



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

RELATÓRIO NACIONAL
DO
DEBATE PÚBLICO SOBRE REGIONALIZAÇÃO

MARÇO 1983



S. R.
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

RELATÓRIO NACIONAL
DO
DEBATE PÚBLICO SOBRE REGIONALIZAÇÃO

Março de 1983

Relatório elaborado pelo Grupo
de Trabalho criado pelo Despa-
cho conjunto de 8.1.1983

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

A Regionalização do Continente, imperativo nacional, constitucional e democrático, foi pelo VIII Governo Constitucional definida como grande prioridade política. Justamente erguida à condição de tarefa de regime a criação da autarquia regional foi, por isso, tema de alargado debate nacional. Raras vezes em Portugal um projecto de transformação político-administrativa terá sido objecto de uma discussão tão apaixonada, uma polémica tão viva, um tratamento tão persistente pelos meios de comunicação social, um confronto de ideias tão aberto.

E porquê esta reacção espontânea, testemunho insuspeito do potencial participativo de uma Nação ansiosa de clarificação institucional?

Porque todos sentiram que estava em jogo algo de essencial para o equilíbrio do poder político no País e para um reapetrechamento colectivo em face dos novos desafios históricos; também porque se sentiu estremecer uma velha e anquilosada burocracia, centralista e centralizadora, que persiste em manter privilégios de outrora e a afirmar a hegemonia estatal sobre a sociedade civil; e ainda porque ressurgiram as vozes do sindicalismo regional, representativas da enorme diversidade de sensibilidades, culturas, atitudes, aspirações e expectativas que constitui elemento estruturante da riqueza do património nacional.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

Em tempo de crise, acreditou-se que as soluções devem brotar da Sociedade e não do Estado, que os factores de mobilização provêm da periferia e não do centro, que o talento criador das pessoas sobreleva a inércia das instituições. Na hora das dificuldades, que é sempre uma hora de verdade, pensou-se que era possível devolver Portugal à Sociedade e aos Portugueses. Uma restituição não isenta de riscos - como o foi a restauração democrática da tradição municipalista nacional - mas igualmente portadora de vigorosa mensagem transformadora e modernizadora das instituições sociais, culturas, económicas e políticas. Uma devolução baseada num ideal de solidariedade pelo reconhecimento da diferença, num motivo de reabilitação nacional a partir da tomada de consciência das comunidades locais e regionais.

Não se produzem reformas de regime sem consenso. Não se constrói o consenso sem a procura incessante do diálogo e da concertação de ideias. Diálogo e concertação apenas possíveis em torno de uma vontade política inabalável capaz de situar os interesses genuínos da colectividade e o sentido da história acima das conjunturas políticas e das conveniências imediatas do exercício ou da conquista do Poder.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

O Relatório Nacional do Debate Público sobre as Grandes Opções em matéria de Regionalização aqui fica como um sinal. Do que foi possível realizar e do muito que falta fazer.

É ainda o sinal de que projectos nacionais há que se podem estruturar para além de Governos, Maiorias ou Programas. A esperança de que Estado forte e Poder descentralizado podem não ser incompatíveis em Portugal.

Lisboa, 18 de Abril de 1983

O SECRETÁRIO DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL
E LOCAL E PRESIDENTE DO GRUPO DE SECRETÁRIOS DE
ESTADO RESPONSÁVEIS PELO PROCESSO DE REGIONALIZAÇÃO





MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

RELATÓRIO NACIONAL
DO
DEBATE PÚBLICO SOBRE REGIONALIZAÇÃO

NOTA DE APRESENTAÇÃO

I - ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

- I. 1 - Objectivos do debate público
- I. 2 - Metodologia seguida
- I. 3 - Participação no debate e comentários ao processo

II - CONCLUSÕES GERAIS

III - CONCLUSÕES TEMÁTICAS

- III. 1 - Regionalização - Questões Gerais
- III. 2 - Regiões Administrativas
- III. 3 - Reforço da Autonomia do Poder Local
- III. 4 - Que Regiões?
- III. 5 - Aspectos Financeiros da Regionalização
- III. 6 - O Sistema de Planeamento e as Regiões
- III. 7 - Relações entre Níveis de Administração
- III. 8 - Áreas Metropolitanas

IV - APRECIACÕES SOBRE OS PROJECTOS DE DIPLOMA



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

NOTA DE APRESENTAÇÃO



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

O Relatório Nacional que agora se apresenta, tem como objectivo a recolha e sistematização dos resultados do debate e divulgação públicos do processo de regionalização, de forma a contemplar as contribuições e comentários recebidos nas reuniões realizadas nos agrupamentos de municípios e áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e também os que resultaram da divulgação de documentos de natureza técnica e dos projectos de diploma entretanto preparados, relativos à lei-quadro das regiões administrativas e à regulamentação do representante do governo junto das regiões.

Assim, este Relatório Nacional é composto por duas partes distintas. A primeira destina-se a extrair os resultados gerais e mais importantes da discussão pública.

O seu apuramento encontra-se traduzido em relatórios regionais, elaborados por cada uma das Comissões de Coordenação Regional relativamente à sua área de actuação e pela Direcção Geral da Acção Regional e Local para a área metropolitana de Lisboa.

Estes relatórios regionais constituíram a base mais importante se não única, da primeira parte do Relatório Nacional.

Houve um cuidado muito particular no seu tratamento, de



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

forma a privilegiarem-se as conclusões e opiniões que tiveram um apoio e adesão generalizados. Aqueles que reflectem a especificidade de problemas que se levantam em determinadas áreas geográficas, dado o seu interesse mais localizado, não se encontram contemplados no Relatório Nacional, não obstante figurarem nos relatórios regionais, já amplamente divulgados.

A segunda parte do Relatório procura apresentar de forma sistematizada, as opiniões e contribuições de entidades e individualidades interessadas, directa ou indirectamente ligadas ao processo de regionalização.

Com efeito, em Outubro de 1982 foi enviado um conjunto de documentação às entidades participantes na fase de discussão pública - autarcas, partidos políticos, parceiros sociais, fundações e instituições especializadas, meios de comunicação social, universidades e institutos superiores, associações culturais e cívicas - renovando-se, assim, a cerca de 6.000 entidades e individualidades o pedido de participação no processo em curso.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

I - ASPECTOS INTRODUTÓRIOS



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

I. 1. OBJECTIVOS DO DEBATE PÚBLICO

Na Resolução nº 231/81 do Conselho de Ministros, de 16 de Novembro, que veio criar os órgãos institucionais enquadrantes do processo de regionalização em curso, é referido, no que concerne à regionalização administrativa do Continente, o interesse de se promover no país a discussão pública das opções fundamentais e dos modelos a propôr, como uma parte importante e útil do respectivo processo.

Tal interesse resulta do facto de, por um lado, se poder "informar e envolver no processo de decisão grupos diversos, indivíduos e organizações" e, por outro lado, "recolher ideias e informações que permitissem uma melhor adequação das soluções aos problemas, tal como estes são sentidos e percebidos, não apenas pelos responsáveis formais mas por todos os grupos e pessoas interessadas".

No seguimento deste diploma, aprovou o Governo a Resolução nº 1/82, de 4 de Janeiro, que constitui uma sistematização das linhas gerais do processo de regionalização. Aquela Resolução



S. R.
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

aprovando o "Programa e Calendário do Processo de Regionalização", instituiu o debate público acerca do "Livro Branco sobre Regionalização", o primeiro debate nacional sobre um tema específico que se realiza entre nós.

Pcrém, não se pode dar aos resultados deste debate e opiniões expressas um papel superior àquele que a Constituição estabelece. A criação das Regiões Administrativas terá de ser feita na sede própria - a Assembleia da República-devendo a auscultação das pessoas e dos municípios ser feita também nos termos constitucional e legalmente previstos. Mas, com esta noção dos limites devidos, mesmo como fonte de informação para o legislador, deve dar-se o relevo devido à auscultação levada a efeito.

Em resumo, a discussão pública realizou-se com um duplo objectivo visando informar e envolver no processo de decisão o maior número possível de cidadãos, e recolher informação e ideias que permitam uma melhor adequação das soluções aos problemas, tal como estes são sentidos e percebidos não apenas pelos responsáveis formais, mas por todos os grupos e pessoas envolvidas no processo.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

I. 2. METODOLOGIA SEGUIDA

Para o lançamento do debate público realizaram-se previamente reuniões de informação e de sensibilização, primeiro com os principais partidos políticos, fundações de origem partidária, parceiros sociais, universidades, órgãos de comunicação social, governadores civis e outras entidades, depois com eleitos locais.

O debate público sobre a Regionalização foi desdobrado em várias fases, ocupando o primeiro semestre de 1982, de acordo com o calendário junto. A programação inicialmente delineada veio a ser objecto de alguns ajustamentos na sua parte final, relacionados com a elaboração dos relatórios de âmbito regional e nacional, e com a realização do Encontro sobre Regionalização. Este último foi substituído por um encontro técnico, levado a efeito em Julho de 1982.

A fase essencial do debate ficou a ser constituída pelas reuniões realizadas ao longo do mês de Abril de 1982 em todos os agrupamentos de Municípios do País (referidos no Decreto-Lei nº 58/79) e nas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.



S. R.
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

CALENDÁRIO DO DEBATE PÚBLICO

Acções	1982	Janei-ro	Fevereiro	Março	Abril	Maio	Junho
1. Preparação dos documentos de apoio							
2. Encontros de informação e sensibilização							
3. Organização das reuniões e acções de divulgação							
4. Reuniões nos agrupamentos de municípios							
5. Elaboração dos relatórios regionais e nacional							
6. Encontro sobre regionalização							



S. R.
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

A documentação de apoio ao debate público, distribuída às entidades e individualidades convidadas, incluía designadamente:

- a) Livro Branco sobre Regionalização e seus Anexos
- b) Textos de Apoio ao Debate Público sobre a Regionalização
- c) Propostas de Divisão Regional apresentadas até 1980
- d) Propostas de lei sobre:
 - . Atribuições e competências das Autarquias Locais
 - . Finanças Locais
 - . Tutela Administrativa
 - . Delimitação de competências em matéria de Investimentos entre a Administração Central, Regional e Local
- e) Legislação sobre o Processo de Regionalização
- f) Bibliografia sobre Regionalização
- g) Questionário de Discussão Pública sobre a Regionalização

As CCR'S ficaram responsáveis pela organização das discussões bem como pela elaboração dos Relatórios Regionais que serviram de base ao presente trabalho.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

Na sua estrutura estes relatórios foram constituídos por duas partes: a primeira, contendo elementos estatísticos e processuais para avaliação da representatividade e interesse das participações havidas e das intervenções verificadas; a segunda, incidindo sobre a análise da discussão dos temas propostos, quer através das opiniões emitidas pelos participantes directamente nas reuniões, quer pelo apuramento dos resultados dos questionários distribuídos com a documentação produzida, procurou evidenciar zonas de consenso, zonas de divergência, áreas de conhecimento e importância maior ou menor, e tendências manifestadas.

A problemática da regionalização continuou a ser discutida e aprofundada, paralela e subsequentemente ao debate público promovido pelo Governo, facto que expressa o interesse e a sensibilização acerca do tema e da relevância que assume para o País. Com efeito, múltiplas iniciativas espontâneas foram levadas a cabo na sequência do accionamento do debate, promovidas por universidades, autarquias locais, organizações culturais e associações sócio-profissionais, entre outras entidades.

Também os órgãos de comunicação social, especialmente a imprensa de expressão nacional e regional, proporcionaram larga divulgação ao debate público e inseriram depoimentos, entrevistas e artigos que muito contribuíram para um melhor esclarecimento da opinião pública.

Com vista a recolher comentários e sugestões, o Governo, através da Secretaria de Estado da Administração Regional e Local, enviou a cerca de 6 000 entidades, em Outubro de 1982, um segundo conjunto de documentação, constituído por:

- a) Projecto de proposta de lei-quadro das regiões admi-



S. R.
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

nistrativas e projecto de decreto-lei sobre o representante do Governo junto das regiões;

- b) Relatório do debate público sobre Regionalização efectuado nas áreas das Comissões de Coordenação Regional e nas zonas metropolitanas de Lisboa e Porto;
- c) Documento intitulado "Acerca das Divisões Regionais".

Foi com base nos Relatórios Regionais e nos contributos recebidos, mormente os decorrentes da apreciação dos dois projectos de diplomas, que se elaborou o presente Relatório Nacional, a cargo do grupo de trabalho constituído para o efeito por despacho conjunto dos Secretários de Estado Adjunto do Ministro de Estado e da Qualidade de Vida, do Planeamento, da Administração Regional e Local, e da Reforma Administrativa, de 8 de Janeiro de 1983, integrando representantes das quatro Secretarias de Estado, das Comissões de Coordenação Regional e da Direcção-Geral de Acção Regional e Local.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

I. 3. PARTICIPAÇÃO NO DEBATE E COMENTÁRIOS AO PROCESSO

Em geral foram convidadas a participar nas reuniões realizadas nos agrupamentos de municípios as seguintes entidades:

- Governadores Civis
- Deputados
- Presidentes das Câmaras Municipais e Vereadores
- Presidentes das Assembleias Municipais
- Presidentes dos Conselhos Municipais
- O primeiro elemento de cada uma das listas representativas dos Partidos com assento na Assembleia Municipal
- Presidente da Comissão Concelhia de cada um dos Partidos com assento na Assembleia Municipal
- Os presidentes das Associações Culturais da área
- Representantes dos órgãos de Comunicação Social existentes na área do agrupamento



S. R.
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

- Dois lugares por cada município integrado no agrupamento de municípios, preenchidos por entidades representativas indicadas pela Câmara Municipal
- Em relação à discussão específica nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto foram ainda dirigidos convites a diferentes organismos e empresas que actuam nessas áreas e em sectores que interessam à vida dos municípios, caso dos transportes, electricidade e água, entre outros.

Procura-se apresentar no quadro seguinte, o número de convites enviados e as presenças havidas por áreas das CCR'S.

Foram adiantadas nos Relatórios Regionais algumas posições e interpretações sobre o nível de participação, nomeadamente:

- o carácter tecnicista que dominou os documentos produzidos;
- o facto de as reuniões se terem realizado em dias úteis, o que dificultou a presença de muitos convidados;.
- a atrasos na entrega de alguns convites e documentação de apoio.

Aos presentes, era pedida a participação sob duas formas: directa, através das intervenções na discussão dos diferentes temas; indirecta, pelo preenchimento de um questionário previamente distribuído, conjuntamente com vários documentos auxiliares de reflexão.

Antecedendo a discussão dos temas apresentados, foram feitas diferentes críticas ao processo de discussão pública, e ao



S. R.
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

PARTICIPAÇÃO DIRECTA NAS SESSÕES PÚBLICAS DE DEBATE

Área de Actuação das Comissões de Coordenação Regional	Nº de Agrupamentos de Municípios	Nº de Municípios	Nº de convites enviados	Nº de Presenças
NORTE	15	84	1 826	619
CENTRO	18	77	1 968	339
LISBOA E VALE DO TEJO	7	53	710	225
ALENTEJO	9	45	721	224
ALGARVE	3	16	250	25
CONTINENTE	52	275	5 475	1 432



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

processo de regionalização; por terem surgido em todas as reuniões havidas assumem uma generalidade de opinião que interessa considerar, embora de forma sucinta.

Deste modo, manifestaram-se tomadas de posição críticas sobre:

- a) a oportunidade temporal do debate, relacionando-o com a data das eleições autárquicas
- b) a não participação directa das Juntas de Freguesia no debate, perdendo uma base importante de participação
- c) o carácter demasiado técnico de algumas questões e dos textos que foram apresentados, o que tornou difícil a participação dos presentes e a obtenção de respostas satisfatórias
- d) pouca antecedência na distribuição dos documentos produzidos, relativamente à data de realização das reuniões, o que impediu a análise cuidada dos mesmos
- e) o carácter condicionante do inquérito
- f) a ausência de uma proposta concreta de divisão do território impedindo deste modo um maior envolvimento dos participantes na discussão
- g) críticas às recentes propostas legislativas sobre o Poder Local no sentido de configurarem restrições à autonomia municipal, e de eventualmente subentenderem opções prévias logo no início do debate público.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

Sobre cada uma das críticas foram dadas as devidas explicações tendo em vista uma máxima abertura ao diálogo e a maior participação na discussão dos temas mais importantes para o processo de Regionalização.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

II - CONCLUSÕES GERAIS



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

Do debate público extraem-se algumas conclusões gerais, que sucintamente exprimem as principais linhas de força emergentes da discussão.

1. O processo de regionalização foi encarado como factor de consolidação do regime democrático e um relevante instrumento para a prossecução de uma política de desenvolvimento das várias regiões do país, perspectivada para corrigir as fortes assimetrias inter e intra-regionais que caracterizam o território português.

2. Resultou um amplo consenso no sentido de conceder à descentralização a prevalência sobre a desconcentração administrativa, ao defender-se insistentemente uma efectiva transferência de poderes para a alçada de órgãos regionais eleitos, para os quais se preconizou uma composição numérica proporcionada que garanta a sua plena funcionalidade.

3. Reafirmou-se a orientação genérica de que o processo de regionalização deverá consubstanciar-se em consolidar as autarquias municipais, defendendo-se o princípio de as atribuições e recursos financeiros das regiões administrativas terem origem no poder central em vez de provirem dos municípios.



S. R.
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

4. Por outro lado, afigurou-se existir uma estreita relação entre o âmbito de funções, o volume de meios financeiros e a dimensão territorial das autarquias regionais.

5. Consideraram-se susceptíveis de transferir para o escalão regional todas as atribuições e competências que não colidissem com interesses marcadamente de índole nacional ou local. A um nível mais concreto, o planeamento e ordenamento do território foi a atribuição mais correntemente enunciada como devendo ser conferida às futuras autarquias regionais.

6. Defendeu-se uma autonomização entre os sistemas financeiros das regiões e municípios, rejeitando-se peremptoriamente que estes viessem a canalizar dotações para as novas instituições regionais. Assim, concluiu-se por um sistema de financiamento com base no Estado, desdobrado em duas componentes fundamentais: uma constituída por impostos estaduais, cujo produto reverteria integralmente para as autarquias regionais onde ocorre a respectiva colecta; outra composta por transferências de compensação financeira, mediante a aplicação de índices de carências, objectivamente definidos.

7. Sobre a delimitação territorial das regiões entendeu-se que a sua instituição conduzirá à supressão dos distritos. No entanto, não se desenhou nenhuma tendência clara sobre a opção por um figurino de divisão regional, ainda que se tivesse obtido um significativo apoio à individualização do Algarve, à criação da região Alentejo e a um tratamento específico para as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, neste caso com base numa forte participação municipal.

8. Qualificou-se ainda de fundamental que o processo de re-



S. R.
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

gionalização seja acompanhado de um reordenamento generalizado da Administração Pública, pressupondo uma adequada redistribuição de funções, um reforço da coordenação entre os diversos níveis e sectores, um relacionamento mais directo e colaborante entre as várias instituições, e uma simplificação administrativa que venha a traduzir-se em maior funcionalidade das estruturas centrais, regionais e locais.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

III - CONCLUSÕES TEMÁTICAS



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

III.1- REGIONALIZAÇÃO - QUESTÕES GERAIS



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

O primeiro tema em discussão destinava-se a debater o processo de regionalização nos seus traços gerais, mormente nos seus aspectos positivos e negativos, obstáculos e condicionantes, requisitos e consequências.

Predominou o inequívoco entendimento de que a regionalização constitui um factor de primordial importância para assegurar a consolidação do regime democrático, nomeadamente pelas razões seguintes:

- . Livre eleição dos órgãos regionais
- . Directa e activa participação das populações no encontrar das soluções para os seus anseios e problemas
- . Esbatimento das consequências decorrentes da instabilidade política e governativa
- . Aproximação dos centros decisores das populações
- . Maior eficiência e celeridade no processo de tomada de decisões



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

- . Maior percepção das realidades regionais e locais por parte da Administração
- . Assegurar uma maior justiça social e regional

A tese de que a descentralização constitui a trave mestra da regionalização concitou um largo consenso, do mesmo modo que se obteve um reconhecimento quase unânime de que esta não se deveria limitar a um mero processo de desconcentração.

Por outro lado, verificou-se uma tendência maioritária no sentido de que os processos de desconcentração e descentralização devem ser implementados simultaneamente.

Se nuns casos se defendeu a precedência da desconcentração em relação à descentralização, atendendo à precaridade das experiências portuguesas por ausência de tradição regionalista, noutras casos optava-se em iniciar o processo pelas medidas descentralizadoras. Esta última alternativa procuraria salvaguardar o primado da descentralização, ante eventuais resistências à passagem da fase de desconcentração à de descentralização, quer por efeito de possíveis acidentes de percurso, inerentes a um processo longo e moroso, quer por obstáculos de natureza política ou suscitados pelos órgãos periféricos da Administração Central que viessem a deter tais competências num estadio intermédio.

Em todo o caso ficou claramente expresso que a descentralização administrativa deverá ser o passo fulcral e o objectivo nobre do processo de regionalização do país, ao preconizar-se uma real transferência de poderes para órgãos regionais eleitos, por forma a conceder verdadeira autenticidade à própria regionalização e a dar cumprimento cabal aos imperativos constitucionais.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

O objectivo de concretizar uma eficaz política de desenvolvimento regional, que garanta um harmónico desenvolvimento do país através da correcção das profundas assimetrias que de há décadas o caracterizam, foi considerado como uma das justificações mais salientes para o accionamento da regionalização e das reformas institucionais que ela comporta.

Neste sentido, concordou-se que a regionalização, traduzida em instituições regionais dotadas de funcionalidade e eficácia, poderes e meios de intervenção, constituirá um factor primordial na promoção do desenvolvimento das várias regiões do país, na melhoria da qualidade de vida das populações, no aproveitamento das potencialidades e recursos, na preservação dos valores históricos e culturais, na fixação das populações e na resolução dos grandes problemas sociais e económicos.

A questão da articulação entre o processo de regionalização e o da adesão do nosso país à Comunidade Económica Europeia não suscitou o interesse e o aprofundamento que seria desejável por ausência de informação objectiva sobre as implicações da integração, particularmente ao nível regional, e seus reflexos no âmbito da actuação das futuras autarquias regionais.

Assim, ora se manifestou a convicção de que a regionalização e a integração europeia deviam ser simultâneas e conjugadas, ora que a primeira deveria prosseguir por ser processualmente independente da segunda.

Em todo o caso expressaram-se opiniões no sentido de não deverem menosprezar-se eventuais efeitos interactivos, principalmente no tocante à política de desenvolvimento das regiões portuguesas, à evolução das assimetrias regionais e à aplicação dos fundos comunitários de apoio ao desenvolvimento regional.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

Aludiu-se ainda, por vezes, à conveniência de aproximar a nossa organização regional aos modelos institucionais europeus, naquilo que de mais positivo e ajustável revelassem.

De entre as consequências negativas ou dos obstáculos que se poderão deparar no processo de regionalização destacaram-se as relacionadas com:

- . A ênfase conferida à desconcentração em detrimento da descentralização, perante a eventualidade de se configurarem as regiões como ramificações do poder central, por conseguinte, como estruturas desvinculadas do sentir regional;
- . A deficiente articulação entre os diferentes escalões de decisão (mormente dentro e entre os níveis central, regional e local) e os receios de que a multiplicação de estruturas degenerem num incremento burocrático, tornando a Administração mais pesada, complexa e paralisante;
- . A dificuldade em eliminar resistências políticas e administrativas à transferência de poderes, meios e recursos, ou em modificar hábitos, comportamentos e práticas que uma secular centralização arreigou;
- . Carência e impreparação de quadros técnicos e políticos para o efeito de assumirem responsabilidades regionais;
- . Acréscimo dos custos financeiros da Administração, sobretudo perante a situação económico-financeira do país;



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

- . Inexistência duma suficiente experiência administrativa descentralizada e participada;
- . Obtenção de entendimento sobre determinadas questões da regionalização;
- . Esbatimento dos grandes objectivos nacionais, ao conceder-se maior relevância aos interesses regionais e locais, susceptíveis de determinar um crescendo de bairrismos, rivalidades, conflitos e influências.

Complementarmente destacaram-se algumas ideias para melhorar o êxito da regionalização e minorar alguns dos obstáculos detectados:

- a) Aprofundamento do debate público sobre o processo de regionalização, principalmente no que concerne aos projectos de diplomas que vierem a ser elaborados;
- b) Adopção de uma política de formação de quadros técnicos e administrativos, e de eleitos locais;
- c) Procura de consensos mínimos entre os responsáveis políticos, acerca das matérias fundamentais relacionadas com a problemática da regionalização;
- d) Obviar à centralização a nível regional, mediante a concretização de um processo descentralizador nos principais centros sub-regionais.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

III,2 - REGIÕES ADMINISTRATIVAS



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

A discussão dedicada ao enquadramento constituído pelas disposições reguladoras das autarquias regionais fez suscitar algumas objecções perante o normativo constitucionalmente consagrado.

Foi patente uma certa expectativa quanto ao desfecho do processo de revisão constitucional, que decorria simultaneamente ao debate público sobre a regionalização e sem ligações entre si. A completa separação entre os dois processos terá gerado alguma incompreensão, quer pela contingência de retirar conteúdo à validade do debate, na eventualidade de substancial alteração dos preceitos constitucionais, quer por ausência de garantias de que as sugestões alvitradas no debate pudessem de alguma modo informar os trabalhos de revisão.

A cláusula que insere a representação dos municípios no órgão deliberativo das regiões administrativas foi unanimemente qualificada de muito positiva, por constituir uma forma de participação municipal, um meio de defesa do poder local e uma garantia de não subalternização das áreas de menor peso demográfico. Também foi por vezes salientada a conveniência dos executivos municipais integrarem a Assembleia Regional, não deixando a representação municipal confinada às Assembleias Municipais.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

Não obstante, aludiu-se com frequência à necessidade de imprimir plena funcionalidade às autarquias regionais, preconizando-se que o número de membros dos órgãos colegiais não deveria ser demasiado elevado.

O princípio da instituição simultânea das regiões administrativas foi por vezes refutado, com base na conveniência em consagrar experiências-piloto. A região mais referida como passível de servir de modelo experimental foi a do Algarve, em virtude das características de individualização que este território apresenta e do assentimento geral que a sua definição geográfica tem concitado.

Por seu lado, o mecanismo conducente à instituição concreta das autarquias regionais também em certos casos se qualificou de insuficiente, por exclusivamente admitir a audição das Assembleias Municipais, em lugar de proporcionar uma auscultação mais ampla e diversificada.

A questão da correspondência territorial entre as regiões administrativas e as regiões-plano motivou alguma controvérsia.

Como argumentos a favor da correspondência citavam-se repetidamente:

- . Simplificação da divisão espacial
- . Uniformização de critérios
- . Facilidade de relacionamento
- . Coordenação de actuações



S. R.
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

- . Articulação nas formas de participação
- . Economia de meios

Contra a correspondência entre as duas entidades regionais enunciavam-se essencialmente duas justificações, complementares entre si:

- a) Diferenciação quanto ao conteúdo, fundamentos e objetivos de cada uma, que determinaria requisitos, estruturas e demarcações distintas;
- b) Dificuldade em fazê-las equivaler ou coincidir, dados os pressupostos e exigências específicas quanto aos critérios mais pertinentes para o exercício das funções que a cada uma cumpre prosseguir.

No conjunto, embora não se tivesse desenhado uma tendência muito forte perfilhando claramente uma das soluções, configurou-se, no entanto, uma preferência maioritária pela correspondência entre ambas.

Outro aspecto conexo, debatido em algumas sessões, relaciona-se com a questão de qual das duas regiões deverá ter prioridade temporal na implantação. Apesar deste ponto ter sido apenas esporadicamente abordado, defendeu-se que as regiões administrativas deverão preceder as regiões-plano no calendário da regionalização, por ser necessário atender prioritariamente aos interesses das populações, no tocante à definição territorial, e por forma a obviar a que o estabelecimento das regiões-plano venha a condicionar, por imposição descendente, o figurino geográfico das autarquias regionais.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

III. 3 - REFORÇO DA AUTONOMIA DO PODER LOCAL



S. R.
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

Uma das notas dominantes consistiu na explícita reafirmação de que a regionalização deverá contribuir efectivamente para a consolidação do poder municipal, sob pena dos objectivos se traduzirem em manifesto insucesso, caso colidam com as actuais prerrogativas da autonomia local.

A argumentação para alicerçar este posicionamento partia do pressuposto básico de que um processo desta natureza se destina a descentralizar a Administração Pública, a aproximar os centros decisores das populações, a criar melhores condições de participação e a reforçar as estruturas não centrais, através duma melhoria no plano das competências, dos recursos humanos e dos meios financeiros. Nesta medida qualificar-se-ia de ilógico que o processo viesse a converter-se na prática num instrumento debilitador da actividade autárquica.

No entanto, não deixaram de expressar-se algumas expectativas e apreensões perante o delineamento e a configuração futura das autarquias regionais, e seus reflexos a nível municipal, tomando como referência algumas das disposições contidas no conjunto de propostas de lei que o Governo submeteu à Assembleia da República, qualificadas em certos aspectos como lesivas do afirmado princípio do respeito pela autonomia do poder local. Neste âmbito

S.  R.
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

as maiores reservas dirigiram-se aos aspectos financeiros e ao relacionamento entre os vários níveis administrativos, com realce para a emissão de pareceres vinculativos em diversas matérias e para o exercício do poder tutelar.

Verificou-se uma predominante convergência no sentido de considerar que as atribuições e recursos financeiros das autarquias regionais não devem provir dos municípios, mas sim ter origem na Administração Central, a fim de se consolidarem as instituições locais e regionais, mediante um acréscimo na dignificação política, no fortalecimento da autonomia e na criação de condições que permitam o pleno exercício dos seus poderes.

No decurso da discussão foram dispersamente aludidas medidas e condições consideradas de importância essencial com vista a contribuir para uma real consolidação do poder local, adentro do processo de regionalização. De entre elas relevam:

- . Manutenção e reforço dos poderes e recursos municipais
- . Dignificação dos órgãos autárquicos
- . Apoio à cooperação intermunicipal
- . Consolidação das estruturas de apoio técnico
- . Apoio à formação de eleitos e do pessoal técnico-administrativo das autarquias
- . Redistribuição equilibrada dos meios humanos, técnicos e financeiros pelo todo nacional



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

- . Desconcentração e descentralização das decisões e serviços
- . Correcto relacionamento entre os vários níveis da Administração
- . Incremento da participação das populações e dos órgãos locais no processo decisional
- . Criterioso exercício do poder tutelar
- . Melhoria no funcionamento das estruturas institucionais
- . Bonificação do crédito autárquico
- . Autonomia na definição da política de solos
- . Audiência dos órgãos autárquicos aquando da elaboração dos diplomas sobre o poder municipal e regional.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

III. 4 - QUE REGIÕES?



S. R.
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

O debate deste tema procurava integrar o âmbito das atribuições e competências com a definição dos espaços regionais em que venham a ser exercidas.

Da discussão resultou a conclusão de que a dimensão das regiões é inseparável das funções conferidas e dos meios financeiros com que venham a ser dotadas. Em conformidade, entendeu-se que este tipo de questões só ganhará pleno sentido e fundamentada opinião perante a análise de propostas concretas que permitam dilucidar as inter-relações entre as componentes em presença.

Foi peremptoriamente concluído que o conjunto das atribuições e competências regionais deveria provir da Administração Central e nunca resultar duma transferência a partir da Administração Municipal, sendo considerado pela generalidade dos participantes que o leque de funções municipais carecia ainda de ser reforçado. Adicionalmente, exprimiu-se a asserção no sentido de a distribuição funcional implicar uma clara definição de campos de atuação, tendente a estabelecer uma rigorosa delimitação de responsabilidades entre os diferentes níveis de decisão.

As funções a atribuir às autarquias regionais foram abor-



S. R.
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

dadas de modo genérico, não tendo havido, portanto, grandes especificações.

A atribuição mais insistentemente enunciada foi a relativa ao planeamento e ordenamento territorial, ao mesmo tempo que se afastou a hipótese das regiões administrativas virem a tutelar as autarquias municipais. Alvittraram-se ainda:

- . Definição de redes regionais de equipamentos e infra-estruturas
- . Defesa do ambiente
- . Protecção de solos
- . Apoio agrícola
- . Transportes públicos
- . Apoio técnico aos municípios
- . Acções de coordenação e compatibilização sectorial e municipal
- . Regulamentação normativa

De modo sucinto, afiguraram-se como susceptíveis de transferir para o nível regional todas as funções que não colidissem com interesses marcadamente nacionais ou especificamente locais.

A questão da delimitação regional foi das mais discutidas no debate e, porventura, aquela em que mais se dividiram as opi-



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

niões. Por outro lado, a discussão era frequentemente polarizada pela abordagem de espaços circunscritos, identificados com a vivência dos participantes.

De um modo geral colheu-se o entendimento maioritário de que a supressão da divisão distrital seria inevitável na sequência da instituição das regiões administrativas, por imperativos constitucionais e por necessidade de ajustar a organização regional às realidades sociais, económicas e institucionais do tempo presente. Não obstante, os distritos foram por vezes objecto de defesa por parte de alguns intervenientes, particularmente no centro do país, sob a alegação do seu enraizamento histórico e cultural, e da sua aceitação não levantar grandes divergências entre as populações.

No decurso dos debates foram sugeridos diversos requisitos a observar na definição territorial das regiões. De entre eles destacam-se:

- . Número proporcionado de regiões
- . Dimensão equilibrada
- . Viabilidade económica e funcional
- . Observância das bacias hidrográficas
- . Utilização de critérios físicos e humanos
- . Identidade histórica e cultural
- . Interações económicas e sociais



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

- . Rede de transportes
- . Audiência dos municípios e populações.

Quando aos modelos de divisão regional não se delineou uma tendência hegemônica perfilhando qualquer dos dois figurinos que mais concitaram as atenções: um de tipo horizontal, englobando áreas litorais e interiores dentro da mesma região; outro de tipo vertical, identificando aquelas áreas como regiões distintas.

A favor duma delimitação de tipo horizontal aduziam-se como justificacões fundamentais: complementaridade entre zonas de desigual grau de desenvolvimento; inter-relacões existentes, que conviria não espartilhar; maior diversidade de recursos; conferência dum maior peso político e econômico; acrescida dotação de meios humanos e financeiros; melhor posicionamento para corrigir as assimetrias intra-regionais; maior rentabilização de equipamentos, infra-estruturas e serviços; melhor expressão e acolhimento das pretensões oriundas das áreas menos desenvolvidas; maior observância dos limites das bacias hidrográficas, importante para a gestão dos recursos hídricos regionais.

Como argumentos que militariam em abono do modelo vertical, que o anterior não satisfaria, apontavam-se frequentemente: especificidade do quadro geográfico; homogeneidades distintas no grau de desenvolvimento; identificação sócio-cultural; receios de hegemonia do litoral sobre o interior.

Mas independentemente da delimitação territorial a privilegiar, defendeu-se generalizadamente que ela deveria considerar o imperativo de esbater os desequilíbrios entre as áreas mais e menos desenvolvidas, enquanto que por vezes se fazia condicionar



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

a definição espacial das regiões ao conjunto das funções regionais e ao sistema das relações financeiras entre os diferentes níveis de Administração.

Dos não apologistas do modelo horizontal, a defesa da divisão em duas regiões (uma litoral, outra interior) foi mais evidente no norte que no centro do país. Neste último caso a maioria dos intervenientes optava mais claramente pela complementaridade litoral-interior e, secundariamente, pela divisão distrital ou pelo figurino de sub-regiões.

Em relação a algumas zonas do país ocorreu uma acentuada concordância: individualização do Algarve; criação da região do Alentejo; e conferência dum estatuto específico às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Também se obteve um maioritário apoio, sobretudo nos agrupamentos limítrofes, ao facto de o vale do rio Douro ser entendido como uma unidade ecológica e económica, motivo pelo qual a margem esquerda deveria inserir-se na região ou regiões do norte do país.

A tese da criação de sub-regiões recolheu alguma defesa, particularmente em concomitância com o modelo horizontal. Procurava-se assim conciliar a viabilidade das regiões com a defendida identidade regional ou sub-regional, bem como poderem servir de quadro geográfico à desconcentração e descentralização intra-regionais. Por outro lado, uma solução deste género poderia acolher uma flexibilidade evolutiva: de um quadro inicial mais vasto passar ulteriormente a regiões de menor dimensão, ou, ao inverso, transitar dum âmbito mais restrito para regiões alargadas, mediante um procedimento agregativo. Em algumas das reuniões chegaram a ser formuladas propostas sub-regionais concretas, no sentido de dar expressão administrativa a áreas específicas cuja individualidade se afigurava suficientemente pertinente.



S. R.
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

III. 5 - ASPECTOS FINANCEIROS DA REGIONALIZAÇÃO



S. R.
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

A problemática relacionada com o suporte financeiro das autarquias regionais suscitou ampla discussão pelos intervenientes no debate, por se tratar duma das componentes basilares da regionalização e da autonomia regional.

Reconheceu-se unanimemente que sem um adequado sistema de financiamento o processo de regionalização do país ficará irremediavelmente comprometido nos seus objectivos, na medida em que a capacidade de intervenção e a eficácia das regiões dependerá em larga medida da consistência quanto a recursos mobilizáveis para o desenvolvimento dos respectivos territórios.

Complementarmente, exprimiu-se a convicção de existir uma correspondência directa entre atribuições, recursos financeiros e dimensão territorial, motivo pelo qual se considerou deverem as três componentes ser correlativamente equacionadas nas propostas concretas a submeter pelo Governo à Assembleia da República. Preconizou-se também que a adoptar-se um escalonamento gradual na transferência de atribuições e competências da Administração Central para a Administração Regional e Local, deveria concomitantemente seguir-se a regra da gradualidade dos correspondentes meios financeiros, indispensáveis à plena assunção das funções a transferir.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

A defesa da autonomia entre os sistemas financeiros das regiões e dos municípios, e a rejeição da hipótese das autarquias municipais comparticiparem no financiamento das autarquias regionais foram duas conclusões maioritariamente assumidas, e porventura das mais peremptórias do debate público.

Se frequentemente se admitiu que as regiões administrativas pudessem vir a canalizar recursos financeiros para as autarquias municipais, dadas as limitações financeiras com que estas deparam, o mecanismo inverso só a título muito excepcional foi colocado como hipótese possível por alguns participantes.

Nesta conformidade resultou uma tendência apontando para a manutenção do actual regime de financiamento local, sem embargo de em fase ulterior se poder evoluir para um sistema essencialmente regional, em que os municípios fossem em parte ou no todo financiados com base em fundos colocados à sua disposição pelas regiões administrativas. Um mecanismo desta natureza, no entender dos proponentes, mostrar-se-ia algo vantajoso, sobretudo por fazer apelo a uma maior solidariedade e identificação a um nível intra-regional, embora desaconselhável, a vários títulos, na actualidade ou a curto prazo.

Do teor das exposições sobre o financiamento das autarquias regionais infere-se um decidido e maioritário apoio a um sistema financeiro com origem no Estado, acolhendo um desdobramento em duas rubricas fundamentais com a mesma proveniência:

- a) Uma, formada por receitas fiscais próprias. Esta modalidade consistiria na afectação de alguns impostos actualmente recebidos pelos Estado, cujo produto reverteria directamente para a autarquia regional onde são colectados.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

- b) Outra, constituída por transferências estaduais, a título de mecanismo de compensação financeira. A consideração desta rubrica teria como objectivo atribuir re cursos financeiros em função de critérios de justiça regional, tendentes a favorecer as áreas menos desenvolvidas, numa linha de correcção das assimetrias entre as várias regiões do país, com base na aplicação de indicadores de carências.

Com frequência se reafirmou também a necessidade de obje tivamente se fixarem os critérios de atribuição dos montantes, por forma a instituir-se um mecanismo transparente e justo na dis tribuição dos recursos financeiros.

Nos termos propostos, a configuração do sistema financeiro das regiões administrativas seria muito semelhante à que no presente vigora para as finanças locais.

Um problema sentido, e várias vezes exposto, relaciona-se com o facto da liquidação de impostos se processar nas áreas em que se situam as sedes das empresas e não nos locais onde se encontram localizadas as actividades económicas respectivas. O procedimento em curso constitui uma preocupação dos municípios, por lesivo dos seus interesses e possivelmente das futuras regiões administrativas, na eventualidade de vir a consagrar-se um siste ma financeiro similiar, quer por afectar directamente as receitas próprias, que por influir indirectamente na elaboração dos coeficientes de ponderação.

Preocupação semelhante se fez sentir acerca da poupança



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

dos emigrantes. A este propósito afigurou-se de toda a conveniência canalizar para as regiões da naturalidade a aplicação destes recursos, designadamente recorrendo à figura das Sociedades de Desenvolvimento Regional.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

III. 6 - O SISTEMA DE PLANEAMENTO E AS REGIÕES



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

A competência para a elaboração e execução do plano regional foi a função mais frequentemente reclamada durante o debate público como devendo ser atribuída às autarquias regionais.

A defesa desta tese alicerçou-se na consideração de que a região administrativa era de facto a instituição melhor colocada para garantir a articulação entre o plano nacional e os planos locais, proceder à sua compatibilização, e promover uma adequada participação das autarquias municipais e das populações dos respectivos territórios. Consequentemente, salientou-se que ao serem geridas por órgãos em parte electivos e em parte representativos dos municípios, as regiões concitarão uma legitimidade política inequívoca que as conforma como entidades especialmente vocacionadas para dar resposta efectiva aos anseios da comunidade regional, perante a qual são politicamente responsáveis.

Correlativamente, teve muito fraca adesão a tese de que a elaboração e execução das acções de planeamento regional devessem competir a órgãos desconcentrados, dependentes do poder central, por não reunirem os requisitos político-representativos das regiões administrativas e por eventualmente poderem ocasionar susceptividades de relacionamento institucional com os órgãos autárquicos, na decorrência de ópticas diferenciadas sobre a problemã-



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

tica do desenvolvimento regional e local, e das orientações a seguir.

Da discussão foi possível reter algumas ideias avulsas que no entender dos participantes deverão estar na base do conteúdo e das acções de planeamento ao nível de cada uma das regiões do país:

- a) Contemplar designadamente os aspectos relacionados com o saneamento básico, equipamentos e infra-estruturas sociais, rede viária, e estruturas de apoio à actividade económica;
- b) Acentuar a coordenação das acções municipais e sectoriais no território respectivo;
- c) Inserir e compatibilizar os planos directores municipais;
- d) Responder objectivamente à resolução das assimetrias inter e intra-regionais;
- e) Privilegiar acções de tipo integrado.

A necessidade de promover uma adequada articulação e compatibilização das acções de planeamento no âmbito nacional, regional e local foi uma das resultantes mais notórias do debate público.

Assim, foi dado colher algumas conclusões essenciais sobre a necessidade de:



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

- 1) Instituir um sistema de planeamento eficiente e eficaz que contemple e interligue a participação dos sectores, das autarquias regionais e locais, das populações e das forças sociais;
- 2) Clara definição de competências, actuações e responsabilidades em matéria de planeamento, desde a concepção à execução;
- 3) Legislação adequada, definidora da tipologia, conteúdo, processo e demais aspectos relativos ao planeamento sócio-económico e ao ordenamento do território nos vários níveis espaciais;
- 4) Consagrar no plano nacional as grandes linhas da política de desenvolvimento do país, inserindo decididamente a preocupação de corrigir as assimetrias territoriais e de articular os planos de âmbito regional;
- 5) Inscrever nos planos regionais as orientações decorrentes das directrizes nacionais e nos planos locais as de índole regional;
- 6) Assegurar a participação efectiva dos órgãos de nível inferior na formulação dos planos de âmbito superior.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

III, 7 - RELAÇÕES ENTRE NÍVEIS DE ADMINISTRAÇÃO

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

A discussão do tema dedicado às relações entre os vários níveis da Administração Pública pautou-se por uma grande generalidade. No entanto, ficaram expressas algumas orientações que o reordenamento institucional pressuposto pelo processo de regionalização deverá observar, por forma a garantir um regular funcionamento das instituições no âmbito central, regional e local, tanto no que é específico de cada nível como no tocante às relações entre estruturas orgânicas de escalão diferente.

Neste sentido, frisou-se ser fundamental definir um novo tipo de relacionamento entre os diversos órgãos e serviços, de modo a evitar que a criação de estruturas regionais desconcentradas e descentralizadas, configurando mais complexa a Administração Pública, conflua num sistema inoperante, desconexo e conflituoso, que reedite as práticas anteriormente seguidas.

Entendeu-se ser estritamente necessário concretizar uma nova dinâmica institucional, baseada na adopção de diversas medidas subordinadas a determinados princípios gerais que nomeadamente implicassem:

- a) Redistribuição de funções ajustadas ao perfil de cada nível de Administração, em consonância com os meios

S.  R

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

financeiros adstritos a cada um, e em obediência ao imperativo da descentralização;

- b) Clara definição de responsabilidades funcionais, assente numa autonomia decisional, embora sem prejuízo da adopção do mecanismo de consulta e participação;
- c) Articulação e coordenação entre os diversos níveis e sectores visando o objectivo da compatibilização de acções, atinente à minimização de custos e à maximização de efeitos;
- d) Aceleração da tomada de decisões, a par de uma maior funcionalidade dos serviços;
- e) Simplificação burocrático-administrativa, de molde a configurar a Administração Pública num sistema menos pesado e vicioso, e mais célere, operativo e transparente.

Obteve-se um largo consenso no sentido de conferir às autarquias regionais o exercício da prerrogativa constitucionalmente admitida de virem a adaptar e regulamentar o normativo legislado a nível nacional, ao invés de se optar por uma observância estrita, rigidamente comum a todo o país.

Com efeito, julgou-se relevante que a legislação nacional possa acolher, em certos domínios, disposições diversas consoante as especificidades de cada região, acautelando embora que os aspectos fundamentais permaneçam uniformes em todo o território, por razões que radicam em considerados de coerência, unidade e justiça que importará preservar, rejeitando-se assim, quer uma uniformida-



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

de demasiado generalizante e coerciva, quer uma diversidade particularizante e permissiva em excesso.

Idêntica posição foi colhida para o nível local, relativamente ao escalão regional, embora de uma forma mais circunscrita e menos frequente, admitindo a possibilidade das normas e regulamentos aprovados pelas autarquias regionais poderem ser objecto de adequação às diferentes realidades municipais.

Por outro lado, foi sensível uma certa preocupação por alguns aspectos constantes das propostas de lei apresentadas pelo Governo, atinentes às relações entre os vários órgãos da Administração, mormente os relacionados com a emissão de pareceres vinculativos. A este propósito manifestaram-se alguns receios de que dispositivos desta índole pudessem redundar num cerceamento da actividade autárquica, tanto no âmbito regional como local.

Também o exercício de competências tutelares revelou algumas preocupações. Embora sem ter havido grande número de sugestões concretas, concluiu-se pela necessidade da responsabilização dignificante dos órgãos autárquicos e da fundamentação das irregularidades inerentes aos actos praticados, devendo ainda graduarem-se criteriosamente as sanções, garantir a intervenção dos tribunais e obstar ao uso discricionário das medidas tutelares. Esta preocupação foi particularmente vincada em relação à tutela das regiões sobre os municípios. Alguns participantes no debate consideraram mesmo a rejeição de qualquer intervenção tutelar das regiões sobre o nível local.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

III, 8 - ÁREAS METROPOLITANAS

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

A problemática da organização administrativa das áreas metropolitanas, cujo debate tinha por objectivo fundamental diagnosticar o tratamento institucional a conferir às grandes zonas urbanas directamente influenciadas pelas cidades de Lisboa e Porto, não teve no conjunto do país uma larga discussão nem uma análise muito pormenorizada, para o que terão contribuído o cunho técnico de que o tema se revestia e o facto duma questão específica desta índole ser debatida em locais e por intervenientes menos confrontados com a temática em causa.

O ponto central em equação residia na opção a reter perante três alternativas basilares:

- a) Individualização através de estatuto próprio;
- b) Atribuição da categoria de região administrativa;
- c) Integração do respectivo território em autarquias regionais mais amplas, sem conferência de qualquer estatuto específico.

Se da discussão suscitada nos agrupamentos de municípios



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

não resultou uma nítida preferência sobre o regime a adoptar - isto é, idêntico ao das regiões administrativas ou o de uma estrutura específica no interior das autarquias regionais -, houve contudo uma convergência no sentido de se individualizarem as grandes áreas urbanas de Lisboa e Porto, mediante a atribuição de uma orgânica própria que se ajustasse à especificidade dos problemas que aí se colocam, consideravelmente distintos do restante território.

Esta opção genérica foi mais saliente nas reuniões promovidas nas áreas de Lisboa e do Porto, embora diferisse o tipo de solução preconizada: no primeiro caso, uma entidade metropolitana estatutariamente distinta das regiões administrativas, com base num consensual processo constitutivo entre os municípios envolvidos; no segundo, preconizando a fórmula da região administrativa ou a de um estatuto especial enquadrado num espaço regional mais amplo.

Fora das grandes áreas urbanas a questão do desenvolvimento das áreas metropolitanas suscitou alguns receios de hegemonia, mais claramente explicitados no norte do país, invocados ora para justificar a sua individualização ora para aconselhar a sua inclusão em autarquias regionais mais vastas: forte capacidade atractiva, grande peso eleitoral e poderio económico fundamentariam a necessidade da autonomização; complementaridade de recursos, responsabilização no processo de desenvolvimento em território mais alargado e acentuação da relevância económica e política no contexto nacional justificariam a inserção num âmbito geográfico acrescido.

Ainda que as várias componentes metropolitanas tenham sido apenas genericamente abordadas, transpareceu um certo entendimento com vista a dever garantir-se uma plataforma de concertação municipal, em termos de concepção, estrutura e implementação das entidades metropolitanas. Esta perspectiva decorre do reconhecimento de que uma



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

instituição metropolitana terá necessariamente de pressupor uma forte intervenção dos municípios, de privilegiar a colaboração e coordenação de actuações, e de dar primazia ao planeamento territorial, equipamentos, infra-estruturas e serviços públicos, em moldes operativos e eficazes.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

IV - APRECIÇÕES SOBRE OS
PROJECTOS DE DIPLOMA



S. R.
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

Os projectos de proposta de lei-quadro das regiões administrativas e de decreto-lei sobre o representante do Governo junto da região foram distribuídos em Outubro de 1982 a cerca de 6.000 entidades, com o pedido de formulação de comentários e sugestões.

Perante a escassez de respostas a essa solicitação, promoveu-se nova insistência em Janeiro de 1983. Todavia, apenas algumas dezenas de respostas se revelaram significativas, e delas resultaram as apreciações a que seguidamente se alude.

A generalidade das entidades que se pronunciaram sobre o conteúdo dos dois projectos de diploma legal, não obstante a formulação de sugestões pontuais relativas a alguns dos preceitos nelas inseridos, conclui pela anuência global ao seu articulado.

Ao frisar que ambos os projectos se revestem ainda dum carácter muito genérico, ante a sua natureza preliminar como fase inicial e embrionária do processo legislativo conducente à institucionalização do sistema regional, considerou-se ser de toda a conveniência aprofundar ulteriormente o debate público acerca dos principais aspectos da regionalização.



MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

Assim, para uma mais adequada tomada de posição sobre a futura configuração regional, afigura-se de toda a conveniência a posterior análise de propostas mais pormenorizadas ao nível das grandes componentes da regionalização, designadamente sobre a delimitação geográfica das regiões, atribuições e competências, sis tema financeiro e tutela administrativa.

Os princípios e procedimentos fixados no processo de instituição das regiões administrativas julgam-se suficientes para garantir a correcta institucionalização das futuras autarquias regionais, mormente no que concerne à audiência dos municípios e à sua intervenção no processo de regionalização. No entanto, a importância atribuída ao representante do Governo na implementação de uma série de actos decisivos julga-se não estar inteiramente de acordo com os princípios de descentralização defendidos no decurso da discussão pública.

Sobre as acções de planeamento regional e de apoio técnico aos municípios conferidas pelo diploma, expressou-se a afirmação de que não venham a ser exercidas de molde a restringir a autonomia local, nem por forma a desresponsabilizar o poder central nas actuações conducentes à eliminação das assimetrias regionais.

Deverão também estabelecer-se adequados mecanismos de compatibilização e coordenação entre os planos de âmbito regional e nacional, por um lado, e entre os planos regionais e locais, por outro. Entende-se igualmente que as orientações e relações técnicas inter-planos devem ser clarificadas e consignadas em lei ou em regulamento normativo.

Quanto à assunção das atribuições e competências por parte das regiões administrativas, mediante descentralização com ori



S. R.
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

gem nas instâncias centrais, defende-se a opção por um faseamento temporal, mas através duma transferência de funções, recursos humanos e meios financeiros simultânea para todas as regiões administrativas. Nestes termos seria assegurado um idêntico tratamento às várias autarquias regionais, ao mesmo tempo que se obviaria a eventuais inconvenientes e adiamentos decorrentes da celebração de protocolos.

Ainda em matéria de atribuições e competências por parte das regiões administrativas, se em princípio se perfilha a consignação da mais ampla autonomia nos domínios funcionais que lhes ficarem adstritos, em certos casos considera-se dever assegurar-se um tratamento mais uniforme a nível de todo o país, por forma a não acolher uma diferenciação regional acentuada. Como exemplos foram apontados os que se relacionam com o Conselho Regional, expropriações e regime de pessoal.

Relativamente ao Conselho Regional entendeu-se que o normativo constitucional acerca da composição, funcionamento e competência indicaria a introdução de um quadro globalizado no conjunto do país, que o situasse de modo uniforme no seio das autarquias regionais a criar.

Quanto às expropriações considera-se que uma tão larga competência não pode deixar de ser qualificada como um atributo justificativo do princípio de equidade nacional.

No que respeita ao regime de pessoal, julga-se que deveria salvaguardar-se a regra da uniformidade, nomeadamente em relação a enquadramento jurídico, categorias e remunerações, independentemente de em cada uma das regiões se poderem criar incentivos à fixação de recursos humanos.

S.  R.
MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA
GABINETE DO SECRETÁRIO DE ESTADO
DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL

Também se afigurou relevante admitir na lei-quadro a possibilidade das regiões virem a executar empreendimentos de interesse regional com base no apoio financeiro do Estado e inclusive mediante a delegação de competências ministeriais nos órgãos regionais, em certos casos.

Entende-se ainda desejável que a constituição de órgãos de gestão para as grandes áreas urbanas do país deveria processar-se simultaneamente com a criação das autarquias regionais, procurando assegurar-se uma adequada articulação entre ambas as figuras institucionais dado o recíproco condicionamento.

Acerca do projecto de decreto-lei sobre o representante do Governo junto da região administrativa afigura-se pertinente especificar o exercício da tutela perante os actos regionais, assim como definir claramente as relações deste representante governamental e dos órgãos centrais em relação às empresas públicas regionais e aos serviços desconcentrados da Administração Central.

Foram ainda sugeridas diversas alterações pontuais na forma e conteúdo dos dois projectos de diploma em apreciação, que se julgam de ponderar quando da definitiva formulação de ambos os documentos legais.

IMPRESSO NO CENTRO DE EDIÇÕES E ARTES GRÁFICAS
DO MINISTÉRIO DA REFORMA ADMINISTRATIVA
RUA ALMEIDA BRANDÃO, 13-A — 1200 LISBOA

MAIO/83

8000 EXEMPLARES
DEPÓSITO LEGAL 1497/83