

III SEMINARIO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION REGIONAL Y ESTADUAL:  
DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION

(ILPES/CENDEC)

Brasilia-Brasil, 12 al 15 de diciembre de 1983

POLITICAS DE DESCONCENTRACAO E DESCENTRALIZACAO REGIONAL  
EM PORTUGAL

Antonio Simões Lopes



POLÍTICAS DE DESCONCENTRAÇÃO E DESCENTRALIZAÇÃO  
REGIONAL EM PORTUGAL

1. Relance do passado: centralismo

Largamente participante no encontro de civilizações para que a Península Ibérica se ofereceu como palco privilegiado, o território português conseguiu, por um lado, enriquecer-se com o intercâmbio dos objectos, das ideias, das técnicas e até dos sentimentos e, por outro lado, realizar uma verdadeira unidade nacional "ao abrigo de uma fronteira de tensão, resistente a todos os esforços de unificação e procurando, com o apoio dos portos e das relações marítimas, tanto a estabilidade no xadrez europeu como a expansão em mares e terras desconhecidos". Portugal é hoje a formação mais antiga e mais estável da Europa, cujo traçado da fronteira, salvo em pormenores de menor significado, vem de 1249. Nos seus oito séculos de história nunca as lutas internas revestiram a forma de separatismos regionais, pelo que será legítimo afirmar que a unidade nacional, mais do que resultado de condicionamento da natureza, é efectivamente um produto da história. (1)

Num percurso já tão longo como o é o português, só muito tarde as autarquias de âmbito regional passaram a fazer parte da organização administrativa da nação. Foi no século XIX, e em resultado da Revolução Liberal de 1820, que mutações de natureza política levaram ao reordenamento estrutural dos poderes públicos surgin

(1) Ver RIBEIRO (1962) sobre que nos apoiamos para esta introdução.

do então um novo ente autárquico a juntar ao município que é, sem sombra de dúvida, a mais genuína das instituições locais portuguesas<sup>(2)</sup>. Com efeito, foi com o liberalismo que as circunscrições supra-municipais atingiram o estatuto de autarquias, consagrando a Constituição de 1822 uma nova organização político-administrativa para servir, simultaneamente, de estrutura da administração local do Estado e da administração local autárquica: haveria, assim, um administrador-geral nomeado pelo Rei e uma Junta Administrativa, esta eleita e com atribuições próprias.

Seria preciso que decorressem dez anos após a Constituiçãõ de 1822 para que se procedesse ao re-equacionamento da orgânica regional e local que viria a estruturar-se a três níveis: províncias, comarcas e concelhos. Mas a feição acentuadamente centralizadora de que se revestiu levava o Parlamento a substituí-la por uma nova organização geográfico-administrativa poucos anos depois (em 1835), nela passando a inserir-se o distrito, como única entidade supra-nacional, e a freguesia, a nível inferior ao do município. No entanto, o distrito que herdou da organização em provincias a estrutura orgânica, as atribuições e as competências, herdava também o espírito acentuadamente centralista que havia de permanecer inalterado durante longo período, até 1878, altura em que o Côdigo de Rodrigues Sampaio viria a atribuir-lhe uma mais significativa capacidade de actuação. Por curto tempo, embora, porque em 1892 os distritos viriam a assumir o carácter de autênticas estruturas do Estado, sem meios e sem atribuições autónomas relevantes; e assim viriam a permanecer até à implantação da República, em que foi decidido retomar a tendência descentralizadora de Rodrigues Sampaio de 1878, e em que se procurou que as consultas referendárias locais substituíssem os dispositivos tutelares.

A Constituição de 1933 viria a conferir o estatuto de autarquia às províncias, concelhos e freguesias, ficando para o distrito um papel de circunscrição administrativa estadual; com ela viriam a ser efectivamente abafadas quaisquer tendências descentra

---

(2) Para estes aspectos, ver SANTOS (1982) em que nos apoiámos largamente.

lizadoras. A vida administrativa das autarquias ficava sujeita à inspecção de agentes do Governo e as deliberações dos respectivos corpos administrativos podiam ficar pendentes de autorização ou exigir a aprovação de outros organismos e autoridades. O Código Administrativo de 1936 repunha as preocupações centralizadoras da monarquia constitucional, designadamente pela nomeação dos órgãos da administração local e pela acção tutelar permanente sobre a actividade autárquica, o que viria a prolongar-se por décadas, até 1974. Índice sintomático da situação criada encontra-se na estrutura dos orçamentos e das contas municipais, para já não referir os seus montantes irrelevantes, tradutores de uma actuação que teria de ser, necessariamente, muito limitada. Estudo elaborado no Centro de Estudos de Planeamento, reunindo dados relativos a três municípios da área mais desenvolvida do país e referenciados ao início dos anos "setenta", mostra como nas receitas municipais as "extraordinárias" chegam a ser superiores a 1/3 das receitas totais; e como, em muitos casos, essas receitas eram quase exclusivamente constituídas por subsídios e comparticipações do Estado e organismos para-estatais. Quer dizer, não só eram poucos os meios financeiros como por eles ficavam os municípios na total dependência do poder central (CEP, 1975).

O aparecimento das Comissões de Planeamento Regional, cuja área geográfica de referência era a soma das áreas dos distritos que as compunham, em nada modifica a situação descrita, até porque essas Comissões teriam quando muito funções consultivas e apreciavam sem implantação regional como serviços periféricos da estrutura central de planeamento, com a função de elaboração e muitas vezes simples encomenda de estudos destinados a serem utilizados nos textos dos Planos de Fomento.

## 2. O legado do centralismo: a situação no início da década de "setenta".

O processo político-institucional do passado em que sempre prevaleceu um forte centralismo, em nada havia de contrariar a tendência para o desenvolvimento espacial no território português

que os factores geográficos, nomeadamente os climáticos, e o processo histórico haviam de acentuar em favor do litoral; desequilíbrio espacial que viria a ser reforçado pelas políticas económicas mais claramente definidas, particularmente com o lançamento dos caminhos de ferro, a intensificação da construção de estradas e o processo industrial; a tendência para a concentração urbana no litoral, que tais políticas haviam de fomentar, mais agravou as assimetrias.

As consequências de ordem económica, social e cultural seriam traumatizantes:

- porque com o acentuar dos desequilíbrios se acentua a diferenciação na pressão das populações sobre os recursos criando situações de congestionamento no litoral, com os seus custos económicos e sociais, e de não aproveitamento de recursos no interior;

- porque daí resultam desigualdades profundas na distribuição dos rendimentos em termos espaciais, que se convertem em problemas de ordem social gravosos sobretudo a partir do momento em que o litoral "impõe" ao interior as suas estruturas de consumo mais típicas e se tende a homogeneizar tais estruturas no país pelos padrões desse mesmo litoral;

- porque com essa "imposição" vem a generalizar-se a ideia de melhores condições de vida no litoral cujo acesso, desumanamente, tem de ser conquistado pelas próprias populações mais desfavorecidas com o preço económico e social das migrações e, portanto, do desenraizamento e da necessidade de nova ambientação que só elas pagarão;

- porque o património cultural vem profundamente empobrecido, e a crise de valores se instala pagando-a particularmente aqueles a quem a procura do "progresso" conduziu à viagem de saída e a quem hoje em dia, no mundo em crise onde estamos, se começa a fazer crer que os quadros de vida que procuraram não tinham, no essencial, nada de superior aos que deixaram.

O centralismo político-institucional foi certamente causa da situação social profundamente desequilibrada, e portanto injusta, que hoje se conhece. Foi-o, porque em última análise reforçou a crise de valores, agrediu o património cultural de modo muitas vezes irreversível; mas foi-o em nosso entender, e sobretudo porque dispensou as energias humanas de boa parte da população; dis-

pensou, minimizou, fez esmorecer a vontade das pessoas, deu-lhes um certo sentido de inutilidade. O centralismo, que não se coibiu de certa carga despótica, concentrando nalguns pretensamente privilegiados o poder de decisão, fez germinar a abulia, atrofiar vontades e dinamismos, criou marasmo cujo combate bem sucedido não dispensará provavelmente um tempo de recuperação superior às longas décadas de atrofia. O que é particularmente preocupante numa época em que se tem por incontroverso que a situação de crise só pode vencer-se afinal com o empenhamento, a mobilização, a motivação de todos.

A medida destas últimas consequências será de expressão quantitativa extremamente difícil; menos difícil é quantificar, nomeadamente na sua tradução territorial, o quadro dos desequilíbrios a que se chegou no início da última década: os distritos do litoral, correntemente designados por mais desenvolvidos, ocupam cerca de 1/4 (26%) do território e neles, em 1970 (LOPES, 1980),

- encontrava-se mais de 2/3 da população;
- originava-se 4/5 do PIB;
- criava-se 9/10 do produto das indústrias transformadoras e cerca de 9/10 do produto dos serviços;
- localizavam-se 4/5 dos profissionais científicos e liberais e cerca de 9/10 do pessoal dirigente superior.

Por outro lado, todas as indicações são no sentido de se poder afirmar que não era no litoral "desenvolvido" que a desigualdade na distribuição do rendimento era mais gritante<sup>(3)</sup>; a base económica é particularmente precária (nomeadamente demasiado especializada em actividades tradicionais) nas regiões do interior; e as relações de interdependência que as aproximações feitas ao quadro de entradas e saídas inter-regionais denunciam, são profundamente assimétricas (LOPES, 1978). Pouco sentido fará, de resto, falar do litoral como região dominadora, já que nele é Lisboa quem efectivamente domina como "centro" de uma vasta "periferia", periferia que

---

(3) As estatísticas existentes não permitem fundamentar com rigor este tipo de afirmação. No entanto, como pode ver-se em LOPES (1980), a região de Lisboa é a que apresenta a desigualdade interna de distribuição menos agressiva, seguida da região Norte em que o litoral industrializado tem grande peso.

em termos de superfície representa cerca de 97% do território continental.

Estes, alguns aspectos quantitativos do "legado" do processo centralista português. Que este quadro desequilibrado se vem agravando nas suas assimetrias ninguém o contesta; que se trata de um processo acumulativo do desequilíbrio, há fortes razões para o sustentar (LOPES e outros, 1981). Mas a carga mais negativa do "legado" estará nos já referidos danos sobre o património cultural, na afectação profunda dos valores, na atrofia das vontades, na desmobilização para as transformações necessárias, consequências do centralismo, e do despotismo, que se torna impossível quantificar e cujos reflexos hão-de projectar-se ainda por muitos anos.

### 3. A viragem de 1974. A Constituição de 1976, as Regiões Autónomas e o Poder Local

As transformações políticas profundas ocorridas em Abril de 1974 levaram à inserção na Constituição da República de poderes regionais e locais sem paralelo no processo histórico português, outorgando-lhe uma índole autárquica sem precedentes (SANTOS, 1983). Às regiões insulares é desde logo atribuído o estatuto de Regiões Autónomas, na acepção ampla que deve ser dada à palavra "autonomia": um regime político-administrativo próprio fundamentado nas características geográficas, económicas, sociais e culturais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares". E, ainda nos próprios termos da Constituição, o estabelecimento de condições para que se consiga "a participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais bem como o reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre todos os portugueses". Poder legislativo, executivo, administrativo do património e poder tributário próprio, entre outros, passam a pertencer às Regiões Autónomas.

No que respeita às preocupações de descentralização mais gerais, contidas no texto constitucional (e referimo-nos tanto à Constituição da República de 1976 como à de 1982 que, no essencial, manteve os princípios de 1976), pode dizer-se que elas se con

têm dentro de duas ordens de princípios: uns de natureza filosófica, ou ético-política; outros de natureza institucional, virados para a operacionalidade do processo autárquico.

São exemplo dos primeiros o enunciado de incumbências fundamentais e prioritárias do Estado como a criação de condições iguais de acesso aos equipamentos de saúde, à educação e cultura, a condições de habitação adequadas e a todos os equipamentos sociais em geral; e, ainda, a correcção dos desequilíbrios na distribuição da riqueza e do rendimento, a orientação do desenvolvimento económico e social no sentido de um maior equilíbrio entre os sectores e as regiões e a eliminação progressiva das diferenças entre cidade e campo (LOPES, 1976).

São exemplos dos segundos a institucionalização do primado do sufrágio universal, das finanças próprias e da descentralização administrativa, com a criação de regiões administrativas e o desaparecimento dos distritos. A organização democrática passa a compreender a existência de autarquias locais como pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas. As autarquias locais têm património e finanças próprias, nomeadamente receitas próprias provenientes da gestão do seu património, nomeadamente ainda as cobradas por contrapartida da prestação de serviços.

A consciência generalizadamente sentida em 1974, e nos anos imediatos, de que uma verdadeira descentralização administrativa e um verdadeiro poder local exigiam uma base de sustentação de carácter financeiro, verdadeiramente sólida, levou à concentração das atenções numa Lei das Finanças Locais que pudesse ser instrumento iniludível de descentralização e autonomia<sup>(4)</sup>. A Lei 1/79 visa preencher esse requisito, dando às autarquias locais autonomia financeira que as levou a dispor de receitas próprias que, no caso dos municípios e no que respeita às receitas fiscais, são de natureza tripla:

---

(4) Sintomático dos traumas do passado será o facto de a Lei das Finanças Locais expressamente consignar não serem permitidas quaisquer formas de subsídio ou participação financeira às autarquias locais por parte do Estado ou de outros institutos públicos.

- a totalidade da cobrança de alguns impostos (contribuição predial, imposto sobre veículos, imposto para o serviço de incêndios e imposto de turismo);

- uma participação no produto global de outros impostos (imposto profissional, imposto complementar, contribuição industrial, imposto sobre a aplicação de capitais, imposto sobre sucessões e doações e sisa);

- participação em outras receitas inscritas no Orçamento Geral do Estado como fundo de equilíbrio financeiro.

\* \* \*

Mas a descentralização administrativa deve passar também, nos termos da Constituição da República, pela criação de regiões administrativas que deveriam como que substituir os distritos e que além da participação na elaboração e execução do plano regional têm, entre outras, tarefas de coordenação e apoio à ação dos municípios sem limitação dos respectivos poderes.

As regiões administrativas, cuja delimitação deve coincidir com a das regiões para fins de planeamento, não estão ainda criadas, tendo os distritos visto reforçada a sua existência do ponto de vista político pela manutenção da figura do governador civil como representante do Governo e pela organização dos processos eleitorais sempre na base territorial distrital.

A questão do interesse e urgência na criação das regiões administrativas (como das regiões-plano) é matéria de alguma controvérsia suscitada em debates recentes sobre o processo de regionalização orientado para o cimentar dos princípios da descentralização e desconcentração. Há quem sustente que as "regiões", como nível a situar entre o do poder central e o do poder local, são pouco sentidas como necessárias pelas populações para quem apenas o município faz sentido, donde o dever conduzir-se a descentralização pela via do reforço das atribuições e da capacidade financeira desses mesmos municípios (GASPAR, 1982). Entende-se, assim,

que a nível supra-municipal devem dominar preocupações de carácter operativo, de apoio inter-municipal em acções de planeamento e projectos inter-municipais, que encontrarão resposta válida em agregados de municípios sobre que de resto já há experiência em Portugal, embora não muito longa<sup>(5)</sup>. E quase parece para tais autores que, se o nível regional tem de existir ( e a Constituição estabelece-o) então deve ser caracterizado por estruturas leves e flexíveis de coordenação e compatibilização entre o nível nacional e o municipal, matéria esta pacífica de controvérsia.

Neste momento não nos envolveremos demasiado em tal discussão. Entendemos que o nível regional não só tem de existir (nos termos da Constituição) como deve existir, embora respeitando como necessária a maior leveza e a mais operativa flexibilidade das suas estruturas. Preocupa-nos, contudo, que se tenha adiado sucessivamente a criação efectiva das regiões, porque daí só podem ter resultado desvantagens para o processo da regionalização como processo que, servindo-se da desconcentração e da descentralização, promova o desenvolvimento regional. Com efeito, estabelecida que foi pela Constituição de 1976 a existência de regiões-plano e de regiões administrativas com idêntico âmbito territorial, assistiu-se a trabalho independente e, pelo menos em aparência, quase que deliberadamente não convergente dos departamentos do Estado com a competência do planeamento e da administração interna. Perante a existência de duas delimitações profundamente diferentes, o Governo e a Assembleia da República adiaram as decisões. O insucesso na procura de convergência e o adiamento na tomada de decisão são de todo prejudiciais, sendo este adiamento ainda facilitado pela ausência de planos na área socio-económica. Entretanto, e pela via do facto consumado, o sector da Administração Interna vai criando e difundindo o hábito às "suas" regiões, até porque a inércia do departamento de Planeamento lho permite não disputando a validade do es

---

(5) Associam-se estas ideias aos Gabinetes de Apoio Técnico (GAT) institucionalizados pelo Decreto-Lei 58/79, que têm como atribuições a acessoria técnica solicitada pelos municípios das suas áreas de actuação (associações ou federações de municípios).

quema de delimitação que vai sendo usado, talvez por não acreditar suficientemente no seu. As regiões do Ministério da Administração Interna são assim adoptadas por sectores tão estratégicos em termos de desenvolvimento como o da saúde e o da educação, que terão um dia forçosamente que inserir-se em esquemas operativos de planeamento - quando os planos acontecerem em Portugal.

4. O processo de desconcentração e descentralização: realizações, hesitações, contradições. Uma tentativa de síntese.

Do ponto de vista conceptual não se terá dúvidas sobre que a Constituição da República é um instrumento extremamente positivo e avançado, que alguns consideram até idealista e a que se tem mesmo apontado um certo carácter programático. A Lei Fundamental da nação é efectivamente a base mais forte e segura da desconcentração e da descentralização regional; é totalmente transparente quanto ao conceito de desenvolvimento e, portanto, quanto aos objectivos do projecto político português; é mesmo orientadora quanto à estratégia; é perfeitamente clara quanto à necessidade de políticas voluntaristas; estabelece concretamente o Plano como instrumento basilar das políticas de desenvolvimento. A todo o momento é ela explícita acerca da necessidade de não menosprezar o factor espacial, as diferenças espaciais, os desequilíbrios territoriais cuja redução é expressiva e enfaticamente fixada como um dos objectivos. Pela forma como enumera as tarefas fundamentais e prioritárias do Estado não deixa dúvidas quanto às exigências de espacialização da política económica. É explícita, também, no que respeita à necessidade de existência de planos regionais. A Constituição fixa ainda as bases concretas indispensáveis da descentralização e da autonomia, ao institucionalizar expressivamente o Poder Local e ao impor que lhe sejam conferidos os meios financeiros necessários à sua realização efectiva.

A atribuição de meios financeiros é sem dúvida a realização concreta mais clara e mais eficaz com vista ao processo de regionalização, que passa pela descentralização e desconcentração. Em

bora não seja difícil argumentar acerca do cumprimento da Lei das Finanças Locais - e muitos dos municípios protestam nessa linha e apresentam números acerca da dívida do Estado para com as Autarquias - a verdade é que não há descentralização e muito menos autonomia sem meios e, em Portugal, apesar de todas as carências e de todos os problemas nomeadamente de âmbito financeiro, foram atribuídos recursos significativos aos municípios.<sup>(6)</sup> Correndo-se embora o risco, indiscutivelmente real, de em muitos casos as carências institucionais, técnicas e de recursos humanos qualificados podem conduzir a uma gestão menos eficiente dos meios financeiros, a verdade é que não se adiou a sua atribuição o que, repito, constitui uma segunda grande realização com vista à descentralização e à autonomia, agora uma realização não no campo dos princípios ou dos conceitos, mas uma realização verdadeiramente concreta, de ordem prática.

Apesar de todas as limitações que daí podem decorrer, o relançamento das antigas Comissões de Planeamento Regional agora sob a forma de Comissões de Coordenação Regional, a sua dinamização e a criação dos Gabinetes de Apoio Técnico (GATs) com áreas de cobertura envolvendo grupos de municípios, foi outra realização prática de grande alcance na perspectiva da descentralização e da autonomia. Com efeito, a dimensão de grande parte dos municípios e a ausência de meios técnicos e de recursos humanos qualificados que, durante décadas, as autarquias locais se viram impossibilitadas de mobilizar,

---

(6) Num estudo publicado em 1980 e elaborado sobre dados relativos a 1977 - que eram então os mais recentes no que se refere às contas das Autarquias - pode concluir-se que se a Lei das Finanças Locais tivesse sido aplicada nesse ano as receitas das Câmaras Municipais teriam triplicado em relação à média das receitas do biénio 1975-76; e teriam sido as despesas de capital as principais beneficiárias já que teriam passado a representar 70% do total contra uma média de 60% no período 1970-73 e menos de 50% no biénio 1975-76. Em termos espaciais, distritos haveria cujas receitas camarárias teriam aumentado cerca de sete vezes em relação ao passado (precisamente distritos dos mais carecidos). Não devendo deixar de se ponderar ainda o que isso significa efectivamente em termos de autonomia, basta talvez referir que, mesmo em 1975, 4/5 das despesas de investimento das autarquias tinham sido financiadas por subsídios e participações do Estado (CEP, 1980).

poderia traduzir-se em aproveitamento verdadeiramente ineficiente e totalmente descoordenado das disponibilidades financeiras, se não pudesse contar-se com órgãos de apoio técnico e com estruturas vocacionadas para a coordenação. Pode lamentar-se que a delimitação territorial da acção das Comissões de Coordenação Regional fosse estabelecida de forma quase se diria unilateral, sem cuidadosa ponderação e crítica, sem se levarem tão longe quanto se devia as tentativas de convergência das propostas de delimitação para fins de planeamento, que nos termos da Constituição devem ser uma e única, sem verdadeiramente interpretar a estratégia orientadora da política regional para que a Constituição aponta e de que a delimitação de regiões poderia validamente ser um dos instrumentos mais eficazes ; mas, por um lado, será mais criticável a aparente inércia das esferas do planeamento já referidas do que o dinamismo da Administração Interna; e, por outro, não teria sido certamente menos gravoso para o processo o adiamento da decisão na criação de estruturas de apoio e de coordenação.

\* \* \*

Quer dizer, o processo de regionalização em Portugal conta efectivamente com uma Constituição da República que o determina e o orienta, com uma Lei das Finanças Locais que lhe dá sustentação e com estruturas técnicas e de coordenação ao nível particularmente da regionalização administrativa que o apoiam. Faltar-lhe-á, apesar de tudo, dois grandes grupos de instrumentos condicionadores:

a) uma perspectivação de enquadramento global, que passa pela explicitação da política regional a nível do país e que deve contar com as exigências do planeamento;

b) uma definição institucional das atribuições e competências dos vários níveis autárquicos e das formas de resolução do problema das carências em meios técnicos e humanos qualificados.

Em relação ao primeiro grupo, haverá a sublinhar o já citado alheamento aparente do Ministério do Plano em relação à ques-

tão da regionalização e a ausência de Plano desde 1976, altura em que a Constituição o instituiu<sup>(7)</sup>; obviamente, o adiamento da definição das políticas de médio e de longo prazo é já de há alguns anos extremamente preocupante; em consequência, o enquadramento global vem sucessivamente adiado.

Quanto ao segundo grupo de condicionantes, espera-se que a definição das atribuições e competências dos vários níveis fique em breve estabelecida. Com efeito, a indefinição tem vindo a ser utilizada como argumento para o Estado não atribuir às autarquias locais todos os meios financeiros previstos na Lei, situação relativamente à qual, e com toda a razão, reclamam essas mesmas autarquias; além de que a Lei das Finanças Locais, tal como foi elaborada e particularmente no que respeita aos critérios de distribuição dos meios financeiros pelos municípios tem de considerar-se com carácter provisório: não é apenas com base em indicadores de dimensão (populacional e territorial) e de carências, tal como são utilizados, que ficam garantidos os princípios de justiça distributiva que a Lei se propõe<sup>(8)</sup>. A avaliação das necessidades efectivas a satisfazer pelas autarquias é fundamental; e tal avaliação depende, obviamente, do que vierem a ser as atribuições e competências dos vários níveis de intervenção.

\* \* \*

Aqui se encontrarão, assim, as realizações, as hesitações e as contradições mais relevantes do processo português, a estas últimas valendo a pena juntar a referência a uma orgânica de planeamento já aprovada pela Assembleia da República, em que, com apoio em leitura demasiado conservadora da Constituição, o planeamento regional poderá ser colocado na dependência da Administração Central e dos seus órgãos de planeamento.

---

(7) Os chamados planos de curto prazo, que têm aparecido anualmente, não são suficientes para alterar a afirmação de ausência; sem a forma como têm aparecido, quer a concepção que lhes está na base, quer sobretudo a ausência de enquadramento no médio e longo prazo, levam a manter a afirmação de ausência de planeamento.

## 5. O futuro: descentralização, regionalização, democracia.

A situação em que se encontra o processo de regionalização português, envolvendo desconcentração e descentralização das decisões numa perspectiva de desenvolvimento, tem aspectos francamente positivos que se procurou sublinhar. Certamente que determina ainda grande insatisfação, porque não está completado, porque apresenta contradições, porque nem sempre está definida sem ambiguidades a sua filosofia enquadradora; e, sobretudo, porque o correr do tempo não lhe é necessariamente favorável, quer do ponto de vista "vertical" (as instâncias governamentais centrais, passado um primeiro impacto, tendem a não abdicar de parcelas muito significativas do Poder), quer do ponto de vista "horizontal" das instâncias que concertadamente deveriam organizar-se para a regionalização e entre as quais tendem a estabelecer-se conflitos.

Os mais pessimistas talvez digam que está tudo por fazer. Não havendo lugar a optimismos exagerados, parece contudo que muito já está feito e que estão dados passos irreversíveis, sendo no entanto urgente avançar com fases essenciais do processo, neste momento um tanto adormecido, com a convicção de que se trata de um processo dinâmico, contínuo, que nunca terá o seu termo.

A perspectivação no tempo dos problemas e das políticas é um dos passos fulcrais que as estruturas a nível central devem ser pressionadas a dar; e é passo verdadeiramente crucial para que se dispõe na Lei Fundamental de todos os requisitos necessários. Com efeito:

- a Constituição da República define o objectivo desenvolvimento, que não confunde com crescimento;

- ela própria introduz o factor espacial, nomeadamente quando impõe a criação de condições de acesso das populações, onde quer que vivam, aos equipamentos que hão-de fornecer os bens e serviços destinados a satisfazer as necessidades básicas;

- assim, ela mesma aponta a estratégia da organização espacial sob o primado da satisfação das necessidades básicas.

Quer dizer, há razões para dispensar qualquer controvérsia importante acerca dos "ingredientes" necessários à formulação da política regional, a qual deve fornecer o quadro orientador, conciliador, compatibilizador das políticas regionais (das regiões); e a filosofia do processo encontra-se claramente definida na Constituição, não fazendo qualquer sentido, no quadro conceptual português, impor as políticas regionais "de cima para baixo" (STÖHR e TAYLOR, 1981) visto que nunca seria por essa via que ficaria assegurada a realização espacializada dos objectivos para que a Constituição aponta ao institucionalizar um forte Poder Local. As políticas regionais têm de surgir "de baixo para cima", embora a conciliação/compatibilização, face nomeadamente à escassez dos recursos, não dispense uma abordagem "descendente" realista. Mas tem de ser a via "ascendente" a base da operacionalidade do processo; particularmente em época de crise de valores, de crise de motivação, de crise participativa, no âmbito, além do mais, de profunda crise económica e financeira.

Ao explicitar os objectivos e fornecer as orientações de estratégia, a Constituição fornece ainda as indicações necessárias a uma delimitação técnica das regiões como instrumento de política.

A existência de estudos técnicos que fundamentem a delimitação de regiões é conveniente; mas, tal como as políticas regionais não podem ser estabelecidas "de cima para baixo", também as delimitações, mesmo na óptica exclusivamente técnica, não podem ficar condicionadas às orientações dos estudos globais. A delimitação técnica pode e deve constituir uma base de trabalho, um ponto de partida; mas a delimitação tem de vir "de baixo para cima", por um processo de aglutinação, de harmonização, de união de interesses; muito mais do que por um processo de divisão do todo em partes, como pareceria pelo menos sê-lo o da delimitação técnica partindo do âmbito central. Ora, se é necessário ultimar esses estudos técnicos não é menos necessário e urgente impulsionar o processo de motivação, mobilização, participação das populações desde a base.

Como alguém já teve ocasião de sublinhar (GASPAR, 1982), a regionalização saiu recentemente em Portugal do mito para a banalização, quase para o arvorar dela em panaceia de resolução de todos os males e doenças da economia e da sociedade portuguesa. Parece evidente que a criação de instituições regionais e o reforço da sua capacidade de decisão autónoma não são condição suficiente para conduzir ao desenvolvimento podendo mesmo admitir-se que uma descentralização excessiva possa ser contraproducente, por vir eventualmente a dificultar a justiça distributiva inter-regional. Será curioso apontar que, pelo menos no caso português, os períodos de descentralização mais conseguidos não conduziram a redução mais significativa das assimetrias do que a verificada nalguns períodos de maior centralismo. Em benefício da própria regionalização conviria retirar-lhe a imagem de panaceia, porque a regionalização aumenta a probabilidade de fazer aparecer conflitos que se vão mantendo em estado latente, com maiores ou menores ambiguidades, enquanto não existir um nível intermédio de decisão, por aí podendo, deliberadamente ou não, dar-se uma imagem negativa da regionalização.

Não há qualquer dúvida sobre que, na fase crítica por que passam os processos socio-económicos, nomeadamente o português, exigem-se por um lado a mobilização dos agentes, a motivação, o envolvimento participativo das pessoas; e, por outro, põe-se ênfase nos processos de desenvolvimento endógeno que promovam a mais eficiente utilização dos recursos. Afigura-se não haver forma mais eficaz de atingir tais objectivos, do que a regionalização; o que passa, naturalmente, pela criação de estruturas leves a todos os níveis, mas particularmente ao nível regional, que a desconcentração do aparelho central e a descentralização das decisões assegurem, em princípio.

Tudo isso não dispensará a coordenação, a compatibilização, a conciliação, a níveis de regionalização mais agregados. Quer dizer, os processos de organização social, que se enriquecem nas suas potencialidades se determinados pela via "ascendente" não po-

derão no entanto dispensar o confronto das limitações de ordem global dos meios que, de algum modo, se impõem pela via "descendente". Seja como fôr, nenhum processo de desenvolvimento que tenha em conta a localização das pessoas poderá decorrer com sucesso sem apoio nas pessoas, regionalmente ou territorialmente organizadas; isto é, com capacidade de decisão relativamente à resolução dos problemas que lhes são próximos, o que envolve a existência de mecanismos de cisores descentralizados. E, mais do que o processo de desenvolvimento, assim o impõe a vitalidade necessária ao próprio processo de mocrático, à estruturação democrática da sociedade. Assim é, sem a menor dúvida, no caso português.

- 
- (8) A Lei estabelece que a distribuição pelos municípios das receitas correspondentes à participação no produto global dos impostos profissional, complementar, sobre aplicação de capitais, sucessões e doações, contribuição industrial e sisaseja feita pela ponderação do número de habitantes (0.5), da área (0.1) e da capitação dos impostos cobrados directamente pela autarquia (0.4).

Também a distribuição dos meios relativos ao fundo de equilíbrio financeiro é feita com recurso a ponderação do número de habitantes (0.35), da área (0.15), do número de freguesias (0.15) e das carências (0.35) avaliadas a partir da ponderação de indicadores de consumo não industrial de electricidade e água canalizada, infraestruturas sanitárias e rodoviárias, estrutura etária da população e número de médicos.

### Referências

- CEP, 1975 Contribuição para uma reformulação da gestão municipal, Estudos Urbanos e Regionais nº 5, Lisboa
- CEP, 1980 Lei das Finanças Locais: repercussões espaciais da sua aplicação, Estudos Urbanos e Regionais nº 19, Lisboa
- GASPAR, J., 1982 "Regionalização: uma perspectiva sócio-geográfica" in Problemas de Regionalização, Soc. Geografia, Lisboa.
- LOPES, A.S., 1976 "Desenvolvimento regional: problemas e estratégias para uma política de desenvolvimento em Portugal" in Conferência Internacional sobre a Economia Portuguesa, F.C. Gulbenkian, Lisboa
- LOPES, A.S., 1977 "Sobre as relações de dependência à escala regional" in Cadernos de Análise Regional nº 2, Lisboa
- LOPES, A.S., 1980 "Desenvolvimento Regional e Integração" in Estudos de Economia, I, 1, Lisboa
- LOPES, A.S. e outros, 1981 "Desequilíbrios regionais e integração" in Estudos de Economia, II, 1, Lisboa
- RIBEIRO, O., 1982 "Um povo na terra" in Estudos de Ciências Políticas e Sociais, nº 59, Lisboa
- SANTOS, J.A., 1982 "A problemática da regionalização: aspectos históricos, geográficos e institucionais" in Problemas de Regionalização, Soc. Geografia, Lisboa
- STÖHR, W. e TAYLOR, 1981 (eds) Development from Above or Below? Wiley, London



