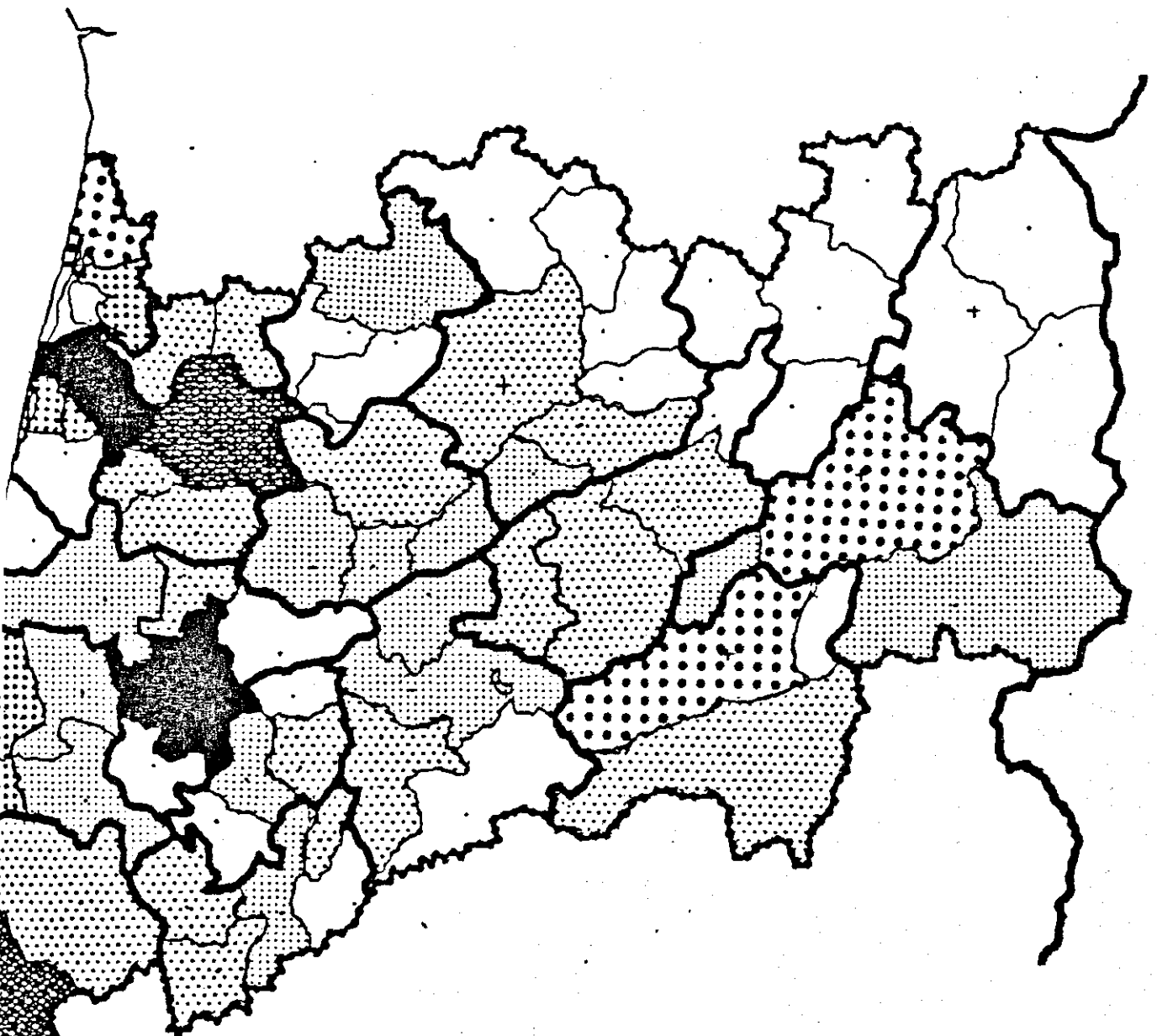
peçoas (18,4% do que havia) estimando-se que em 10 deles tenha continuado a haver perda desde então até aos nossos dias.

Para esta situação, além de outros factores, muito contribuiu a emigração que se verificou para o estrangeiro, principalmente a partir dos anos 60: 224 712 peçoas até 1975, correspondendo a 13,76% do total da população no primeiro daqueles anos, tendo a emigração sido de um modo geral mais acentuada dos concelhos mais do interior.

A evolução populacional que ocorreu é por sua vez efeito e causa de uma estrutura produtiva desequilibrada, conforme se pode ver exemplificativamente no mapa II, com os dados concelhios do valor acrescentado bruto na indústria transformadora. Numa comparação sumária do litoral com o interior, pode salientar-se que em 1977 as empresas dos referidos 11 agrupamentos mais do interior haviam contribuído apenas com 24% para o valor acrescentado bruto da indústria regional.

VAB NA INDUSTRIA TRANSFORMADORA

- 1 9 7 7 -





### 3. A estrutura produtiva da Região

De acordo com os últimos dados disponíveis para todos os sectores, que são de 1970, o produto interno bruto (PIB) da Região Centro era de 30,06 milhões de contos, correspondendo a 18,3% do PIB do Continente português. Para o PIB da região o sector primário contribuía com 20,18%, o secundário com 53,42% e o terciário com 18,41%.

O sector primário contibuía então com 22,6% para o total do sector no Continente, com particular relevo para alguns produtos da agricultura, silvicultura, pecuária e pesca, conforme pode ver-se nos quadros I e II.

## Agricultura, Silvicultura e Pecuária

1970

(milhares de contos)

	Valor da Produção	% na Região	% no Continente
<u>Produtos vegetais</u>	1 978 217	31,35	17,80
Cereais	471 911	7,47	17,92
milho	263 978	4,18	32,56
arroz	74 091	1,17	18,09
centeio	67 755	1,07	28,02
...	...	...	...
Legumes e tubérculos	516 676	8,18	31,92
Vinho	468 266	7,42	12,97
Azeite	107 170	1,78	9,85
Frutas, hortícolas, etc.	404 849	6,42	21,48
...	...	...	...
<u>Produtos florestais</u>	1 180 751	18,71	32,47
Madeiras e lenhas			
pinheiro	725 798	11,50	45,70
eucalipto	102 488	1,62	19,90
castanheiro	72 450	1,14	28,41
Resinas e c. tanantes	254 434	4,03	64,25
...	...	...	...
<u>Produtos animais</u>	2 492 520	39,50	27,28
Carnes - animais de abate	1 433 361	22,71	25,38
gado bovino	579 085	9,17	21,92
gado caprino	16 152	0,25	26,82
gado suíno	710 035	11,25	31,11
gado ovino	115 695	1,83	18,08
...	...	...	...
Carnes - animais de capoeira	323 865	5,13	26,99
Leite	361 144	5,72	23,45
Ovos	335 949	5,32	59,06
Lã	32 994	0,52	18,09
...	...	...	...
<b>Total</b>	<b>6 309 633</b>	<b>100,00</b>	<b>17,96</b>

Fonte: INE, Repartição Regional do Produto: Ensaio para 1970

Verifica-se pelo quadro I o grande relevo dos produtos florestais no contexto do continente (32,47%), com particular destaque para o pinho (45,70%) e os produtos resinosos (64,25%), apesar de estar florestada apenas cerca de metade da área com potencialidade para tal. Igualmente os produtos animais ocupam posição de especial relevo (27,28%), com destaque para os ovos (59,06%), o leite (23,45%), o gado suíno (31,11%), o gado caprino (26,82%) e os animais de capoeira (26,99%). São também de assinalar as percentagens representadas por alguns produtos vegetais, como o milho (32,56%), o centeio (28,02%), os legumes e tubérculos (31,92%) e as frutas, hortícolas, etc. (21,48%).

Dentro da região o maior valor económico cabe toda via à pecuária, com 39,5%, tendo também os produtos vegetais em tretanto maior valor global (31,35%) do que os produtos florestais (18,71%).

Igualmente na pesca, considerando apenas os portos onde ela pode ser feita em moldes não artesanais (na região, Aveiro e Figueira da Foz), a Região Centro se encontra numa posição acima da média (21,9%), conforme pode ver-se no quadro II.

#### Quadro II

Pesca (Portos de Aveiro e da Figueira da Foz)  
1978  
(Toneladas)

	Valor des carregado	% na Região	% no Continente
Bacalhau	21 918	41,36	72,6
Sardinha	11 375	21,47	13,61
Outros peixes marinhos	19 129	36,10	16,34
...	...	...	...
Total	52 989	100,00	21,9

Fonte: INE, Estatísticas das Pescas, 1978

Constata-se assim o enorme peso da Região Centro, muito em particular do porto de Aveiro (contribuiu só ele com 20 842 das toneladas descarregadas), na pesca do bacalhau, não devendo todavia deixar de se assinalar a diminuição absoluta que tem havido ao longo dos últimos anos, a par de uma tendência no sentido da aproximação da tonelagem descarregada de "outros peixes marinhos". Assim, em 1970 haviam sido descarregadas 38 842 toneladas de bacalhau, ou seja, quase o dobro do que em 1978, representando essa pesca 60,65% do total da pesca da Região Centro. Por sua vez, nesse mesmo ano de "outros peixes marinhos" haviam sido descarregadas 12 689 toneladas, portanto bem menos do que em 1978, representando 19,81% do total da região. Já a sardinha tem mantido uma posição mais estável tanto em termos absolutos como percentuais.

Nas indústrias extractivas também o papel da região é de apreciável relevo, com 21,9% do valor total do Continente, em 1970.

Passando para a indústria transformadora, foi já referido atrás que em 1977 o seu valor acrescentado bruto correspondia a uma capitação abaixo da média do Continente. Pode ver-se no quadro III que apenas a indústria dos minerais não metálicos, que é a indústria mais representativa da região (24,1%), sobressai de maneira muito saliente no conjunto do Continente (41,4%), seguida, a grande distância, pelo material de transporte (20,7%) e pelo papel, artes gráficas e edição de publicações (18%).

## Quadro III

## Indústria Transformadora

1977

(milhares de contos)

	Valor acres- centado bru- to (VAB)	% na Região	% no Continente
Alimentação, bebidas e tabaco	2 399 129	11,67	11,77
Texteis do vestuário e do couro	358 167	17,42	14,23
Da madeira e da cortiça	1 198 616	5,83	15,95
Papel, artes gráficas e edições de publicações	1 848 190	8,99	17,94
Química, derivados de pe- tróleo, carvão, borracha e plástico	2 314 017	11,25	15,62
Minerais não metálicos com exceção de deriva- dos de petróleo e carvão	4 949 968	24,07	41,44
Metalúrgicas de base	465 708	2,26	13,82
Fabricação de produtos me- tálicos e de instrumentos profissionais e científi- cos	1 091 254	5,30	14,02
Fabricação de máquinas	535 551	2,60	5,10
Construção de material de transporte	2 159 204	10,50	20,75
Transform. diversa	14 217	0,07	2,75
<b>Total</b>	<b>20 557 525</b>	<b>100,00</b>	<b>16,76</b>

Fonte: INE, Estatísticas Industriais, 1977.

Tanto na construção e obras públicas como na elec-  
tricidade, gás, água e serviços de saneamento tem sido muito se-

cundária a posição da Região Centro, expressa em valores que, relativamente ao conjunto do Continente, eram em 1970 de 7,9% e 9%, respectivamente.

Importa salientar, por fim, em boa parte como explicação para os valores acabados de referir, a pequena expressão do sector terciário em geral: 9,06% em 1970. Trata-se de índice sintomático de um sistema centralizadoríssimo, que foi concentrando na capital ou atraindo a ela uma máquina pesadíssima, embora pouco eficiente, e uma multiplicidade de serviços. No ano em referência cabia à Região Centro apenas 3,2% do PIB dos serviços recreativos, 7,04% dos transportes e comunicações, 7,8% do comércio por grosso e de retalho, 8% dos restaurantes, hotéis e actividades similares, 10,4% da administração pública, 10,5% dos bancos e outras instituições financeiras, seguros e operações sobre imóveis e 13,8% da saúde. Verifica-se que só na educação a região tem um papel nitidamente mais significativo, com 18%, devendo destacar-se aqui, também por razões qualitativas, a Universidade de Coimbra.

#### 4. Potencialidades da Região

Não obstante o papel que a Região Centro já actualmente desempenha, parece seguro que existem nela potencialidades capazes de fazer reduzir de forma substancial a situação de atraso e desequilíbrio em que se encontra.

Numa tentativa de sistematização, pode começar por se salientar que as potencialidades existentes se revelam ao nível dos diferentes factores de produção.

Assim, verifica-se que a região está particularmente bem dotada em alguns recursos naturais, como é o caso dos minerais não metálicos, em quase todo o litoral, e de uns quantos minerais metálicos em alguns pontos do interior; em recursos florestais, que poderão ainda ser incrementados, talvez para o dobro, com grande interesse económico, na maior parte da sua superfície; em recursos agro-pecuários, em particular aproveitando as obras de regadio que estão em curso na Cova da Beira e no Baixo Mondego; em recursos da pesca, designadamente aproveitando a nova Zona Económica Exclusiva da nossa costa e o apoio que poderá ser dado com a melhoria dos portos de Aveiro e da Figueira da Foz; e, por fim, em recursos energéticos, designadamente no campo das energias renováveis, de particular interesse num tempo em que se acentuam os riscos e os inconvenientes da dependência excessiva relativamente ao exterior.

Também em termos de mão-de-obra a Região Centro se apresenta com condições particularmente favoráveis. Embora não se conheçam dados recentes, parece seguro que no sector primário continua a trabalhar uma percentagem exagerada da população activa, mesmo tendo em conta as condições da região e o modelo

não demasiadamente capital-intensivo que deverá ser seguido no sector. Trata-se de um excedente que, com políticas de formação adequadas e breves períodos de apredizagem, a experiência mostra poder adaptar-se com facilidade ao trabalho industrial. Deve acrescentar-se, por seu turno, um contingente de pessoas regressadas ou que pretendem regressar de outros países, com formação e dinamismo que muito poderão contribuir para a promoção das suas terras de origem. Reconhecendo-se em qualquer caso a necessidade de incrementar a formação e a qualificação profissionais, também neste campo as condições da região se revelam favoráveis, tendo em conta não só os estabelecimentos já existentes, a todos os níveis, como as possibilidades que eles proporcionam para colmar as lacunas que ainda se verificam. Tudo aponta, ao fim e ao cabo, para que a região se adeque a este propósito aos perfis industriais - sectores de mão-de-obra intensiva mas medianamente qualificada, além dos ligados ao aproveitamento de recursos naturais - em que, no contexto europeu, Portugal parece ter vantagem relativa. Trata-se aliás de sectores, como o das metalomecânicas, o do material de transporte, e outros, que em algumas zonas da região têm tido um comportamento muito favorável, designadamente na competitividade externa, estando a mão-de-obra a revelar-se particularmente apta para as produções em causa.

Também do ponto de vista da formação de capital a Região Centro parece revelar condições satisfatórias. É certo que nela se verificam, tal como em outras zonas, deficiências no investimento. Parece todavia claro que tal acontece, não tanto devido à limitações de aforro, mas principalmente devido à inexistência de mecanismos capazes de o canalizar para o aumento da capacidade produtiva da região. No que respeita ao aforro interno, verifica-se que em grande parte é canalizado, através do sistema bancário, das zonas menos favorecidas para os centros mais dinâmicos do país. Por outro lado, muitas das remessas enviadas



por emigrantes das zonas menos favorecidas são aplicadas nas regiões mais expansivas, quer directamente quer também através do sistema bancário ( 2 ), quando seria do seu interesse aplicá-las, sempre que possível, nas zonas de onde saíram e onde terão em muitos casos vontade de voltar a viver e a trabalhar. Trata-se de situação que poderá ser substancialmente alterada com a introdução de mecanismos adequados, em particular com a criação das tão desejadas sociedades de desenvolvimento regional. Tal não exclui, naturalmente, a necessidade e a vantagem de continuar a contar com o incremento do investimento público, estadual e autárquico, e com o incremento do investimento estrangeiro, público e privado, o qual até à data se tem mostrado de um modo geral conforme aos interesses regionais.

Também do ponto de vista da localização a Região Centro oferece condições particularmente vantajosas. Estando localizada em boa parte entre os dois principais centros consumidores do país, constitui local indicado para a instalação de indústrias fornecedoras de tais mercados, em especial indústrias de produtos perecíveis (designadamente produtos alimentares) ou de transporte muito oneroso. A região tem ainda facilidades de escoamento e recebimento de produtos por via marítima, através dos portos de Aveiro e da Figueira da Foz, quando se trate de transporte que deva ser feito em navios de pequena tonelagem. Trata-se de um meio de transporte com grande interesse relativamente à Europa, com cujos países é feito grande parte do comércio da região. Por fim, as ligações rodoviárias e ferroviárias da Região Centro com a Espanha e conseqüentemente com os outros países da Europa podem torná-la motivo de atracção para a implantação de empresas viradas para a exportação. Esta vantagem resulta mais notória nu

---

( 2 ) Tal parece-nos resultar claramente de cálculos sumários por nós feitos e apresentados em trabalhos anteriores (*Emigration and Regional Development in Portugal*", comunicação apresentada no "Seminário sobre problemas de emigración en los países del área mediterranea", Granada, 1977, e *"Migration, Remittances and the Development of Peripheral Regions"*, Conselho da Europa, Estrasburgo, 1980).

ma época em que o transporte rodoviário de porta a porta se revela muito atraente na concorrência, uma vez que com ele podem ser evitados importantes custos de transbordo. O interesse pelo interior da Região Centro poderá ser suscitado muito em especial junto de empresários de outros países, empenhados naturalmente na produção dos bens intermediários onde ela seja mais rentável, ainda que se trate de um país diferente. Na linha do que se disse acima, trata-se aliás de um tipo de bens para que parece dever apontar a especialização portuguesa. A localização da região, a par de inegáveis motivos de interesse paisagístico e cultural, que não valerá a pena enumerar, sequer exemplificativa - mente, torna-a também particularmente atractiva para a organização de circuitos turísticos, voltados tanto para o turismo interno como para o turismo externo, neste caso integrando os trajectos em circuitos mais amplos de visita ao país.

Deve salientar-se, em último lugar, um elemento humano imprescindível em qualquer tarefa de desenvolvimento. Trata-se do espírito de iniciativa e dinamismo empresarial, em muitos casos bem mais difícil de conseguir do que qualquer outro factor de produção. Ora, felizmente a Região Centro, dentro da posição de desfavor no contexto português, está relativamente provida a tal propósito. Desde logo, o distrito de Aveiro e parte dos distritos de Leiria e Coimbra são exemplos claros de meios onde a iniciativa privada, em muitos casos lutando contra obstáculos de muitas ordens, tem conseguido progressos assinaláveis, particularmente em indústrias que parecem indicadas para o desenvolvimento da região e do país. Mas o que nos parece estimulante na Região Centro é a circunstância de haver no interior zonas com uma capacidade de empreendimento talvez sem paralelo em qualquer outro ponto do interior do país. Poderemos citar a este propósito os casos da Covilhã, Seia, Gouveia, Oliveira do Hospital e ainda um ou outro mais. É certo que em algumas destas zonas se levantam problemas sérios, a requerer uma reestruturação profunda dos sectores produtivos, mas não pode deixar de se

reconhecer que a prática industrial e o inconformismo já existentes constituem trunfos muito importantes que poderão ser aproveitados.

## 5. Condições de progresso

Reconhecendo-se estas potencialidades, não poderá deixar de se estranhar o atraso relativo da região e o desequilíbrio existente dentro dela. Importará, por isso, encontrar as razões justificativas e os remédios adequados.

5.1. Um primeiro ponto que merece referência é a não consideração, até há poucos anos, dos desequilíbrios espaciais existentes no nosso país, e a conseqüente ausência de esforços de planejamento com vista a que eles fossem evitados ou pelo menos reduzidos.

Dois motivos poderão estar na base desta situação. Por um lado, alguns anos atrás os desequilíbrios espaciais não eram tão sensíveis e os indicadores estatísticos disponíveis não se mostravam capazes de dar uma imagem satisfatória da sua medida. Por outro lado, não se reconheciam ainda então do mesmo modo que hoje os inconvenientes dos desequilíbrios espaciais, conducentes, como se disse, a situações particularmente injustas para quem vive nas zonas mais desfavorecidas e mesmo à diminuição do bem-estar no conjunto do país, devido ao menos eficiente aproveitamento dos recursos disponíveis e às deseconomias externas verificadas nas zonas mais concentradas.

Verdadeiramente, só a partir do III Plano de Fomento, para 1968-73, se começou a dar relevo ao planejamento e desenvolvimento regionais, com esforços que tiveram seqüência quando da elaboração do IV Plano de Fomento, para 1974-79, e, de forma mais discutível devido ao processo centralizador pa-

ra que se retrogrediu, com a elaboração do Plano de Médio Prazo para 1976-80.

Com vista à elaboração de um plano regional para os próximos anos, tendo em conta de um modo muito especial os problemas da adesão à CEE e os auxílios financeiros que dela só assim poderão ser obtidos, a Comissão de Coordenação da Região Centro tomou a iniciativa de elaborar num curto espaço de tempo um documento de base intitulado "A Região Centro: Caracterização e Perspectivas de Desenvolvimento" (Coimbra, Junho de 1980). Constituiu uma limitação não se dispor de um plano de médio ou de longo prazo, onde uma estratégia regional deve naturalmente integrar-se. Mas o planeamento assim encetado pode revelar-se igualmente frutuoso e coerente, através de um processo iterativo, beneficiando o planeador nacional do que for sendo conhecido e proposto a nível regional, tal como a este nível se beneficiará do que for definido a nível central, onde deverão ser tomadas as orientações prevaletentes.

O processo encetado pela Comissão de Coordenação da Região Centro virá aliás a beneficiar já da nova legislação que veio regular e mudar o nome das Comissões de Planeamento Regional (o decreto-lei nº 494/79, de 21.12), criando dois novos órgãos, o Conselho Coordenador e o Conselho Consultivo. Da colaboração dos representantes regionais de outros ministérios e dos directores dos GAT's, como membros do Conselho Coordenador, resultarão por certo críticas e sugestões conducentes ao aperfeiçoamento e a uma maior pormenorização do documento elaborado. Por sua vez as Câmaras, representadas no Conselho Consultivo, podem ter um papel do maior relevo, completando ou criticando indicações feitas, exprimindo anseios e potencialidades que não foram detectados, dizendo em que medida o que é proposto se adequa à definição de uma estratégia de desenvolvimento em que se sintam devidamente integradas, por fim, empenhando-se posteriormente para que se traduza em realidade o que for projectado.

Além de dois volumes de "Caracterização", o documento consta de um terceiro volume com "Perspectivas de Desenvolvimento". Aqui se dá muito relevo às possíveis e desejáveis evoluções sectoriais e institucionais, mas além disso pretende-se detectar objectivos a seguir e procurar modelos de desenvolvimento adequados para o efeito. Entre estes dá-se particular realce, considerando-o desejável e realista, a um modelo que aponta para a manutenção ou mesmo algum acréscimo da população no interior, em termos absolutos, e para uma absorção dos excedentes fisiológicos no conjunto da Região Centro, em particular no seu litoral.

5.2. Parece-nos, contudo, que muito mais do que do aperfeiçoamento técnico deste ou outros documentos de planeamento, bem como do apoio político que possa ser dado através de mecanismos institucionais agora existentes, um desenvolvimento acentuado da Região Centro e um maior equilíbrio e expansão do nosso país dependerão da promoção de indispensáveis iniciativas institucionais, designadamente do afastamento de algumas peças burocráticas e centralizadoras ainda existentes e de um reforço claro do poder regional e local (3).

5.2.1. Devendo o desenvolvimento da Região Centro basear-se em grande medida na iniciativa dos seus cidadãos, não pode todavia esperar-se que seja suficiente para a aplicação do aforro que nela é criado ou que a ela pode ser atraído. Conforme referimos atrás, são particularmente avultadas as somas de remessas que, sendo desejo dos emigrantes aplicá-las na região, acabam por ser canalizadas para os centros de maior dinamismo.

---

(3) Cfr. Baptista Machado, "Participação e Descentralização", Revista de Direito e Estudos Sociais, Anos XXII, Jan-Dez., Nº 1-2-3-4; e M. Porto, "Situação e Perspectivas da Região Centro", Boletim Nº 6 - 1º Semestre de 1978 -, da Comissão de Planeamento da Região Centro.

São por isso de desejar esforços a fazer no sentido de responsabilizar o sistema bancário, levando-o a uma maior participação no desenvolvimento regional. A este propósito, seria de particular interesse a localização na Região Centro de gabinetes de estudo dos diferentes bancos.

Não julgamos todavia que o sistema bancário, mesmo melhorado ou reconvertido, seja capaz de constituir o elemento catalizador que se torna necessário para promover o desenvolvimento regional. Em muitas zonas mais desfavorecidas, muito mais importante do que a existência de aforros, é a existência de projectos atractivos e da iniciativa de investimentos fomentadores do desenvolvimento. Ora, os bancos não estão, pela sua própria estrutura, em condições de tomar a iniciativa de tais projectos e de depois os concretizar e acompanhar. A iniciativa de acções a empreender nas referidas zonas mais desfavorecidas, onde também não é de esperar a desejável iniciativa isolada de entidades privadas, terá de pertencer a entidades de economia mista, capazes de suscitar o interesse e a confiança de investidores privados e dotadas de capacidade técnica para inventariarem potencialidades, procederem a estudos de viabilidade, tomarem a iniciativa de empreendimentos e acompanharem mesmo a sua gestão, pelo menos durante algum tempo inicial.

Isto mesmo foi reconhecido pela Assembleia da República ao aprovar a lei nº 46/77, de 8.7., delimitadora dos sectores público e privado, ao prever, entre outras entidades com interesse para um desenvolvimento mais equilibrado do país (como é o caso das caixas económicas, das caixas de crédito agrícola e das instituições parabancárias, designadamente sociedades de investimento) a criação de sociedades de desenvolvimento regional. Como resulta do que se disse atrás, a estas, sendo sociedades de economia mista, deveria caber o papel de juntar os aforros e os esforços de entidades públicas e privadas, tomando

iniciativas adequadas para o desenvolvimento de algumas zonas menos desenvolvidas.

Acontece, porém, que a entrada em funcionamento das sociedades de desenvolvimento regional ficou dependente da publicação de legislação regulamentadora, a qual, nos termos da lei nº 46/77, deveria ter sido publicada no prazo de noventa dias a partir da publicação desta lei. Simplesmente, até à data nada foi publicado, apesar de alguns esforços desenvolvidos designadamente pela Comissão de Coordenação da Região Centro, com a elaboração e a promoção de um estudo (4) em que, depois de se reforçar o interesse da sua criação, se incluiu mesmo um projecto de diploma regulamentador e de estatutos-tipo das sociedades a criar.

Temos tido conhecimento de vários casos em que forças locais seriam capazes de promover a criação de sociedades de desenvolvimento regional na Região Centro. Espera-se por isso que não se protele ainda mais a aprovação e a publicação de legislação adequada, como meio de promoção efectiva das sociedades e garantia de que elas terão os devidos apoios e pagarão a sua actividade de acordo com os critérios socialmente mais desejáveis.

5.2.2. Algumas evoluções recentes constituíram sem dúvida passos significativos no sentido do reforço do poder regional e local.

Será de salientar em primeiro lugar a lei das atribuições das autarquias e competência dos respectivos órgãos (lei nº 79/77), publicada em 25 de Outubro. Embora não tendo sido a legislação ideal, veio permitir pôr em funcionamento os

---

(4) Intitulado "Sociedades de Desenvolvimento Regional - Estudo Jurídico-Económico e Projecto de Legislação", de que foi autor José Luís da Cruz Vilaça (Coimbra, 1978).



órgãos previstos na Constituição e definir melhor as suas competências, constituindo um progresso importante relativamente à que provinha ainda do Código Administrativo de 1935 (5).

Contudo, de pouco valeria instituir órgãos e conferir atribuições e competências se simultaneamente não fossem atribuídos recursos financeiros que permitam a prossecução satisfatória dos objectivos desejados. E realmente em Portugal o principal obstáculo à actuação das autarquias locais tem sido constituído pela escassez dos seus recursos financeiros, tendo-se chegado à situação ímpar na Europa Ocidental de em 1974 as autarquias locais terem feito apenas 6,7% das despesas públicas totais, quando esta quota parte se situava em todos os demais países acima dos 20% (muito mais do que isso na grande maioria deles).

A lei das Finanças Locais (lei nº 1/79, de 2.1.) veio permitir uma alteração importante da situação existente. Quando plenamente aplicada proporcionará às Câmaras uma percentagem que deverá situar-se acima dos 18% das despesas públicas totais, o que constitui uma mudança substancial da situação anterior, a qual não seria sensato alterar de imediato de modo mais radical. A aplicação integral da Lei das Finanças Locais poderá ter na Região Centro um impacto muito significativo.

Com a atribuição de maiores recursos financeiros às autarquias passam naturalmente para elas algumas atribuições que anteriormente cabiam à Administração Central. Tendo em vista a regulamentação da nova situação, foi aprovado na

---

(5) Está todavia em curso o estudo da sua revisão, a cargo de um grupo de trabalho criado no âmbito das Comissões de Coordenação do Norte e do Centro (despacho do Secretário de Estado da Administração Regional e Local, de 14.11.79)

generalidade, pela Assembleia da República, um diploma delimitando os investimentos das administrações Central, Regional e Local. A sua não aprovação na especialidade constituiu todavia obstáculo grave de que toda a administração está agora a ressentir-se.

Por fim, a concessão de maiores recursos e atribuições mais vastas às autarquias locais, em especial aos municípios, requeria que eles passassem a ser dotados de maior competência técnica. A descentralização corre um grave risco se é feita para entidades que não estejam minimamente preparadas, podendo cair-se na situação indesejável de se dar de novo argumentos aos defensores da centralização. Felizmente, algum tempo antes da legislação acima referida começou uma experiência que, na Região Centro tal como nas outras, se foi revelando a muitos títulos de indiscutível mérito. Trata-se da experiência dos GAT's, os quais, sem substituírem naturalmente os serviços técnicos das Câmaras e em muitos casos mesmo gabinetes privados (aliás, de representação quase inexistente nas zonas mais periféricas), constituem auxiliares preciosos para os autarcas, elaborando projectos, acompanhando obras ou dando apoio à gestão técnica das autarquias. À medida que as Câmaras começam a intervir em sectores mais exigentes no que respeita à definição dos locais de implantação das infraestruturas e dos equipamentos colectivos, os GAT's têm vindo também a participar, e é desejável que participem cada vez mais, no ordenamento territorial, muito em particular tomando a iniciativa e colaborando na elaboração de planos de estrutura, com o apoio das Comissões de Coordenação Regional e de outras entidades que seja julgado útil chamar a participar.

Durante o ano de 1979, embora se estivesse ainda longe do funcionamento pleno dos 16 GAT's da Região Centro (6), para além de muitas outras tarefas de apoio técnico e fiscali-

---

(6) Só nesse ano entraram em funcionamento, em alguns casos de forma muito embrionária, os GAT's de Águeda, Guarda, S. Pedro do Sul, Santa Comba Dão, Trancoso e Viseu, enquanto os GAT's de Aveiro e Pinhel só começaram a funcionar em 1980 e o da Covilhã está ainda em começo de instalação.

zação, foram elaborados neles projectos correspondentes a 1,328 milhões de contos, com particular relevo para os projectos de vias (33,4%), edifícios (27,2%), esgotos (12,5%), águas (12,3%) e planeamento (6%, mas com natural tendência para subir, pela razão referida atrás). Tendo em conta a preocupante exiguidade do pessoal de que entretanto dispõem (7) e algumas notórias dificuldades de instalação e equipamento, em particular no que respeita a viaturas, pode concluir-se com segurança acerca do alto grau de eficiência dos serviços já prestados e, principalmente, dos que as Câmaras poderão obter quando os GAT's estiverem em funcionamento pleno.

Os GAT's foram exercendo a sua missão ao longo dos primeiros anos sem que estivessem minimamente institucionalizados, designadamente sem que aos seus funcionários pudessem ser dadas condições atractivas de trabalho e estabilidade. Mas, apesar de tudo, em muitos casos devido ao empenhamento de quem neles trabalhava, foram exercendo uma actividade cujo mérito in discutível, patente nos números acima indicados relativamente à Região Centro, foi reconhecido não só pelas Câmaras como mesmo por entidades internacionais que se têm debruçado sobre o caso português. Foi o prestígio por eles conquistado que em boa parte ajudou a transpôr algumas oposições tenazes e acabou por permitir que se chegasse à publicação da desejada legislação: o decreto-lei nº 58/79, de 29.3., alterado pela Assembléia da República em termos que deixaram preservado o sentido do que se pretendia.

A experiência e o êxito dos GAT's constituem um exemplo claro da necessidade e das virtualidades das associações de municípios. Estes são em Portugal em número muito elevado, o que leva a que de um modo geral tenham uma dimensão e uma capacidade muito diminutas. Assim acontece na Região Centro com

---

(7) Estão ao serviço dos GAT's da Região Centro 52 engenheiros, 16 arquitectos, 43 topógrafos, 43 desenhadores, 22 fiscais de obras e 69 funcionários administrativos.

muitos dos seus 69 concelhos. Não sendo todavia possível politicamente, nem desejável, a extinção de qualquer deles, será a todos os títulos vantajoso que tomem a iniciativa de se associarem para conseguirem em conjunto, com as indispensáveis economias de escala, a prossecução de certos objectivos, tais como a execução de equipamentos ou infraestruturas de âmbito supra-municipal, a gestão de parques de máquinas, a exploração de empreendimentos turísticos, a promoção de iniciativas culturais, etc.. Assim tem já acontecido, com o maior êxito, na Região Centro, estando agora a multiplicar-se casos de associações com vista aos investimentos intermunicipais. Para fomentar e dar maior segurança às formas desejáveis de associações de municípios, as Comissões de Coordenação do Norte e do Centro foram encarregadas de elaborar um projecto de diploma, já aprovado em Conselho de Ministros e apresentado na Assembleia da República.

5.2.3. O problema da descentralização em Portugal não ficará todavia resolvido apenas com o reforço da capacidade de actuação das freguesias e dos municípios. Principalmente da actuação destes muito há a esperar, como se frisou atrás, mas pelo seu excessivo número e reduzida dimensão não pode esperar-se a consecução de acções coordenadas e eficazes a nível do conjunto da região. O desenvolvimento regional terá de depender de acções de grande envergadura, na sequência de um planeamento feito em escala adequada.

Por este motivo é também insuficiente a dimensão distrital. Assim foi reconhecido logo em 1969, quando foram criadas as regiões-plano. A análise do caso português e a experiência de outros países apontaram já então claramente para regiões que deveriam abranger espaços várias vezes superiores aos

dos distritos. Tendo em conta também razões de tipo administrativo, isso mesmo reconheceram igualmente os legisladores da Constituição de 1976, prevendo como autarquia, além da freguesia e do município, a região em vez do distrito (devendo a região administrativa, como salienta a Constituição, corresponder à região-plano). O distrito foi mantido a título transitório, até à instituição em concreto das regiões.

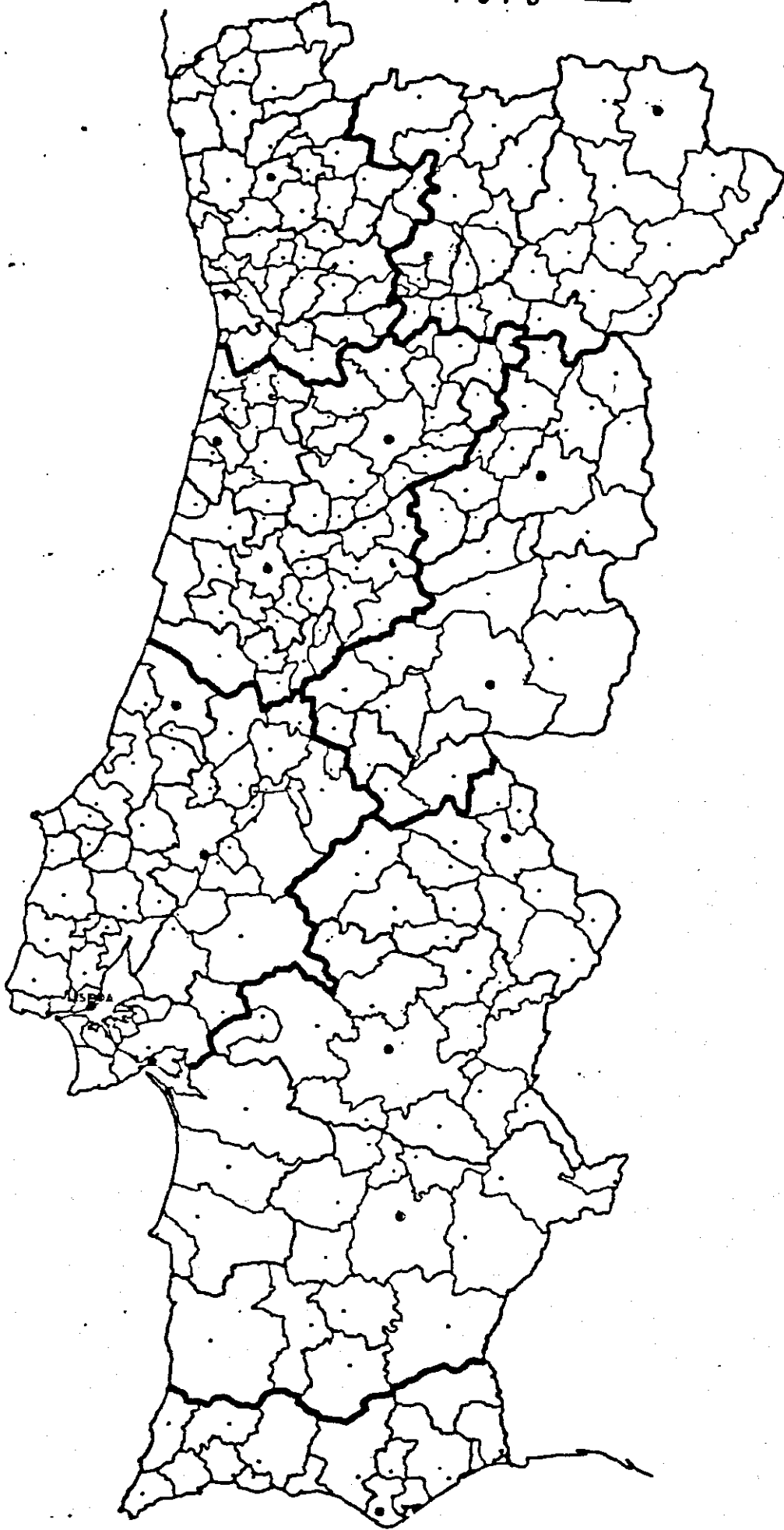
A criação das regiões terá todavia de satisfazer certos requisitos, se se pretender que com elas sejam atingidos os objectivos que presidiram à sua previsão. Desde logo, será necessário que aos seus órgãos, já indicados na Constituição, sejam conferidos os poderes legais e financeiros necessários para o bom desempenho das suas atribuições. Além disso, será necessário que as regiões a criar sejam dotadas de dimensão bastante para que se consiga um esforço coerente e auto-sustentado de crescimento e desenvolvimento.

A história portuguesa, tal como a de outros países, mostra na verdade que o desenvolvimento regional não se consegue com unidades mal dimensionadas, necessariamente dependentes do poder central. Continuam assim os elos de ligação necessária que acabam por corresponder a meios de asfixiar ainda mais as capacidades regionais e locais.

O projecto de regionalização apresentado em 1976 pela Secretaria de Estado do Planeamento (8), para a criação de regiões-plano (mapa III), mas às quais, como se disse, deverão corresponder a regiões administrativas, levaria precisamente à perpetuação de uma situação de centralismo e centralização. O problema seria particularmente sentido na Região Centro. Prevendo a criação de regiões, no interior do Norte e do Centro do país, com populações na casa dos 500 mil habitantes (aquém da área metropolitana do Porto e de 1/3 da área metropolitana de Lisboa), sem nenhuma cidade que pudesse desempenhar a função de uma capi

---

(8) Centro de Estudos e Planeamento, da Secretaria de Estado do Planeamento Económico, "Projecto de Delimitação das Regiões Plano", Lisboa 1976.



tal-regional, cortando artificialmente espaços (como é o caso do vale do Mondego) que devem ser considerados integradamente, etc., traduzia-se ao fim e ao cabo numa proposta da Administração Central que teria como efeito "dividir para reinar".

Um verdadeiro desenvolvimento regional, capaz de constituir alternativa à macrocefalia do país, requer a criação de regiões funcionais, suficientemente dimensionadas tanto em espaço como em população, com um conjunto de pólos capazes de constituir uma hierarquia urbana sólida e equilibrada, incluindo uma cidade que possa desempenhar as funções de capital regional, a existência de recursos amplos complementares que permitam um seu aproveitamento integrado, etc..

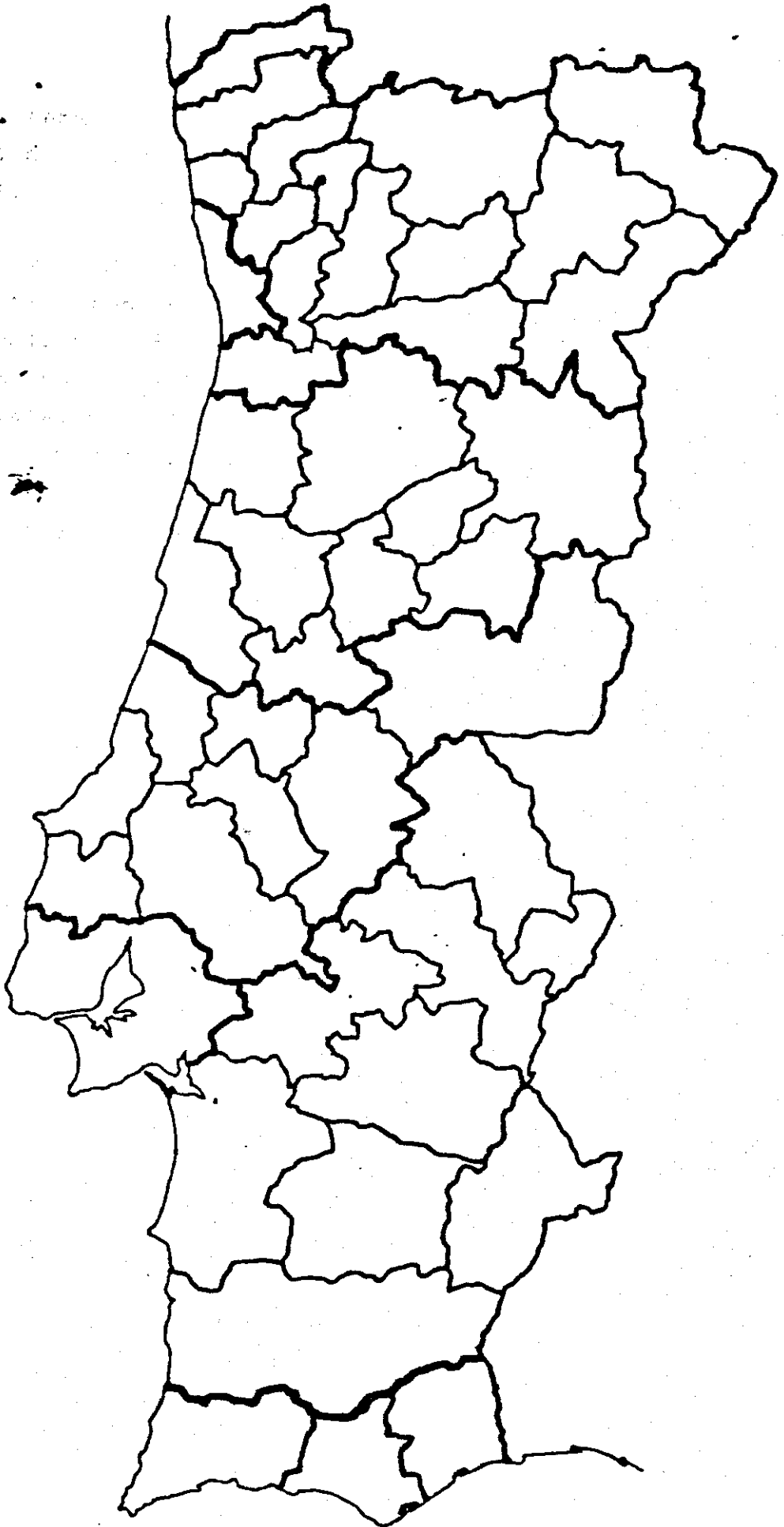
A divisão proposta pelo Ministério da Administração Interna, também em 1976 (9), neste caso visando a criação imediata de regiões administrativas (mapa IV), satisfazia estes últimos desideratos. Foi a divisão acolhida pelo decreto-lei nº 494/79, de 21.12., para delimitar o âmbito das Comissões de Coordenação Regional. A própria experiência da actuação destas entidades, em especial com o apoio do Conselho Consultivo e do Conselho Coordenador, servirá aliás para testar o acerto da divisão proposta.

Nos termos previstos na Constituição, nem sequer haverá o risco de esta divisão, a ser seguida para a criação das regiões administrativas, conduzir a algum domínio dos concelhos mais pobres, do interior, pelos concelhos mais ricos, do litoral. A própria Assembleia Regional será constituída em grande parte por representantes dos municípios, e tanto na Região Norte como na Região Centro, casos onde o problema se põe mais agudamente, acabarão por predominar os municípios com caracteres de interioridade, alguns situados aliás nos próprios distritos do litoral. Como se referiu atrás, na Região Centro

---

(9) Direcção Geral da Acção Regional e Local, "Administração Regional - Projecto", Lisboa 1976.

MAPA 8  
REGIÕES PROPOSTAS PELO MINISTÉRIO DA  
ADMINISTRAÇÃO INTERNA - 1976 -





parece-nos terem esses caracteres de um modo geral os municípios de 11 dos agrupamentos, ou seja, 44 municípios num total de 69 (10).

Será desejável que não se dêem passos precipitados, susceptíveis mesmo de comprometer um objectivo inequivocamente desejável. Mas será sem dúvida necessário andar depressa, embora com segurança, no sentido da consolidação das realidades regionais, como forma indispensável de a Região Centro de sempenhar já nos anos 80 o papel que deve competir-lhe, promovendo o bem-estar das suas gentes e dando um contributo mais relevante para o progresso do país.

- 
- (10) Para uma comparação das duas divisões propostas ver o nº 2 - vol. 2, Junho-79, da revista "Planeamento", inteiramente dedicado ao tema, com artigos de Walter Stöhr, "Estudo para a delimitação de Regiões-Plano", Nuno Portas, "Sobre o processo de regionalização e a divisão territorial do Continente", António Proença Varão, "Alguns comentários e propostas acerca da divisão regional do Continente", e Luís Ottolini Coimbra, "Comentário às propostas MAI e CEP sobre uma nova divisão administrativa e regional. Proposta de alternativa"; a publicação da Comissão de Planeamento da Região Norte, "Contribuições para a elaboração de um "Livro Branco" sobre a regionalização em Portugal, I - Definição de Regiões: objectivos, critérios e métodos", Porto, 1978; e ainda Manuel Porto, "Regional Development in Portugal - The institutional framework - the case of the Central Region", Keele, 1979.