S. E.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
SECRETARIADO TÉCNICO PARA A REGIONALIZAÇÃO

# ACERCA DAS DIVISÕES REGIONAIS

PORTO
Maio 1982

# ACERCA DAS DIVISÕES REGIONAIS

Maio 1982

ACERCA DAS
DIVISÕES REGIONAIS

"Temos uma organização administrativa tão absurda
que é a mesma para o continente e para os arquipélagos
das nossas ilhas, separadas entre si por lagos e tempestuosos mar
que é a mesma para uma capital como Lisboa
e para um villazinha de trinta fogos"

Almeida Garrett, 1854

Transcrito em Portugal, 1982

# ÍNDICE


Apresentação 2

Introdução 4

I. Questões Preliminares 8

Pressupostos institucionais 8
As questões chave 14
Conclusões. Exclusão de hipóteses 26

II. Hipótese de divisão regional 29

As propostas:

O projecto MAI 30
A proposta DCP 34
O projecto PPM 38
Outras propostas 42

Casos particulares

As áreas metropolitanas 49
O escalão intermédio entre regiões e municípios 53
Casos particulares de regiões 58

Três hipóteses de divisão regional

Grandes Regiões Litoral--Interior 64
Regiões Intermédias 70
Regiões Provinciais 78

III. Concordâncias e divergências territoriais. Algumas questões de fronteira 84

IV. Finalizando 101

## APRESENTAÇÃO

No programa de actividades do Secretariado Técnico para a Regionalização conta-se a elaboração de um relatório do qual constasse uma análise, ainda que sumária, das diversas propostas de divisão regional, que, até à data são conhecidas.

O objectivo não é outro senão dar a possibilidade fácil de consulta a todo um conjunto de elementos que, arrumados de forma sistemática, serão por certo precioso auxiliar no processo de tomada de decisão acerca deste assunto.

As opções a tomar acerca da futura divisão regional são talvez aquelas que mais problemas irão levantar do ponto de vista político-partidário. Todavia, mais importante do que o traçado das fronteiras é a definição do conjunto de funções dos futuros orgãos regionais. E, a este respeito haverá que preenchê-las de acordo com os grandes objectivos que devem nortear o processo de regionalização: reforço do estado democrático, atenuação das desigualdades regionais, fortalecimento da participação dos cidadãos, eficácia do sistema de administração.

Não teve o Secretariado Técnico outra intenção que não fosse fornecer elementos que permitam uma reflexão cuidada sobre as opções a tomar.

Foi autor deste trabalho o Senhor Engenheiro Rodrigo Sarmento de Beires.

Porto, 31 de Maio de 1982

(Dr. José Albino da Silva Peneda)

# INTRODUÇÃO

Regionalização é uma palavra sobejamente discutida mas cujo conteúdo, só agora, fruto dessa mesma discussão, vem tomando forma.

Um dos aspectos que mais lhe anda ligado é o das divisões regionais que ela irá ocasionar, e para as quais importa conseguir um certo consenso. Ainda que se saiba à partida que este, infelizmente, não poderá ser geral, há interesse em que se clarifiquem as implicações directas que existem entre a divisão regional e as atribuições e funções da própria autarquia regional. Embora esta relação não seja directa e obrigatória, tudo leva a crer (porque em qualquer caso todas as observações que se façam só podem ser caucionadas pela implantação concreta das regiões) que a opção por regiões mais ou menos alargadas permite ou impede à região, como autarquia e como escalão superior do poder local e da articulação deste com o poder central, o exercício de um corpo mais ou menos vasto de funções.

É precisamente esse conjunto de observações que este trabalho procura apresentar. Assim, este texto é uma colecção de argumentos relativos às divisões regionais. Não será nem, pelo que se disse, visa sê-lo, um documento geral sobre a regionalização. Pressupõe, pois, um conhecimento geral das razões que fundamentam esta reforma, dos interesses que nela estão em jogo e, consequentemente, da terminologia que, embora simples, não deixa de ser específica das questões político-administrativas que versa. Pretende o documento abordar a argumentação que sustenta ou faz vacilar cada uma das pro-

postas de divisão regional que se apresentam, e não, orientá-lo para que da sua leitura resulte uma conclusão unívoca.

Dada a já muito larga variedade de hipóteses de divisão regional que vieram a público não faria grande sentido encarar com o mesmo pormenor a totalidade dessas propostas, até porque as mais delas se limitam a considerar uma região em particular e não o país como um todo. Além disso, sendo os critérios de divisão autárquico-administrativa do país tão diversos, e obedecendo a tantas considerações (que vão desde a simples homogeneidade sobre determinado aspecto, ou da noção da sua viabilidade política a um conjunto mais complexo de indicadores de índole económico-social ou mesmo político-administrativa) e resultando do peso que se lhes atribua implicações tão díspares, tornar-se-ia difícil extrair conclusões. Assim, optou-se por considerar mais detalhadamente apenas aquelas que já receberam suporte partidário e que, no fundo, acabam por se complementar aquelas a que o Livro Branco da Regionalização deu forma. Tomou-se, pois, um conjunto de três modelos, que permitisse concluir os aspectos essenciais e as implicações que da adopção de qualquer deles decorreriam para a definição do papel que à região competirá desempenhar. Até porque esses três modelos bastam à ilustração dos princípios e critérios que estão em jogo, e quase esgotam na generalidade a argumentação disponível.

Parece oportuno situar um certo entendimento de regionalização que é subjacente à apresentação que se faz do tema deste trabalho, pois que é frequente uma certa viciação na interpretação que dela se faz e do que com ela se pretende fazer. O objectivo final não é criar um novo nível de serviços, embora já possa e deva ser o de instituir uma nova autar

quia. O objectivo é afinal muito simples - facultar aos cidadãos um meio de se afirmarem e realizarem como uma nova unidade social - a região - e, garantir-lhes que ficarão "melhor" fornecidos dum conjunto relativamente vasto de serviços e infraestruturas que lhes permitam desenvolver-se nesse território de acordo com os seus anseios e interesses-. Pretende-se que o escalão regional torne isso (que são afinal as funções da estrutura político-administrativa) mais eficaz e "melhor" do que até aqui tem vindo a acontecer com a Administração Pública e as Autarquias como estão. E, nesse sentido, a regionalização não é um processo que visa apenas a institucionalização das regiões, antes começa desde já por um conjunto de medidas de política que vão ao encontro daquele objectivo.

É evidente, no entanto, que qualquer que seja a divisão regional que se vier a instituir as relações de dependência e interrelação entre as localidades irão ser alteradas. A evolução da própria rede geral das regiões deverá ser influenciada por essa nova estrutura, até porque se pretende precisamente com as potencialidades dessa alteração corrigir determinados desiquilíbrios. É esse um dos principais objectivos da regionalização. E, sendo assim, há que atentar que a divisão regional deverá ser a tradução de um encontro entre os espaços regionais que na evolução nacional se foram firmando e as funções e objectivos de uma região que se define para os dias de hoje.

Verificando-se a inexistência de estudos aplicados à realidade administrativa portuguesa que detectem a actual distribuição de recursos humanos, técnicos, financeiros e instrumentais, bem como as necessidades que desses recursos têm o exercício de determinadas funções, convém esclarecer que este trabalho não visa fornecer essa informação. Tam

bém se não discutem pormenores quer de funções, quer de fronteira territorial, dada a fluidez das opiniões sobre esta matéria e a própria ambivalência dos critérios e das noções.

Finalmente, esclarece-se que sendo um trabalho que colhe argumentos de origem diversa, as referências e transcrições são frequentes ao longo do texto, embora nem sempre identifiquem todas as citações, mas apenas aquelas onde determinada posição aparece mais desenvolvida, ou aquelas que no contexto actual denotam mais claramente uma certa opção nestas matérias. Houve a preocupação de definir na generalidade toda a argumentação conhecida mas, para evitar a sua repetição frequente, ela aparece apenas enquadrada nos casos a que mais directamente respeita, o que obriga em certa medida a uma leitura completa do texto. A procura de não avolumar este a tanto obrigou.

Se se conseguir transmitir informação que baste a uma mais correcta avaliação das implicações dos critérios que cada um há-de prefirir para optar por esta ou aquela divisão regional um pouco mais consciente das consequências que ela trás, conseguir-se-á alcançar plenamente o objectivo que este trabalho visou.

## I - QUESTÕES PRELIMINARES

Considerando a regionalização como um facto adquirido, que noutros locais terá recebido a devida defesa, e admitido e imposto pela Constituição o propósito de instituir Regiões, é necessário concretizar-las. Concretizá-las nas razões para que são criadas e, consequentemente, nas funções que hão-de desempenhar e na configuraçao espacial que tomarão.

Ora, o primeiro passo ao encarar o problema da divisão do território nacional em regiões, dadas as inúmeras hipóteses que se afigurem possiveis e mesmo viáveis, terá que ser o de saber quais são as condicionantes que se nos oferecem.

O primeiro elemento enquadrante das Regiões é a Lei Fundamental.

### 1. Os Pressupostos Constitucionais

A Constituição cria as Regiões; e ao criá-las designa-as em dois sentidos:

- Ao estruturar o Plano impõe a existência de Regiões-Plano (Art. 95º.)
- Ao referir as Autarquias Locais cria as Regiões-Administrativas (Art. 238º.)
- E deixa ainda em aberto a hipótese de nas grandes áreas metropolitanas poderem ser estabelecidas "outras formas de organização territorial autarquica" (Art. 238º.).

Relativamente a esta diferenciação pode dizer-se que:

a) As Regiões Administrativas são criadas como autarquia, isto é, "como orgão da administração cujo impulso, iniciativa

e poder de decisão lhe não advêm dos orgãos representativos da maioria política nacional (do governo designadamente) mas, emana antes dos orgãos representativos do substracto pessoal da respectiva circunscrição, erigida em corpo eleitoral (1)". As regiões, pode dizer-se, são também pessoas colectivas de direito público de fins múltiplos (isto é, dotadas de uma competência genérica)(1) e dentre estas a Constituição específica "a participação na elaboração e execução do plano regional, a coordenação e apoio à acção dos municípios além de outras tarefas como a direcção de serviços públicos" (Atribuições das Regiões - Art. 257º).

b) As Regiões Plano são criadas, já não com esse sentido autarquico, mas como necessidade decorrente da descentralização regional do Plano (artigo 94º. nº.3) e, aliás, são mesmo condição de eficácia do próprio Plano. Visam o equilibrado desenvolvimento das diferentes áreas, o que obriga à "identificação da coerência interna e da problemática própria"(2) das diversas realidades regionais e, uma vez consideradas essas diferenças, à sua integração num todo mais vasto, com um conjunto de relações que transcende já a própria dinâmica interna das regiões, de modo a conseguir um desenvolvimento harmonioso para o país" tendo em conta as carências e os interesses das populações" (Art. 95º).

c) A instituição da possibilidade de criação de outras formas de organização territorial autarquica para as grandes áreas metropolitanas visa permitir, ou ao menos não inviabilizar, que à

---

(1) Baptista Machado, 1978
in Regionalização e Descentralização nos Quadros da Organização Administrativa, pag. 4

(2) Centro de Estudos de Planeamento, 1976
Estudos para a delimitação de Regiões - Plano, pag. 6

realidade de maciço urbano, que nos casos de Lisboa e Porto é claramente diferenciada, possa corresponder uma divisão administrativa com uma estrutura autárquica própria (Art. 238º) integrada ou não nas regiões. A Constituição não esclarece a questão de as regiões coordenarem ou não a acção das áreas metropolitanas (como faz para os municípios, no Art. 257º), deixando em aberto ser a inserção destas, entre as restantes autarquias, ao mesmo nível que as regiões ou a um nível intermédio entre estas e os municípios (que poderiamos chamar "provincial").

Com base nestes conceitos podem ainda extrair-se da Constituição, apenas no relativo à delimitação das regiões, alguns princípios enquadrantes:

- O princípio do desenvolvimento equilibrado

- O princípio da correspondência geográfica entre Regiões Administrativas e Regiões Plano

- O princípio da simultaneadade de instituição das Regiões

- O princípio do consenso regional

- O princípio da transitoriedade da divisão distrital.

No entanto, estes preceitos constitucionais nem sempre são pacificamente aceites nas implicações que trazem para a conformação das regiões. Assim:

a) o princípio do "desenvolvimento harmonioso dos

sectores e das regiões" (Art. 91º. - 2) exclui em certa medida a possibilidade de um desenvolvimento especializado sectorialmente, ou favorecendo determinadas áreas do país (como seriam os núcleos urbanos do litoral), que alguns defendem ser a mais rápida forma de assegurar o crescimento económico ou a superação de crises. Daqui decorre a necessidade de atenuar os desiquilíbrios de grau e tipo de desenvolvimento e de nível de vida entre as diferentes zonas do país, que uns pretendem dever ser uma função essencialmente regional, exigindo para tal maiores capacidades e dimensões, e outros afirmam só ter sentido ao nível nacional. Mas, por outro lado, esta imposição de harmonia "a que nos obrigamos" requer que se não caia na tentação de orientar as regiões para um desenvolvimento específico de determinado sector, (por exemplo a vinha ou o turismo) sem nela fomentar activamente a expansão ou o aparecimento de outros (por exemplo a indústria). Sem impedir, evidentemente, que as regiões possam ter um desenvolvimento económico-social baseado nas suas aptidões próprias, a afirmação deste princípio impõe que se não reduza a região a áreas demasiado limitadas, não assumindo por isso o papel de coordenação e equilíbrio do desenvolvimento que lhes compete e, tornando-se totalmente dependente de outros espaços e sectores. Mas há ainda uma margem de manobra muito grande.

b) A Constitição impõe também que a área das regiões deverá corresponder às regiões-Plano (Art. 256º. - 2) o que obriga, ao instituir a sua divisão, a conciliar à partida as funções de planeamento, que se pretende integrado, com as de uma administração descentralizada. Desta imposição derivam pesados condicionamentos, pois enquanto que, do ponto de vista da simplificação do planeamento, a tendência em países peque-

nos e bastante interdependentes como o nosso, é para áreas com caracteristicas relativamente homogéneas, sobre o prisma de uma Administração descentralizada, o que interessa é bem mais conseguir regiões que tenham capacidade para internamente resolver boa parte dos seus problemas, o que só com uma intercomplementariedade que garanta a diversidade de recursos que isso exige pode ser possível. E essa diversidade e heterogeneidade são em certa medida opostas da homogeneidade que facilita o planeamento. Ora, ainda que seja salutar que este problema da indispensável coordenação do planeamento com a administração surja logo desde início (como a Constituição diz), impondo uma corresponsabilização das autarquias regionais nas orientações do seu desenvolvimento, essa compatibilização poderia eventualmente ser obtida formando as regiões administrativas com base em agregações de regiões plano ou vice-versa. E, na prática, isto resulta no atraso da definição das regiões plano cuja imperiosidade para o planeamento já há muito é urgente, pois que a definição da divisão das regiões administrativas, tendo carácter autarquico, se prende naturalmente a um processo mais moroso.

c) A simultaneidade da instituição das regiões pode igualmente gerar polémica por razões um pouco semelhantes. Argumenta-se que, por causa dessa simultaneidade, algumas regiões, para cuja delimitação surgem poucas dúvidas (seria o caso do Algarve e mesmo do Alentejo), e que poderiam ser desde já instituidas e ir "alumiando o caminho", têm que esperar a gestação de um acordo quanto às restantes. Por outro lado, e uma vez que a região permite a afirmação de uma certa personalidade regional mais ou menos diferenciada, a não existência desse princípio poderá permitir o apressamento da instalação das regiões favoráveis, ou o retardamento das mais opostas aos

poderes em exercício(1)E neste sentido, convêm não esquecer que a adopção desta ou daquela divisão regional pode ser influenciada pela procura de destacar determinadas conotações políti co-partidárias das regiões ou da satisfação das aspirações bairristas de algumas "cidades".

d) No nº. 3 do Artigo 256º. da Constituição escreveu-se: "A instituição concreta de cada região dependerá do voto favorável da maioria das assembleias municipais que representam a maior parte da população da área regional". O princípio do consenso regional, ainda para mais tratando-se de uma autarquia, ninguém o porá em questão. No entanto, a forma como a Constituiçaõ o especifica pode vir a gerar conflito. Seria o caso, por exemplo, "perfeitamente constitucional" de um "litoral", detentor da maior parte da população e das assembleias municipais, impôr a um "interior" a pertença a uma região que englobasse ambos, mesmo que esse interior fosse unânime no "Não" ao veridictum que lhe fosse pedido. Questão semelhante se pode levantar na resolução dos problemas de fronteira. E ela poderá também ser transferida para o funcionamento interno da própria região, a menos que se garanta às áreas em desfavor uma representação mais do que proporcional, ou um processo de decisão mais exigente que o da maioria simples. Ainda que este aspecto possa solucionar-se no que a Lei vier a determinar, também a divisão regional porque se optar poderá acautelar o seu aparecimento.

e) A transitoriedade da divisão distrital que o Artigo 236º. estabelece, ao dizer que subsistirá "enquanto as regiões não, estiverem instituidas", põe em questão a correspondência que pode haver entre as regiões e os distritos. Afirma-se por um lado que a divisão distrital deu poucos frutos porque nunca foi devidamente apoiada com serviços e funções

(1) Ver nomeadamente Vital Moreira in Cadernos Municipais nº 5, Destacável, pag. 46

que o permitissem, e que dar-lhe o corpo regional seria a forma de o fazer; e acrescenta-se que ela não é tão indiferente às populações como pode parecer.(1)Enquanto que outros consideram o distrito irremediavelmente perdido, quer pelo seu dimensionamento não se adaptar aos objectivos de administração e planeamento a que a região responde, quer por se basearem em áreas e fronteiras que em muitos casos são hoje perfeitamente insólitas. Mais uma vez, pode ter relevância na divisão regional o entendimento que se tomar sobre este assunto. Podem, nessa medida, as regiões considerar as fronteiras distritais onde elas são de adoptar, ou onde podem com ligeiro esforço, ser adaptadas, ou então, ignorá-las pura e simplesmente.

## 2. As questões chave

Referidos brevemente os condicionalismos que a Constituição impõe à partida à divisão regional, e os diferentes prismas sob que eles podem ser avaliados, e até em certa medida reformulados, surge agora a oportunidade de abordar outras opções que, perfeitamente dentro dos preceitos da Lei fundamental actual, podem receber diversas interpretações quanto ao conteúdo que se deve atribuir às regiões.

A Constituição cria a Região Administrativa como orgão autárquico com uma organização equivalente à dos municípios, e colocando-a entre estes e a administração central. Como autarquia ("que se governa a si própria") a região há-de ter uma determinada "esfera de decisão autónoma, com capacidade para afectação de meios à sua execução e assegurando formas de controlo político por parte das populações" (1). Por

(1) Ver Manuel Pereira, in Cadernos Seminários nº 3,pag.31
(2) MAI, projecto de Administração Regional 1976, pag. VI

outro lado, a sua integração na cúpula do poder local dá-lhe a imperiosidade de, sem a instituição das regiões, o poder local não estar realmente em exercício, até porque boa parte das atribuições dos municípios, para que estes as possam exercer plenamente, necessita do apoio e coordenação que só o nível regional lhes pode dar.

Ora o que está efectivamente ligado à questão da divisão regional é o grau de autonomia e as funções que lhe hão-de caber, pois estas terão que estar equilibradas com a dimensão socio-económica (humana, técnica e financeira) e serão por esta condicionada. Ao mesmo tempo, é indispensável a existência de uma certa proximidade dos municípios face aos poderes regionais, ou então a descentralização política que a regionalização é, perderá o sentido.

A nebulosa que envolve estas questões, no que ela se prende com a delimitação das regiões, pode talvez melhor ser entendida se avaliarmos o campo bastante vasto das opções possíveis a partir dos cinco pontos fundamentais sobre os quais se centra em geral a sua argumentação:

- a forma como há-de a divisão regional contribuir para a atenuação dos desiquilíbrios regionais,

- a maior ou menor autonomia que a região há-de ter,

- a capacidade que a região deve ter de planear globalmente ou não (macro-economicamente ou não) o seu desenvolvimento,

- a dimensão que lhe garanta um bom funcionamento como região de serviços,

- o carácter da região para uma identificação socio-política,

- o grau de poder financeiro que a regiaõ terá.

Embora noutro capítulo se enunciem algumas das consequências que nestes campos decorrem da aceitação de cada uma das três hipóteses de divisão regional que se selecionaram como modelos explicativos, pode, em termos gerais, dizer-se que:

a) A atenuação dos desiquilíbrios socio-económico entre as regiões, sendo uma das incumbências prioritárias do Estado (Art. 50º) (de que as autarquias enquanto tal são autónomas), é também um dos fundamentais objectivos da criação das regiões plano (Art. 95º).

Ora, isto tem fortes implicações na divisão regional.

Não se podem considerar as acções que visam a atenuação daqueles desiquilíbrios como competência exclusiva da Administração Central ou das Regiões Autarquicas. Elas envolvem políticas de localização e atracção de investimento, de realização de actividades e de identificação e satisfação das aspirações sociais que, por serem de nível vário, tem que ser um objectivo comum de todos os orgãos administrativos e autarquicos. Por mais pequenas que as regiões sejam elas conterão sempre desiquilíbrios do nível de vida das populações (ao me-

nos no aspecto rural-urbano), e haverá sempre acções de reequilíbrio que ultrapassarão o foro regional.

As acções que visam favorecer o desenvolvimento das áreas periféricas dependem grande parte das vezes de factores exteriores a estas. Mas é evidente que quanto mais vasta e intercomplementar fôr a região menos vezes estará dependente do exterior para ter e orientar os meios necessários ao seu desenvolvimento. No entanto, dependentes do exterior, como sempre estarão, as áreas periféricas se autonomizadas numa região terão lógicamente uma capacidade de interferência muito mais directa no seu desenvolvimento, ainda que porventura com menores meios. Por isso a menos que seja possível a associação entre regiões (que a Constituição não prevê) para encarar em comum determinados aspectos do seu desenvolvimento, as opções que se põem para a formação das regiões serão neste aspecto bastante decisórias. Deverão ser uma competência central as acções de atenuação dos desiquílibrios? Ou elas deverão ser em boa parte confiadas às regiões?

Para se dar este último caso é necessário que as regiões sejam vastas e intercomplementares de modo a que contenham conjuntamente áreas deprimidas e áreas mais desenvolvidas. Só assim a região poderá dispôr e orientar internamente os meios necessários ao seu desenvolvimento, tirando muito melhor partido da proximidade e complementaridade das relações de vizinhança daquelas duas sub-zonas da região e da sua própria proximidade detectar e resolver.

No caso contrário, se se confiar essencialmente ao centro essa função de atenuação dos desiquilíbrios interregionais, por ela envolver demasiadas acções cuja coordenação ultrapassa o nível regional, então importará talvez mais identificar essas áreas-problema com uma só região. Resultarão as

sim regiões naturalmente mais pequenas e homogêneas e desiquilibradas entre si. As regiões periféricas serão evidentemente muito mais independentes na identificação dos seus problemas prioritários, embora passem a estar fortemente dependentes do centro para a sua solução, a menos que a possibilidade de estabelecimento de acordos entre as regiões lhes dê uma certa liberdade na busca do apoio ao desenvolvimento que pretendem.

b) Quanto à autonomia da região, isto é, ao volume e importância das funções descentralizadas que lhes competem e para as quais elas têm meios de execução e controlo (meios humanos, técnicos, financeiros e regulamentares), a Constituição estabeleceu graus de autonomia bastante diferenciados entre as Regiões Autónomas e as Regiões Administrativas (que trata aliás em títulos distintos - VII e VIII, respectivamente).

As regiões, no Continente, não terão autonomia política, embora haja uma razoável liberdade constitucional quanto à amplitude do leque das suas funções. Há assim que constituir o corpo de funções da região, para além das que lhe são próprias pela sua dimensão regional e autarquica, em função das que os Municípios lhe vão exigir e das que a Administração Central deverá descentralizar para o nível regional.

Assim, e pondo de lado o que não está em questão, que é a disponibilidade de meios para o exercício da sua função autarquica, quanto mais vasto for o leque de funções que se pretende que a região assuma, quer para apoio dos Municípios quer para viabilização da Administração Central, maiores terão que ser os instrumentos e recursos de que ela terá de dispôr. Ora estes estão desigualmente distribuídos, concentrando-se no litoral. Levanta-se assim o problema da transferência de recur-

sos para as áreas desfavorecidas.

Se a região não possuir internamente esses recursos, isto é se ela não englobar áreas (do litoral) onde eles se encontram, não os poderá transferir, não podendo, portanto, gozar da autonomia que lhe daria a disponibilidade deles.

No entanto, à medida que se consideram regiões de dimensões maiores, cresce também o afastamento das suas unidades de base em relação ao centro de decisão donde deverão receber apoio; e este não poderá ser efectivo e receptivo aos verdadeiros anseios dessas unidades, se fôr dado sem atender às caracteristicas próprias daquele a quem se apoia, o que exige a sensibilidade e a adaptação a essas características que as regiões mais homogéneas permitem melhor.

c) A função planeamento, sendo uma "prática intervencionista" (1), pode entender-se como a "elaboração e adopção de um conjunto de políticas em ordem aos objectivos de desenvolvimento das regiões, uma vez definidos estes e estabelecidas as relações de prioridade entre eles" (2). É, pois, pelo seu papel de afirmação de uma vontade política a operar junto dos vários espaços e sectores que a sua potencial descentralização resulta tão polémica relativamente às restantes funções.

A Constituição afirma que a região "participará na elaboração e execução do plano regional" (Art. 257º), e diz que o implemento do plano deverá ser descentralizado regional e sectorialmente, sem prejuízo da coordenação central que compete em última instância ao Governo" (Art. 94º - 2 e 3), sendo a elaboração do plano coordenada pelo Conselho Nacional do Plano (já instituido pela Lei 31/77).

---

(1) CEP. Estudo para a delimitação de Regiões Plano, pag. 10
(2) J.P. Guimarães, in Contribuições para a elaboração de um Livro Branco sobre Regionalização em Portugal CCRN, pag.28

Ora, do grau de exercício da função planeamento advêm condicionantes à divisão. Se a função planeamento se reduzir à "atribuição a cada região de recursos e à localização de actividades realizadas a partir do centro" (1), o que importa é destacar quais as regiões mais homogeneas possíveis, para comparar entre elas as vantagens e inconvenientes daquela distribuição pelas regiões (vistas de fora). Se porém a região é encarada a partir de dentro, com o objectivo de planear o seu desenvolvimento, o que interessa é dispôr de uma região fundamentalmente coerente com uma complexidade e riqueza de elementos interdependentes que forneçam meios para atingir os objectivos de desenvolvimento pretendido (2).

Mas, por outro lado, admitido o exercício pleno da função planeamento, há ainda o seguinte dilema: "ou se considera a região definida como uma grande região económica, dispondo os seus orgãos decisionais de capacidade de actuar sobre variáveis macro-económicas", ou bem se considera a sua delimitação de modo a que a sua actuação consista na planificação sistemática dos recursos locais e eventualmente "..." na procura directa do investimento" (3). É evidente que a dimensão espacial e económica das regiões seria nos dois casos totalmente diferente, exigindo a primeira uma dimensão que, no limite seria cerca de metade do país (pois são apenas duas as metrópoles com influência a um nível macro-económico), e possibilitando a segunda regiões necessariamente bem menores.

Questão de menor importância, mas também relevante, seria a de saber da disponibilidade de recursos técnicos

---

(1) J.P. Guimarães, ob cit., pag. 28

(2) J.P. Guimarães, ob cit, pag. 25 a 28

(3) CEP, ob cit, pag 7 a 10

(humanos e materiais), cuja existência será sempre necessária nas regiões, mas que terão que ser substancialmente mais fortes no caso de uma opção mais "regionalista" na amplitude do exercício local do planeamento. A sua transferência será em princípio possível; exige no entanto custos elevados, e pode tender a impôr selecções de qualidade consoante o nível técnico" geral da região.

d) A região irá ser chamada a responder à necessidade da reorganização geral da Administração Pública de modo a permitir a coordenação dos serviços públicos entre si. Dois factores tem impedido até agora radicalmente essa coordenação: a não "coincidência das áreas de actuação dos organismos periféricas dos vários ministérios" (que permitisse ao menos a regionalização dos orçamentos dos Ministérios), e a"inexistência de uma razoável capacidade de decisão própria" (1) dos orgãos periféricos, sem a qual qualquer coordenação será sempre impossível. Por isso, é imperioso que a divisão regional se torne única e seja adoptada por todos os sectores. É aliás a democratização da vida nacional, que ao exigir a descentralização, exige também essa coordenação espacial.

Ora, "a maior parte dos Serviços Públicos que hoje se encontram na dependência directa do Governo Central pendurados dos diversos Ministérios "..." só poderão actuar eficazmente e com pleno rendimento quando cubram grandes áreas e grandes populações, que não são por certo as dos nosssos Distritos (conforme a experiência passada o tem demonstrado). "..." Esses serviços, pela sua natureza, são em geral conciliáveis com distâncias de 100 kms aos utentes mais afastados (1,5 a 2 horas de automóvel), e naõ deveriam ser programados

---

(1) Livro Branco sobre a Regionalização, pag. 13

para populações de menos de 500 000 habitantes (1).

Olhada demasiadas vezes a partir de cima, a região visa essencialmente servir o substracto populacional que lhe está na base; por isso é que a sua não instituição representaria uma renúncia do Poder Central aos mais elementares direitos dessa população.A região terá pois também que pôr à disponibilidade dessas populações um conjunto de equipamentos e serviços (serviços públicos, ensino superior e assistência médica muito especializada, investigação tecnologica, equipamento cultural de lazer e turismo, aeroportos e estradas, eficazes meios de comunicação à distância, etc) que satisfaça as necessidades gerais de toda a vida dos cidadãos. A eficácia e rendimentos destes serviços (se bem que as normas nacionais o não refiram a este nível) exige dimensões próximas das acima referidas.

E, se em determinados casos especiais, como são os dos arquipélagos das regiões autónomas, esses equipamentos e serviços são garantidos independentemente daquele substracto populacional mínimo, isso representa custos elevados que pode não haver justificação em suportar no Continente. Embora se possa defender que se suportamos os custos da "insulariedade" poderemos também suportar os da "interioridade".

Estas considerações tendem, portanto, a impedir que, nomeadamente no interior e sul do país, menos povoados, as regiões que se vierem a definir sejam em número demasiado ou, que por outro lado, elas tenham uma extensão exagerada, não permitindo a viabilidade desses serviços ou a sua razoável acessibilidade.

e) Encarar a região como um instrumento de administração e serviço é sem dúvida importante mas, o seu papel primordial é político. As regiões vão responder à necessidade de

(1) Ilídio de Araújo, in Contribuições para o Ordenamento do Território na região PLANO NOR, Comissão Plan. da Região Norte, 1974, pag. 83/84

identificação dos cidadãos com um espaço de vida, e é por isso que terão uma correspondência administrativa. Elas vão ser uma autarquia cujo substracto fundamental será o corpo dos seus cidadãos, e como tal, só terão sentido se se adaptarem à identificação que esses cidadãos possam sentir com o espaço regional (identificação que não deve ser menor do que a que hoje existe para os municípios), sob pena de, não o sendo, acabarem por rápidamente perder o "conteúdo". As capacidades técnicas podem ser fortalecidas, as potencialidades económicas desenvolvidas mas, a aderência a determinada autarquia que não tenha sustentáculo tradicional e vivencial levará à rejeição da região como entidade que lhes não diz respeito.

No entanto, essa "credibilidade político-administrativa", que na maior parte do país não existe, "sempre haverá que criá-la (e não é liquido que seja mais fácil fazê-lo entre Castelo Branco e a Guarda do que entre Santarém e Castelo Branco)"; e "sòmente um espaço minimamente alargado e diversificado poderá oferecer uma base adequada para o confronto cultural e ideológico que enriqueça" (1) a autarquia regional.

A ser assim, ao definir regiões onde exista essa noção de "pertencer a determinada região" (2) ela terá que ser respeitada, de modo a que a participação dos cidadãos, ainda que representativa, tenha algum sentido autarquico,e se não transforme a região numa mera cirsunscrição administrativa.

f) Pretende-se instituir um poder regional. Para ser realmente um poder, independentemente da sua grandeza, a região terá de dispôr básicamente de dois instrumentos - poder regulamentar e poder financeiro - sem os quais nunca será um poder mas uma "honra".

---

(1) A. Proença Varão. 1978, in Revista Planeamento,(2)-2,pag. 96 a 98

(2) CEP, ob cit, pag 1

Esse poder regulamentar será a Lei que lho dará em função das suas competências. Mas quanto ao poder financeiro, evidentemente também ligados a elas, a questão é mais complexa. A região poderá ir buscá-lo ao seu próprio produto financeiro (se o puder fazer) ou recebê-lo do exterior. Se ele provém dos seus próprios recursos o seu poder decisório sobre a aplicação que lhe dará será um princípio bastante lato. Se, no entanto, ele provém do exterior, é lógico que essa entidade externa (nomeadamente o Estado) porá as suas condições à aplicação desses recursos que faculta. Há portanto uma "perda de autonomia".

Admitido o princípio, que emana da independência nacional, de que o país é capaz de ser "auto-suficiente", e sabida a existência de desiquilíbrios, haverá forçosamente regiões excedentárias e regiões deficitárias. (Pode argumentar-se que esse deficit provém do sistema económico e não da realidade estrutural das regiões mas, contra-argumenta-se que a proposta de instituição de regiões aparece "neste sistema" e não noutro, pelo que é para ele ou para a sua correção que tem que ser formulado).

O caso das primeiras não é problemático, a menos que, mesmo criando regiões, se lhes retire todo o poder de auto-orientação de uma parte dos fundos que nela própria são gerados (o que quase tornaria um absurdo a regionalização). Mas, não sendo problemática é altamente influente. As regiões "ricas", nomeadamente a área de Lisboa e também do Porto, detêm um poder demográfico e económico que lhes garante a prevalência sobre a maior parte das decisões. E elas estarão eventualmente mais interessadas em exercer a sua influência directa sobre uma grande área, onde poderão ir colher frutos (dos eco

nómicos à descompressão pelo lazer), do que restringi-la a uma região mais delimitada em volta das aglomerações que lhes estão na base. Ainda que uma provavelmente maior solidariedade regional pelas áreas que lhes estão próximas possa contrapôr essas tendências. No entanto, a validade dessa solidariedade poderá ser abalada logo que se ponha a questão da condução de determinado investimento para o favorecimento dos núcleos dessa metrópole ou para a melhoria das condições das áreas deprimidas. (Até mesmo os poderes nacionais esquecem muitas vezes a injustiça das "assimetrias" do desenvolvimento, como seria o caso de saber se se haveria de alargar a ponte sobre o Tejo ou fazer uma via rápida para o interior).

Vejamos então o caso das "áreas periféricas". Necessitadas de receber apoio financeiro do exterior elas ter-se-ão que sujeitar às imposições desse poder que as apoia. E duas hipóteses se lhe poêm: se optam por se incluir em regiões grandes, que sejam por si sós mais ou menos "auto-suficientes", terão que se sujeitar às imposições formuladas pela parte rica dessa região a que aderiram. Esta, porque está mais próxima, será, em princípio, mais sensível à necessidade de solidariedade regional, e o poder de influência da área deprimida será proporcionalmente muito mais forte do que o que poderiam exercer junto do centro; no entanto, por outro lado, a sub-região rica estará também muito mais sequiosa dos proveitos que uma colonização interna, "ali ao lado", lhe poderá trazer. Se as regiões periféricas optam por se autonomizar como espaço homogéneo dotado de uma personalidade própria, mas carenciada de suporte financeiro, aquelas imposições serão ditadas pelo centro a quem requererão auxílio, com a vantagens de dialogarem directamente com este que, por ser "detentor da vontade nacional", teoricamente deveria ser mais sensível à necessidade de correção dos

desiquilíbrios e, portanto, mais benévolo nas condições de apoio, tendo ao mesmo tempo uma capacidade financeira muito maior do que a de uma região, por grande que fosse. No entanto, a capacidade de influência da região sub-desenvolvida será bem menor, e terá que concorrer com as outras regiões desenvolvidas e sub-desenvolvidas, podendo eventualmente o centro estar mais interessado (por imperativos da conjuntura económica ou política, por exemplo) nos proveitos que irá colher (que nas regiões ricas ou populosas serão maiores) do que na atenuação dos desiquilíbrios.

### 3. Conclusões.Exclusão de hipóteses

Do conjunto destas observações, pode concluir-se que ocorre sempre uma intima ligação entre o maior ou menor poder e capacidade da Região e a sua dimensão geo-demográfica, e ainda, desta com a intensidade de participação e envolvimento possível dos Municípios e cidadãos na acção dos seus orgãos autarquicos regionais.

Pode agora entrar-se no campo da aplicação prática das considerações que se fizerem. Haverá determinadas hipóteses extremas de comparticipação do país que se podem expressar assim:

- ou se divide o país em duas regiões: Norte e Sul (Porto e Lisboa)

- ou se divide o país em muitas e pequenas regiões: entre trinta e cinquenta Regiões Naturais ou Terras.

- ou se conserva como regiões os Distritos: 18 regiões distritais.

Ora vejamos

a) No primeiro caso, a preocupação de criar regiões com a máxima capacidade de autonomia face ao centro e de auto-promoção do seu desenvolvimento, conduziria a regiões da maior dimensão possível, "que no limite não seriam mais do que duas" divididas pelo Vale do Tejo e polarizadas pelas duas áreas metropolitanas do litoral (1) (o que à partida, além do mais, tornaria as regiões que são alvo de discussão bem mais equilibradas). Simplesmente esta hipótese retiraria quase totalmente à região o caracter de autarquia local. A participação seria muito difícil de realizar, os problemas de espacialização dos planos seriam transferidos para a região sem serem resolvidos, e a coordenação e apoio eficiente à acção dos municípios continuaria a não ser possível.

b) O segundo caso, em que se tenta tornar máxima uma proximidade da base que garanta uma efectiva participação democrática, indo ao encontro das regiões com identidade muito grande, consequência da sua homogeneidade ou unidade natural, levaria realmente a regiões muito pequenas - as regiões naturais -. Neste caso para além dos poderes da região se verem enormemente limitados pelas suas reduzidas capacidades, aconteceria, muito provavelmente, vir a médio prazo a verificar-se a necessidade de criar um outro nível "(digamos o provincial)", ou pelo menos à integração de grupos de regiões para conseguir coordenar a acção destas. O planeamento só numa escala muito reduzida poderia envolver variáveis económicas, e perder-se-ia muito do benéfico efeito que o funcionamento das regiões poderá vir a ter no funcionamento dos sectores e das autarquias.

---

(1) Nuno Portas, 1978, in Rev. Planeamento (2)-2

c) A terceira hipótese viria aproveitar uma tradição criada ao longo do último século, e evitar, pela não alteração, a polémica que certamente se gerará acerca das sedes de algumas regiões.

No entanto, para além da Constituição afirmar a transitoriedade dos Distritos, essa divisão, emanada do poder central, pela incaracterização e pequenez de algumas dessas eventuais regiões, é pouco favorável a um reforço do poder local nos seus orgãos regionais. Acresce ainda que as fronteiras distritais, não obstante um ou outro caso poderem ser conservadas, estão pela evolução das comunicações frequentemente ultrapassadas e são noutros perfeitamente aberrantes face aos objectivos de planeamento e ao sentido administrativo-autarquico que devem servir.

Não deixando de ser possíveis estas três compartimentações do país, não se julgam aptas a servir os interesses de um desenvolvimento coordenado e equilíbrado e da descentralização administrativa que a Constituição e o bom senso impõem.

## II - HIPÓTESES DE DIVISÃO REGIONAL

Referidas as questões gerais que a divisão regional levanta e, excluindo assim, as três hipóteses que atrás se consideraram, porque pelas suas pouquíssimas possibilidades se não ajustam aos objectivos que a Regionalização visa, encaremos outras alternativas mais conformes a esses princípios. E comecemos por aquelas que foram apresentadas por entidades com competência instituida para o fazerem.

### 1. As propostas

Embora com objectivos dominantes bem diferentes - - um de administração geral, outro de planeamento - duas propostas vieram à luz a partir dos departamentos respectivos da Administração Central: o projecto de Administração Regional do Ministério da Administração Interna (MAI), em Agosto de 1976 (anterior à promulgação da Constituição), que propõe 5 grandes regiões administrativas leste-oeste e 2 áreas metropolitanas (normalmente designado por proposta MAI); e o Estudo para a Delimitação das Regiões Plano do Ministério do Plano e Coordenação Económica, elaborado pelo Departamento Central de Planeamento (DCP), em Dezembro de 1976, e definindo 7 regiões, menores a Norte do Tejo já que separadas em litoral e interior, (que designaremos por proposta DCP). (Ver mapa pag. 29).

Qualquer destas propostas veio posteriormente a ser, ao menos no respeitante à compartimentação espacial do ter-

ritório, suporte de projectos de Lei: respectivamente a Proposta de Lei nº. 68/1, sobre as Regiões Administrativas, de 16/6/77 do Grupo Parlamentar do Partido Comunista Português, que tomou a divisão regional proposta pelo MAI, e o Projecto de Lei nº. 226/1, Regiões Plano e Orgânica do Planeamento Regional de 22/3/79, renovado pelo Projecto, de Lei nº. 505/1 de 14/6/80 do Grupo Parlamentar do Partido Socialista Português, que se baseou no estudo do DCP.

Propondo uma reorganização geral de divisões administrativa e autarquica do Continente veio muito recentemente a público (Maio, 1982), uma proposta do Partido Popular Monárquico: "Regionalização. Um Livro PPM", Lisboa, 1982, que prevê 13 regiões administrativas provinciais e 2 áreas metropolitanas (passaremos a designá-la por projecto PPM).

Convem, talvez, fazer uma breve exposição de conteúdo de cada um destes trabalhos.

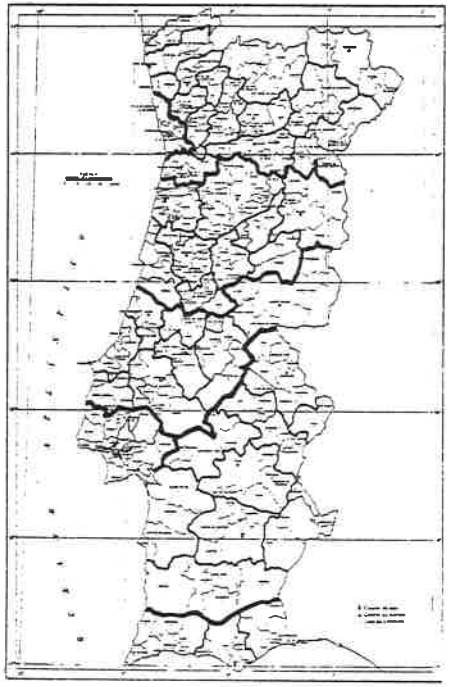
a) O Projecto da Administração Regional (DGARL--MAI, 1976)

O Projecto MAI é um documento que pretende abrir uma discussão pública. Não se limitando portanto a tratar o problema da divisão regional é antes uma proposta de reforma geral da estrutura administrativa ao nível local e regional, apontando uma descentralização substancial de funções para estes dois níveis (entre as quais envolve, sem automatizar diferenciadamente, o planeamento), acompanhada da respectiva dotação com recursos técnicos e financeiros.

Centra-se, assim, em torno da "necessidade duma alteração profunda da estrutura administrativa" actual (de 1976) (1), e propõe um modelo, subjacente ao projecto, que

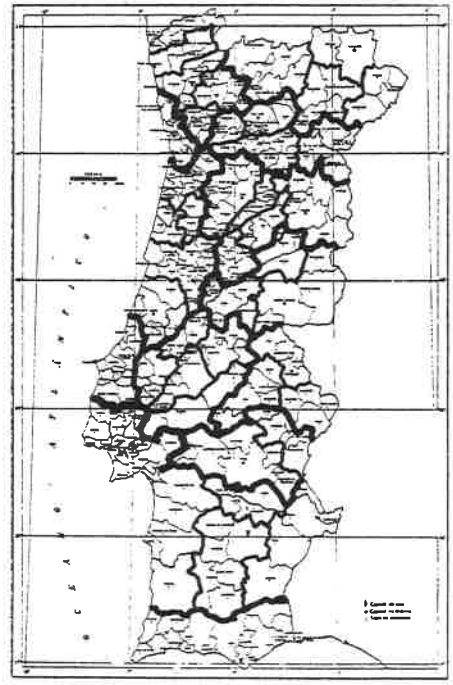
(1) As transcrições entre aspas são do projecto de Administração Regional do MAI

PROPOSTAS OFICIAIS DE DIVISÃO REGIONAL



Projecto MAI (PCP)

Proposta DCP (PS)



Projecto PPM

tem base nos seguintes princípios:

- "Descentralização de competências com clara definição de três níveis de intervenção: nacional, regional e local.

- Criação de verdadeiros orgãos de administração local e regional com capacidade de acção nos campos políticos, técnico e financeiro.

- Unidades geográficas com um dimensionamento espacial adequado para os seus níveis de responsabilidade".

A apresentação do projecto é constituída por uma análise das questões político-administrativas a ele ligadas, pois o que nele está em causa é a criação de "um escalão autárquico, ou, mais claramente, uma esfera de decisão largamente autónoma, com capacidade própria de afectação de meios à sua execução e assegurando formas de controlo político por parte das populações". E desta reforma geral transparece também que, para garantir um desempenho eficaz às funções com que se propõe (em 1976) reforçar o nível municipal, será necessária a criação de agrupamentos de concelhos para as quais "não há uma" transferência de funções do município, mas onde estes "põem em comum recursos escassos, e programam empreendimentos".

O corpo da proposta é constituído por um projecto de Lei que estipula os orgãos da administração regional - o Conselho Provincial (representantes autarquicos), a Comissão Executiva (de nomeação governamental), e o Conselho Coordena

dor (Comissão Executiva mais representantes do Conselho Provincial e dos Ministérios), e enuncia detalhadamente as suas competências, meios e modo de funcionamento.

Assim, a questão da base geográfica que agora analisamos é considerada "o ponto relativamente menos importante em termos objectivos, mas mais susceptível de instrumentalização emocional por práticas políticas menos correctas", para a qual não há "solução óptima sobre todos os aspectos". Mas importa que ela garanta às regiões uma dimensão que atinja os "limiares mínimos que lhe permitam um bom funcionamento" ao mesmo tempo que uma certa unidade em termos funcionais (económicos) e de comportamento das populações (sócio-económicos).

A delimitação das províncias (pois assim se chamam, na proposta, as autarquias regionais) baseia-se de um modo sintético na definição de espaços com dimensão "suficientemente vasta em território e população" e com uma certa coerência ecológica no sentido mais lato do termo", que constituam "agregados de sub-regiões polarizadas e de sub-regiões com problemas específicos", e abranjam "áreas complementares não só nos tipos de economia, como no grau de desenvolvimento (daí a necessidade de uma orientação litoral-interior)". Também ao mesmo tempo que tenta garantir a "acessibilidade interna relativamente a um centro", propõe-se "criar possibilidades a centros urbanos secundários de virem a constituir alternativa" a Lisboa e ao Porto, procurando favorecer o "desenvolvimento de um nítido segundo escalão na hierarquia urbana do País".

Apresenta assim uma proposta de divisão do País em 5 Regiões litoral-interior (Provincias do Minho-Douro e Trás-os-Montes, da Beira, da Estremadura e Vale do Tejo e Regiões do Alentejo e Algarve), a que se acrescentam os Açores

e a Madeira. Delas destaca duas áreas Metropolitanas (Lisboa e Porto) de nível regional, pela necessidade de criar uma "estrutura distinta para duas realidades também distintas" e, embora provisoriamente, equipara-as a Provincias.

O projecto MAI, sem fazer uma elaboração técnica aprofundada acerca da divisão regional, é um documento que se dirige para as questões político-administrativas de um modo global (sem destacar da problemática administrativa a função planeamento como o faria a Constituição) e que, optando por um escalão regional largamente autónomo, lhe confere um apoio geográfico alargado também, definindo regiões relativamente vastas apoiadas em critérios explícitos de polarização e interdependência interna da região.

Entretanto a configuração das regiões, embora permaneça na sua essência, tem vindo a ser adaptada melhor às realidades que vem mudando e cuja percepção vai sendo aperfeiçoada. Assim, o MAI propõe hoje além de alguns ajustes das fronteiras regionais, que a AM do Porto tome um nível intermunicipal e, já não regional.

b) O Estudo para a delimitação das Regiões-Plano (CEP. DCP DEZ.1976)

Este estudo insere-se num âmbito mais restrito que o projecto MAI pois, embora pretendendo assegurar a articulação com as Regiões Administrativas, visa fundamentalmente definir as Regiões Plano (entidades que a Constituição veio entretanto criar)" como espaços estruturados, no sentido de permitirem um planeamento e programação integrados e eficazes e consagrarem, além do mais, a identificação sócio-cultural das populações dentro de cada região"(1). Trata-se, no entanto, de um

(1) As transcrições entre aspas são do estudo do CEP em referência

trabalho de pendor bastante tecnicista, a contrapor ao caracter mais generalista com que normalmente este tema é tratado.

Enquadra-se já nos preceitos constitucionais relativos ao Plano e às Regiões Administrativas e está em consonância com a concretização que lhes veio a dar a Lei sobre Orgânica de Planeamento (Lei nº. 31/77 que veio a ser promulgada a 25/5/77, onde toma prevalência a dependência central do planeamento, nomeadamente ao afirmar no seu Artigo 13º. que a "preparação, acompanhamento e execução do respectivo Plano Regional" será da competência de orgãos desconcentrados da Administração Central).

Assim, aborda em primeiro lugar a problemática da Administração Pública, que considera como composta por 3 subsistemas mais ou menos coerentes - a administração pública e civil, o planeamento físico e o planeamento económico. Tentando estabelecer uma correspondência espacial para estes subsistemas, verifica que, para o primeiro, ela se traduz pela "proximidade do nível de decisão" e pela identificação socio-cultural, correspondência esta que se estende também ao planeamento físico. Mas já para o planeamento económico se constata a existência de um espaço económico nacional "muito aberto e descontínuo", onde "tradicionalmente não existem níveis intermédios (seja regionais) de decisão económica".

Ao expressar, assim, a possibilidade de alterar este sistema criando regiões com capacidade "para actuar sobre variáveis macro-económicas", ou considerar as Regiões-Plano condicionadas por critérios político-administrativos, opta por esta última posição, pois tomar a decisão contrária, para além de politicamente inviável, dadas as condições estruturais

e conjunturais do nosso país (dimensão, grave crise económica e acentuadíssimos desiquilíbrios regionais), seria quebrar o "conteúdo sócio-político" que a autarquia regional deve ter.

Em segundo lugar, o estudo procura tecnicamente caracterizar os espaços físicos que melhor correspondam àquelas ópticas: político-administrativa, de planeamento físico e de planeamento económico. Considerando o espaço nacional como um conjunto de espaços estruturados, caracterizado por interrelações sociais e económicas com diversa natureza e intensidade, tenta adequar este sistema espacial à problemática do planeamento e da administração. "Definem-se assim 3 níveis significativos de agregação geográfica:

- o nível 1, definido em função das migrações pendulares diárias (mercado de trabalho ou zonas de atracção de trabalho) e serviços públicos e suas áreas de influências (1).

- O nível 2, caracterizado por "intensas interdependências espaciais entre as áreas definidas anteriormente", traduzidas pela intensidade de tráfego de passageiros e de mercadorias e por uma acentuada identidade sócio-cultural.

- o nível 3, que se caracteriza como um "espaço de interrelações económicas cuja estrutura se fundamenta em grandes concentrações urbano-industriais polarizadoras do desenvolvimento", mas "desprovida no nosso país de conotações político-sociais".

(1) W. Stohr, 1978, in Rev. Planeamento, (2) - 2 -Pag. 51

Finalmente, procura determinar, nesta hierarquia espacial, o nível que deverá corresponder à região. Aponta então o nível 2, em concordância, aliás, com a opção político-administrativa tomada na primeira fase. Alega que deste modo a "solução dos problemas específicos da região dependerá de decisões tomadas pelas suas próprias estruturas", já que os limites regionais "devem demarcar zonas de grande afinidade económica, possibilitando estratégias de desenvolvimento baseadas na utilização racional dos recursos numa óptica de especialização regional. Por seu lado, a adopção deste nível, não restringindo fortemente os limites de exercício de influência de cada espaço económico, nomeadamente das áreas metropolitanas, assegura que "as decisões tomadas ao nível de cada região não se repercutam directamente nas outras regiões do mesmo nível.

Realmente, o nível 2 parece ser o único aconselhável para o estabelecimento de um escalão regional compatível com uma estrutura político-administrativa. Considerar a região ao nível 3 "seria aceitar a existência de apenas duas regiões" - Norte (Porto) e Sul (Lisboa)- pois são apenas estes dois centros que polarizam o desenvolvimento. E ao nível 1 aparece como preferível fazer corresponder unidades elementares de planeamento constituidas por agrupamentos de concelhos (mas não coincidentes com os que a proposta do MAI apresentava, embora de dimensão quase nada superior), a quem competirá a organização dos equipamentos da comunidade, dos seus serviços, transportes e infraestruturas e o seu planeamento integrado.

Sendo assim, chega-se à definição de 7 Regiões (Regiões 1 a 7 - Norte Litoral, Norte Interior, Centro Litoral, Centro Interior, Estremadura e Ribatejo, Alentejo e Algarve), reduzindo a área de influência das metrópoles às zonas lito-

rais que as envolvem, de modo a evitar o "processo sistemático da acumulação do crescimento nessas áreas", e impedindo que a polarização económica existente se transforme também numa polarização administrativa que resulte na "marginalização política e consequente estagnação das regiões mais subdesenvolvidas".

c) O Projecto da Regionalização do PPM (PPM,Maio 1982)

Este livro encara a regionalização como "um processo cultural evolutivo inerente às comunidades instaladas no território". Ela "não se deve resumir a um simples projecto de descentralização dos serviços do Estado e de desconcentração de funções". (1)

Mais do que um projecto focado na óptica da administração ou de planeamento (que aliás também aborda) preocupa-se com o enquadramento socio-político das populações nos seus espaços naturais, dando para isso relevo à evolução histórica da organização do território, à existência de espaços naturais e à necessidade do seu ordenamento, e também à adopção de diferentes sistemas autarquico-administrativos para as realidades rural e urbana.

Começa por definir uma ideia de desenvolvimento que, distanciando-se de uma visão economicista, se vira para o "reatar de um sistema humano e criativo de relações entre as comunidades e o território", de modo a permitir aumentar a "capacidade de suporte de vida humana" deste, e a "paralela melhoria da qualidade de vida des populações". Aparecem assim como objectivos do desenvolvimento regional:

(1) As transcrições entre aspas são do Livro do PPM em referência

- garantir a permanência e permitir o progresso das comunidades instaladas no território.

- Eliminar os graves desiquilíbrios regionais, permitindo uma maior igualdade entre os Portugueses.

- Promover uma palpável melhoria da qualidade de vida das populações".

Seguidamente, e porque a regionalização é entendida como a sequência de uma evolução, descreve a transformação da organização territorial, desde que as cidades romanizadas se impuserem e se procedeu à consequente divisão do território em villas agro-silvo-pastoris onde vão surgindo novos assentos humanos. Aqui se criou a estrutura base do municipalismo que se mantém em muito da sua autonomia até ao liberalismo (apesar das limitações dos antigos direitos impostos pelos Forais Novos de D. Manuel). Entretanto "a par dos concelhos medievais, surgiram, ocupando o restante espaço regional, as honras dos nobres, os coutos das ordens religiosas e dos altos dignatários da Igreja, os reguengos do Rei e as beetarias".

Afirma que ao nível regional o actual território português corresponde muito aproximadamente aos três conventos jurídicos (Subdivisões das Provincias Romanas): Bracaraugustano (Braga), Scalabitano (Santarém) e Pacense (Beja): separados pelo Douro e pelo Tejo. E esta divisão ter-se-á mantido até ao período visigótico que a adapta à divisão condal, mas não destroi a organização municipal. É com os Forais Novos de D. Manuel que se constitui um "reforço do poder central, e se dá um recúo manifesto da autonomia regional que parecia nascer da complexa estrutura medieval".

"O liberalismo transformou os municípios quase em meras circunscrições administrativas, o que conseguiu eliminando muitos deles (1) e aumentando as dimensões territoriais dos restantes por decisão do poder central, e retirando-lhes grande parte da autonomia". Satisfazendo as exigências de uma administração pública centralizada criou os distritos, que pouco tem a ver com as particularidades culturais, a Geografia e a História e nunca possibilitou o desenvolvimento do interior do país. "Não consegui no entanto", eliminar os desejos de autonomia administrativa e de gestão própria dos interesses locais".

Afirmando que as políticas de desenvolvimento económico e social desconhecem muitas vezes a profundidade das relações do homem com o território e discordando da institucionalização das Regiões-Plano que obrigam à realização de programas sectoriais de mero crescimento económico para determinados intervalos de tempo, que conduziriam infalivelmente à constituição de uma sociedade de consumo e desperdício onde o trabalho seria proletarizado e as comunidades massificadas.

Vai ser assim, na decorrência de um conceito de desenvolvimento voltado para as relações do homem com o território e com o sentido da evolução histórica e natural da organização deste, que surge uma proposta de nova divisão político-administrativa que estrutura:

- O Município, que deve ter populações que não excedam os 60 000, 30 000 ou 12 000 habitantes conforme a densidade demográfica da respectiva

---

(1) ... "em 1835 eramos três milhões de portugueses distribuídos por 828 concelhos com capacidade autarquica" ... in "Comentários às Propostas MAI e CEP sobre uma nova divisão administrativa e Regional. Proposta de Alternativa L. Ottolini Coimbra, Rev. Planeamento, (2) - 2, 197

área. No entanto, para atender a casos particulares de povoações ou grupos de povoações que tem características diferenciadas, propõe a consideração de alguns casos particulares de autarquias municipais: a Comuna Rural, a União Comunal e a Comuna Urbana.

- As Regiões Naturais, que serão aquelas unidades espaciais em que do encontro dos condicionalismos mesológicos (edáficos, climáticos e microclimáticos) e biológicos com as realidades culturais, sociais e económicas resultaram sistemas de relações próprios "com o território mais ou menos caracterizados e definidos". A criação das Regiões Naturais" pode desde já iniciar-se através da constituição de Associações de Municípios que "deveriam promover a criação de novos municípios por desdobramento dos existentes". (E a este nível deverão ser desempenhadas as funções de planeamento económico e da sua concretização no espaço físico) . Devem compreender entre 60 000 e 24 000 habitantes e não exceder 1 000 000 de habitantes. Serão casos especiais da Região: as Cidades Autónomas, as Comarcas Suburbanas, as Regiões Metropolitanas.

- As Provincias" que são confederações determinadas exclusivamente pela história e pela cultura própria" (a que se faz corresponder a figura constitucional da Região Administrativa).

- Os Estados Insulares equiparados às Provincias, mas com maior autonomia que elas em relação ao Governo Central a fim de melhor articularem as regiões insulares.

Dentro deste esquema e ao nível da divisão regional, que neste trabalho nos interessa, defende, embora com "as modificações que à vontade dos povos compete determinar, ou que, sem contrariar esta, as circunstâncias técnico-económicas aconselharem, que as Provincias no Continente serão provavelmente as tradicionais e portanto seis ou sete, eventualmente oito". "As grandes metrópoles cujos serviços têm de ser equiparados aos das Províncias e dos Estados Insulares, e que alguns aspectos, até superam estes, são efectivamente duas".

Ao nível das Regiões Naturais prevê-se a constituição de cerca de meia centena de unidades. Serão 42, cujas divisão territorial engloba espaços alargados, prevendo as restantes, a consideração de alguns casos especiais destas regiões.

c) Outras propostas de divisão regional

Os dois primeiros documentos que referimos foram pois as contribuições da Administração que, durante o ano de 1976, pretenderam ajudar a um debate da questão regional, apresentando fundamentalmente duas propostas de divisão regional, que viriam a ser enquadradas nas propostas de lei do PCP e do PS. (1)

---

(1) Não se refere o projecto de Lei nº. 15/1 (DR 15(OUT/76) apresentado pelo Grupo Parlamentar do Centro Democrático Social, criando a grande Lisboa e o Grande Porto, por não ser uma proposta de divisão regional, mas de criação duma estrutura autárquica supra-municipal para aqueles dois centros apenas.

Posteriormente a estes trabalhos, em Dezembro de 1980, o Ministério da Administração Interna apresentou o Livro Branco da Regionalização que voltava a querer trazer ao debate público este tema, abordando em termos genéricos as várias opções que com ele se prendem. Esse documento ao dar corpo a duas hipóteses de combinação diferente dos vários critérios que a esta questão respeitam, apresentava dois esquemas extremos: um com 5 grandes regiões Leste - Oeste, outro com 10 regiões, bem menores a Norte, mas coincidentes ao Sul.

A Resolução 1/82, de 4 de Janeiro relançou o terceiro período de discussão pública da Regionalização, e é em interligação com este que aparece o projecto PPM.

Entretanto, em 1979, a Revista "Planeamento", do Departamento Central de Planeamento, veio divulgar os pareceres sobre aquelas duas propostas, solicitados a especialistas que apresentaram também hipóteses alternativas. As alternativas de divisão regional (que figuram nos mapas da pag.43 ) ora tendem para uma ou outra das propostas iniciais apontando-lhes correcções latas de fronteira (Nuno Portas, relativamente à proposta DCP), propondo a sua subdivisão em províncias (A. Proença Varão, a partir do projecto MAI), ou combinando as duas propostas (L. Oholini Coimbra, considerando grosso modo a proposta DCP mas impondo as áreas metropolitanas e o Douro).

Outras propostas, anteriores, tinham sido elaboradas para proceder à correcção da divisão regional que fora adoptada para o segundo Plano de Fomento (1), não falando em propostas que, em certa medida exteriores à problemática administrativa e de planeamento tem sido elaboradas (2), ou nas que, atendendo a esses aspectos, são já doutras épocas, tendo

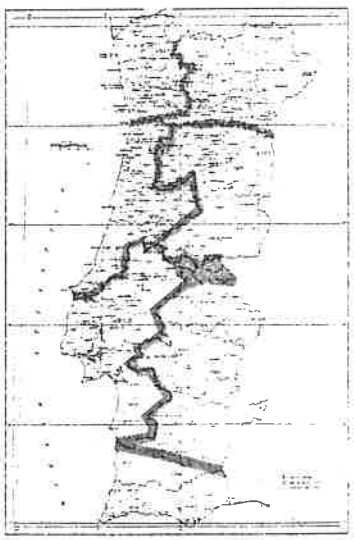
(1) Ilídio de Araújo. Com. Plan. Reg. Norte. 1974 Contribuição para o Ordenamento do Território da Região Plano do Norte

(2) Orlando Ribeiro. A Geografia e a divisão Regional do país, 1970, in Ensaios de Geografia Humana e Regional

OUTRAS PROPOSTAS DE DIVISÃO REGIONAL

**LIVRO BRANCO DA REGIONALIZAÇÃO**

proposta de divisão provincial
Ilídio de Araújo 1979

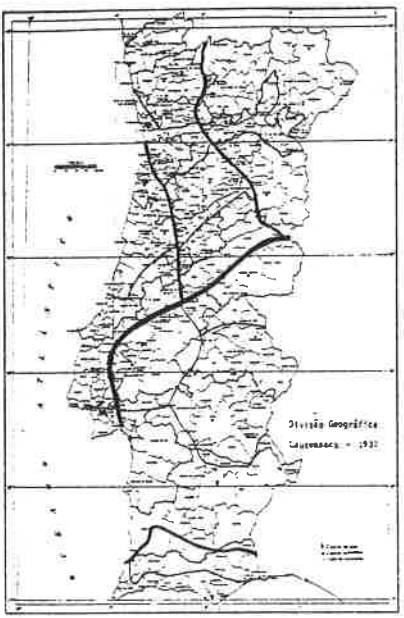


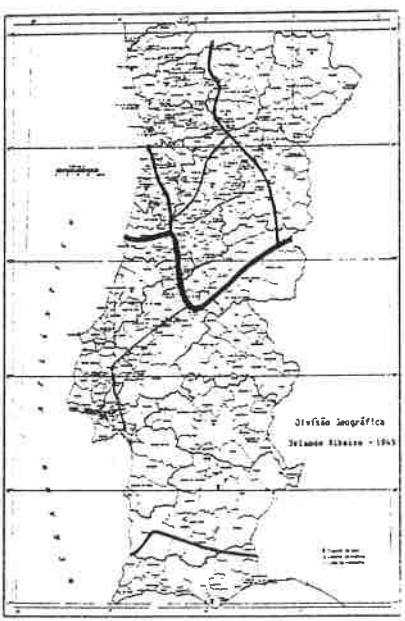
proposta de divisão regional
Nuno Portas 1978

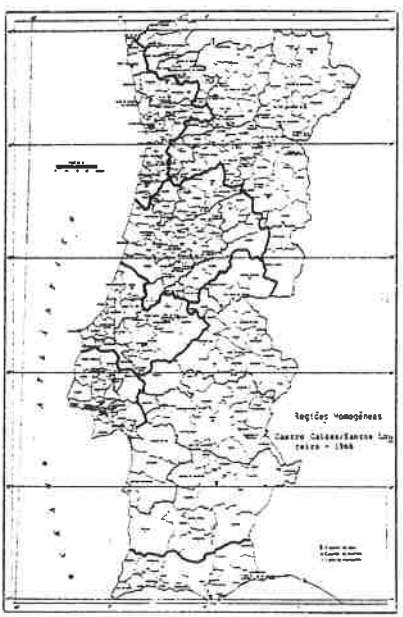
proposta de divisão regional
e provincial A. Proença Varão

proposta de divisão regional
L. Ottolini Coimbra

## DIVISÕES GEOGRÁFICAS

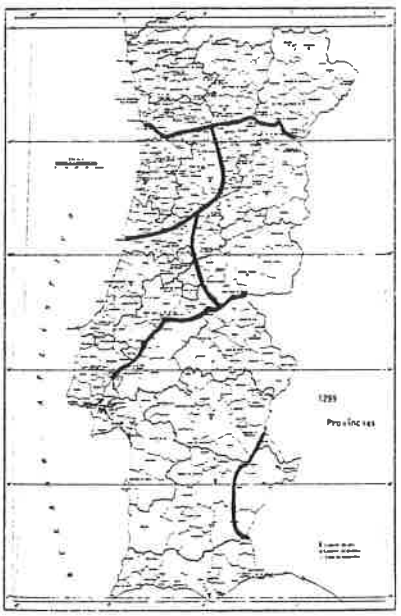


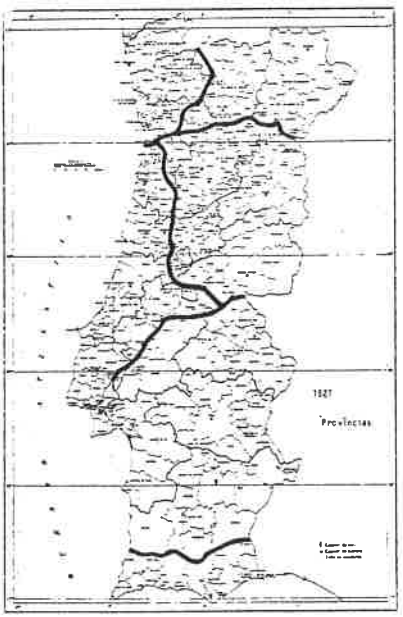



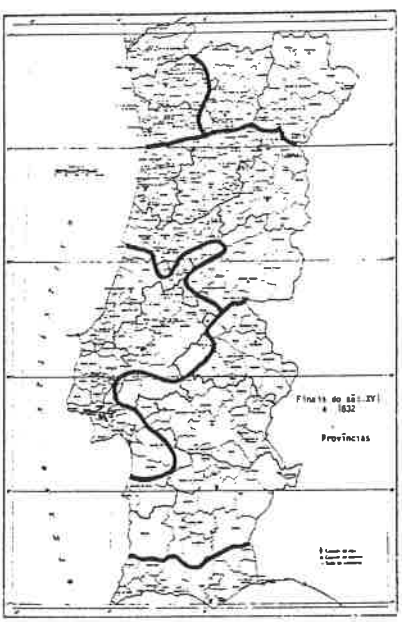



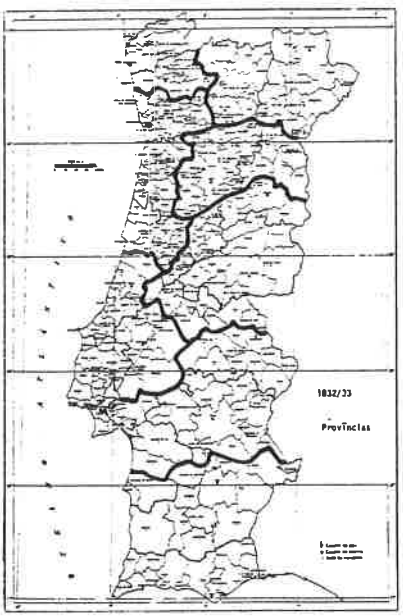

FONTE: MAI, 1977, Divisões Regionais

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DIVISÃO REGIONAL I



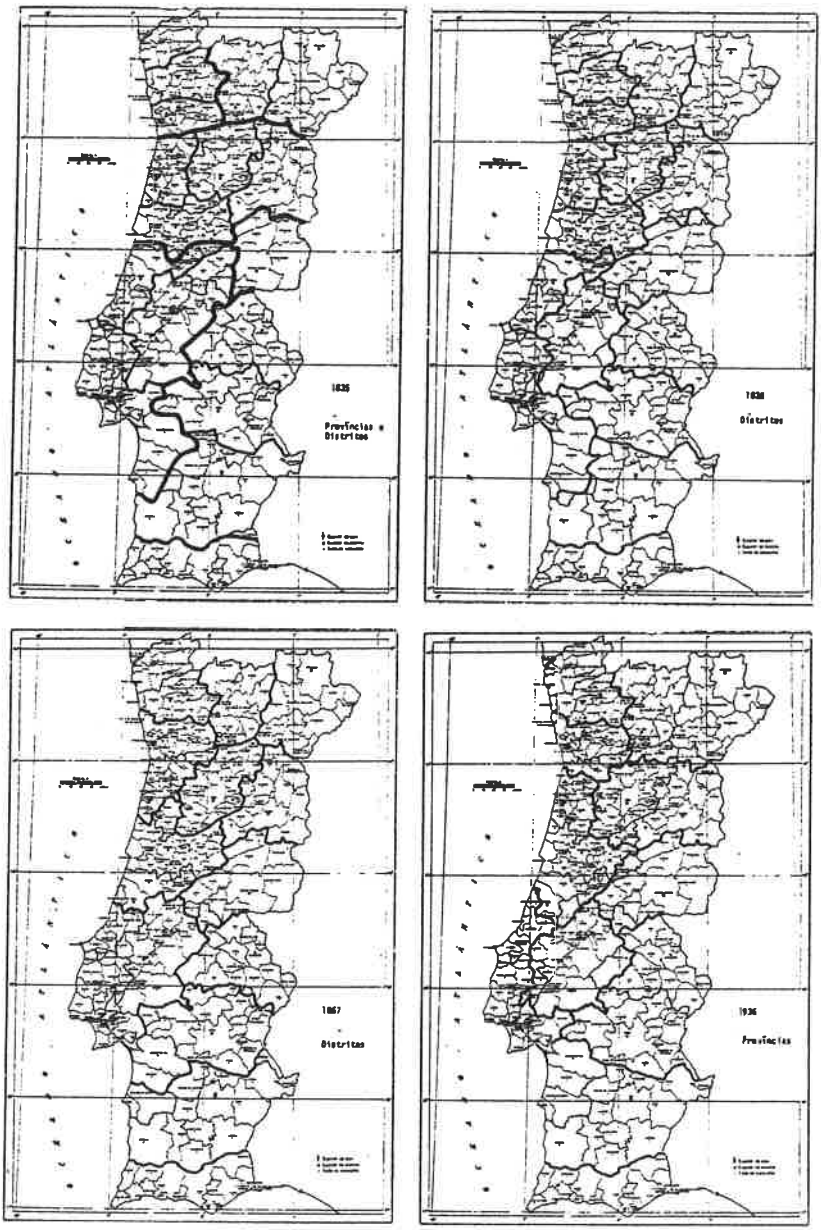




FONTE: MAI, Divisões Regionais

EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA DIVISÃO REGIONAL II




FONTE: MAI, 1977 Divisões Regionais

AR Nº 3

em alguns casos sido retomadas pelas versões actuais. (1)

Têm aqui pleno cabimento uma referência às divisões regionais dos diferentes serviços públicos que, não sendo propriamente propostas, são uma condicionante importante a ter em conta. A diversidade dessas compartimentações do país para efeitos sectoriais é muito grande (ver documento AP nº 3 da DGARL; MAI - As Divisões Regionais-mapas 51 a 93), embora tome "às vezes" como base o distrito, pelo que não tem muito sentido prático tentar conciliá-las fora de uma nova proposta englobante de divisão regional.

Sendo assim, dado o teor deste trabalho, e na impossibilidade de abordar uma a uma essas divisões optámos por considerar um conjunto de três modelos de divisão regional. Eles coincidem com as três propostas oficiais cujos trabalhos de base foram atrás resumidos; e permitem por si só ou por sua combinação resumir ou abarcar praticamente todas as hipóteses prováveis de divisão regional, pelo menos quanto às implicações que dessa divisão decorrerão para a sua viabilidade política e económica.

## 2. Casos particulares

Para que se possa realmente considerar um número reduzido de hipóteses é, no entanto, necessário destacar 2 ou 3 pontos de cujas conclusões decorre, em alguns casos, a opção por esta ou aquela proposta de regiões (embora noutros casos apareçam como exteriores a essa opção).

---

(1) Amorim Girão. Esboço duma carta regional para Portugal, 1933

São os casos das áreas metropolitanas, do escalão intermédio entre as regiões e os municípios, e a situação particular de algumas provincias cuja demarcação envolve habitualmente menos problemas.

a) As Áreas Metropolitanas

A observação da realidade urbana nacional torna evidente a existência de duas áreas metropolitanas - Lisboa e Porto - em torno das quais gravita a actividade económica e social do país.

Ora, sendo essa relação entre as duas metrópoles e o resto do país, fundamental para o desenvolvimento que este possa vir a ter, natural é que a escolha de uma determinada delimitação de regiões seja condicionada ao que delas se faça.

Assim, desde automatizá-las, pelas suas funções de grau superior, limitando-as de forma mais ou menos apertada e dando-lhes um estatuto do mesmo peso do que terão as regiões, até considerá-las como um fenómeno meramente urbano e, portanto, dilui-lo sem o diferenciar no interior de regiões mais ou menos extensas, tudo é possível.

As opções são várias, bem como os argumentos, e por isso a desfiá-las completamente, o que não se coadunaria com o âmbito deste trabalho, preferimos apresentar alguns deles onde se condensam os aspectos normalmente referidos. Por uma questão de sequência alternamos os argumentos favoráveis com os desfavoráveis. Aqui estão:

*Favorável* - as Áreas Metropolitanas (AM) permitem responder com uma estrutura administrativa distinta a duas realidades

também distintas (1) que exigem um Governo robusto para atender aos seus intrincados e intensos problemas de interdependência espacial (2).

*Desfavorável*- as "Regiões Administrativas (RA) não devem coincidir com as áreas metropolitanas por duas razões, a saber: porque enquanto governo urbano as AM podem ter solução administrativa intermunicipal, de qualquer modo subregional; porque enquanto área problema do ponto de vista das actividades produtivas, de comunicação, de equipamento social, só haverá vantagem em que a zona fortemente urbanizada seja confrontada com os problemas do seu hinterland próximo numa estrutura político-administrativa em que não exerce domínio aritmético permanente". (3)

*Favorável* - a criação de AM's justifica-se pelo seu grande peso demográfico que as favorece em qualquer relação político-administrativa, tendo assim "a vantagem de conferir às regiões envolventes autonomia administrativa, ao contrário do que acontece hoje em dia" ou do que sucederia numa região em que as metrópoles dela fossem apenas uma parte. (4)

*Desfavorável*- a criação de AM não parece ser solução para a problemática metropolitana, onde "avultam as questões relacionadas com as infraestruturas de transporte, saneamento e abastecimento, e as decisões municipais sobre o uso do solo", e em que os "detentores das decisões de investimento mais es-

---

(1) Ver projecto MAI, pag. 47

(2) Ver Valente de Oliveira - Contribuição para o Ordenamento do Território da Região do Norte, pag. 20

(3) N. Portas. Sobre o Processo de Regionalização e a divisão Territorial - in Revista Planeamento, pag. 79

(4) Leopoldo de Almeida. Poder Local nº. 3, pag. 11

truturantes não são municipais, mas sim governamentais ou sob tutela do Governo" (o que é necessário é uma "estrutura de permanente concertação" entre esses operadores e os municípios, se aqueles não forem entretanto "devolvidos para a esfera da federação de municípios"). (1)

*Favorável* - precisamente por esses organismos serem "extra-municipais" é que devem ser chamados ao nível das regiões, evitando a concentração num mesmo centro (Lisboa) de quatro níveis de governo - nacional, regional, metropolitano-federativo e local. E, ao mesmo tempo que se considera que a região deve conter os mecanismos para a solução dos seus problemas especificos, de modo a que esta dependa de decisões tomadas pelas suas próprias estruturas, não parece haver melhor alternativa do que a criação de AM; até por ser este o melhor processo para "reduzir a região de influência administrativa das áreas metropolitanas",(2) constituindo-a em autarquia sub-regional (chame-se-lhe "provincia") ... participando do exercício do poder regional e contribuindo para a gestação da vontade funcional deste poder em paridade com o contributo de cada uma das demais "provincias" constituitivas da região". (3)

*Desfavorável* - é, bem pelo contrário, de recear que, ao delimitar "tão fortemente as AM de Lisboa e do Porto, estas não sejam capazes de levar em consideração a pressão presente e futura para um spill-over (efeito difusor) destes dois centros metropolitanos" que deveria ser uma função importante do planeamento da área metropolitana. (4)

---

(1) N. Portas, ob cit, pag. 77

(2) Ver L. Ottolini Coimbra. Comentários às propostas MAI eCEP sobre uma nova divisão administrativa e regional. Proposta de Alternativa. Revista Planeamento, pag. 127

(3) A. Proença Varão. Alguns comentários e propostas acerca da divisão Regional do Continente, Rev. Plan., pag. 102

(4) Stohr - Revista Planeamento, pag. 55

*Favorável* - evita-se com as AM incluir zonas urbanas nitidamente diferenciadas numa região bastante mais vasta que estas, e que a zona periférica da região assim definida tenda a "formar uma franja negligenciada, pois todas as energias seriam votadas à resolução dos problemas imensos que a própria zona metropolitana apresenta". (1)

*Desfavorável* - embora reduza a área da sua influência, a coordenação da AM de Lisboa e Porto implica conter o seu fenómeno urbano em fronteiras demasiado apertadas, não permitindo portanto a sua "reorganização (descongestionamento) e a solução dos graves problemas sociais que as afectam (habitação, transportes, quadro de vida, gestão urbano, etc.)". (2)

*Favorável* - tanto a áreas metropolitanas de Lisboa como a do grande Porto são regiões de extrema complexidade, que obrigam a considerá-las à parte das demais regiões do Continente. Na verdade o número de pessoas e a complexidade das relações internas das populações que convivem nas AM aproximam as grandes cidades e o seu hinterland próximo do plano de maior amplitude e menor intimidade na organização comunitária .

Estes em resumo os temas gerais invocados para a questão das Áreas Metropolitanas. (3)

A automatização das AM com um nível regional ou que lhe equivalha pretende, no fundo, libertar as regiões do peso e da força de influência que elas sempre terão dentro duma região mais vasta. Por outro lado a sua exclusão dessas regiões mais vastas além de lhes diminuir a área de influência

(1) CCRN. Valente de Oliveira . Contrib. p/orden. Ter. da Reg. Norte, pag. 20

(2) CEP, ob cit, pag. 17

(3) Ver também CCR Lisboa e Vale do Tejo, Seminário sobre Áreas Metropolitanas, Novembro de 1980

(positiva e negativa) transfere para nível superior (o central) o controlo das relações que sempre existirão entre AM e as regiões que lhes estão próximas.

Resta dizer, que a consideração destas a um nível regional nem sempre aparece como directamente ligada à opção por regiões grandes leste-oeste (no norte e centro do país). Embora não apareça adoptada por quem defenda a separação em regiões do litoral e regiões do interior, ela pode também ser defendida numa hipótese de regiões mais reduzidas, a que as AM se equivalem.

b) A questão do escalão intermédio entre as regiões e os municípios

Não passa também despercebido que ao nível a que se começam a conformar as regiões, em qualquer das alternativas previsiveis, vai resultar uma distanciação bastante grande relativamente aos municípios (cujas acções a Constituição incumbe a região de coordenar e apoiar).

Não será, talvez, só para conseguir melhorar a coordenação e a eficácia do apoio entre a região e algumas dezenas de municípios que caberão na área da sua jurisdição, que se pensará na criação de um nível intermédio, mas, também, porque a própria estrutura urbana da vida diária dos cidadãos tende a definir áreas que são do nível nitidamente supra-municipal, e têm além disso suporte natural.

No entanto, as opiniões são múltiplas quanto ao estatuto e dimensão que este deve tomar. Poderá ser uma estrutura permanente ou um mero instrumento transitório. Poderão as suas fronteiras adaptar-se àquilo que se costuma chamar "regiões naturais", ou mesmo considerando estas unidades, formar

uma outra estrutura ao nível da provincia.

Como, também aqui, são evidentes as reprecussões que esta matéria poderá ter sobre as possíveis opções quanto à divisão regional, e dado o caracter deste texto, achamos melhor transcrever algumas opiniões:

- o estudo do CEP para a delimitação de regiões plano identifica uma compartimentação do país em espaços estruturados, definidos "em função do campo dos movimentos pendulares da população (unidade geográfica de emprego)", e da área de serviço dos centros urbanos, para cujo nível atribui uma "intervenção do planeamento incidente dominantemente na programação de actividades e equipamentos colectivos". Estas unidades espaciais são designadas por unidades do planeamento sendo constituída por agrupamentos de concelhos, e é da agregação destas unidades que resulta a proposta de divisão regional do CEP (1).

- Ao criar as Regiões Administrativas (RA) a Constituição determina que se extinguirão os Distritos, "e não se prevê a criação de qualquer outro escalão autárquico entre as RA e os Municípios. Estes podem naturalmente agrupar-se "..." mas não constituem por isso uma divisão administrativa intermédia estável, mas apenas um escalão funcional, aliás importantissimo, para a prossecução das atribuições autárquicas". E a "ausência de um escalão administrativo permanente entre a Região e o Município constitui a nosso ver uma restrição ao dimensionamento das Regiões" (2)

- A definição dos agrupamentos de concelhos que constituam unidades elementares de planeamento deve assentar "na existência comprovada de um facies rural e outro urbano, nas afinidades histórico-culturais que unem a população local e

(1) CEP. ob cit.
(2) N. Portas, ob cit, pag 67

na necessidade de criação de regiões naturais em que os aspectos ecológicos têm uma posição de relevância, face aos projectos de industrialização exógena aos subsistemas que se pretendem implantar, em nome de certo conceito de progresso que rejeitamos". E, elas devem ainda atender, à existência em determinadas áreas de "problemas concretos em estreita ligação com as necessidades e anseios das populações" (1).

- Uma política de ordenamento do território só poderá concretizar-se à escala da região natural "(entendida ao nível da Associação de Municípios)", e assim permitir a melhor utilização de todos os recursos naturais e humanos em benefício das populações instaladas por todo o território nacional, pois ela corresponde a uma certa identidade da forma de humanização da paisagem e das próprias realidades culturais, sociais e económicas. O reconhecimento da "Região-Natural" como unidade administrativa garante, assim, um desenvolvimento harmónico da economia e do território com a história e a cultura. (2)

- Há também alguns casos em que a vida das populações leva a considerar um escalão administrativo que corresponde a um nível intermédio: "são alguns centros regionais sem regiões que fruto duma alta densidade demográfica das características da sua própria actividade e duma fraca relação com o espaço circundante merecem o estatuto de "Cidades Autónomas"; outras zonas também de grande densidade populacional mas mais dispersa, e de actividade económica intensa e diversificada temdem naturalmente congregar-se constituindo as chamadas comarcas suburbanas" (3).

---

(1)L. Coimbra, ob cit, pag. 127/129
(2) Ver Regionalização. Um Livro PPM, pag. 32 a 36 e 69
(3) Idem, pg 53

- " Há um certo número de serviços a prestar directamente às populações ou ao seu equipamento comunal cuja viabilidade económica exige sejam ordenados para conjuntos populacionais com não muito menos de 50 000 habitantes. Por serem no seu conjunto, de utilização pouco frequente pela mesma pessoa são perfeitamente compatíveis com distâncias a percorrer pelos seus utilizadores da ordem dos 20 a 30 km", e a sua área de acção é o suporte conveniente para uma eficiente manobra da máquina administrativa. O escalão de serviços e a dimensão administrativa eficaz que se segue (que seria a do nível regional) exige que se não desça muito abaixo dos 500 mil habitantes, e é conciliável com "distâncias da ordem dos 100 km aos utentes mais afastados". E entre estes dois escalões não há razões de serviços e administração para a criação de um escalão intermédio. (1)

- A nível inferior ao das regiões-plano, e superior ao dos municípios deverá haver um escalão administrativo intermédio "para o qual parece vir" ganhando favor o retorno a um escalão do tipo das antigas provincias, que não só têm algum significado naquele sentido, como também exibem dimensões mais consentâneas com a progressiva institucionalização e manutenção de orgãos técnicos e administrativos de escala conveniente. (2)

- o equilíbrio institucional de forças no interior da região exige a consideração de um escalão sub-regional permanente - a provincia - que será útil para a sede de meios humanos e técnicos (provadamente escassos) vocacionados para o planeamento físico e assistência aos municípios. A "concep-

(1) Ilídio de Araújo. Contribuições Ordenamento do Território da Região do Norte, pag. 80/84

(2) Valente de Oliveira, idem, pag. 18/19

ção de grande região, que se perfilha" é indissociável da construção das "provincias", até porque haverá que preencher o hiato demasiado largo entre a "grande"autarquia regional e o caracter localizado do município. Por outro lado o estatuto provincial não sendo autárquico, permite em "algum ponto da cadeia espacial previligiar a administração executiva sobre a componente política electiva e conferir adequado assento a representantes do poder central"(1).

- Contrapondo à visão essencialmente ligada aos processos de desconcentração e descentralização da Administração Central do Estado que geralmente se têm da Regionalização, deve-se, consagrar a "autarquia regional como resposta à necessidade de concertar a actividade político-administrativa dos municípios". É que tendo presente a "crescente participação dos municípios na vida económica nacional "..." podemos classificar de grave erro político a vontade de reservar para níveis supra-municipais, quer o chamado ordenamento do território, quer ainda o planeamento do vector estruturante e dinamizador da transformação do território, ou seja, o planeamento económico". Ora, importa respeitar essa intervenção dos municípios, não porque constitua valor intocável, mas antes devido ao facto de nela repousar a possibilidade prática dos municípios participarem no debate dos problemas que lhes dizem directamente respeito ..." (2)

- Como a maior parte dos concelhos "não dispõe de dimensão populacional nem geografica para a instalação dos recursos técnicos "que necessita e, mesmo para garantir a operacionalidade e rentabilidade de determinados tipos de equipamentos de bens e serviços, há necessidade de identificar polos ur

(1) A. P. Varão, ob cit, Rev. Plan. plan. pag. 102 a 108

(2) Fernando Gonçalves. O Município como suporte da Regionalização em Portugal,in CIUR,Jornada de Reflexão sobre o Livro Branco, pag. 7/11

banos" com capacidade de irradiação e polarização de uma pequena área circundante, constituída por concelhos que a sua volta se agrupam. Refere-se que "não há uma transferência de funções do município para os agrupamentos", mas que se trata apenas "dum agrupamento funcional onde vários municípios, reforçados na sua autonomia, põem em comum recursos escassos e programam empreendimentos". (1)

Estes pois alguns dos aspectos fundamentais que o escalão intermédio levanta. Da argumentação abordada sobre o assunto pode dizer-se:

Há um relativo acordo quanto há necessidade de uma unidade de agrupamento de concelhos, já com um suporte legal das associações de municípios (Dec.Lei nº. 266/81 de 15/9/81), em alguns casos entendida como uma unidade instrumental facultativa sem estrutura permanente, embora alguns proponham o seu reforço mais ou menos institucional e mesmo autárquico, garantindo sempre o princípio do Município como unidade político-administrativa.

Transparece também que a opção por regiões grandes acarreta, para ser satisfatória, mediata ou imediatamente a instituição de um escalão provincial intermédio, não necessariamente autárquico, ao qual as Áreas Metropolitanas (sub-regionais) deverão corresponder, o que obrigando a redobrar esforços não deixaria de distinguir sensibilidades hoje confundidas (quer a regional com a provincial quer a provincial com a associação intermunicipal).

c) Casos particulares de algumas regiões

Se até aqui se falou sempre na generalidade, de factos e observações que respeitam à totalidade do espaço con

tinental português, a discussão que se gera em volta da divisão regional divide já de si o país em duas áreas perfeitamente distintas: - o "aquém Tejo", onde a desigualdade de um litoral desenvolvido gera toda a polémica que se vem versando, e o "além-Tejo", onde uma uniformidade relativa suportada por uma tradição provincial, consegue um relativo acordo.

Há um acordo unânime quanto a consideração, com nível regional do Algarve. E só o projecto do PPM veio desfazer essa unanimidade relativamente ao Alentejo..

Adoptando processo idêntico ao que temos vindo a fazer colhamos algumas, das aliás escassas, argumentações sobre a matéria:

- "A definição da região do Alentejo não oferece qualquer dificuldade, na medida em que lhe corresponde uma unidade física, económica e social com um passado comum revelando-se apenas a inexistência de um centro que polarize este vasto território", mas apresentando Évora condições para "vir a desempenhar as funções de capital regional". E o Algarve constituindo igualmente uma unidade física, económica e histórica com características muito específicas só pode levantar o problema da sua reduzida dimensão, implicando um "tratamento diferenciado relativamente às outras regiões" tendo em vista uma descentralização alargada (1).

- Numa política global que favoreça o desenvolvimento de áreas deprimidas, será melhor jogar a fundo numa "delimitação regional que identifique em vez de diluir" as regiões deprimidas como seriam o Algarve e o Alentejo (2).

- A constituição de duas regiões ao sul do território e não apenas uma, quando se defende para o restante território, regiões com bem maiores capacidades, dimensões e intercomplementariedade, significa que com maior peso que esses aspectos influi na decisão o apreço pela carga histori

(1) MAI, ob cit, pag 51
(2) N. Portas, ob cit, pag 70

ca que os termos Alentejo e Algarve em si mesmo encerram. E se no remanescente território "pudessem detectar-se heranças históricas que de pronto se identificam no sul "..." em larga medida se mostrariam ultrapassados os considerandos mais técnicos que informam" uma opção por regiões grandes.(1)

- No caso de uma opção por regiões menores, digamos "provinciais," poderá por mesmo pôr-se a hipótese de se "virem a criar duas provincias no Alentejo", se continuar a dar-se o "crescimento desmesurado de Sines na óptica de procurar justificar os investimentos já anteriormente compremetidos". (2)

- a consideração como factor congregador das regiões naturais em regiões administrativas de uma identidade muito grande de interesses e de caracteristicas da ligação do homem ao território pode levar à proposta de divisão do além Tejo em 4 regiões: o Algarve, o Baixo Alentejo, o Alentejo Central e o Alto Alentejo.

Pouco mais argumentos se levantam em torno das regiões do sul do País.

Poderá dizer-se que se se quer respeitar uma "herança histórica indiscutível" essas regiões não terão as capacidades de exercício de funções e de autonomia que regiões grandes poderão ter. Agregá-las, além de não lhes permitir, ainda assim, conseguir limiares mínimos que o fossem permitir não teria "sentido real dado o funcionamento destas regiões como unidades que realmente são, mas dependendo ambas de Lisboa. Dividir o Alentejo, como o projecto PPM veio fazer é introduzir uma visão diferente da região e desfazer no entender de muitos aquela unidade histórica.

(1) A. Proença Varão, ob cit, pag. 104
(2) L. O. Coimbra, ob cit, pag. 131

Levantar-se-ia a questão de saber se outras regiões (por exemplo Trás-os-Montes) não terão a carga histórica de unidade que o Alentejo e o Algarve para muitos têm. A ser assim só uma opção por "regiões provinciais" permitiria satisfazer essa questão.

A existência, até há pouco, deste concenso relativamente ao Alentejo e Algarve fez com que toda a argumentação que foi sendo divulgada, quando não era genérica, surgisse como dirigida basicamente para a compartimentação do território a norte do Tejo onde as posições não tinham o acordo que no sul se obtinha. É por esse facto ser notório ao longo da argumentação que a seguir vai aparecer que aqui se deixa esta referência.

## 3. Três hipóteses de Divisão Regional

Abordadas estas três questões, que embora concomitantes, poderemos em certa medida considerar anteriores à própria problemática da divisão regional, vejamos então esta mais de perto.

Como já referimos as várias hipóteses de delimitação de regiões podem resumir-se a três modelos gerais que perfiguram a generalidade das linhas essenciais das possíveis divisões regionais (ver mapa pag.62 ).

a) Grandes Regiões litoral-interior que dividiriam o país em Norte, Centro, Vale do Tejo, Alentejo e Algarve (5 regiões, nomeadamente o modelo B do Livro Branco).

b) Regiões intermédias que determinam Norte Litoral, e Interior, Centro Litoral e Interior, Lisboa e Ribatejo, Alentejo e Algarve (7 regiões; é o caso da proposta DCP)

c) Regiões provinciais que definiriam Minho, Trás-os-Montes, Grande Porto, Douro, Litoral Atlântico, Beira Alta, Beira Baixa, Estremadura, Ribatejo, Grande Lisboa, Alto Alentejo, Alentejo Central, Baixo Alentejo e Algarve (14 regiões; caso do projecto PPM).

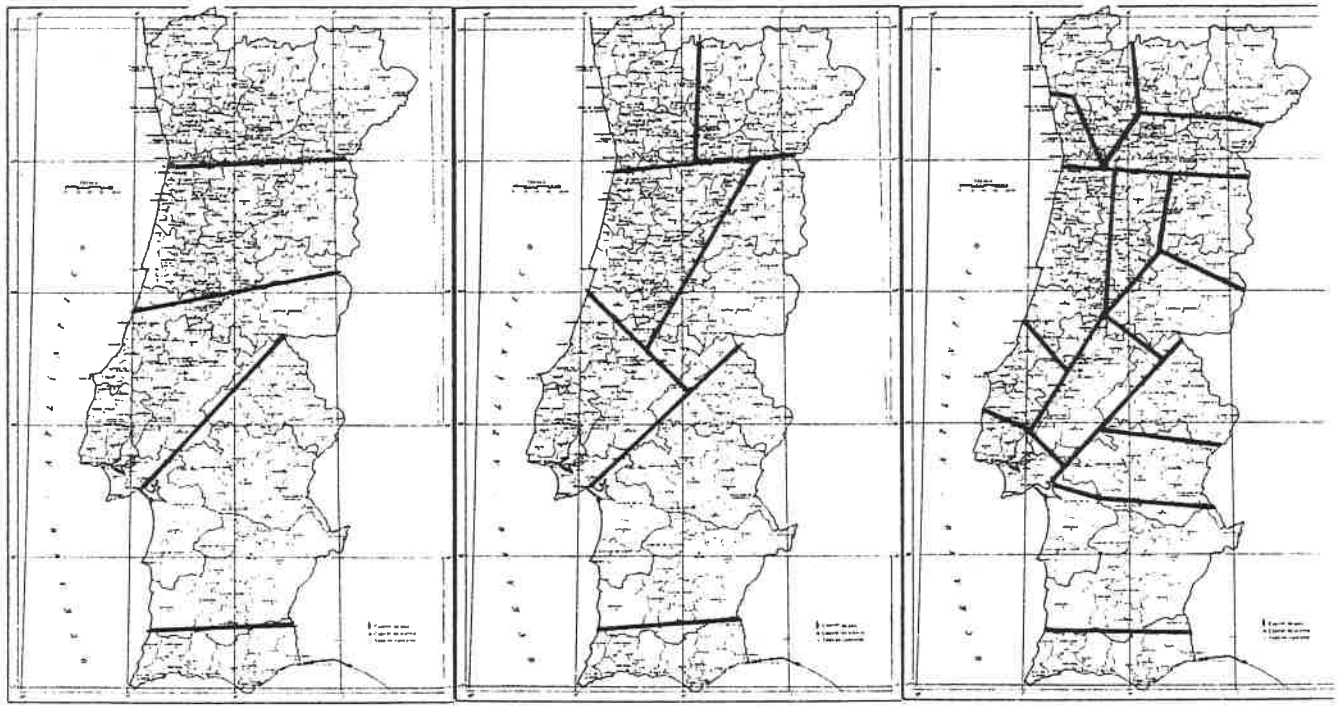
Relativamente à forma de apresentação dos argumentos respeitantes aos vários esquemas de divisão regional, julgamos melhor, por mais simples e viável, invertemos o processo lógico de análise, que seria discutir, primeiro, as atribuições que se pretendem para as regiões e deduzir só depois as divisões regionais que melhor se lhes adaptariam. Deste modo, e porque será talvez mais aderente ao processo empírico de abordar este tema, veremos para cada modelo de divisão, ordenados pela dimensão das regiões que determinam, os argumentos que de um e outro lado as sustentam ou fazem vacilar.

Tambem por comodidade e clareza de apresentação, ordenamos, quanto possível, a matéria em quatro aspectos: do equilíbrio das regiões entre si, das regiões enquanto áreas de administração ou unidades de serviços ao dispôr de uma determinada população, da capacidade regional para promover e planear o seu próprio desenvolvimento, da participação e identificação das populações com a região enquanto autarquia a instaurar e espaço natural.

GRANDES REGIÕES

REGIÕES INTERMÉDIAS

REGIÕES PROVINCIAIS



## 1. Modelo das grandes Regiões Litoral-Interior

### 1.1. Do equilíbrio das regiões

*Favorável* - Sob o ponto de vista da sua unidade e capacidade de auto-promoção as regiões, especialmente na zona mais complexa a Norte do Tejo, são bastante equilibradas tendo todas uma capacidade razoável.

*Desfavorável* - A extensão geográfica e a dimensão demográfica destas regiões é muito desigual, havendo um grande desiquilibrio interno das regiões há excepção do Alentejo, o que induziria a que as áreas periféricas das outras ficassem em sistemática desvantagem face às sub-regiões litorais.(1)

*Favorável* - As regiões Norte, Centro e Vale do Tejo são bastante equilibradas entre si do ponto de vista económico, e os polos de Lisboa e do Porto, ficam contrabalançados pelo conjunto do potencial de Aveiro, Coimbra e Viseu.

*Desfavorável* - O Alentejo e o Algarve ficarão nitidamente em situação de inferioridade, não podendo dispôr de capacidade para o exercício de funções de igual nível, o que nem uma anexação do Alentejo ao Algarve resolveria.

### 1.2. Das regiões como áreas de administração

*Favorável* - "As regiões pela sua dimensão, complexidade e integração funcional apresentam condições para uma tentativa de regionalização", garantindo uma boa capacidade humana e técnica para a recepção de funções descentralizadas com razoável indice de autonomia, até por muitos serviços terem já delegações a este nível de compartimentação nacional.(2)

---

(1) Ver W. Stohr, ob cit, pag. 55

(2) Ver J.P. Guimarães, CCRN. Contribuições para a elaboração do Livro Branco, pag. 42

*Desfavorável* - Apesar da região poder ter vastos poderes, as áreas periféricas destas ficariam praticamente tão longe desses poderes como hoje acontece em relação a Lisboa, ficando com uma noção da descentralização quase nula.

*Favorável* - O apoio aos municípios poderia contar com um suporte técnico bastante mais forte da parte da região, o que em princípio lhes permitiria tirar melhor partido dos seus recursos.

*Desfavorável* - No entanto, o elevado número de municípios que as regiões englobam pode redundar, na prática, na não existência, ou ao menos na não eficácia, da coordenação e apoio às acções dos municípios-

*Favorável* - O funcionamento eficaz e a rentabilidade dos serviços regionais seria facilitado pela grandeza demográfica e, em muitos casos, já começa a haver uma certa capacidade a este nível que fàcilmente se pode melhorar.

*Desfavorável* - Há vários sectores importantes para as áreas periféricas para os quais regiões tão vastas e heterógeneas não têm significado prático de exercício de funções, exigindo até por vezes uma experiência técnica que o centro não têm. Nem há garantia de que a sede regional tentasse resolver o ciclo vicioso da "inexistência de meios técnicos - não fixação de técnicos" nas áreas da periferia.

*Favorável* - As regiões dispõem já de um centro urbano de dimensão apreciável que poderá assumir realmente as funções de capital, evitando-se assim um dispêndio suplementar (que é duvi

doso fosse possível realizar) com a criação de capitais que ainda não existam; embora se possam ir fortalecendo sedes sub-regionais.

*Desfavorável* - A acessibilidade das populações à sede das regiões é muito má, ficando esta demasiado longe; é a sede natural sendo em geral descentrada em desfavor precisamente das áreas problemas ficaria "tão longe das acções a empreender quanto o está hoje a capital. A adoptarem-se estas grandes regiões então melhor seria transferir a sua capital para um lugar central, aproveitando para coma instituiçãodas regiões se ir implementar o reforço de núcleos urbanos nas áreas periféricas. (1)

*Favorável* - Não surgiriam grandes conflitos com a designação da sede regional, o que seria à partida um bom trunfo para a coordenação de serviços e acções(2) e não "queimaria" a imagem da região com essa discórdia.

*Desfavorável* - Se as sedes das regiões fossem escolhidas com uma certa preocupação de centralidade, que parece indispensável, surgiria da mesma forma o conflito para a designação da, suas sedes.

1.3. Da capacidade de planear o seu desenvolvimento

*Favorável* - Ao formarem-se regiões com maior capacidade para o desempenho das suas funções também lhes poderá ser atribuído maior conjunto de recursos e de poderes, até porque,

(1) N. Portas, ob cit, pag. 64
(2) A. Proença Varão, ob cit, pag. 102

sendo maior o seu âmbito espacial, crescerá também o número de questões que apenas a ele dizem respeito e que portanto deverão ser descentralizadas (de acordo com o princípio da descentralização administrativa), permitindo assim à região desempenhar na prática o papel de orientação do seu desenvolvimento que, em princípio, lhe compete.

*Desfavorável* - A consideração destas regiões corresponde à institucionalização de regiões-plano de tal dimensão que "obriga à realização de programas sectoriais de mero crescimento económico para determinados intervalos de tempo, que conduziriam infalivelmente, à constituição duma sociedade industrial de consumo e desperdício onde o trabalho seria proletarizado e as comunidades massificadas"(1).

*Favorável* - Só regiões com uma dimensão económica e estrutural capaz permitem a consideração e controlo da generalidade dos factores que influem no desenvolvimento económico-social. E sem puder orientar este e dominar os factores que o impelem o planeamento do desenvolvimento não é possível.

*Desfavorável* - "Uma vez que a maioria das transformações a provocar no território não podem na sua maior parte ser resolvidas a um nível infra-regional, mas tão sómente no inter-regional (o mesmo é dizer pelo poder central) não há vantagem em estabelecer regiões deste tipo". (2)

*Favorável* - Os espaços da região, sendo diversos, são fornecedores e clientes recíprocos de factores produtivos, de

(1) PPM, ob cit, pag. 34
(2) Nuno Portas, ob cit, pag. 64

produtos, de serviços, de formas culturais e de formas de lazer, facilitando a mobilização integrada dos recursos humanos, naturais, institucionais e outros, existentes em cada região, tornando-a muito menos vulnerável à crise, e permitindo um processo de desenvolvimento tão autónomo e dinâmico quanto possível. Além disso, e numa óptica de adesão à CEE, esta é a única forma de garantir às regiões portuguesas um mínimo de capacidade de negociação, nomeadamente com vista à obtenção dos auxilios financeiros da comunidade. (1)

*Desfavorável* - A Constituição como regiões de agregados espaciais muito heterógeneos, por associação de regiões com identidade própria, tenderá a substituir a polarização económica por uma polarização administrativa, que irá perpetuar a sucção unilateral de recursos do interior menos desenvolvido, como até hoje tem acontecido, só que agora mais ao nível sub-nacional e não já ao nível nacional do passado.(2)

*Favorável* - "A inclusão de áreas do litoral mais desenvolvidas a par de zonas do interior mais pobres numa mesma região, garante a existência de recursos potencialmente mobilizáveis para o desenvolvimento das áreas menos favorecidas de cada região, as quais não terão assim que permanecer eternamente na dependência do longinquo centro nacional".(3)

*Desfavorável* - Se se pretende garantir o desenvolvimento harmonioso dos sectores e das regiões, não se percebe como se pode integrar num mesmo espaço autárquico o interior e o litoral, já que o peso dos votos e os interesses económicos "farão inevitavelmente pender as decisões para a sua faixa espa

(1) Ver Neto da Silva, Jornada de Reflexão sobre o Livro Branco, CIUR, 1981

(2) W. Stohr, ob cit, pag. 54

(3) J.P. Guimarães, ob cit, pag. 42

cial de actuação, por melhores que sejam as intenções dos centros de decisão, acabando essas regiões por se tornar num "simples espaço de suporte à macrocefalização progressiva de Lisboa e ao fluxo migratório para o litoral". (1)

### 1.4. Das regiões como espaço natural e de participação das populações

*Favorável* - Na medida em que regiões assim definidas têm uma capacidade funcional mais alargada, também a região tem maior capacidade de decisão acerca do seu próprio futuro, o que não poderá deixar de ter um significativo impacto sobre a mobilização das energias colectivas das populações regionais.

*Desfavorável* - A extensão das regiões assim definidas, mesmo que acompanhada da descentralização para o nível regional de um número substancial de funções, quase não altera a situação actual em termos de aproximar o poder de decisão dos cidadãos a que essas decisões afectam, que, especialmente numa entidade autárquica, como é o caso, era de esperar; e tende por essa mesma razão a destruir gradualmente a sua realidade geográfica, histórica, cultural e social. (2)

*Favorável* - Só um espaço "humanamente alargado e diversificado poderá oferecer uma base adequada para o confronto cultural e ideológico".(3) Além disso o interesse pela vida regional cresce com a estabilidade residencial, devendo, por isso, as regiões conter os espaços habituais dessas migrações.

(1) L.O.Coimbra, ob cit,pag. 124/126
(2) Ver PPM, ob cit, pág. 34
(3) A.P. Varão, ob cit, pág. 97

*Desfavorável* - Dada a diversidade de regiões tão vastas deixa de haver a "identificação social-cultural" das suas populações entre si, "no sentido vago mas muito real de pertencer a determinada região". (1)

*Favorável* - As regiões assim definidas assentam na macromorfologia do terreno, o que facilita a comunicação entre os seus diversos espaços; e esta macromorfologia do terreno, moldando-se naturalmente às grandes bacias hidrográficas, é completamentada pela localização dos lugares centrais já existentes, o que permite tirar partido da contribuição destas para a formação de um sentido de unidade tradicional, ambiental e mesmo económica das regiões que sempre terá de criar-se.

*Desfavorável* - A diversidade das regiões, nomeadamente no Norte e no Centro, é tal que a sua "coerência ecológica" é mais longinqua entre os espaços da região que destes com outros de outra região, desperdiçando-se assim, ao fugir às regiões naturais, as potencialidades que estas têm como elemento agregador das populações.

## 2. Modelo das Regiões Intermédias

### 2.1. Do equilíbrio das regiões

*Favorável* - "Uma divisão regional em que se opta por uma separação das regiões litoral do interior permite dar grande enfâse ao desenvolvimento integrado de recursos de regiões individualizadas, baseadas nos respectivos recursos naturais, humanos, institucionais e outros", (2) o que permite um desenvolvimento equilíbrado.

---

(1) CEP, ob cit, pag. 9

(2) Stohr Rev. Plan., pag. 56

*Desfavorável* - Uma tal divisão coloca logo à partida as regiões do interior em franco desfavor numa negociação da redistribuição nacional, e nenhuma dessas regiões "poderá num período aceitável estar em condições de se desenvolver equilibradamente em relação ao resto do País" precisamente pela sua falta de recursos. (1)

*Favorável* - Permitem estas regiões que as grandes disparidades de níveis de vida sejam solucionadas por uma política de redistribuição a nível nacional, que doutra forma não haveria poderes para ser exercida, tendendo a dar-se a polarização do desenvolvimento do litoral.

*Desfavorável* - Este argumento não deve ser considerado, pois resta saber se a afectação de recursos será mais favorecida pelos litorais não centrais, que nunca tiveram poderes para o fazer, ou se essa política de redistribuição será efectivamente realizada por um centro que até agora tendo os poderes, ainda não a realizou. Seria necessário saber "porque razão o poder central seria o "bom" e o poder regional o "mau" (2).

*Favorável* - Não sendo possível equilibrar à partida todas as regiões, esta divisão, dando-lhes possibilidades de uma certa identificação e capacidade, coloca o Alentejo e o Algarve numa situação de relativo equilíbrio face às outras regiões, e não em desfavor como aconteceria com regiões leste-oeste.

*Desfavorável* -Não é possível que a nível das Regiões Plano as relações entre provincias se processem am pé de igual-

(1) N. Portas, ob cit, pag. 70
(2) A. P. Varão, ob cit, pag. 98

dade, tendo em vista o desenvolvimento equilibrado do território, se ao peso natural de Lisboa e do Porto se acrescentarem as áreas da Estremadura e Vale do Tejo e de todo o Minho e Douro Litoral. Só regiões mais reduzidas o permitirão.

## 2.2. Das regiões como áreas de administração

*Favorável* - Estas regiões têm uma coerência e capacidade global que sem as introduzir num processo tendente à autonomia plena (que a Constituição reserva aos Açores e à Madeira), lhes permite já receber boa parte das funções de administração que realmente lhes interessam,e dos serviços públicos e capacidade executiva que elas poderão realmente desempenhar, sem as condenar ao fracasso.

*Desfavorável* - As regiões interiores "não dispõem de dotações adequadas em recursos materiais e humanos, de cidades de dimensão apreciável, nem de equipamento colectivo, infraestruturas, funções comerciais e serviços de nível regional".(1) Uma descentralização efectiva irá, assim "condenar as regiões mais pobres à estagnação e ao reforço da dependência relativamente ao centro e ao litoral, pois os meios para promoverem o seu desenvolvimento só a essas áreas os poderão ir buscar.

*Favorável* - O apoio à acção dos municípios é garantido por um suporte técnico razoável, sendo facilitado pelo número não demasiado grande destes, favorecendo a sua coordenação, pois a Constituição não prevê a criação de qualquer escalão autárquico entre as regiões e os municípios, o que consti

(1) J. P. Guimarães, ob cit, pag. 45/46

tui uma restrição ao dimensionamento das regiões. (1)

*Desfavorável* - Ainda que o número de municípios seja menor do que nas grandes regiões, a sua diferença não tem grande significado prático. (em grandes regiões seriam 86, 63, 64, 46 e 16 sendo neste tipo de regiões de 48, 29, 58, 26, 52, 45 e 16). Mas, pela ausência de recursos no interior, a capacidade técnica para o exercício desse apoio será fortemente diminuída, até pela própria limitação da dotação dos municípios que as áreas do litoral poderiam fortalecer.

*Favorável* - Tendo as regiões por principal função o apoio aos Municípios, assim como a implementação de projectos sub-regionais mais ou menos integrados, a sua dimensão tem que estar muito ligada à acessibilidade do centro de decisão às comunidades, sendo-lhe sempre favorável uma certa similitude interna que não exiga a duplicação de esforços que uma região heterógenea exigiria.

*Desfavorável* - No caso das regiões interiores acontecerá que, por falta de capacidade para a actuação auto-suportada, a região tornar-se-á pouco mais do que um elemento de pressão sobre os centros de decisão nacionais, acarretando portanto este modelo a dependência em relação ao poder central que com a criação de regiões se pretende contrariar.

*Favorável* - A acessibilidade relativa da região ao seu centro será bastante boa, de forma a tornar as populações equilibradamente servidas e, dando igual proximidade aos órgãos da área da sua jurisdição permite-lhes uma melhor detecção e análise dos seus problemas, função fundamental que lhe deve caber -.

(1) Ver N. Portas, ob cit, pag. 67

*Desfavorável* - Uma política de localização progressiva de equipamentos colectivos em centros sub-regionais de regiões bem maiores serviria do mesmo modo as populações, e a proximidade do centro para a detecção e análise dos seus problemas pouco importa, se este não tiver capacidade para os resolver.

*Favorável* - Sem multiplicar demasiado o número de centros regionais que seria necessário fortalecer, aproveitar-se-ia o esforço de implementação das regiões para o favorecimento, desde já, de alguns centros alternativos às duas metrópoles nacionais.

*Desfavorável* - Para além dos problemas que surgiram para a designação das respectivas sedes regionais, que importa definir por questões de acessibilidade e coordenação, não parece que, na situação do país, existam os recursos necessários ao enorme esforço de investimento que isso implicaria, se se quer efectivamente garantir à regiaõ capacidades para o desempenho das suas funções.

### 2.3. Da capacidade de planear o seu desenvolvimento

*Favorável* - Estas regiões pela sua afinidade económica terão possibilidade de procederem a estratégias de desenvolvimento na óptica da especialização regional, o que é a única forma de garantir na prática que as regiões interiores tenham os mecanismos necessários à formulação dos seus planos e à realização dos investimentos a eles ligados, sem cuja ligação qualquer planeamento resulta ineficaz (1).

---

(1) CEP, ob cit, pag. 15/16

*Desfavorável* - Não são unidades viáveis do ponto de vista do desenvolvimento regional, pois, além de não dispôrem de adequados recursos naturais, humanos e infraestruturais não tem também a dimensão económica nem o sistema diversificado de actividades inter-relacionadas que requer o desencadear de um processo de desenvolvimento dinâmico e em grande parte auto-sustentado (1).

*Favorável* -Uma delimitação como esta parece permitir que as áreas menos desenvolvidas do interior tenham, pelo menos, um certo grau de controlo sobre a utilização dos seus próprios recursos naturais, humanos, de organização e outros e a possibilidade de desenvolvimento regional numa base de uma confiança própria participada, fundamental à eficácia de qualquer desenvolvimento (2).

*Desfavorável* - Se se adoptar esta divisão, o único modo de evitar a estagnação dos "interiores", em favor das áreas mais desenvolvidas, só poderá ser o do "estabelecimento de um monopólio por parte do poder central da capacidade de decisão nos campos inter-regional e regional, esvaziando de sentido a definição mesma das regiões, e levando até às últimas consequências a actual centralização do aparelho de Estado". "E nem mesmo isso o garantiria, pois é" frequente o insucesso de tentativas para desenvolver regiões periféricas a partir do centro, mesmo em países bem mais ricos do que o nosso"(3).

*Favorável* - Uma vez que o requilíbrio só será possível "drenando determinados recursos contra a corrente "gravitacional", recursos exógenos esses que permitem despertar, reanimar e recombinar as potencialidades locais, e é de esperar

(1) J. P. Guimarães, ob cit. pag. 45
(2) Stohr, ob cit, pag. 56
(3) J. P. Guimarães, ob cit, pag.46

que a política global inter regional venha a ser no sentido dessa correcção, é melhor uma divisão que "identifique em vez de diluir as regiões deprimidas, privilegiando um critério de homogeneidade e reduzida polarização" (1).

*Desfavorável* - O argumento não pode residir no "voluntarismo do Plano", pois a implementação deste dependerá do "voluntarismo regional" e sendo os dois voluntarismos coincidentes, então qualquer hipótese de divisão funciona bem. O problema reside nessa articulação e, por isso, corporizar numa fronteira regional o "divórcio entre a zona deserdada e o polo dominante", só vem dificultar essa relação entre o planeamento nacional e o regional, "sem por outro lado constituir cortina segura contra os efeitos nocivos da polarização" (2).

### 2.4. Das regiões como espaço natural e de participação das populações

*Favorável* - Ao criar a instituição regional pretende-se que esta seja mais um corpo através do qual os cidadãos participem nas desições relativas ao seu próprio desenvolvimento. Importa pois, que este desenvolvimento seja "típico" da própria região e, portanto, embora não seja conveniente reduzir demasiado a sua área, para não cercear a sua capacidade de intervenção, importa garantir uma certa homogeneidade à região, como é o caso.

*Desfavorável* - Se se pretende garantir uma clara identificação, então há que, ao menos no caso das regiões a Norte

(1) N. Portas, ob cit, pag. 70
(2) A. P. Varão, ob cit, pag. 98/99

do Tejo, reduzir bastante mais a dimensão da região, e isso levaria, como já nesta divisão leva, à perda da possibilidade de auto-promoção do desenvolvimento, retirando grande parte do sentido autárquico e descentralização à região.

*Favorável* - Ao garantir uma certa proximidade do nível de decisão com as populações abrangidas (sem a qual a participação política será uma ficção) está-se também a assegurar a consistência do conteúdo político-administrativo das regiões sem o qual não teria sentido falar de autarquia (1).

*Desfavorável* - A "credibilidade político-administrativa das regiões sempre haverá que criá-la". E "não sendo líquido que seja mais fácil fazê-lo entre Castelo Branco e Guarda que entre Santarém e Castelo Branco", porque a imagem da região com dificuldade se desliga da existência de uma cidade que de certo modo se lhe associe, será preferível optar por espaços onde isso já aconteça ou fácil seja vir a acontecer. E também "não colhe o argumento de que tanto faz a Bragança (ou à Guarda) estarem dependentes do Porto (ou de Coimbra) como estarem no de Lisboa", porque então poderia inquirir-se porque é que se não aplicaria o mesmo princípio a Valença ou a Viseu (2).

---

(1) Ver CEP, ob cit, pag. 9

(2) A. P. Varão, ob cit, pag. 96/97

## 3. Modelo das Regiões Provinciais

Cabe aqui, evidentemente referir que, dado o aparecimento muito mais tardio de uma proposta concreta correspondente a este modelo, a argumentação divulgada relativamente a ele é bastante menor. No entanto, alguns argumentos que se referem aos outros modelos, nomeadamente ao das regiões intermédias, teriam, também aqui, cabimento (e vice-versa).

### 3.1. Do equilíbrio das regiões

*Favorável* - As regiões devem ser um espaço de natural confederação das "Regiões Naturais" que lhe estão na base. Como tal o seu equilíbrio decorre das suas afinidades históricas, culturais e naturais o que permite tirar partido das relações do Homem com o território, única forma de garantir que as regiões poderão proceder a um aproveitamento óptimo dos seus recursos, e consequentemente equilibrar-se. (1)

*Desfavorável* - As áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto assumiriam num tal conjunto de regiões um perdomínio destacado sobre as restantes regiões reduzidas a áreas problema cuja dependência face ao centro seria total.

*Favorável* - As únicas regiões que se não equilibram no conjunto são as AM de Lisboa e do Porto que pela sua própria natureza são a causa e o resultado da polarização do país. Não se procederia ao erro de incluir o Porto e Lisboa em regiões mais vastas do que as suas AM, onde as respectivas periferias veriam sistematicamente viciado o seu poder de intervenção.

---

(1) Ver PPM, ob cit, pag. 32 a 35

Só assim se consegue que "uma política de desenvolvimento e ordenamento do território assente fundamentalmente numa política que conduza ao povoamento de todo o país, visando acabar com a dicotomia cidade-campo" (1).

*Desfavorável* - A desagregação do país em pequenas regiões se pretende reequilibrar o potencial demográfico das regiões, ou acertá-lo com as características peculiares de espaços nitidamente sub-regionais, tira às regiões qualquer veleidade de evolução auto-sustentada. O seu desenvolvimento só será possível com o reforço substancial da intervenção redistribuidora do centro ou com o suporte e aval das regiões do litoral.

### 3.2. Das regiões como áreas de administração

*Favorável* - Esta é talvez a única divisão provincial possível, de forma a permitir que no futuro, os responsáveis por estas novas regiões administrativas não venham a perder a noção das necessidades reais dos concelhos, nem se tenha que acabar fatalmente por concluir sobre a necessidade de se criar um novo nível autárquico para reduzir o hiato demasiado longo que acabaria por se vir a verificar".(2).

*Desfavorável* - Esta divisão, de forma substancialmente agravada face à proposta das "regiões intermédias", ao criar regiões interiores que não dispõem de dotações adequadas de recursos, infraestruturas e centros urbanos minimamente equipados, impossibilita que as regiões possam exercer funções que haveria toda a conveniência em transferir para a órbita regional pela falta geral de meios humanos e materiais.

(1) L. Coimbra, ob cit, pag. 132
(2) Idem, pág. 130

*Favorável* - Respondendo a região a espaços com caracte rísticas bem marcadas, permite que a descentralização que a regio nalização supõe se possa fazer atendendo às necessidades concretas de cada espaço regional, e não ao que teòricamente se atribuir a um nível regional genérico. Essa similitude interna, permitindo a adopção do mesmo tipo de serviços, acaba por facilitar a existência de um conjunto maior de equipamentos sob a orgânica regional, e favorece o seu melhor funcionamento e, consequentemente, a capacidade de exercício eficaz dessa descentralização.

*Desfavorável* - A "noção das necessidades reais dos conce lhos" por parte dos orgãos regionais que lhe devem dar apoio será fortemente compremetida quer pela sua capacidade de intervenção, logicamente mais reduzida, quer pela sua própria capacidade técnica, que nalgumas regiões será bastante difícil de instalar definitivamente.

*Favorável* - Definidas com dimensões razoáveis e não des mesuradamente grandes estas regiões provinciais tem uma grande acessibilidade interna e aos centros de equipamentos, quer sociais, quer administrativos. Por essa mesma dimensão e pela similitude das suas características permitem que a divisão regional possa ser adoptada para todos os sectores, sem o que não poderá ser exercida a coordenação intersectorial a um nível descentralizado (pois exige a subida até um nível comum que, se às regiões não servirem, só poderá ser o centro).

*Desfavorável* - O elevado número de regiões em que será ne cessário criar estruturas regionais não têm em conta "as dificuldades em implementar novas sedes regionais dos serviços do

Estado" (1) que para esse nível terão que ser desconcentradas, até porque a sua dimensão não é suficiente, em alguns dos casos - Norte e Centro - para garantir a existência e funcionamento eficaz de infraestruturas materiais e humanas que isso implica, e para justificar os seus elevadíssimos custos, muito acima das possibilidades actuais do país.

### 3.3. Da capacidade de planear o seu desenvolvimento

*Favorável* - Considerando que a capacidade de desenvolvimento equilibrado, e da consequente atenuação das diferenças de níveis e quadros de vida dependerá sempre de uma intervenção voluntarista que, para além de exigir uma mobilização geral dos recursos das regiões, as transcende, o melhor será que seja fácil às regiões detectar e aproveitar os seus recursos para o que uma certa homogeneidade e especialização serão favoráveis.

*Desfavorável* - "Regiões de tão reduzidas dimensões, como, nomeadamente, a Beira Interior e o Alto Alentejo, não têm nem manifestam potencialidades para desenvolver internamente uma dinâmica económica, demográfica e funcional própria de um território organizado". (2)

*Favorável* - Ao fazer corresponder a divisão regional com as áreas mais pobres está-se a garantir que elas tenham uma adequada administração autárquica, condição fundamental para que surja a tão necessária dinâmica característica do seu tipo de desenvolvimento. (3)

---

(1) Nuno Portas, ob cit, pag. 68
(2) MAI, ob cit, pag. 49
(3) Ver L. Coimbra, ob cit, pag. 130

*Desfavorável* - Constituindo regiões homógeneas do ponto de vista de recursos existentes, as que forem mais pobres serão sempre constituidas por elementos mais ligados ao exterior do que entre si, não podendo desenvolver uma dinâmica própria e não tendo, por isso influência decisória no desenvolvimento da região, que será ditado pela vontade de colaboração das outras regiões.

*Favorável* - Esta delimitação facilita que ao nível nacional seja mais clara a necessidade e a orientação de uma política de redistribuição, que pode até mesmo estabelecer um limite máximo de crescimento demográfico para as regiões metropolitanas. E, ao nível regional, permite desenvolver também uma política de povoamento e serviços que realmente se coadune com a região, e favoreça uma gestão nacional dos recursos naturais e uma correcta política regional de emprego.

*Desfavorável* - As regiões menos desenvolvidas, que são também as menos populosas, terão pouquíssimo poder de negociação com o centro que lhes ficará longínquo. Terão que concorrer com as outras regiões, porventura mais rentáveis para as premências nacionais a que o centro será sensível.

### 3.4. Da região enquanto espaço natural e de participação

- Esta divisão assenta na existência comprovada de um facies rural e outro urbano, nas afinidades históricas e culturais que unem a população local, na necessidade

de que os seus sub-espaços sejam criados como regiões naturais em que os aspectos ecológicos têm uma posição de relevância(1). Só estas características regionais garantem que haja realmente uma identificação com a região, que leve a dar sentido ao envolvimento na autarquia regional.

- "Um espaço estreito e homógeneo maximina as hipóteses de aprisionamento das instituições política-administrativas regionais por interesses particularistas ou de políticas hegemónicas locais", mais ou menos conservadores, conforme o grau de desenvolvimento (1).

- A complexidade crescente dos assuntos da administração que se tornam cada vez mais o feudo de uma "elite de técnicos especialistas cuja definição de objectivos os cidadãos se limitam a aceitar", a par com a "degradação da qualidade de vida impossibilitam efectivamente a participação na decisão sobre o próprio destino".(2) Assim uma região onde há uma caracterização acentuada do modo de vida permite aos seus cidadãos uma maior proximidade e envolvimento directo na definição desses objectivos e da forma de os alcançar.

- A participação supra-municipal será necessariamente de um tipo institucional que não é o mesmo que surge ao nível do campanário. E como tal a região não deve encarar-se "como um espaço de participação psicologicamente individualizado dos cidadãos, mas como espaço institucional de equilibrio dinâmico entre interesses nem sempre coincidentes com áreas sub-regionais complementares" (3)

---

(1) P. Varão, ob cit, pag. 97
(2) Ver L. Coimbra, ob cit, pag. 122
(3) P. Varão, ob cit, pag. 100

## III. CONCORDÂNCIAS E DIVERGÊNCIAS TERRITORIAIS. ALGUMAS QUESTÕES DE FRONTEIRAS

Para terminar, tendo formado uma noção geral sobre as consequências, em termos do que será a região, da perfilhação de um ou outro dos modelos de divisão apresentados, resta observar em termos territoriais onde há concordância ou divergência.

Pode dizer-se que a divisão regional se torna um problema que leva a várias opções, em virtude de o nosso país apresentar áreas com graus muito diferentes de desenvolvimento, sendo este sistemáticamente canalizado para Lisboa e para o Porto. Se as divergências surgem relativamente à inclusão dessas áreas metropolitanas nas regiões que contenham também as áreas periféricas, a maior densidade de opiniões centra-se na opção a tomar relativamente às áreas periféricas, em que a polarização por estes dois centros não é tão nítida - o Norte e todo o Centro -, pois pretende-se com a criação das regiões tentar impedir a continuação dessa "sucção" sistemática do desenvolvimento.

Relativamente à conformação geral das regiões dois tipos de critérios gerais são normalmente utilizados:

- os critérios geográficos que partem das grandes bacias hidrográficas (Minho, Lima, Cávado, Ave, Douro, Vouga, Mondego, Tejo, Sado e Guadiana) cujos vales e linhas de água se transformaram em feixos de agregação, e já não linhas de separação como outrora, verificando-se agora precisamente

a demarcação acentuada que as serras efectuam no território (vide "o reduzido número de ligações várias que as corta, assinalando aí uma linha de clivagem onde as forças de coesão económica e social sofrem forte redução") (1). Critérios estes que se ligam à busca de regiões com uma identidade de características bastante grandes, nomeadamente nos aspectos naturais e históricos.

- Os critérios aglutinadores que, por uma análise das interrelações económicas ou de comunicação entre unidades básicas (nomeadamente os municípios) detectam ligações preferênciais destas, que os faz agregarem-se a determinado conjunto regional, mais do que a um outro. (2)

Evidentemente, todos são unânimes em referir que o caso concreto dos municípios de fronteira, cuja inserção numa ou noutra região pode ser duvidosa quando observada do centro, só poderá ser resolvido localmente.

No entanto, há três pontos sobre os quais há também um acordo generalizado. São eles os seguintes:

- Existência de uma região Algarve (incluindo ou não a Serra).

- Linha de separação Alentejo- Centro a correr por uma linha a sul do Tejo.

- Linha de separação Norte-Centro a correr a Sul do Douro.

---

(1) Ilídio de Araújo, ob cit, pag. 105
(2) Vide CEP, ob cit, pag. 44 e seg.

Vejamos então, em particular cada uma das zonas do país, e comecemos do sul para Norte, progredindo com o grau de divergência:

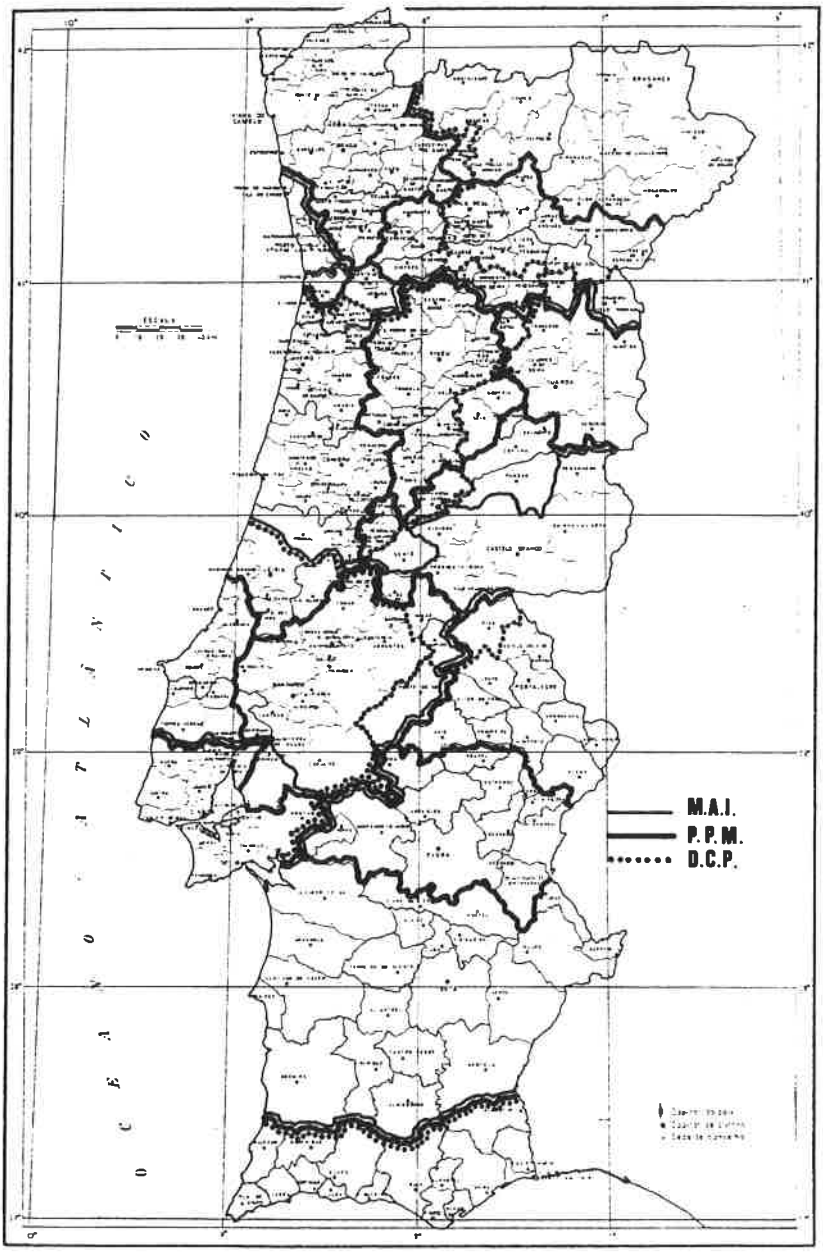
a) ALGARVE

Já vimos que a instituição da região do Algarve é como que um acordo tácito imposto pela clara unidade sócio-económica e histórica, o que remete para segundo plano todos os considerandos técnicos, mesmo sabendo-se que a pequena dimensão demográfica do Algarve (cerca de 300 mil habitantes), se se não optar pelas regiões provinciais, irá obrigar a um "tratamento deferenciado" pelas repercussões que trás em termos da garantia, sem elevados custos, da viabilidade das estruturas regionais. Do ponto de vista financeiro, e não só, esta situação foi notavelmente melhorada pelo incremento turístico. No entanto torna-se demasiado dependente sectorialmente, importando, portanto, que a instituição desta região venha a ter meios para ultrapassar essa dependência, se se pretende garantir uma permanente viabilidade à região Algarve que ninguém discute.

Quanto à questão da fronteira norte algarvia duas alternativas são seguidas:

- Uma é limitar o Algarve ao distrito de Faro, por este corresponder grosseiramente aos seus limites naturais, e não ir assim mexer de novo em confrontações quase pacificas, raramente afloradas por quem propõe uma província do Algarve.

- Outra, menos frequentemente defendida, é estender o Algarve para Norte, uma vez que este se divide em duas zonas especificamente distintas - a serra e o litoral (que é o Algarve Típico: "ir ao Algarve é uma fase comum nas


M.A.I.
P.P.M.
D.C.P.

zonas de Monchique e Aljezur" (1) e que, a englobar completamente a Serra do Caldeirão seu prolongamento e contrafortes, levaria a incluir no Algarve os concelhos da orla sul do distrito de Beja - Almodovar, Ourique (na parte sul), que se estenderia também para Mértola e Odemira - (2)

Quanto à sua sede não se detectam dúvidas à dominância de Faro, (34 mil habitantes, 204 mil contos de Impostos Direitos colectados) (3).

b) ALENTEJO

Se bem que não da mesma forma que para o Algarve, houve, até ao aparecimento do Projecto PPM, um alargado consenso quanto à consideração do Alentejo como uma só região, dada a sua "nítida unidade física, económica e social, com um passado comum". (4)

O aparecimento de uma proposta de três regiões no Alentejo, vem trazer para o nível regional a divisão que outros proporiam a um nível intermédio sub-regional (5). Trata-se como vimos de uma opção de fundo, que deve ser anterior à análise dos problemas de divergências territoriais. Como divisões sub-regionais uma outra proposta aponta as duas províncias do Alto e Baixo Alentejo, divergindo territorialmente (pois é uma divisão sub-regional o que nas regiões provinciais é regional) do projecto PPM por englobar apenas numa as duas

(1) Luis Coimbra, ob cit, pag. 128

(2) O que praticamente não afecta as considerações demográficas acima referidas, dado o relativo pouco peso destes concelhos (menos de 10 mil habitantes no seu conjunto)

(3) Fontes; INE, Censo 1981; e MAI, indicadores Municipais 3 para 1982. Os números correspondentes que a seguir serão indicados têm também origem nestas fontes.

(4) MAI, ob cit, pag. 51

(5) A. Varão, ob cit, pag. 119

provincias do Alentejo Superior, e incluir no Baixo Alentejo os concelhos de Viana do Alentejo, Portel e Marvão. Uma outra hipótese seria a divisão do Alentejo em litoral e interior, se Sines continuar a crescer desmesuradamente. (1)

Relativamente à fronteira sul, acabamos de ver o que o Algarve contrapõe podendo, nomeadamente, Mértola e Ourique sentir-se mais alentejanos do que algarvios. A fronteira norte vai amputar à bacia do Tejo uma boa parte, sob "pena de a não ser assim se descaracterizar o espaço do Alto Alentejo e a área de influência de Évora" (2) Estão aqui envolvidos concelhos de transição para a leziria ribatejana" ... (Ponte de Sôr), ou para a "eco-morfologia beiroa (Gavião e Nisa)" que, uns propõem incluir no Alentejo e outros transferem para a região do Vale do Tejo ou da Beira interior (3) (nesta incluindo, até, alguns, os concelhos até à latitude de Portalegre; o mesmo fazendo com os concelhos de Alcacer do Sal, Vendas Novas e o norte de Montemor-o-Novo, para a região do Vale do Tejo.(4)

Quanto à sede das regiões, se se fôr para o caso das regiões provinciais elas serão naturalmente as sedes dos distritos. Se se optar por apenas uma região alentejana surgem também poucas dúvidas quanto a ser Évora (40 mil habitantes, 176 mil contos de Impostos Direitos) embora Beja (24 mil habitantes e 107 mil c.I.D.) seja outra hipótese, ou mesmo Sines (12 mil habitantes, e 57 mil c.I.D.), ou Portalegre (16 mil habitantes e 80 mil c.I.D.).

### c) A ÁREA DA GRANDE LISBOA

Viu-se já (pag.49) a celeuma que roda em torno da instituição da áreas metropolitanas (AM). Verificou-se então

---

(1) L. Coimbra, ob cit, pag. 131
(2) A. P. Varão, ob. cit, pag. 112
(3) A proposta MAI, inclui apenas Nisa no Alentejo. A proposta DGP apenas Ponte de Sor
(4) Ilídio de Araújo, ob cit.

que a sua consideração se liga a hipóteses de criação de regiões grandes ou de regiões provinciais (1º e 3º modelo que abordamos) isto é, ou as AM são extraidas das regiões grandes em que se incluiriam naturalmente (o Norte e o Vale do Tejo), procurando que, com a sua separação, as regiões sejam mais equilíbradas, e isoladas dos problemas específicos da urbanidade, ou, quando as regiões procuram uma homogeneidade que lhes garanta uma identidade de interesses, as AM são também consideradas, pois distinguem-se nitidamente, aparecendo então com um nível regional.

Abordaram-se, então, diversos argumentos a favor e contra a sua instituição. E vimos que a adopção ou não de áreas metropolitanas traz evidentes implicações em termos de modelo de divisão regional. Se se considerar as AM ao nível regional a sua delimitação deverá, todos os afirmam, incluir além das zonas ligadas ao "núcleo urbano central pelas deslocações pendulares diárias de casa para o trabalho", "a maior parte dos espaços limitrofes onde se exercem funções de recreio e lazer semanais ou outras actividades de frequência ou desempenho elevado" (1), sendo assim definida com uma certa largueza. Mas se a óptica fôr a de não equivaler o nível de administração metropolitano a regional, tender-se-á a definir "no interior de uma região do Vale do Tejo um sistema com caracteristicas metropolitanas centrado em Lisboa e à volta do estuário do Tejo, que corresponderá, mais cedo ou mais tarde, a uma forte federação de municípios , e um outro sub-sistema urbano centrado na cidade de Setúbal e englobando outros concelhos contíguos. Este modelo leva ao enriquecimento de centros secundários, como Setúbal, não os abafando na sombra da grande Lisboa". (2)

---

(1) Valente de Oliveira, ob cit, pag. 20

(2) Nuno Portas, ob cit, pag. 79

É dentro deste esquema que as diversas opiniões se enquadram na sua generalidade. Sempre que as AM aparecem ao nível regional, caso que agora particularmente nos interessa, as suas fronteiras tendem a ser definidas com critérios alargados.

Neste caso, o limite a sul ofereceria poucas dúvidas, situando-se sempre na foz do Sado. A leste, Montijo aparece sempre incluido, mas Benavente (com cerca de 4 mil habitantes) nem sempre aparece envolvido, dada a sua ligação indirecta ao núcleo central (por Vila Franca, ou contornando o estuário do Tejo). A Norte, Mafra e os concelhos de menor extensão, de Sobral Monte Agraço e Arruda de Vinhos seriam envolvidos na AM tendo em vista a descompressão desta, ou ligar-se-iam à região que envolvesse o Vale do Tejo.

Lisboa (812 mil hab., 14,3 milhões c.I.D.); mais de um terço do total nacional (38,8m), será a sede evidente. (Setúbal tem 101 mil hab. e 521 mil c.I.D.).

d) ESTREMADURA, BEIRAS E VALE DO TEJO

Em toda esta área as hipóteses são variadas; por isso, em vez de referir aqui cada região, preferiu-se considerar a grande zona, limitada pelas duas fronteiras que todos aceitam - o limite a sul do Tejo (do Alentejo) e o limite a Sul do Douro (do Norte e das suas regiões). - Para o espaço compreendido entre estas fronteiras põem-se básicamente três alternativas:

i) - Ou se tomam apenas duas regiões: a Estremadura - Vale do Tejo e a Beira a norte (divisão associada às grandes regiões e nalguns casos

à existência da área Metropolitana de Lisboa) (1).

ii) ou se consideram seis ou sete regiões correspondendo aproximadamente aos actuais distritos, excepto no litoral Atlântico que associaria Aveiro, Coimbra e Leiria. Teriamos então o Litoral Atlântico, a Beira Alta (dividida ou não em Beira Alta e Beira Interior), a Beira Baixa, o Ribatejo, a Estremadura (englobando ou não ao Ribatejo) e a Área Metropolitana de Lisboa. (2)

iii) ou se consideram três regiões: a Beira Litoral [incluindo numas hipóteses Viseu (3), noutras Leiria (4)] a Beira Interior e a Estremadura-Ribatejo (associada(3) ou não (4) à AM de Lisboa).

Como se vê, neste caso tão claramente, o dilema situa-se primeiro na opção que se tomar relativamente ao que se pretende que a região seja: um espaço vasto com uma capacidade de auto-orientação muito razoável mas uma identificação regional menos próxima da sensibilidade tradicional, um habitat profundamente caracterizado mas carente de dimensão e capacidades que lhe permitam influir no seu próprio desenvolvimento sócio-económico, ou um espaço intermédio em que nem a identificação nem as capacidades das regiões periféricas estão à partida conseguidas, mas que apresenta dimensões e potencialidades capazes de os vir a gerar?

---

(1) Proposta MAI, A Proença Varão
(2) Projecto PPM, defensores dos distritos
(3) Proposta DCP, Ilídio de Araújo, Ottolini Coimbra, ob$^{s}$ cit$^{s}$
(4) Nuno Portas, ob cit.

Abordamos já atrás as implicações gerais destas opções (pag. 14 e seguintes). Resta-nos agora observar territorialmente as grandes divergências.

O que se verifica é que mesmo quando várias hipóteses de divisão procuram o mesmo modelo, ainda assim há algumas divergências na afectação de três grandes zonas: Leiria, Viseu e Covilhã - Fundão.

Na certeza (unanimemente defendida nas propostas globais de divisão regional) de desafetar dos distritos de Aveiro, Viseu e Guarda a sua parte norte, interessa mais reforçar o interior com o peso de Viseu e "seu termo", ou será melhor acentuar a força da "Beira Litoral" com a dinâmica de Leiria, ficando Viseu englobado no interior?

A opção por duas regiões, nesta zona central do País leva sempre à junção de Leiria ao Vale do Tejo, para favorecer a autonomização deste vale da dependência persistente da capital. Mas se se defende a demarcação de três regiões nesta área, o que afinal resulta na automatização do seu interior, importa decidir pelo fortalecimento deste (o que leva à inclusão de Viseu, e à consequente afectação de Leiria à Beira Litoral) ou pela agregação dos três núcleos de Aveiro, Coimbra e Viseu na mesma região, enfraquecendo nessa medida o Vale do Tejo e o Interior. É esta última também a hipótese que se é levado a adoptar quando se procuram regiões mais reduzidas mas perfeitamente caracterizadas nos seus interesses e no tipo de povoamento do seu território.

Relativamente à questão da Covilhã, que só a proposta MAI pretende separar das relações com Castelo Branco, o mesmo tipo de considerações se podem formular.

De qualquer forma nestas questões os argumentos de base técnica revelam-se de pouco peso, tudo sendo muito mais caucionado por posições de natureza político-social.

Referidas as grandes divergências da divisão regional nesta zona central do país, vejamos agora as questões de fronteira que surgem em seis pontos:

- Na questão de Leiria. Nas propostas menos frequentes de ser afecta à Beira Litoral, leva também consigo, pelo menos, os concelhos da bacia do Liz - Marinha Grande, Batalha e Vila Nova de Ourém - ou mesmo todo o distrito, e transfere para a Serra do Caramulo a delimitação entre litoral e interior, excepto no caso de se optar por regiões provinciais.

- No litoral, relativamente à junção do município de Pombal à região que o toca a norte ou a sul, o que também sucede com ALvaiazere.

- Na confinação entre as Beiras e o Alentejo, afectando ou não à região Beira interior os concelhos de Gavião, Nisa e Marvão, e mesmo até a área de Abrantes e toda a área do norte do distrito de Portalegre.

- Na delimitação no interior entre o Centro e Vale do Tejo (no caso de uma opção por duas regiões nesta zona) que pode levar para uma ou outra dessas regiões a Cova da Beira (Fundão).

- Nas delimitações das confrontações entre os distritos de Viseu e da Guarda envolvendo na região litoral ou

interior - Oliveira do Hospital, Seia, e mesmo Gouveia, Fornos de Algodres e Aguiar da Beira.

- E muito especialmente na acidentada área junto as barragens do Zêzere, de forma a inclinar para o litoral ou o interior beirão o núcleo dos municípios de Figueiró dos Vinhos, Pedrogão Grande e Castanheira de Pera e, mais a nascente, de Pampilhosa da Serra. O mesmo sucede com Sertã e Vila de Rei.

É talvez nesta zona que maiores problemas poderão surgir com a definição das sedes regionais se se excluir a hipótese de sedes rotativas (que poderão servir os orgãos autárquicos, mas já serão menos viáveis para a localização dos serviços que os apoiam ou dos equipamentos colectivos de nível regional). Só a hipótese das regiões provinciais é que parece não levantar esses problemas, pois satisfaria pelo menos todas as sedes distritais.

Se Coimbra (81 mil hab., 736 mil contos I.D.) é pouco contestada como sede de uma região Centro ou Beira Litoral, nem Aveiro (30 mil hab., 367 mil contos I.D.) nem Viseu (21 mil hab., 238 mil contos I.D.) deixarão de reinvindicar sê-lo. Mas a sede de uma região do Vale do Tejo, mais ou menos prolongada para o interior, parece cindir-se em duas hipoteses - Santarém (25 mil hab., 203 mil contos I.D.) ou o triângulo, mais centrado numa região mais extensa de Torres Novas - Tomar - Abrantes (12+20+10 mil hab., 160+127+110 mil contos I.D. respectivamente). E, a instituir-se uma região do interior, a Guarda (18mil hab., 104 mil c.I.D.), a Covilhã (23 mil hab. 160 mil c.I.D.) e Castelo Branco (24 mil hab., 134 mil c.I.D.) aparecem como as hipótese mais plausível (1).

(1) No caso de adopção de sedes rotativas L. Coimbra sugere como possíveis, além destas, S. João da Madeira e Lousã no litoral, Sabugal e Sertã no interior, e Caldas da Rainha na Estremadura

e) A ÁREA METROPOLITANA DO PORTO

Como já vimos o caso da mancha urbana existente na zona do Porto não é encarado da mesma forma que o de Lisboa. A generalidade das opiniões é que não deverá ser estruturada político-administrativamente ao nível regional, mas sim abaixo deste, já que o caracter mais disperso desta aglomeração, e mesmo a relativa pouca atracção demográfica que tem manifestado, não tornam indispensáveis a recorrência a uma autonomização administrativa que pode ser nociva à dinâmica interna do desenvolvimento regional nortenho.

A adopção de uma divisão regional que autonomize a Área Metropolitana do Porto aparece, tal como para o caso de Lisboa, ligada às hipóteses de divisão em grandes regiões ou em regiões provinciais (ver atraz caso da AM de Lisboa), não havendo discordâncias quanto às suas fronteiras a norte, que iriam englobar Vila do Conde e a Póvoa de Varzim. A Sul consoante as propostas aponta-se a inclusão de Espinho e mesmo da Feira (1). No entanto, dos casos em que a AM do Porto é apenas considerada a um nível sub-regional há quem proponha a sua extensão até ao Vale do Sousa.

Como é evidente pela sua própria origem, a natural sede da AM seria o Porto (329 mil hab., 4082 mil c.I.D.).

f) NORTE

Também nesta zona, e à parte o caso da área urbana do Porto, as hipoteses são variadas mas há um consenso geral quanto à demarcação dum limite do espaço nortenho a sul do

(1) A. Proença Varão, ob cit.

Douro, de modo a englobar neste os concelhos da bacia do Douro - Vila Nova de Foz Côa, S. João da Pesqueira, Tabuaço, Armamar, Lamego, Resende, Cinfães, Castelo de Paiva e mesmo Arouca. Mas, como nos outros casos, também na delimitação promenorizada surgem divergências, conforme se pretenda englobar ou não na bacia do Douro concelhos que são, em boa parte do seu território, de transição para a Beira - seria o caso de Figueira de Castelo Rodrigo, Meda, Penedono, Sernancelhe, Moimenta da Beira e Tarouca -. No litoral é o caso do núcleo industrial que se tem desenvolvido entre o Douro e o Vouga - Feira, S. João da Madeira, Oliveira de Azemeis e Vale de Cambra - já mais de características da Beira Litoral, mas cuja proximidade e relações com o Porto levam alguns a incluir no norte do País. A conveniência de englobar num mesmo espaço toda a zona envolvente da ria de Aveiro retira as divergências que poderiam surgir relativamente a Ovar. (1)

Acordada esta fronteira, põem-se então três hipoteses de divisão desta zona norte do País:

i) ou se considera todo o Norte como uma só região (2) (com ou sem AM do Porto)

ii) ou se divide o Norte em Entre-Douro-e-Minho e Trás-os-Montes e Alto Douro (3)

iii) ou se consideram quatro espaços regionais independentes: Minho, Tras-os-Montes, Vale do Douro e AM do Porto

(1) MAI, Revista AR nº. 3, 1977, pag. 45
(2) Projecto MAI e A.Proença Varão, ob cit.
(3) Proposta DCP, Ilídio de Araújo, N. Portas ob$^{s}$. cit$^{s}$

A defesa de apenas uma região em todo o Norte ganha base na maior capacidade de auto-promoção do seu desenvolvimento, e na capacidade de dar satisfação a uma descentralização alargada que assim se conseguiria, possibilitando ao mesmo tempo ao Interior o acesso e intervenção directa nessas capacidades. No entanto, o funcionamento de tal região como autarquia e espaço de identificação seria difícil, e a sua acessibilidade em termos de equipamentos colectivos bastante fraca.

Para a segunda alternativa (Região de Entre-Douro e Minho e Região de Trás-os-Montes e Alto Douro) a argumentação é precisamente a oposta, uma vez que estes últimos aspectos de identificação e centralidade parecem melhor conseguidos mas, em contrapartida, o interior não terá meios para promover o seu desenvolvimento e exercer com capacidade técnica as acções necessárias a uma descentralização substancial.

A consideração das três regiões do Minho, Trás-os-Montes e Douro, mais a Área Metropolitana do Porto, tem por base a definição de regiões que permitam não perder de vista "a noção das necessidades reais dos concelhos", e se não venha a "tornar necessário um novo nível autárquico para reduzir o hiato demasiado longo entre aqueles e as regiões"(1). No entanto, a sua dimensão e capacidades acabando por se tornar bastante mais reduzidas, nomeadamente, no interior, não garantem as capacidades de desenvolvimento regional referidas acima, nem a criação eficaz dos serviços que é de crer, deverão corresponder ao escalão regional.

As questões de fronteira nas duas últimas hipóteses de divisão, se se excluir o limite a sul do Douro, já

---

(1) L. Coimbra, ob cit.

atrás considerado, são aqui menos numerosas, dada a demarcação montanhosa entre litoral e interior. São apenas os casos do "país de Barroso" (Montalegre) e de Ribeira de Pena que, por englobarem áreas com características diversas, ora são apensos ao litoral ora ao interior.

A consideração de quatro divisões regionais no Norte pode também, como referimos acima, levantar o problema de o Vale do Sousa (Paredes, Penafiel, Paços de Ferreira e mesmo Felgueiras) e de Santo Tirso pertencerem ou não à Área Metropolitana, questão que, aliás também se levanta quando se opta por uma divisão provincial de nível sub-regional.

E finalmente, também aqui surgem os problemas da sede. Se se optar por uma só região embora a capital natural seja o Porto. defende-se que seria mais conveniente pelo menos para a sede de determinados serviços regionais procurar uma capital mais central, como Vila Real (13 mil hab., 74 mil contos I.D). Se se consideram duas regiões o mesmo problema se põe para o litoral, onde Braga (70 mil habitantes, e 372 mil contos I.D.) e Guimarães (40 mil habitantes, 414 mil contos I.D.) rivalizam na centralidade. E de igual forma para o interior surge Mirandela (8 mil hab., 38 mil contos I.D.) como lugar central, mas sem a dinâmica de Vila Real ou mesmo Bragança (14 mil habitantes, 55 mil contos I.D). O Caso de quatro regiões no Norte traria ainda a hipótese da Régua (6 mil hab., 51 mil c.I.D ) para sede da região duriense (1).

---

(1) Na proposta de sedes rotativas de L. Coimbra aparecem ainda, para a hipótese de quatro regiões no Norte, Viana do Castelo, Santo Tirso, Paredes-Penafiel, Amarante, Chaves, Vila Pouca de Aguiar, Lamego, Moimenta da Beira, Alfândega da Fé e Torre de Moncorvo.

Estas pois as questões pontuais e de confrontação territorial que se levantam. Não se desenvolveu aqui a argumentação que poderia surgir em torno delas porque todas são unânimes em considerar que os aspectos de fronteira, mas não os de opção sobre os modelos de região, deverão ter como componente principal de uma opção definitiva a participação local.

## IV. FINALIZANDO

No final de uma argumentação que pretendeu abordar a globalidade das opiniões emitidas a respeito das hipóteses de divisão regional do país, convem talvez anotar uma observação sobre a situação do debate de ideias acerca desta matéria.

Pode detectar-se, com facilidade, que a discussão sobre estes assuntos chegou a um ponto de exaustão das considerações gerais. Parece que o problema só poderá receber nova argumentação, e mais fundamentada, mediante a tomada de opções fundamentais e da formulação de imagens mais concretas das regiões que se irão instituir.

Sem isso, persistir-se-á em não analisar aprofundamente os problemas funcionais, e da dimensão e fronteiras regionais, permanecerá aproximadamente limitada à que por agora se abordou.

IMPRESSO NO CENTRO DE INFORMAÇÃO CIENTÍFICA E TÉCNICA
DA REFORMA ADMINISTRATIVA
RUA ALMEIDA BRANDÃO, 13-A — 1200 LISBOA
NOVEMBRO/82

5000 EXEMPLARES