

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA



DESENVOLVIMENTO REGIONAL

1.º E 2.º SEMESTRE DE 1982 Nº 14/15

BOLETIM DA COMISSÃO DE
COORDENAÇÃO DA REGIÃO
CENTRO

**DESENVOLVIMENTO
REGIONAL**

**DESENVOLVIMENTO
REGIONAL**

**BOLETIM DA COMISSÃO DE
COORDENAÇÃO DA REGIÃO
CENTRO**

Nº 14/15 1.º E 2.º SEMESTRE DE 1982

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO

COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO
Rua Bernardim Ribeiro, 80
3 000 COIMBRA

ÍNDICE

Artigos

Manuel Carlos Lopes Porto, <i>As Regiões: Funções e Articulação com outros Níveis de Administração</i>	13
A. Barbosa de Melo, <i>O Problema da Formação Profissional e o Centro de Estudos e Formação Autárquica</i>	33
Luis S. Cabral de Moncada, <i>As Autarquias Locais e o Direito Privado</i>	59
J. R. Lewis, A. M. Williams, <i>Desenvolvimento Regional Desequilibrado em Portugal. Situação Actual e Impacto provável da Adesão à C.E.E.</i>	79
Alda M. Santos Reis, <i>A Via Rápida Aveiro - Vilar Formoso. — Contributo para a análise da sua importância económica —</i>	141

Informação

As Comunidades Europeias em 1981 e no 1.º semestre de 1982	163
Abertura do Troço Condeixa - Mealhada e Auto-Estrada Lisboa - Porto	175

Legislação Classificada

179

Bibliografia Seleccionada

197

JUSTIFICAÇÃO DESTE NÚMERO DUPLO

Desde há anos *Desenvolvimento Regional* vem desempenhando, segundo cremos, a missão que se propôs, promovendo a Região Centro, em particular através de trabalhos da Comissão de Coordenação e divulgando elementos de utilidade para todos quantos nela desempenham funções ligadas ao desenvolvimento económico e social.

A divulgação destes elementos, incluindo notícias, legislação e bibliografia, tem sido feita em relação ao semestre a que se reporta cada número, assim se explicando que só pudesse ser concluído e distribuído algum tempo depois.

Parece-nos todavia mais conveniente, por razões promocionais, que a revista passe a ser distribuída no próprio semestre que consta da capa. Assim acontece, aliás, com a generalidade das publicações periódicas.

Como consequência desta mudança, a informação de cada número terá de passar a reportar-se ao semestre anterior. Para além disso, sendo necessário acertar o passo, o presente número, o nº 14/⁵ sai como número duplo, contendo a informação do 1.º semestre do ano. O próximo número, o nº 16, a sair no 1.º semestre de 1983, incluirá já então a informação do semestre anterior.

O PRESIDENTE,

Manuel Carlos Lopes Porto

(Dr. Manuel Carlos Lopes Porto)

Artigos

**AS REGIÕES: FUNÇÕES E ARTICULAÇÃO COM OUTROS NÍVEIS
DE ADMINISTRAÇÃO**

Por: *Manuel Carlos Lopes Porto* (★)

(★) Presidente da Comissão de Coordenação da Região Centro.
Assistente convidado da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Depois de prevista a sua criação, na Constituição de 1976, alguns passos mais ou menos sinceros e mais ou menos relevantes têm sido dados no sentido de abrir caminho para a criação e a instituição em concreto das regiões administrativas.

Neste caminho, parece-nos assumir um relevo muito particular discutir o que devem representar as regiões, num contexto em que elas não são em si valores absolutos. Conforme teremos ocasião de salientar, a regionalização deve constituir em Portugal uma prioridade, mas como meio para se atingirem melhor objectivos básicos dos cidadãos deste país.

A regionalização deve ser encarada, pois, como uma questão de Estado, num país onde, designadamente, muitos problemas deverão continuar a ser resolvidos a nível central, em organismos desconcentrados e nas autarquias já existentes.

Foi neste correcto contexto geral que o VIII Governo Constitucional decidiu desencadear o processo de regionalização previsto na Constituição. Para o efeito foram publicadas duas Resoluções, a 231/81, de 16 de Novembro e a 1/82, de 4 de Janeiro, com as quais se pretendeu por um lado promover uma ampla discussão junto de forças políticas e culturais locais, antes de se tomar qualquer iniciativa no que respeita à dimensão geográfica e a uma maior especificação das funções das regiões, e por outro desenvolver esforços de desconcentração que fossem tornando a máquina do Estado mais eficiente e mais adaptada à regionalização.

Como se sabe, foi seguida a primeira vertente mas nada foi feito ainda na segunda (1). A reflexão que aqui se faz pode, pois, beneficiar dos resultados do debate público sobre a regionalização, esperando-se, por outro lado, que constitua uma pequena achega para chamar a atenção para o esforço de desconcentração que não pode ser adiado ou iludido.

(1) Em particular não chegou a funcionar a Comissão para a Desconcentração Administrativa (cfr. o nº 5 da resolução nº 231/81).

A recente resolução nº 162/82, de 4 de Setembro, procurando colmatar a lacuna veio fixar prazos para os Ministérios e Secretarias de Estado concluírem estratégias e programas de desconcentração dos seus sectores, de forma a permitir que a Comissão para a Desconcentração Administrativa apresente ao Governo, até 31 de Dezembro de 1982 «o elenco das medidas de reordenamento geral da Administração Pública necessárias para definir as novas funções dos órgãos centrais e dos órgãos periféricos em moldes desconcentrados».

1. As primeiras indicações sobre as funções das regiões e a sua articulação com outros níveis de administração podem ser encontradas no texto constitucional.

Assim, não tendo carácter exaustivo, o art.º 257.º distingue três grandes categorias de atribuições: de participação na elaboração e execução do plano regional, de coordenação e apoio à acção dos municípios e de direcção de serviços públicos.

Significativamente, as duas primeiras são de articulação com outros níveis de administração, num caso com o nível estadual e no outro com o nível autárquico municipal, enquanto a terceira só pode ter uma eficácia aceitável também em articulação com outros níveis de intervenção.

Mesmo antes de procurarmos enquadrar estas actuações no contexto dos objectivos de fundo que as regiões devem procurar prosseguir e da actuação de outros níveis de administração, valerá a pena analisá-las com mais promenor, em particular salientando algumas insuficiências ou dificuldades no modo como estão enunciadas.

1.1. No que respeita à elaboração do plano, a autarquia regional é remetida no art.º 257.º para um papel de mero participante.

Trata-se por certo de disposição ditada pela circunstância de a nossa Constituição prever também regiões-plano (art.º 95.º). Embora disponha que a área das regiões administrativas deverá corresponder à daquelas (2), trata-se de espaços no âmbito dos quais se

(2) Pode haver alguma dúvida sobre o sentido da palavra *deverá*, mais concretamente, sobre se com o seu emprego o artigo 256.º da Constituição admite a não coincidência da área das regiões administrativas com a das regiões-plano.

Pode por um lado entender-se que *deverá* tem o sentido de *terá de*, na linha do que parece ser mais rigoroso na língua portuguesa e é geralmente entendido também no direito. Mas dos debates parlamentares resulta que não era essa a intenção do legislador constituinte, tendo por exemplo o deputado Vital Moreira discordado da fórmula aprovada, preferindo «uma afirmação mais impositiva do n.º 2 para uma correspondência quase obrigatória entre as regiões administrativas e as regiões económicas» (Diário da Assembleia Constituinte, n.º 106, de 27 de Janeiro de 1976, p. 3 460). Não teve dúvidas, pois, quanto a não ser necessária a coincidência (nem a defendendo sempre de *jure condendo*). A ideia expressa, não contestada por ninguém, foi a de que a «formulação contém apenas um voto constitucional que o legislador deverá cumprir, obviamente, sempre que for possível» (Barbosa de Melo, Diário da Assembleia Constituinte, n.º 106, de 27 de Janeiro de 1976, p. 3 459), correspondendo, assim, ao *sollen* do alemão e ao *should* do inglês (e não ao *mussen* e ao *must*, respectivamente).

O problema voltou a levantar-se na recente revisão constitucional, durante a qual a grande maioria das intervenções foi no sentido de não ser aceitável a obrigatoriedade de coincidência geográfica. Para afastar quaisquer dúvidas, o projecto de revisão da AD (seguindo aqui o projecto de Barbosa de Melo, Cardoso da Costa e Vieira de Andrade, *Estudo e Projecto de Revisão da Constituição*, Coimbra, 1981, pp. 286-7) previu a eliminação do n.º 2 do art.º 256.º. A Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, numa

prevê no art.º 95.º n.º 2 que exerçam a sua actividade de planeamento órgãos de planificação regional estaduais (3). Cabendo assim a estes órgãos a atribuição de elaborar os

posição em que teve mais em vista acentuar que não teria de ser a área das regiões administrativas a dever coincidir com a das regiões-plano, podendo ter mais sentido o contrário, acabou por propor um novo n.º 2 do art.º 256.º dizendo que «as áreas das regiões administrativas e das regiões-plano devem ser coincidentes». Por fim, apareceu uma proposta da FRS que diferia da da Comissão apenas por se substituir a expressão 'coincidente' pela expressão 'correspondente'.

Tendo-se procedido primeiro à votação da proposta de eliminação do n.º 2 do art.º 256.º apresentada pela AD, foram favoráveis apenas os votos desta coligação (100), não se atingindo portanto os dois terços requeridos para a sua aprovação. Tendo sido posta seguidamente à votação a proposta de alteração do PS (FRS), foi aprovada com a maioria requerida (obteve 175 votos a favor, do PSD, PS, CDS, PCP, ASDI, UEDS e UDP, só o PPM tendo expresso 6 votos contra).

No esclarecimento do deputado Almeida Santos, o PS propôs a alteração da proposta da Comissão porque «a coincidência vincula mais do que a correspondência e (...) portanto a correspondência pode ser mais permissora de formação de regiões do que a coincidência». São todavia depois particularmente curiosas as intervenções, nem sempre claras, de representantes das várias forças políticas. Quanto às forças que votaram a favor, há desde uma intervenção de Sousa Tavares (PSD), considerando «a disposição infeliz, a qual não corresponde ao que pretendiam», à intervenção concordante de Veiga de Oliveira, porque, conforme acha dever acontecer, tem de haver correspondência, e às opiniões mais ou menos claramente concordantes de Jorge Miranda (ASDI) e Carlos Robalo (CDS) porque, também conforme acham dever acontecer, «a correspondência de que se trata é uma correspondência tendencial» e «o 'dever' a nada obriga». Já o PPM, segundo o esclarecimento de Luís Coimbra, votou contra «por uma questão de princípio», devendo ter ficado claro que «as regiões-plano e as regiões administrativas não podem ser coincidentes nem correspondentes» (sobre todos estes passos cfr. o Diário da Assembleia da República, I série, n.º 124, de 22 de Julho de 1981, pp. 5257-61).

Pode concluir-se, pois, que o n.º 2 do art.º 256.º mereceu um grande consenso sem que todos os deputados vissem nele a mesma intenção. O respeito pela intenção maioritária poderia ter ficado claramente assegurado se tivesse sido aceite uma proposta feita por Amândio de Azevedo, na Comissão, segundo a qual se diria no n.º 2 do art.º 256.º que «a área das regiões e das regiões-plano deverá ser coincidente, salvo ponderosas razões em contrário» (Diário da Assembleia da República, II série, suplemento ao n.º 90, de 11 de Maio de 1962, p. 1676 (13)).

- (3) Tendo para o efeito sido estabelecida uma primeira orgânica pela lei n.º 31/77, de 23 de Maio, onde os referidos órgãos estaduais foram designados por departamentos regionais de planeamento. Não foram todavia criados, pelo menos entretanto, tendo a resolução n.º 307/80, de 30 de Agosto, conferido as suas atribuições às Comissões de Coordenação Regionais. Antes de instituídas as regiões, às quais, conforme defendemos no texto, deverá competir o planeamento regional, parece-nos seguro que estas atribuições deverão de facto ser exercidas pelas Comissões de Coordenação e não pelos previstos

planos regionais (4), às regiões administrativas foi cometida apenas, no art.º 257.º, a atribuição de participar nessa elaboração.

Não nos parece todavia aceitável a posição de mera participação em que a região administrativa é colocada a este propósito, numa tarefa onde será aliás difícil ou mesmo impossível uma repartição de responsabilidades.

Desde logo, é inerente à própria natureza autárquica a capacidade de decidir acerca da sua actuação (naturalmente, tendo em conta limites estabelecidos por objectivos mais gerais). só os representantes eleitos tendo legitimidade para exprimir os respectivos interesses. Trata-se por sua vez de actuação que, devido à sua complexidade e implicações, pode e deve ser devidamente planeada. Assim é reconhecido por exemplo em relação aos municípios, que, de acordo com a nossa lei (ver Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio), têm competência para elaborar os seus planos directores. Por maioria de razão, não pode deixar de reconhecer-se às regiões administrativas a competência para estabelecerem em plano a sua actividade.

A elaboração dos planos pelas autarquias beneficiará aliás em princípio de um conhecimento mais próximo e mais sentido dos problemas e das potencialidades existentes.

Por fim, transferindo-se para as autarquias, como tem vindo e deverá continuar a acontecer, as atribuições mais relevantes no campo do desenvolvimento económico e social a nível regional, deve esperar-se uma acção mais concertada e um maior empenhamento se lhes competirem também as responsabilidades básicas do planeamento. No planeamento regional, a responsabilização dos municípios em relação às acções da sua competência é conseguida através da sua participação nas Assembleias Regionais, nos termos do art.º 259.º da Constituição.

A atribuição às regiões da competência para elaborarem os planos regionais não invalida, obviamente, que prealeça o interesse nacional ou o interesse inter-regional, sempre que se verifique alguma divergência (5). Os planos regionais deverão aliás ser elabo-

departamentos regionais de planeamento. Além de razões de tradição, competência técnica e moralidade orçamental, as Comissões têm uma ligação às autarquias municipais, designadamente através dos Conselhos Consultivos, que lhes permite beneficiar desde já de algumas das virtualidades de que virão a disfrutar as autarquias regionais.

- (4) Cfr. Barbosa de Melo, Cardoso da Costa e Vieira de Andrade, cit., p. 287, onde sublinham que na redacção da Constituição «a elaboração e execução dos *planos regionais*» «parece ficar cometida ao Governo».
- (5) Nem, naturalmente, que o Governo proceda à regionalização do plano nacional: Como sublinham Barbosa de Melo, Cardoso da Costa e Vieira de Andrade, loc. cit., «a elaboração do plano regional (plano autárquico) não deve, num Estado democrático e de administração descentralizada, ser confundida com a regionalização do plano nacional que constitui uma fase de planeamento central, a cargo do Governo». Conforme acrescentam, já aqui se compreende a mera participação das regiões (cfr. o n.º 2 do art.º 94.º).

rados em conformidade com o plano nacional ou pelo menos de acordo com orientações nacionais previamente traçadas (6).

Mas só nesta lógica se justificarão intervenções estaduais, feitas a nível central. Já tratando-se de interesses puramente regionais, parece-nos inaceitável que departamentos desconcentrados da administração central, localizados regionalmente, prevaleçam sobre o que é o interesse das próprias autarquias. Estamos convencidos de que as tensões então surgidas, para além do mal-estar causado, acabariam por ser resolvidas no sentido favorável às regiões, perdendo sentido a opinião diversa dos departamentos desconcentrados da administração central.

Embora aí seja mais facilmente aceitável a intervenção também de outras entidades, em particular dos municípios, não nos parece igualmente correcta a posição secundária de participação atribuída às regiões na execução dos planos regionais. Pertencendo-lhes funções da maior importância para o desenvolvimento económico e social, o seu papel relativamente ao plano regional não pode deixar de ser mais amplo e mais intenso.

A constituição determina aliás, no n.º 3 do art.º 94.º, que o implemento do próprio plano nacional «deve ser descentralizado, regional e sectorialmente» (7) («sem prejuízo da coordenação central, que compete, em última instância ao Governo»). Por maioria de razão, deve caber primordialmente às autarquias, em particular à autarquia regional, a implementação do seu plano.

No sentido que nos parece correcto, no seu *Projecto de Revisão Constitucional* (cit., p. 287) Barbosa de Melo, Cardoso da Costa e Vieira de Andrade propuseram uma alteração do art.º 257.º, conferindo às regiões «atribuições de elaboração e execução dos planos regionais».

Tratou-se infelizmente de sugestão não seguida por nenhuma das forças políticas da Assembleia da República, continuando as regiões a ser meros participantes na elaboração e na execução dos planos que visam o seu desenvolvimento.

Manteve-se assim esta forma de articulação com a administração estadual, em vez da articulação, acima referida, que poderia e deveria ser feita de planos elaborados e implementados pelas próprias regiões.

(6) Sobre toda esta problemática ver o *Livro Branco sobre a Regionalização*, Secretaria de Estado da Administração Regional e Local, 1981, pp. 33-7 e o documento *A Regionalização e o Planeamento*, Departamento Central de Planeamento, 1982.

(7) Segundo Gomes Canotilho e Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa, Anotada*, Coimbra, 1978, p. 224, «não é seguro se a Constitui aqui pretende referir uma autêntica *descentralização* (i.e., a atribuições de tarefas de plano a outras entidades públicas além do Estado) ou apenas *desconcentração* (i.e., a criação de serviços estaduais de planificação, regional - v. art.º 95.º - ou sectorial)». Parece-nos, todavia, haver uma distinção entre o que o legislador constitucional pretendeu consagrar para a elaboração e para a execução do plano. Quanto à primeira, considera-a uma tarefa estadual, embora admitindo a participação das populações, «através das autarquias e comunidades locais» (n.º 2 do art.º 94.º). Já para a execução, a que exclusivamente se refere o n.º 3, terá pretendido um regime diferente ao utilizar, só aí, a expressão *descentralização*.

1.2. O art.º 257.º da Constituição confere depois às regiões tarefas de coordenação e apoio à acção dos municípios.

No que respeita ao apoio, não pode levantar-se qualquer objecção ou dúvida, merecendo a mais clara concordância. Na estrutura do nosso país os municípios continuarão a ser sempre unidades básicas, às quais deverão competir responsabilidades muito importantes no campo do desenvolvimento. Há por isso que atribuir-lhes capacidade e meios bastantes. Simplesmente, em virtude do seu grande número e da sua consequente pequena dimensão, na generalidade dos casos, compreende-se que caiba a entidades de dimensões mais vastas a prestação de apoio técnico, requerendo, para ser eficiente, uma escala acentuadamente maior. A experiência dos GAT's e das Comissões de Coordenação parece-nos esclarecedora a este propósito.

Já o exercício de tarefas de coordenação deve merecer algumas cautelas. À face da Constituição Portuguesa são autarquias tanto as regiões como os municípios (cfr. art.º 238.º), não podendo as primeiras, tal como não pode o Estado, interferir na autonomia das segundas. Não há, na verdade, qualquer relação de hierarquia das autarquias de âmbito territorial mais vasto sobre aquelas que nele se enquadram (8).

(8) Cfr. Gomes Canotilho e Vital Moreira, ob. cit. p. 439 (e também p. 455), onde acrescentam que «nem as freguesias são órgãos dos municípios, nem estas são associações de freguesias, nem os municípios são órgãos das regiões, nem estas são associações de municípios» (tendo-se afastado claramente a concepção da Constituição de 1939, segundo a qual, de acordo com o art.º 125.º, «o território do continente divide-se em concelhos, que se *formam* de freguesias e se *agrupam* em distritos»: sobre a evolução da natureza destas entidades ver por ex. Marcelo Caetano, *Manual de Direito Administrativo*, 10.ª ed., vol. I, Coimbra, 1973, pp. 308 ss.). Sobre alguma eventual relação de tutela deve ter-se em conta a alteração do art.º 243.º n.º 1 na recente revisão constitucional. Trata-se de autonomia que não é posta em causa pela circunstância de haver alguma ligação entre as autarquias na composição dos seus órgãos representativos (cfr. art.ºs 251.º e 259.º), sendo a assembleia municipal em grande medida formada pelos presidentes das juntas de freguesia e a assembleia regional por membros eleitos pelas assembleias municipais. Já o será todavia em alguma medida com a exigência, feita no art.º 256.º n.º 3, de a instituição em concreto de cada região depender do voto favorável de assembleias municipais. Uma proposta da AD, quando da recente revisão constitucional, no sentido de haver aqui um referendo directo, não chegou a ser aceite, tendo-se preferido manter o referendo orgânico ou indirecto previsto na redacção inicial. É de qualquer modo claro que na Constituição de 1976 se pretendeu criar as regiões administrativas como verdadeiras autarquias, seguindo-se «assim a posição que era, cabe lembrá-lo apenas expressamente dos projectos do CDS e PPD, que eram, de facto, os únicos que previam e consagravam, davam lugar constitucional, à existência de regiões como autarquias» (Vital Moreira, *Diário da Assembleia Constituinte*, n.º 102, de 27 de Janeiro de 1976, p. 3459, onde acrescenta, todavia, que «o projecto do Partido Comunista Português falava em administração regional, não excluía, portanto a existência de autarquias regionais, mas não as afirmava constitucionalmente»).

Sendo assim, a «coordenação» da acção dos municípios a que se refere o art.º 257.º só poderá ser feita, em termos legais, através da dependência regulamentar prevista no art.º 242.º (9), e de facto através da aceitabilidade que por certo resultará da representação das assembleias municipais na assembleia regional.

Na recente revisão constitucional o legislador teve aliás a cautela de salvaguardar de modo ainda mais directo os poderes dos municípios, aditando (art.º 194.º da Lei n.º 1/82, de 30 de Setembro) uma reserva ao art.º 257.º, quando se refere aos municípios. Nos termos actuais, as regiões só poderão ter tarefas de coordenação e apoio à acção dos municípios se o fizerem «sem limitação dos respectivos poderes». Na lógica do que temos vindo a referir, talvez não fosse preciso dizê-lo. Mas a experiência de outros países, onde de facto a regionalização enfraqueceu as autarquias de base territorial mais limitada (10), e o forte sentimento municipalista em Portugal, que salientaremos adiante, poderão explicar que tenha havido a preocupação de proceder ao acréscimo referido (11).

1.3. Por fim, a tarefa de direcção de serviços públicos, referida ainda no art.º 257.º, levanta problemas de duas índoles.

Em primeiro lugar, importa saber quais são os serviços públicos que passarão para o âmbito das regiões, ficando estas autarquias com o poder de direcção sobre eles. Não devendo estar em causa a passagem de serviços dos municípios, conforme vimos há pouco, a dúvida pôr-se-á quanto a serviços novos e quanto a serviços agora desempenhados pelo Estado. Trata-se de problemática que será objecto da nossa atenção no próximo número.

Devendo continuar a caber ao Estado, pelo menos nos tempos mais próximos, algumas tarefas importantes para o desenvolvimento regional, tanto a nível central como em instâncias desconcentradas (no mesmo âmbito geográfico que as regiões ou não), importa saber como devem articular-se essas tarefas com as desempenhadas pelas regiões administrativas. Revelando-se insuficientemente a utilização de qualquer dos órgãos das regiões, deve prever-se de imediato uma estrutura do Estado capaz de, a nível

-
- (9) Que teve uma pequena alteração na recente revisão constitucional (art.º 185.º, da lei n.º 1/82, de 30 de Outubro), ficando: «As autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar».
- (10) Sobre o caso italiano, ver M.J. Castanheira Neves, *Sistema Autárquico Italiano*, em *Desenvolvimento Regional*, Boletim da Comissão de Coordenação da Região Centro, n.º 12, 1.º Semestre de 1981.
- (11) Foi um acréscimo proposto pela FRS, que mereceu a aprovação unânime da Assembleia (175 votos), sem debate e com três declarações de voto reforçando a concordância (*Diário da Assembleia da República*, I série, n.º 124, de 20 de Julho de 1982, p. 5261). Parece-nos ter todavia um particular interesse a leitura da acta da reunião da Comissão Eventual para a Revisão Constitucional onde foi discutido (*Diário da Assembleia da República*, II série, suplemento ao n.º 64, de 10 de Março de 1982, pp. 1 232 (1-5)), revelando as dúvidas de alguns dos seus membros sobre se a criação de uma nova autarquia não deverá envolver uma nova repartição de atribuições, sem limitações de princípio.

regional, garantir a coordenação dos serviços públicos estaduais entre si, em termos de por sua vez esta coordenação poder ser articulada com os órgãos regionais, abrangendo-se assim todas as acções públicas relevantes neste âmbito (12).

2. A problemática da repartição das atribuições entre o Estado e as autarquias, incluindo a regional, envolve, dificuldades importantes. As atribuições de planeamento regional e de apoio e coordenação da acção dos municípios acabarão por ser talvez as de enquadramento mais fácil. Levantam-se dificuldades muito maiores a propósito da generalidade das outras atribuições, da mais diversa índole, requerendo a criação ou a transferência dos serviços adequados.

A tradição fortemente centralizadora do nosso país, que se pretende agora combater, contribui por sua vez para a delicadeza do problema. Com ela faltam-nos testes de eficácia, em outros escalões sem ser o estadual, devendo ponderar-se em muitos casos se a transição não deverá ser gradual, mantendo-se entretanto num escalão mais centralizado funções que só a médio prazo deverão ser mais descentralizadas. Antes de a máquina autárquica estar devidamente consolidada e dotada tecnicamente, será preferível para todos que não sejam descentralizadas já funções que necessariamente não poderão ser desempenhadas de imediato de um modo eficaz.

Parece para além disso claro que a descentralização de funções não deverá ser feita em termos puramente sectoriais, sendo alguns sectores reservados para a Administração Central e outros para cada um dos vários níveis autárquicos. Salvo raras excepções, em que a natureza das funções aponta nesse sentido (será por exemplo o caso da reserva das funções de defesa, política externa e justiça para a esfera estadual), na generalidade dos sectores deverá haver uma repartição entre vários níveis, de acordo com as suas capacidades e as características das tarefas a serem desempenhadas.

As propostas de delimitação de sectores para efeitos de investimentos, culminando com a proposta n.º 84/II de 10 de Janeiro de 1981, reflectem esforços sérios, nesse campo, para a resolução dos problemas em análise. Ultrapassando muitas dificuldades, procederam a uma repartição intra-sectorial e não inter-sectorial, havendo sectores (como por exemplo os do ensino e da saúde) onde deverão intervir quase todos os escalões da administração pública portuguesa.

Neste artigo não nos colocamos todavia nesta perspectiva de ir analisando caso a caso quais deverão ser as funções de cada nível da administração e a articulação entre

(12) A preparação dessa estrutura deveria ser uma das preocupações da referida Comissão para a Desconcentração Administrativa.

Nos termos da Resolução n.º 162/82, n.º 2.3., «na fixação de áreas de actuação dos serviços desconcentrados deverão ser observadas as seguintes regras e limites pela ordem de preferência apontada: 2.3.1. áreas de actuação das comissões de coordenação regional, como limite máximo; 2.3.2. agrupamentos de completos de áreas de actuação de gabinetes de apoio técnico; 2.3.3. áreas de actuação de um gabinete de apoio técnico, como limite mínimo.

eles. Além do mais, requeria um conhecimento detalhadíssimo das funções de cada sector e dos recursos dos vários níveis da administração, que não possuímos e cuja inventariação, pacientemente recolhida, daria a este artigo umas dimensões inaceitáveis.

Tanto para tal efeito, como principalmente para reflectir sobre o sentido geral da regionalização, poderíamos ainda socorrer-nos de sugestões do direito comparado, em particular vendo o que tem sido feito em países com estruturas administrativas semelhantes e processos de descentralização recentes - como são os casos da Espanha, da França e da Itália. Não seguimos todavia também este caminho, igualmente moroso e susceptível de levar a conclusões menos correctas. No recurso ao direito comparado terá de ponderar-se sempre até que ponto as características próprias do nosso país não apontarão para soluções bem diferentes das que são mais adequadas mesmo em países relativamente próximos de nós, pelo que o trabalho agora feito poderá servir antes de base para a elaboração posterior de estudos mais concretos dessa índole.

Não seguindo as vias referidas, no presente artigo preferimos fazer uma reflexão sobre as razões que deverão ter levado entre nós ao processo de regionalização e sobre o modo como a descentralização é sentida pelas populações. Estas circunstâncias é que deverão ser determinantes das funções das regiões e da sua articulação com todos os demais níveis de administração (13).

2.1. A criação das regiões justifica-se todavia no nosso país por razões de índoles diversas, com pesos desiguais, que importa ter na conta devida (14).

Uma primeira razão, de índole económico-social, está na necessidade de se planearem as acções de desenvolvimento tendentes à correcção dos desequilíbrios espaciais, por forma a ser maximizado o aproveitamento de todos os recursos disponíveis, num escalão geográfico mais vasto do que o das autarquias já existentes.

Trata-se de razão que poderá não requerer a criação de regiões administrativas, embora sem elas, conforme sublinhámos atrás, o planeamento regional não possa ter o mesmo sentido e a mesma eficácia. No nosso país, a estrutura de planeamento regional

(13) Ainda só de acordo com estes parâmetros tem depois sentido qualquer discussão acerca das áreas geográficas e dos recursos financeiros das regiões administrativas, que devem naturalmente ser estabelecidos na medida em que melhor se adequem aos fins para que tenham sido criadas, no contexto de outros meios institucionais prosseguindo também fins da mesma natureza.

(14) Acrescendo às razões apontadas no texto, teve influência quando da elaboração da Constituição e constitui mais recentemente um factor de reforço «a consideração de experiências análogas noutros países, onde estão a implantar-se ou a alicerçar-se estruturas regionais» (Jorge Miranda, *Regionalização na Perspectiva da Revisão Constitucional*, em Provisu, *I Encontro das Beiras sobre Regionalização*, 1981, ed. da Comissão de Coordenação da Região Centro, pp. 103-14).
Sobre as razões gerais da regionalização cfr. ainda além do *Livro Branco ...*, cit., Valente Oliveira *As Razões de um Processo de Regionalização*, comunicação apresentada no congresso da SEDES, Lisboa, Fevereiro de 1982 e Joaquim Fernando Nogueira *Regionalização — Conceitos Base — Argumentos a Favor e Contra, em Prospectivas*, nºs 8 e 9, Outubro 1981 - Março 1982, pp. 7-18.

que remonta aos anos sessenta e ao início dos anos setenta foi determinada em função desses objectivos, tendo para o efeito, designadamente, sido definidas as regiões-plano (no III Plano de Fomento) e criadas as Comissões Consultivas Regionais (Comissões de Planeamento) (Decreto-Lei n.º 48 905, de 11.3.69, e Decreto-Lei n.º 48 364, de 8.11.69) (15). De forma alguma se pensava então na criação de autarquias regionais, tal como veio a acontecer na Constituição de 1976.

A crescente acentuação das disparidades foi entretanto tendo implicações na evolução da ciência económica, deixando de se acreditar numa tendência natural para o equilíbrio, defendida pelas perspectivas clássica e neoclássica, e passando a ser geralmente aceites as novas teorias do desequilíbrio regional.

Na linha destas teorias, só será possível evitar ou pelo menos atenuar as tendências indesejáveis do mercado através de medidas de política, não só de planeamento como também de acção, com envergadura bastante para poderem ser criados contrapoderes aos centros polarizadores existentes. Revelando-se insuficiente, para o efeito, a dimensão das autarquias de menor dimensão, a criação da autarquia regional surge como uma via indispensável para se conseguir um maior equilíbrio no espaço de um país (16).

A tendência para o desequilíbrio e a necessidade de se lutar contra ele através de acções de grande envergadura são reforçadas quando um país se integra em espaços económicos muito mais ricos, como está a acontecer com o nosso país (17).

Uma outra razão, muito salientada no recente debate público sobre a regionalização e nos respectivos relatórios regionais, é de índole administrativa, vendo-se a criação de regiões como um modo de evitar o centralismo e a inerente burocracia actualmente existentes.

Pode admitir-se, é certo, uma maior eficiência do que a actual num sistema centralizado. Mas o centralismo cria as suas próprias cadeias burocráticas, sendo muito clara a experiência portuguesa de ineficiência, tal como, segundo cremos, a de todos os países de estrutura centralizada. Não admira, pois, que com a regionalização se pretenda uma menor burocracia, como se consegue de facto nos países descentralizados.

Sendo todavia as autarquias existentes em grande número e na generalidade dos casos de muito pequena dimensão, o desdobramento de todas as atribuições para todas elas seria extremamente oneroso e ineficaz, em todos os casos onde haja economias de

(15) Sobre esta evolução ver M.Porto, *Regional Development in Portugal - The Institutional Framework - The Case of the Central Region*, Universidade de Keele, 1979, comunicação apresentada na 9.ª Conferência Anual da Iberian Assotiation, sobre Regionalism in Spain and Portugal.

(16) Trata-se de razão que nos parece dever ser particularmente tida em conta na apreciação dos projectos de delimitação de regiões já apresentados em Portugal (ver por ex. M.Porto, ob. cit.).

(17) Sobre toda esta problemática ver por ex. M.Porto, *Os Movimentos de Capitais e o Desenvolvimento Regional, em Desenvolvimento Regional*, Boletim da Comissão de Coordenação da Região Centro, n.º 11, 2.º semestre de 1980 e *Os Desequilíbrios Portugueses na Perspectiva da Integração na CEE*, Comunicação apresentada na Conferência do I.E.D. sobre «Regionalização e Desenvolvimento», Outubro de 1982.

escala sensíveis num escalão geográfico mais amplo. Trata-se de consideração aplicável aos próprios distritos, assim se explicando, também por esta razão, a criação das regiões.

Não só a promoção económica como fundamentalmente a satisfação das necessidades sociais são melhor conseguidas se, para além de uma menor burocracia, os serviços forem criados e geridos próximo dos cidadãos. Estes terão então um melhor conhecimento da sua existência e do modo de os conseguir, a satisfação poderá ser melhor adequada às particularidades e aos desejos locais, os cidadãos terão uma maior responsabilização na sua eficácia, etc..

Esta é, pois, uma razão adicional, de índole económica e social, no sentido da descentralização. Na sua lógica, apontará em muitos casos no sentido de os serviços serem das atribuições municipais (ou mesmo das freguesias). Mas também aqui razões de economias de escala aconselharão em muitos casos um âmbito bem mais vasto, mesmo acima do âmbito distrital que entretanto tem existido.

Com um peso fundamental depois do 25 de Abril, aparecem todavia as razões políticas, constituindo a descentralização, em particular a regionalização, um modo de se conseguir uma maior e uma melhor participação dos cidadãos e de se promover o pluralismo democrático.

Com o aparecimento de vários níveis autárquicos, além do estadual, é muito aumentado o número de cidadãos envolvidos nas actividades políticas. Não estão então em causa apenas o Chefe do Estado e os membros do Parlamento do país, mas também todos os eleitos nas mais diversas autarquias, num número global muitíssimo mais elevado.

O próprio papel dos eleitores é assim quantitativa e qualitativamente acentuado. Os cidadãos são mais vezes chamados às urnas, para decidir acerca da escolha de pessoas que conhecem mais de perto, para a resolução de problemas que em muitos casos sentem mais e podem conhecer melhor.

Estas virtualidades democráticas do poder local são aliás agora particularmente importantes, quando as decisões a nível central tendem a escapar aos cidadãos, devido à tecnicidade de muitos dos problemas ou ao seu condicionamento por razões e decisões de índole supranacional, em organismos onde os países estão integrados (é o que se passa, a título de exemplo, com as políticas de defesa e cambial). Tendendo a concentrar-se nos escalões locais, por razões várias, as decisões de índole exclusivamente nacional que mais de perto tocam e podem ser conhecidas pelos cidadãos (como é o caso, a título de exemplo, das políticas de habitação, transportes locais, abastecimentos, etc.), compreende-se o progressivo empenhamento que tem vindo a ser aqui posto (18).

(18) Não se trata todavia nunca de decisões vitais para os cidadãos, implicando com os seus direitos fundamentais e em particular com o sistema económico em que desenvolvem a sua actividade. Não contrariando o que é dito no texto, assim se explicará em boa parte (o conhecimento próximo das pessoas também terá por vezes esta consequência) que a percentagem de abstenções seja geralmente menor nas eleições nacionais, decisivas para essas questões. De qualquer modo, a democracia é fortemente alicerçada por se adicionarem os vários tipos de eleições, em cada caso com o seu sentido próprio.

É certo que o conhecimento das pessoas e dos problemas serão acentuadamente maiores a nível municipal ou mesmo de freguesia. Poderá pensar-se, por isso, que estará aqui um argumento apenas para o reforço destas autarquias, e não para a criação de regiões. Mas, conforme temos vindo a salientar, em muitos casos a intervenção só tem sentido, com a eficiência desejável, a nível regional, só portanto aqui tendo sentido a escolha e a aceitação das pessoas e a discussão dos problemas. Só onde há eficiência desejável é possível interessar as pessoas, como eleitores e eleitos, neste último caso captando os técnicos mais qualificados, que naturalmente não se sentirão atraídos se sentirem que não vale a pena a sua acção.

Deve salientar-se ainda nesta perspectiva política que o alargamento de espaços de intervenção, todos eles com o sentido devido (incluindo o regional), leva a um enriquecimento de posições, dando lugar à imaginação e ao pluralismo, compensadores de uma eventual menor articulação entre as acções. Na expressão de Baptista Machado, a «a 'descentralização' engloba um espaço de participação e de negociação que, dando voz e peso a diversas autonomias sociais, opõe uma barreira ao totalitarismo das maiores (a 'autonomia electiva') e torna a democracia mais rica e mais humana, impedindo a 'estatição'. Descentralização é, com efeito, o outro nome de liberdade» (19).

A regionalização poderá justificar-se ainda por razões de índole cultural. Para além da sua individualidade e da sua inserção no todo nacional, os cidadãos apresentam diversidades e sentem-se integrados em realidades regionais, onde se exprimem muitos dos seus valores. Mesmo em países, como é o caso de Portugal, onde não há etnias, religiões ou línguas diferentes nem sentimentos autonomistas, é muito rica a diversidade regional, com diferentes expressões culturais nos modos de vida, na arte, no folclore, etc.. A regionalização pode ser vista, pois, como um modo de enriquecimento do país e dos portugueses, realçando e valorizando a riqueza das suas diversidades culturais (20).

Nos países onde há tendências separatistas a preocupação dos órgãos do poder central costuma ser fundamentalmente de moderação, procurando que não estejam a prejudicar-se com a regionalização interesses gerais, que deverão prevalecer sempre sobre os interesses regionais. No continente português, onde não há tradição regional e a regionalização aparece fundamentalmente por razões de eficiência e de reforço da participação democrática, justificar-se-á antes que as próprias autoridades nacionais promovam acções de consolidação e aprofundamento dos sentimentos regionais. Como se diz no *Livro Branco sobre a Regionalização*, cit., «a participação tenderá, com efeito, a ser tanto mais fácil quanto maior for a identificação das populações com a região, ou seja, por um lado, quanto maior for a consciência de uma identidade comum e de valores e normas partilhados e, por outro, quanto mais próximas forem as percepções acerca da natureza, causas e consequências dos problemas da região» (pp. 57-8).

(19) *Participação e Descentralização*, em *Revista de Direito e de Estudos Sociais*, n.ºs 1, ano 22, Janeiro-Dezembro, 1975, pp. .

(20) Será ainda um contributo importante da regionalização, como salienta Lucas Pires, «contribuir para acabar com o 'provincianismo' político ainda remanescente, quer com o que há em Lisboa - por novo-riquismo urbano sem comparação no País - quer com o que há à saída de Lisboa - por míngua e pobreza» (*Uma Constituição para Portugal*, Coimbra 1975, pp. 100-1).

A existência de tendências autonomistas em algumas regiões de um país costuma ter como consequência natural provocar ou apressar movimentos de regionalização em outras zonas, originando ou consolidando sentimentos de coesão e defesa. Assim aconteceu em Espanha, onde algumas das regiões criadas primeiro não tinham tendências autonomistas, mas o seu processo foi célebre como defesa contra o prejuízo que poderia advir-lhes de terem os estatutos autónomos depois das regiões onde existem tendências separatistas.

Também no nosso país a criação das regiões administrativas foi determinada em parte pela «intenção de equilíbrio do todo nacional em face da formação de regiões autónomas na periferia» (21), nos Açores e na Madeira, não admirando que alguma defesa regionalista no continente vá sendo alicerçada à medida que as regiões autónomas vão obtendo mais benefícios (22).

2.2. O recente debate público sobre a regionalização, previsto na resolução n.º 1/82 e levado a efeito nos meses de Março e Abril, veio confirmar a generalidade das razões apontadas e em particular sublinhar muito claramente que as pessoas não aceitam duas eventuais consequências negativas da regionalização (23).

Assim, reconhecendo a generalidade das pessoas, com experiências próprias, o entrave que a centralização e a burocracia têm constituído para o desenvolvimento do país, a regionalização foi defendida como um modo de se evitarem esses inconvenientes. Mas repetidamente se salientou que não poderá levar por seu turno à criação nas sedes das regiões de novos «Terreiros do Paço», asfixiantes das iniciativas nos escalões territoriais inferiores. Sintomaticamente, a expressão «Terreiro do Paço» ganhou em Portugal um sentido pejorativo, de centralismo e ineficiência, malefícios que se pretende que não sejam extensivos a outros níveis.

Por outro lado, durante todo o debate público foi salientado o reconhecimento das potencialidades municipais e expresso de um modo muito nítido o sentimento primordialmente municipalista das populações. Assim, de forma repetida foi afirmado que a regionalização em caso algum poderá ser feita à custa da diminuição do poder dos municípios, defendendo-se, pelo contrário, que este deverá ser ainda acentuadamente reforçado.

(21) Jorge Miranda, loc. cit. p. 106; como salienta Vital Moreira, «a criação das regiões no continente - embora não sejam dotadas de autonomia política - permitiria 'distanciar' o Estado em relação ao continente, que deixaria de ser um bloco contraposto aos arquipélagos. As regiões autónomas passariam a ser contrapostas às regiões administrativas continentais, colocadas no mesmo plano, embora de natureza diferente. Isso permitiria 'elevar' o Estado acima de umas e outras» (*As Regiões, a Autonomia Municipal e a Unidade do Estado*, em *Poder Local*, n.º 3, Outubro-Setembro de 1977, p. 18).

(22) Ver por ex. a intervenção de Vital Moreira na Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, em *Diário da Assembleia*, II série, 2.º suplemento ao n.º 50, de 6 de Fevereiro de 1982, p. 1 062 (46).

(23) Ver por ex. o *Relatório Regional* da Comissão de Coordenação da Região Centro, Junho de 1982.

Além disso, de um modo muito sintomático, na discussão acerca dos contornos das futuras regiões os participantes procuraram geralmente ver em que medida elas poderão favorecer ou desfavorecer as suas zonas mais circunscritas, com particular relevo para os municípios. Não se procurou ver, pois, como poderão as regiões ser mais favoráveis do ponto de vista geral, mas antes em que medida ficarão favorecidas ou desfavorecidas, com cada delimitação proposta, as comunidades mais próximas onde os cidadãos se sentem mais profundamente inseridos.

3. Todos os elementos referidos deverão ser devidamente considerados no processo de regionalização, em particular na determinação das funções das regiões e da sua articulação com outros níveis de administração.

Assim, as razões determinantes da criação das regiões implicam que elas tenham uma capacidade de actuação mínima, nos vários campos analisados, sob pena de perder qualquer sentido a determinação constitucional de criação desta nova autarquia. Não nos parece aliás, tendo em conta essas razões e o texto constitucional, que possa considerar-se a região como uma autarquia meramente intermediária, sem interesses próprios (24).

Razões de Estado, designadamente no momento actual, quando se nos deparam graves problemas económicos e financeiros, são todavia decisivas no sentido de que a regionalização deva ser feita com estruturas muito leves e eficientes. Há na verdade que evitar, multiplicado, o peso burocrático que é por sua vez uma das razões reconhecidamente mais importantes para que se tenha decidido a regionalização (25). A leveza das estruturas regionais e as suas funções em boa medida coordenadoras e promotoras não devem

(24) Cfr. Jorge Miranda, *ob. cit.*, p. 107, onde, depois de referir que «o carácter algo instrumental» das regiões administrativas se revela no contraste com a prossecução de «interesses regionais» ou «específicos» pelas regiões autónomas, conclui que «as regiões administrativas, ao invés das regiões autónomas, não existem por si, existem ao serviço da planificação democrática e dos concelhos que a integram».

Conforme resulta do que dizemos no texto, embora reconheçamos a diferente natureza dos dois tipos de regiões, não nos parece que seja tão modesto o papel das regiões administrativas, que prosseguem também fins próprios, determinantes da sua criação. O texto constitucional, a propósito de todas as autarquias - portanto também a propósito das regiões administrativas - afirma que elas visam a «prossecução de *interesses próprios* das populações respectivas» (artº 237º, naturalmente com itálico nosso); por outro lado, o artº 257º, além de não ser exaustivo (é utilizada a expressão *designadamente*) refere também a «d direcção de serviços públicos» (não apenas a participação na elaboração e implementação do plano e o apoio e coordenação à acção dos municípios), prosseguindo por certo interesses regionais próprios (cfr. Vital Moreira, *As Regiões ...*, *cit.* pp. 11-2).

(25) Determinando que deva ser assim acresce agora, pois, com um carácter mais conjuntural, a grave crise económica e financeira que atravessamos.

Esta situação não deve todavia alterar o modo de proceder à regionalização, pelo contrá-

por isso confundir-se com qualquer menor relevo substancial dos objectivos em vista. Estes podem ser melhor prosseguidos precisamente se as regiões souberem potenciar todas as virtualidades dos demais níveis da administração.

De entre estes níveis, o nível autárquico municipal assume por sua vez um relevo muito particular quando está em curso o processo de regionalização. Algumas das razões apresentadas atrás são, conforme salientámos, razões justificativas da descentralização em geral, não apenas da regionalização, revelando-se muitas vezes mais indicado o escalão municipal. Acrescendo a esta circunstância o sentimento fundamentalmente municipalista da população, bem reflectido no debate público sobre a regionalização, qualquer repartição de funções deverá em princípio ser feita a partir deste escalão mais próximo dos cidadãos, de um modo geral só se subindo para escalões mais elevados quando razões de economias de escala o aconselhem (26).

Potenciando todas as virtualidades do poder municipal em escalas mais convenientes, poderão por sua vez ter ainda o maior relevo quaisquer formas de associativismo municipal, tanto nesta fase preparatória de criação das regiões como mesmo depois da

rio, obriga a que ela seja feita com estruturas leves e eficientes, tal como seria desejável - mas talvez não acontecesse - numa época sem as dificuldades actuais

A regionalização poderá aliás evidenciar em Portugal a ineficiência de alguns serviços centrais, podendo constituir uma boa oportunidade para os aliviar, fazendo diminuir progressivamente (por forma a não agravar drasticamente dificuldades e tensões no mercado do trabalho) os encargos orçamentais. Como salienta Vital Moreira, a regionalização possibilitará «desnacionalizar» politicamente problemas de âmbito regional que hoje frequentemente são magnificados pela sua transposição para o plano nacional» (loc. cit. p. 17).

Ao contrário do que por vezes se entendeu, reconhece-se também hoje que a crise económica e financeira constitui uma razão importante para que sem demora se caminhe no sentido da descentralização e do desenvolvimento regional: (cfr. M. Porto, *Os Desequilíbrios ...*, cit., pp. 4-5 e as referências aí feitas).

- (26) Parece-nos que este critério deverá prevalecer sobre o de atender à incidência exclusiva ou predominante das consequências das decisões sobre cada autarquia, subindo-se para um escalão mais elevado quando tal não aconteça (cfr. o *Livro Branco sobre a Regionalização*, cit. p. 48). Mesmo havendo essa incidência exclusiva ou predominante, poderão obter-se economias de escala atendíveis num escalão mais elevado.

A criação das regiões pode aliás ser apontada como uma forma de reforço da autonomia municipal. Com a sua inevitável pequena dimensão, os municípios não poderão desempenhar muitas funções de relevo económico e social, pelo que a criação de regiões «impedirá designadamente que certas atribuições das autarquias locais, que hoje só podem satisfatoriamente ser levadas a cabo a nível supramunicipal, sejam expropriadas pelo Estado» (Vital Moreira, loc. cit., p. 16). Com vantagens de vária natureza, nos órgãos regionais (recorde-se o art.º 259.º da Constituição) os municípios podem manter um grau muito importante de intervenção na resolução desses problemas.

sua entrada em funcionamento. Não se justificando talvez neste nível uma estrutura autárquica (que não está prevista na Constituição), será possível assim, através da livre vontade dos municípios (27), atingir uma escala intermédia capaz de oferecer as maiores virtualidades.

(27) Única hipótese deixada em aberto com a revisão constitucional, em virtude de ter sido eliminado o nº 2 do artº 254º.

SUMMARY

In the first part of this article the author undertakes a critical analysis of the competences allocated to the administrative regions by the Portuguese Constitution: namely, to participate in regional planning, to coordinate the work of and to provide technical help to the *municípios*, and to manage public services.

However, in order to understand the extent of these competences, in particular which services are to be newly created or transferred from the State to the regional level, it is necessary to look beyond the constitutional law.

First, regional competency should depend on the conditions which determined their creation, being economic, administrative, social, political and cultural reasons, which are analysed in the article. Furthermore, special attention should be paid to two points that were always prominent during the recent public discussion promoted by the Portuguese Government on the process of regionalisation: that regionalisation should not lead to new forms of bureaucracy, and should not reduce the competences of the *municípios*.

In view of these considerations, some important conclusions can be made: the regions should have light but efficient structures, and should promote as far as possible, the cooperation with other levels of administration involved in regional affairs, in some cases, reinforcing the work of these; in particular, the *municípios* should have their capacities enlarged and improved, if only because this will strengthen the regions; finally, important contributions can be expected from the associations of *municípios*, which provide a way of achieving the economies of scale that are required in many cases.

**O PROBLEMA DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL
E O CENTRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO AUTÁRQUICA (★)**

Por: *A. Barbosa de Melo* (★★)

(★) Comunicação apresentada ao Congresso dos Secretários Municipais realizado no Funchal em Setembro de 1982.

(★★) Presidente da Comissão Instaladora do Centro de Estudos e Formação Autárquica.

NOTA INTRODUTÓRIA

Como contributo pessoal para a discussão dos temas em foco no Congresso da Associação de Secretários Municipais, de 1982, proponho uma reflexão sobre a problemática fundamental da formação dos funcionários autárquicos no presente contexto histórico. Depois de abordar o grave problema da definição dos fins das actividades de formação profissional, procurarei situar o CEFA perante eles, enunciando algumas das preocupações e opções da equipa que presentemente o dirige.

O objectivo específico desta Comunicação consiste em colocar os mais altos representantes do funcionalismo autárquico do País em condições de exercerem a sua crítica sobre o perfil cultural de uma instituição nascente que pode vir a desempenhar, a médio prazo, papel decisivo no enriquecimento humano do grupo social que serve profissionalmente as instituições locais. Trata-se, ao fim e ao cabo, de fornecer informações e perspectivas para o debate de uma ideia que precisa dos reparos, das sugestões e dos complementos dos mais experientes para que se torne apta, aqui e agora, a responder às necessidades e carências das nossas organizações administrativas locais.

Ao apresentar esta reflexão perante a ilustre assembleia dos Secretários Municipais quero manifestar à organização do Congresso o meu reconhecimento pela amável deferência do vosso convite exprimir aos funcionários autárquicos do País, aqui representados pelos seus mais altos expoentes, o meu muito apreço e admiração pelo trabalho que, no meio das maiores dificuldades, vêm realizando em prol do bem-estar das comunidades locais.

O PROBLEMA DOS FINS NA FORMAÇÃO DOS FUNCIONÁRIOS AUTÁRQUICOS

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

a) É impossível discorrer racionalmente sobre a formação profissional dos funcionários autárquicos sem primeiro considerar e explicitar os fins, objectivos ou metas desta actividade. Como toda a actividade humana, também a actividade de formação releva do esquema meio-fim — como *actividade propositiva* que é. Por isso «formar, para quê?», «formar, em função de quê?» são perguntas preliminares para todos quantos queiram agir racionalmente ao levar a efeito, ou ao pensar, acções formativas em qualquer domínio e, em particular, no domínio profissional.

No entanto a resposta a estas perguntas iniludíveis não é unívoca no vasto universo cultural em que se inserem — e não o é em Portugal e lá fora, hoje como ontem. E não será preciso meditar longamente para descobrir a razão da ambiguidade: a determinação dos fins desta actividade humana especifica constitui um complexo e delicado problema de *filosofia social*. Com efeito, o fundo de tal questão é constituído por ideias em torno das quais o pensamento ocidental se divide desde há milénios, e se divide a ponto de ser aí, porventura, o lugar onde se adensam os maiores contrastes, as maiores discrepâncias e os mais vivos conflitos de concepção que caracterizam este tipo de cultura. Refiro-me à ideia sobre o homem e à ideia sobre a relação deste com a sociedade, grupo ou organização. O que significa que o problema antropológico nos surge em toda a complexidade numa qualquer reflexão sobre a formação de pessoas para membros das *organizações administrativas* (1) — quer como seus dirigentes («management»), quer como seus trabalhadores («men»). Em último termo, os fins de uma actividade formativa profissional que pretenda ser racional dependerão do sentido a atribuir, segundo o ponto de vista conside-

(1) No presente trabalho o *conceito de organização* é tomado no sentido amplo que lhe atribuem as chamadas ciências de administração (Ver, em especial, *MARCH/SIMON, Organizations* (1964), *passim* e ps 1-4; *SIMON, Il comportamento amministrativo* (tr.it.) (1967), *passim* p. 12 ss, 230 ss; *GORE, Administrative decision-making* (1964), p. 155 ss; *LUHMANN, Funktion und Folgen formaler Organisation* (1964), p. 29 ss; *NASCHOLD, Organisation und Demokratie* (1972), *passim*; *THIEME, Verwaltungslehre* (1967), p. 84 ss.). Nesta ordem de ideias, o conceito refere o fenómeno social que consiste na cooperação institucionalizada de uma pluralidade de pessoas com vista à realização de determinados fins, de maneira a caber a cada participante a

rado válido, a essa relação fundamental — e, mesmo, radical — que deve ligar a pessoa humana à organização onde trabalha.

b) A verdade é que o sentido de relação homem-organização conhece uma notável amplitude variando em concordância com as múltiplas concepções eruditas ou as opiniões correntes que podemos tomar como quadro de referência da sua análise e compreensão.

Suponho que não poderei ser censurado por incorrer em reduccionismo simplista se ordenar as concepções e opiniões relevantes no problema utilizando o esquema tripartido através do qual a relação homem-sociedade é tradicionalmente entendida na cultura ocidental. Refiro-me à tríade de atitudes que a filosofia política de há muito identificou — e hoje estão vulgarizadas, sob designações diversas, pelas teorias de organização (2) —, às quais, com alguma propriedade, podemos chamar a *atitude colectivista* (organicista, sistémica), a *atitude individualista* (atomística) e a *atitude personalista* (institucionalista, dialógica). Cada uma delas atribui um sentido próprio à relação homem-grupo social — a primeira dando preferência absoluta ao grupo sobre a pessoa, a segunda ao homem

execução de uma, e uma só, das tarefas que concretizam, em conjunto, esses fins (neste sentido, fala-se de *organizações formais*: assim *THIEME*). Faz parte da *intensio* de tal conceito, por conseguinte, a especificação do fim ou fins, a especialização e divisão do trabalho, a estabilidade, permanência ou consistência do grupo social assim formado, e uma certa forma jurídica através da qual se garantam a observância do fim, a especialização e repartição individual das tarefas e a consistência do grupo. Embora a organização formal pressuponha uma forma jurídica, esta pode tomar as mais diversas modalidades (pessoa colectiva, órgão, repartição, empresa, estabelecimento, etc.). A organização assim entendida aparece ligada aos mais diversos fins (políticos, culturais, económicos, sociais), sendo em si um *mecanismo social multifuncional* (*GORE*). Considerada à luz das teorias da organização, a Administração Pública apresenta-se ou como uma organização global única ou como um feixe de *organizações administrativas* (personalizadas ou não-personalizadas, dependentes ou autónomas, centrais ou locais); o próprio Estado é concebível como organização (assim, por exemplo, *NASCHOLD*). O certo é que o fenómeno organizacional goza de *ubiquidade* nas sociedades evoluídas, a ponto de, segundo *MARCH/SIMON*, na sociedade americana serem as crianças em idade pré-escolar e as donas de casa os únicos grandes grupos de pessoas cujo comportamento não é substancialmente «organizacional» (p. 12). Seja notado, por último, que este conceito de organização, objectivo, institucional e de referência essencialmente sociológica, já é hoje amplamente utilizado na dogmática jurídica: para o direito administrativo ver, por exemplo, *J.H. WOLFF/BACHOF, Verwaltungsrecht*, II (1976), p. 2 ss. e *BADURA* e outros, *Allgemeines Verwaltungsrecht* (1975), p. 413 ss.; e, para o direito privado, *RAISER, Das Unternehmen als Organisation* (1969), *passim*.

- (2) Em todo o caso não encontrei na literatura consultada nenhuma tentativa de estabelecer o paralelo entre as três concepções clássicas na filosofia política da relação homem-Estado e a relação homem-organização — tal como proponho nesta comunicação. Todavia, quer *MARCH/SIMON*, p. 6, quer *RYFFEL, passim*, ofereceram-me achegas importantes para a síntese que apresento.

sobre o grupo e a terceira congregando o homem e o grupo numa síntese ontológica que, sendo diferente de uma soma, equivale, digamos assim, ao produto (lógico) dos dois termos da relação.

É claro que, consoante tomarmos como quadro de referência uma ou outra destas três atitudes fundamentais, assim variarão as respostas à pergunta sobre o «para quê?» da formação profissional dos membros das organizações administrativas e, em particular, dos funcionários autárquicos. Pois a formação há-de tender racionalmente para que se logre a combinação óptima da *competência* e *atitude* dos sujeitos formandos com o sentido dessa relação fundamental que preliminarmente se tiver por bom, justo ou adequado (3).

c) Sendo assim, importa dedicar algum tempo à análise dos rasgos característicos dessas três atitudes possíveis sobre a relação homem-organização. Mas convém, desde já, deixar claras duas ideias.

A primeira é a de que essas atitudes raramente se encontrarão em estado puro na praxis social. Pelo contrário, nas investigações científicas, nos discursos políticos, nas realizações do dia-a-dia elas manifestam-se normalmente em cruzamentos múltiplos, em formas híbridas, em misturas. O que significa que cada uma delas se perfila, sobretudo, como *modelo teórico*, como *tipo ideal* (MAX WEBER), em suma como ponto de referência intelectual para o estudo da realidade dos fenómenos organizacionais.

A segunda ideia a destacar desde já é a de que essas três atitudes não estão indissociavelmente vinculadas, uma a uma, a qualquer dos conteúdos ou programas político-ideológicos conhecidos na carta oficial das correntes políticas que animam as sociedades ocidentais, mormente a sociedade portuguesa. Qualquer delas pode esconder-se — e esconde-se de facto — por detrás de opiniões políticas as mais diversas, servindo de referência última a diferentes bandeiras que balizam e guiam as lutas políticas dos nossos dias. O que não admire, aliás, se tivermos em conta que se trata aí de três concepções

(3) Por *competência* e *atitude* quero referir o momento predominantemente técnico e o momento predominantemente cultural que compõem a preparação do pessoal administrativo. LUHMANN designa-os como *formação* (Ausbildung) e *socialização* (Sozialization), fazendo corresponder o primeiro ao desenvolvimento das capacidades cognitivas de elaboração da experiência e das capacidades técnico-instrumentais, e o segundo à aquisição de matrizes valorativas, de expectativas de comportamento normativas, de «standards» morais e de paradigmas de acções expressivas, de tal maneira que tais valores sejam assumidos como parte da estrutura da personalidade e possam ser observados, por isso, como valores próprios — Ver LUHMANN, *Reform des öffentlichen Dienstes*, in *Politische Planung* (1971) p. 210. A verdade é que — como o próprio LUHMANN reconhece — a competência e a atitude só podem separar-se intelectualmente: na prática os dois momentos encontram-se necessariamente unidos, já que qualquer processo de formação (Ausbildung) produz sempre funções de socialização concomitantes. Por outro lado, note-se que a atitude (Sozialization) não cabe exclusivamente aos processos específicos de preparação dos funcionários, na medida em que é produto também do «ambiente» (família, sistema educativo, grupos sociais e etários, etc.).

fundamentais do homem, da sociedade, do mundo e da vida e que as particulares opções políticas não dependem só dessas «formae mentis», antes passam por todo um vasto conjunto de factores ainda pouco conhecidos e talvez mesmo, pela própria personalidade psicológica de cada um — como sugere EYSENCK (4).

2. A CONCEPÇÃO COLECTIVISTA

Nos trabalhos científicos consagrados ao estudo do «pessoal administrativo» (Personalwesen, employees) difundidos pelas várias disciplinas que estudam os fenómenos organizacionais (ciência de administração, teoria das organizações, sociologia do comportamento administrativo, etc.), a atitude predominante reconduz-se hoje àquela que pode designar-se colectivista, organicista, sistémica. Aliás, parece ser ela que predomina na generalidade dos discursos dos responsáveis ou dirigentes («management») das organizações administrativas.

b) A nota característica desta atitude traduz-se na *instrumentalização das pessoas relativamente à realização dos fins da organização*: o «pessoal» é considerado apenas um meio necessário — entre outros — para que a organização se cumpra. Cada pessoa, enquanto membro da organização, não vale para este efeito senão o que valer o *papel* que nela desempenha, de tal maneira que tudo aquilo que lhe disser respeito só assume relevância para consideração *oficial* se e enquanto se projectar na vida da organização, mormente na realização dos seus fins. A pessoa é considerada apenas como peça da máquina administrativa. Por outras palavras — e palavras de MAX WEBER (5) — a organização administrativa é concebida como uma *comunidade (Gemeinschaft)*, como um

(4) Segundo EYSENCK, além do eixo tradicional *esquerda-direita*, essencialmente referido às atitudes e conteúdos culturais, é igualmente importante no estudo do comportamento político dos indivíduos um eixo em que se tomem em conta as suas características psicológicas, inconscientes e invariantes. Aqui os dois polos seriam ocupados pelos *duros* ou falcões (i. é. pelos indivíduos dominados pela consciência do dever, estritos e, digamos assim, *agónicos*) e pelos *moles* ou pombas (isto é, dominados pelo desejo de agradar, de persuadir, maleáveis e, digamos assim, *hedónicos*). Conjugando os dois eixos, EYSENCK trabalha com quatro tipos fundamentais de personalidade política: o fascista (direitista e agónico), o comunista (esquerdista e agónico), o liberal (direitista e hedónico) e o social-democrata (esquerdista e hedónico). A verdade é que tal esquema, seja qual for o seu valor no domínio das teorias psicológicas, se reveste de algum potencial explicativo no domínio da política e da sociologia. Assim o reconhece, por exemplo, DUVERGER, *Sociologie Politique* (1971).

(5) M. WEBER distingue, como se sabe, entre *comunidade (Gemeinschaft)* e *sociedade (Gesellschaft)*, fazendo coincidir aquele conceito com os grupos cujos membros estão plenamente identificados com os respectivos fins (ver, infra, o que se diz sobre identificação), e o conceito de sociedade com os grupos em que a identificação é necessariamente parcial. A *Gemeinschaft* só é possível em organizações de fim pre-

grupo secundário, especificamente ordenado à realização de fins limitados e predeterminados e onde não relevam os fins pessoais dos respectivos membros. Mesmo certos aspectos da vida das pessoas que pareciam à primeira vista dever ser assumidos pela organização como valores eminentemente pessoais — tais como a *satisfação íntima* pelo trabalho realizado, o *sentimento* de auto-realização através da organização — são considerados em termos estritamente funcionais, tão-só como factores positivos na eficácia e eficiência da organização. Se é preciso garantir ao pessoal um mínimo de felicidade ou satisfação não é por causa dele, mas porque isso constitui um *estímulo* que é útil à própria organização e ao seu eficaz funcionamento. A organização cura de si e só de si mesma: dentro dela imperam exclusivamente relações funcionais, não sendo as próprias pessoas senão meras funções e, como tais, perfeitamente substituíveis entre si e, até, subrogáveis pelas máquinas.

b) HANS RYFFEL (6) filia esta atitude colectivista na *racionalidade instrumental* característica do pensamento científico moderno, vendo neste funcionalismo exacerbado

determinado e limitado - isto é, em *grupos secundários*. Nos grupos organizados para a realização de uma possibilidade ilimitada e aberta de fins - os grupos primários (família, Estado) - a identificação será sempre parcial, na medida em que a organização responde também a uma vasta gama de fins ou interesses particulares diferentes de membro para membro e insusceptíveis de redução a uma unidade visível. Sobre o ponto, ver, por exemplo MORTARA, *Modelli di comportamento amministrativo* (1968), p. 103 e s..

- (6) Ver *Instrumentale Rationalität und praktische Vernunft im Personalwesen*, in Festf. Carl Hermann ULE (1977) p. 159-176. Este professor da «Hochschule für Verwaltungswissenschaftlichen Speyer» mostra, à luz dos dados fornecidos pela antropologia cultural, como a instrumentalização do indivíduo, operada pelas ciências e técnicas da organização - tanto as de raiz liberal como as de raiz marxista -, põe em causa a ideia de pessoa conatural à razão prática milenarmente assumida pela cultura ocidental. Deste mesmo espírito e preocupação comunga o presente trabalho - como se verá, mais uma vez, ao diante. Também H. SIMON, apesar do tecnicismo sob que apresenta as suas teorias, procura manter um lugar para o homem concreto dentro da organização. É o que resulta da escolha da «decisão humana» como unidade elementar da sua análise teórica - opondo-se assim a T. PARSONS, o qual escolhe para este efeito o conceito de «sistema»; da importância que atribui à identificação e à teoria da motivação; e, em geral, do tipo de racionalidade que reclama para a teoria da organização. A respeito deste último aspecto, SIMON critica as teorias da organização clássicas pelo modelo de decisor que utilizam, ao identificarem o «homo administrativus» com o «homo aeconomicus» - isto é, ao imputarem-lhe uma racionalidade total, tomando-o como se possuísse «um sistema completo e coerente de preferências», «um perfeito conhecimento das alternativas», um saber sem limites para o cálculo das melhores alternativas. Pelo contrário, o «homo administrativus» de SIMON «não tem nada daquela omniscência»: o seu comportamento é intencionalmente racional, mas só *limitadamente* racional», «não tendo a possibilidade de *maximizar*, procura apenas uma solução *suficientemente* boa» (Ver, sobretudo, *II Comportamento administrativo*, cit. p. 22-27.

um elemento significativo do drama que — como profetizara *M. WEBER* (7) — o homem de hoje vive na civilização técnica. Por um lado, a estrutura social modificou-se profundamente através do fenómeno organizacional, à medida que foram proliferando, em todos os domínios, organizações específicas impostas pela necessidade de êxito na obtenção dos respectivos resultados; por outro, em cada organização, o homem de carne e osso só conta enquanto membro e como executor de um papel mais ou menos rígido e formalizado. Desta maneira, se o indivíduo pode escolher as organizações em que vai estar e agir — onde lhe reste ainda alguma escolha, como acontece nas *sociedades abertas* (8) do Ocidente —, é para ser aí tratado como mera peça de um todo funcionalizado. No mesmo passo em que se libertou da natureza, pelo controlo das suas forças e pelo domínio das suas servidões, o homem moderno ter-se-á envolvido numa teia onde novas e mais eficazes alienações o limitam e lhe anulam a personalidade. Dai o conflito radical ou a tensão dramática entre indivíduo e organização, que hoje parece explodir por todos os lados.

c) Seja como for, se se tomar o quadro de referência oferecido pela atitude colectivista ou organicista para a compreensão das organizações administrativas, o método a seguir na formulação dos fins a atingir com a formação dos funcionários autárquicos há-de passar por dois passos distintos.

No primeiro passo será necessário determinar, o mais rigorosamente possível, os fins assinados pela ordem jurídica às autarquias locais e a globalidade das tarefas que os funcionários serão chamados a realizar dentro delas. Uma das dificuldades na concretização deste passo consistirá, decerto, na demarcação das fronteiras entre *política* e *administração* — isto é, no critério de separação entre o que é da competência dos eleitos locais e o que cabe aos funcionários autárquicos (9).

(7) Segundo *M. WEBER* a nossa civilização - e nesta se inclui a forma organizacional da existência - «modificará até ao incognoscível o modo de viver do género humano» (cit. por *RYFFEL*, p. 162).

(8) O conceito de sociedade aberta é utilizado no sentido que, na esteira de *BERGSON*, lhe atribui *KARL POPPER*, contrapondo-o ao de «sociedade fechada». Trata-se de uma sociedade em que predominam as decisões pessoais, onde há mobilidade e competição social e onde as instituições sociais são percebidas não só como produtos ou artefactos do homem, mas também como algo susceptível de sofrer permanentes alterações conscientemente dirigidas à realização de aspirações e fins livremente escolhidos pelos indivíduos que as constituem. Ver *KARL POPPER, The open society and its enemies*, 2 vol. (1ª publicação 1945), *passim*, especialmente vol. I, p. 173 e ss. e p. 294 (da edição ROUTLEDGE, de 1973).

(9) Essa dualidade de esferas de acção — em cuja distinção prática se depara, aliás, com dificuldades decorrentes da própria natureza das coisas — dá azo a permanentes conflitos entre os políticos e os administradores, uns e outros normalmente inclinados a fazer valer o próprio poder «até encontrarem limites» (como é da sabedoria antiga e *MONTESQUIEU* lembrou no período inaugural do Estado Constitucional). Sobre o problema ver, por último, a obra colectiva *Problèmes actuels de la fonction publique locale*, 1981, Litec, Paris - uma obra que infelizmente ainda não pude consultar e onde se

O segundo passo consiste em estabelecer os objectivos específicos a atingir com o treino e adestramento dos funcionários, ou candidatos a funcionários, na realização das suas várias tarefas possíveis dentro das organizações autárquicas. Entretanto, a correcta concretização deste passo exige que se tomem em linha de conta duas ordens de considerações. Assim, por um lado, não pode ser esquecido o fenómeno da especialização e repartição individual das tarefas administrativas, necessariamente inerente às organizações complexas e às dotadas de larga dimensão (10) — como são, obviamente, as autarquias locais (11). Pois a formação de um tesoureiro demanda, decerto, acções diferentes

encontra um estudo de ALAIN MAUGERIE sob o título *Essai de typologie des conflits contentieux entre les titulaires de hauts emplois de l'administration communale et les élus municipaux*».

- (10) Nas teorias administrativas aparecem discriminados dois tipos de organização - pequenas organizações («small groups») e grandes organizações («large organization») - aos quais se ligam consequências práticas importantes e multimodas. Assim, de acordo com MORTARA, *Modelli de comportamento amministrativo*, p. 102, a dimensão da organização é um factor essencialmente determinante nos seguintes aspectos: a) subdivisão do trabalho; b) âmbito do controlo; c) número de níveis hierárquicos; d) complexo normativo, disciplinar e funcional; e) dimensão dos grupos de trabalhos internos; f) identificação do membro com a sua tarefa; g) identificação extra-organizacional, nomeadamente com as categorias de trabalho, profissionais ou sindicais; h) grau de personalização das relações humanas dentro da organização. Na opinião de MORTARA este último aspecto é o que se encontra melhor estudado pelas teorias da organização: eu próprio, aliás, utilizei-o para o estudo dos critérios do conceito de empresa que o nosso texto constitucional vigente perfilha, in *As fundações e as comissões de trabalhadores*, Coimbra, 1982, p. 22 ss..
- (11) Além de serem complexas, as organizações autárquicas possuem uma *estrutura hierárquica* em virtude da existência dentro delas de vários níveis de decisão. São, por isso, organizações de natureza burocrática, no sentido de um dos seus elementos constitutivos residir na *autoridade* - que M. WEBER definiu como «a possibilidade ... de encontrar obediência junto de certas pessoas relativamente a um comando com determinado conteúdo» (Ver *Wirtschaft und Gesellschaft*, tr.it.Milano, 1963, vol. I, p. 51). Todavia, o conceito de autoridade carece *hic et nunc* de uma urgente clarificação, dadas as confusões que por aí reinam. A autoridade nem se identifica com o poder de coagir, nem com o poder de persuadir - *autoridade, coacção e persuasão* são três pontos distintos do *continuum* consituído pelo fenómeno geral da *influência* - isto é, o fenómeno da dependência do comportamento de uma pessoa relativamente à vontade de outra (sobre este conceito geral ver SIMON, *Il comportamento*, cit. p. 52 ss.). A característica específica da autoridade consiste na obediência - a qual é independente tanto da necessidade de persuadir todas e cada uma das pessoas envolvidas, relativamente à oportunidade, utilidade ou justiça de decisão que se tome, como da ameaça ou da aplicação de sanções aos eventuais «desviantes» ou recalcitrantes. Na autoridade reside, assim, um momento organizacional essencialmente heterónimo e pacificador (isto é, exonerador de responsabilidade). Ver a lúcida análise deste conceito apresentada por MORTARA, ob. cit., p. 18-36.

das que são precisas para formar um escriturário. Por outro lado, não pode esquecer-se a necessidade de consciencializar e sensibilizar cada membro para os fins da organização, uma vez que a realização destes constitui um imperativo universal para todo o grupo. Aqui um dos objectivos será o de conseguir atenuar na prática organizacional, tanto quanto possível, o fenómeno que R.K. MERTON designa de «ritualismo burocrático» (12) — um fenómeno, também ele, generalizado nas organizações complexas ou de larga dimensão. Trata-se de os funcionários tenderem para a rígida aderência aos modelos de comportamento rotinizados e conforme às normas internas, mesmo que na situação concreta o comportamento seja disfuncional para a organização. A verdade é que tal prática — assim avessa à inovação ou mudança e ao gosto do risco pela decisão por parte dos membros anónimos da organização — também é corrente nas organizações autárquicas. Por meio dela, não só ficam, assim, insatisfeitos os legítimos direitos e interesses dos cidadãos, como também fica comprometida a eficiência administrativa, axiomatizada pela concepção colectivista. Uma formação profissional inspirada nesta concepção, atenta ao real e inteligentemente orientada, não poderá deixar de combater, por consequência, essas disfunções resultantes da rotina burocrática.

d) De qualquer modo, definidos os fins de formação dos funcionários autárquicos no quadro da concepção ou atitude colectivista ou sistémica, o problema do como planear e programar as acções de formação a realizar em determinado espaço e através de determinada instituição torna-se um *problema técnico ou predominantemente técnico*. Pertence, de acordo com as categorias kantianas, ao *reino da habilidade*. O que não significa ser este um problema de solução simples — evidentemente.

3. A CONCEPÇÃO INDIVIDUALISTA

a) A atitude individualista, ou atomística, mantém-se ainda no âmbito dos cânones da racionalidade instrumental; inverte, porém, o sentido da relação homem-organização postulada pela atitude colectivista. Corresponde à óptica porventura mais generalizada nos discursos sindicalistas, mormente nos discursos de *luta sindical*.

A sua nota característica consiste na instrumentalização da organização em favor dos que nela trabalham — a qual possa ser um simples meio para a realização dos fins particulares dos respectivos membros. Em si a organização aparece como se fosse uma sociedade por quotas, cujos fins relevantes se consubstanciam apenas nos interesses

(12) Sobre o modelo de MERTON, Y.MARCH/SIMON, ob. cit., p. 37-40 e sobre o seu ritualismo burocrático, MORTARA, ob. cit., p. 106 ss.. Este fenómeno corresponde ao *abuso* de uma técnica de decisão primordial ou basilar utilizada pelo pensamento humano em qualquer situação - a técnica da *categorização*. Isto é: a tendência para reduzir a realidade a categorias já conhecidas é levada aqui ao extremo, na medida em que, por um lado, o número das categorias usadas é pequeno, e por outro, o decisor aplica a primeira categoria *formalmente* conexionada com o caso, em vez de investigar outras categorias materialmente possíveis e escolher entre elas (MARCH/SIMON, loc. cit.).

subjectivados em cada um dos seus trabalhadores. Isto é: cada membro eleger autonomamente os seus fins, de acordo com os seus gostos e apetências individuais, os interesses dos seu agregado familiar, a estratégia do seu grupo político ou sindical — em suma, segundo o seu arbítrio — e, depois, trata de colocar a organização ao serviço deles. Os fins relevantes da organização não são senão a soma dos fins particulares dos membros. A expressão caricatural ou exemplar desta concepção é-nos dada, quiçá, no «slogan», tantas vezes invocado em plenários de trabalhadores, segundo o qual «a assembleia é soberana».

b) A atitude individualista levaria por si à desagregação da organização. Submetida à força centrífuga dos interesses particulares ou privados dos seus membros e convertida em único instrumento destes, a organização deixaria de subsistir como entidade teleológica autónoma. Por isso a atitude individualista só poderá sobreviver dentro da organização como estado de espírito permanente se e enquanto dentro dela existir também o contrapeso da atitude organicista. Não surpreende, assim, que ambas as atitudes se exprimam numa situação de conflito entre os dois níveis da organização administrativa — a *chefia* e o *peçoal* — como nota HANS RYFFEL (13). Isto é: à atitude colectivista dos dirigentes, contrapõe-se a atitude individualista dos trabalhadores («men»); se a direcção dá uma atenção ínfima aos fins pessoais dos trabalhadores, privilegiando permanentemente os fins organizacionais, os membros, em contrapartida, procuram deslocar a organização da sua finalidade própria, pondo-a exclusivamente ao serviço dos seus fins egoístas.

Merecem ser salientadas a propósito deste conflito as investigações de R.K. MERTON E GOULDNER. Segundo estes autores, o uso de normas internas rígidas e impessoais tende a acentuar a diferença entre os papéis dos dirigentes e dos subordinados, o que, numa cultura inspirada na ideia da igualdade — como é a cultura ocidental —, leva a uma deterioração das relações humanas dentro da organização e ao fenómeno, a que acima fizemos alusão, do «ritualismo burocrático». E este conflito, além de irreversível, tende a aumentar com o decorrer do tempo. Pois, os dirigentes, para combater essas disfunções, aumentam e aperfeiçoam o aparato normativo e tornam, assim, mais grave o conflito de partida ou inicial (14).

c) Seja como for, se entendermos a relação pessoa-organização nestes termos conflituais e segundo os cânones da racionalidade instrumental perfilhados pela atitude individualista, os fins da formação profissional dos funcionários autárquicos haverão de ser estabelecidos de modo diverso do que o devem ser à luz da atitude colectivista ou organicista. Agora a formação profissional dirigir-se-à, globalmente, a habilitar os funcionários a saber tirar da organização administrativa e da sua relação de trabalho com ela o melhor partido e proveito possíveis. Isto é: suposta a auto-suficiência de cada indivíduo para

(13) Estudo e obra, *cits.*, p. 159.

(14) Assim, MORTARA, *ob. cit.*, p. 105 ss.. Sobre o modelo teórico de GOULDNER, ver MARCH/SIMON, p. 44-47.

inventar os seus fins egoístas — como reza o dogma fundamental de todo o individualismo —, os conteúdos programáticos da formação profissional devem centrar-se nas técnicas que sejam idóneas para garantir prevalência na organização aos interesses do pessoal.

É claro que uma formação profissional assim orientada deverá revestir um cunho predominantemente sindicalista. Qualquer programa formativo deverá passar obrigatoriamente pelo ensino e aprendizagem dos mecanismos, jurídicos e transjurídicos, de promoção e defesa dos direitos e interesses profissionais dos trabalhadores da função autárquica. Assim seria deficiente o programa que não contemplasse o estudo do estatuto profissional, dos limites à competência dos superiores, dos recursos administrativos e contenciosos utilizáveis pelos funcionários, da problemática da organização sindical da função pública, da teoria da greve, etc.

d) Em conclusão: numa concepção individualista da relação funcionário-autarquia o problema da formação profissional mantém o carácter técnico que vimos ser predominante quando o mesmo problema é considerado na óptica da concepção colectivista. Se a atitude colectivista sobreavalia as técnicas de execução eficiente e eficaz das tarefas burocráticas e administrativas e os artifícios e estratagemas indispensáveis ao controlo do pessoal, a atitude individualista, por sua vez, acentuará, de preferência, as técnicas de salvação egoísta do indivíduo dentro da organização.

4. A CONCEPÇÃO PERSONALISTA

a) Como já tive ocasião de dizer acima, a atitude personalista, institucionalista ou dialógica, contra o que poderia parecer à primeira vista, não resulta de uma mera soma das atitudes colectivista e individualista. Pelo contrário, trata-se de uma atitude qualitativamente diferente das outras duas e, desde logo, porque abandona o quadro da racionalidade instrumental comum a ambas. Agora o par de conceitos pessoa-organização já não aparece ordenado de forma a que uma seja considerada meio de realização dos fins contidos na outra (esquema meio-fim); pelo contrário, cada uma delas exprime realidades que, embora em larga medida autónomas, se reúnem num todo por meio do qual ambas se enriquecem e completam na sua própria individualidade. A organização opera como modo conveniente à auto-realização da pessoa e a pessoa é, por seu lado, um elemento intrínseco e imprescindível da organização. A pessoa e a organização, em suma, valem como *expressões* de uma mesma realidade antropológica: o *zoon polititon* (ARISTOTELES), a *personne sociale* (J. MARITAIN), o *homo dialogicus* (M. BUBER), o *homo socius* (E. MORIN) (15). Isto é: a organização em si é também um *modo expressivo* das pessoas que nela se congregam, e assim deve ser tratada para todos os efeitos e em todos os momentos da sua estrutura interna, da sua actividade e das suas relações com o «mundo» ou «ambiente».

O que significa que ser *membro da organização* equivale a ser *na organização* — e nunca a ser *da organização* ou a *ter a organização*.

(15) Ver J.MARITAIN, *L'humanisme integrale*; M.BUBER *Que es el hombre*, t.esp.; E. MORIN, *O paradigma perdido: a natureza humana*, trad. port..

Por outro lado, o dito «a organização possui meios humanos» equivalerá a que ela pode contar com a colaboração de pessoas na realização dos seus fins — e nunca a que exerce *domínio* sobre essas pessoas manipulando-as ou instrumentalizando-as, como mero objecto das suas funções e tarefas.

Importa frisar, por outro lado, que a concepção personalista não anula, antes pressupõe, uma *tensão radical* entre pessoa e organização nas suas mútuas *relações empíricas*. Muito embora os dois termos sejam teoricamente complementares, são inevitáveis na prática os choques e conflitos resultantes das suas diferentes vocações específicas concretas. A prática organizacional será, por isso, permanentemente *problemática*. Daí a necessidade de uma crítica incessante por meio da qual se estabeleça e re-estabeleça, a cada momento, o ponto de equilíbrio que torne possível *dignificar* igualmente a pessoa e a organização, definindo exigências justas para ambas, de modo a que nem a pretensão colectivista, própria da organização, nem a praxis individualista, própria do membro, se transformem em critérios decisivos do comportamento organizacional.

b) A ideia de pessoa subjacente a esta concepção encontra-se hoje elaborada pela antropologia e de maneira a dispensar não só suposições especulativas inconciliáveis com os resultados das diferentes ciências, como suposições, de qualquer modo, filiadas em crenças ou revelações de carácter religioso. Trata-se de uma ideia, digamos assim, *natural* e, por isso, admissível e aceite nos mais variados quadrantes do pensamento filosófico e científico.

RYFFEL (16) caracteriza esse conceito de pessoa através das três seguintes notas:

- 1.º - Cada ser humano experimenta-se a si mesmo como ser que sabe da sua própria existência e actividade e que liga à existência e actividade um sentido. Isto é: o ser humano tem *consciência de si mesmo e da necessidade de imprimir um sentido à sua própria vida*.
- 2.º - Cada ser humano recusa-se a ver os seus actos convertidos num mero acontecer ou num simples produto de factores, estruturas e vectores ou a ser uma pura instância de conexões funcionais. Pelo contrário: no âmago de cada pessoa concreta está a crença de que os seus actos formam um procedimento através do qual ela exprime e realiza a sua própria e única possibilidade. A actividade da pessoa vale, assim e em suma, como *auto-realização*.
- 3.º - Esta auto-realização, finalmente, assume carácter normativo, pois o ser humano tem consciência de que serve valores e se move num quadro de limites. Se é certo que determina o seu procedimento, determina-o não só como escolha entre possibilidades pré-constituídas pela cultura e pela sociedade, mas também como modo de realização de valores objectivos ou, pelo menos, objectiváveis. Quer dizer: ao auto-realizar-se, cada um orienta-se pela ideia de rectitude ou rectidão, ou, pelo menos, pela representação que se faz de valores que considera objectivos — e, não, ainda por mero querer ou puro arbitrio.

(16) Estudo e obra, *cits.*, p. 165-167.

c) A relação pessoa-organização, considerada à luz este conceito antropológico, torna-se radicalmente diferente da mesma relação vista pela óptica instrumentalista. Com efeito, se, por um lado, o ser humano deve levar a efeito a sua actividade organizacional como *sujeito* — e não como um objecto ou autómato; e se, por outro lado, a organização deve cumprir os seus fins ou a sua incumbência funcional —, então a relação pessoa-organização só estará correctamente ordenada se os membros se identificarem com os fins da organização, levando a cabo as suas tarefas específicas de modo a senti-las como resultado de uma sua escolha consciente, racional e livre.

A *identificação* — que, com *MARCH/SIMON*, pode ser definida como aceitação dos fins da organização pelos membros, como se fossem fins próprios destes (17) — passa a ser, por conseguinte, o ponto essencial da relação pessoa-organização. Ela só ocorrerá se os membros gostarem daquilo que têm de fazer na organização e enquanto gostarem desse seu trabalho. Conseguir este objectivo será a meta de quem se proponha moldar a organização segundo a ideia personalista. Simplesmente, o êxito disso passa por dificuldades de toda a ordem, não só internas à organização como externas a ela ou ambientais (18).

-
- (17) *MARCH/SIMON*, ob. cit., p. 65-77 e 150 ss. *H. RYFFEL*, ob. cit., p. 171 ss. distingue duas modalidades legítimas de identificação - a *identificação instrumental*, que consiste em os indivíduos se entregarem à organização a fim de receberem, em troca do seu trabalho, prestações que satisfaçam, mediatemente (v.g. salário) ou imediatamente (auto-realização, progresso na carreira, contactos pessoais, prestígio), os seus fins, interesses e necessidades pessoais; e a *identificação funcional ou final* mais intensa do que a anterior, que consiste em os indivíduos adoptarem os fins da organização ou a sua actividade funcional, ou ambos simultâneamente, por causa da sua fundamental aspiração à plena auto-realização através da organização. Aqui os indivíduos entregam-se sem mais e com espírito de doação à sua organização. Do ponto de vista das exigências da razão prática, estas duas modalidades de identificação serão legítimas desde que os fins da organização e as actividades funcionais sejam justos ou rectos e a adesão resulte de uma opção consciente e livre do indivíduo. Mas, ao lado destas formas de identificação lícitas, há formas viciadas, nomeadamente as que se obtêm através de *técnicas de manipulação* (v.g. formas grosseiras de taylorismo, o «milk-cow approach», a «massagem aos espíritos», a doutrinação ideológica, o carreirismo, etc.). É de notar, finalmente, o papel positivo do Estado-de-Direito *Democrático* na promoção da identificação final dos funcionários públicos em relação às organizações administrativas (sobre o ponto ver *RYFFEL*, p. 174 ss.).
- (18) Segundo *MARCH/SIMON*, as variáveis de que depende a identificação seriam agrupáveis em quatro categorias: (1) organizações exteriores à organização em foco (identificação extra-organizacional); (2) a própria organização em foco (identificação organizacional); (3) as actividades laborais envolvidas na profissão (identificação de tarefa); e (4) os sub-grupos existentes dentro da organização em foco (identificação de sub-grupo). Além disso, os mesmos autores adiantam cinco hipótese sobre os factores que afectam a força de identificação em todas e cada uma dessas quatro variáveis. Assim: 1.ª hipótese - quanto maior é o *prestígio reconhecido ao grupo*, maior é a

Uma coisa parece certa: a identificação não resulta da aplicação automática de qualquer receita milagrosa. Embora tenha sido esse o sonho de todos os tecnocratas das diferentes raízes — e um sonho que se tem revelado ao longo dos tempos em palavras ou etiquetas que fazem moda (v.g. «relações humanas», «comunidade de trabalho», «companheirismo», «serviço», «humanização radical», etc.) —, a verdade é que todas essas receitas se revelaram falaciosas. E a razão deste insucesso parece-me clara: é que o ser humano concreto — «o homem de carne e osso» — é e será sempre uma *indeterminação* ou *mistério*. Algo ficará — e muito — para lá de todos esses reducionismos simplistas. Por mais democratizada ou humanizada que pareça ser a estrutura da organização, por maior que seja a simpatia nas relações de trabalho, por melhores que pareçam o ambiente humano e o espírito de grupo — a identificação de cada um dos membros, através da sua tarefa especializada, com os fins da organização restará um fenómeno mais ou menos aleatório, sofrendo as oscilações próprias de tudo o que se inscreve no reino da liberdade e da intimidade pessoal. Estou em crer que nisto reside, aliás, um sinal seguro da grandeza do homem perante a finitude das coisas.

d) E agora já é possível discorrer sobre o problema da formação profissional dos funcionários autárquicos à luz da concepção personalista.

Encarada sob esta óptica, a formação profissional deixa de ser uma questão predominantemente técnica para passar a ser um *problema essencialmente cultural*. Formar funcionários autárquicos não é o mesmo que moldar peças para uma máquina ou construir autómatos devidamente programados para operarem num ambiente cujas variáveis se conheçam à partida, em si e no seu comportamento. É muito mais do que isso: é ajudar, com discernimento e inteligência, aqueles que um dia se propuseram servir profissionalmente nas autarquias a descobrir o caminho da sua auto-realização como pessoas através do exercício desta nobre e delicada profissão. E este *momento de felicidade pessoal* depende, decerto, de um bom nível técnico no exercício da sua tarefa — mas não só disso; há-de depender também da compreensão cultural e humana dos mil e um problemas com que, mercê da inventiva da vida, se defrontarão em cada dia — e uma tal compreensão não é, seguramente, só obra dos conhecimentos técnicos sobre a coisa administrativa e as tarefas especializadas a executar.

propensão do indivíduo para se identificar com ele, e inversamente; 2.^a *hipótese* - quanto maior é a *extensão em que os fins são percebidos como partilhados pelos membros do grupo*, mais forte é a propensão do indivíduo para se identificar com o grupo, e inversamente; 3.^a *hipótese* - quanto mais frequente for a *interacção* entre o indivíduo e os outros membros do grupo, mais forte é a propensão do indivíduo para se identificar com o grupo e inversamente; 4.^a *hipótese* - quanto maior é o *número de necessidades individuais satisfeitas no grupo*, mais forte é a propensão do indivíduo para se identificar com o grupo, e inversamente; 5.^a *hipótese* - quanto menor é a *quantidade de competição* entre os membros de um grupo e um indivíduo, maior é a propensão do indivíduo para se identificar com o grupo, e inversamente.

Eis um quadro básico, suficientemente claro, segundo creio, para mostrar a complexidade e, conseqüentemente, a dificuldade do êxito de qualquer acção intencionalmente dirigida à promoção da identificação dos indivíduos com a respectiva organização.

Dai que uma actividade de formação no contexto personalista não possa obedecer a um programa a definir de uma vez por todas. Os conteúdos programáticos de uma tal formação — onde se ordenem os vários aspectos relevantes, se conciliem gostos pessoais com exigências funcionais, e se combinem a técnica com a cultura, a fim de despertar as pessoas, digamos assim, para a «mística da função pública» — não-de estar sujeitos a reajustamentos contínuos, e não-de precisar de ser enriquecidos com as achegas e críticas permanentes de todos, a começar, desde logo, pelos principais interessados. Um programa que vise ajudar os funcionários a serem cada vez mais felizes como profissionais e que, simultaneamente, se empenhe em tornar as organizações administrativas mais eficientes na realização dos seus fins, assentará, por outras palavras, numa *decisão na incerteza* (19), não podendo deixar de ser, por isso, um *programa aberto* e deliberadamente exposto à influência desse vasto e complexo mundo que é o «mundo administrativo».

Conclusão: a concepção personalista, institucionalista, dialógica sobre a relação indivíduo-organização complexifica até ao limite o problema de formulação dos fins da actividade de formação profissional dos funcionários autárquicos. Mas, talvez por isso mesmo, ao aproximar-se mais da realidade dos homens e das coisas, impõe o culto daquela humildade e abertura de espírito sem as quais não é possível mudar qualitativamente a marcha da história. Ela será um antídoto eficaz para os males do *academismo* e do *dogmatismo* — esses dois inimigos jurados do progresso humano já especialmente denunciados por PASCAL (20); mas será, sobretudo, a concepção que responde à *eminente dignidade humana* de todos quantos, em posição menos vistosa, fazem funcionar a máquina administrativa junto das comunidades locais, pondo a burocracia a servir os vizinhos desses muitos e amáveis campanários que fazem Portugal.

(19) Por decisão na incerteza entendemos a decisão cujas variáveis escapam a um conhecimento completo por parte do decisor e cujas consequências não são determináveis, sequer, pelo cálculo das probabilidades. As decisões na incerteza contrapõem-se, por um lado, às *decisões na certeza*, uma vez que nestas as variáveis e as consequências são exactamente determinadas e conhecidas do decisor; e, por outro, às *decisões sob risco*, já que, nestas últimas, as consequências, embora em si indeterminadas, comportam, ao menos, tratamento probabilístico. Ver sobre estas distinções, por exemplo, H.SIMON, *Models of discovery and other topics in the methods of science* (1977), p. 142 ss.

(20) PASCAL, *Pensées*, nº 131: «on ne peut être pyrrhonien ni académicien sans étouffer la nature, on ne peut être dogmatiste sans renoncer à la raison» (Oeuvres complètes, L'intégrale, 1963, p. 515).

II

VIRTUALIDADES DO CENTRO DE ESTUDOS E DE FORMAÇÃO AUTÁRQUICA

1. UMA COMBINAÇÃO NECESSÁRIA: ESTUDO E FORMAÇÃO

O Centro de Estudos e Formação Autárquica, como o nome indica, deve dedicar-se, simultaneamente, a estudos e à formação dos que exercem actividades nas autarquias locais. A combinação destas duas finalidades, em si autónomas, numa mesma instituição pública encerra uma nota importante para a caracterização desta.

De facto, ela exprime a salutar ideia de que a formação dos agentes da função pública autárquica não deve desligar-se de um conhecimento exacto e profundo das realidades locais, das condições ou determinantes históricas, culturais e sociais que influenciam o trabalho autárquico e dos problemas concretos de quem o realiza. Para quem entenda que em cada homem e, portanto, em cada funcionário, o que conta é a sua unidade substancial, a pretensão de fazer uma formação *pura*, alheia ao concreto e ao variável, dogmática e livresca, seria, na verdade, um contra-senso. Ao combinarem essas duas dimensões na mesma instituição, os fundadores mostraram assim o *sentido integral* e integrado que deve assumir a actividade formativa do CEFA.

É certo que os estudos referidos no diploma legal que fundou o CEFA transcendem as necessidades imediatas da formação dos agentes locais, na medida em que podem traduzir-se em trabalhos de acessoria técnica às próprias autarquias com vista à solução de problemas práticos que estas decidam submeter ao CEFA. Mas também é certo que quaisquer estudos realizados pela instituição e arquivados na sua memória não deixarão de exercer influência, pela própria natureza das coisas, na elaboração dos programas de formação e nas acções de concretização deles. Também aqui a reunião de acessoria e de formação numa mesma instituição revela que o Governo de 1980 quis assegurar a interacção de investigação e formação na transformação qualitativa da vida autárquica portuguesa (21).

(21) Que tal era o pensamento do Primeiro-Ministro de então — o Dr. F.SÁ CARNEIRO —, pode ver-se no importante discurso que proferiu em Outubro de 1980 na sede do Instituto Nacional de Administração (Oeiras), publicado, depois da sua morte, pela Comissão Instaladora do INA.

Dai uma primeira e importante conclusão: por força da sua própria caracterização legal, o CEFA em caso algum deverá ser concebido como uma *instituição escolástica*. De acordo com o pensamento que inspirou a sua criação, não poderá limitar-se a reproduzir módulos, esquemas, ou receitas elaborados por outros à vista de realidades diferentes e, por isso, divorciados do nosso mundo concreto, caindo num qualquer escolasticismo semelhante a tantos que por aí erram entre nós — uns à maneira antiga, outros na aparência modernos, mas todos igualmente repetitivos e todos igualmente fechados ao sopro inquiridor, inventivo e renovador, que dá alma às ciências e anima o verdadeiro progresso no modo de viver dos povos.

2. UMA INSTITUIÇÃO MULTI-FUNCIONAL

De acordo com a lei, o CEFA está globalmente incumbido de «contribuir para o aperfeiçoamento e modernização da Administração Autárquica». Além das tarefas específicas de promover a formação e o aperfeiçoamento das pessoas que irão integrar os quadros das autarquias locais, cabe-lhe, naturalmente, o poder de promover actividades informativas que sejam convenientes à realização do seu fim global, nomeadamente o poder de desenvolver acções tendentes a sensibilizar os eleitos autárquicos para técnicas de gestão modernas e para a importância da formação e aperfeiçoamento do pessoal administrativo autárquico.

Mercê desta multi-funcionalidade, o CEFA, desde que não seja desamparado de meios materiais, pode transformar-se — e devesse consegui-lo rapidamente — num *centro nacional de animação* da vida autárquica — e, nomeadamente, da vida municipal. É o que acontece, aliás, com instituições congéneres de outros países.

Se assim fôr, o CEFA desempenhará, estou certo disso, um decisivo papel no processo de concretização do princípio constitucional da descentralização administrativa. Cá como em toda a parte, a descentralização corre sempre dois riscos — um, o de ser uma pura manobra de diversão do centralismo, valendo, então, só como simples palavra, de efeitos sedativos, através do uso e abuso da qual se encobre ou dissimula uma visão hiper-centralizada da vida pública real; o outro é o de o processo de descentralização desembocar naquilo a que se poderá chamar a «*demagogia paroquial*» — isto é, no polícentrismo da vida administrativa, geralmente acompanhado de graves ineficiências do sistema administrativo, da «ditadura de muitos» ou, o que não é pior, da disseminação pelo território nacional de mini-terreiros do paço, igualmente preponentes e burocratizados. Ora a existência de um centro nacional de animação da vida autárquica, com capacidade para a reflexão e o estudo da realidade local, empenhado na formação e aperfeiçoamento dos agentes, proporcionando informações úteis e um local de encontro sereno aos eleitos locais — uma instituição, assim vocacionada, garantirá à democracia local condições indispensáveis ao seu sadio funcionamento, moderando o idealismo com o realismo, temperando as *vontades* com as *razões*, sofrendo intimamente o impulso para a transformação com a possibilidade da transformação efectiva das coisas.

Escusado será dizer que, entre muitas outras coisas, este papel propulsor e moderador do CEFA pressupõe a modernidade e o bom trabalho do seu Centro de Estudos — por enquanto inexistente, infelizmente.

3. UMA INSTITUIÇÃO AUTÓNOMA

Uma outra característica do perfil legal do CEFA reside na sua *autonomia cultural*. Ao instituí-lo como pessoa colectiva dotada de autonomia administrativa e financeira, o legislador não pensou só nas consequências burocráticas de uma tal decisão; decerto, pensou também, e sobretudo, na necessidade de o munir do poder de estabelecer os seus programas de acção em função dos critérios e orientações que as pessoas incumbidas da sua gestão julguem dever prosseguir em cada período. É este um modo de libertar o CEFA de dois riscos que continuamente espreitam as instituições desta índole — um, o de serem dominadas pela alta burocracia do Estado, outro o de serem partidariamente instrumentalizadas pelos ocasionais ou periódicos detentores do poder político. Também uma tal decisão do Governo de 1980 foi, pois, sábia e acertada.

Entretanto, o preâmbulo do Decreto-Lei nº 76/82, de 6 de Março, anuncia um novo passo no caminho da autonomia — e um passo que reputo muito importante. Trata-se do projecto de transferir a responsabilidade última por esta instituição para os municípios — propriamente para uma associação nacional dos municípios. Com a concretização deste passo, os municípios e os seus servidores, e, em geral, os detentores do poder local serão levados, pela força das coisas, a considerar o CEFA como casa e obra sua, como algo por cujo trabalho respondem e, por isso, como uma instituição que terão de estimular, apoiar e, em derradeira instância, orientar. Então a íntima conexão entre a descentralização administrativa e o CEFA — só pensada em 1980 por alguns — tornar-se-à uma realidade visível para todos.

Eis três notas essenciais que indicam outras tantas das enormes e promissoras virtualidades do CEFA. Com a concreta institucionalização desta ideia, Portugal terá avançado, seguramente, no caminho da criação de uma nova mentalidade autárquica e da renovação da vida local — como o pede a Constituição e o exigem a história, os interesses, a inteligência e a esperança de todos os que vivem e sentem a realidade local portuguesa.

III

ALGUMAS OPÇÕES E PRIORIDADES

1. A equipa que dirige actualmente o CEFA partilha, nas suas grandes linhas, a concepção segundo a qual a relação entre funcionário e organização administrativa deve ser ordenada de forma a garantir ao trabalhador a maior satisfação pessoal possível e à organização a maior eficiência possível. Entende, assim, que a formação dos funcionários autárquicos nem pode subordinar-se aos interesses da organização, entendidos em termos colectivistas, nem aos interesses dos funcionários, entendidos em termos sindicalistas. Pelo que ninguém espere desta equipa uma concepção tecnocrática ou uma concepção sindicalista em relação à formação que, sob sua responsabilidade, o CEFA venha a oferecer aos funcionários e candidatos a funcionários das autarquias locais.

2. Perante a escassez manifesta de meios, o CEFA está naturalmente obrigado a estabelecer prioridades na sua actuação.

De acordo com a visão da sua actual equipa dirigente, a formação é mais urgente do que os estudos, não só por causa do nobre interesse dos muitos e muitos que querem aprender, melhorar as suas competências e afinar o seu horizonte cultural, como também porque a própria instituição precisa de aprender com todos aqueles que nela acreditem e a procurem para utilizar os serviços que mais facilmente pode prestar nas presentes circunstâncias.

Nesta conformidade, o CEFA decidiu lançar imediatamente alguns programas no domínio da formação, deixando para um segundo momento — que se espera seja o próximo ano — a institucionalização do Centro de Estudos.

3. Nas acções de formação sobressai o Curso de Administração Autárquica, já aprovado por portaria conjunta do Senhor Ministro da Administração Interna e do Senhor Secretário de Estado da Reforma Administrativa e apoiado pelo «Instituto de Formação e Emprego» através de protocolo firmado entre ambas as instituições, em 11 de Agosto deste ano.

Importa a respeito deste Curso salientar três notas:

a) É um curso de formação profissional aberto tanto aos jovens que se propõem seguir a carreira administrativa nas autarquias locais como aos que

já se encontram vinculados a tal carreira. À primeira vista parece estranho que tenhamos reunido no mesmo curso de formação alunos de tão diversa índole. É preciso, pois, explicar uma tal opção — que poderá inquietar, porventura, os «gramáticos» destas matérias.

O nosso objectivo consiste precisamente na tentativa de criar um grupo de trabalho onde haja complementariedade e todos possam aprender com todos. Aos jovens é útil a participação daqueles que já têm alguma experiência, a estes é útil a participação dos que, sem ela, só terão entusiasmo e esperanças. Eis, em síntese, a razão da heterogenidade prevista para a composição de cada promoção do Curso de Administração Autárquica.

b) A percentagem dos jovens será, em princípio, superior à dos experientes. Para compreender esta opção é preciso ter em conta duas ordens de considerações. Por um lado, o Curso de Administração Autárquica é um curso de formação — e não um curso de aperfeiçoamento. Daí que seja privilegiada a classe daqueles que, por definição, não possuem ainda formação alguma. Por outro lado, parece importante com vista ao futuro amparar aqueles que, no início da vida, por uma motivação ou outra, querem vir a exercer o seu ofício social nos quadros autárquicos. Será a maneira de mais eficazmente se trabalhar, a longo prazo, na modificação das mentalidades — segundo supomos.

c) A posse do diploma do Curso de Administração Autárquica conferirá a todos apreciáveis vantagens práticas. Sem esta retribuição em espécie nem o Curso poderia ser exigente, nem o comum das pessoas seria tentado a suportar os incómodos e sacrifícios da sua frequência.

A propósito do Curso de Administração Autárquica, sobretudo, levantou-se uma nova esperança em muitos e muitos funcionários autárquicos — como o atestam mil e um índices de que dispomos. É nosso firme propósito não desiludir mais uma vez esses eternos sacrificados da função pública. Simplesmente, para que o nosso propósito não seja vão, torna-se indispensável a ajuda de muitos — sobretudo dos municípios e das associações profissionais, e, desde logo, da Associação dos Secretários Municipais. E mais importante, decerto, que os apoios materiais, são as sugestões, as críticas, as colaborações — em suma, o apoio moral de todos aqueles que estão seriamente empenhados em dignificar o trabalho profissional nas autarquias locais.

Coimbra, 19 de Setembro de 1982

SUMMARY

1. From the author's point of view, the answer to the question «educating and training, what for?» depends on the concept of man on which the relation individual-organization can be thought. The models of man, implicitly or explicitly assumed in western culture, can be expressed on these three following attitudes:

(1) *Collectivistic attitude*. The group or organization prevails over its members, the latter being conceived as mere instrument of the organization and evaluated according only to the organizational utility of their roles. In agreement with this attitude, the formation of administrative officials becomes chiefly a *technical problem*. Its main objective is to prepare people to an efficient execution of their organizational tasks, as required by the interests of the organization.

(2) *Individualistic attitude*. The individual prevails over the organization, which should be directed to satisfying the selfish interests of its members. The paradigm of this conception is similar to the current idea about business companies. So the formation of administrative officials must have a strongly *sindicalistic character*, teaching people how to take the best selfish advantage out of the focused organization.

(3) *Personalistic attitude*. Individual and organization are two complementary realities which dynamically improve each other. Neither individuals are a mere instrument of the organization nor the organization is only an instrument of individuals. The organization itself is an expressive mode of the human being. That's why the formation of the administrative officials is *essentially cultural*: it is an activity the aim of which is helping the individual to be in all circumstances a person inside the organization in which he works. So, besides the learning of specific administrative technicalities and skills, the formation cannot forget personal and human enrichment of the individuals as members of the organization.

2. Centro de Estudos e Formação Autárquica, CEFA, was created in order to «contribute to the improvement and modernization of the local administration». The directors now on charge intend to proceed with those ends, mainly through formation programs open to the administrative officials and candidates to the administrative career in local administration. The programs now going on aim the double objective of technical learning, on one side, and, on the other side, cultural motivation and personal improvement of those who attend them. The most important of these programs is the Curso de Administração Autárquica.

3. **Curso de Administração Autárquica** is open to high school graduates and to administrative officials of local authorities. All of them must submit to an admission test at national level carried out by CEFA at the beginning of each year, in order to select the number previously fixed of applicants who will be given the chance of attending the course.

The course lasts for 4 semesters. The 1st semester has a propaedeutic character, being attended only by those who are not yet officials. The 2nd and the 3rd semesters are common to both kinds of students. The 4th semester is a term of probation at the offices of the authorities of local government (autarquias locais). The course ends with a final examination.

The diploma in **Curso de Administração Autárquica** gives its titular remarkable advantages on the entrance at, and progression on, the administrative career of local administration.

AS AUTARQUIAS LOCAIS E O DIREITO PRIVADO

Por: *Luís S. Cabral de Moncada* (★)

(★) Assistente da Faculdade de Direito de Coimbra

ÍNDICE

1 - Introdução explicativa	63
a) O Estado Moderno e o Direito Privado	64
2 - O princípio da especialidade e suas consequências	64
a) O princípio da especialidade e as atribuições autárquicas	65
b) O princípio da especialidade e a competência autárquica	66
c) Alguns problemas de interpretação	67
3 - O princípio da descentralização e suas consequências	69
a) A perspectiva constitucional da descentralização	69
b) O regime da tutela	70
4 - Excepções à capacidade de direito privado das Autarquias	72
5 - A perspectiva constitucional da autonomia autárquica	73
6 - Bibliografia	75

1 - INTRODUÇÃO EXPLICATIVA

Pretende-se abordar frontalmente a questão de saber se os entes autárquicos locais podem participar em relações jurídicas regidas pelo direito privado, que é como quem diz, saber se tais entidades podem ser titulares de relações jurídicas privadas, ao mesmo nível dos particulares e em concorrência com eles, e qual o fundamento e os limites dessa possibilidade.

Uma parte apreciável da actividade levada a cabo pelos entes públicos autárquicos tem a sua fonte de legitimidade num conjunto de poderes e deveres, mais ou menos amplo, de que a lei expressamente os dota. Na verdade os poderes de p. ex. cobrar taxas, conceder licenças e alvarás, ordenar a demolição de certos edifícios e a reparação de outros, passar certidões fazendo prova plena do documento de que são extraídas, etc... , não estão ao dispôr dos entes autárquicos de uma maneira como que imanente; não se trata de poderes e faculdades como que «naturais» destes entes e que eles possam pôr em obra a seu bel-prazer. Trata-se, pelo contrário, de atributos que a lei concede especificamente aos entes autárquicos, e esmiuçando sempre, além disso, as condições do respectivo exercício. As causas desta preocupação do legislador adivinham-se facilmente; é que tais poderes, uma vez em exercício, afectam directamente a esfera jurídica dos administrados a eles sujeitos e justamente no que ela tem de mais incindível da personalidade singular. Nesta medida não há que estranhar que se exija uma autorização legal expressa para tanto, sabido como é que o princípio da reserva de lei é uma das coordenadas fundamentais do Estado-de-Direito.

Mas não é só recorrendo a estes meios especiais de direito público, cujo pressuposto é a lei, que se exerce a actividade autárquica. Esta actividade é levada a cabo pelas pessoas colectivas autárquicas que a lei reconhece como pessoas jurídicas autónomas. Ora um dos atributos essenciais da noção de personalidade jurídica é o de capacidade de gozo e de exercício de certos direitos. Pode pois dizer-se que a lei ao reconhecer personalidade jurídica autónoma às pessoas colectivas (autárquicas ou não) lhes reconhece do mesmo passo capacidade jurídica privada.

A capacidade jurídica é reconhecida (e não criada) pela lei ao conceber a Autarquia Local como uma entidade com personalidade jurídica própria. Ao fazê-lo a lei remete-nos para um problema delicado de interpretação, que consiste em saber quais os parâmetros (legais) da actividade de direito privado dos entes autárquicos, ou seja; até que ponto se deve desenvolver a actividade destes entes de modo a preencher, a fazer jus por completo à sua situação de entes autónomos de âmbito local, e a realizar as funções e finalidades que lhes são próprias. Nesse sentido pretende contribuir este estudo.

1 - a) - O Estado Moderno e o Direito Privado

A importância deste estudo só se tornará porém visível se trouxermos à luz a razão de ser do cada vez mais frequente recurso ao direito privado por parte dos poderes públicos estatais e locais, nos nossos dias. Os poderes públicos actuais propõem-se, como é sabido, a realização ou pelo menos a prossecução de um conjunto de finalidades e objectivos de vária ordem que lograram atribuir ao Estado dos nossos dias o qualificativo de «Intervencionista». A realização destas tarefas são igualmente cada vez menos estranhas as Autarquias Locais, sendo algumas delas impensáveis sem a sua iniciativa ou pelo menos sem o seu concurso.

A ordem jurídica consagra contudo limites bem explícitos à intervenção dos poderes públicos neste domínio. Estes limites, que se analisam no relevo dos direitos subjectivos públicos, desde logo os de propriedade e de livre iniciativa privadas, conferem um carácter mais ou menos acentuadamente liberal a todas as ordens jurídicas da Europa Ocidental. A única maneira de observar estes limites sem deixar de acertar o passo com as exigências «salutistas» e «desenvolvimentistas» dos textos constitucionais, consiste num recurso privilegiado aos meios jurídicos de direito privado por parte dos poderes públicos, no caso que nos interessa, as Autarquias Locais. Só o recurso ao direito privado, através nomeadamente da utilização de dispositivos contratuais, permeáveis muito embora a regimes por vezes atípicos de direito público, permite atrair o particular, nomeadamente o empresário, para aqueles objectivos, levando-o a colocar a sua capacidade económica e a sua iniciativa ao dispôr dos poderes públicos, pois que agora ele passa a estar interessado nessa cooperação.

Acresce a isto que os particulares são motivados para a colaboração com autoridades públicas que recorrem preferencialmente ao direito privado em condições de paridade com os particulares, sentindo-se estes pelo contrário pouco atraídos pelo espectáculo de uma Administração Local que actue com preferência pelos métodos unilaterais do direito público, recusando-se ao diálogo e tudo resolvendo com apelo à sua competência normativa e administrativa. O direito privado é a «pedra de toque» de todo o ambiente de «concertação económica» que se gerou nas relações entre os poderes públicos e os particulares e de todo o desanuiamento destas relações cujo ponto terminal será a institucionalização de um clima de confiança recíproca.

2 - O PRINCÍPIO DA ESPECIALIDADE E SUAS CONSEQUÊNCIAS

O princípio da especialidade da actividade das pessoas colectivas é um princípio geral de direito válido para o caso especial das pessoas colectivas autárquicas e cujo conteúdo se cifra no estabelecimento de limites ao âmbito da actividade destas entidades. Enquanto que no caso dos simples particulares é lícita toda a sua actividade que a lei não impeça, no caso das pessoas colectivas (neste caso as Autarquias) há um limite interno à esfera de licitude da sua actividade em moldes de direito privado, pois elas só têm capacidade para a prática de actos «necessários ou convenientes à prossecução dos seus fins»,

nos termos do art. 160º do Código Civil (1). A capacidade jurídica de direito privado das pessoas colectivas autárquicas há-de medir-se pois por este critério legal, que o mesmo é dizer que é necessário saber previamente quais são os fins próprios das Autarquias para seguidamente apreciar a extensão dos actos de direito privado «necessários ou convenientes» à sua prossecução, avaliando-se por aí a sua capacidade de direito privado.

2 - a) - *O princípio da especialidade e as atribuições autárquicas*

As Autarquias são criadas por lei e assim sendo os fins delas próprios dependem da quantidade e qualidade de interesses públicos cuja realização a lei põe a seu cargo, ou seja; dependem das atribuições da pessoa colectiva. Só sabendo quais são as atribuições autárquicas é que se pode daí inferir a extensão da sua capacidade de direito privado.

A delimitação das atribuições das Autarquias Locais não é uma questão que a Constituição de 1976 tenha ignorado, muito embora no seu art. 239º devolva a questão da regulamentação das atribuições autárquicas para a lei ordinária. Na verdade o art. 91º da Constituição define um conjunto alargado de incumbências prioritárias do Estado com conteúdo económico, muitas das quais são irrealizáveis sem o concurso das Autarquias, nomeadamente as afluídas nas alíneas e) e i) daquele artigo (princípio do desenvolvimento económico equilibrado (2). Poderá assim afirmar-se que nesta perspectiva as atribuições das Autarquias apontam para a sua intervenção na actividade económica, numa posição análoga à da Administração Central, cabendo-lhe também atribuições de fomento económico.

É este enquadramento constitucional dos interesses públicos a prosseguir pelas Autarquias que subentende uma leitura alargada do princípio da especialidade e uma primeira aproximação do seu conteúdo e alcance. É importante esta conclusão, pois o simples conteúdo do princípio da especialidade nada diz sobre o alcance das atribuições autárquicas, dado que é compatível tanto com uma tendência para a dilatação como para a restrição das atribuições autárquicas (e conseqüente capacidade de direito privado), tudo dependendo afinal do quadro de interesses públicos que a lei, neste caso a lei constitucional, quis pôr a cargo das Autarquias, ou seja da qualidade e quantidade de interesses que considera delas próprias. Isto mesmo teve o legislador em linha de conta ao elaborar o art. 2º da Lei 79/77 de 25 de Outubro, pois aí se afirma que é atribuição das autarquias locais «tudo o que diz respeito aos respectivos interesses». Esta fórmula legal é a porta aberta para considerar como atribuição autárquica a prossecução de todo o quadro de interesses que a Constituição assinala aos poderes públicos.

-
- (1) Trata-se de uma fórmula mais ampla do que a do art. 35º do Código de Seabra que só abrangia os casos de «indispensabilidade» para o exercício das tarefas da pessoa colectiva, e que se compreende somente à luz do individualismo jurídico que caracterizava este Código.
 - (2) Pressuposto desta argumentação será sempre o entendimento da expressão «incumbências prioritárias do Estado» que o art. 81º da Const. usa, como compreendendo não só a Administração Central como também as outras pessoas colectivas públicas, desde logo as autárquicas.

Nesta medida o quadro das atribuições das Autarquias Locais será à face da nossa ordem jurídica muito lato, de modo a possibilitar-lhes uma intervenção de primeira importância na realização dos objectivos económicos e sociais gerais que a ordem jurídica propõe aos poderes públicos. Valem assim também para as Autarquias as mesmas razões, já expostas, que aconselham o recurso preferencial ao direito privado por parte dos poderes actuais no quadro da ordem jurídica intervencionista dos nossos dias.

2 - b) - O princípio da especialidade e a competência autárquica

Entende-se por competência de um ente autárquico o conjunto de poderes funcionais de que a lei o dota, como meios ao seu dispôr, para o cabal desempenho das atribuições próprias desses mesmos entes. É por esta razão que a competência é indeligiável do órgão que a exerce, pertencendo sempre a um órgão em especial e não ao ente em geral, muito embora a extensão da competência esteja sempre subordinada ao quadro das atribuições autárquicas.

A questão aqui é de saber se as Autarquias têm poderes concretos (competências) para usar o direito privado de modo a não ficarem aquém das atribuições constitucionais e legislativas. A posição do legislador nacional a este respeito é bem clara; consagrou o princípio da cláusula geral em matéria de competência autárquica. Na verdade na alínea x) do art. 48.º da citada Lei de 25 de Outubro, em que se definem as competências dos respectivos órgãos, se afirma, bem como noutras passagens da mesma Lei, que é da competência da Assembleia Municipal «exercer os demais poderes conferidos por lei ou que sejam mera consequência das atribuições do município». Ora como é atribuição das Autarquias «... tudo o que diz respeito aos respectivos interesses ... nos termos do art. 2.º da mesma Lei, basta conciliar estas duas disposições para se ter a noção da medida em que o legislador consagrou o critério da cláusula geral de competência autárquica, tendo ao mesmo tempo colocado correctamente a questão do seu âmbito, pois através dos termos legais se infere que a dimensão da competência autárquica depende sempre do quadro geral das atribuições autárquicas.

Andou pois bem o legislador ao consagrar o critério da cláusula geral da competência autárquica, rompendo com a tradição da tipicidade tão característica do Código Administrativo. Em boa verdade, é só o princípio da cláusula geral que não frustra a possibilidade de os entes autárquicos utilizarem o direito privado para prossecução das suas numerosas atribuições. O critério da cláusula geral da competência autárquica obriga-nos a encarar a capacidade de direito privado das Autarquias como uma capacidade geral de direito privado, gozando estas, no campo do direito privado, da mesma capacidade jurídica das pessoas físicas. Não há assim razão para que elas não possam, livremente, praticar actos correntes de direito privado de cariz económico variado, como por ex. participar em actividades privadas ou em empresas mistas (como aliás o prevê a alínea o) do art. 48.º da já citada Lei), celebrar contratos de especial repercussão económica, arrendar imóveis disponíveis, etc..

Pode concluir-se daqui que a lei dotou os entes autárquicos da competência necessária e suficiente para utilizar meios de direito privado na resolução dos seus problemas e no tratamento dos seus interesses, do mesmo modo que não manifestou qualquer preferência pelo uso de meios de direito público. Revelou, pelo contrário, que teve em linha de

conta a muito maior adequação dos meios de direito privado, desde logo os contratuais, à prossecução das tarefas económicas das Autarquias e à gestão corrente das mesmas, às suas atribuições, em suma, assim como à sua competência.

Neste enquadramento fica excluída qualquer interpretação restritiva do princípio da especialidade face à nossa ordem jurídica, ou seja, a consagração deste princípio não tem o alcance, antes pelo contrário, de contrariar o expansionismo da actividade de direito privado das Autarquias.

2 - c) - Alguns problemas de interpretação

A opção que o legislador actual faz pelo critério da cláusula geral no tocante à competência das Autarquias, sendo embora de aplaudir, pois representa a quebra com uma tendência deliberada para a asfixia das Autarquias assumida pelo Código Administrativo de 1940, que cerceava a iniciativa e a criatividade da Administração Local, levanta alguns difíceis problemas de interpretação.

É que para a prossecução dos respectivos interesses as Autarquias podem praticar actos muito variados, uns com maior relação, outros com menor, com a esfera das suas atribuições. Tomemos como exemplo o caso do fomento; as Autarquias têm atribuições de *fomento* (alínea b) do art. 2.º da citada Lei) mas para a sua prossecução poderão os seus órgãos, por exemplo, com capitais ao seu dispôr, criar uma empresa industrial cujo objecto seja a produção de lanifícios, obtendo deste modo receitas vultuosas que lhes permitiriam prosseguir a sua actividade nesse ou noutros domínios? A solução afirmativa seria talvez aliciante, mas tenderia a fazer letra morta do princípio da especialidade, a que já se aludiu, e não se pode ignorar este princípio ou esvaziá-lo completamente do seu conteúdo, pois que a lei o consagra.

Há que resolver a questão, que se afigura de extrema importância. A solução não pode deixar de fazer apelo a esclarecidos critérios de racionalidade. Deste modo só seria possível a formação de empresas cujo objecto social tivesse uma relação directa com as atribuições da Autarquia. Se uma Autarquia para a execução das obras que constam dos planos aprovados pela assembleia municipal (alínea b) do art. 62.º n.º 2 da citada Lei) constituir para esse efeito e com esse mesmo objecto social uma empresa de construção, estar-se-ia a respeitar aquela condição e a solução seria perfeitamente defensável e correcta. Já o mesmo se não poderia dizer se o objecto social da empresa fosse outro. É assim que se deve resolver o conflito entre as exigências do princípio da especialidade da actividade autárquica e a permissividade do critério da cláusula geral quanto às atribuições e competência da Autarquia.

A lei actual não impede a solução exposta, antes pelo contrário a favorece, pois só se exige que a competência das Autarquias e que elas se vão arrogar seja «mera consequência» das suas atribuições, fórmula ampla, em que cabe sem dúvida uma actividade económica destinada a proporcionar à Autarquia os meios materiais necessários à prossecução das suas finalidades. Contudo, a actividade empresarial deve ter uma relação directa e imediata com as atribuições autárquicas, sendo admissível na sequência e por causa delas. Não basta uma mera relação indirecta e mediata, muito embora vocacionada para esses fins. A actividade empresarial deve existir por causa e para desempenho

necessário da prossecução das atribuições autárquicas, de modo que o seu objecto social seja como que um prolongamento natural da actividade autárquica.

Existem ainda outros limites, de natureza diversa. Disse-se que são amplas as possibilidades de a Autarquia utilizar o direito privado, o qual corresponde com mais eficácia a certas atribuições autárquicas. No entanto o ente autárquico não deve nem pode preferir o direito privado aí onde a lei lhe prescreve o uso de meios e processos de direito público. Os poderes de soberania não são livremente fungíveis pelo direito privado. Quando a lei confere aos entes autárquicos poderes de ordem pública, isso significa também que a lei os obriga, nas condições previstas, a exercer esses poderes e não outros, do modo previsto e não de outra maneira. Quer isto dizer que a capacidade de direito privado daqueles entes defronta-se com as exigências por um lado do princípio da especialidade, que é um princípio geral de direito administrativo delimitador da sua competência, e por outro lado com o princípio da legalidade, que assume aqui a forma do princípio da obrigatoriedade da competência (ou do seu exercício obrigatório). Do mesmo modo os entes autárquicos não poderiam celebrar contratos com os particulares aí onde a lei imponha o uso de outro meio jurídico; a sua capacidade de direito privado cede sempre perante a lei.

Este problema só ficaria contudo definitivamente resolvido se o legislador adoptasse uma visão menos ampla do espaço de actuação autárquica; é que o actual critério de cláusula geral, por si só, não constitui um índice seguro para a distinção entre o que deve ser e o que não deve ser competência autárquica, colocando difícilíssimos problemas de interpretação, na maioria dos casos resolvidos de acordo com critérios ad hoc ou invocando a tradição, métodos de validade sempre precária. Por outro lado não é aconselhável o regresso ao sistema da enumeração, que tão más provas tem dado. A solução seria a adopção de um *critério misto*, em que a par da cláusula geral para um certo número de matérias específicas, a lei enumeraria, em termos taxativos muito embora generosos, uma lista de competências autárquicas, podendo mesmo chegar ao ponto de consagrar verdadeiras reservas de competência a favor das Autarquias em relação a certas matérias em especial, dentro das quais ficaria excluída a competência estatal ou das restantes Autarquias.

Por este processo seria possível definir concisamente os limites da competência autárquica, ou seja, as áreas de actividade para lá das quais a competência das Autarquias não se poderá exercer. Este problema apenas pode ser aqui aflorado, com mais uma nota apenas; é que este sistema de definição de competências autárquicas deveria entre nós, do mesmo passo, ser balizado pelo papel que a actual Constituição reserva às Autarquias nomeadamente na alínea e) do art. 81.º, ao apontar para um princípio de desenvolvimento equilibrado, não macrocéfalo, no âmbito do qual cabe às Autarquias um papel primacial e insubstituível. A competência dos entes autárquicos deve estar vocacionada para o cabal desempenho das funções que lhes reserva o texto constitucional, no quadro do Estado-de-Direito Democrático e Social. Ora como as funções que o texto constitucional lhes reserva apontam para as metas do desenvolvimento económico e social, só alcançáveis através de uma ampla e consciente actividade económica das Autarquias, segue-se que nunca neste domínio a lei as poderia sujeitar a outro regime que não fosse o da cláusula geral, sob pena de servir de impedimento àquele desenvolvimento. A lei neste domínio terá de se preocupar mais com um problema de definição da competência autárquica perante o qual assume papel primacial o entendimento do princí-

pio da especialidade, do que com um problema de repartição da mesma competência, muito embora noutras matérias, como p. ex. no caso das actividades de polícia a preocupação fosse a inversa.

3 - O PRINCÍPIO DA DESCENTRALIZAÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS

3 - a) - *A perspectiva constitucional da descentralização*

Resta agora explorar outra possibilidade, que é como quem diz, averiguar até que ponto é que o princípio da descentralização que é o supremo critério orientador da repartição de competências entre o Estado e as Autarquias, e que a Constituição consagra, exige o reconhecimento da possibilidade de um amplo recurso aos meios de direito privado por parte das Autarquias. A noção de descentralização administrativa, se aplicada aos entes autárquicos, implica, como é sabido, não só a transferência para as Autarquias de atribuições estatais (e não só de mera competência) de natureza local (devolução na terminologia dos Autores britânicos), mas também o reconhecimento às Autarquias de atribuições delas próprias, por essência autárquicas, em consonância com o reconhecimento de uma categoria de interesses locais, distintos dos nacionais. A par disto a delegação pelo Estado de certas atribuições às Autarquias é uma técnica adicional de descentralização.

Noutra perspectiva a descentralização implica também a elegibilidade dos órgãos locais pela colectividade, substituindo-se à sua nomeação pelo poder central. Trata-se de um aspecto da noção de descentralização que não podemos porém desenvolver agora, pelo que remetemos para a Lei 79/77 de 25 de Outubro (arts. 5º, 40º, etc. ...).

Quer transferindo para os entes autárquicos atribuições estatais de carácter local quer delegando nestes atribuições da mesma índole, está-se a revestir as Autarquias de um conjunto de atribuições que normalmente pouca incidência terão no terreno da actividade económica e que pouco responderão às suas necessidades de gestão. É sabido que a Administração Central não exerce directamente actividades económicas, excepção feita para casos marginais, e nestas condições as suas atribuições não terão incidência directa na esfera da gestão económica, esfera essa a que estão indissolúvelmente ligados os interesses mais vitais das Autarquias. Por outro lado, quando o Estado actual, de marcado pendor intervencionista quer abraçar tarefas económicas, de modo a acertar o passo com as exigências constitucionais, fá-lo através de interposta pessoa, nomeadamente a empresa pública (a autarquia institucional) ou mista, entidades mais vocacionadas para a actividade económica e não se socorre da Autarquia Local. Ora o facto é que esta não pode ficar afastada da vida económica da colectividade que serve. Também valem para ela as razões e as exigências que ditam a intervenção da Administração Central na vida económica, e mais; muitos dos ditames constitucionais que consagram certas ideias-força, como o aumento do bem-estar, o desenvolvimento equilibrado, etc. são impensáveis sem o concurso das Autarquias. A conclusão impõe-se pelas suas próprias forças; os entes autárquicos são naturalmente vocacionados para a actividade económica e as suas atribuições incidem particularmente neste domínio especial. Como estas atribuições, pelas razões expostas, não são estatais, só podem ser atribuições próprias das Autarquias.

Dentro do âmbito das atribuições próprias das Autarquias, cujo reconhecimento o princípio da descentralização impõe, assumem deste modo grande relevo as atribuições de incidência económica, ou que respeitam à actividade económica. Por esta razão as atribuições próprias das Autarquias implicam, ao menos em boa parte, o uso do direito privado, de tal modo que seriam impensáveis sem ele.

A ideia-força da autonomia dos entes autárquicos implica a susceptibilidade que lhes é reconhecida de desenvolverem uma actividade da mesma natureza (e com os mesmos efeitos jurídicos) da actividade do Estado. Ora como o Estado, directamente ou através de interposta pessoa recorre abundantemente às possibilidades negociais que lhe dá o direito privado, não há razão para que o mesmo se não passe com os entes autárquicos locais, exercitando determinadas funções económicas em nome próprio e com amplo recurso ao direito privado, especialmente vocacionado para o exercício daquelas funções.

Constata-se assim que os entes autárquicos têm plena capacidade para tomar iniciativas de vocação económica, quer subvencionando actividades privadas dessa natureza, quer criando empresas comerciais ou industriais regidas pelo direito privado, quer participando ainda nestas empresas. Dentro do quadro legal amplo das suas atribuições, a iniciativa económica dos entes autárquicos é livre, em paridade de condições, aliás, com a iniciativa dos poderes públicos centrais, face ao texto constitucional de 1976, pois não se consagram aí, e do mesmo modo o não faz a lei ordinária quaisquer limites qualitativos ou quantitativos à intervenção económica dos poderes públicos, a não ser os que possam derivar do reconhecimento e da protecção do direito de livre iniciativa privada.

Quer na óptica do princípio da especialidade da actividade da Autarquia, quer na óptica do princípio da descentralização, a conclusão é a mesma; a actividade própria dos entes autárquicos implica o recurso ao direito privado de modo a dar execução às finalidades que são próprias dos entes autárquicos locais.

3 - b) - O regime da tutela

Ainda dentro do âmbito do princípio da descentralização administrativa, outra importante questão se levanta. Sabido que a descentralização administrativa é um conceito que comporta variados graus, conforme for mais ou menos profunda, cumpre saber se o texto constitucional de 1976 exige uma descentralização levada às suas últimas consequências ou se se basta com uma descentralização superficial. Dentro desta perspectiva é fundamental saber qual o tipo de controle que a Administração Central pode exercer sobre as Autarquias no tocante à actividade da competência destas, na qual se concretiza o ideário da descentralização.

O texto constitucional não é particularmente feliz a este respeito. Assim no art. 243º da Constituição define-se aquele controle como um controle de ordem tutelar a exercer pelo Estado sobre as Autarquias Locais. Por outro lado, a alínea d) do art. 202º afirma competir ao Governo «... superintender na administração autónoma». É óbvia a utilização de dois termos que estão longe de ser idênticos; tutela e superintendência.

A única solução para evitar esta dicotomia será tentar uma aproximação entre estas duas noções, interpretando desta maneira o pensamento do legislador, que é como quem diz, imputando a este pensamento um sentido de razoabilidade que exclua contradições

flagrantes nas suas variadas expressões vocabulares. Nesta óptica, superintendência e tutela não são conceitos opostos, muito menos contraditórios; cumpre somente averiguar que tipos de tutela é que absorve o poder de superintendência e, por outro lado, que tipos de tutela exclui.

Na actual lei de definição das atribuições das Autarquias regista-se uma tendência clara para a exclusão das formas de tutela *correctiva*, exercida através da *aprovação* ou *autorização governamental* das deliberações dos corpos administrativos. As autorizações e aprovações, enquanto pressupostos da validade de certos actos autárquicos, foram transferidas da competência do Governo para a das Autarquias, ou pura e simplesmente consideradas desnecessárias (3). Não havendo tutela *correctiva*, ela será *inspectiva*. A tutela substitutiva que se verifica quando o Governo se pode substituir aos órgãos das Autarquias para a prática de actos obrigatórios que estes se recusem a praticar, foi de igual modo excluída.

A tutela *inspectiva* tem somente por finalidade permitir o funcionamento dos serviços autárquicos e garantir a actividade autárquica e a sua esfera de interesses próprios, distintos dos governamentais, na qual não interfere. É uma forma de tutela que respeita o poder de autodeterminação autárquico, visando, na maioria dos casos, que ele não fique aquém das atribuições que lhe são próprias para a prossecução dos seus interesses. Trata-se de uma tutela de coordenação, respeitadora da livre formação da vontade autárquica, e não de uma tutela de orientação ou de direcção, interveniente esta na formação da vontade autárquica. Não se cifra em actos repressivos, consistindo antes numa forma de actividade educativa, cuja finalidade é tão só a de evitar a má gestão autárquica.

É aliás para a consagração de formas de intervenção governamental restritas à tutela *inspectiva* que aponta a lógica interna do princípio da descentralização administrativa. Não faria sentido que o legislador constitucional depois de ter consagrado este princípio, visse o seu conteúdo útil desmentido pelo legislador ordinário, que viesse consagrar um regime de forte intervenção *correctiva* por parte do Governo na actividade autárquica. A centralização que se atirou fora pela porta, tornaria assim a entrar, subrepticamente, pela janela.

É a esta tutela de mera coordenação (com as disposições da lei que cedem às Autarquias as suas atribuições) que se reduz afinal o poder de superintendência de que dispõe o Governo perante as Autarquias (4). Ficam excluídas outras formas de intervenção tutelar, excepção feita para a tutela disciplinar que a lei prevê em certos casos (art. 93.º da citada Lei).

Entre nós pode pois afirmar-se que no que toca às Autarquias, a liberdade é a regra, e a tutela a excepção.

A estas conclusões leva-nos o conteúdo do princípio da descentralização. As implicações deste princípio não se reflectem tão só no elenco das atribuições autárquicas mas

(3) Tome-se como ponto de referência o disposto p. ex. nos parágrafos 1 a 4 do art. 55.º e na al. g) do art. 57.º do Código Administrativo de 1940.

(4) Independentemente do problema, que não pode ser agora analisado, de saber se a superintendência exclui sempre a tutela de autorização. A nossa posição é a este respeito negativa.

transmitem-se também à natureza das atribuições tutelares do Governo. Nesta óptica o grau de descentralização consagrado não foi superficial.

A lei ordinária fornece alguns apoios, embora não tão inequívocos, para esta concepção; o n.º 2 do art. 91.º da Lei 79/77 de 25/10 afirma que a tutela (inspectiva) «... tem exclusivamente por objecto averiguar se são cumpridas as obrigações impostas por lei». A lei só nos diz que a tutela é da legalidade, ou seja que a tutela inspectiva se reduz a uma tutela da legalidade. A lei exclui qualquer forma de tutela do mérito da acção autárquica, ou seja, exclui qualquer controle sobre a interpretação (e a maneira como põe em execução) dos interesses públicos gerais que norteiam a actividade autárquica, aí onde esta não dependa da lei.

É evidente que a tutela da legalidade é, *hoc sensu* (por oposição à do mérito ou da oportunidade) uma tutela limitada e escassa. Restringe-se a averiguar do cumprimento do carácter compulsivo das normas legais relativas à actividade autárquica, aí onde estas o tenham (a lei fala em obrigações impostas por lei). Fora deste âmbito não há tutela, pelo que as Autarquias dispõem de livres faculdades de imprimir à sua actividade a orientação (o «indirizzo» na terminologia italiana) que melhor lhes aprouver, muito embora respeitando sempre, em última análise, os princípios jurídico-administrativos gerais e as determinações, embora escassas, da lei, de modo a que a sua actividade não seja estranha ao direito. A actividade de «indirizzo» não é uma actividade não-jurídica, muito embora seja uma actividade livre, dentro dos limites da lei. Trata-se de uma forma de actividade eminentemente discricionária, embora com características especiais (razão pela qual os Autores italianos lhe chamam actividade «de alta administração»), mas nunca é arbitrária.

4 - EXCEPÇÕES À CAPACIDADE DE DIREITO PRIVADO DAS AUTARQUIAS

A capacidade geral de direito privado de que gozam as pessoas colectivas autárquicas tem certos limites que a lei consagra. Na realidade as Autarquias não podem participar nas relações jurídico-privadas que pressupõem a personalidade individual, como p. ex. testar, casar ou exercer o poder paternal. Isto mesmo refere o n.º 2 do art. 160.º do Código Civil ao excluir da capacidade de direito privado das pessoas colectivas «os direitos e obrigações ... inseparáveis da personalidade singular».

Outras restrições legais existem cuja razão de ser se filia numa tentativa de resguardar a gestão económica das pessoas colectivas, incluindo as autárquicas. Se, nos termos do n.º 1 do art. 161.º do Código Civil elas podem «adquirir livremente bens imóveis a título gratuito», não podem contudo aceitar heranças se não a benefício de inventário (5).

No âmbito da gestão económica das pessoas colectivas a restrição legal de maior importância é contudo a do n.º 2 do art. 161.º do Código Civil, nos termos do qual «a aquisição de imóveis a título oneroso bem como a sua alienação ou oneração a qualquer título» carece de autorização do Governo, sob pena de nulidade. A lei cria uma *condictio juris* (a autorização) para o pleno exercício da competência das pessoas colectivas visando impedir uma gestão irracional ou perdulária do património destas por parte dos seus órgãos.

(5) Veja-se p. ex. a al. n) do art. 17.º da Lei 79/77 de 25 de Outubro.

Pode levantar-se contudo a questão de saber se a regra do n.º 2 do referido art. 161.º é aplicável às pessoas colectivas autárquicas, sendo-o sem dúvida às restantes pessoas colectivas (6). O que nos leva a pôr deste modo a questão é o alcance do princípio da descentralização administrativa, a que já se aludiu, pois já se sabe que o conteúdo deste princípio implica a exclusão de formas de tutela correctiva sobre as deliberações dos órgãos autárquicos, através de uma autorização governamental, sempre exterior à vontade desses órgãos, sendo a liberdade de gestão autárquica a regra deste domínio.

Nestas condições não temos dúvidas em advogar uma interpretação restritiva do n.º 2 do art. 161.º do Código Civil, excluindo da sua esfera de aplicação as pessoas colectivas autárquicas, em homenagem ao alcance do princípio constitucional da descentralização administrativa, cujo conteúdo útil seria de outra forma arredado. A aplicabilidade do aludido n.º 2 seria assim inconstitucional, face ao texto de 1976.

Pode pois concluir-se que, à semelhança da iniciativa económica autárquica, a gestão (económica) das Autarquias se reger por um princípio de liberdade.

5 - A PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL DA AUTONOMIA AUTÁRQUICA

Como nota final frise-se que a alargada competência autárquica que pressupõe a consagração do princípio de descentralização administrativa, não pode ficar à face da nossa ordem jurídica, pelo menos para lá de certos limites, à mercê dos humores do legislador ordinário, pois que se trata de um princípio consagrado pela Constituição (art. 239.º, como já foi referido) e que é inclusivamente insusceptível de ser ignorado numa posterior revisão constitucional, por força da alínea o) do art. 290.º da Constituição. O legislador ordinário nunca poderá desvalorizar o conteúdo mínimo, verdadeiramente a ideia-força da autonomia administrativa, da ideia de «autarquia».

Significa isto que a autonomia autárquica é considerada pela Constituição como uma condicionante, um elemento essencial do Estado-de-Direito Democrático cuja noção se tornaria assim dependente de uma certa concepção (política) da democracia representativa. Por outro lado, a noção de autonomia autárquica (passe a redundância desta expressão, aqui só utilizada por ser expressiva) que a Constituição consagra não se reduz também a um simples expediente de técnica jurídica apto a resolver questões de repartição de poderes entre o Estado e a Administração Local. A elevação do princípio da descentralização administrativa a princípio constitucional, deixando de estar na inteira dependência do legislador ordinário, significa a consagração de um complexo de valores constitucionais que orientará as tomadas de posição do legislador ordinário. Ao mesmo tempo a consagração constitucional deste princípio revela que o legislador considerou a divisão dos Poderes como sendo também um problema de divisão territorial dos Poderes, pelo que as Autarquias Locais se configuram como verdadeiro Poder Local, expressão

(6) Excepção feita para as pessoas colectivas eclesiásticas católicas, como o demonstrou Barbosa de Melo. Vide As pessoas colectivas eclesiásticas católicas e o artigo 161.º do Código Civil, pág. 14 e segs., tendo em atenção o regime jurídico da primeira parte do art. IV da Concordata.

feliz que a Constituição consagra. Conclui-se assim que a estrutura do Poder Político que a Constituição adopta tem carácter pluralista, não se limitando ao âmbito da Administração Central.

Sendo a descentralização administrativa, em suma, elemento identificador do conceito de Estado-de-Direito, é, com certeza também elemento de primeira importância na identificação da estrutura do Poder Político que a Constituição de 1976 consagra e consequentemente na identificação de uma certa ideia de Estado que lhe subjaz e a fundamenta.

A adopção do aludido princípio da descentralização permite contudo ao legislador ordinário consagrar um regime de autonomia local de maiores ou menores dimensões; este comando constitucional não força o legislador ordinário (para quem aliás remete) a uma posição maximalista a este respeito, antes lhe concede poderes para o consagrar em maior ou menor amplitude. O que a Constituição lhe assinala é, isso sim, um limite mínimo à sua liberdade de acção, dentro de uma óptica de uma espécie de auto-defesa do princípio da descentralização. Nesta perspectiva seria inconstitucional a lei ordinária que sob qualquer pretexto, transformasse a Administração Autárquica em administração mediata do Estado, negando o conceito constitucional de Poder Local.

É por esta razão que a interpretação de um texto como o da Constituição de 1976 subentende uma robusta preparação de princípios, de modo a evitar que o intérprete perca o norte ao deparar com as noções (teóricas) a que constantemente faz apelo. Para essa finalidade pretende contribuir este estudo.

BIBLIOGRAFIA

- ANDRADE, Manuel - *Capacidade Civil das Pessoas Colectivas*. Revista de Legislação e Jurisprudência», Coimbra, ano 83, n.º 2 939, 15 Novembro, 1950, pag. 208 e segs..
- ARCE MONZON, Luis - *Atribuciones de los Órganos Municipales*. «Revista de Estudios de la Vida Local», Madrid, vol. 23, 1964, pag. 845 e segs..
- AUBY, Jean Marie; DUCAS-ADER, Robert - *Institutions Administratives*. Paris, Dally, 1978, pag. 87 e segs..
- BOQUERA OLIVER, José Maria - *Determinacion de la Competência de las Entidades Locales*. «Revista de Estudios de la Vida Social», Madrid, ano 25, n.º 146, 1966, pag. 888.
- CAETANO, Marcelo - *Aspectos Institucionais do Fomento Regional - A Função dos Municípios*. «O Direito», Lisboa, ano 99, 1967, pag. 293 e segs..
- CAETANO, Marcelo - *Manual de Direito Administrativo*. 9.ª ed., vol. 1.ª, Lisboa, 1970, pag. 206 e segs..
- CORREIA, Fernando Alves - *Associação de Municípios no quadro das formas jurídicas de Cooperação Intermunicipal*. «Associação de Municípios», Coimbra, 1981, em especial a nota 5
- DEBBASCH, Charles - *Institutions Administratives*. 3.ª ed., Paris, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1975, pag. 65 e segs.
- *Dicionário Jurídico da Administração Pública*, vol. 3, Coimbra, Atlântida Editora, nas aberturas, capacidade administrativa, competência.
- *Enciclopédia del Diritto*, vol. 8, Giuffrè-Editore, 1964, na abertura, competência.
- GARRIDO FALLA, Fernando - *Administracion Indirecta del Estado y Descentralizacion Funcional*. «Revista de Estudios de la Vida Local», Madrid, vol. 38, 1979, pag. 16 e segs..

- LARA POLL, Juan António - *La Ley Especial de Madrid y los Problemas de la Competencia Municipal*. «Revista de Estudios de la Vida Local», Madrid, vol. 22, n.º 128, 1963.
- LIMA, António Pedrosa Pires de - *A Tutela Administrativa nas Autarquias Locais*. Anadia, 1940, pag. 55 e segs. .
- LOURENÇO, João - *Contributo para uma Análise do Conceito de Descentralização*. «Direito Administrativo», Coimbra, ano 1.º, n.º 4, Julho-Agosto 1980.
- MACHADO, Baptista - *Participação e Descentralização*. «Revista de Direito e Estudos Sociais», Coimbra, ano 22, n.º 1, 2, 3 e 4, Jan.-Dez. 1975, pag. 6 e segs. .
- MELO, A. Barbosa de - *As Pessoas Colectivas Eclesiásticas Católicas e o artigo 161 do Código Civil*. Coimbra, Atlântida Editora, 1970, pag. 14 e segs. .
- MIRANDA, Jorge - *O Conceito de Poder Local*. «Estudos sobre a Constituição», Lisboa, 1.º vol., 1977, pag. 317 e segs. .
- MIRANDA, Jorge - *A Constituição de 1976, formação, estrutura, princípios fundamentais*. Lisboa, 1978, pag. 451 e segs. .
- RAMON FERNANDEZ, Tomás - *El Sistema de Distribucion de Competências entre el Estado y las Comunidades Autonomas*. «Revista de Estudios de la Vida Local», Madrid, ano 38, n.º 201, Jan.-Março 1979, pag. 16 e segs. .
- ROVIRA MOLA, Alberto - *Perspectivas de un Ordenamiento Financiero e Tributário para las Formas Asociativas Locales*. «Revista de Estudios de la Vida Local», Madrid, ano 35, 1976, pag. 78 e segs. .
- SCHNUR, Roman - *La Reforma de la Administracion Local en Alemania*. «Documentacion Administrativa», Madrid, n.º 111, 1967, pag. 27 e segs. .
- WOLFF, Hans J. ; BACHOFF, Oho - *Verwaltungsrecht*. 9.ª ed., n.º 1, Munique, 1974, pag. 343.
- ZANOBINI, Guido - *L'Amministrazione Locale*. 3.ª ed., Padova, 1936, pag. 137 e segs. .

SUMMARY

The Author endeavours to know as far the local autarchis are concerned with the common law in the continental law systems, specially the portuguese one. The portuguese constitution is indeed very liberal in this matter, and according to it we have to interpretate the legislative rules in such a way that the widest capacity of using the common law by the local autarchis is devolved to them, with only a few exceptions.

This is the best way for the local autarchis to carry on the constitutional economical and social aims, thus devolving them the most complet approach to the common law.

This was our plan and intention.

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL DESEQUILIBRADO EM PORTUGAL
SITUAÇÃO ACTUAL E IMPACTO PROVÁVEL DA ADEÇÃO À C.E.E. (★)**

Por:

J.R. Lewis (★★)

A.M. Williams (★★★)

(★) Apresentado na sessão «Regional Imbalance and growth in the enlarged E.C.» do XXI Congresso Europeu da Regional Science Association, Barcelona, 26 de Agosto, 1981. Gostaríamos de agradecer à Comissão Europeia e ao Governo Português pela sua ajuda e ao Dr. Manuel Porto pelos seus comentários sobre uma primeira versão deste artigo.

(★★) Departamento de Geografia da Universidade de Durham, Inglaterra.

(★★★) Departamento de Geografia da Universidade de Exeter, Inglaterra.

Negociando Portugal a adesão às Comunidades Europeias (C.E.E.), em princípio em Janeiro de 1984, trava-se uma discussão generalizada sobre as implicações económicas de integração, quer para as Comunidades quer para o candidato. Um tema daí decorrente é o efeito da adesão sobre as diferenças regionais em Portugal que, conforme considera a própria Comissão (Commission of the European Communities, 1978), poderão vir a ser exacerbadas.

«... existem consideráveis desequilíbrios regionais que se podem agravar e conduzir a uma excessiva concentração de população e actividades em certas zonas específicas, impedindo o desenvolvimento do resto do País. Isto pode tornar mais difícil remediar as fraquezas estruturais e manter uma satisfatória taxa de crescimento».

Neste artigo argumentaremos que este facto é provável mas de forma alguma inevitável. A entrada para a C.E.E. proporcionará novas oportunidades económicas para os agricultores e industriais do interior e aumentará a ajuda financeira a projectos de desenvolvimento bem definidos. É essencial que estas possibilidades sejam apreciadas e implementadas.

De modo a compreender as implicações da adesão, é necessário em primeiro lugar estar conscientes de como a actual disparidade regional surgiu na economia portuguesa e de como este processo de adesão pode aumentar os desequilíbrios regionais. O quadro para a análise é fornecido pelo conceito de divisão espacial do trabalho (Lipietz 1980; Massey 1979), aplicado aos principais sectores da economia nacional no contexto da mudança de posição do país na divisão internacional do trabalho. O artigo considera apenas o Continente, uma vez que as Ilhas defrontarão desafios muito diferentes — e muito sérios — requerendo uma análise separada.

Para desenvolver este tema, o artigo está dividido em quatro partes: a mudança de posição de Portugal na economia mundial entre 1950-1980; o processo de desenvolvimento regional desigual no mesmo período; a determinação do impacto da adesão à C.E.E. relativamente ao papel de Portugal no mundo económico; e finalmente as modificações que podem ocorrer nas diferenças regionais.

Considerando as implicações da adesão, nas últimas duas partes, far-se-à uma tentativa de distinção entre os efeitos imediatos do impacto da adesão e os efeitos de mais longo prazo, de índole estrutural — chamados frequentemente efeitos *estáticos* e *dinâmicos*, respectivamente (e.g. da Silva Ferreira 1978).

É claro que os detalhes destes efeitos dependerão dos termos exactos do período de transição até Portugal se tornar membro de pleno direito, sendo importante ter presente que a própria C.E.E. está em mudança, de modo que previsões acerca da sua estrutura e políticas no futuro devem ser tratadas com cautela.

1. PORTUGAL NO MUNDO ECONÓMICO

O crescimento económico em Portugal foi relativamente lento no início do século XX, mas depois de 1945 houve uma grande aceleração, quando as políticas governamentais passaram a encorajar a indústria nacional. Como resultado, foi alcançada nos anos 50 (da Costa 1975) uma taxa de crescimento anual média de 4,5% e verificou-se uma transferência dentro da economia, do sector primário para o secundário. A partir dos fins dos anos 50 ocorreram outras mudanças: as indústrias básicas, tais como as químicas e as metalúrgicas de base, estabeleceram-se para servir o mercado interno; indústrias tradicionais, tais como os têxteis, começaram a exportar para o mercado mundial (gozando de uma vantagem comparativa baseada em mão-de-obra barata); e indústrias «novas» com uma componente de trabalho intensivo, tais como as de engenharia eléctrica e de produtos electrónicos, estabeleceram-se para exportar para o resto da Europa e para a América do Norte (Backlanoff 1979). O crescimento das receitas turísticas e das remessas dos emigrantes também fez progredir a economia. Estes desenvolvimentos resultaram numa taxa de crescimento anual do P.I.B. (Produto Interno Bruto) superior a 6% nos anos 60.

Este período relativamente pequeno de crescimento estagnou nos anos 70 devido, a um certo número de acontecimentos. Em primeiro lugar, o aumento do preço do petróleo em 1973, que afectou Portugal de uma forma bastante dura, e, pouco depois, a revolução de Abril de 1974 que terminou com o regime cooperativista militar de Salazar/Caetano mas também desorganizou a produção. A produção industrial desorganizou-se quando se deram mudanças institucionais, tais como o estabelecimento de sindicatos, enquanto a produção agrícola foi afectada pelo movimento da reforma agrária e colectivação da terra no Alentejo (abrangendo aproximadamente 20% de toda a terra cultivada desta região). A descolonização em 1975 causou mais dificuldades económicas, directamente através da perda dos mercados coloniais consumidores e de matérias primas, e indirectamente através da necessidade de integrar cerca de 750 000 retornados, numa população de apenas 8,5 milhões de habitantes. O agravamento da recessão mundial, particularmente em produtos tais como navios e têxteis, que dominou o crescimento nos anos 60, causou ainda mais problemas para a economia portuguesa (Holland 1979). Além disso, diminuiu a procura de mão-de-obra portuguesa no estrangeiro tendo como resultado a diminuição da emigração. De forma concomitante, estes acontecimentos conduziram a uma queda calamitosa do Produto Interno Bruto, a taxas elevadas de inflação e a dificuldades sérias na balança dos pagamentos. Subsequentemente, o programa de estabilização (na realidade, medidas de austeridade impostas pelo FMI) recuperou as taxas de crescimento de 6% e 4% em 1977 e 1978, respectivamente, reduzindo também a inflação

e o défice da balança dos pagamentos (Macedo 1980). O maior desenvolvimento industrial neste período foi de expansão de alguns sectores básicos de produção, especialmente do ferro e aço no Seixal e da petro-química em Sines, como meio de substituição das importações (Esser e al 1980).

A agricultura não foi muito afectada pelos acontecimentos nestes dois períodos (apenas uma redução nos níveis de emprego) e, de facto, a produção estagnou (de Freitas et al 1976). Segundo uma estimativa, a contribuição da agricultura para o crescimento baixou de 22,6% em 1940-50 para 3,9% em 1960-70 e teve uma contribuição negativa de -4,8% em 1970-80 (de Lobão 1979).

Podemos dizer, assim, que durante os últimos 30 anos a economia portuguesa passou por duas fases. Na primeira, o crescimento de 'novas' indústrias e a expansão das indústrias tradicionais levaram a uma maior integração de Portugal nas economias dos países industriais mais avançados. O seu papel no processo de exportação de matérias-primas nacionais e coloniais manteve-se, enquanto também se tornou numa base 'off-shore', em estádios mais trabalho-intensivos, de cadeias de produção possuídas ou controladas por companhias estrangeiras. Esta última relação foi reforçada mais tarde quer pela emigração de mão-de-obra portuguesa para trabalhar em estádios de produção diferentes ou semelhantes, em economias avançadas, quer pelo desenvolvimento do turismo. Na segunda fase, esta transferência foi intensificada pela perturbação das relações de Portugal com as colónias, depois da revolução de 1974. Foram acontecimentos que, juntamente com o desenvolvimento da economia mundial (em relação à qual a economia nacional se tornou muito mais susceptível), conduziram a um período de crescimento incerto, do qual Portugal só se libertou a partir do fim dos anos 70. Esta mudança do papel de Portugal dentro da divisão internacional do trabalho pode ser ilustrada ainda através da referência a tendências no comércio, no investimento e na emigração durante este período.

1.1. Comércio

A mudança de composição e a abertura da economia portuguesa, revelam-se no perfil da balança dos pagamentos durante o período de 1960-77 (ver o quadro 1). O aumento das importações (de bens de consumo e de produção) foi consideravelmente maior do que o das exportações, de modo que estas passaram a cobrir uma percentagem decrescente dos custos das primeiras. Isto é já evidente nos anos 60 (quando a percentagem desce de 71,2 para 67,2%) mas é grandemente exacerbado nos anos 70, quando os salários reais aumentaram, fazendo aumentar as importações, enquanto as exportações baixavam como consequência da desorganização da produção (e havia um desvio das exportações para o consumo doméstico). Em parte, o défice comercial foi coberto pelo crescimento das receitas do turismo e das remessas dos emigrantes (equivalentes a cerca de 2/3 do valor das exportações em 1973), que todavia decresceram também nos anos 70; houve uma queda de cerca de 10 pontos na quota das receitas do Turismo, enquanto os recursos dos emigrantes desceram também nos meados dos anos 70 (Stahl 1979). Em

1979 a balança dos pagamentos melhorou consideravelmente, de tal modo que o défice de 1 500 milhões de dólares de 1977 se transformou num excesso de 100 milhões de dólares.

A mudança do papel de Portugal na economia internacional também se revelou na distribuição do seu comércio externo (ver quadro 2). A percentagem das importações dos países da Europa Ocidental continuou mais ou menos constante, mas houve um crescimento sustentado na percentagem das exportações para essa região, de 43,2% em 1960 para 68,9% em 1977. Dentro da região, a C.E.E. contou como parcela dominante do seu comércio, através do alargamento da Comunidade e através da expansão do comércio para estados individuais. Outro aspecto do comércio com a Europa Ocidental, que deve ser notado, é a pequena proporção de importações e de exportações para e da vizinha Espanha, um ponto que deve ter relevância numa discussão posterior das implicações da adesão. Os aspectos característicos ligados ao comércio com os países da Europa Ocidental são o crescimento das importações dos E.U.A., Médio Oriente e 'outros' (nomeadamente Canadá e Japão) e o declínio das exportações para os E.U.A.. Finalmente, houve um declínio substancial nas exportações e importações destinadas e provindas da anterior 'zona escudo' — constituída pelas ex-colónias. A descida mais dramática ocorreu entre 1973 e 1977 mas uma mudança significativa tinha ocorrido já entre 1970 e 1973, especialmente nas exportações.

1.2. *Investimento*

A revolução de Abril de 1974 foi em grande medida precipitada pelo falhanço do Estado na resolução das guerras coloniais. Estas tinham-se tornado num peso substancial na economia, durante os anos 60, quer em termos do trabalho recrutado pelas forças armadas, quer como escoadouro dos gastos do Estado. Como consequência, o Estado foi incapaz de manter os seus níveis de investimento na indústria e em infraestruturas pelo que, para se manter o crescimento económico, a economia foi aberta ao investimento estrangeiro. Neste contexto, duas datas significativas, foram 1961, quando Portugal se juntou à EFTA, e 1965, quando uma nova lei de investimentos isentou as transferências de capitais e de lucros (Backlanoff 1979).

O investimento estrangeiro tem sido destinado principalmente ao sector industrial, cerca de 42% em 1977/78 (Macedo 1980), seguindo-se o comércio e o turismo. Mas dentro da indústria a distribuição do investimento estrangeiro (equivalente a 1/6 do investimento total) foi desigual (ver quadro 3), como seria de esperar do padrão do desenvolvimento económico nacional referido atrás. Os maiores níveis foram atingidos na engenharia eléctrica, nos transportes, na química e no equipamento não eléctrico, ou seja, em novas indústrias, trabalho-intensivas, de montagem e de componentes, e nas indústrias novas capital-intensivas, que foram as indústrias de maior crescimento nos anos 60 e 70. Em contrapartida, as indústrias tradicionais trabalho-intensivas, tais como as têxteis, da madeira e da cortiça, tiveram baixos níveis de investimento estrangeiro. A maior parte do investimento estrangeiro era originário da Europa Ocidental, com 50% vindo da C.E.E. em 1978 (ver quadro 4). A outra parte importante de investimento estrangeiro, contando com aproximadamente 1/5 do total, foi dos Estados Unidos da América.

O padrão do investimento estrangeiro indica a dependência de pelo menos algumas partes da economia portuguesa em relação à Europa Ocidental, em especial em relação à C.E.E.. Esta relação é também evidente no padrão de tecnologia importada que acompanhou frequentemente o investimento estrangeiro. Uma análise dos 326 maiores contratos feitos por firmas portuguesas para aquisição de tecnologia estrangeira (ver quadro 5) mostra que 2/3 desses contratos foram com companhias dos estados membros da C.E.E., sendo mais de 4/5 dos países da Europa Ocidental. A maior parte dos restantes contratos foram com os Estados Unidos. Mas a C.E.E. foi, pois, a maior fonte tanto de investimento estrangeiro como de transferência de tecnologia para a indústria portuguesa.

1.3. *Emigração*

A emigração dá a terceira medida da mudança de posição de Portugal na divisão internacional do trabalho. A emigração legal de Portugal para alguns destinos seleccionados, entre 1961 e 1975, está sintetizada no quadro 6. Este mostra que houve um aumento substancial de emigração especialmente nos anos de 1961 e 1965, quando a emigração quadruplicou. Trata-se todavia de dados que subavaliam muito o nível verdadeiro, uma vez que houve uma emigração clandestina substancial, especialmente para a França. Anido e Freire (1978) calculam no seu ponto máximo, em finais dos anos 60, o nível real da emigração foi de 143000 por ano. A juntar a este aumento geral, houve também uma mudança no destino dos emigrantes. Tradicionalmente, e mesmo ainda em 1961, a maior parte da emigração era para a América do Sul (especialmente o Brasil), mas a partir dos anos 60 a Europa (principalmente a França) passou a ser o destino principal. As mudanças no nível e no destino dos emigrantes foram em parte consequência do desejo de fugir à incorporação militar, mas foram fundamentalmente respostas (o que aconteceu também noutros países do Sul da Europa) do rápido crescimento da procura de mão-de-obra pelas economias mais avançadas dos países da Europa Ocidental.

A consequente distribuição dos emigrantes nos países de destino na Europa Ocidental é mostrada no quadro 7. Em 1976 calcula-se que meio milhão de trabalhadores portugueses residiam em países europeus, representando talvez 1/4 da força de trabalho do País. Apesar de outros países do Sul da Europa terem maiores representações nos países de destino, a emigração de Portugal, país com uma pequena população, representa uma maior fracção em relação à totalidade dos seus nacionais. A maior parte dos emigrantes portugueses estão em França, onde são o maior grupo de estrangeiros, sendo a Alemanha Ocidental o outro único destino importante.

O impacto económico da emigração pode ser analisado apenas superficialmente neste artigo, mas trata-se de tema já largamente tratado em outros locais (por exemplo, Almeida e Barreto 1974; Anido e Freire 1978; Lewis e Williams 1981). Por um lado, os emigrantes tendem a ser dentro da população os elementos com mais experiência e educação, jovens e do sexo masculino; a emigração representa por consequência, no seu conjunto, um escoamento do potencial económico de Portugal. Por outro lado, os emigrantes são fontes de receita e isto é particularmente importante neste caso, dada a tendência dos portugueses para economizar e remeter as suas economias (Granier e Marciano 1975). Os níveis de remessas dos emigrantes para Portugal estão sintetizados

no quadro 8 e deverão ser considerados como estimativas mínimas, dada a taxa substancial provável de remessas não oficiais (Porto 1977). Existiu um considerável aumento das remessas e em menos de 20 anos elas cresceram mais de 60 vezes. Mesmo deflacionando devidamente estes valores, trata-se de um crescimento de grande monta, que deu um contributo substancial para cobrir o défice da balança comercial: em alguns anos nos princípios de 70, as remessas excederam mesmo este défice.

Em meados de 70, no entanto, houve uma significativa mudança no modelo de emigração, com as implicações económicas correspondentes. Assim, depois de 1974 houve uma redução no nível de emigração e uma reversão para modelos prévios de destino; isto foi, em parte, consequência do regresso dos emigrantes depois da revolução, mas de um modo mais importante consequência da recessão das economias da Europa Ocidental, que conduziu à redução das oportunidades de emprego. Os governos alemão e francês actuaram no sentido de impedir a entrada de mais trabalhadores estrangeiros. Ao mesmo tempo, os emigrantes já no Norte da Europa começaram a regressar em maior número do que previamente, de modo que em meados de 70 a entrada e a saída de emigrantes estava mais ou menos equilibrada (Anido e Freire 1978). Esta redução da emigração, combinada com a desconfiança dos emigrantes relativamente aos acontecimentos políticos em Portugal, em 1975, levaram a uma descida das remessas, mas nos fins de 70 o nível dessas remessas havia sido totalmente restaurado.

O retorno dos emigrantes a Portugal teve uma dimensão adicional por causa da chegada nos 3 anos a seguir a Novembro de 1975 de um número de retornados estimado em 3/4 de milhão. A sua absorção criou problemas especiais para a economia, quer pelo seu número, quer pelo facto de esses retornados chegarem a Lisboa com pouco bens e pouco ou nenhum dinheiro. Nos finais de 70 um grande número pareceu ter conseguido ser integrado com êxito enquanto que a emigração foi reactivada, numa menor escala, especialmente para as Américas e o Médio Oriente.

Em resumo, todos os padrões na emigração, no investimento e no comércio apontam no sentido da integração crescente de Portugal no quadro das relações entre as economias industriais avançadas. O seu papel na divisão internacional do trabalho mudou, transformando-se num exportador de trabalho e de bens intermediários para a Europa, especialmente para os países da C.E.E. . Ao mesmo tempo as ligações tradicionais com as colónias foram enfraquecendo e, finalmente, rompidas nos meados dos anos 70. Estas mesmas mudanças produziram um recuo, mas apenas temporário, na integração económica de Portugal na Europa Ocidental.

1.4. *Adesão à Comunidade Europeia*

Durante as negociações de Portugal para se reunir à C.E.E., foram dadas várias razões de apoio. Foi a revolução, conduzindo a um sistema democrático, que fez de Portugal um membro politicamente aceitável. Ao mesmo tempo, a incerteza das inexperientes instituições democráticas, possibilitou que a adesão fosse pedida com base numa 'democracia de garantia'. Este argumento foi usado quer pelo governo socialista quando pediu a adesão em 1977 quer pela Comissão quando se pronunciou sobre a adesão

(Comissão das Comunidades Europeias 1978). Os empresários têm defendido frequentemente a adesão como forma de assegurarem mercados estrangeiros, enquanto o Primeiro Ministro Balsemão a equacionou como 'acesso à modernidade' (Banco Totta e Açores, 1981). No entanto, tendo em conta as relações económicas delineadas atrás, é claro que Portugal é já de facto membro da C.E.E. e que, tal como acontece com a Espanha e a Grécia.

«... nenhuma alternativa parece viável a não ser a adesão à C.E.E.. Os países candidatos não poderiam possivelmente ficar fora do processo de decisão do seu parceiro comercial principal, dada a importância cimeira das decisões da Comunidade no seu comércio e na sua situação económica» (da Silva Ferreira, 1978).

A adesão à C.E.E. pode ser vista, pois, como uma tentativa para adequar os arranjos políticos aos laços económicos existentes. Isto não é uma mudança nova e abrupta, uma vez que durante os anos 70 foi feito um certo número de tentativas para modificar as relações entre Portugal e a C.E.E. (para um excelente resumo ver Comissão das Comunidades Europeias, 1980). Portugal foi um membro fundador da EFTA, em 1961, mas quando o Reino Unido e Dinamarca a abandonaram, para se juntar à C.E.E., nos princípios de 70, isto significou que 25% dos mercados estrangeiros de Portugal foram transferidos da EFTA para a Comunidade alargada. Portugal assinou em 1972 um acordo de comércio livre com a C.E.E., para assegurar o seu acesso a mercados de bens industriais. Segundo este acordo, as exportações portuguesas de bens industriais deveriam ter livre acesso aos mercados da C.E.E. em 1977, enquanto que as exportações da C.E.E. teriam livre acesso ao mercado português em 1977 ou 1980. Este acordo é semelhante aos acordos de comércio livre de que dispunham os outros membros da mini-EFTA, embora tivesse algumas cláusulas adicionais importantes. Novas indústrias, tais como montagem de veículos, poderiam ser protegidas até 1985 e, tendo em conta a elevada percentagem de produtos agrícolas nas exportações portuguesas, havia salvaguardas alfandegárias para concentrado de tomate, fruta fresca, vegetais e certos vinhos.

Em resposta aos acontecimentos de 1974, a C.E.E. fortaleceu os seus laços com Portugal de três maneiras. Primeiro, em 1975, concedeu uma ajuda financeira de emergência de 5,300 milhões de escudos, principalmente para infraestruturas e indústria. Em segundo lugar, em 1976 foi assinado um protocolo adicional ao acordo de 1972 em que se aboliam os direitos alfandegários comunitários sobre as exportações portuguesas um ano mais cedo (1976), enquanto Portugal poderia adiar a abolição dos seus impostos alfandegários sobre as exportações da C.E.E.. Em terceiro lugar, por um acordo também assinado em 1976, foi concedida uma ajuda de 200 milhões de E.U. (unidades de conta europeias) dos quais 150 milhões foram um empréstimo a juro baixo.

Subsequentemente a 28 de Março de 1977, Portugal deu um novo passo no pedido de adesão formal à C.E.E.. A opinião da Comissão, publicada em Maio de 1978, aconselhava o Conselho de Ministros a aceitá-lo, tendo a decisão deste sido tomada em Junho de 1978. As negociações foram formalmente abertas em Outubro de 1978, tendo começado efectivamente na Primavera de 1979. Em 1981 chegou-se a um acordo sobre os princípios da adesão e começou a segunda fase das negociações, mais detalhadas, dos termos de entrada na C.E.E., pelo menos formalmente (ver Alvares e Fernandes 1980, para um tratamento mais detalhado das relações económicas entre Portugal e a C.E.E. durante este período).

Preparando a adesão antecipada de Portugal, o Banco Europeu de Investimentos pôs à disposição de Portugal um certo número de empréstimos durante 1979 e 1980 para projectos específicos — principalmente infraestruturas, tais como melhoramentos no Porto de Leixões e a expansão da rede eléctrica. Foi também concedida assistência a empresas industriais de grande e média dimensão (para detalhes ver relatórios mensais da *Bolsa* de 1979 e 1980). Países membros da C.E.E., especialmente Alemanha Ocidental têm também dado assistência a obras de infraestruturas, tais como a instalação de parques industriais e o programa de gestão hídrica do Baixo Mondego. Na preparação da adesão foi também incluído um novo calendário, em 1979, quer para o adiamento das reduções de direitos alfandegários sobre os bens da comunidade, quer para a redução para metade das sobretaxas sobre as importações, de 1976. Simultaneamente, reconhecendo as continuadas dificuldades económicas de Portugal, em 1979 a C.E.E. acedeu a que o nosso país beneficiasse até 1985 das quotas de importação usadas para proteger indústrias nascentes (tais como componentes para automóveis).

Neste momento (Agosto de 1981), considerava-se ser Janeiro de 1984 (tanto em Portugal como em Bruxelas) a data provável da adesão. Isto levará à conclusão formal do processo de integração, começado muito mais cedo e intensificado primeiro em meados dos anos 60 e depois em meados dos anos 70.

2. DESENVOLVIMENTO REGIONAL DESEQUILIBRADO

A mudança que se está a operar no papel internacional da economia portuguesa dá-nos a base para a análise do desenvolvimento regional que será objecto deste capítulo, utilizando o conceito de divisão territorial do trabalho, aplicado ao caso português. Como se trata de análise já largamente feita noutra local (Lewis and Williams 1981), apresentaremos aqui apenas uma breve abordagem de alguns dos aspectos mais importantes. Na figura 1 apresentam-se os *distritos*, que constituem a base espacial da análise.

Entre 1950 e 1974 ocorreu uma mudança básica no emprego, em Portugal, do sector primário para o secundário e mais tarde para o terciário. Esta mudança teve um impacto espacial desequilibrado, dependente da divisão territorial do trabalho entre as diferentes regiões do país.

2.1. Sectores Económicos

Durante este período diminuiu o emprego na agricultura, em todas as regiões, mas houve apenas uma melhoria pequena na produtividade, dado que não se deu uma reforma substancial quer nos minifúndios do Norte quer dos latifúndios do Sul (que foram colectivizados em 1975). O interior é naturalmente menos fértil que o litoral enquanto os investimentos em irrigação são de longe em maior número no Norte do Tejo do que no Sul (mais seco). Em conjunto estes e outros factores levaram a um panorama regional em

que a região Noroeste (especialmente Aveiro, Porto e Braga) têm uma agricultura de mão-de-obra intensiva com uma baixa produtividade de trabalho e uma elevada produtividade agrícola, baseada nos minifúndios com um elevado nível de auto-suficiência e vendas relativamente escassas. No Nordeste a produtividade é baixa quer em relação à terra quer em relação ao trabalho. A produção destina-se na sua maior parte ao auto-consumo, com uma importante excepção que é a do vinho. No Sudoeste (especialmente Lisboa e Setúbal) tanto a produtividade da terra como a do trabalho são elevadas e há uma agricultura organizada em função do mercado. No Sudeste (Alentejo) a produtividade da terra é baixa mas a do trabalho é elevada, sendo a produção de monocultura e orientada para a comercialização.

No sector industrial há uma divisão territorial do trabalho tripartida, reflectindo alterações na divisão internacional do trabalho. No Noroeste há uma forma espacialmente difusa de industrialização, conjugando indústrias tradicionais com novas indústrias de mão-de-obra intensiva, utilizando mercados de trabalho localizados, nos pontos de maior densidade populacional mais dispersos pela região. No Sudoeste há uma maior concentração de empresas de maior dimensão e de mais elevada capital-intensividade, incluindo indústrias metalúrgicas de base e empresas 'novas' intensivas em mão-de-obra. O investimento estrangeiro desempenha um importante papel em ambas as regiões. O Interior quer a Norte quer a Sul é relativamente pouco industrializado, com algumas excepções locais importantes, tais como os têxteis na Covilhã. As indústrias no interior são na sua maior parte dos tipos tradicionais mão-de-obra intensivos, com empresas pequenas e com uma componente diminuta de investimento estrangeiro. Esta divisão territorial de produtos e da produção pode ser explicada em termos de acessibilidade à matéria-prima importada através dos portos do litoral; a concentração do mercado nacional no Oeste (2/3 da população vive na faixa entre Braga e Setúbal); o maior acesso aos mercados de exportação a partir do litoral e a existência aí de um mercado de trabalho vasto e diversificado, especialmente à volta do Porto e de Lisboa. O investimento público tem também ajudado a intensificar esta situação, directa e indirectamente; os efeitos directos são exemplificados pela concentração de investimentos em empresas públicas de Lisboa, Porto e Setúbal; os efeitos indirectos incluem o investimento em infraestruturas, tais como estradas e o polo de crescimento da indústria petrolífera e petroquímica em Sines, que tem contribuído para aumentar as vantagens comparativas do Litoral.

No sector terciário há uma divisão territorial do trabalho ainda mais simples. O emprego nos sectores público e privado está concentrado em Lisboa e em menor medida no Porto, enquanto em todos os outros distritos o nível de emprego é relativamente baixo. A importância da exportação, a localização das sedes das companhias portuguesas e multinacionais em Lisboa, com melhores meios de comunicação, e a natureza centralizada da administração pública contribuem altamente para esta situação. A concentração do emprego em serviços no sector do Turismo em Lisboa e Faro são elementos que igualmente reforçam a situação.

2.2. O emprego regional, produção e aspectos recentes do desenvolvimento

A divisão territorial do trabalho, acima descrita, deu origem a perfis regionais distintos no emprego e na produção. O Produto Interno Bruto per capita (ver Fig. 2) era consideravelmente mais elevado no Litoral do que no Interior, com valores de «ponta» no Porto, em Lisboa e em Setúbal. Isto está ligado aos padrões sectoriais de emprego regional (ver Fig. 3) mostrando que em 1970 o emprego no sector industrial era relativamente importante no Noroeste (aproximadamente 50% em Aveiro, Porto e Braga) e no Sudoeste, enquanto o emprego no sector de serviços ultrapassava 30% apenas no Porto e em Lisboa (com um máximo de 60%). Como, quer o crescimento quer os rendimentos foram mais elevados nestes dois sectores, torna-se mais fácil explicar os níveis mais elevados do P.I.B. e a concentração do crescimento no litoral. Em contrapartida, a agricultura domina o interior, com percentagens entre 50% e 75% do emprego dos distritos aí localizados. Tendo-se referido já anteriormente, a estagnação do sector agrícola, não constituem surpresa os baixos níveis do P.I.B. e de crescimento nesta região.

Os padrões regionais delineados foram estabelecidos definitivamente na década de 60, como resulta claramente dos dados de 1970 utilizados para os descrever. A organização regional da produção deverá ter influenciado fortemente o desenvolvimento nos anos 70. Infelizmente ainda não há dados que permitam uma avaliação sistemática de como as posteriores alterações do papel português na divisão internacional do trabalho no anos 70 afectaram o emprego regional e a produção. Contudo, podem-se obter algumas indicações sobre essas tendências através do exame da distribuição do investimento em novo capital industrial (ver Fig. 4) e na formação de capital fixo *per capita* de 1971 a 79 (ver Fig. 5). Os dados de base para ambos são dados pelo registo, feito no Ministério da Indústria e Tecnologia, de novos investimentos. Trata-se de dados *per capita*, ajustados de forma a permitir que, tendo em conta o reinvestimento e o registo diferencial entre distritos, possa ser feita uma estimativa de formação de capital fixo industrial. É evidente a concentração do novo investimento ao longo da costa (apesar do peso indevido de projectos isolados em distritos como Castelo Branco e Faro).

A formação de capital fixo revela um padrão semelhante, ocorrendo a maior percentagem em Setúbal e apresentando todos os outros distritos do litoral níveis acima da média. Pelo contrário, todos os distritos do interior apresentam uma percentagem abaixo da média. Isto sugere-nos que nos anos 70 o modelo existente de desenvolvimento regional desequilibrado foi intensificado. Esta situação corresponde precisamente ao resultado esperado, dado o posterior investimento estrangeiro em Portugal na produção de componentes, tais como barras de silicone (Porto-Texas Instruments) e componentes automóveis (Aveiro-Renault), bem como ainda o investimento nacional continuado no ferro e no aço (Siderurgia do Seixal) e na refinação do petróleo (Petrogal e Sines).

2.3. População e Emigração

As mudanças económicas mencionadas foram acompanhadas de mudanças substanciais na população regional. Entre 1960 e 1970 só cinco distritos — Porto, Aveiro, Braga, Lisboa e Setúbal - tiveram aumento de população e houve diminuição, a uma taxa média anual de 1%, em todos os distritos do Interior. Os efeitos cumulativos em alguns dos distritos do Noroeste ocasionaram diminuição populacional de 20% ou mais.

Nestas alterações verificaram-se três aspectos — a diminuição natural (Nazareth 1975), as migrações internas do interior para o litoral (Ferrão 1979) e a emigração. Esta última é a mais importante no contexto da presente comunicação, apresentando-se as taxas de emigração para 1960 - 1975 na Figura 6. Ao contrário das migrações internas, a emigração não tem um modelo simples de Este ou Oeste. As taxas mais elevadas de emigração verificaram-se no Norte, com valores mais altos no interior, especialmente em Vila Real e Bragança (para uma análise a nível de concelhos ver Lewis and Williams 1981 a)). Foi no Alentejo que se verificaram as taxas mais baixas de emigração, apesar de se ter dado uma diminuição substancial de população.

A fuga de mão-de-obra que serviu directamente as economias da Europa do Norte teve implicações na economia regional do Norte e especialmente do Nordeste. Os efeitos foram altamente negativos, pois a emigração levou a um abandono de terrenos agrícolas, a uma maior percentagem de trabalho feminino, ao envelhecimento da população agrícola, à perda do já escasso número de operários especializados no interior e a uma sangria de potencial inovativo (ver Ferreira 1976; Callier 1966). Os únicos efeitos positivos foram provavelmente as remessas dos emigrantes. Não há dados disponíveis das remessas das poupanças dos emigrantes por região, no entanto, estabelecendo uma relação directa entre a residência de origem dos emigrantes e uma taxa constante de remessa, podem ser obtidas algumas estimativas úteis (ver quadro 9), que podem ser depois comparadas com o produto industrial bruto dos distritos e os impostos neles cobrados (Porto, 1977). Estes números, mostram o contributo potencial que as remessas poderiam dar para o desenvolvimento, equivalendo a metade do produto industrial de algumas regiões, especialmente no Nordeste, e excedem os impostos cobrados na maior parte dos distritos. No entanto, deve ser dado ênfase à contribuição potencial e não à actual, dado que os elementos disponíveis (e.g. Arroteia 1980, Trindade 1976, Trindade 1980) sugerem que a maior parte das remessas é investida em actividades não produtivas, especialmente na construção de habitação. Mesmo as poupanças que são investidas em actividades económicas tendem a ser aplicadas em serviços, tais como bares e cafés, mais do que nos sectores potencialmente mais úteis, a agricultura e a indústria.

Do mesmo modo podem-se tirar conclusões sobre o impacto na economia do retorno dos emigrantes nos fins de 1970. Novamente, as poupanças parece terem sido investidas em actividades não produtivas, uma vez que há poucas novas empresas no nordeste. A qualificação dos emigrantes é raramente uma vantagem no ambiente económico das áreas onde habitam, e há poucas indicações no sentido de eles proporsionarem

um impacto de inovação. A distribuição dos retornados é melhor documentada, mostrando a Figura 7 a sua localização em 1977. As taxas mais elevadas de fixação per capita, (relativamente ao total da população do distrito) são no Nordeste (as áreas de origem de muitos) e Lisboa (o ponto inicial de retorno). O Governo Central canalizou através do *Instituto de Apoio para Retorno dos Nacionais IARN* consideráveis fundos. Uma análise da utilização desses fundos indica que uma grande proporção foi utilizada em actividades produtivas (Lewis e Williams 1981 a)). Isto mostra que as remessas podem ser usadas para promover o desenvolvimento, desde que seja dado o contexto institucional correcto. Planos que estão em curso para estabelecer Sociedades de Desenvolvimento Regional, como modo de atrair as remessas de emigrantes, podem levar de futuro, pois, a que seja dado um uso mais racional a essas poupanças.

2.4. Mudanças da População em 1970-81

A publicação das estimativas provisórias da população através do censo de 1981, em Julho, permite que se façam estimativas de mudança na década anterior (fonte, *Resultados Preliminares Censo 1981*). As mudanças nos distritos, constantes da Figura 8, mostram que os maiores aumentos foram em Setúbal e em Lisboa (37% e 29% respectivamente), e que houve um grande aumento no Porto, Faro, Aveiro, Braga e Leiria. Como consequência, a parte da população total da faixa Litoral entre Braga e Setúbal aumentou de 65.5 para 69.4%. Em contraste, a maior parte do interior teve baixas taxas de crescimento, e Beja, Castelo Branco, Guarda, Portalegre e Vila Real tiveram diminuição de população. Portanto, à escala do distrito, a diferenciação regional entre o litoral e o interior, que foi observada em 1960-74, continuou e talvez tenha sido intensificada nos anos 70, apesar da influência do retorno dos emigrantes e retornados. Estas mudanças demográficas reforçaram muito o panorama apresentado pelos dados económicos analisados anteriormente. Esta redistribuição de população actuou para reforçar as já consideráveis vantagens de mercado do litoral, como se revela no mapa da população potencial em 1970 (ver Fig. 9), acentuando ainda mais as vantagens comparativas desta zona nos anos 80.

O quadro exposto até agora, tem que ser modificado de algum modo, se forem examinadas com mais detalhe as mudanças na distribuição da população a nível de *concelho* (ver Fig. 10). Estes dados clarificam em parte o nosso resumo anterior, pois fazem a distinção entre o maior crescimento polarizado da população no Sudoeste e um crescimento mais disperso no Noroeste. As taxas de crescimento da população no Sudoeste declinam rapidamente fora de Lisboa, mas há taxas máximas no Seixal, com 138,1%, e em Oeiras, com 105,0%. No interior há áreas muito espalhadas de declínio de população, mas há excepções, e teve aumentos a maior parte dos *concelhos* mais populosos (os que são *sedes* ou têm mais de 6000 habitantes). Incluem-se assim, áreas à volta dos *concelhos* da Guarda (investimento Renault), Portalegre (investimento da I.C.I.), Mangualde (Citroen) e Mirandela (crescimento das agro-indústrias). Existem, entretanto, no interior importantes áreas de crescimento, que levam a pensar que são possíveis desenvolvimentos futuros em algumas áreas.

2.5. Política Regional

Os desequilíbrios regionais já esboçados podem ser mais realçados por uma quantidade de indicadores sociais de necessidades e provisões, em domínios tais como a saúde e a educação (por exemplo, ver Gaspar 1979). Estes indicadores associados revelam a enorme lacuna em termos relativos entre o litoral e o interior, e em termos absolutos, níveis de bem-estar social que estão entre os mais baixos da Europa.

Foram feitas algumas tentativas para melhorar esta situação (para uma introdução ver Internacional Labour Organisation 1979). O III *Plano de Fomento* 1968-73 e o IV Plano de Fomento 1974-79 sugerem ambas estratégias de polos de crescimento para desenvolver o interior, mas elas nunca foram implementadas nem nunca foram feitas provisões institucionais e financeiras. As Comissões de Planeamento Regional foram criadas mas, pelo menos até ao presente, limitaram-se a um papel de investigação e coordenação. A maior parte das políticas e investimentos governamentais prestaram apenas serviços ligeiros às necessidades regionais, e pelo contrário as despesas gerais em infraestruturas, tais como estradas e aeroportos e o investimento massiço no complexo de Sines, parece terem reforçado as vantagens do litoral.

Mais recentemente, houve sinais de maior actividade nas políticas regionais. Foi instituída em 1973 uma política industrial, mas só nos últimos dois anos é que esta conduziu a provisões actuais feitas em lugares como Beja, Évora e Covilhã. Parece também estar a existir um desvio dos investimentos do governo central para o interior, como revela a distribuição dos investimentos *per capita* (ver Fig. 11), que pôde ser reforçada com a recentemente aprovada Lei das Finanças Locais, que melhorou a autonomia financeira das autoridades locais. Destes investimentos, os mais importantes são as estradas Porto-Bragança e Aveiro-Guarda-Vilar Formoso, que irão melhorar a acessibilidade do interior. Mas, o passo mais importante, entre todos, foi o *Sistema Integrado de Incentivos ao Investimento* de 1980. Trata-se de um sistema de incentivos ao investimento que até 15% atende à sua localização. Os ponderadores regionais são mostrados na Figura 12, onde se vê que os mais elevados são no interior, enquanto nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto não é dada qualquer ponderação. Embora o sistema tenha sido criticado pela pouca percentagem atribuída aos ponderadores regionais, dá pelo menos alguns incentivos financeiros com objectivos de política regional. Por fim, Portugal tem sido também beneficiário de apoio financeiro da E.F.T.A. e da C.E.E.. Ainda não está disponível informação detalhada ácerca do segundo, mas a Figura 13 mostra os investimentos da E.F.T.A.. Em termos *per capita*, são maiores no litoral, talvez por causa de ser dada preferência a projectos industriais.

3. IMPLICAÇÕES ECONÓMICAS DA ADESÃO À C.E.E.

As disparidades regionais focadas no ponto anterior serão afectadas de uma forma directa e indirecta pela adesão à C.E.E.. Neste ponto focam-se alguns destes efeitos principais no que se refere ao comércio e aos direitos alfandegários, a desenvolvimentos em

determinados sectores, à mobilidade de capital e de mão-de-obra e ao quadro institucional dos órgãos comunitários de investimento. Na última secção procurar-se-à tirar as consequentes implicações regionais.

3.1. Comércio e Direitos Alfandegários

Já se salientou que Portugal tem um comércio muito considerável com a C.E.E., mesmo antes da adesão. No quadro 10 apresentam-se os principais elementos deste comércio, bem como do comércio com o mundo em geral, em 1977. Considerando primeiro o comércio com a C.E.E., verifica-se que as importações mais importantes foram de produtos químicos, ferro e aço, maquinaria eléctrica e não eléctrica e equipamento de transportes. As exportações mais importantes foram de bens alimentares, bebidas e tabaco, matérias-primas, produtos químicos, produtos de cortiça e de madeira, têxteis, vestuário e maquinaria eléctrica. Este quadro mostra claramente o papel de Portugal na divisão internacional do trabalho. Exporta matérias-primas com baixos níveis de produção, bens tradicionais intensivos em mão-de-obra e alguns produtos 'novos' também trabalho-intensivos. Em compensação importa produtos básicos capital-intensivos e alguns produtos 'novos' de montagem intensivas em mão-de-obra. Se examinarmos o comércio com o resto do mundo, teremos uma visão mais aprofundada destas relações comerciais. As importações incluem agora bens alimentares, matérias-primas, produtos químicos, combustíveis minerais e maquinaria não eléctrica, enquanto as exportações incluem bens alimentares, bebidas e tabaco, matérias-primas, produtos químicos, madeira e cortiça, têxteis, vestuário, maquinaria não eléctrica e equipamento de transportes. Isto reforça o quadro de Portugal como importador de produtos mais avançados e capital-intensivos e como exportador de produtos tradicionais e 'novos' intensivos em mão-de-obra.

A influência mais importante a curto prazo sobre este modelo de comércio, virá da alteração que ocorrerá nos impostos alfandegários depois da adesão. As implicações estáticas da adesão são as que resultam directamente das alterações alfandegárias, envolvendo dois elementos: a eliminação dos direitos entre os estados membros e adopção da Pauta Exterior Comum da C.E.E. (P.E.C.).

No que se refere aos impostos alfandegários sobre o comércio com a C.E.E., fizeram-se já progressos consideráveis. Ao abrigo do acordo de comércio livre de 1972 Portugal eliminaria todas as barreiras alfandegárias ao comércio com a C.E.E. em 1977 ou 1980 — com disposições especiais para novas indústrias, cujo prazo poderia ir até 1985; em contrapartida, os impostos alfandegários da C.E.E. sobre os produtos importados de Portugal seriam eliminados em 1977. Como se viu anteriormente, a C.E.E. atingiu o seu próprio objectivo em 1976, embora se mantivessem restrições quantitativas para alguns produtos «sensíveis», especialmente os têxteis. Portugal, por seu lado, deu passos mais incertos, tendo mesmo dado um passo atrás, em 1976, com a introdução de uma sobretaxa sobre as importações. O efeito que isto teve nas taxas nominais e efectivas é apresentado no quadro 11. A alteração mais significativa ocorreu nos bens de investimento provocando, mesmo a taxas efectivas calculadas com base nos preços mundiais, um

aumento superior ao quádruplo. Isto foi acompanhado pelo acordo formal da C.E.E. para o adiamento da redução nos direitos portugueses e por uma outra sobretaxa em 1978.

Contudo, com a melhoria da situação da balança dos pagamentos, em 1979, Portugal pôde reduzir muitas das sobretaxas e impostos alfandegários sobre os produtos da C.E.E., cujo nível médio em Julho de 1980 era de 15%. Como consequência, sublinhou Silva Lopes (1979) não recaírem impostos alfandegários sobre 80% de todas as importações da C.E.E. em 1980, não existindo também qualquer protecção substancial por outros meios, excepto para indústrias novas. Em muitos sentidos, portanto, Portugal já se situa para além das barreiras alfandegárias internas da C.E.E., mas o controle de qualidade dos produtos importados pode ser usado, e na maior parte das vezes é-o, para reduzir as importações provenientes de Portugal, prática que continuará mesmo depois da adesão. A situação no que se refere à Pauta Exterior Comum da C.E.E. (P.E.C.) é contudo bastante diferente. Ainda não é possível fazer uma comparação entre a P.E.C. e os impostos alfandegários portugueses para sectores específicos, mas uma investigação feita pelo Ministério da Indústria mostra que a protecção de Portugal contra terceiros é substancialmente mais elevada do que a oferecida pela P.E.C. (1).

O maior problema poderá ser pois — e isto aplica-se de facto apenas a produtos industriais — a concorrência acrescida de terceiros, em geral produtores do terceiro mundo.

3.2. *Implicações Sectoriais da Adesão*

Seguindo a linha de análise precedente considerar-se-à agora as implicações da adesão separadamente para os principais sectores:

AGRICULTURA

A questão mais importante no que toca ao sector agrícola é saber se é possível ou não reduzir as importações de mercados de países não pertencentes à C.E.E.. Nas condições presentes, é provável que Portugal venha a ser um contribuinte líquido do orçamento comunitário pela simples razão de que — tal como o Reino Unido — paga muito em direitos de importação de produtos agrícolas. Em Abril de 1971 calculou-se que Portugal pagaria entre 234 e 247 milhões de U.C.E. por ano, mas receberia 179 milhões de U.C.E. dos fundos agrícolas — uma diferença suficientemente grande para anular qualquer benefício dos Fundos Regional e Social. Esta é uma das razões pela qual o período de transição no que se refere à agricultura será provavelmente longo (10 anos) com direitos reduzidos para os cereais durante a maior parte desse tempo.

Contudo, para o objectivo que pretendemos, o que nos interessa são as alterações no emprego e na produção. O baixo nível de capitalização na agricultura portuguesa e a taxa de emprego relativamente elevada no sector primário (27,8% em 1976) torna provável que um declínio substancial do emprego na agricultura ocorra no futuro, independentemente dos termos em que se concretize a adesão à C.E.E.. Mesmo assim, a adesão terá diferentes implicações consoante os produtos, procurando-se neste ponto identificar algumas das mais importantes.

(1) Indicação pessoal do Dr. Renato Feitor.

Para enquadrar esta análise, o quadro 12 compara a produção agrícola portuguesa com a da C.E.E.. Vários comentadores têm realçado que a agricultura portuguesa implica relativamente poucos problemas em comparação com a absorção da agricultura espanhola, de longe de muito maior escala (Agra-Europe, 1980; Tsoukalis, 1981). O quadro 12 mostra que isto é tão verdadeiro quanto é certo muitos dos produtos portugueses representarem apenas 2% ou menos da produção da C.E.E.. Há no entanto algumas excepções, especialmente os vinhos (5,5 a 8,1%), carneiro e borrego (8,3 a 9,0%), arroz (11,3 a 15,7%) e acima de tudo concentrado de tomate (24,4 a 40,9%). Alguns destes produtos podem acarretar problemas de absorção para a C.E.E..

A importância destes dados torna-se ainda mais clara se considerarmos os níveis de autosuficiência quer de Portugal quer da C.E.E.. A autosuficiência portuguesa é baixa no que se refere a cereais, vaca e vitela, enquanto há uma relativa autosuficiência em vegetais, fruta, carneiro e borrego e um excedente considerável de vinho (acontecendo o mesmo com o concentrado de tomate, ou até com o próprio tomate). Em comparação os países da C.E.E. têm baixos níveis de autosuficiência em arroz, milho, citrinos, melão, azeite, carneiro e borrego, e excedentes em batata, vinho e lacticínios.

A adesão de Portugal podia pois levar a uma maior exportação para a C.E.E. dos produtos referidos em primeiro lugar e a uma maior importação dos últimos. Esta posição tem contudo de ser modificada tendo em conta a concorrência dos outros países mediterrânicos na C.E.E. a Doze.

Existe já um comércio agrícola considerável de alguns produtos, como se pode ver no quadro 14. Em termos gerais, o comércio português de produtos agrícolas é pobre em relação quer ao comércio mundial quer ao da Comunidade; as exportações para a C.E.E. são menos de metade das importações (de Silva Ferreira, 1978). A balança comercial portuguesa apenas apresenta um saldo positivo relevante quer com a C.E.E., quer com o resto do mundo, no que se refere a fruta, vegetais e bebidas. Existe pois um potencial desvio do comércio destes produtos do resto do mundo para a C.E.E., particularmente porque a comunidade ainda impõe restrições quantitativas em produtos portugueses tais como tomate e vinho. Porém a existência de uma relativa autosuficiência de muitos destes produtos diminuiu esta previsão optimista. Em contraste, a balança comercial com a C.E.E. é negativa no que se refere a produtos lacteos, cereais, açúcar e rações. Há também uma balança negativa destes produtos (entre muitos outros) no comércio com o resto do mundo, havendo portanto a possibilidade de um aumento das exportações destes produtos para os Estados-membros da C.E.E..

As substituições de comércio não indicam por si próprias que haverá qualquer mudança na produção portuguesa. Isto depende essencialmente dos preços dos bens e das vantagens comparativas na sua produção. Os preços dos produtos agrícolas na C.E.E. são determinados pela P.A.C.. Fennel (1979) mostrou que, no que respeita aos produtos mediterrânicos, há uma ajuda efectiva para trigo duro, arroz, azeite e tabaco; uma ajuda menor para vinho, citrinos, uvas, peras, pêssegos e tomates; e nenhuma ajuda para outros frutos e vegetais. De importância mais imediata são os actuais níveis de preços praticados na C.E.E.. Uma comparação destes, em 1976/77, é apresentada no quadro 15. A diferença entre os preços da C.E.E. e os portugueses tem-se reduzido desde estas datas como uma parte da preparação para a adesão, mas o modelo geral continua o mesmo. Só os suínos tinham um preço mais elevado em Portugal, enquanto os preços da

C.E.E. eram substancialmente mais elevados para o trigo duro e mole, cevada, azeitona, arroz e centeio. Nesta base pode sugerir-se que deverá haver incentivos para os agricultores portugueses aumentarem as suas produções destes bens. A própria Comissão (Comissão das Comunidades Europeias, 1978) tende a concordar com este veredicto, mas salienta que o maior benefício será para trigo duro, azeite e vinho (a produção de centeio e cevada é comparativamente mais fraca do que nos países do Norte da Europa). Haverá também vantagens nos preços para os produtores de fruta e vegetais.

Há ainda dois outros aspectos dos preços que merecem ser focados. O primeiro é que, ao contrário da incerteza que rodeia os produtores, pode afirmar-se com toda a certeza que os consumidores sofrerão mais com a adesão pois os preços indicados pela P.A.C. são normalmente mais elevados do que os preços mundiais. Alguns dos actuais subsídios (por exemplo para o leite) tornar-se-ão ilegais e as contínuas desvalorizações do escudo farão com que a alimentação seja mais cara (de Lobão, 1979). Os efeitos combinados parecem ser menores do que quaisquer reduções nos preços que se seguem à abolição dos monopólios no fornecimento de inputs agrícolas (v.g. fertilizantes). O segundo aspecto é o difícil problema da reforma da P.A.C. . A análise estática corrente é baseada nos preços actuais. A reforma da P.A.C. poderia levar quer a uma diminuição geral dos preços agrícolas quer a uma mudança a favor dos produtos mediterrânicos (Tsoukalis, 1981). Qualquer uma destas hipóteses poderia levar a previsões bastante diferentes para os preços agrícolas numa análise dinâmica.

A capacidade de resposta às aberturas dadas pela alteração das oportunidades do mercado dependerá contudo das vantagens comparativas. As medidas grosseiras de produtividade agrícola (que ignoram os custos dos inputs) apresentadas no quadro 16 dá a medida daquelas vantagens. A produtividade portuguesa é significativamente mais baixa no que se refere a cereais, batatas e vinho, razoável em carne e elevada em arroz. Em face da crueza desta situação é provavelmente melhor não lhe dar demasiada importância.

Finalmente, tendo em conta, os vários aspectos focados nesta secção, é possível fazer algumas sugestões relativamente àqueles produtos para os quais se pode esperar um aumento de produção. O *trigo* é o cereal que provavelmente mais beneficiará, na perspectiva da Comissão: há para este um bom regime de preços e um bom potencial para um aumento de produtividade a longo prazo no Alentejo com uma melhor irrigação, melhores processos agrícolas e talvez alterações de organização. Enquanto para a cevada, milho e centeio há vantagens de preços, a posição de concorrência destes mesmos produtos é relativamente fraca comparada com a Europa do Norte. A produção de carne especialmente vaca e vitela pode ser afectada porque não há uma diferença substancial de preços entre a C.E.E. e Portugal, havendo uma baixa elasticidade de preços de procura (de Lobão, 1978) e a previsão de preços bastante mais elevados para as importações de rações para animais. Só se se produzirem mais forragem e mais sementes de óleo localmente, poderá haver um aumento de produção. A indústria de lacticínios parece vir a ser pouco afectada pela adesão à C.E.E. , mas, há uma forte possibilidade de a indústria de lacticínios bem estruturada do Norte da Espanha vir a tirar vantagens da eliminação das barreiras comerciais e a dominar o mercado português no que se refere a manteiga e queijo. A fruta e os vegetais têm perspectivas bastante boas em face dos preços mais elevados na C.E.E. . Os produtores de tomate têm muito a ganhar especialmente através

da exportação do concentrado de tomate. Apesar da inexistência de um regime de preços comunitário neste campo, a indústria poderá beneficiar dado a sua vantagem comparativa (Agra-Europe, 1980), eliminação dos actuais direitos de importações da C.E.E. e o nivelamento dos elevados subsídios que actualmente se pagam aos produtores na Comunidade. Os produtores de vinho também podem beneficiar, ainda, apesar da inexistência de um forte regime de preços. Há vantagens comparativas para a produção de alguns vinhos de alta qualidade (Agra-Europe, 1980), com um comércio de exportação actual e cotas de importação a serem removidas. Finalmente a produção de arroz pode beneficiar uma vez que há uma forte vantagem comparativa e uma diferença de preço significativo. Esta enumeração não é de forma alguma exaustiva e as previsões podem ser facilmente alteradas pelas implicações de qualquer um dos factores tomados em consideração nesta análise estática.

INDÚSTRIAS

A posição dos produtos manufacturados é relativamente mais simples; as implicações da adesão estão directamente dependentes da forma como os direitos e vantagens comparativas afectam o comércio e a posição na divisão internacional do trabalho e portanto a produção e o emprego em certas indústrias. O modelo do comércio em geral em 1975 (infelizmente não foi um ano «típico») é apresentado no quadro 17. A exportação excede significativamente a importação no que se refere a bebidas, têxteis e vestuário, produtos de madeira e cortiça, pasta de papel, artigos de couro, minerais não metálicos e cimento. Em comparação, a importação excede significativamente a exportação de bens alimentares, tabaco, mobiliário, borracha, produtos químicos derivados do petróleo e do carvão, metais de base, produtos metálicos, máquinas eléctricas e não eléctricas e equipamento de transporte. Isto sugere, como seria de esperar, que há uma intensidade de comércio ainda agora nas indústrias de mão de obra intensiva e de produtos intermédios tais como o cimento e a pasta de papel; em contrapartida há um pequeno comércio nos novos sectores da produção e bens alimentares. Embora já se tenham dado algumas modificações neste modelo com uma maior exportação de mobiliário e equipamento de transporte, mantem-se no entanto o quadro geral.

A análise das trocas comerciais e dos direitos mostrou que poucos direitos se mantêm no comércio de produtos industriais entre Portugal e a C.E.E.. Contudo algumas novas indústrias estão altamente protegidas e poderão vir a ser afectadas. Por outro lado, os têxteis, o aço, o papel e o vestuário são todos produtos «sensíveis» na C.E.E., para os quais se mantêm restrições quantitativas para as exportações portuguesas. A entrada para a CEE e a eliminação destas quotas (de forma nenhuma assegurada) podia levar a um maior comércio para estas indústrias, mantendo-se todas as restantes condições. Todas as restantes condições, estão porém, longe de se manterem iguais, pois a adaptação da P.E.C. e o nível geralmente mais baixo dos seus direitos poderia tornar Portugal vulnerável à concorrência de terceiros. Pode notar-se, especialmente, no contexto de uma análise dinâmica, que as indústrias portuguesas de mão de obra intensiva sofrerão a concorrência dos produtores do Terceiro Mundo. Este é um receio muito concreto da indústria têxtil.

Estas previsões estão de certo dependentes das vantagens comparativas. Como primeira abordagem disto consideramos a produtividade do trabalho em Portugal, Espanha e Alemanha Ocidental (ver quadro 18). Mesmo em comparação com a Espanha a produtividade do trabalho em Portugal é mais baixa em todos os sectores, excepto nos do papel e plástico, enquanto em comparação com a Alemanha Ocidental é substancialmente mais baixa no respeitante a todos os produtos. A produtividade do trabalho em geral da indústria portuguesa é menos de metade da indústria espanhola, e um quarto da da Alemanha Ocidental. Salários mais baixos, e leis para o planeamento e meio ambiente menos rigorosas, poderão em parte, proteger Portugal da concorrências destes países, mas não haverá tais medidas protectoras na concorrência com muitos produtores do terceiro mundo.

Uma outra medida da vantagem comparativa é-nos dada por Macedo (1980) e é baseada numa análise da distribuição das exportações e importações de um bem no total respectivamente das exportações e importações (ver quadro 19). Embora esta medida esteja fortemente distorcida pelas estruturas pautais existentes, constitui um indicador útil. Portugal tem uma vantagem comparativa no que se refere a fertilizantes, artigos de couro, produtos de madeira e cortiça, papel e cartão, fios têxteis, vestuário, calçado e minerais não metálicos. Tem uma desvantagem comparativa no que se refere a produtos químicos, tintas e plásticos, ferro e aço, metais não ferrosos, maquinaria não eléctrica e equipamento de transporte. Em resumo, há um maior potencial em relação às indústrias tradicionais trabalho intensivo e uma certa fraqueza em novas indústrias de capital intensivo e nalguma de trabalho intensivo. Estas conclusões devem ser contudo atenuadas pelo conhecimento de que as vantagens comparativas podem ser rapidamente alteradas.

Finalmente tentaremos aqui prever algumas mudanças possíveis em sectores específicos. Num ponto de vista imediato os têxteis são bastante prometedores. Há elevados excedentes exportáveis, a eliminação das restrições quantitativas da C.E.E. poderão ser decisivas (Tsoukalis 1981; Esser et al 1980) e há uma vantagem comparativa favorável. As previsões a médio prazo são porém menos favoráveis. Por um lado os têxteis têm uma baixa elasticidade-rendimento da procura (Tsoukalis, 1981) e por outro é bastante provável que venha a aumentar a concorrência dos países do 3º mundo com salários baixos (de Silva Ferreira, 1978). A capacidade de resposta de Portugal a este desafio, dependerá de uma maior especialização e de uma produção de qualidade mais elevada, bem como do resultado das futuras negociações da C.E.E. sobre as importações de terceiros países.

Os produtos de madeira e cortiça parecem também estar bem colocados, com elevados níveis de exportações, vantagem comparativa e uma forte dotação em recursos especialmente de cortiça (Pintado, 1980). Por outro lado há uma baixa elasticidades de procura para estes produtos (Tsoukalis, 1981) e futuros aumentos na relação capital/trabalho, podem conduzir a uma diminuição no emprego (Esser et al, 1980). Os produtos de papel e as produções de minerais não metálicos são também susceptíveis de aumentar de um modo geral por razões semelhantes. Aqueles têm estruturas comerciais favoráveis, vantagens comparativas e boas dotações em recursos, altas elasticidades da procura, (GEPI, 1976) e um nível intermédio favorável de intensidade em capital (Esser et al, 1980).

O panorama para os produtos metálicos é mais variado mas, em geral é provavelmente favorável. Existem problemas neste sector: há um défice comercial corrente, a vantagem comparativa é fraca e há uma forte concorrência do 3º mundo nas actividades mais trabalho intensivas. Por outro lado ocorreu recentemente um crescimento espectacular

de componentes para empresas especializadas na C.E.E., especialmente no que respeita a veículos e maquinarias a elasticidade da procura é relativamente elevada (Rendeiro, 1980). Problemas poderão existir em alguns sectores a curto prazo - especialmente construção naval mas em geral poderá haver um crescimento.

Em contrapartida as perspectivas para as indústrias metalúrgicas de base e químicas são relativamente desanimadoras. Nas metalúrgicas de base há defice comercial corrente, as vantagens comparativas são desanimadoras e a concorrências dos produtores da C.E.E. é agressiva (Pintado, 1980). Com a perspectiva de uma concorrência mais forte dos produtores do 3º Mundo a médio prazo. Os direitos de importação da C.E.E. são baixos mas há tendência para provavelmente haver quotas para os membros da C.E.E. alargada, tais como as estabelecidas em 1979. De um modo geral as perspectivas são relativamente fracas mesmo para substituição de importações a menos que a vantagem comparativa possa ser modificada pela construção de um novo empreendimento *ligado ao aço em Sines* (ainda não programado pelo menos até 1990). Nas indústrias químicas o quadro é semelhante. Há um alto nível de importações, a vantagem comparativa é fraca e a concorrência da C.E.E. e países terceiros tais como U.S.A., é forte. Mesmo terminado o complexo petroquímico de Sines é pouco provável uma alteração, ainda que um grande empenhamento no projecto leve, por certo a algum crescimento pelo menos na produção. A indústria alimentar é prioritariamente virada para o mercado interno e deverá ser pouco afectada, mas tal como foi mencionado no caso dos produtos lácteos a indústria espanhola é relativamente bem organizada e opera numa escala muito mais larga de modo que rapidamente preencherá qualquer lacuna existente após o desaparecimento das barreiras comerciais.

SERVIÇOS

Haverá provavelmente poucas implicações neste sector. Nem o Turismo nem os Serviços Públicos serão provavelmente afectados pela adesão (ainda que o investimento turístico possa vir a ser assistido pelo Fundo Regional). O impacto de maior significado será, provavelmente a redução do emprego na Banca e Seguros, uma vez que terão de se reorganizar face ao crescimento da concorrência que resultará da aplicação das regras da C.E.E.. O aumento do investimento estrangeiro em Portugal poderá também levar a um maior estabelecimento de empresas no país resultando provavelmente um crescimento de emprego terciário em Lisboa.

3.3. Mobilidade do Capital e do Trabalho

A mobilidade do Capital e do Trabalho terá influência quer o crescimento seja promovido directamente em Portugal através do investimento, quer indirectamente através das remessas dos emigrantes.

Já há indícios de movimentos de capital do Norte para o Sul da Europa para usar as *suas reservas de Trabalho na periferia* em vez dos emigrantes, nas economias mais avançadas. (Paire 1979); Stahl (1979) considera que com a eliminação dos direitos residuais e das restrições quantitativas no comércio entre Portugal e a C.E.E. poderá mais tarde

acentuar esta Transferência de capital como por exemplo ocorreu já com a Irlanda (Penons 1981). Existe pois uma possibilidade para a intensificação do processo de investimento estrangeiro que já foi observada nos anos 60, e desde 1977, em investimentos importantes como por exemplo, ICI, Ford e Renault.

Como será este processo de investimento afectado pelo quadro legal da C.E.E.? Segundo o tratado de Roma, todos os Estados membros têm de garantir o livre movimento de capitais e Trabalho. A adesão possibilitará portanto maiores movimentos de capitais. No entanto, as vantagens não são muito significativas uma vez que o Código do Investimento Estrangeiro de 1977 já garante um movimento relativamente livre de investimento e lucro em Portugal. Em si mesmo, portanto, o quadro legislativo da C.E.E. em matéria de movimentos de capitais não será provavelmente muito importante. O aumento do investimento estrangeiro em Portugal dependerá de se considerar ou não que a adesão o torna uma base mais «segura» para a produção das alterações nas vantagens comparativas, e dos desenvolvimentos na divisão internacional do trabalho. É interessante que a maior implicação pode de facto, ter lugar no emprego nos Bancos Portugueses. Até agora a banca é monopólio do Estado, mas segundo as regras da C.E.E., Portugal terá de abrir o sector a Bancos estrangeiros. Depois disso é improvável que Portugal seja capaz de vedar esse sector aos seus próprios capitalistas. O governo AD tentou, sem sucesso, modificar a Constituição neste ponto, de modo a permitir a banca privada. O aumento da concorrência que é esperado como resultado destas mudanças, é visto como factor de reduções de emprego. O tratado de Roma também preconiza a livre circulação de trabalhadores. Como isto formará ilegais políticas tais como as que foram usadas pela França em 1974 para impedir a imigração de trabalhadores portugueses, e em 1977 para conceder incentivos financeiros ao retorno (Poinard 1979), Portugal, beneficiará provavelmente daqueles dispositivos. No entanto, as vantagens reais não são provavelmente muito significativas. Pode argumentar-se que os grandes níveis de imigração dos anos 60 não voltarão provavelmente a acontecer, e que a baixa de imigração para França nos meados dos anos 70 foi originada provavelmente mais pela recessão do que pela legislação Francesa. Enquanto as oportunidades de emigrar para as Américas continuarem a existir, como nos fins dos anos 70, o mercado de trabalho francês é improvável que recupere a atractividade que apresentava nos anos 60. No entanto, grande número (talvez 1 milhão ainda) de emigrantes portugueses continua a viver e a trabalhar em França, em especial, e as disposições da C.E.E. podem ajudar a garantir a continuação do fluxos das remessas dos emigrantes. É muito discutível se isto é vantajoso como Stahl (1979) argumenta: emigração como uma maneira de exportar mão-de-obra desempregada não resolve necessariamente os problemas estruturais da economia portuguesa.

3.4. Instituições da C.E.E. e auxílios ao desenvolvimento

Portugal já foi beneficiário durante os anos 70 de substancial auxílio da C.E.E., e pode esperar receber ainda mais, quer no período antes da adesão quer no período transitório. Antes esforços importantes foram feitos nos investimentos em infraestruturas tais como a navegabilidade do rio Douro para o transporte do minério de Moncorvo, e a construção de novas estradas para o interior. Este esquema de assistência corresponderá aos

tipos de assistência a Portugal pelo Fundo de Desenvolvimento Regional, a principal fonte de assistência financeira uma vez que Portugal seja membro da C.E.E.. Assim, a adesão às Comunidades oferece a possibilidade de acesso a fundos da C.E.E. os quais poderão ser utilizados no melhoramento de infraestruturas vitais dentro do País, especialmente no interior. O Fundo Social Europeu oferece também a possibilidade de acesso aos seus fundos para desenvolver a formação profissional e a mobilidade ocupacional e geográfica de mão-de-obra; esquemas mais específicos da formação de trabalhadores agrícolas, mineiros de carvão e trabalhadores de ferro e aço receberão assistência financeira do FEOGA no quadro CECA. No entanto, a debilidade das estruturas de formação pode reduzir a capacidade de Portugal para absorver tal ajuda (Commission of the European Communities 1978) e muitas explorações agrícolas e empresas são demasiado pequenas para se habilitarem aos auxílios normalmente oferecidos.

Uma consideração mais importante relativamente à disponibilidade da assistência da CEE, é a decisão política a tomar relativamente ao equilíbrio entre as despesas Comunitárias no âmbito da PAC e outros fundos tais como FEDER e o FSE. Por exemplo, em relação ao FEDER, é importante saber que a adesão da Grécia já aumentou a relação das disparidades regionais da Comunidade de 1:6 para 1:10 e que a adesão de Portugal aumentará essa relação para 1:12 (ver Lewis 1981). Para reduzir tais desigualdades e promover o desenvolvimento, Seers (1979) considera que há a necessidade de «pacotes» de auxílios ao investimento, assistência técnica, formação de capital e trabalho produtivo, de um tipo e escala novos para a CEE. Contudo as pressões sobre a PAC e sobre o Orçamento irão provavelmente aumentar, ao mesmo tempo que maiores recursos serão necessários para estas e outras despesas da Comunidade, não só em Portugal mas também na Grécia e na Espanha.

3.5. *Mudanças locacionais*

A adesão à CEE proporcionará uma mudança nas vantagens locacionais de Portugal e das suas diferentes regiões, em termos de acessibilidade de mercado.

Investigações conduzidas por Keeble et alli (1981) sobre as diferenças no potencial económico regional - uma medida da acessibilidade relativa do mercado da C.E.E. para cada região - no conjunto da C.E.E. e dos três candidatos oferecem algumas conclusões úteis. A sua análise, baseada nos dados do produto regional em 1977 como uma medida de dimensão do mercado e na distância por estrada como uma medida de acessibilidade mostrou que o valor mais alto de 9.664 se atingia no sudoeste da RFA (Rhirheisser) - a região mais próxima de todos os outros mercados da Europa. Contudo, os valores para a Península Ibérica eram infelizmente baixos indicando a localização das suas regiões na periferia física e económica da C.E.E.. O valor mais alto registado referia-se à Catalunha (2.127) menos de um quarto da acessibilidade da Alemanha do Sul e o valor mais baixo em Espanha era 1070(Estremadura).

Em Portugal a análise usou 4 regiões, concluindo que o Litoral Norte tinha a maior acessibilidade aos outros mercados da C.E.E. (incluindo o seu próprio mercado) com 1.224, seguido pelo Litoral Sul (1.160), o Interior Norte (1.112) e o Interior (1.030). Por

outras palavras o melhor lugar para uma indústria desejando vender no conjunto do mercado Europeu está situado muito claramente na RFA e qualquer localização em Portugal estaria 9 vezes mais longe que esta. Porém, em Portugal a melhor localização seria nos distritos do Porto, Aveiro ou Braga e a pior Évora, Faro ou Beja.

Esta análise tem sido conduzida em termos muito gerais e provavelmente haveria variações substanciais no acesso ao mercado, no interior destas grandes regiões se as modificações recentes nos rendimentos e na qualidade dos transportes (bem como o uso das rotas marítimas) tivessem sido consideradas. Contudo, a importância das suas conclusões de que a Costa Norte é um lugar melhor a partir do qual se pode vender para a C.E.E. e de que há pouca vantagem sob este ponto de vista numa localização em Lisboa comparada com uma no interior Norte não deve ser subestimada - especialmente se considerado juntamente com a adesão da Espanha à C.E.E..

Por um certo número de razões incluindo elevadas taxas de protecção tem havido historicamente relativamente pouco comércio entre Portugal e o seu vizinho Ibérico. A adesão à CEE implicará a possibilidade de maior integração económica com vantagens potenciais em particular para o interior português. Tem havido já um certo número de investimentos estrangeiros significativos no interior de Portugal, tais como a Citroen em Mangualde e a General Motors em Ponte de Sôr, com uma perspectiva de maior integração com as instalações destas Companhias respectivamente em Vigo e Saragoça, e ultimamente com as suas estratégias europeias globais.

4. IMPLICAÇÕES ECONÓMICAS REGIONAIS DA ADESÃO À C.E.E.

Na secção precedente salientamos um certo número de esforços relacionados com o impacto económico geral da adesão à C.E.E.. Nesta secção final far-se-á uma tentativa para extrair algumas das implicações regionais da adesão.

Esta tarefa é de longe mais difícil em virtude da falta de dados e de resultados de investigação disponíveis e também das complexidades adicionais das estruturas económicas regionais. A secção divide-se em duas partes: a primeira sublinha algumas implicações possíveis para sectores económicos específicos e a segunda considera as perspectivas globais para as regiões.

4.1. *Implicações regionais das mudanças sectoriais*

Seria possível construir um modelo econométrico razoavelmente elaborado das implicações regionais das alterações económicas sectoriais. As variações globais do produto poderiam ser previstas de forma quantitativa com base nas vantagens comparativas nos níveis de preços e nas alterações tarifárias em Portugal na C.E.E. e no resto do Mundo. Estas previsões poderiam então ser introduzidas num modelo input-output inter-regional por forma a extrair as suas implicações regionais.

Tal modelo está actualmente a ser preparado por Cruz Vilaça (1980), embora tenha sido apenas completado até agora o trabalho preliminar.

A análise apresentada neste papel é menos ambiciosa. A falta de recursos impediram uma tentativa de elaborar um modelo mas, ao mesmo tempo a incerteza da previsão não se afigura merecer uma abordagem altamente sofisticada.

Em vez disso, fez-se uma tentativa para identificar em termos mais ou menos simples algumas indicações gerais das possíveis alterações regionais. Estas foram obtidas pela aplicação de previsões aproximadas sobre as alterações sectoriais feitas na secção precedente à distribuição regional existente destas actividades. Em primeiro lugar aqueles distritos em que uma actividade tinha importância relativa na economia local foram identificados usando quocientes de localizações.

Fizeram-se depois hipóteses nestes distritos sobre as implicações positivas e negativas na base das alterações nacionais previstas para o sector em questão.

Houve alguns problemas associados com este processo. Primeiro, não existiam dados fiáveis para todos os produtos, particularmente porque a necessidade de utilizar a informação elaborada mais recentemente impediu a utilização do recenseamento à Agricultura de 1968 e o recenseamento Industrial de 1972.

O cálculo de quocientes de localização para a indústria foi relativamente directo, uma vez que as Estatísticas Industriais (1978) fornecem estimativas dos valores de produção para produtos individuais para a indústria como um todo. Na agricultura houve mais problemas uma vez que os valores estimativos não são calculados para produtos individuais e os valores de produção não são comparáveis para todos os produtos agrícolas. No entanto, foi possível calcular quocientes de localização para valores de produção de cereais individuais relativamente ao valor total da produção de cereais. Não foi possível aplicar o mesmo método ao vinho e vegetais; assim, as regiões mais afectadas, foram identificadas na base de terem valores de produção acima da média para todos os distritos.

A segunda limitação é que todos os distritos com quocientes de localização acima de 1.0 foram identificados como sendo particularmente afectados. No entanto, os valores dos quocientes de localização variavam consideravelmente e no caso do trigo por exemplo variavam de 7.2 em Beja para 1.5 em Faro. Não foi ainda feita nenhuma tentativa para dar um significado a essas diferenças. Em terceiro lugar, só podem ser usadas grandes categorias de produtos, por exemplo não é feita nenhuma distinção entre o trigo duro e mole e os vários produtos classificados como «produtos metálicos» não são diferenciados.

Uma quarta, e talvez a mais importante reserva, é que não se tem em consideração as diferenças estruturais na produção regional, apesar dos níveis de capitação e dimensão das unidades variarem enormemente entre distritos.

Em quinto lugar, as ligações inter-regionais não são tomadas em conta, apesar de na indústria ser sabido que ocorrem grandes perdas dos efeitos de crescimento do Interior para o Litoral (Simões Lopes 1980). Em sexto lugar não foi possível tomar em linha de conta alguns dos maiores investimentos recentes tais como em Sines a petro-química e componentes de veículos automóveis em Aveiro que mudaram a distribuição distrital desses produtos. Finalmente, estas estimativas são para produção e dentro delas nenhuma influência podem ser delineadas em relação ao emprego nessas indústrias e regiões.

Com estas reservas em mente, é agora possível voltar aos resultados de análise. A figura 14 apresenta as hipotéticas implicações regionais para seis produtos agrícolas: trigo, centeio, milho, arroz, vinho e tomate. Tomando primeiro os efeitos positivos, pode ser sugerido que a adesão à C.E.E. trará, vantagens relativamente importantes para a produção do trigo no Sul, arroz no Litoral e no Norte Alentejano (Évora e Portalegre), vinho no Noroeste e tomate no Sul. Há hipóteses de efeitos negativos para o milho no Norte e Centro Litoral e para o centeio no Nordeste. Nenhum padrão regional simples emerge destas previsões, mas parece todavia que as diferenças principais serão entre o Norte e o Sul mais do que entre o Litoral e o Interior. O Sul parece todavia ser mais beneficiado, especialmente os distritos de Santarém, Portalegre, Lisboa e Évora, enquanto o Norte terá menos vantagens e mais desvantagens, especialmente na Guarda e Viseu no Nordeste.

A hipótese sobre o impacto regional da adesão para produtos industriais é menos clara (Fig. 15). Vantagens positivas nos têxteis beneficiarão o Noroeste e o Interior à volta da Covilhã enquanto que os efeitos positivos para madeira e cortiça serão mais uniformemente distribuídos, principalmente no Litoral mas também em Évora, Viseu, Bragança e Vila Real. As vantagens para o papel são também distribuídas entre o Interior e o Litoral, principalmente nos distritos centrais (mais florestados). Para os minerais não metálicos, as vantagens relativas mais fortes ocorrerão no Litoral Centro e no Nordeste. Para os diversos grupos de produtos metálicos haverá importantes efeitos positivos no Sudoeste e em partes do Norte. Finalmente, os metais básicos e químicos indicam a cobertura provável de uma concentração de efeitos negativos no Litoral, especialmente Setúbal e Porto, dois dos três distritos mais industrializados. Em conjunto estas previsões sugerem que haverá vantagens moderadas para o Interior e Centro Litoral e alterações largamente auto-anuláveis para o Noroeste e Sudoeste mais industrializados.

A análise anterior assentou no pressuposto que não há diferenças nas vantagens comparativas de empresas industriais localizadas no Interior e no Litoral e na sua capacidade de resposta às variações nas oportunidades de mercado. Parece todavia que existem diferenças no sentido de favorecer o Litoral.

Primeiro, começou por ser demonstrado, que o crescimento dos anos 60 quer nas indústrias de exportação trabalho intensivo quer nas indústrias de capital intensivo, de substituição de importações foi relativamente concentrado no Litoral, com o Noroeste e o Sudoeste apresentando diferentes vantagens em termos de acessibilidade e mercados de trabalho. Assim, muitas das mais recentes técnicas de produção estão nessas áreas. Em segundo lugar as maiores empresas, o investimento estrangeiro e as indústrias mais capital intensivo estão também concentradas nessas áreas, desempenhando o Noroeste, Sudoeste e o Interior papeis bastante diferentes na divisão territorial de trabalho, tendo o Interior poucas ligações com os mercados internacionais. Em terceiro lugar, os investimentos estatais em infraestruturas têm sido principalmente orientados para melhorar as condições de produção e exportação no litoral. A quarta e última consideração é que nos anos 70 as alterações demográficas e investimento parecem ter agravado os desequilíbrios existentes entre o interior e as regiões costeiras. Além disso, os projectos recentemente adoptados para expandir a produção em alguns dos sectores nacionalizados tais como o aço e a refinação de petróleo ajudarão a assegurar que estas vantagens comparativas serão preservadas nos anos 80. Em resumo, o processo de desenvolvimento desigual

produziu estruturas económicas regionais diferenciadas em termos de produtos e tipos de produção, o qual tornará o desenvolvimento futuro do Interior mais difícil que o do Litoral.

4.2. *Resumo*

O cenário regional em 1990 considerando a adesão à C.E.E. e as alterações que poderão ocorrer no papel de Portugal na divisão internacional do trabalho, a expansão possível dos produtos «novos» e tradicionais trabalho-intensivo para exportação, sugere que a perspectiva imediata é a de continuação a concentração das actividades e em perto das maiores cidades do Litoral. O papel tradicionalmente desempenhado pelo interior - uma reserva de mão-de-obra industrial - manter-se-á provavelmente: haverá migrações, mas estas podem ser de movimentação inter-regional para o Litoral ou de emigração dependendo do papel exacto fixado para o Noroeste e Sudoeste na divisão internacional do trabalho. Dadas também as mudanças antecipadas na agricultura e a continuação do aumento do terciário na economia, então as perspectivas para o Interior, especialmente o Nordeste parecem ser sombrias. Não há dúvida que algumas zonas do Interior terão investimento industrial (na produção ou nas indústrias extractivas), mas este será confinado às zonas de maior acessibilidade e os seus efeitos de difusão limitados. Do mesmo modo, o desenvolvimento agrícola ocorrerá apenas em poucas áreas de bom acesso aos mercados internacionais.

Todavia, um cenário alternativo pode ser delineado. Se os fundos do FEDER vierem numa escala suficientemente grande para transformar as infraestruturas do Interior, se a abertura do mercado espanhol promover além disso novos investimentos no Interior, se existir um apoio governamental sério às pequenas indústrias e se as remessas dos emigrantes e outras poupanças internas forem canalizadas para investimento produtivo, então um desenvolvimento significativo do Interior com um todo pode ser alcançado.

As possibilidades para tal desenvolvimento são maiores agora do que há anos mas tem que se agir com audácia e método ou a situação presente de desequilíbrios regionais continuarão a persistir. A entrada para a C.E.E. implica grandes desafios para Portugal, mas oferece igualmente novas esperanças para resolver muitos problemas antigos - a oportunidade de reorganizar o país - e a esperança de corrigir os desequilíbrios regionais é a maior de todas.

SUMMARY

Changes in the Portuguese economy and in international trade have led to closer integration with the EEC, even before a formal application for membership was made. This paper examines the growth of these links and their regional implications, and examines some of the likely consequences of accession.

The first part outlines the changes in Portugal's position within the world economy, as indicated by developments in trade, foreign investment and migration. This provides the context within which the territorial division of labour and the process of regional uneven development can be examined. There has been a growing concentration of population, employment and production in the littoral regions, and state regional policies have had little influence on this distribution.

The paper then discusses some of the possible implications of accession for economic development; there may be sectoral changes in agriculture, manufacturing and services, but the mobility of capital and labour, and the provision of development aid may also be affected. Finally, an attempt is made to assess the regional economic consequences of accession and, although some of the predicted affects operate in different directions, it seems likely that regional imbalances will be increased, unless new economic initiatives are undertaken.

ANEXOS

QUADRO 1

ESTRUTURA DA BALANÇA DOS PAGAMENTOS, 1960-77

	Percentagens			
	1960	1970	1973	1977
Exportações(1)/Importações(1)	71.2	67.2	67.2	44.5
Turismo/Exportações(1)	7.6	25.9	29.8	20.0
Remessas dos Emigrantes/Exportações	14.1	35.0	39.6	N.A.
Transportes/Exportações(1)	7.0	7.2	8.6	11.8

(1) Só de bens

FONTE: OECD, Balance of Payments of OECD Countries 1960-77 (OECD 1979) and Tsoukalis (1981)

QUADRO 2

DISTRIBUIÇÃO DO COMÉRCIO EXTERNO

	% do total das Importações				% do total das Exportações			
	1960	1970	1973	1977	1960	1970	1973	1977
C.E.E. 6	38.3	33.0	—	—	21.6	18.3	—	—
C.E.E. 9	—	—	44.9	43.6	—	—	48.6	51.7
E.F.T.A.	20.0	24.5	11.6	8.4	20.6	35.4	13.8	15.1
Espanha	0.9	4.3	5.4	4.8	1.0	1.6	2.2	2.1
Europa Ocidental	59.2	61.8	61.9	56.8	43.2	55.3	64.6	68.9
U.S.A.	7.3	7.1	8.2	10.2	11.2	8.7	9.7	6.7
Médio Oriente	N.A.	6.0	4.0	10.8	N.A.	—	0.6	2.1
Zona Escudo	14.0	14.7	10.1	4.1	25.0	24.5	14.8	9.0
Outros(1)	19.5	10.4	15.6	18.1	20.6	11.5	10.3	13.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

(1) Em 1960 inclui o Médio Oriente

FONTE: OECD, Trade by Commodities; Tsoukalis (1981)

QUADRO 3**PARTICIPAÇÃO ESTRANGEIRA NA INDÚSTRIA EM 1975**

	<i>Percentagem do valor de produção</i>
Alimentação	14.5
Bebidas	10.4
Tabaco	4.0
Texteis	5.6
Vestuário e calçado	4.1
Madeira e cortiça	6.3
Mobiliário	2.8
Papel e produtos do papel	19.2
Artes gráficas	3.7
Borracha	43.8
Indústria química	24.3
Manufacturas de minerais não metálicos	11.7
Metalurgia de base	27.4
Produtos metálicos	12.1
Equipamento não eléctrico	23.2
Equipamento eléctrico	68.0
Equipamento de transporte	31.4
Vários	25.3
TOTAL de indústria	17.6¹

FONTE: Ministério da Indústria e Tecnologia (1977)

QUADRO 4

ORIGENS DO ESTOQUE DO INVESTIMENTO ESTRANGEIRO EM PORTUGAL EM 1978

	<i>Percentagem</i>
C.E.E.	49.9
E.F.T.A.	18.9
Espanha	5.6
U.S.A.	19.3
Outros	6.3
Total	100.0

FONTE: Tsoukalis (1981)

QUADRO 5

ORIGENS DA TECNOLOGIA IMPORTADA (1), 1936-76

	<i>Percentagens</i>
C.E.E. (2)	63
E.F.T.A.	21
U.S.A.	10
Outros	6
Total	100

(1) Baseado nos 326 maiores contratos de firmas portuguesas de compra de tecnologia estrangeira.

(2) Calculado para os 9 países membros, para todo o período.

FONTE: Rolo (1977)

QUADRO 6

EMIGRAÇÃO LEGAL (1) PORTUGUESA POR DESTINOS, 1960-75 (milhares)

Ano	Europa(2)	América do Norte	América do Sul	Outros	Total
1961	5,985	6,005	19,420	2,116	22,526
1963	16,848	6,346	14,390	1,935	39,519
1965	70,529	7,049	6,971	4,507	89,056
1967	63,169	18,131	7,389	3,813	92,502
1969	42,452	19,613	5,581	2,519	70,165
1971	28,283	15,822	4,700	1,595	50,400
1973	57,289	15,563	5,184	1,481	79,517
1975	5,403	14,832	3,456	1,120	24,811

(1) A exclusão da emigração ilegal subestima seriamente os movimentos para França.

(2) Compreendendo só a França, a República Federal da Alemanha, o Luxemburgo, a Holanda, a Suécia, a Suíça e o Reino Unido.

FONTE: Secretariado Nacional da Emigração, Boletim Anual, 1975

QUADRO 7

EFFECTIVOS DE MÃO DE OBRA ESTRANGEIRA ORIGINÁRIA DA EUROPA DO SUL NA EUROPA DO NORTE, 1976 (milhares)

Pais de Emigração	Rep. Fed. Alemanha	França	Reino Unido	Suíça	Bélgica	Suécia, Holanda, Áustria, Luxemb.	Total
Espanha	111.0	204.0	24.0	68.9	30.0	20.0	457.9
Grécia	178.8	—	10.5	5.2	10.0	11.2	215.7
Itália	276.4	199.2	56.5	261.6	96.0	25.5	915.2
Turquia	527.5	31.2	4.5	15.2	16.0	66.6	661.0
Jugoslávia	390.1	42.2	8.5	24.1	3.0	157.6	625.5
Portugal	63.6	360.7	3.0	4.1	6.0	18.6	456.0
Total	1948.5	1584.3	866.5	516.1	316.8	635.1	5867.3

FONTE: Dos Santos (1979)

QUADRO 8**REMESSAS DOS TRABALHADORES EMIGRANTES PORTUGUESES**
(milhões de escudos)

	<i>Remessas</i>	<i>Defice da balança do comércio</i>
1961	1,489	7,697
1963	2,371	5,296
1965	3,378	8,526
1967	6,267	9,564
1969	11,812	11,191
1971	18,848	18,532
1973	25,600	22,430
1975	34,000	40,766
1977	45,000	—
1979	100,000	—

FONTES: Ferreira (1976); Alarcão (1976); Anido & Freire (1978); e relatórios das remessas da O.C.D.E. e da Bolsa. Acerca do defice da balança do comércio Porto (1977).

QUADRO 9
REMESSAS DOS EMIGRANTES E PRODUTO BRUTO INDUSTRIAL,
POR DISTRITOS, 1975
(milhões de escudos)

	<i>Transferências privadas presumidas, 1975(1)</i>	<i>Impostos colectados por distrito, 1975</i>	<i>Produto Bruto Industrial, 1970</i>
Aveiro	1,442.3	1,796.3	9,656.9
Beja	339.5	239.4	2,932.2
Braga	1,909.3	1,082.0	8,807.3
Bragança	726.5	180.7	2,399.7
C. Branco	940.6	575.0	3,596.4
Coimbra	709.2	1,241.1	5,681.5
Évora	116.8	349.7	2,864.7
Faro	752.5	739.7	3,478.9
Guarda	1,044.4	285.7	2,384.3
Leiria	1,686.6	974.9	5,826.1
Lisboa	1,967.7	16,941.0	57,588.2
Portalegre	80.0	232.1	2,285.0
Porto	1,889.9	6,846.8	26,795.9
Santarém	830.3	894.9	6,862.2
Setúbal	458.4	1,438.0	14,881.8
V. Castelo	1,068.2	284.1	2,222.8
Vila Real	869.2	260.3	2,386.7
Viseu	1,143.9	459.4	3,823.4

(1) Baseado na percentagem distrital de emigração, até 1974, com percentagem do total das remessas.

FONTE: Porto (1977)

QUADRO 10
ESTRUTURA DO COMÉRCIO EM 1977

	<i>Percentagens do total Importação/Exportação</i>			
	<i>Comércio com a C.E.E.</i>		<i>Comércio com o resto do Mundo</i>	
	<i>Importações</i>	<i>Exportações</i>	<i>Importações</i>	<i>Exportações</i>
Alimentação e animais vivos	3.9	7.1	22.5	9.7
Bebidas e tabaco	0.2	7.2	0.5	6.1
Matérias primas, excepto combustíveis	3.7	12.0	20.4	7.6
Combustíveis minerais	3.9	0.2	23.3	3.2
Óleos vegetais e animais	0.2	0.2	0.7	0.9
Químicas	17.5	5.1	6.5	5.1
Produtos de couro	0.3	0	0.3	0.4
Madeira e cortiça manufacturados	—	7.8	0	5.0
Papel e cartolina	0.7	2.2	1.0	1.6
Tecidos e artigos têxteis	3.9	16.2	1.6	14.6
Vestuário e calçado	0.3	12.5	0.3	14.5
Minerais não metálicos manufacturados	1.8	4.1	1.3	4.2
Ferro e aço	7.9	1.2	3.9	3.8
Metais não ferrosos	4.2	0.1	1.6	0.2
Produtos metálicos	2.4	1.2	0.7	3.8
Maquinaria não eléctrica	21.3	3.5	5.9	5.4
Maquinaria eléctrica	8.8	10.6	2.5	2.9
Equipamento de transporte	12.9	0.7	4.9	6.3
Mobiliário	0.2	0	0	0.1

FONTE: OECD, Trade by Commodities; and Tsoukalis (1981)

QUADRO 11

A ESTRUTURA DA PROTECÇÃO ALFANDEGÁRIA EM 1974 E 1976

	Percentagens					
	Pauta de 1974			Pauta de 1974 + sobretaxa de 1976		
	Taxa nominal	Taxa efectiva (preços domésticos)	Taxa efectiva (preços mundiais)	Taxa nominal	Taxa efectiva (preços domésticos)	Taxa efectiva (preços mundiais)
Bens de consumo	13	24	15	31	59	43
Bens intermédios	8	14	10	26	40	37
Bens de investimento	10	17	14	40	67	58

FONTE : Macedo (1980)

QUADRO 12

PRODUÇÃO DE ALGUNS PRODUTOS AGRÍCOLAS EM PORTUGAL EM PERCENTAGEM DO TOTAL DE PRODUÇÃO DA C.E.E.

	Percentagens		
Cereais			
Trigo	1.6	—	1.7
Cevada	0		
Aveia	1.3	—	1.6
Milho	3.2	—	3.5
Arroz	11.3	—	15.7
Produtos animais			
Vaca	1.2	—	1.6
Porco	0.8	—	1.0
Cameiro e borrego	8.3	—	9.0
Galinha	3.2		
Ovos	1.2		
Leite	0.7		
Batatas	2.7	—	3.0
Fruta			
Maças	2.0	—	2.2
Peras	2.6		
Pessegos	4.1	—	5.2
Citrinos	5.2	—	5.7
Azeitonas	8.2	—	11.4
Vinho	5.5	—	8.1
Pasta de tomate	24.4	—	40.9

FONTE : de Lobão (1979)

QUADRO 13

**AUTOSUFICIÊNCIA AGRÍCOLA EM PORTUGAL,
NA C.E.E. DOS 9 E NA DOS 12 EM 1977**

	<i>Percentagem de autosuficiência</i>		
	<i>Portugal</i>	<i>C.E.E. 9</i>	<i>C.E.E. 12</i>
<i>Cereais</i>	41.0	—	—
Trigo	53.0	94.0	96.2
Arroz	60.0	60.4	75.4
Milho	27.0	56.4	49.1
<i>Batatas</i>	94.0	100.4	100.4
<i>Tomates (1)</i>	100.0	94.0	98.3
<i>Melões</i>	100.0	80.4	96.8
<i>Vinho</i>	131.0	101.2	102.4
<i>Maças</i>	100.0	96.4	96.9
<i>Peras</i>	100.0	98.3	98.4
<i>Laranjas e similares</i>	100.0	44.8	71.0
<i>Azeite</i>	100.0	85.3	100.2
<i>Tabaco</i>	50.0	24.4	38.5
<i>Porco</i>	93.0	99.5	99.0
<i>Carneiro e borrego</i>	99.0	67.5	73.6
<i>Vaca e vitela</i>	70.0	99.2	96.9
<i>Queijo</i>	96.0	103.4	102.4
<i>Manteiga</i>	87.0	106.8	106.4
<i>Leite em pó</i>	75.0	137.9	125.2

(1) Exclui o produto transformado

FONTE: Tsoukalis (1981)

QUADRO 14
COMÉRCIO DE PRODUTOS AGRÍCOLAS EM 1978
(milhões de dólares)

	C.E.E.			Mundo		
	Importações	Exportações	Saldo líquido	Importações	Exportações	Saldo líquido
Animais vivos	3.2	0.1	-3.1	4.9	0.5	-4.4
Carne	2.0	0.0	-2.0	24.0	0.0	-24.0
Lactínicos e ovos	7.0	1.4	-5.6	8.4	5.3	-3.1
Cereais	25.9	0.0	-25.9	358.0	5.0	-353.0
Frutos e vegetais	8.5	23.2	+14.7	15.6	82.6	+67.0
Açúcar, mel	10.0	0.0	-10.0	56.0	2.0	-54.0
Café, chá	1.0	1.0	0.0	41.0	2.0	-39.0
Rações	14.0	0.8	-13.2	75.3	1.7	-73.6
Bebidas	15.9	99.0	+83.1	16.0	163.0	+147.0
Tabaco	1.5	0.0	-1.5	16.2	0.0	-16.2
Couros, peles	4.0	3.0	-1.0	20.0	5.0	-15.0
Matérias naturais, animais e vegetais	10.0	10.0	0.0	19.0	18.0	-1.0
Óleos animais e vegetais	3.6	2.1	-1.5	26.4	13.2	-13.2
Sementes e nozes oleaginosas	0.0	0.0	0.0	144.0	0.0	-144.0
Algodão	0.1	0.5	+0.4	155.0	0.6	-154.4

FONTE: Tsoukalis (1981)

QUADRO 15**COMPARAÇÃO DE PREÇOS PARA OS PRODUTOS AGRÍCOLAS
EM PORTUGAL E NA C.E.E., 1976/7**

	<i>Preços portugueses em percentagem dos preços da C.E.E.</i>
Trigo mole	72.0
Trigo duro	45.0
Cevada	67.0
Milho	91.0
Leite	99.0
Bovinos	86.0
Azeitonas	72.0
Suínos	108.0
Vinho	92.0
Arroz	71.0
Centeiro	63.0

FONTE: de Lobão (1979)

QUADRO 16**PRODUTIVIDADE AGRÍCOLA EM PORTUGAL E NA C.E.E. EM 1976**

	<i>Portugal</i>	<i>C.E.E.</i>	<i>Portugal/CEE</i>
	<i>(Kilogramas por hectare)</i>		
Trigo mole	12.9	38.1	0.34
Cevada	8.2	33.6	0.24
Aveia	5.9	26.3	0.22
Milho	10.9	47.8	0.23
Arroz	43.6	38.5	1.13
Girassol	6.2	15.5	0.40
Batatas	66.0	210.0	0.31
	<i>(Hectolitros por hectare)</i>		
Vinho	23.1	67.5	0.34
	<i>(Kilogramas por carcaça)</i>		
Bovinos	244.0	274.0	0.89
Suínos	65.0	82.6	0.79

FONTE: de Lobão (1979)

QUADRO 17**COMÉRCIO PORTUGUÊS: RELAÇÃO EXPORTAÇÃO - IMPORTAÇÃO
DE BENS MANUFACTURADOS, 1975**

	<i>Exportação/Importação</i>
Alimentação	0.43
Bebidas	4.28
Tabaco	0.70
Têxteis e vestuário	3.98
Madeira e cortiça	23.00
Mobiliário	0.21
Pasta de papel	5.79
Papel e cartão	1.29
Couro e calçado	3.29
Borracha	0.42
Químicas	0.35
Petróleo e derivados do cartão	0.40
Minerais não metálicos	1.42
Cimento	11.13
Metais básicos	0.001
Produtos metálicos	0.74
Maquinaria não eléctrica	0.18
Materiais eléctricos	0.66
Construção naval	1.08
Equipamento de transporte	0.05
Total dos bens manufacturados	0.67

FONTE: Ministério da Indústria & Tecnologia (1977)

QUADRO 18**PRODUTIVIDADE DO TRABALHO EM ALGUMAS ACTIVIDADES INDUSTRIAIS
EM PORTUGAL, ESPANHA E ALEMANHA OCIDENTAL, 1972**

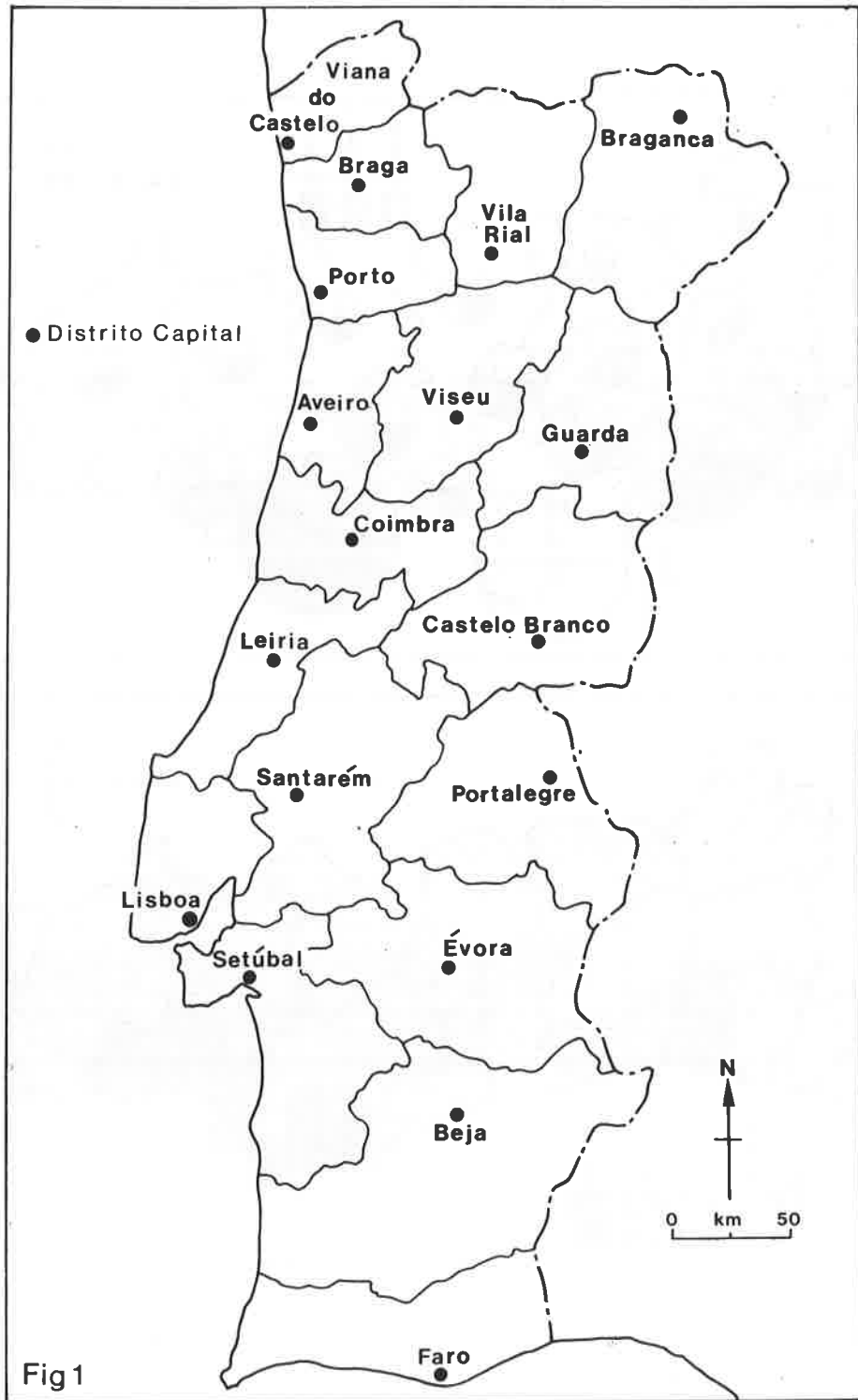
	<i>Valor bruto de produção</i>		
	<i>Portugal</i>	<i>Espanha</i>	<i>Alemanha Ocidental</i>
Alimentação	6.1	11.8	30.3
Bebidas	5.7	7.5	23.4
Têxteis e vestuário	2.2	4.5	10.9
Couro e calçado	2.3	4.5	9.3
Madeira e cortiça	2.4	6.4	20.4
Mobiliário	2.0	4.2	—
Papel	6.1	2.6	13.7
Pasta de papel	7.0	8.7	15.9
Químicas	10.3	16.8	25.7
Derivados do petróleo e do carvão	5.1	35.9	—
Borracha	4.3	6.5	11.4
Plásticos	9.6	8.9	12.6
Vidro	2.7	3.7	10.9
Minerais não metálicos	2.6	5.6	14.3
Metais básicos	5.1	21.0	15.1
Bens metálicos	2.7	4.3	11.7
Maquinaria não eléctrica	3.4	4.5	13.4
Bens eléctricos	3.7	6.3	13.7
Equipamento de transporte	5.3	8.9	14.9
Construção naval	3.7	6.6	10.9
Indústrias	3.7	7.5	15.4

FONTE: Ministério da Indústria e Tecnologia (1979)

QUADRO 19**ÍNDICES DE 'VANTAGEM RELATIVA COMPARADA' NA INDÚSTRIA EM 1976**

<i>S.I.T.C.</i>	<i>Portugal</i>	<i>C.E.E.</i>
Elementos químicos e derivados	-228.4	-7.2
Tinturaria, curtimento e coloração	-200.5	34.1
Medicamentos	-110.9	21.5
Adubos e fertilizantes	131.2	-18.2
Plásticos, celulose e resina artificial	-265.4	6.2
Produtos e materiais químicos	85.4	14.0
Couro manufacturado	44.9	-39.0
Borracha manufacturada	-91.9	11.1
Madeira e cortiça manufacturada	450.2	-71.5
Papel e cartolina	107.6	-77.7
Fibra e produtos têxteis	150.0	-18.1
Vestuário	311.8	-62.2
Calçado	415.5	-17.8
Minerais não metálicos manufacturados	108.9	-12.2
Ferro e aço	-87.3	2.3
Metais não ferrosos	-260.4	-71.2
Maquinaria não eléctrica	-144.9	26.6
Equipamento de transporte	-112.4	25.2
Mobiliário	-89.1	-8.3

FONTE: Macedo (1980)



EMPLOYMENT STRUCTURE, 1970

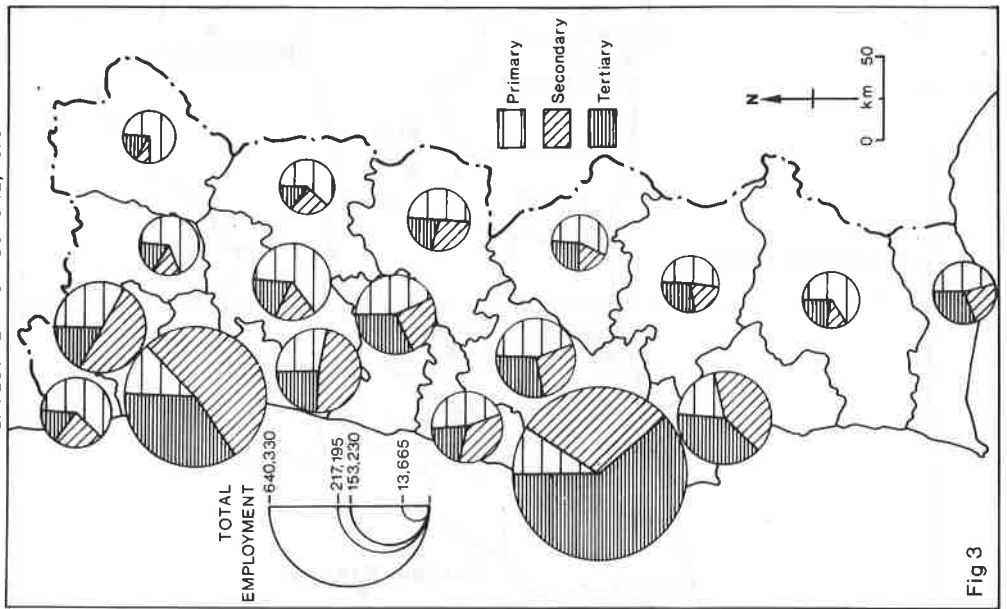


Fig 3

G.D.P. PER CAPITA, 1970

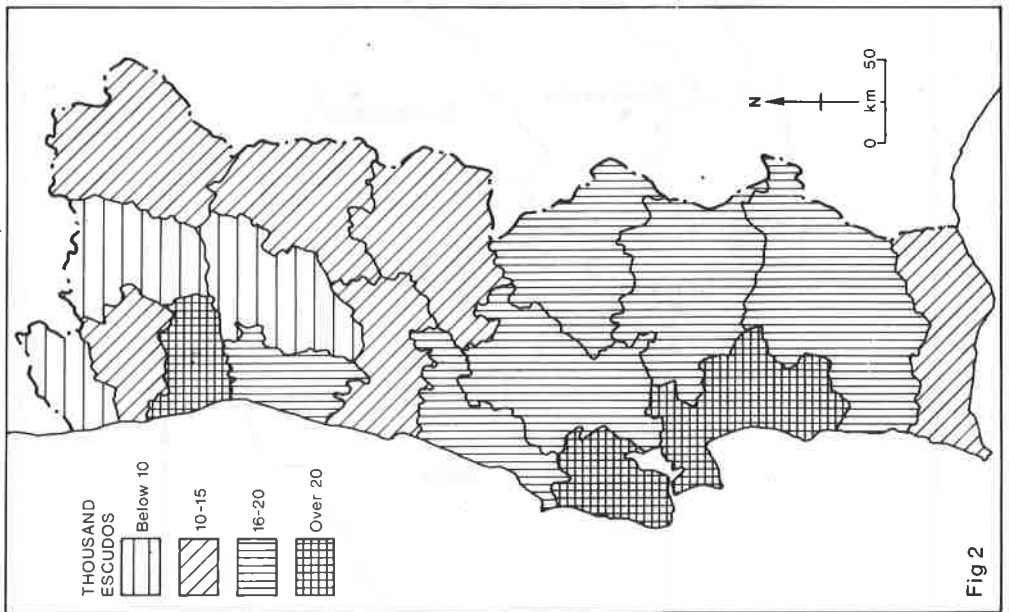


Fig 2

INVESTMENT PER CAPITA 1971 - 1979

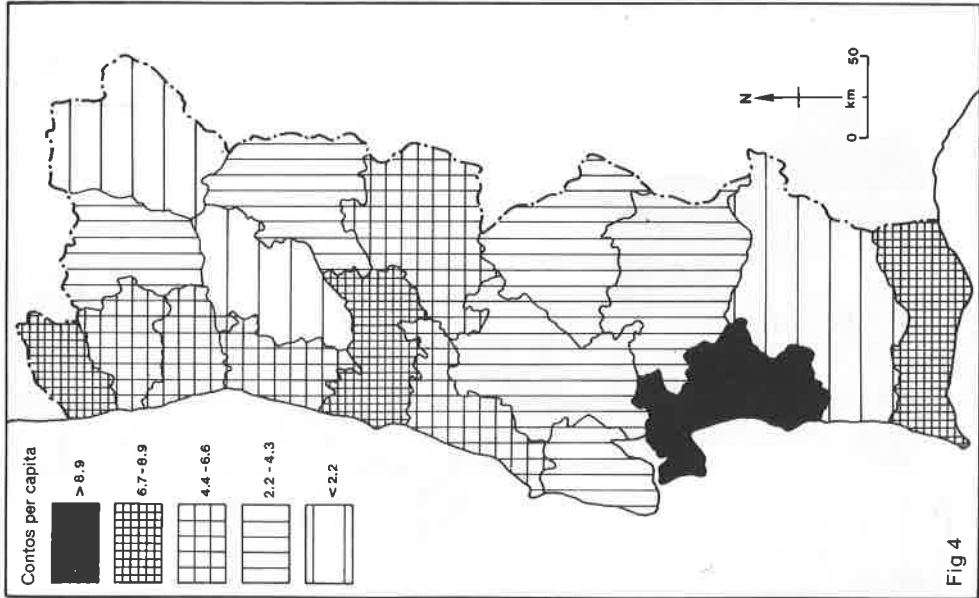


Fig 4

ESTIMATED FIXED CAPITAL FORMATION PER CAPITA 1971 - 1979

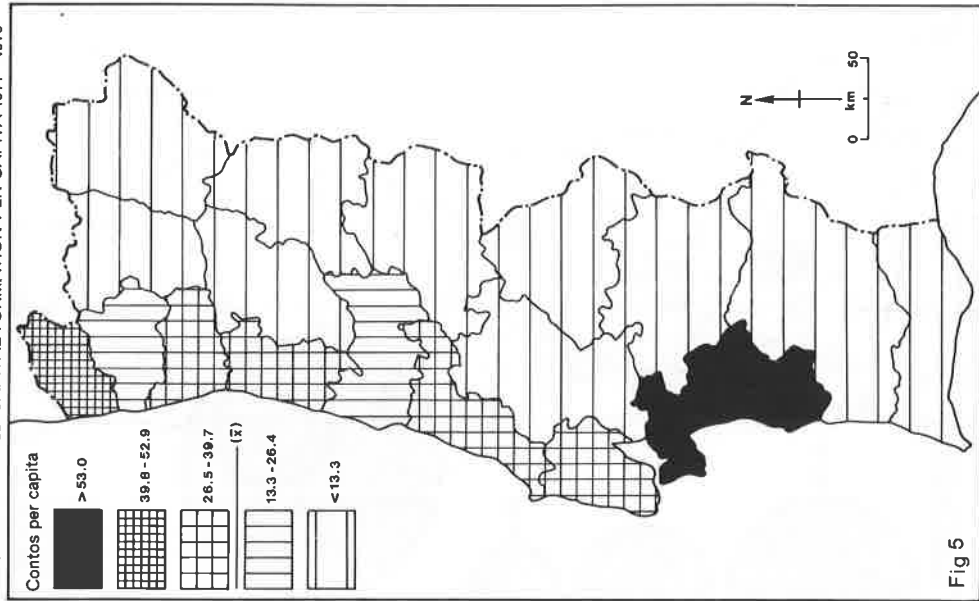
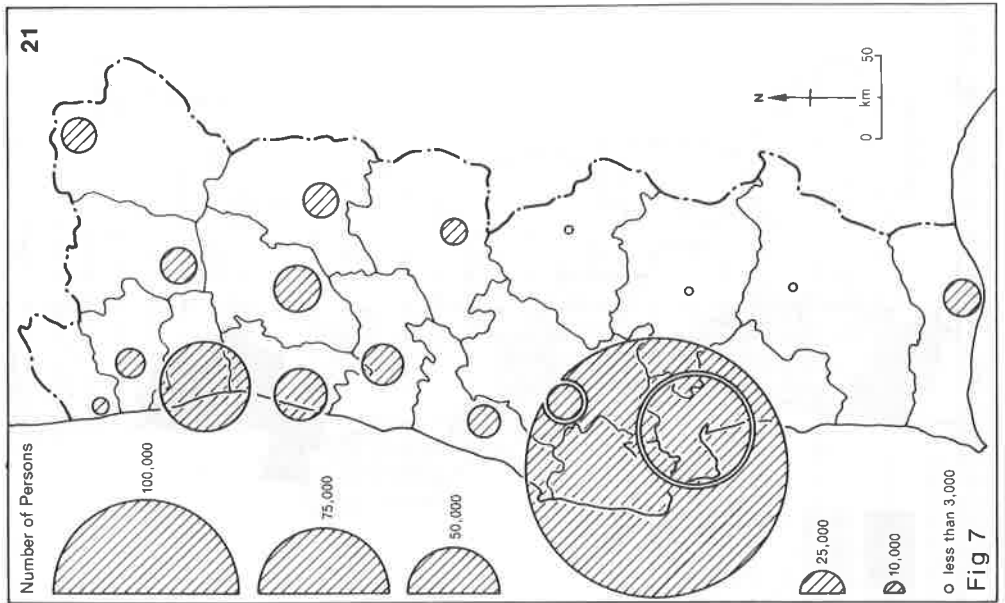
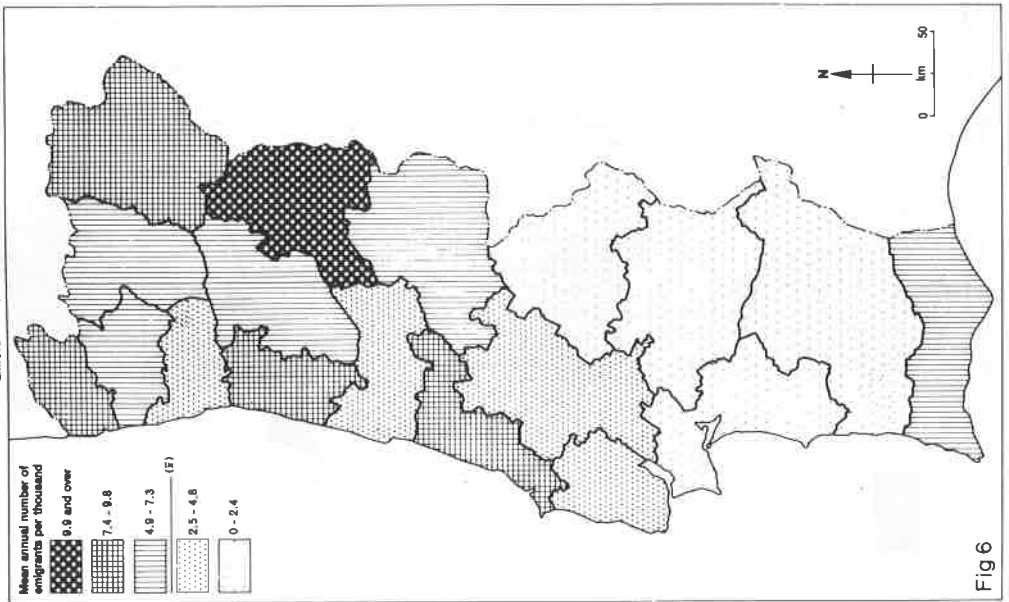


Fig 5

DISPLACED PERSONS, 1974 - 1979



EMIGRATION, 1980 - 1975



POPULATION POTENTIAL 1970

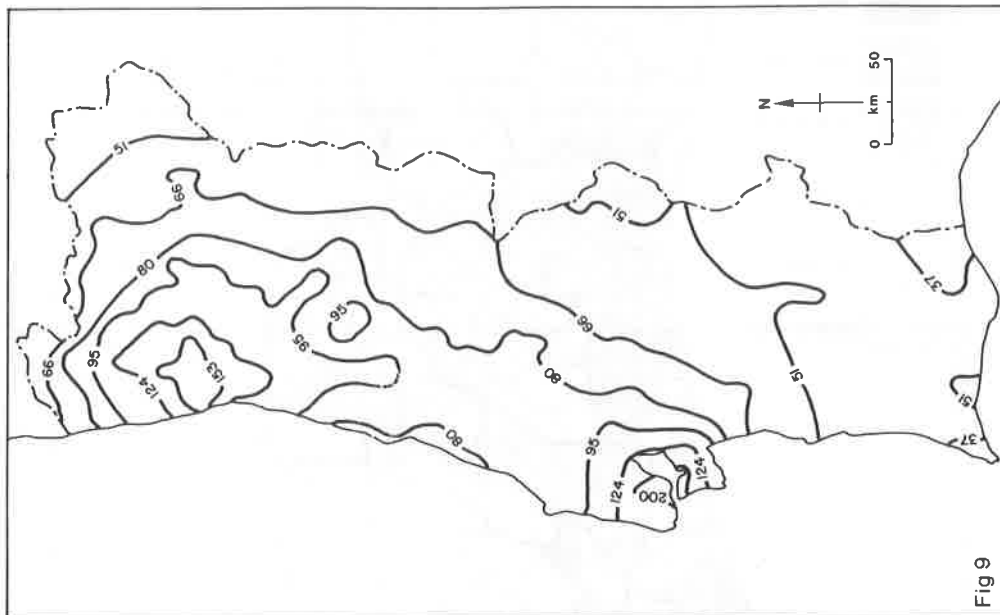


Fig 9

POPULATION CHANGE 1970 - 1981

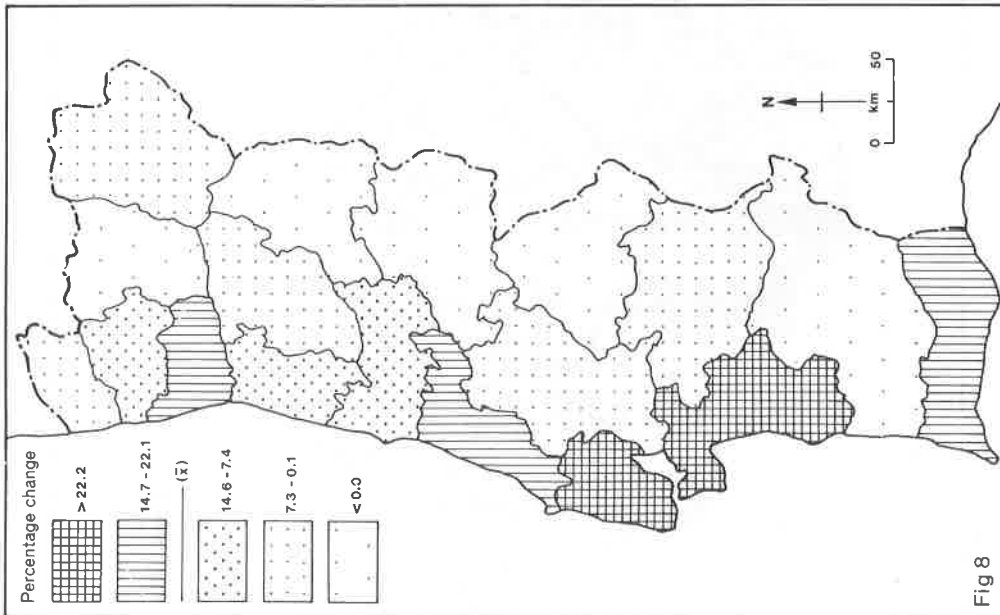
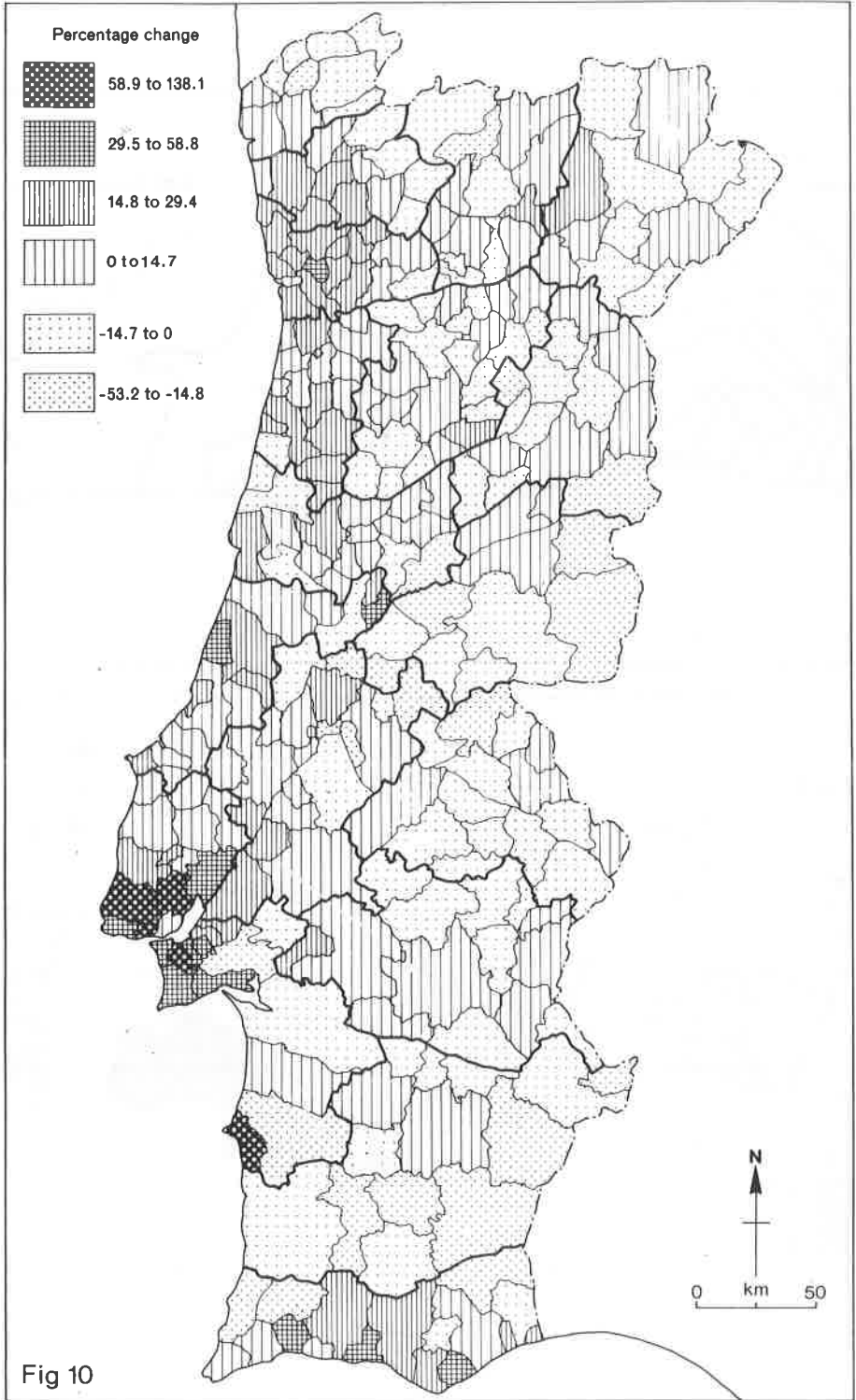
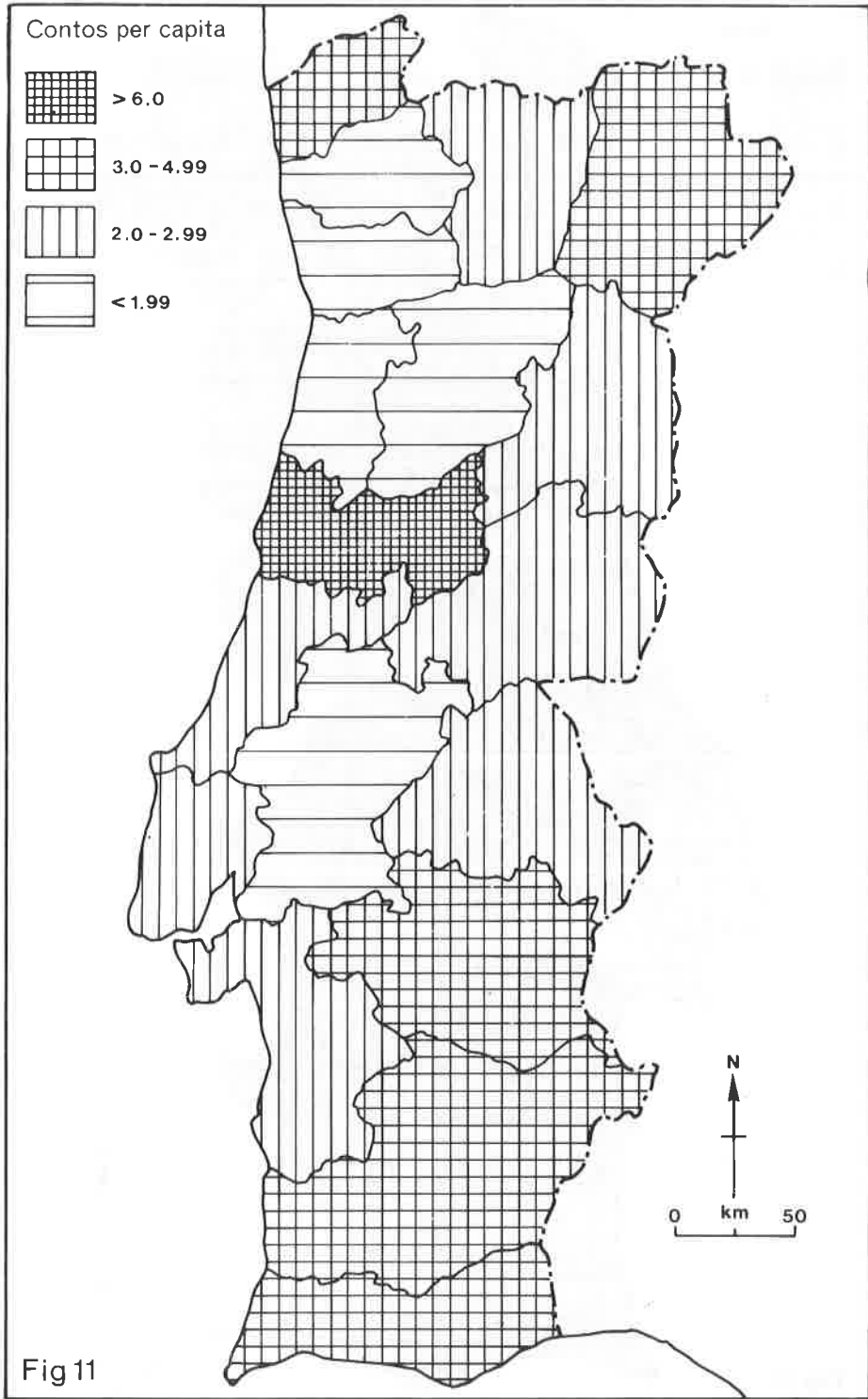


Fig 8

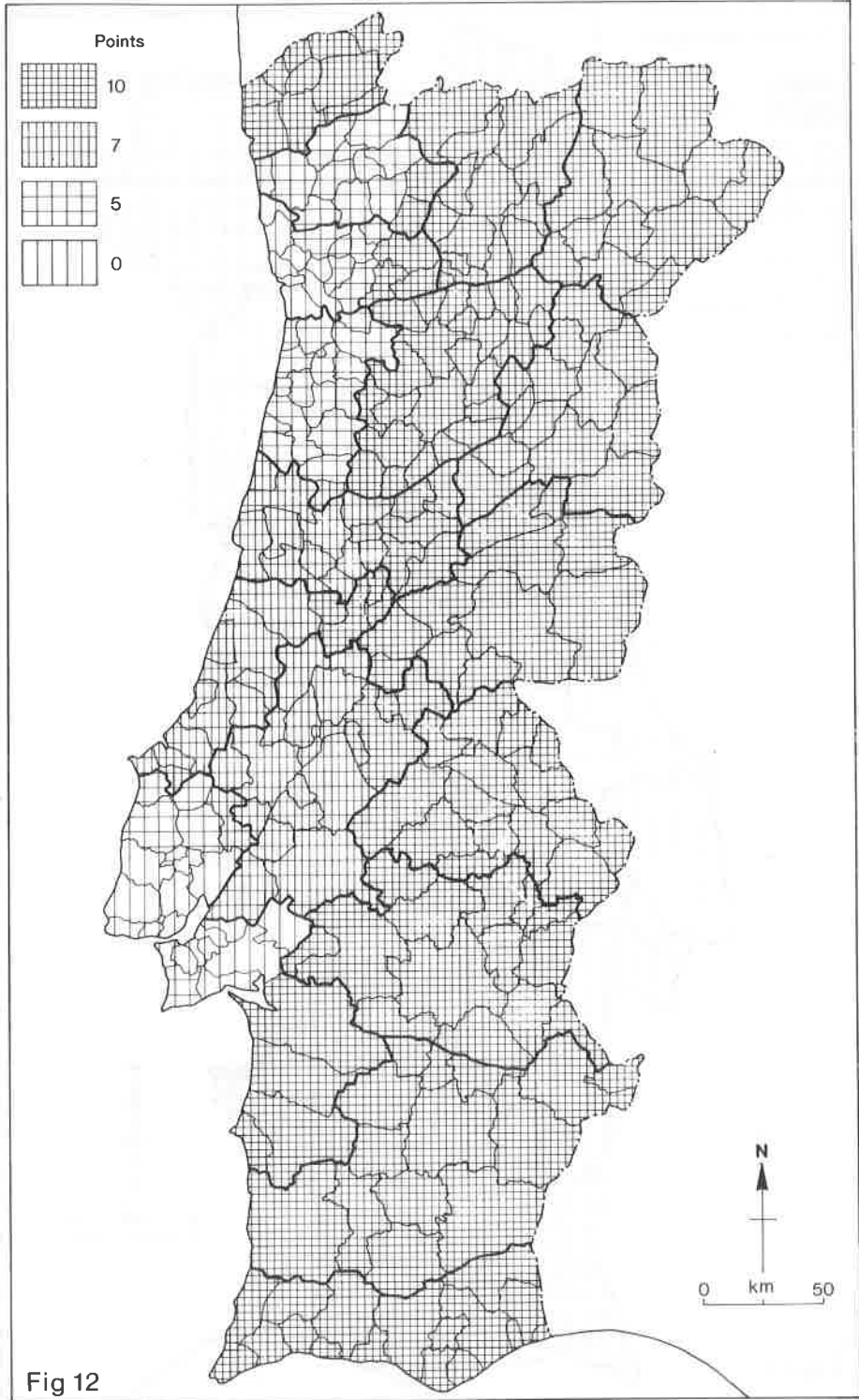
POPULATION CHANGE 1970 - 1981



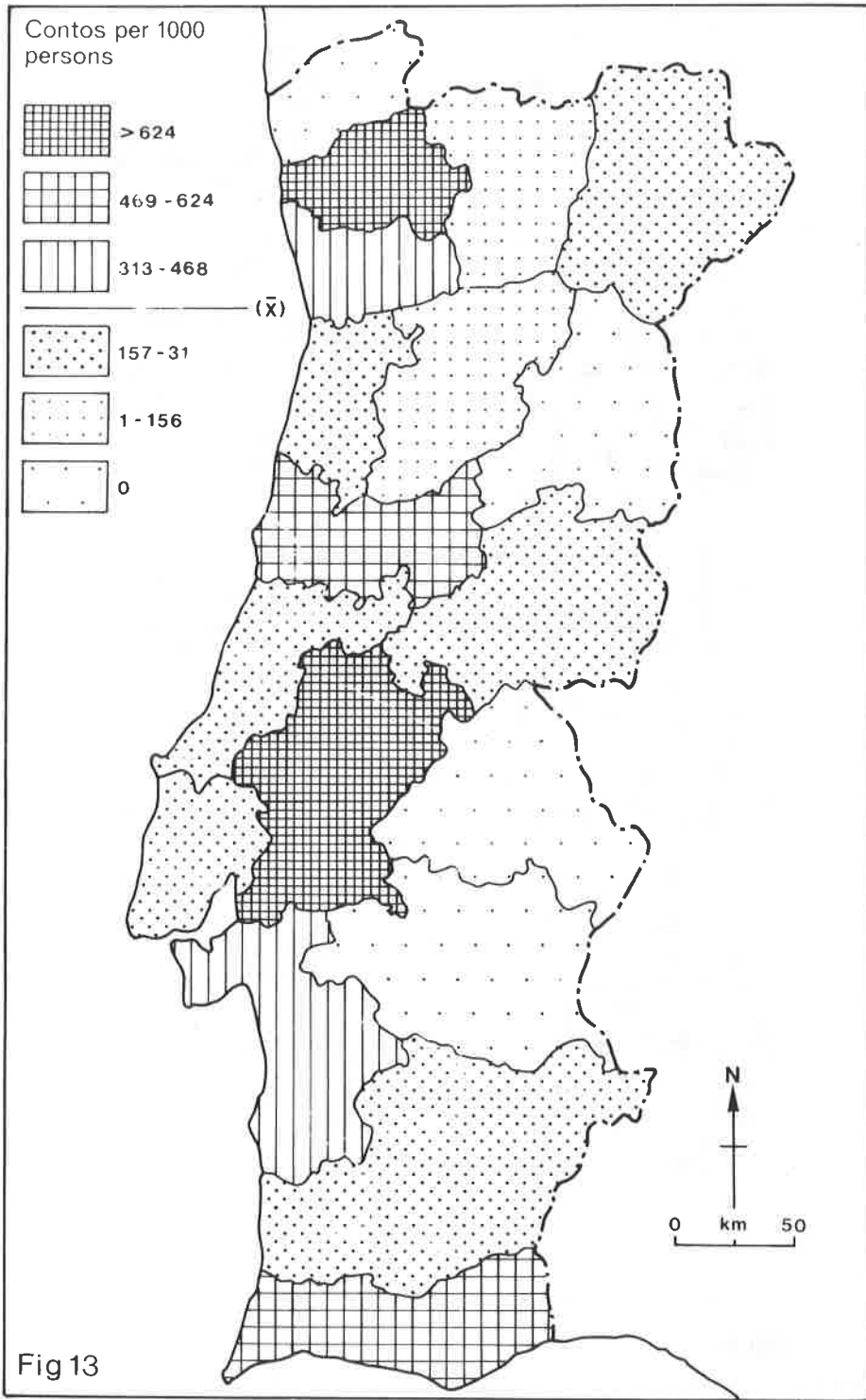
CENTRAL GOVERNMENT EXPENDITURE 1979



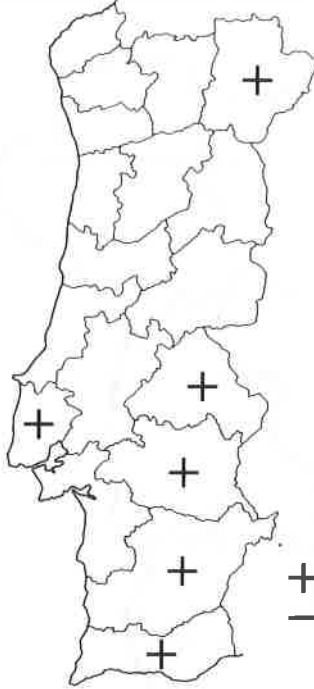
REGIONAL S_{III} POINTS ALLOCATION 1980



EFTA LOANS 1977 - 1980



WHEAT



MAIZE



+ Advantageous
- Disadvantageous



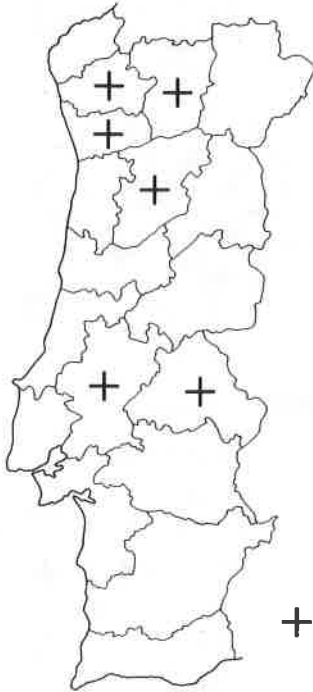
RICE



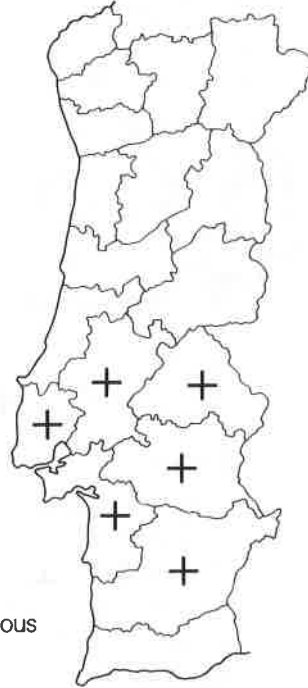
RYE

FIGURE 14a Hypothesised regional impact of EEC accession for selected agricultural products

WINE



TOMATOES



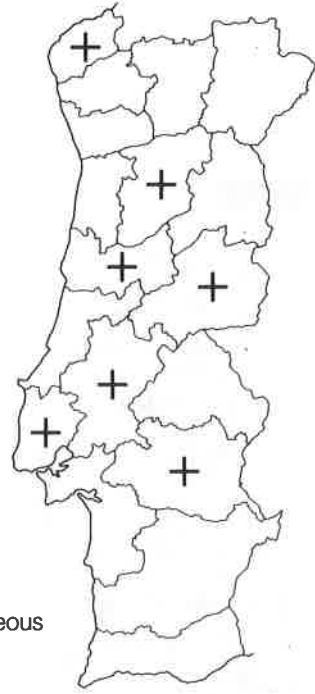
+ Advantageous

FIGURE 14b Hypothesised regional impact of EEC accession for selected agricultural products

TEXTILES



PAPER



+ Advantageous



WOOD & CORK



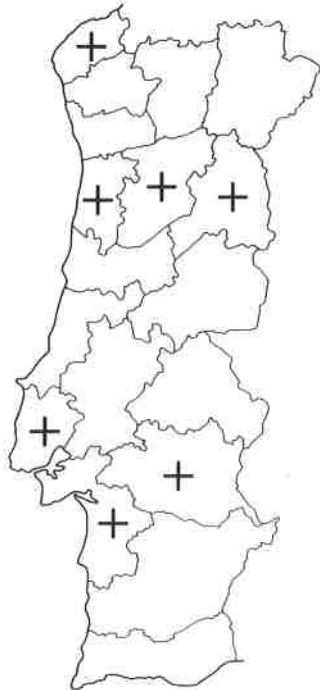
NON-METALLIC MINERALS

FIGURE 15a Hypothesised regional impact of EEC accession for selected manufactured products

CHEMICALS



BASE METALS



+ Advantageous
- Disadvantageous

METAL PRODUCTS

FIGURE 15b Hypothesised regional impact of EEC accession for selected manufactured products

A VIA RÁPIDA AVEIRO - VILAR FORMOSO
— CONTRIBUTO PARA A ANÁLISE DA SUA IMPORTÂNCIA ECONÓMICA —

Por: *Alda Maria dos Santos Reis* (★)

(★) Engenheira Civil - Técnica Superior da Comissão de Coordenação da Região Centro.

1. PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO CENTRO

A avaliação do impacto económico do projecto de construção da via rápida Aveiro - Vilar Formoso não pode ser encarado numa óptica estritamente quantitativa da realidade actual. A sua realização deverá estar mais afectada ao impulso ao desenvolvimento que se pretende venha a acontecer, não só na área mais directamente influenciada pela nova infraestrutura, mas no todo regional, numa perspectiva de médio e longo prazo. De facto, e a despeito de se reconhecer que as condições mais favoráveis ao crescimento se encontram reunidas na faixa litoral, é importante que venha a ser prosseguida uma política que inverta as tendências registadas no processo de acentuação das assimetrias no âmbito da região e à semelhança do que acontece no país.

No quadro deste pressuposto, têm sido desenvolvidos estudos na C.C.R.C. tendentes à correcção das anomalias vigentes. Assim, para a validação de um povoamento mais racional, que efective a cobertura do espaço pelos equipamentos e infraestruturas e maximize os benefícios das populações, que corrija a expansão de certos centros do litoral e o crescimento desajustado de alguns centros do interior, reforçando a malha urbana e obstando a desertificação das áreas com menores perspectivas de desenvolvimento nos contextos antecedente e actual, foi proposta a hierarquização urbana que se apresenta (fig. 1).

Como pode observar-se, esta hierarquia implica a existência de cinco categorias de centros: Regional, Subregional, Supraconcelhio, Concelhio e Subconcelhio. Aveiro, Viseu e Guarda situam-se no segundo nível hierárquico, logo a seguir a Coimbra, se bem que para a Guarda deva ser feito um esforço de melhoria de equipamentos a acompanhar medidas de desenvolvimento económico local e subregional. A integração destes três centros subregionais no percurso da via rápida, vem reforçar o equilíbrio da rede, contribuindo para o cumprimento da estratégia da Região Centro. Com efeito, a viabilização de um desenvolvimento espacialmente harmónico passa pela estruturação de um sistema de transportes e comunicações que, reduzindo as distâncias entre o litoral e o interior, facilite a irradiação de ideias, pessoas e bens.

Cumprе salientar que, neste momento, a rede rodoviária regional enferma de condicionantes que de forma alguma podem propiciar a consolidação desses objectivos: a sua extensão desmesurada, a enorme disparidade de características técnicas e um quase generalizado mau estado de conservação.

Para sanar estas deficiências, garantindo a boa mobilidade de população e a rápida

HIERARQUIA DA REDE URBANA DA REGIÃO CENTRO

- PROPOSTA -

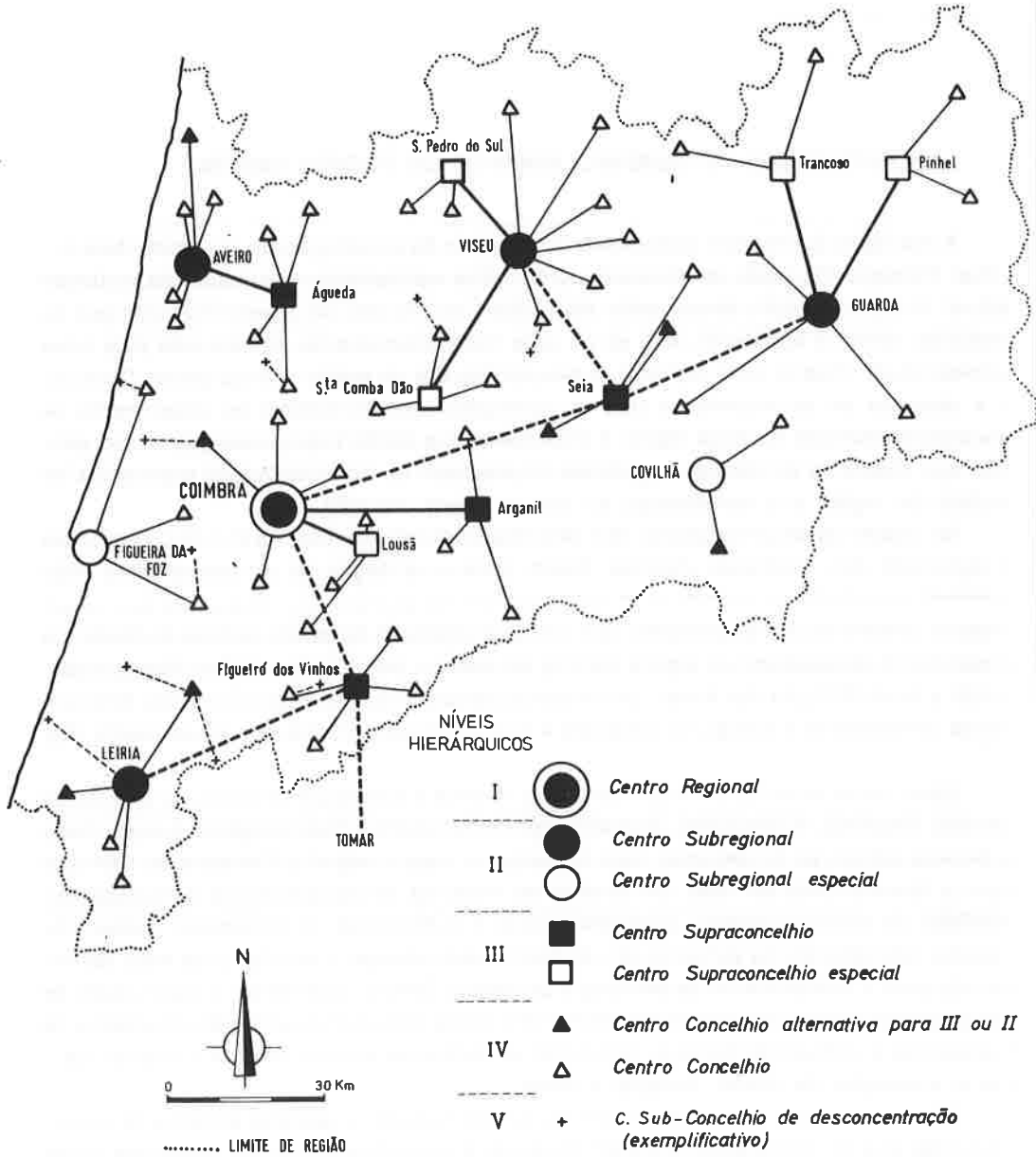


Fig. 1

circulação de mercadorias, foi formulada uma proposta de rede fundamental que constitui a espinha dorsal do sistema viário (com características técnicas de traçado correspondentes ao nível de serviço B (1) e protecção a interferências no fluxo de tráfego), sendo a via rápida Aveiro - Viseu - Guarda - Vilar Formoso uma das peças-chave desse sistema.

Importa referir que a nova infraestrutura não só melhorará substancialmente a acessibilidade interna, como será um veículo essencial de ligação à Europa, cujo peso mais se fará sentir com a adesão de Portugal à C.E.E.

De facto, a entrada de Portugal para a Comunidade Económica Europeia implicará a coordenação de opções de desenvolvimento em diversos sectores, nomeadamente no que respeita a silvicultura, a pesca e a indústria, que se revestem de grande importância na Região e, mais concretamente, nas áreas que a via rápida irá servir.

Em relação ao sector silvícola, a Região representa 37,9% da área florestada do país. Os distritos de Aveiro, Viseu e Guarda prefazem 48,5% da área florestada da Região, havendo mais de 1/3 da sua área a reverter florestalmente. Uma vez que o Mercado Comum é largamente deficitário neste tipo de produto, torna-se evidente que a facilidade de colocação de madeiras no mercado externo será aumentada, com o consequente benefício para zonas como esta, de grandes potencialidades florestais.

No que concerne às pescas, Aveiro tem excelentes condições de desenvolvimento, ocupando, na Região, o primeiro lugar em pescado descarregado, com 14,4% do total de pescas do Continente. Acrescente-se que existe aí disponível toda uma infraestrutura que o progressivo abandono da pesca do bacalhau vem libertando, além de estar pensado, no projecto de obras a efectuar no porto, a construção de um porto de pesca industrial.

O aproveitamento integral do porto de Aveiro, apesar de ainda não estar perfeitamente definido o projecto para a primeira fase das obras, foi dimensionado para uma movimentação de mercadorias de 3 milhões t/ano. Além do aumento do cais comercial, está prevista uma drenagem de fundos de molde a permitir o escalonamento de navios de maior calado, bem como a construção de infraestruturas e consolidação de equipamento

(1) O Nível de Serviço B «assegura correntes de tráfego estáveis e uma razoável liberdade aos condutores para circularem à velocidade desejada», correspondendo-lhe as seguintes características técnicas:

- Velocidade-base - 100 Km/hora;
- Raio mínimo normal - 600 metros;
- Raio mínimo absoluto - 450 metros;
- Raio mínimo nas concordâncias verticais convexas - 10 000 metros;
- Raio mínimo nas concordâncias verticais côncavas - 5 000 metros;
- Desenvolvimento mínimo das curvas verticais - 100 metros;
- Largura das vias - 3,50 metros;
- Largura das bermas - 3,25 metros, dos quais 2,5 pavimentados;
- Inclinação máxima dos trainéis - 6%.

Admite-se porém que, em zonas particularmente difíceis, por motivos de ordem topográfica ou urbanística, seja adoptada uma velocidade base inferior à indicada, mediante proposta fundamentada.

que contemple a vocação deste porto, a saber, produtos da indústria química, derivados do petróleo e vinho.

O enquadramento de um porto de tal capacidade no desembocar de uma via rápida de ligação à Europa, mercado, por excelência, das transacções comerciais do nosso País, é um motor de desenvolvimento recíproco.

A expansão industrial prevista nas áreas servidas pela nova via tende a consolidar-se com a entrada de Portugal para a C.E.E., dado que algumas das indústrias que terão maiores possibilidades de expansão para exportação são as de mobiliário e papel, as cerâmicas e as metalo-mecânicas ligeiras, cujas componentes são aqui bastante significativas.

Tendo em vista a racionalização na localização das indústrias, foi proposta a definição de loteamentos industriais em todos os concelhos, bem como a criação de loteamentos industriais de vocação regional na periferia de centros urbanos de dimensões consideráveis, funcionando como instrumentos adequados de desenvolvimento regional e fomento industrial.

Na Região Centro, foi proposta a instalação de loteamentos industriais do segundo tipo nos três principais centros urbanos servidos pela nova via: Aveiro, Viseu e Guarda. As infraestruturas citadas têm por objectivo oferecer aos potenciais investidores lotes industriais, com ou sem pavilhões pré-construídos, dispondo de condições básicas de apoio, o que permite uma fase de instalação rápida e uma redução de custo de investimento significativa na fase de arranque.

Ainda no intuito de incrementar e racionalizar o sector industrial, foi proposta a criação de grandes infraestruturas alfandegárias, a localizar junto da Guarda, cujo papel fundamental será o de apoiar um terminal TIR-TIF devidamente equipado com serviços de grupagem e desgrupagem, carga completa e contentores, armazéns, escritórios, área de estacionamento, estação de serviço e serviços sociais.

O terminal referido levaria a uma redução substancial nos gastos de tempo e combustível e evitaria o congestionamento e deterioração das rodovias resultante de muitos transportes se fazerem até Lisboa ou Porto, embora estes centros nem sempre serem origem ou destino das mercadorias. Eventualmente criaria motivos de atracção para serviços ou indústrias com vocação europeia em Viseu e na Guarda, com benefícios para o país e para os agentes económicos, e os correspondentes aumentos de valores acrescentados e ganhos cambiais.

Em síntese, a via rápida Aveiro - Vilar Formoso é um elemento de grande importância para o desenvolvimento de um interior com potencialidades, para o equilíbrio da rede urbana, para a melhoria de acessibilidades entre o litoral (auto-estrada e porto de Aveiro) e o interior (na ligação ao sistema viário Europeu), constituindo uma contribuição valiosa na obtenção de um todo harmónico Regional e Nacional.

2. JUSTIFICAÇÃO ECONÓMICA DA CONSTRUÇÃO DA VIA RÁPIDA AVEIRO - - VILAR FORMOSO

Na primeira parte deste relatório foram apresentadas, em linhas gerais, algumas propostas de desenvolvimento da Região Centro e a interligação existente entre elas e o projecto de construção da via rápida Aveiro - Viseu - Guarda - Vilar Formoso.

Neste ponto, e no intuito de se complementarem as considerações tecidas, apontam-se alguns indicadores susceptíveis de traduzir o dinamismo das zonas que a via rápida poderá servir:

No que concerne a delimitação destas zonas, recorreu-se a uma medida de afastamento inter-nodal que atende não só à distância em quilómetros, mas também ao tempo (comodidade e segurança) gasto no percurso. Trata-se do factor $\Gamma_{ij} = \frac{d_{ij}}{v_{p_{ij}}}$, em que d_{ij} é a distância entre os nós i e j e $v_{p_{ij}}$ a velocidade de projecto para que foi dimensionado o percurso intermédio aos nós, ocorrendo assim os fluxos inter-nodais segundo os itinerários a que corresponda o menor valor de Γ .

Desta forma, considerando a actual rede de estradas acrescida da auto-estrada e das vias rápidas Porto - Bragança, Aveiro - Vilar Formoso e Estrada da Beira, tentou determinar-se, por exclusão de partes, qual o território que, tanto para trajectos internos como de ligação ao exterior, se serviria preferencialmente da estrada Aveiro - Vilar Formoso. A área encontrada compreende, com um ou outro desfasamento em relação a alguns concelhos, o conjunto dos distritos de Aveiro, Viseu e Guarda, o que, aliás, parece lógico.

Dado que o objectivo primordial deste estudo assenta na justificação da proposta para financiamento no Plano das Acções Comuns da Comunidade Económica Europeia, em termos de tráfego, não se teve em mente fazer uma caracterização extensa da área de influência da via, procurando-se, de preferência, seleccionar parâmetros que possam ser geradores de fluxos.

Embora o crescimento de tráfego esteja teoricamente dependente da população, a dependência é muito mais significativa em relação ao aumento de mobilidade do que propriamente ao crescimento populacional. Daí que se tenha dado mais relevo à variável indústria, não descurando, no entanto, a apresentação dos quantitativos populacionais que permitem situar esta área, no país, com um certo peso de atractividade.

ANOS POP. RESIDENTE	1960	1970	1976	1980
	AVEIRO	524 595	545 230	612 463
VEISEU	482 416	410 795	433 354	452 600
GUARDA ...	282 606	210 720	220 436	229 700
ÁREA - TOTAL	1 289 614	1 166 745	1 266 253	1 323 100

Fontes:

1960 - Recenseamento da população

1970 - Recenseamento da população (estimativa a 20%)

1976 - Análise e Diagnóstico da Região (C.C.R.C.)

1980 - Projecções do I.N.E.

Partindo do pressuposto de que o sector secundário é responsável por grande número de deslocações e que a maioria das trocas comerciais, tanto no que se refere ao consumo de matérias-primas como à colocação de produtos acabados, se realiza com a Europa, pareceu de interesse fazer uma exploração mais vincada da indústria transformadora da área.

QUADRO N.º 1

DISTRITO DE AVEIRO

INDÚSTRIA TRANSFORMADORA (V.B.P.)	1959	1971	1974	1978
ALIMENTAÇÃO, BEBIDAS E TABACO	870 264	1 629 759	2 687 269	10 180 241
TÊXTEIS, VESTUÁRIO E COURO	523 373	1 562 405	3 477 984	6 254 953
MADEIRA E CORTIÇA	588 467	1 498 464	3 176 061	6 902 180
PAPEL, ARTES GRÁFICAS E EDIÇÃO DE PUBLICAÇÕES	504 400	1 270 652	2 424 563	3 880 784
QUÍMICAS DOS DERIVADOS DE PETRÓLEO E CARVÃO E PROD. BORRACHA E PLÁSTICO	305 491	655 086	994 829	1 464 692
PROD. MINERAIS NÃO METÁLICOS COM EXCEPÇÃO DOS DERIVADOS DO PETRÓLEO BRUTO E CARVÃO	267 348	443 863	884 771	3 305 923
METALÚRGICAS DE BASE	—	—	336 008	694 303
PROD. METÁLICOS E MÁQUINAS, EQUIPAMENTO E MATERIAL DE TRANSPORTE	528 226	1 253 039	2 397 277	8 456 792
OUTRAS INDÚSTRIAS TRANSFORMADORAS	48 960	61 047	79 461	39 614
TOTAL	3 636 529	8 374 315	16 458 223	41 179 482

FONTES: 1959 - Inquérito Industrial

1971, 1974, 1978 - Estatísticas Industriais

QUADRO Nº 2
DISTRITO DE VISEU

INDÚSTRIA TRANSFORMADORA (V.B.P.)	1958	1971	1974	1978
ALIMENTAÇÃO, BEBIDAS E TABACO	75 175	167 824	374 074	1 288 857
TÊXTEIS, VESTUÁRIO E COURO	28 450	37 908	23 145	124 187
MADEIRA E CORTIÇA	97 762	149 615	296 772	656 441
PAPEL, ARTES GRÁFICAS E EDIÇÃO DE PUBLICAÇÕES	13 012	86 577	173 010	369 669
QUÍMICAS DOS DERIVADOS DE PETRÓLEO E CARVÃO E PROD. BORRACHA E PLÁSTICO	64 922	33 838	107 844	248 296
PROD. MINERAIS NÃO METÁLICOS COM EXCEÇÃO DOS DERIVADOS PETRÓLEO BRUTO E CARVÃO	7 461	23 679	56 484	241 942
METALÚRGICAS DE BASE	81 038	74 459	—	—
PROD. METÁLICOS E MÁQUINAS, EQUIPAMENTO E MATERIAL DE TRANSPORTE	19 287	—	—	129 296
OUTRAS INDÚSTRIAS TRANSFORMADORAS	127	—	—	—
TOTAL	387 234	573 900	1 031 329	3 058 688

FONTES: 1958 - Inquérito Industrial
1971, 1974, 1978 - Estatísticas Industriais

QUADRO Nº 3
DISTRITO DA GUARDA

INDÚSTRIA TRANSFORMADORA (V.B.P.)	1958	1971	1974	1978
ALIMENTAÇÃO, BEBIDAS E TABACO	33 429	74 827	142 742	493 849
TÊXTEIS, VESTUÁRIO E COURO	195 354	701 232	1 092 777	2 250 565
MADEIRA E CORTIÇA	9 371	17 224	34 685	74 523
PAPEL, ARTES GRÁFICAS E EDIÇÃO DE PUBLICAÇÕES	1 889	4 344	6 294	13 844
QUÍMICAS DOS DERIVADOS DE PETRÓLEO E CARVÃO E PROD. BORRACHA E PLÁSTICO	3 699	349	442	1 394
PROD. MINERAIS NÃO METÁLICOS COM EXCEÇÃO DOS DERIVADOS PETRÓLEO BRUTO E CARVÃO	1 238	—	4 368	52 002
METALÚRGICAS DE BASE	—	—	—	—
PROD. METÁLICOS E MÁQUINAS, EQUIPAMENTO E MATERIAL DE TRANSPORTE	15 485	—	—	—
OUTRAS INDÚSTRIAS TRANSFORMADORAS	36	—	—	—
TOTAL	260 501	797 976	1 281 308	2 886 177

FONTES: 1958 - Inquérito Industrial
1971, 1974, 1978 - Estatísticas Industriais

Da análise dos quadros 1, 2 e 3, verifica-se que os ramos mais implantados são a alimentação e bebidas e os têxteis, seguidos das indústrias da madeira e do papel, as químicas e dos produtos minerais não metálicos. Saliente-se a facilidade de colocação, no mercado Europeu, de produtos como o mobiliário, o papel e as cerâmicas, indústrias amplamente inseridas na área e passíveis de expansão com a entrada de Portugal para a Comunidade Económica Europeia.

Importa referir que, apesar da recente crise económica internacional, que assumiu formas específicas em Portugal com acontecimentos pós 25 de Abril de 1974, a indústria transformadora desta zona se apresenta com um crescimento positivo, mais acentuado, embora, no litoral (fig. 2).

IND. DEFLACCIONADA	ANOS			
	1959	1971	1974	1978
AVEIRO	3 636 529	5 609 052	7 015 440	8 298 969
VEISEU	387 234	376 328	433 514	559 277
GUARDA	260 501	523 262	538 591	527 734
ÁREA - TOTAL	4 284 264	6 508 642	7 987 545	9 385 980

Fonte:

Anuário Estatístico 1978 - índices de preços no consumidor na base 1963

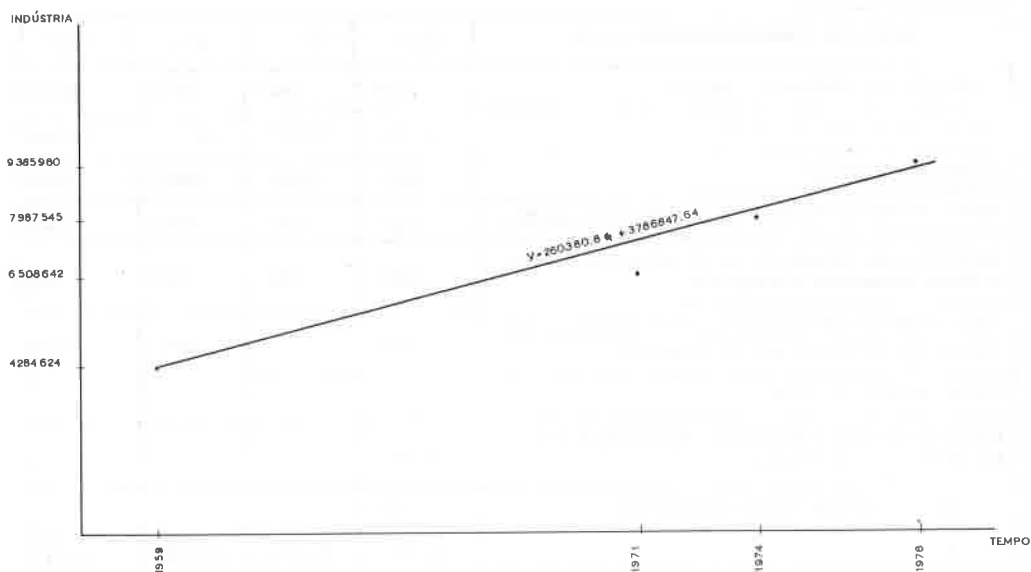


FIG. 2

No que respeita a evolução de tráfego, e dado que a via rápida terá um traçado sensivelmente paralelo à actual EN 16 (hoje num quase completo estado de degradação e ainda assim fazendo o papel de itinerário principal), a análise foi baseada nos dados do T.M.D. desta estrada :

T.M.D. NOS POSTOS DE CONTAGEM	ANOS			
	1965	1970	1975	1980
274	1084	2019	3578	3650
275	632	975	1473	1877
324	643	901	1270	1507
325	1097	1667	2277	2930
328	855	1523	2869	3866
334	2196	3089	4348	8044
337	1762	2948	7183	6626
338	1180	1710	2912	4820
369	482	741	1034	1885
371	1186	2192	3147	4133
370	1425	2772	4214	7280
368	473	1070	1012	1730
TOTAL T.M.D. NA E.N. 16	1084	1801	2943	4029

FONTES: Estatísticas da J.A.E., 1965, 1970, 1975
Resultados Provisórios do T.M.D. 1980 (J.A.E.)

As figuras 3 e 4 permitem elucidar o crescimento de tráfego que se tem verificado no decurso destes últimos quinze anos.

TRÁFEGO MÉDIO DIÁRIO NA E. N. 16

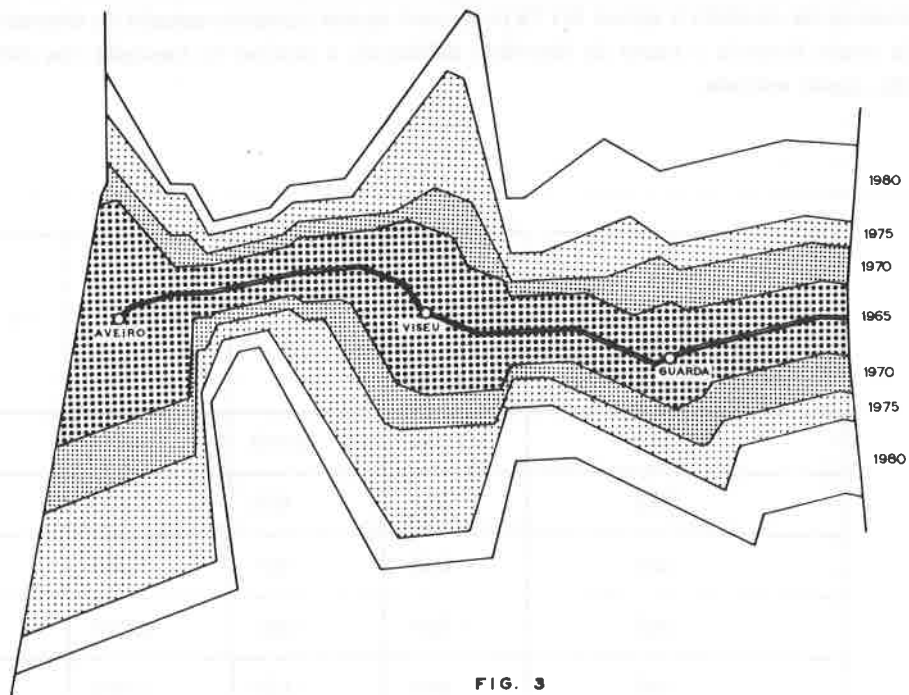


FIG. 3

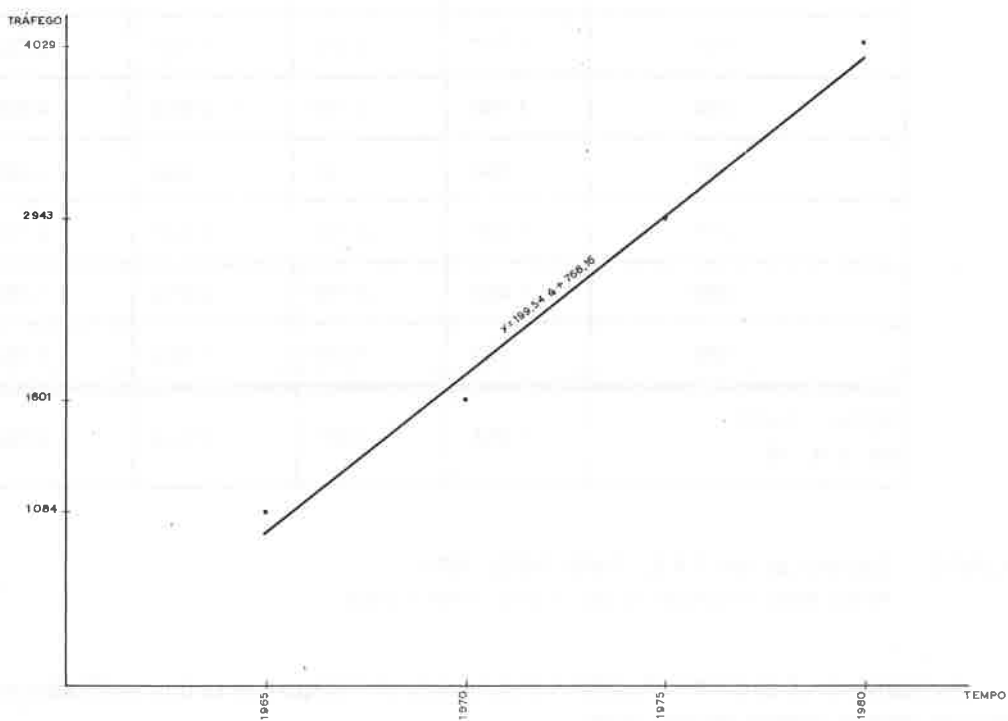
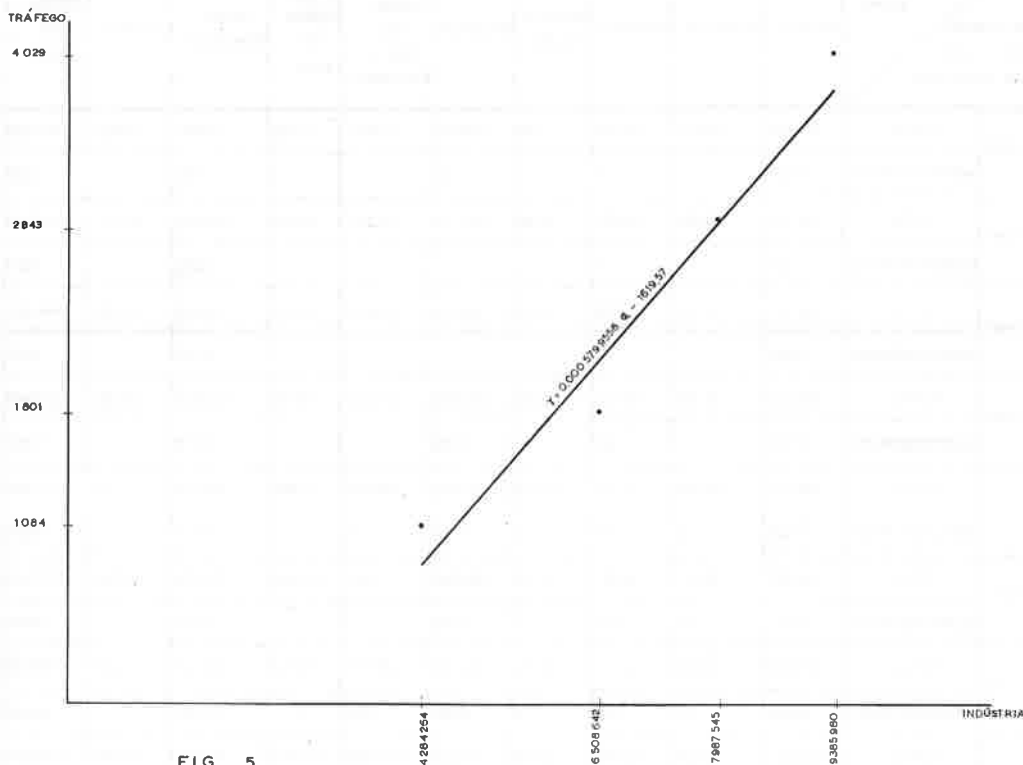


FIG. 4

Correlacionando os valores do tráfego e da indústria para o tempo t_1 , t_2 , t_3 e t_4 , obteve-se a recta de equação $y = 0.0005799558x - 1619.57$ (fig. 5), denotando um crescimento de tráfego superior ao crescimento da indústria.



De facto, embora a correlação entre o tráfego e a indústria seja forte e positiva, 0.978, haverá outras variáveis explicativas do tráfego, como sejam o sector terciário da área, o que parece inquestionável, e parte do sector secundário que lhe é exterior, tese que, podendo suscitar algumas dúvidas, se teve em mente fundamentar. Para tanto, fez-se a análise do movimento anual de veículos nas fronteiras terrestres nacionais (quadro n.º 4).

Como pode observar-se na fig. 6, o total anual de entradas e saídas de veículos motorizados no país tem tido um ritmo de crescimento positivo, à excepção dos anos de 1974 e 1975 em que se verifica um decréscimo de movimento, consequência natural da revolução do 25 de Abril de 1974.

Doutra parte, verifica-se que são as fronteiras de Valença, Elvas e Vilar Formoso que contribuem, em maior parte, para o total do movimento de veículos no país.

No que respeita o tráfego de veículos pesados de mercadorias, desempenha Vilar Formoso papel fundamental no conjunto das fronteiras terrestres detendo, em média, 50.7% do total do movimento do país, ou seja, o correspondente a 5.5% do total do tráfego que a demanda. Repara-se que, neste contexto, a importância da fronteira de Valença se desvanece, 11.8% do total nacional de pesados, comportando Elvas 33.6% deste movimento (fig. 7).

QUADRO Nº 4

MOVIMENTO ANUAL DE VEÍCULOS	FRONTEIRAS	ELVAS	FICALHO	MARVÃO	QUINTANILHA	VALENÇA	VILA REAL DE SANTO ANTÓNIO	VILA VERDE DA RAIÁ	VILAR FORMOSO	OUTRAS	TOTAL DO PAÍS
1966	TOTAL	174 408	26 912	15 456	11 994	260 630	33 827	24 505	110 567	19 963	678 262
	MERCADORIAS	1 953	—	8	—	38	—	113	1 168	4	3 284
1967	TOTAL	216 753	28 695	20 421	16 086	321 138	39 205	33 239	126 562	25 727	827 826
	MERCADORIAS	1 732	—	4	—	—	—	—	3 288	—	5 024
1968	TOTAL	243 022	30 558	20 828	18 232	326 582	42 309	44 472	129 384	31 236	886 623
	MERCADORIAS	1 905	—	12	—	—	—	—	3 743	—	5 660
1969	TOTAL	242 570	38 767	23 922	20 866	354 699	51 015	52 794	152 547	38 729	975 909
	MERCADORIAS	4 350	—	52	—	2 546	—	—	6 879	—	13 827
1970	TOTAL	306 104	43 792	37 705	25 700	435 007	66 279	71 960	180 410	47 109	1 214 066
	MERCADORIAS	6 648	16	155	5	4 165	3	—	8 513	1	19 506
1971	TOTAL	326 398	46 977	42 721	28 398	489 489	77 430	116 996	195 135	55 934	1 379 476
	MERCADORIAS	10 857	41	473	7	4 253	—	—	11 353	—	26 984
1972	TOTAL	337 946	53 919	47 817	38 404	566 196	98 456	135 723	239 726	71 866	1 590 056
	MERCADORIAS	9 079	17	559	4	3 454	132	—	13 001	—	26 246
1973	TOTAL	425 341	55 470	55 470	58 170	651 892	113 059	124 833	310 782	84 054	1 879 071
	MERCADORIAS	8 508	89	277	6	4 820	214	—	16 748	1	30 663
1974	TOTAL	286 072	38 656	42 955	53 622	625 016	81 288	127 477	306 951	83 523	1 645 560
	MERCADORIAS	11 067	58	349	9	5 194	248	—	20 229	—	37 154
1975	TOTAL	262 827	24 682	28 138	60 729	482 209	59 148	132 616	265 653	59 922	1 375 924
	MERCADORIAS	10 936	551	324	19	4 315	606	—	17 876	—	34 627
1976	TOTAL	329 958	38 482	43 137	60 627	651 467	85 877	267 450	346 484	93 142	1 916 624
	MERCADORIAS	12 744	2 245	444	19	5 448	747	—	21 661	3	43 311
1977	TOTAL	437 884	51 583	57 691	62 239	807 077	128 306	542 566	404 651	170 000	2 661 997
	MERCADORIAS	19 002	1 349	505	30	8 831	864	174	27 602	650	59 047
1978	TOTAL	486 860	62 742	59 782	61 796	840 841	145 723	466 721	429 940	185 265	2 739 670
	MERCADORIAS	20 562	7 261	242	30	10 030	461	171	31 319	—	70 076
1979	TOTAL	654 048	57 981	70 918	67 857	1 016 127	157 796	230 704	466 666	201 810	2 923 906
	MERCADORIAS	21 903	9 404	769	18	11 096	499	178	53 769	1	97 637

FONTE: Anuário Estatístico I.N.E.

MOVIMENTO TOTAL DE VEÍCULOS NAS FRONTEIRAS TERRESTRES

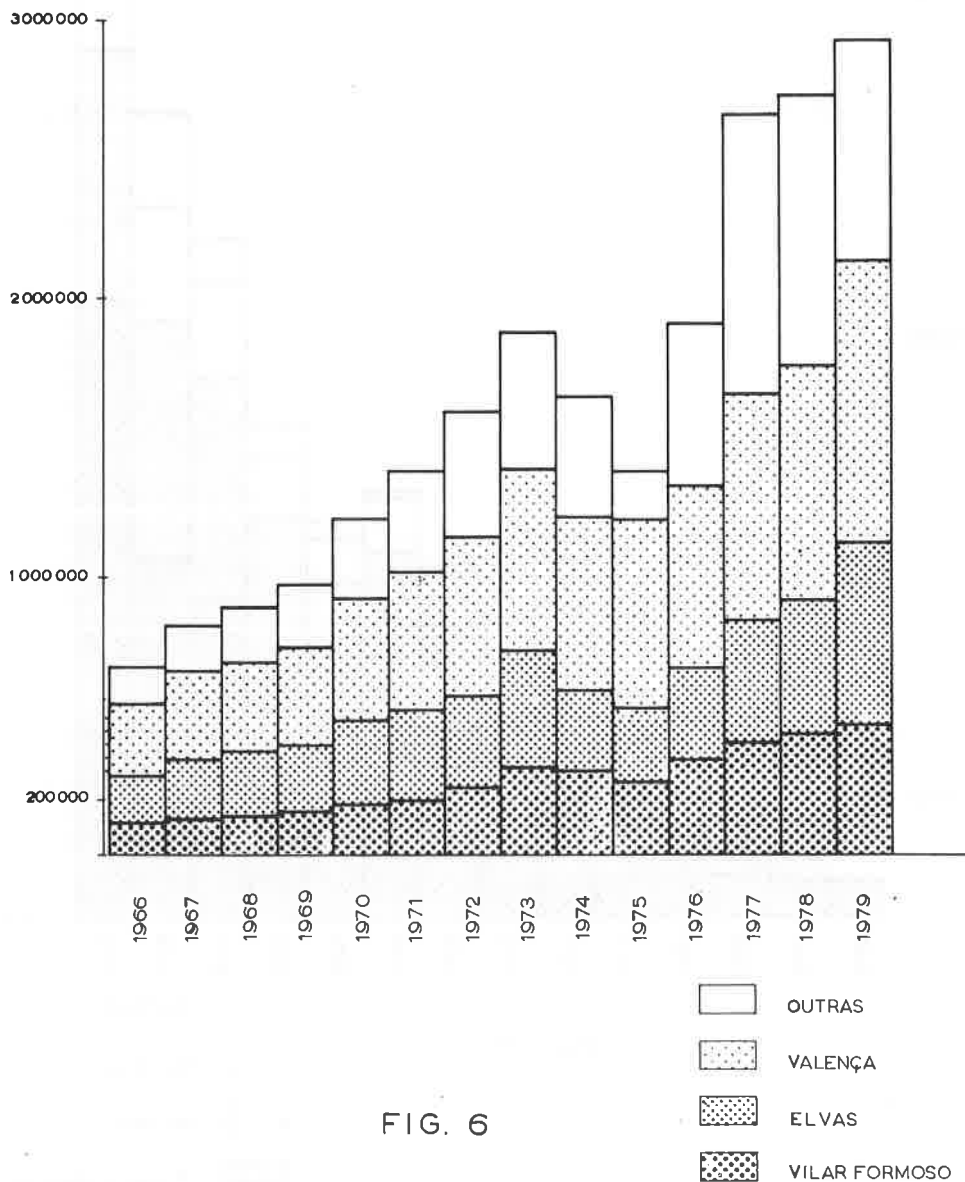


FIG. 6

MOVIMENTO DE VEÍCULOS PESADOS DE MERCADORIAS NAS FRONTEIRAS TERRESTRES

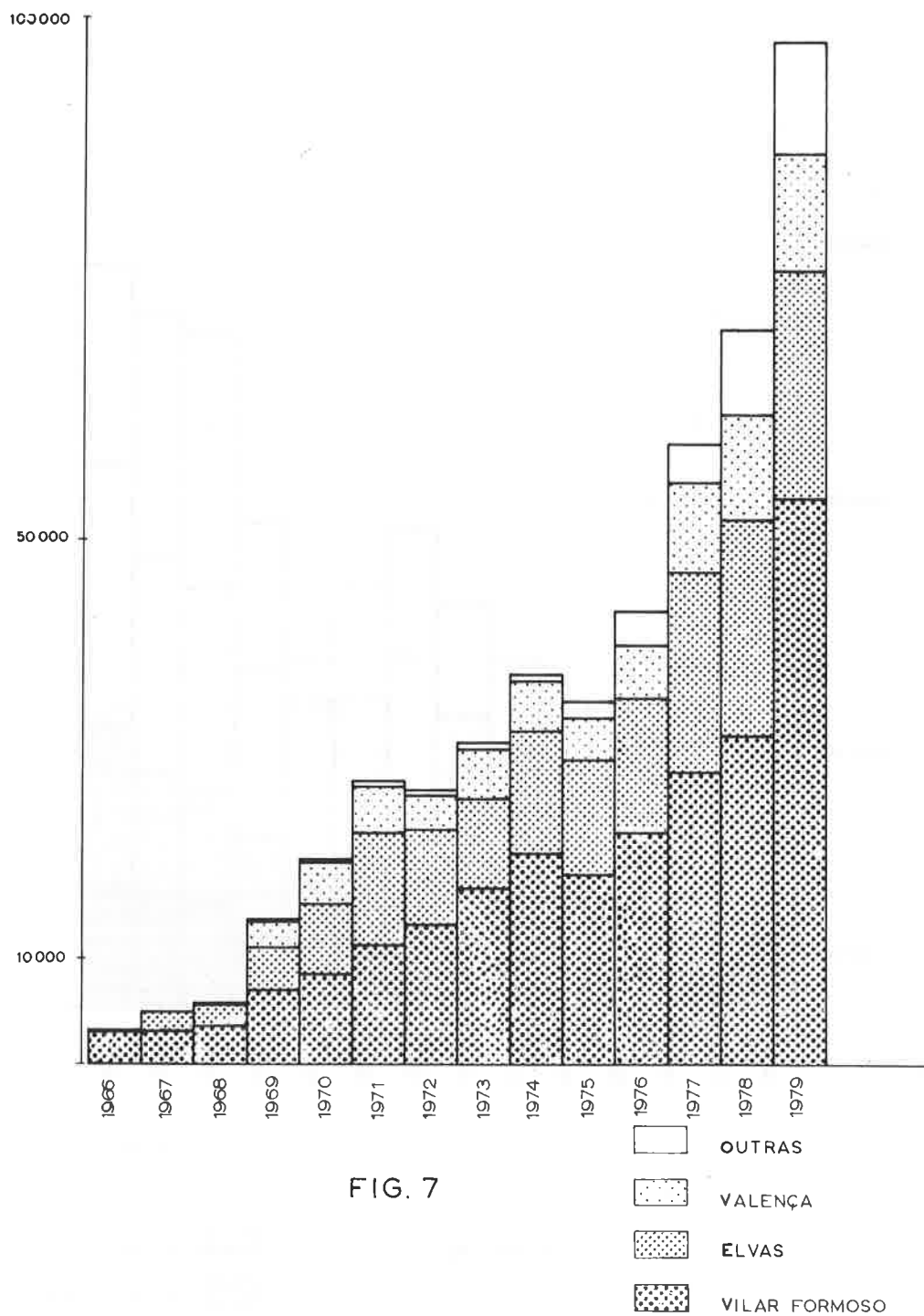


FIG. 7

Sendo evidente a ligação entre este tipo de transporte e a indústria, traduzido aliás pela quebra de tráfego em 1975 aquando da crise industrial, e detendo a fronteira de Vilar Formoso o maior quantitativo de veículos pesados de mercadorias, será óbvio concluir que tal movimento não depende unicamente do sector secundário dos distritos de Aveiro, Viseu e Guarda.

Por outro lado, salienta-se a preferência dada por este tráfego à fronteira de Vilar Formoso apesar das desvirtuadas condições de utilização da actual estrada EN 16 e até da EN 17, vias de confluência a este posto fronteiriço, razão sem dúvida, da sua óptima acessibilidade, quer à Europa, quer ao todo nacional.

EM resumo, a construção da via-rápida Aveiro - Viseu - Guarda - Vilar Formoso será um elemento de peso para o desenvolvimento da Região Centro em geral, e da área directamente servida pela nova infraestrutura em particular, constituindo um eixo de penetração internacional de interesse para o País.

SUMMARY

The building of the Aveiro - Vilar Formoso highway was proposed to be financed by the EEC Common Actions Plan. To stress its role, it seemed important to point out the flows of traffic on the actual road EN 16 and the flows that can be foreseen for the future highway.

In the first part of this article, the author tries to illustrate the connections between the new project and some development strategy measures for the Central Region: the readjustment of the urban hierarchy, the improvement of the accessibilities and the restructuring of the industry.

After having presented the economic situation of the highway hinterland and the positive rate of traffic and industrial growth, the author shows the important role of the Vilar Formoso boundary concerning load flows, which is due to its favorable position, to most of the country and the European countries.

INFORMAÇÃO

AS COMUNIDADES EUROPEIAS EM 1981

E NO 1º SEMESTRE DE 1982

A) ASPECTOS INSTITUCIONAIS

1. O período de dezoito meses a que se refere a presente crónica não foi isento de sobressaltos e de dificuldades para a caminhada comum que um grupo de países europeus iniciou na década de 50 ao constituir as Comunidades. Ao longo dele, e ao lado das realizações tendentes a aperfeiçoar a construção do conjunto institucional na altura esboçado, sobrevieram desafios que puseram à prova a coesão da arquitectura existente, a efectiva solidariedade dos Estados-membros e a adequação dos mecanismos em que assentam algumas políticas comuns. O fenómeno em si não será de estranhar, ocorrido que foi num momento em que a organização comunitária se encontra já numa idade que se pode considerar madura (1); momento esse que coincidiu também com o início do funcionamento efectivo da estrutura comunitária tal como esta ficou após a entrada do décimo país membro, a Grécia (2).

(1) No período que consideramos celebraram-se o 30º aniversário da assinatura (9 de Maio de 1951) do tratado de Paris que instituiu a CECA e o 25º aniversário dos tratados de Roma que erigiram a CEE e a CEEA (25 de Março de 1957).

(2) Foi com efeito apenas em 1 de Janeiro de 1981 que a Grécia, que se associara às Comunidades por um acordo em 9 de Julho de 1961 e que assinara o tratado de adesão a 28 de Maio de 1979, entrou a fazer efectivamente parte das Comunidades. Sobre a adesão da Grécia às Comunidades, cfr. *De l'adhésion à la Communauté. À propos de la question hellénique*, Revue du Marché Commun, n.º 253 (Janeiro de 1982) p. 1 e ss., XENOPHON A. YATAGANAS, *Main Legal Problems arising during the interim period and immediately after Greece's accession to the European Communities*, Journal of Common Market Studies, v. XX (Junho 1982), n.º 4, p. 333 e ss., NAPOLEON MARAVEYAS, *La Grèce et la politique agricole commune*, Revue du Marché Commun, n.º 257 (Maio de 1982), p. 239 e ss., CHRISTIAN TALGORN, *L'application de la politique agricole commune à la Grèce*, *ibidem*, p. 247 e ss. e o que escrevemos no Boletim n.º 9 (2º semestre de 1979) da Comissão de Planeamento da Região Centro, p. 87 e ss..

A altura foi propícia para um balanço (3) dos entraves ao funcionamento do aparelho comunitário e para a análise das perspectivas futuras destas organizações internacionais. Balanço que, sem escamotear o real peso das questões existentes, aponta para a manutenção e reforço das virtualidades que a existência das Comunidades contém (4). Não se tratando, neste local, de proceder a uma análise deste tipo limitar-nos-emos a apontar os eventos maiores que sobressaíram no espaço temporal considerado.

2. Um dos problemas que mais tinha revelado as debilidades existentes no processo de integração interna das Comunidades fora o suscitado pelo peso da contribuição da Grã-Bretanha para o orçamento comunitário. Contribuição cujo valor decorria da aplicação de regras negociadas no processo que precedera a integração da Inglaterra, da Dinamarca e da Irlanda mas que o primeiro daqueles países considerava excessiva. A contestação inglesa não foi bem aceite pelos demais membros da Comunidade e a superação da crise só foi lograda numa base precária, tendo a Comissão das Comunidades ficado encarregada de apresentar propostas que evitassem o surgimento futuro de situações inaceitáveis no sector da contribuição dos diversos países para o todo comunitário (5).

Em Junho de 1981 a Comissão apresentou o seu relatório. Fiel às directivas que lhe tinham sido impostas (obviar à repetição de situações como as que tinham desencadeado a crise mas sem pôr em causa nem os princípios da política agrícola comum nem a responsabilidade financeira comum pelas políticas financiadas pelos recursos próprios da Comunidade) este documento intenta de alguma forma solucionar uma crise sem atacar as causas estruturais do problema, e mau grado as diferentes alterações que se propõe introduzir nas diversas políticas o seu êxito afigura-se incerto na medida em que a reduzida margem de manobra concedida aos seus autores não garante o ataque às verdadeiras questões (6). De qualquer modo, foi com base no presente relatório que a Comissão veio a elaborar propostas (quer no que toca à fixação dos preços agrícolas, quer a propó-

(3) Balanço que os próprios órgãos comunitários não deixaram de tentar levar a cabo. Nesse sentido vejam-se os comunicados finais das reuniões do Conselho Europeu realizadas em Maastricht (23 e 24 de Março de 1981), no Luxemburgo (29 e 30 de Junho de 1981), em Londres (26 e 27 de Novembro de 1981), e em Bruxelas (29 e 30 de Março de 1982 e 28 e 29 de Junho de 1982) e que se encontram resumidas nos volumes do Bulletin des Communautés Européennes referentes aos meses indicados.

(4) A assumpção desta conclusão por parte das Comunidades pode ver-se na criação, em Maio de 1982, da Fundação Europeia, organismo votado a aumentar a compreensão mútua entre os povos, a promover um melhor conhecimento do património cultural europeu e a desenvolver, a par da actuação de outras instituições de âmbito nacional ou multinacional, uma melhor compreensão da integração europeia.

(5) Cfr. a nossa análise sobre o ponto *in* Desenvolvimento Regional, nº 11 (2º semestre de 1980), p. 128 e ss. .

(6) Cfr. a apreciação pessimista de FRANÇOISE LABORDE, *Le mandat du 30 Mai est-il la quadrature du cercle?*, Revue du Marché Commun, nº 250 (Outubro de 1981), p. 441 e ss. .

sito da participação financeira do Reino Unido para o financiamento da Comunidade) que quanto ao ano de 1982 viriam a merecer a aprovação do Conselho de Ministros (7).

3. Ainda no plano das grandes linhas de fundo do funcionamento institucional, o período em análise registou mais dois acontecimentos relevantes. Por um lado, as tentativas de relançamento da ideia de União Europeia, patentes no projecto germano-italiano sobre a cooperação política. Com esta iniciativa visava-se o estabelecimento de uma estrutura única encarregada da cooperação comunitária e política, sob a égide do Conselho Europeu. Parece procurar-se a formalização do quadro em que essa cooperação se tem até hoje processado, constituindo eventualmente para este fim um secretariado permanente. Mais do que pelo mérito das suas metas o projecto será assim antes julgado pelas vantagens que os órgãos por si criados possam proporcionar no plano da concertação dos Estados Comunitários no domínio da política internacional. Só que as dificuldades que tal concertação tem encontrado não têm provindo até ao presente sobretudo da ausência de mecanismos de actuação, mas da dificuldade de obter os necessários consensos sobre as questões concretas. Uma vez mais, apenas a vontade política dos Estados poderá ditar o destino desta iniciativa (8).

A um outro nível, a Comissão apresentou ao Conselho e ao Parlamento, em Dezembro de 1981, um projecto de declaração comum visando introduzir melhoramentos no funcionamento em comum das três principais instituições comunitárias (9). Procurando

- (7) Importa não esquecer, no que tange a este voto, o contexto em que teve lugar. Ele coincidiu com o conflito anglo-argentino a propósito das ilhas Falklands, conflito em que os países da Comunidade se solidarizaram com a Grã-Bretanha, declarando o embargo em relação aos produtos provenientes da Argentina. A maleabilidade da posição britânica poderá ter sido a contrapartida para a obtenção do apoio dos demais membros da Comunidade. De todo o modo, importa ter presente que a solução obtida se entende como provisória, prosseguindo os esforços tendentes à resolução do problema a médio prazo. A evolução futura dirá pois se o compromisso que se tornou possível traduz um princípio de resolução da questão de fundo ou se releva antes de um condicionalismo particular, correndo assim o risco de se apresentar como precário.
- (8) Sobre os antecedentes em matéria de cooperação política europeia e para uma análise das virtualidades da presente tomada de posição, cfr. PETER BRÜCKNER, *La coopération politique européenne*, Revue du Marché Commun, n.º 254 (Fevereiro de 1982), p. 59 e ss. e BERNARD LE LORRAIN, *L'initiative Genschee-Colombo: un project d'organisation de l'Europe de la seconde génération?*, *ibidem*, p. 64 e ss..
- (9) Assim se visando responder às deficiências que de há longo tempo são sentidas e que foram elencadas no Rapport des Trois Sages a que nos referimos *in Desenvolvimento Regional*, n.º 10 (1.º semestre de 1980), p. 138 e ss.. Para uma apreciação deste último, cfr. A.N. DUFF, *The report of the Three Wise Men*, Journal of Common Market Studies, v. XIX (Março de 1981), p. 237 e ss..

associar o Parlamento Europeu (10) mais estreitamente à tomada das decisões com implicações financeiras, a declaração propõe-se alargar o âmbito do mecanismo até agora existente (estendendo-o a todos os actos comunitários importantes, de alcance geral e cuja adopção não é exigida por actos comunitários anteriores) facilitar o seu funcionamento (que passaria a depender da iniciativa da Comissão, do Parlamento ou do Conselho) e antecipar tanto quanto possível o seu início, reportando-o ao primeiro momento em que as propostas da Comissão tenham já sido suficientemente estudadas pelo Conselho.

4. Passando agora aos vários domínios sectoriais onde se verificaram progressos ou simples afinações das regras e políticas comunitárias, há que considerar diversos pontos.

Saliente-se, em primeiro lugar, a aprovação, pelo Conselho de um segundo programa comunitário para uma política de protecção e informação dos consumidores, com o qual se visa o lançamento de uma série de acções em diferentes domínios (jurídico, económico, sanitário, institucional e informático) que possam facilitar o diálogo e a concertação entre produtores e consumidores.

De maior alcance se afigurem os passos dados no campo da reforma da política regional comunitária. A este propósito, a Comissão apresentou ao Conselho, em Outubro de 1981, a proposta num novo regulamento para a política regional onde são objecto de particular referência as actividades do FEDER (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional). A mais importante das alterações propostas parece ser a que estabelece que os auxílios financeiros a conceder ao abrigo da secção *sous quota* do FEDER deixariam de ser repartidos entre os Estados membros segundo quotas nacionais previamente fixadas, mas seriam antes concentrados nas regiões comunitárias que se enfrentassem com problemas estruturais particularmente graves (regiões essas cuja definição seria feita com critérios comunitários). Ainda no que toca à secção *sous quota* propõe-se a substituição do sistema de financiamento por projectos individuais de desenvolvimento pelo financiamento por contratos-programas (a concluir entre a Comissão e os respectivos Estados) o que permitirá dar maior coerência às acções do Fundo e integrá-las numa concepção globalizada de desenvolvimento de uma região. Propõe-se ainda, na linha de uma tendência de crescente atenção pelo sector dos serviços e pelas pequenas e médias empresas, que as acções do Fundo se possam dirigir também a estes sectores — o que equivale, afinal, a corrigir a concepção comunitária de desenvolvimento regional, tal como ela resultava dos iniciais textos regulamentares do FEDER (e que aparecia mais voltada para os sectores de forte peso industrial), substituindo-a por uma outra que reconhece a importância dos factores endógenos na sustentação de todo o processo de desenvolvimento.

(10) Que desde Junho de 1979 é eleito por sufrágio universal directo dos cidadãos da Comunidade (veja-se o que escrevemos no Boletim nº 9 (2º semestre de 1979) da Comissão de Planeamento da Região Centro, p. 84 e ss.) e que, em virtude desta circunstância tem vindo a intervir de forma mais vinculada na vida comunitária (cfr. *Desenvolvimento Regional*, nº 10 (1º semestre de 1980), p. 137 e ss.).

No domínio da secção hors-quota as alterações propostas são por igual relevantes. O âmbito de aplicação dos mecanismos desta secção é alargado, prevendo-se a sua actuação em quaisquer zonas onde a crise económica tenha levantado problemas de particular acuidade. Como suporte deste alargamento da sua esfera de influência propõe-se por igual o aumento dos seus recursos e a simplificação dos processos de decisão respectivos.

No plano processual a Comissão propõe ainda que as autoridades regionais e locais sejam associadas à elaboração dos programas de desenvolvimento regional (11). Recorde-se que, até ao presente, tais entidades não participam quer na concepção de política regional quer na escolha dos projectos ou programas sobre que se pretende recaia o concurso financeiro do FEDER. Finalmente, a Comissão propõe-se ainda dar base legal (regulamentar) ao imperativo de coordenação das diversas políticas regionais.

Crê-se que as modificações ora propostas não carecem de ver enaltecida a sua importância, sobretudo perante a eventualidade de uma próxima futura integração portuguesa nas Comunidades. Em particular, julgamos que as alterações propostas ao funcionamento da secção *sous quota* — *maxime* a que aponta para uma repartição, segundo critérios comunitários, dos recursos do FEDER pelas zonas mais carenciadas — poderão beneficiar substancialmente a situação em que o nosso país se possa vir a encontrar.

É ainda a possibilidade da adesão portuguesa que faz com que as alterações propostas no funcionamento dos mercados de certos produtos agrícolas (12) (transmitidas ao Conselho em Outubro de 1981) devam merecer particular atenção; com efeito os produtos em causa (vinho, azeite, frutas e legumes) são precisamente aqueles onde a concorrência dos países candidatos pode levantar alguns problemas — o que liga de forma clara as alterações propostas às negociações sobre a adesão de Portugal e da Espanha. Estas negociações justificaram ainda o reexame global da política de cooperação da Comunidade com os países mediterrânicos (13) política que não deixará de se ressentir nalguns aspectos pela integração nas Comunidades de dois Estados produtores de diversos produtos que até agora desempenhavam um papel chave nas relações entre as Comunidades e os países mediterrânicos.

Ainda no domínio das políticas e acções de âmbito global das Comunidades, importa, finalmente, referir a aprovação pela Comissão do terceiro programa comunitário

(11) Sobre os programas de desenvolvimento regional, cfr. MARIO RUI MARTINS e JOHN MAWSON, *The Programming of Regional Development in the EEC: Supranational or International Decision-making?* Journal of Common Market Studies, v. XX (Março de 1982), n.º 3, p. 229 e ss. e G. BERNARDINI, *Les opérations intégrés de développement Communautaire*, Revue du Marché Commun, n.º 257 (Maio de 1982), p. 265 e ss..

(12) Cfr., a propósito, GISELE PODBIELSKY, *The Common Agricultural Policy and the Mezzogiorno*, Journal of Common Market Studies, v. XIX (Junho de 1981), n.º 4, p. 331 e ss..

(13) Sobre esta política, cfr. FRANÇOISE DE LA SERRE, *The Community's Mediterranean Policy after the Second Enlargement*, Journal of Common Market Studies, v. XIX (Junho de 1981), p. 377 e ss..

sobre o problema do ambiente. Com ele se propõe a adopção de uma estratégia global para a consideração desta questão e se enumeram as acções a tomar nos diversos domínios para a prevenção e redução da poluição ao mesmo tempo que se apontam medidas para a protecção e gestão racional do espaço, do meio e dos recursos naturais e se salienta a importância de acções a desenvolver no plano internacional.

5. Duas breves palavras agora para a simples enunciação dos domínios onde se verificou um reforço da armadura jurídica comunitária.

No campo nuclear da concorrência há a salientar a proposta de regulamento da Comissão que vem permitir a extensão ao sector dos transportes aéreos das regras da concorrência. Se até agora era um facto a aplicabilidade a este domínio de actividade das regras do Tratado de Roma, não é menos verdade que não existia um mecanismo que permitisse a garantia do respeito eficaz e homogéneo dessas regras, sobretudo num sector tão dependente como este é da cooperação das autoridades nacionais competentes. É este vazio que a proposta de regulamento da Comissão visa preencher ao estabelecer, designadamente, as regras processuais que permitirão atacar as distorções e as violações às regras da concorrência.

No domínio das relações de trabalho, há também a referir um conjunto de iniciativas, todas elas constantes de propostas da Comissão ao Conselho. A mais importante será talvez a referente à realização da igualdade de oportunidades da mulher. A Comissão apresentou a este propósito um programa de acção trienal assente sobretudo em dois sectores: o reforço dos direitos individuais (o que implica sobretudo o desenvolvimento de uma acção a nível legislativo, quer no espaço comunitário quer no interior de cada um dos Estados membros) e o inventário das medidas que possam garantir no plano prático a igualdade de oportunidades. As demais (que constam de duas propostas de directiva apresentadas pela Comissão ao Conselho) referem-se à protecção dos direitos dos trabalhadores temporários e à redução do tempo de trabalho (prevendo-se aqui o trabalho voluntário a tempo parcial e a instituição de um regime flexível em matéria de reforma do trabalhador).

6. Finalmente, o período em referência foi também marcado por uma clara acentuação da personalidade comunitária no plano externo. Tal acentuação foi visível ao nível das relações bilaterais, por um lado, e no plano de intervenção da Comunidade nos grandes problemas internacionais, por outro.

No que toca às relações bilaterais, elas desenvolveram-se sobretudo quer com a China, quer com a Austrália e a Nova Zelândia, quer com os Estados Unidos (país com quem as tensões políticas e comerciais se tinham agravado no passado recente (14)). Em todos estes casos se verificaram encontros de carácter político e económico onde se procurou reduzir as dificuldades existentes no campo do relacionamento mútuo e relançar a cooperação.

(14) Cfr., para uma sêriação dos mais importantes focos de conflito neste domínio, CATHERINE ZOYBET, *Versailles: un échec inquiétant*, Revue du Marché Commun, n.º 258 (Junho-Julho de 1982), p. 301 e ss..

A intervenção das Comunidades como um todo nas relações internacionais ocorreu de forma mais nítida em cinco domínios fundamentais. Por um lado, na crise das Falkland, onde, como já referimos, a posição foi de solidariedade para com a Grã-Bretanha, de condenação da invasão argentina e da implementação de medidas de embargo. Depois, na crise polaca, o Conselho de Ministros e o Parlamento Europeu manifestaram a sua preocupação pelos acontecimentos e condenaram a instauração do estado de sítio, enquanto a Comissão e o Conselho tomavam medidas no campo da assistência alimentar àquele país. A Comissão elaborou ainda, como introdução a um debate que deverá desembocar na propositura de acções concretas, um estudo sobre as modalidades possíveis de assistência aos refugiados e às pessoas deslocadas. Também no domínio do Diálogo Norte-Sul (15) a Comissão apresentou ao Conselho uma comunicação de onde consta uma proposta de posição a tomar pela Comunidade nesta sede. Fianlmente, o problema da fome no mundo ocupou por duas vezes os órgãos comunitários: primeiro, para uma análise global da questão e para a inventariação dos tipos de acções com que a Comunidade podia concorrer para a sua resolução (16); e depois pela elaboração de um programa especial comunitário, destinado a lutar contra a fome no mundo, que foi elaborado pela Comissão, debatido no Parlamento e que recebeu um acolhimento positivo, na generalidade, do Conselho de Ministros (tendo porém a apreciação dos seus aspectos orçamentais sido diferida para o quadro do processo orçamental comum).

Rui Manuel Moura Ramos

(15) Cfr. o que a propósito escrevemos *in* Desenvolvimento Regional, nº 11 (2º semestre de 1980), p. 127 e ss. .

(16) Cfr. a análise de P. HOGUET, *La lutte contre la faim dans le monde: esquisse d'une action*, Revue du Marché Commun, nº 253 (Janeiro de 1982), p. 3 e ss. .

B) RELAÇÕES BILATERAIS PORTUGAL/CEE E NEGOCIAÇÕES PARA A ADESÃO

O relacionamento entre Portugal e as Comunidades no período a que nos reportamos pode, à semelhança do que fizemos em momento anterior (1) ser analisado a três níveis: o das relações bilaterais propriamente ditas, o dos auxílios pré-adesão e o das negociações preparatórias da adesão.

1. No que toca às relações bilaterais, elas foram dominadas por duas questões: a das incidências da entrada da Grécia nas Comunidades e as vicissitudes do relacionamento existente entre Portugal e as Comunidades, tal como ele decorria do acordo de comercial de 1972 e dos protocolos subsequentes que o alteraram.

A entrada da Grécia nas Comunidades levou à conclusão de protocolos de adaptação aos acordos entre Portugal e as Comunidades, protocolos que foram rubricados em Abril de 1981; e em Julho o Conselho (2) fixou o regime aplicável às trocas entre a Grécia e Portugal, regime para vigorar a partir da entrada em vigor desses protocolos.

No quadro das relações bilaterais propriamente ditas, concluiu-se em Maio de 1982 um protocolo transitório ao acordo comercial de 1972. Este instrumento — cuja vigência se limita ao período que vai de 1 de Janeiro de 1983 à data da adesão de Portugal, ou, no máximo, até 31 de Dezembro de 1984 — permite ao nosso país, por um lado, diferir de novo os prazos de desarmamento tarifário de certos produtos industriais até fim de 1983 e de 1984, e, por outro, aumentar em 1 de Janeiro de 1983 os direitos alfandegários de certos produtos, com uma simultânea redução de tarifas quanto aos países comunitários. É ainda prolongada, até à data da assinatura do tratado de adesão (ou até ao fim de 1984), a cláusula das indústrias nascentes que faculta em certos termos a reintrodução de direitos alfandegários por parte de Portugal. O protocolo foi aprovado pelo Conselho em Abril seguinte.

2. Alguns passos foram também dados na implementação das ajudas de pré-adesão. Assim o respectivo acordo-base (3) viria a entrar em vigor em 1 de Janeiro de 1981 e em

(1) *In* Desenvolvimento Regional, nº 12, p. 113.

(2) Cfr. o *Journal Officiel*, Législation, nº 236, de 21 de Agosto de 1981.

(3) Cfr. a notícia que sobre o seu conteúdo e antecedentes demos em *Desenvolvimento Regional*, nº 12 (1º semestre de 1981), p. 113 e ss..

Março a Comissão transmitiu ao Conselho uma proposta de regulamento financeiro referente à aplicação das suas disposições, proposta sobre a qual recairia em Julho o parecer do Parlamento Europeu.

A discussão dos projectos a financiar no quadro das ajudas de pré-adesão iniciou-se em Maio de 1981, por ocasião de uma visita de Lorenzo Natali, vice-presidente das Comunidades, que teve igualmente ocasião de se informar sobre certos projectos de infraestruturas que Portugal apresentara como candidatos ao financiamento comunitário.

Em Dezembro de 1981, no quadro da execução do acordo-base, foi adoptada uma decisão da Comissão que autoriza o financiamento, a título de auxílio não reembolsável, de um plano de ajuda às pequenas e médias empresas portuguesas. A participação comunitária é de 10 milhões de ECU, a serem recebidos em dois anos, e destina-se especialmente à melhoria das estruturas internas de gestão das PME, da qualidade dos serviços que são postos à sua disposição e à realização de projectos de reestruturação e modernização de um certo número de empresas daquele tipo. A execução do plano, por parte de Portugal, está a cargo do Instituto de Apoio às Pequenas e Médias Empresas Industriais.

Em Junho de 1982 foram assinadas, entre Portugal e as Comunidades, mais duas convenções de financiamento. A primeira refere-se a um financiamento de 27 milhões de ECU (a título não reembolsável) destinado à Via Rápida Aveiro-Vilar Formoso. A segunda tem por objecto a criação de um banco de dados respeitante ao sector agrícola (é também não reembolsável) e eleva-se a 844 000 Unidades de Conta Comunitárias.

3. As negociações para a adesão prosseguiram por igual, nos vários níveis em que se têm vindo a desenvolver. Assim, realizou-se apenas mais uma sessão de exame do direito derivado, que teve lugar em Março de 1981, e que abrangeu as matérias do direito de estabelecimento, dos assuntos sociais e das relações externas. Prosseguiram também as negociações ao nível de suplentes: na décima segunda sessão, em Fevereiro de 1981, a Comunidade apresentou uma declaração relativa aos movimentos de capitais; na décima terceira, em Abril de 1981, a Comunidade apresentou declarações sobre fiscalidade e a política regional e Portugal apresentou a sua posição quanto ao EURATOM, aos movimentos de capitais, aos assuntos sociais, ao direito de estabelecimento e à pesca; na décima quarta sessão, em Junho de 1981, a Comunidade apresentou nova declaração sobre os movimentos de capitais e a delegação portuguesa apresentou as que se referiam à fiscalidade, aos transportes e às regiões autónomas dos Açores e da Madeira; na décima quinta sessão, em Julho de 1981, a Comunidade apresentou as declarações referentes à União Aduaneira e à CEE e Portugal a que se reportava aos recursos próprios. Em Janeiro de 1982 a Comunidade propôs que na sessão ministerial do mês seguinte fossem discutidas as questões dos movimentos de capitais, dos transportes, da política regional, do direito de estabelecimento e da livre prestação de serviços, da CEE e das questões económicas e financeiras. Em Fevereiro e Abril de 1982 realizaram-se também negociações de suplentes, precedendo as reuniões a nível ministerial. Finalmente, na 20ª sessão ao nível de suplentes, em Maio de 1982, Portugal apresentou declarações sobre a União Aduaneira, a CEE e a fiscalidade, enquanto a Comunidade apresentou uma outra sobre fiscalidade.

A nível ministerial, realizaram-se no período considerado cinco reuniões. Na primeira (a 4.ª), em Maio de 1981, A Comunidade apresentou declarações sobre os transportes e o direito comunitário derivado. Na 5.ª, em Outubro de 1981, a Comunidade apresentou uma declaração sobre os assuntos sociais e Portugal sobre a União Aduaneira e a livre circulação de mercadorias no sector industrial. Na 6.ª sessão, em Fevereiro de 1982, foi possível chegar a acordo nos domínios dos movimentos de capitais, questões económicas e financeiras, política regional, transportes e EURATOM. No que toca aos movimentos de capitais estabeleceu-se que o período transitório seria de 5 anos salvo no que toca aos investimentos portugueses (directos e imobiliários) nas Comunidades em que a duração seria de 7 anos. Nas questões económicas e financeiras, ficou assente a abertura de um mercado de câmbios, em Lisboa, em moldes semelhantes aos que funcionam nas capitais comunitárias; e acordou-se em que Portugal beneficiaria a partir da adesão dos mecanismos de financiamento comunitários a curto e a médio prazo. Em sede de política regional não se estabeleceram medidas transitórias mas previu-se a imediata (a partir do momento da adesão) participação do nosso país no FEDER. Também não se pôs a questão de períodos transitórios quanto ao EURATOM. Na 7.ª sessão, em Abril de 1982, a Comunidade apresentou declarações sobre a União Aduaneira, a CECA e o direito de estabelecimento, e Portugal trouxe novos elementos sobre a sua posição quanto ao direito de estabelecimento e à fiscalidade. Finalmente, na 8.ª sessão, em Junho de 1982, verificaram-se progressos em três domínios: no da União Aduaneira, na CECA, e nas relações externas assentou-se num período de 7 anos para as medidas transitórias de carácter tarifário; no que toca à fiscalidade, Portugal obteve uma derrogação temporária de 3 anos para pôr de pé o Imposto sobre o Valor Acrescentado. E no que se refere ao direito de estabelecimento assentou-se em que, quanto aos investimentos directos em Portugal dos cidadãos da Comunidade, Portugal poderia manter, por um período de 4 anos, um regime de autorização prévia para todo e qualquer projecto de investimento que ultrapassasse um certo montante; montante que seria de 3 milhões de ECU no primeiro ano posterior à adesão.

Rui Manuel Moura Ramos

ABERTURA DO TROÇO CONDEIXA - MEALHADA DA AUTO ESTRADA LISBOA - PORTO

No passado dia 19 de Outubro de 1982 abriu a público o troço Condeixa - Mealhada da auto-estrada Lisboa - Porto, numa extensão aproximada de 27 quilómetros (mapa 1).

Com a abertura deste troço deu-se mais um passo no sentido de descongestionar a via mais importante do país, onde demoras de circulação têm levado a custos económicos muito significativos. Trata-se de um passo de particular relevo, dado que a zona de Coimbra, em particular a passagem pela cidade, constituiu até agora o troço de maior congestionamento no trajecto Lisboa - Porto. Beneficiou assim toda a faixa litoral do país, em particular a da Região Centro (mapa 2, com parte da Região).

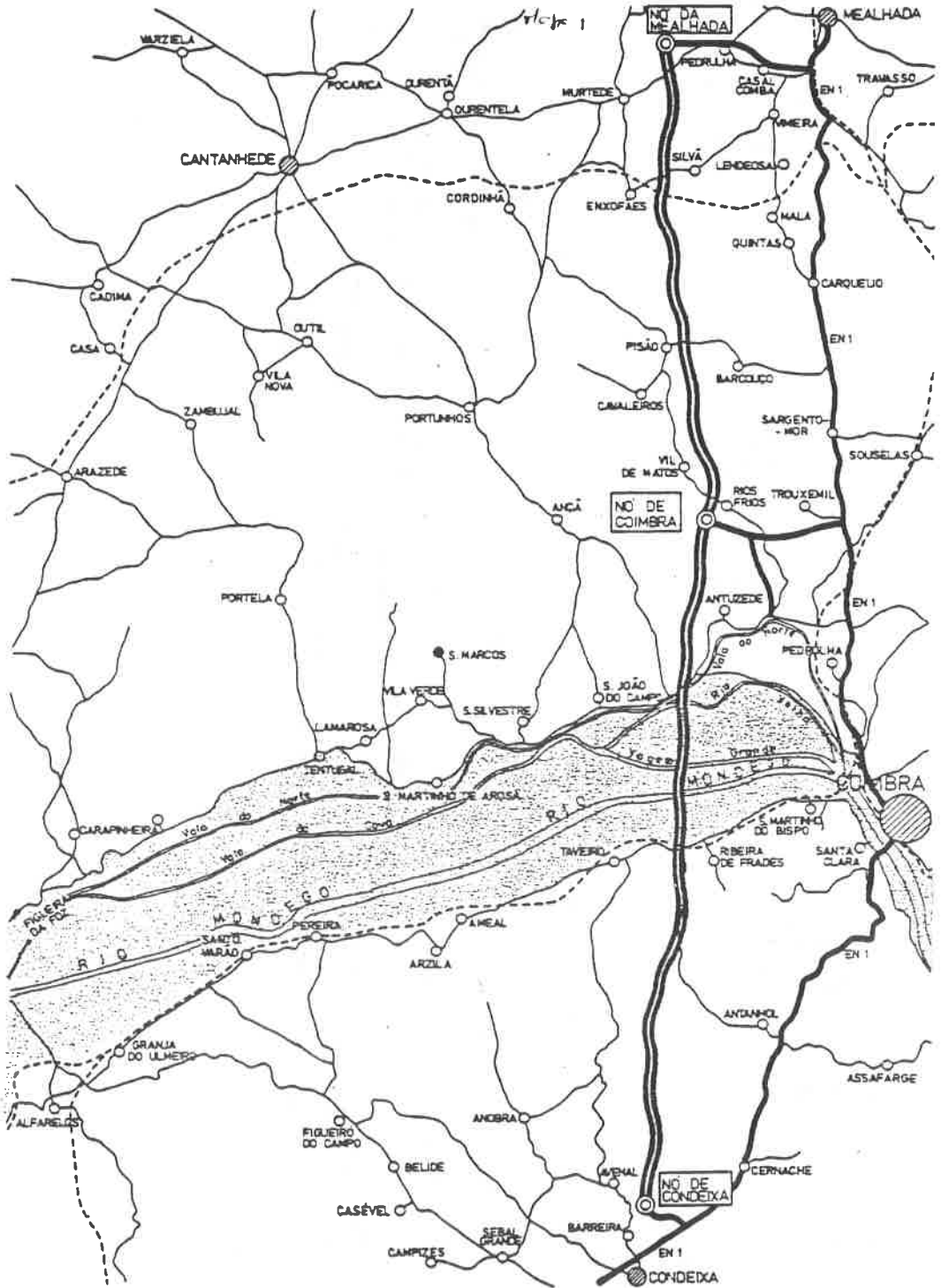
Trata-se de obra que poderia ter sido talvez evitada se há algumas décadas tivesse havido uma política de promoção equilibrada do território português. Pelo contrário, para além das suas melhores condições naturais e históricas, favoreceu-se fundamentalmente a zona do litoral entre Lisboa e Porto, ou seja, distritos onde, representando 24,76% do território continental, vive agora cerca de 59,9% da população e é produzido cerca de 65,5% do produto industrial. Compreende-se, assim, a necessidade imperiosa de se dotar esta zona de uma boa via de circulação rodoviária.

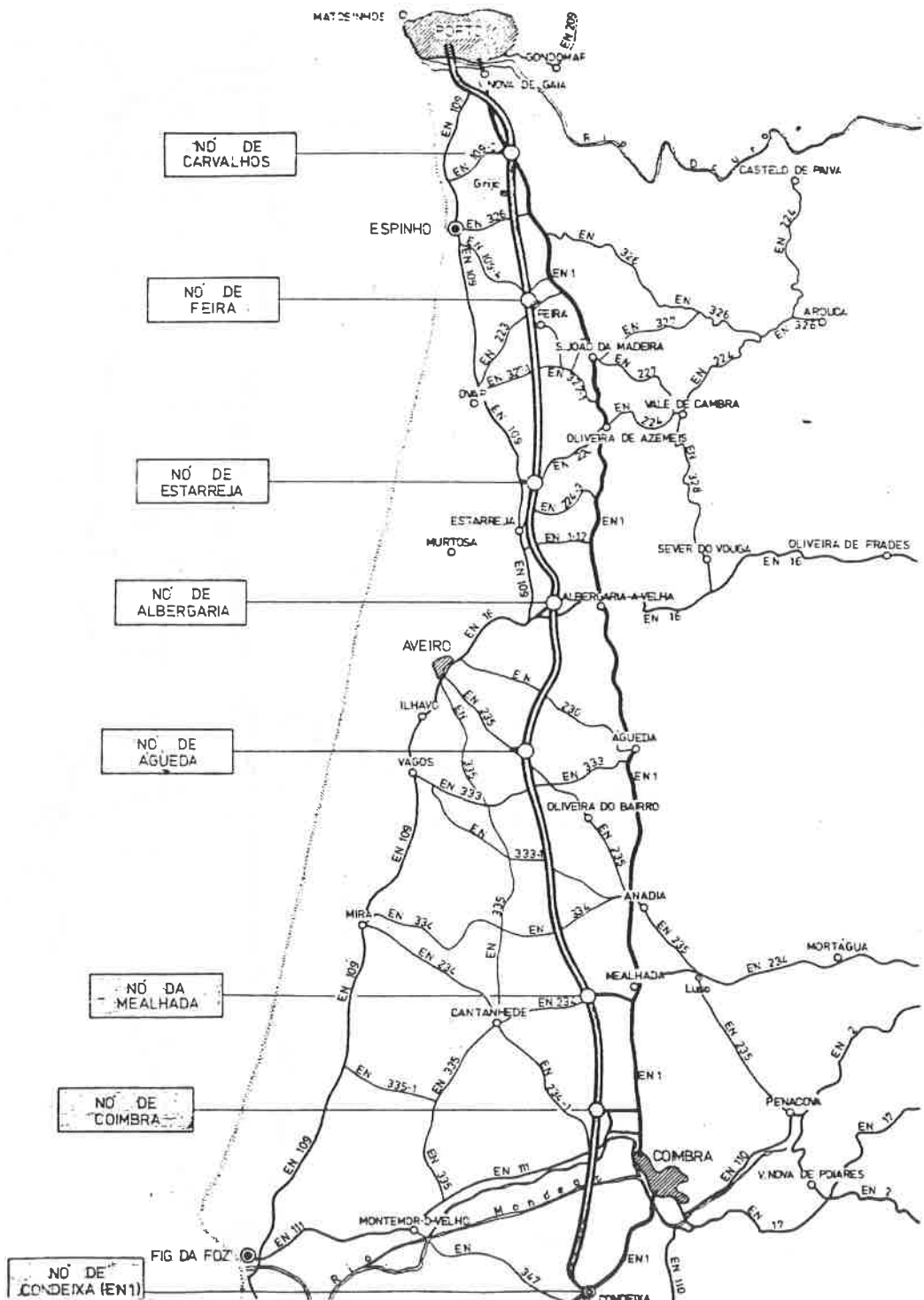
O troço agora concluído constitui ainda uma obra que em muito veio beneficiar a cidade de Coimbra. Atravessando o centro de serviços, comercial e industrial de uma cidade de quase 100 000 habitantes, o tráfego da velha estrada nacional n.º 1, além de ter efeitos assinaláveis de poluição, vinha dificultando gravemente os acessos, provocando atrasos e levando mesmo a que as pessoas da cidade e das zonas circundantes fugissem a deslocar-se a esses locais para resolverem os seus problemas. Com a abertura da auto-estrada houve um apreciável desvio de tráfego, em particular de tráfego pesado, o que melhorou as condições de vida da cidade. Mas dentro de pouco tempo — já acontece aliás assim em algumas horas — a criação de novo tráfego levará mais uma vez a situações de congestionamento, pelo que, apesar da melhoria agora verificada, importa apressar a conclusão e o lançamento de outras obras inadiáveis como é o caso dos acessos ao açude-ponte, da via rápida de Sargento-Mor, da via rápida de Arzila - Taveiro e de uma nova ponte sobre o Mondego, a montante da ponte de Santa Clara.

A abertura do novo troço terá ainda um efeito polarizador importante junto dos seus nós, como tem acontecido sempre e é prenunciado pelos resultados de um inquérito lançado pela Comissão de Coordenação da Região Centro a potenciais investidores, para

a elaboração de um estudo geral sobre os efeitos da auto-estrada Lisboa - Porto. Trata-se de circunstância a ter na devida conta, tirando o melhor partido das condições potenciadas nessas zonas mas evitando, por outro lado, que se cometam aí erros urbanísticos graves. Deve constituir por isso tarefa prioritária dos municípios envolvidos e dos órgãos que os apoiam proceder a estudos de promoção e defesa das zonas em causa.

Não pode esquecer-se, ainda, que como contrapartida a estes efeitos a auto-estrada Lisboa - Porto vai ter efeitos graves de desequilíbrio no nosso país, reforçando ainda mais as assimetrias entre o litoral e o interior. Em todos os países as auto-estradas têm levado a maiores desequilíbrios regionais, sendo de esperar que, no contexto português há pouco salientado, sejam particularmente significativos. Importa por isso que também sem demora e de forma decidida se promovam eixos e pólos alternativos, beneficiando o interior da Região Centro. Para além de outras vantagens de ordem geral, que não se justificará salientar aqui, só assim será possível garantir que no litoral não continuem a gerar-se deseconomias externas dificilmente compensáveis.





LEGISLAÇÃO CLASSIFICADA

LEGISLAÇÃO CLASSIFICADA

ALVARÁS

Portaria n.º 469/82, de 5 de Maio.

Altera a correspondência entre as classes dos alvarás e os valores das obras, bem como dos valores das taxas a cobrar pela passagem de alteração de alvarás ou por averbamento.

ARRENDAMENTO

Portaria n.º 140/82, de 30 de Janeiro.

Revoga o n.º 6 da Portaria n.º 942/81, de 31 de Outubro (coeficiente para a actualização de rendas de casa).

Despacho Normativo n.º 75/82, de 11 de Maio.

Esclarece dúvidas acerca da interpretação do Decreto-Lei n.º 330/81, de 4 de Dezembro (estabelece o novo regime de actualização de rendas nos arrendamentos destinados a comércio, indústria e exercício de profissões liberais).

Decreto-Lei n.º 189/82, de 17 de Maio.

Alarga o âmbito de aplicação do Decreto-Lei n.º 330/81, de 4 de Dezembro, a todos os arrendamentos que não sejam para fins habitacionais.

ARRENDAMENTO RURAL

Portaria n.º 246/82, de 3 de Março.

Fixa os valores máximos de renda do arrendamento rural a vigorar nos anos de 1982 e 1983.

A.D.S.E.

Decreto-Lei n.º 102/82, de 8 de Abril.

Transfere para a A.D.S.E. a competência do Quadro Geral de Adidos em matéria de assistência na doença aos seus agentes que tenham sido ou venham a ser desligados do serviço para efeitos de aposentação.

AUTARQUIAS LOCAIS

Lei n.º 11/82, de 2 de Junho.

Regime de criação e extinção das autarquias locais e de designação e determinação da categoria das povoações.

BAIRROS

Decreto-Lei n.º 207-B/82, de 25 de Maio.

Determina a reconversão dos ex-fiscais de bairro na categoria de fiscais de obras públicas.

BOLSAS DE ESTUDO

Decreto-Lei n.º 3/82, de 8 de Janeiro.

Cria as Bolsas de Estudo de Francisco de Sá Carneiro e as Bolsas de Estudo de Adelino Amaro da Costa.

CARREIRAS

Despacho Normativo n.º 38/82, de 1 de Abril.

Determina que o tempo de serviço prestado na anterior categoria de inspector de 1.ª classe pelos actuais Técnicos Superiores de 1.ª classe seja considerada para efeitos de progressão na nova carreira.

C.E.F.A.

Decreto-Lei n.º 76/82, de 4 de Março.

Regula o regime de instalação do Centro de Estudos e Formação Autárquica (C.E.F.A.).

Despacho n.º 18/82, de 31 de Março.

Nomeia o Vice-Presidente e os Vogais da Comissão Instaladora do Centro de Estudos e Formação Autárquica (C.E.F.A.).

Despacho n.º 30/82, de 31 de Maio.

Prorrogação por mais 2 anos do período de instalação do C.E.F.A..

CHEFIAS

Despacho Normativo n.º 66/82, de 30 de Abril.

Esclarece situações decorrentes da aplicação do Decreto-Lei n.º 191-F/79, de 26 de Junho, relativamente a cargos dirigentes.

CLASSIFICAÇÃO DE SERVIÇO

Decreto Regulamentar n.º 9/82, de 3 de Março.

Suspende a aplicação do Decreto Regulamentar n.º 57/80, de 10 de Outubro.

CÓDIGOS

Decreto Regulamentar n.º 4/82, de 15 de Janeiro.

Dá nova redacção a vários artigos do Código da Estrada.

Decreto-Lei n.º 32/82, de 1 de Fevereiro.

Dá nova redacção a vários artigos do Decreto-Lei n.º 845/76, de 11 de Dezembro (Revisão do Código das Expropriações).

Decreto-Lei n.º 36/82, de 5 de Fevereiro.

Dá nova redacção aos artigos 12.º, 15.º, 21.º e 47.º do Código do Imposto de Mais-Valias, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 46373, de 9 de Junho de 1965 e elimina o artigo 22.º do mesmo código.

Decreto-Lei n.º 45/82, de 10 de Fevereiro.

Altera a redacção do artigo 99.º do Código Cooperativo.

Declaração, 22 de Fevereiro de 1982.

Aprova o novo modelo n.º 1 da declaração a que se refere o artigo 6.º do Código do Imposto Profissional (declaração de rendimentos ou remunerações).

Decreto Regulamentar n.º 10/82, de 4 de Março.

Revoga o n.º do artigo 15.º do Código da Estrada, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 39 672, de 20 de Maio de 1954.

Decreto-Lei n.º 122/82, de 22 de Abril.

Altera o n.º 1 do artigo 24.º do Código de Justiça Militar (contagem de tempo de serviço militar).

Decreto-Lei n.º 128/82, de 23 de Abril.

Dá nova redacção a vários artigos do Código da Contribuição Industrial.

Portaria n.º 464/82, de 5 de Maio.

Introduz alterações ao regulamento do Código da Estrada.

Decreto-Lei n.º 154/82, de 5 de Maio.

Introduz alterações ao Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre a Indústria Agrícola.

Decreto-Lei n.º 153/82, de 6 de Maio.

Introduz alterações ao Código da Sisa e do Imposto sobre Sucessões e Doacções.

Decreto-Lei n.º 196/82, de 21 de Maio.

Altera o Código do Imposto Complementar.

Decreto-Lei n.º 197/82, de 21 de Maio.

Altera o Código do Imposto de Capitais.

Decreto-Lei n.º 198/82, de 21 de Maio.

Altera o Código do Imposto Profissional.

Decreto-Lei n.º 218/82, de 2 de Junho.

Estabelece a legislação exigida pelo Código Cooperativo para o ramo da habitação.

Decreto-Lei n.º 223/82, de 7 de Junho.

Dá nova redacção a vários artigos do Código da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doacções.

Decreto-Lei n.º 224/82, de 8 de Junho.

Dá nova redacção a alguns artigos do Código de Processo Civil e do Código das Custas Judiciais.

Portaria n.º 561/82, de 8 de Junho.

Fixa os valores do factor F e da taxa R referidos no artigo 2.º do Código da Sisa e do Imposto sobre as Sucessões e Doacções.

Portaria n.º 635/82, de 24 de Junho.

Regulamenta o uso de lentes de contacto e possibilita a condução no caso da afacia bilateral aos condutores de veículos automóveis (Código da Estrada).

C.C.R.C.

Despacho n.º 5/82, de 3 de Março.

Engloba na área de actuação da Comissão de Coordenação Regional do Centro, os municípios de Castelo Branco, Idanha-a-Nova, Penamacor, Vila Velha de Ródão, Oleiros, Proença-a-Nova, Sertã e Vila de Rei.

Despacho n.º 29/82, de 6 de Maio.

Reforço do orçamento da C.C.R.C. para o exercício de 1982, em virtude de nela terem sido englobados os agrupamentos de concelhos de Castelo Branco e Sertã.

C.C.R.'S

Despacho Conjunto (MAI e MEU), 14 de Abril de 1982.

Conselho Coordenador Regional das Comissões de Coordenação Regional.

Despacho Conjunto, de 2 de Junho de 1982.

Representante do Ministério da Qualidade de Vida no Conselho Coordenador Regional das Comissões de Coordenação.

CONCURSOS

Despacho Normativo n.º 27/82, de 9 de Março.

Considera validados os concursos para preenchimento de lugares de ingresso nas carreiras que tenham sido abertas exclusivamente para pessoal já vinculado à Administração Pública, com base no disposto no artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 35/80, de 14 de Março e no artigo 15.º do Decreto-Lei n.º 140/81, de 30 de Maio.

Portaria n.º 471/82, de 5 de Maio.

Aprova o Regulamento dos concursos documentais a realizar no âmbito dos serviços abrangidos pelo regime do pessoal aprovado pelo Decreto-Lei n.º 183/80, de 4 de Junho.

CONSTRUÇÃO

Decreto-Lei n.º 152/82, de 3 de Maio.

Permite a criação de áreas de desenvolvimento urbano prioritário e de construção prioritária.

Portaria n.º 474/82, de 6 de Maio.

Fixa o custo do metro quadrado de construção com a área bruta, previsto na alínea b) do n.º 3 do artigo 1.º da Portaria n.º 478/80, de 5 de Agosto.

COOPERATIVAS

Portaria n.º 277/82, de 15 de Março.

Reajusta os valores do custo de construção por metro quadrado e do rendimento anual per capita para efeitos de financiamento às *cooperativas de habitação*.

Decreto-Lei n.º 231/82, de 17 de Junho.

Aprova o regime jurídico do crédito agrícola mútuo e das cooperativas de crédito agrícola.

DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Despacho Normativo n.º 1/82, de 9 de Janeiro.

Da delegação do Ministro da Administração Interna no Secretário de Estado da Administração Regional e Local das competências referentes ao Secretariado Técnico para a Regionalização.

Despacho n.º 33/82, de 15 de Janeiro.

Subdelegação de competências no Presidente da C.C.R. Centro.

Despacho Normativo n.º 45/82, de 15 de Abril.

Transfere para o Ministro da Cultura e Coordenação Científica a competência que foi atribuída ao Primeiro-Ministro pelo Decreto-Lei n.º 79/80, de 19 de Abril.

Despacho Normativo n.º 71/82, de 7 de Maio.

Da delegação do Primeiro Ministro no Secretário de Estado do Turismo, Dr. Luís Fernando Cardoso Nandim de Carvalho, da competência que lhe é conferida pelo artigo 2.º n.º 1 do Decreto n.º 44 154, de 17 de Janeiro de 1962. Revoga o Despacho Normativo n.º 9/82, de 8 de Fevereiro.

Despacho Normativo n.º 72/82, de 8 de Maio.

Da subdelegação do Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros durante as suas faltas e impedimentos, na Subsecretária de Estado da Presidência do Conselho de Ministros, Dr.ª Maria Luísa Falcão Líbano Monteiro Antas, das competências que foram delegadas pelos Despachos Normativos n.º 282/81 e 344/81, respectivamente de 6 de Outubro e 30 de Dezembro.

Resolução n.º 95/82, de 14 de Junho.

Delega no Ministro da Administração Interna a fixação para cada caso, dos montantes a atribuir às autarquias locais afectadas pela seca, até ao montante global de 200000 contos.

EDIFICAÇÕES URBANAS

Decreto-Lei n.º 43/82, de 8 de Fevereiro.

Altera os artigos 45.º, 46.º, 50.º, 68.º, 69.º e 70.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas.

Decreto-Lei n.º 204/82, de 22 de Maio.

Dá nova redacção ao n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 43/82, de 8 de Fevereiro (Regulamento Geral das Edificações Urbanas).

EDUCAÇÃO DE BASE DE ADULTOS

Despacho n.º 116/M/82, de 5 de Junho.

Plano Nacional de Alfabetização e Educação de Adultos (lançamento, em termos experimentais, dos primeiros centros de cultura e educação permanente).

Despacho Normativo n.º 88/82, de 9 de Junho.

Autoriza a Direcção-Geral de Educação de Adultos a conceder bolsas de actividades de educação de adultos.

EMIGRANTES

Portaria n.º 386/82, de 17 de Abril.

Fixa em 12,5% a taxa aplicável aos créditos a conceder aos emigrantes, para os efeitos consignados no n.º 1 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 540/76, de 5 de Julho.

EMPREENDIMENTOS INTERMUNICIPAIS

Decreto-Lei n.º 118/82, de 19 de Abril.

Fixa as regras e condições quanto a empreendimentos intermunicipais.

EMPREITADAS

Decreto-Lei nº 109/82, de 8 de Abril.

Substitui um sistema de excepção no que respeita ao cumprimento das formalidades estruturadoras do processo de contratações das empreitadas de obras públicas.

FORÇAS DE SEGURANÇA

Decreto-Lei nº 237/82, de 19 de Junho.

Determina que o disposto no Decreto-Lei nº 207-A/75, de 17 de Abril, não seja aplicável aos elementos das forças de segurança (uso de armas de fogo, mesmo fora das horas de serviço).

FUNÇÃO PÚBLICA

Decreto-Lei nº 163/82, de 10 de Maio.

Sistema de informação para a gestão de pessoal na função pública.

Decreto-Lei nº 164/82, de 10 de Maio.

Incentivos para a fixação ou deslocação de funcionários para a periferia.

Decreto-Lei nº 165/82, de 10 de Maio.

Implementa um sistema de gestão previsional conducente à criação e reorganização de serviços, quadros e carreiras de pessoal e introduz novas concepções de mobilidade interdepartamental e interprofissional.

Decreto-Lei nº 166/82, de 10 de Maio.

Restringe a admissão de pessoal na função pública e estabelece medidas atinentes ao seu descongestionamento.

Decreto-Lei nº 167/82, de 10 de Maio.

Define os condicionalismos que podem dar origem à constituição e gestão de efectivos excedentários da função pública e os critérios a que deverão obedecer a sua gestão e recolocação.

Decreto-lei nº 168/82, de 10 de Maio.

Institucionaliza uma via de formação profissional que faculte o acesso aos funcionários e agentes que optem por ela, a categoria para que possuam as habilitações literárias estabelecidas legalmente.

Decreto-Lei n.º 171/82, de 10 de Maio.

Estabelece os princípios gerais informadores do recrutamento e selecção de pessoal dos quadros dos serviços e organismos da administração central.

Declarações de 3 de Junho de 1982.

- De ter sido rectificado o Decreto-Lei n.º 166/82, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 107, de 10 de Maio de 1982.
- De ter sido rectificado o Decreto-Lei n.º 170/82, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 107, de 10 de Maio de 1982.
- De ter sido rectificado o Decreto-Lei n.º 168/82, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 107, de 10 de Maio de 1982.

Declarações de 8 de Junho de 1982.

- De ter sido rectificado o Decreto-Lei n.º 167/82, publicado no Diário da República, 1.ª série, n.º 107, de 10 de Maio de 1982.
- De ter sido rectificado o Decreto-Lei n.º 165/82, publicado no Diário da República, 1.ª série, de 10 de Maio de 1982.

GAT'S

Portaria n.º 172/82, de 8 de Fevereiro.

Alarga os quadros de pessoal dos Gabinetes de Apoio Técnico de Valença, Viana do Castelo, Fafe, Amarante, Lamego, Bragança, Seia e Moura.

GOVERNADORES CIVIS

Portaria n.º 552/82, de 4 de Junho.

Altera a redacção do n.º 7 da Portaria n.º 803/81, de 17 de Setembro (cria, sob responsabilidade e direcção dos respectivos Governadores Civis, os órgãos distritais de protecção civil).

GOVERNOS CIVIS

Despacho Normativo n.º 79/82, de 21 de Maio.

Define a competência territorial dos Governos Civis para a aceitação dos documentos a apresentar pelas empresas seguradoras o que se refere o n.º 3 da Portaria n.º 650/79, de 6 de Dezembro.

HABITAÇÃO

Portaria n.º 167/82, de 6 de Fevereiro.

Regulamenta alguns artigos do Decreto-Lei n.º 340/81, de 11 de Dezembro (regime de empréstimos destinados à aquisição ou construção de habitação própria permanente).

Decreto-Lei n.º 79/82, de 12 de Março.

Regulamenta a atribuição das habitações construídas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 807/76, de 11 de Novembro (habitações de renda limitada).

Portaria n.º 294/82, de 17 de Março.

Fixa os valores unitários por metro quadrado do preço de construção e dos terrenos anexos às moradias referentes a habitações do Estado e da Segurança Social.

Portaria n.º 370/82, de 14 de Abril.

Revoga a Portaria n.º 294/82, de 17 de Março (fixa os valores unitários por metro quadrado do preço de construção e dos terrenos anexos às moradias referentes a habitações do Estado e da Segurança Social).

Resolução n.º 86/82, de 25 de Maio.

Aprova o programa de acção imediata de habitação a executar em 1982 e nos anos subsequentes.

Resolução n.º 87/82, de 25 de Maio.

Define critérios de selectividade de crédito à construção e aquisição de habitação.

Decreto-Lei n.º 217/82, de 31 de Maio.

Cria o Fundo de Apoio ao Investimento para a Habitação (F.A.I.H.).

IMÓVEIS

Decreto-Lei n.º 5/82, de 12 de Janeiro.

Dá nova redacção aos §§ 2.º e 3.º do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 39083 de 17 de Janeiro de 1953 (transferência e alienação dos imóveis do domínio público do Estado).

Decreto-Lei n.º 31/82, de 1 de Fevereiro.

Estabelece normas quanto à venda de casas do Estado e da Segurança Social.

Decreto-Lei n.º 28/82, de 26 de Fevereiro.

Classifica vários imóveis como monumentos nacionais, edifícios de interesse público e valores concelhios.

IMPOSTOS

Portaria n.º 292/82, de 17 de Março.

Determina que o imposto sobre veículos relativo ao ano de 1982 seja liquidado e pago durante os meses de Abril e Maio.

Decreto-Lei n.º 86/82, de 18 de Março.

Altera a regulamentação do imposto de selo (Lei n.º 40/81, de 31 de Dezembro).

Decreto-Lei n.º 87/82, de 18 de Março.

Autoriza o pagamento em prestações de alguns impostos em atraso respeitantes a rendimentos de anos anteriores a 1981, cuja liquidação tenha lugar no ano de 1982.

Decreto-Lei n.º 88/82, de 18 de Março.

Concede isenção do imposto de mais-valias nos casos de aumento de capital por incorporação da reserva de reavaliação constituída nos termos do Decreto-Lei n.º 24/81, de 30 de Janeiro.

Decreto-Lei n.º 89/82, de 19 de Março.

Prorroga a aplicação do regime estabelecido pelo artigo único da Lei n.º 7/78, de 28 de Fevereiro, aos rendimentos recebidos até 31 de Dezembro de 1981.

Portaria n.º 351/82, de 3 de Abril.

Fixa a tabela dos coeficientes a aplicar para efeitos de determinação da matéria colectável do imposto de mais-valias.

INFORMÁTICA

Portaria n.º 527/82, de 27 de Maio.

Aprova o regulamento dos concursos de admissão e promoção do pessoal administrativo e técnico auxiliar do Instituto de Informática.

I.N.A.

Despacho Normativo n.º 80/82, de 24 de Maio.

Prorroga até 30 de Maio de 1985 o regime de instalação em que se encontra o Instituto Nacional de Administração (I.N.A.).

INVESTIMENTOS INTERMUNICIPAIS

Despacho Conjunto (Ministério das Finanças e do Plano e M.A.I.), de 9 de Junho de 1982.

Investimentos Intermunicipais.

LOTEAMENTOS

Portaria n.º 598/82, de 17 de Junho.

Acrescenta uma alínea f) ao n.º 1 da Portaria n.º 679/73, de 9 de Outubro (fixa o regime a observar nos pedidos de licenciamento de loteamento urbano).

Decreto-Lei n.º 251/82, de 26 de Junho.

Dá nova redacção ao abrigo 1.º e n.º 1 e n.º 3 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 278/78, de 6 de Setembro (actualização dos valores do limite de isenção e das classes de alvarás).

MÉDICOS

Portaria n.º 409/82, de 23 de Abril.

Estabelece normas relativas à passagem para a carreira médica de Clínica Geral dos médicos que actualmente exercem funções em diversos locais.

MULTAS

Decreto-Lei n.º 131/82, de 23 de Abril.

Actualiza as importâncias de licenças, taxas e multas, cuja última actualização havia sido feita pelo Decreto-Lei n.º 667/76, de 5 de Agosto.

Decreto-Lei n.º 186/82, de 15 de Maio.

Eleva os quantitativos de multas previstas em legislação sobre trânsito e transportes.

Decreto-Lei n.º 187/82, de 15 de Maio.

Eleva os quantitativos de multas previstas no Código da Estrada.

MUNICÍPIOS

Decreto-lei n.º 208/82, de 26 de Maio.

Define o quadro regulamentar dos planos directores municipais.

Resolução n.º 88/82, de 26 de Maio.

Autoriza a Secretaria de Estado do Tesouro e a Secretaria de Estado da Administração Regional e Local a celebrarem com a Caixa Geral de Depósitos um protocolo financeiro estabelecendo as condições de reforço até ao montante de 3 milhões de contos, da linha de crédito especial a favor dos municípios.

Portaria n.º 583/82, de 14 de Junho.

Atribui o estatuto de Municípios Piloto aos municípios de Mirandela, Macedo de Cavaleiros, Vila Flor, Alfândega da Fé e Carrazeda de Ansiães.

NACIONALIDADE

Despacho Normativo n.º 11/82, de 11 de Fevereiro.

Estabelece as normas a que deve obedecer o requerimento sobre a concessão ou conservação da nacionalidade portuguesa e os documentos que o devem acompanhar.

OBRAS PÚBLICAS

Decreto-lei n.º 249/82, de 25 de Junho.

Autoriza a construção de habitações para realojamento de famílias de modestos recursos, desalojadas em consequência da demolição por motivo de obras públicas.

PARQUES DE CAMPISMO

Decreto-Lei n.º 192/82, de 19 de Maio.

Cria parques de campismo rural.

PARQUES INDUSTRIAIS

Despacho Normativo n.º 118/82, de 29 de Junho.

Inclui no programa de investimentos do sector empresarial do estado para 1982, os projectos de investimento da Empresa Pública de Parques Industriais (E.P.P.I).

PEDREIRAS

Decreto-Lei n.º 227/82, de 14 de Junho.

Reformula e unifica a legislação sobre a exploração de pedreiras.

PLANOS DE URBANIZAÇÃO

Decreto Regulamentar n.º 37/82, de 23 de Junho.

Estabelece normas sobre o Plano Geral de Urbanização de Alvaiázere.

PRESTAÇÕES FAMILIARES

Decreto Regulamentar n.º 25/82, de 5 de Maio.

Altera os valores das prestações pecuniárias fixadas no Decreto Regulamentar n.º 26/81, de 12 de Junho (actualização dos montantes das prestações familiares).

REGIONALIZAÇÃO

Resolução n.º 1/82, de 4 de Janeiro.

Aprova a versão final do documento síntese relativo às linhas gerais do processo de regionalização do continente.

REVISORES OFICIAIS DE CONTAS

Portaria n.º 160/82, de 5 de Fevereiro.

Dispensa a Revisão Legal para as empresas consideradas inactivas prevista no n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 519-L2/79 (aprova o Estatuto dos Revisores Oficiais de Contas).

TRABALHO EXTRAORDINÁRIO

Decreto-lei n.º 38/82, de 6 de Fevereiro.

Estabelece o limite de remuneração por trabalho extraordinário dos funcionários da secretaria-geral da Presidência da República que prestem serviço na residência oficial do Presidente da República. Aplica o mesmo regime ao pessoal que presta serviço na residência oficial do Primeiro Ministro.

TRIBUNAL DE CONTAS

Decreto-Lei n.º 137/82, de 23 de Abril.

Regulamenta o funcionamento das contadorias gerais das secções regionais do Tribunal de Contas.

Decreto-Lei n.º 8/82, de 26 de Maio.

Reapreiação dos actos pelo Tribunal de Contas, no caso de recusa de visto.

TURISMO

Decreto-Lei n.º 124/82, de 22 de Abril.

Atribui, a partir de 1 de Janeiro de 1982, autonomia administrativa à Direcção-Geral do Turismo.

Decreto-Lei n.º 172/82, de 11 de Maio.

Estabelece um sistema de incentivos a novos investimentos de relevância turística (S.I.I.T.).

Portaria n.º 489/82, de 11 de Maio.

Define quais os empreendimentos que serão abrangidos pelo sistema de incentivos a novos investimentos de relevância turística (S.I.I.T.).

Decreto Regulamentar n.º 34/82, de 18 de Junho.

Inclui na Região de Turismo da Serra do Marão os concelhos de Alijó, Murça, Sabrosa e Santa Marta de Penaguião.

Decreto Regulamentar n.º 35/82, de 18 de Junho.

Determina que a Região de Turismo de Chaves passe a denominar-se Região de Turismo do Alto Tâmega e a englobar também a área do concelho de Valpaços.

Despacho Normativo n.º 107/82, de 28 de Junho.

Fixa até 31 de Dezembro de 1982 os critérios e requisitos mínimos, tendo em vista permitir a atribuição pela Direcção-Geral do Turismo dos diferentes graus de relevância previstos para os projectos ou programas da Portaria n.º 489/82, de 11 de Maio.

VENCIMENTOS

Decreto-Lei n.º 15-B/82, de 20 de Janeiro.

Estabelece a Tabela de Vencimentos dos funcionários e agentes da Administração Central, Regional e Local para 1982.

BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA

BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA

- ALMEIDA, Moitinho de; PEREIRA, Lopes; MENDES, Silva; GONÇALVES, Cristina - *Glossário da qualidade-terminos e definições*. Lisboa, Direcção-Geral da Qualidade, 1981, 27 pags., reg. n.º 2121, CCRC.
- ALMEIDA, Rogério V. de - *Investimentos a nível de empresa em agricultura: principais critérios de avaliação dos seus projectos*. Oeiras, Centro de Estudos de Economia Agrária, 1981, 160 pags., (Série A, 62), S-933/62, CCRC.
- ALVARO BERMEJO, Concepción; MILLÁN BUJANDA, Maria Jesús San - *El tratamiento de la «planificación regional» en las bases de datos de urbanismo Y derecho*. «Revista Espanola de Documentación Científica». Madrid, IV (4), 1981, p. 281-289, CCRC.
- ALVES, A. A. Monteiro - *A Regionalização dos serviços de âmbito florestal*. «Boletim Resinosos». Lisboa, VIII (36), Janeiro 1982, p. 11-14, CCRC.
- AMANTE, José - *Recuperação de habitação degradada. Um exemplo em Ponte de Sôr*. «Poder Local». Lisboa, (28), Nov.-Dez. 1981, p. 19-23, CCRC.
- ANGEVIN, Paul - *La décentralisation et la réforme financière*. «Problèmes Économiques». Paris, (1769), 14 Avril 1982, p. 5-7, CCRC.
- *Aprovadas as linhas gerais do processo de regionalização do Continente*. «Boletim mensal do BFN». Lisboa, (2), Fevereiro 1982, p. 4-5, CCRC.
- ARROTEIA, Jorge - *Portugal e a emigração*. In: «Estudos sobre a Emigração Portuguesa». Lisboa, Sá da Costa Ed., 1981, p. 8-69, (Cadernos da Revista de História Económica e Social, 1 e 2), S-2040/1-2, CCRC.
- BAGNASCO, Carlo; BALDI, Pio; GRASSO, Francesca - *Partecipazione e territorio*. Firenze, Nuova Italia Editrice, 1979, 136 pags., (Italia Nostra/Educazione, 12), S-375/12, CCRC.
- BALLARD, Kenneth P.; WENDLING, Robert M. - *The national-regional impact evaluation system: a spatial model of U.S. economic and demographic activity*. «Journal of Regional Science». Philadelphia, XX (2), May 1980, p. 143-158, CCRC.

- BANCO DE FOMENTO NACIONAL - *A economia portuguesa em números*. Lisboa, Ed. do A., 1982, 8 pags., reg. n.º 293, CCRC.
- BAPTISTA, José David Lucas - *Notas sobre a origem de Manteigas*. Manteigas, s.e., 1980, 8 pags., reg. n.º 2170, CCRC.
- BARATA, Cipriano Nunes - *Pampilhosa da Serra*. Lisboa, s.e., 1970, 19 pags., reg. n.º 470, CCRC.
- BARJON, Carde - *Un bilan de l'aide au retour des travailleurs immigrés*. «Problèmes Économiques». Paris, (1724), 20 Mai 1981, p. 13-15, CCRC.
- BARRETO, Kalidás - *A crise do sector têxtil*. «Empresas e Empregados». Lisboa, (4), Janeiro 1982, p. 40-41, CCRC.
- BARROS, José Luís P. de Sousa - *Taludes- alguns elementos sobre a estabilidade de taludes de escavação em maciços rochosos. Documentação de apoio. Técnicas Rodoviárias. Curso de introdução para técnicos dos GAT. Vol. IV*. Lisboa, Junta Autónoma de Estradas, Fevereiro 1978, 20 pags., reg. n.º 2015, CCRC.
- BARROUX, Yves - *Le VIII plan et l'emploi*. «Problèmes Économiques». Paris, (1711), Février 1981, p. 6-13, CCRC.
- BASTO, José Xavier de - *A adopção por Portugal do Imposto sobre o Valor Acrescentado (I.V.A.) da Comunidade Económica Europeia*. Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, 1981, 54 pags., (Comunicações, 1), S-2133/1, CCRC.
- BEAUMONT, J. R.; CLARKE, M.; WILSON, A. J. - *Changing energy parameters and the evolution of urban spatial structure*. «Regional Science & Urban Economics». Amsterdam, XI (3), August 1981, p. 287-315, CCRC.
- BEAUREGARD, Robert A. - *Thinking about practicing planning*. In: «Urban and Regional Planning in a age of austerity». New York, Pergamon Press, 1980, p. 308-325, (Pergamon Policy Studies on Urban Affairs, 6), S-2149/6, CCRC.
- BEGUIN, Hubert; PEETERS, Dominique - *Urbanization in some hierarchical urban models*. «Regional Science & Urban Economics». Amsterdam, XI (1), Feb. 1981, p. 19-37, CCRC.
- BIESHEUVEL, Barend; DELL, Edmund; MARJOLIN, Robert - *Rapport sur les institutions européennes présenté au Conseil Européen par le Comité de Trois (Octobre 1979)*. Luxembourg, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1980, 93 pags., reg. n.º 1990, CCRC.
- *Un bilan de la décentralisation industrielle*. «Problèmes Économiques». Paris, (1747), 4 Nov. 1981, p. 2-10, CCRC.
- BINYON, Michael - *Les vertus d'un certain chômage en économie socialite: un point de vue soviétique*. «Problèmes Économiques». Paris, (1710), 11 Février 1981, p. 31-32, CCRC.

- BLAYO, Yves - *L'urbanisation dans les régions en développement*. «Problèmes Économiques». Paris, (1716), Mars 1981, p. 2-5, CCRC.
- BOLTON, Roger - *Multiregional models: introduction to a symposium*. «Journal of Regional Science». Philadelphia, XX (2), May 1980, p. 131-142, CCRC.
- BOUZELY, S. C. - *Les Communes doivent-elles créer des réseaux de chaleur?* «La Gazette des Communes». Paris, (4), 16 Fév.-1er. Mars 1981, p. 35-37, CCRC.
- *Breve análise da Indústria da fabricação de porcelana, faiança, grés e olaria do barro*. «Pequena e Média Empresa». Lisboa, (15), Novembro-Dezembro 1981, p. 4-10, CCRC.
- BURTON, Dudley J.; MURPHY, M. Brian - *Democratic Planning in Austerity: Practices and Theory*. In: «Urban and Regional Planning in a age of austerity». New York, Pergamon Press, 1980, p. 177-205, (Pergamon Policy Studies on Urban Affairs, 6), S-2149/6, CCRC.
- BUXTON, James - *Les problèmes industrielles et énergétiques*. «Problèmes Économiques». Paris, (1729), 24 Juin 1981, p. 16-20, CCRC.
- CABLE, Vincent; REBELO, Ivonia - *Britain's pattern of specialization in manufactured goods with developing countries and trade protection*. Washington, World Bank, October 1980, 62 pags., (World Bank Staff Working Paper, 425), S-2169/425, CCRC.
- CALADO, Luís; ALCOBIA, Carlos; AMADO, Luísa - *Caracterização das empresas públicas dos sectores da indústria e energia*. Lisboa, Departamento Central de Planeamento, Dezembro 1981, 113 pags., (Cadernos SEE, 2), S-2029/2, CCRC.
- CÂMARA MUNICIPAL DE CASTELO BRANCO - *Zona Industrial-Castelo Branco*. Castelo Branco, Ed. do A., 1977, 4 pags. e 3 plantas, reg. n.º 2158, CCRC.
- CÂMARA MUNICIPAL DE CASTELO BRANCO; CONSULPLANO - *Estudo Económico da Zona Industrial de Castelo Branco. 1.ª parte-Vol. I - Delimitação e caracterização da zona de influência*. Castelo Branco, Câmara Municipal de Castelo Branco, Abril 1981, 78 pags., reg. n.º 2156, CCRC.
- CÂMARA MUNICIPAL DE CASTELO BRANCO; CONSULPLANO - *Estudo Económico da Zona Industrial de Castelo Branco. 2.ª parte - Impacto Económico e Social do Empreendimento*. Castelo Branco, Câmara Municipal de Castelo Branco, Outubro 1981, 22 pags. e 1 planta, reg. n.º 2156, CCRC.
- CÂMARA MUNICIPAL DE CASTELO BRANCO; CONSULPLANO - *Estudo Económico da Zona Industrial de Castelo Branco. 2.ª parte - Impacto Económico e Social do Empreendimento - Bases regulamentares para a venda de terrenos na Zona Industrial*. Castelo Branco, Câmara Municipal de Castelo Branco, Outubro 1981, 12 pags. e 1 carta, reg. n.º 2156, CCRC.

- CÂMARA MUNICIPAL DE CASTELO BRANCO; CONSULPLANO - *Estudo Económico da Zona Industrial de Castelo Branco. 2ª parte-Vol. II - Perfil Industrial*. Castelo Branco, Câmara Municipal de Castelo Branco, Abril 1981, 21 pags., reg. n.º 2156, CCRC.
- CÂMARA MUNICIPAL DE CASTELO BRANCO; CONSULPLANO - *Parque Municipal. Estudo Prévio*. Castelo Branco, Câmara Municipal de Castelo Branco, Setembro 1981, 10 pags. e 1 planta, reg. n.º 2157, CCRC.
- CÂMARA MUNICIPAL DE OLIVEIRA DO HOSPITAL - *Informação Turística do Concelho de Oliveira do Hospital*. Oliveira do Hospital, Ed. do A., 1980, 14 pags., reg. n.º 2145, CCRC.
- CÂMARA MUNICIPAL DE OLIVEIRA DO HOSPITAL - *Notas Históricas, Artísticas e Turísticas sobre o concelho de Oliveira do Hospital*. Oliveira do Hospital, Ed. do A., 1980, 65 pags., reg. n.º 2144, CCRC.
- CARTER, Charles - *Industrial policy and innovation*. London, Heinemann Educational Books, 1981, 241 pags., (Joint Studies in Public Policy, 3), S-2137/3, CCRC.
- CENTRO DE ESTUDOS DE PLANEAMENTO - *Contribuições para o Planeamento de áreas de jogo e recreio*. Lisboa, Ed. do A., 1981, 185 pags., (Documento de Trabalho, 2), S-2087/2, CCRC.
- CHALINE, Claude - *Ville et urbanisme en Grande-Bretagne*. «Annales de Géographie». Paris, (504), Mars-Avril 1982, p. 145-153, CCRC.
- CLAVEL, Pierre - *Opposition Planning*. In: «Urban and Regional Planning in a age of austerity». New York, Pergamon Press, 1980, p. 206-218, (Pergamon Policy Studies on Urban Affairs, 6), S-2149/6, CCRC.
- CLAVEL, Pierre; FORESTER, John; GOLDSMITH, William W. - *Urban and Regional planning in a age of austerity*. New York, Pergamon Press, 1980, 391 pags., (Pergamon Policy Studies on Urban Affairs, 6), S-2149/6, CCRC.
- *II Colóquio dos Secretários Municipais. Vila Real 6 a 9 de Maio de 1981. Selecção das Comunicações apresentadas. Vol. I*. Porto, Comissão de Coordenação da Região do Norte, Julho 1981, 197 pags., reg. n.º 2084, CCRC.
- *II Colóquio dos Secretários Municipais. Vila Real 6 a 9 de Maio de 1981. Selecção das Comunicações apresentadas. Vol. II*. Porto, Comissão de Coordenação da Região do Norte, Julho 1981, 154 pags., reg. n.º 2084, CCRC.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO ALENTEJO - *Contribuição para a definição de um plano de desenvolvimento cultural na região alentejo*. Évora, Ed. do A., Nov. 1981, 25 pags., reg. n.º 362, CCRC.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO ALENTEJO - *Proposta de Programa de Actividades para 1982*. Évora, Ed. do A., 1982, 97 pags., reg. n.º 2147, CCRC.

- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO ALENTEJO - *Relatório do comportamento financeiro dos municípios*. Évora, Ed. do A., s. d., 165 pags., reg. n.º 1332, CCRC.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO ALGARVE - *Estudo de viabilidade. Análise da situação sócio-económica do Algarve e necessidades de formação profissional. Vol. I*. Faro, Ed. do A., Dezembro 1981, 185 pags., reg. n.º 2094, CCRC.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DO ALGARVE - *Estudo de viabilidade. Análise da situação sócio-económica do Algarve e necessidades de formação profissional. Vol. II-Anexos*. Faro, Ed. do A., Dezembro de 1981, 73 pags., reg. n.º 2094, CCRC.
- COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO DE LISBOA E VALE DO TEJO - *Equipamentos Colectivos. Bibliografia Temática*. Lisboa, Ed. do A., Dezembro 1981, 56 pags., reg. n.º 2089, CCRC.
- *Le comité économique: un ajustment structurel plus rapide s'impose, ainsi qu'une augmentation des investissements productifs*. «EFTA Bulletin». Paris, XXII (2), Avril-Mai 1981, p. 20, CCRC.
- *Comment créer un service intercommunal de secrétaires de mairie?* «La Gazette des Communes». Paris, (8), Avril - 3 Mai 1981, p. 14-16, CCRC.
- *Comment éditer un bulletin municipal?* «La Gazette des Communes». Paris, (14), 20 Juillet - 6 Septembre 1981, p. 35-37, CCRC.
- COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES - *La Communauté élargie. Bilan des négociations avec les pays candidats à l'adhésion*. Bruxelles, Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, Janvier 1972, 71 pags., reg. n.º 2025, CCRC.
- *A Comunidade europeia e as pequenas e médias empresas*. «Boletim ANIMEE». Lisboa, (60), Maio 1981, p. 19-22, CCRC.
- *Concelho de Alvaiázere*. S.l.e., Raul de Carvalho, Fevereiro 1970, 36 pags., reg. n.º 2159, CCRC.
- *17 ème Congrès AIU-Stockholm 5-11 Août 1981*. Stockholm, Association Internationale des Urbanistes, 1981, 80 pags., reg. n.º 2101, CCRC.
- CONSEIL DE L'EUROPE - *Dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'organisation du gouvernement régional. Italie. Première partie*. Strasbourg, Ed. do A., 1981, 20 pags., (Série Documentaire, 5), S-1784/5, CCRC.
- CONSEIL DE L'EUROPE - *Dispositions constitutionnelles et législatives relatives à l'organisation du gouvernement régional. Italie. Deuxième partie*. Strasbourg, Ed. do A., 1981, 77 pags., (Série Documentaire, 5), S-1784/5, CCRC.

- CONSELHO NACIONAL DO PLANO - *Parecer sobre as grandes opções*. 1982. Lisboa, Ed. do A., 1982, 31 pags., reg. n.º 2027, CCRC.
- CONWAY JR., Richard S. - *Changes in regional input-output coefficients and regional forecasting*. «Regional Science and Urban Economics». Amsterdam, X (1), March 1980, p. 153-171, CCRC.
- CONWAY JR., Richard S.; HOWARD, T. - *A forecasting modelo for regional housing construction*. «Journal of Regional Science». Philadelphia, XX (1), February 1980, p. 1-10, CCRC.
- CORDEIRO, René - *Portugal e a CEE - aspectos industriais*. «Boletim ANIMEE». Lisboa, (56), Janeiro de 1981, p. 6-9, CCRC.
- COSTA, João Casaleiro Carvalho - *As Comunidades no 2.º semestre de 1980. B) Aspectos Económicos e Sociais*. «Boletim». Coimbra, (12), 1.º semestre 1981, p. 107-112, CCRC.
- COSTA, João Casaleiro Carvalho - *Considerações sobre o Desenvolvimento Industrial na Região Centro*. «Boletim». Coimbra, (12), 1.º semestre 1981, p. 10-46, CCRC.
- COSTA, José Paulo - *O Milho e a sua cultura*. Lisboa, Direcção-Geral de Extensão Rural, 1981, 72 pags., (Divulgação, 11), S-264/11, CCRC.
- COUTINHO, José Eduardo Reis - *Breve história ansianense*. S.l.e., s.e., 1978, 8 pags., reg. n.º 2154, CCRC.
- COVAS, António - *A integração europeia*. «Economia e Sociologia». Évora, (31), 1981, p. 103-118, CCRC.
- *Crescimento e estrutura financeira das PMEI*. «Boletim ANIMEE». Lisboa, (59), Abril 1981, p. 4-12, CCRC.
- CRESPO, Manuel - *Os condicionados da mobilidade, e a casa e a cidade*. Lisboa, Fundo de Fomento da Habitação, Fevereiro 1979, 59 pags., reg. n.º 2042, CCRC.
- *Crise financière des collectivités locales et dégradation des infrastructures économiques aux États-Unis*. «Problèmes Économiques». Paris, (1759), Février 1982, p. 14-19, CCRC.
- DEPARTAMENTO CENTRAL DE PLANEAMENTO - *Relatório de execução do plano para 1980. II parte - Análise sectorial. Vol. 1*. Lisboa, Ed. do A., s.d., 183 pags., reg. n.º 2077, CCRC.
- DEPARTAMENTO CENTRAL DE PLANEAMENTO - *Relatório de execução do plano de 1980. II parte - Análise sectorial. Vol. 2*. Lisboa, Ed. do A., s.d., 130 pags., reg. n.º 2077, CCRC.

- DEPARTAMENTO CENTRAL DE PLANEAMENTO; DIRECÇÃO DE SERVIÇOS DO SECTOR EMPRESARIAL DO ESTADO - *Alguns indicadores da caracterização das empresas públicas*. Lisboa, Departamento Central de Planeamento, 1981, 11 pags., (Cadernos do SEE, 1), S-2029/1, CCRC.
- DEPARTAMENTO REGIONAL DE ESTUDOS E PLANEAMENTO - *Finanças Locais*. 77-79. Angra do Heroísmo, Ed. do A., Março 1982, 86 pags., reg. n.º 2 176, CCRC.
- DERYCKE, Pierre-Henri - *Économie et planification urbaines. 1 - l'espace urbain*. Paris, Presses Universitaire de France, 1979, 412 pags., (Coll. Thémis-Section Sciences Économiques, 14), S-1 192/14, CCRC.
- *O desenvolvimento regional e a Comunidade Europeia*. «O Dossier da Europa». Lisboa, (6), 1981, 7 pags., CCRC.
- *Le diagnostic thermique de l'habitat*. «Cahiers Techniques du Bâtiment». Paris, (43), Mars 1982, p. 51-61, CCRC.
- DIOGO, Mário; CALIÇO, José; PAULO, António Cruz; e alii - *A Indústria de alimentos compostos para animais. Análise sectorial*. Lisboa, Direcção-Geral das Indústrias Transformadoras Ligeiras, Dezembro 1981, 86 pags., reg. n.º 2 136, CCRC.
- DIRECÇÃO-GERAL DA ACÇÃO REGIONAL E LOCAL - *Lei das Finanças Locais. Aplicação em 1982*. Lisboa, Ministério da Administração Interna, s.d., 30 pags., (Indicadores Municipais, 3), S-1 094/3, CCRC.
- DIRECÇÃO-GERAL DO SANEAMENTO BÁSICO - *Manual de Saneamento Básico. Tomo I - Elementos Gerais. Doc. I. 7 - Elementos de Hidrogeologia*. Lisboa, Ed. do A., 1981, 48 pags., reg. n.º 1 362, CCRC.
- DIRECÇÃO-GERAL DO SANEAMENTO BÁSICO - *Manual de Saneamento Básico. Tomo IV - Estações de tratamento de águas residuais. Doc. IV. 11 - Especificação de reagentes e de material de laboratório*. Lisboa, Ed. do A., 1979, 5 pags., reg. n.º 1 362, CCRC.
- DOMINGOS, Lágido - *Classificação dos centros de informática da administração pública*. «Revista da Administração Pública». Lisboa, IV (13), Julho-Setembro 1981, p. 449-469, CCRC.
- DONNADIEU, Gérard - *Les nouvelles stratégies de la concurrence internationale dans l'industrie textile*. «Problèmes Économiques». Paris, (1758), Janvier 1982, p. 19-27, CCRC.
- *Elementos para uma política de emprego na Comunidade*. «Indústria em Revista». Lisboa, (9), Setembro 1981, p. 13-20, CCRC.
- *Energy aspects of the forest industries. Proceedings of a Seminar organised by the timber committee of the United Nations Economic Commission for Europe, Udine, Italy. 13-17 November 1978*. Oxford, Pergamon Press, 1979, 418 pags., (United Nations - Economic Commission for Europe, 1), S-2088/1, CCRC.

- *Les entreprises américaines révisent leurs stratégies d'investissement en Europe*. «Problèmes Économiques». Paris, (1754), 30 Décembre 1981, p. 15-16, CCRC.
- ESPADA, João Mendes - *A pequena agricultura e a integração na CEE*. «Revista Crítica de Ciências Sociais». Coimbra, (7/8), Dezembro 1981, p. 81-99, CCRC.
- *A Espanha e a Comunidade Europeia*. «Informação Europeia». Lisboa, 1980, 14 pags., CCRC.
- *Uma estratégia industrial para a Europa*. «O Dossier da Europa». Lisboa, (7), 1981, 7 pags., CCRC.
- EVERSON, J. A. ; FITZGERALD, B. P. - *Inside the city*. London, Longman Group Limited, 1972, 239 pags., (Concepts in geography, 3), S-1427/3, CCRC.
- FAURE, Jacques; MARCHIPONT, J. Fr. - *L'industrie automobile européenne face à la concurrence internationale: vers une stratégie automobile communautaire?* «Revue du Marché Commun». Paris, (252), Décembre 1981, p. 543-548, CCRC.
- FIGUEIRA, Fernando M. M. - *Análise de investimentos no sector rodoviário. Documentação de apoio. Vol. XXI. Técnicas Rodoviárias. Curso de introdução para técnicos dos GAT*. Lisboa, Junta Autónoma de Estradas, 1981, 10 pags., reg. n.º 2015, CCRC.
- FIGUEIRA, Fernando M. M. - *Aquisição de dados sócio-económicos e de tráfego para definição do projecto. Documentação de apoio. Vol. XIX. Técnicas Rodoviárias. Curso de introdução para técnicos dos GAT*. Lisboa, Junta Autónoma de Estradas, 1981, 11 pags., reg. n.º 2015, CCRC.
- FIGUEIRA, Fernando M. M. - *Conceito de projecto. Documentação de apoio. Vol. XIV. Técnicas Rodoviárias. Curso de introdução para técnicos dos GAT*. Lisboa, Junta Autónoma de Estradas, 1981, 9 pags., reg. n.º 2015, CCRC.
- *Le Fonds AELE de développement industriel en faveur du Portugal*. «EFTA Bulletin». Genève, XXII (2), Avril-Mai 1981, p. 19, CCRC.
- FONSECA, José Chorão da - *Emprego e emigração no distrito de Castelo Branco*. In: «Estudos sobre a Emigração Portuguesa». Lisboa, Sá da Costa Ed., 1981, p. 177-215, (Cadernos da Revista da História Económica e Social, 1 e 2), S-2040/1-2, CCRC.
- FOSTER, Christopher David; JACKMAN, Richard; PERLMAN, Morris - *Local government in a unitary state*. London, George Allen & Unwin, 1980, 634 pags., reg. n.º 2005, CCRC.
- FRAGOSO, Viriato de Sá - *Cantanhede - subsídios para a sua história*. Coimbra, Coimbra Editora, 1960, 237 pags. e 15 fotografias, reg. n.º 2155, CCRC.
- FRIEDMANN, John; WEAVER, Clyde - *Territory and function*. London, Edward Arnold, 1979, 234 pags., reg. n.º 2150, CCRC.

- *O futuro das energias alternativas*. «Construção». Lisboa, (427), 20 de Junho 1981, p. 1-2 e p. 5, CCRC.
- GAITS, M. George - *Enquete sur l'informatique dans les collectivités locales et regionales en Europe*. Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1981, 61 pags., (Coll. Études Communes et Régions d'Europe, 23), S-1503/23, CCRC.
- GAMA, António; SANTOS, Graça; PIRES, Iva - *Análise Espacial de uma transformação da agricultura*. «Revista Crítica de Ciências Sociais». Coimbra, (7/8), Dezembro 1981, p. 535-557, CCRC.
- GARNIER, Jacqueline Beaujeu - *Géographie Urbaine*. Paris, Lib. Armand Colin, 1980, 360 pags., reg. n.º 2111, CCRC.
- GARRIDO, Alberto - *Revestimentos superficiais betuminosos. Documentação de apoio. Técnicas Rodoviárias. Curso de introdução para técnicos dos GAT. Vol. X*. Lisboa, Junta Autónoma de Estradas, Fevereiro 1978, 13 pags., reg. n.º 2015, CCRC.
- GARRIDO, Alberto - *Terraplenagem. Documentação de Apoio. Técnicas Rodoviárias. Curso de introdução para técnicos dos GAT. Vol. XII*. Lisboa, Junta Autónoma de Estradas, s.d., 14 pags., reg. n.º 2015, CCRC.
- GASPAS, Jorge; BOURA, Maria Isabel; JACINTO, Rui Missa - *A Estrutura Agrária e Inovação na Cova da Beira*. Coimbra, Comissão de Coordenação da Região Centro, Março 1981, 31 pags., reg. n.º 01/107, CCRC.
- GASPAS, Jorge; BOURA, Maria Isabel; JACINTO, Rui Missa - *Estrutura Agrária e Inovação na Cova da Beira*. «Revista Crítica de Ciências Sociais». Coimbra, (7/8), Dezembro 1981, p. 513-533, CCRC.
- GIORGI, Umberto de; MOSCATI, Roberto - *Politique d'industrialisation et migrations: le cas du Mezzogiorno Italien*. «Problèmes Économiques». Paris, (1709), 4 Février 1981, p. 21-25, CCRC.
- GOLDSMITH, William W. - *Marxism and Regional policy: an introduction*. In: «Urban and Regional Planning in a age of austerity». New York, Pergamon Press, 1980, p. 23-30, (Pergamon Policy Studies on Urban Affairs, 6), S-2149/6, CCRC.
- GOLDSTEIN, Marvey A. - *The limits of community economic development*. In: «Urban and Regional Planning in a age of austerity». New York, Pergamon Press, 1980, p. 140-153, (Pergamon Policy Studies on Urban Affairs, 6), S-2 149/6, CCRC.
- GONÇALVES, Maria Eduarda - *A política de ciência e tecnologia da CEE e o regime das transferências de tecnologia entre estados membros. Algumas incidências da adesão de Portugal*. Lisboa, Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, 1981, 87 pags., (Estudos e Documentos sobre Ciência e Tecnologia, 1), S-2139/1, CCRC.
- GORDON, Peter; LEDENT, Jacques - *Towards and interregional demoeconomic model*. «Journal of Regional Science». Philadelphia, XXI (1), February 1981, CCRC.

- GUERRA, Ruy Teixeira; FREIRE, António de Siqueira; MAGALHÃES, José Calvet - *Os movimentos de cooperação e integração europeia no pós-guerra e a participação de Portugal nesses movimentos*. Lisboa, Instituto Nacional de Administração, 1981, 79 pags., reg. n.º 2171, CCRC.
- GUILLOT, Philippe - *Les administrateurs municipaux: le coup d'envoi est donné*. «La Gazette des Communes». Paris, (8), 20 Avril - 3 Mai 1981, p. 18-19, CCRC.
- HALL, Peter - *Urban & Regional Planning*. Harmondsworth, Penguin Books, 1980. 312 pags., (Urban and Regional Planning, 1), S-2124/1, CCRC.
- *Harmonização Fiscal na CEE: Situação e Perspectivas*. «Boletim Informativo». Lisboa, (106), Novembro 1981, p. 1-5, CCRC.
- HARRIGAN, F.; GILVARY, J. W.; McNICOLI, I. H. - *The estimation of interregional trade flows*. «Journal of Regional Science». Philadelphia, XXI (1), February 1981, p. 65-78, CCRC.
- HARRIS, Curtis C. - *New development and extensions of the multiregional, multi-industry forecasting model*. «Journal of Regional Science». Philadelphia, XX (2), May 1980, p. 159-171, CCRC.
- HELLMANN, Rainel - *25 anos de tratado CEE. Qualquer perda de tempo es irremediável?* «Comunidad Europea». Madrid, (186), Marzo 1982, p. 14-16, CCRC.
- HEYMANN, Philippe; LEFÈVRE, Dominique - *Les chômeurs en Europe*. «Problèmes Économiques». Paris, (1768), 7 Avril 1982, p. 5-8, CCRC.
- HOCHMAN, Oded - *Land rents, optimal taxation and local fiscal independence in an economy with local public goods*. «Journal of Public Economics». Amsterdam, XV (1), February 1981, p. 59-85, CCRC.
- HOMMA, Masaaki; YAMADA, Masatoshi - *A dynamic mobility model of individuals between jurisdiction in a system of local governments*. «Regional Science and Urban Economics». Amsterdam, X (1), March 1980, p. 109-121, CCRC.
- HORTA, Ricardo Bayão - *A política industrial portuguesa nos próximos quatro anos*. «Boletim ANIMEE». Lisboa, (59), Abril 1981, p. 4-12, CCRC.
- HORTA, Ricardo Bayão - *Política da Qualidade Industrial*. S.l.e., Ministério da Indústria, Energia e Exportação, Fevereiro 1982, 21 pags., reg. n.º 2104, CCRC.
- *O impacto da legislação comunitária na indústria portuguesa*. «Indústria em Revista». Lisboa, (7/8), Julho-Agosto 1981, p. 67-82, CCRC.
- *A indústria cerâmica da comunidade europeia. Estrutura, evolução e perspectivas de desenvolvimento do sector da cerâmica*. «Pequena e Média Empresa». Lisboa, (15), Novembro-Dezembro 1981, p. 11-16, CCRC.
- *Indústrias eléctricas e electrónicas habilitadas para o ingresso na CEE*. «Boletim ANIMEE». Lisboa, (59), Abril 1981, p. 23-24, CCRC.

- *L'industrie textile dans la Communauté*. «Le Dossier de l'Europe». Bruxelles, (7), Avril 1982, p. 1-8, CCRC.
- INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DA BEIRA INTERIOR - *Breve guia informativo de apoio aos candidatos ao ingresso no ensino superior*. Covilhã, Ed. do A., Julho 1981, 40 pags., reg. n.º 2102, CCRC.
- *Integração na CEE. CIP promove inquérito à indústria*. «Indústria em Revista». Lisboa, (4), Abril 1981, p. 27-45, CCRC.
- *Integração de Portugal na CEE. Perspectivas para a Indústria de Materiais de Barro para Construção*. «Pequena e Média Empresa». Lisboa, (15), Novembro-Dezembro 1981, p. 17-19, CCRC.
- *Les I.V.F. demandent une fonction publique locale*. «La Gazette des Communes Paris», (2), 18-31 Janvier 1982, p. 20-23, CCRC.
- JAN, Lina; CORDOVID, João de Deus Cabral; et alii - *Zonas de atracção migratória. Ensaio de ordenamento do agrupamento de concelhos com sede em Castro Verde*. Évora, Comissão de Coordenação da Região do Alentejo, Agosto 1981, 110 pags., reg. n.º 2044, CCRC.
- JUNTA AUTÓNOMA DE ESTRADAS - *Dimensionamento de condutas à acção de cargas. Documentação de apoio. Técnicas Rodoviárias. Curso de introdução para técnicos dos GAT. Vol. VI*. Lisboa, Ed. do A., Agosto 1981, 16 pags., reg. n.º 2015, CCRC.
- KELLY, M. G. - *Les plans de financement des collectivités locales et procédures budgétaires*. Strasbourg, Conseil de l'Europe, 1981, 57 pags., (Coll. d'Études Communes et Régions d'Europe, 25), S-1503/25, CCRC.
- LAVADO, Joaquim Alves - *Sector da informação: informática e seu planeamento*. «Revista da Administração Pública». Lisboa, IV (11), Janeiro-Março 1981, p. 87-113, CCRC.
- LEANDRO, J. M. Marques - *Poder Local: o que foi feito/o que há a fazer*. «Revista da Administração Pública». Lisboa, III (7), Janeiro-Março 1980, p. 111- , CCRC.
- LECHUGA, Eduardo - *La Comunidad, Espana y Portugal*. «Comunidad Europea». Madrid, (180), Julio 1981, p. 10, CCRC.
- LEME, J. de Azevedo - *Geologia Rodoviária - articulação dos estudos e meios de prospecção. Documentação de apoio. Técnicas Rodoviárias. Curso de introdução para técnicos dos GAT. Vol. I*. Lisboa, Junta Autónoma de Estradas, 1981, 16 pags., reg. n.º 2015, CCRC.
- LOPES, A. Simões - *Desenvolvimento Regional e Integração*. «Estudos de Economia». Lisboa, I (1), Setembro-Dezembro 1980, p. 23-49, CCRC.
- LOPES, A. Simões; OLIVEIRA, Manuela; RODRIGUES, Ludgero - *Desequilíbrios regionais e integração*. «Estudos de Economia». Lisboa, II (1), Setembro-Dezembro 1981, p. 41-49, CCRC.

- LOPES, A. Simões - *A pequena agricultura no Desenvolvimento Regional*. «Revista Crítica de Ciências Sociais». Coimbra, (7/8), Dezembro 1981, p. 11-28, CCRC.
- LOPES, Ernâni Rodrigues - *Problemas de modernização das regiões do interior perante a adesão às Comunidades Europeias*. «Prospectivas». Coimbra, (4/5), Outubro 1980 - Março 1981, p. 7-16, CCRC.
- LOPES, Hernâni - *Desenvolvimento Económico e Social e Integração Europeia. Dois desafios para a década de 80*. «Boletim ANIMEE». Lisboa, (64), Setembro 1981, p. 12-18 e 23-25, CCRC.
- LOURENÇO, Joaquim da Silva - *Política Agrícola sócio-estrutural da CEE. Perspectivas para o Desenvolvimento das Regiões Minifundiárias Portuguesas*. Oeiras, Instituto Gulbenkian da Ciência - Centro de Estudos de Economia Agrária, 1981, 78 pags., (Série B, 53), S-1081/53, CCRC.
- MACIEIRA, José Gonçalves - *Taludes. Documentação de apoio. Técnicas Rodoviárias. Curso de introdução para técnicos dos GAT. Vol. III*. Lisboa, Junta Autónoma de Estradas, Agosto 1979, 66 pags., reg. n.º 2015, CCRC.
- *Mais de três milhões de contos para melhorar o Porto de Aveiro*. «Construção». Lisboa, (425), 1 de Junho de 1981, p. 13, CCRC.
- MARCHAND, Filipe - *A recuperação do centro histórico de Évora*. «Poder Local». Lisboa, (28), Novembro-Dezembro 1981, p. 34-39, CCRC.
- MARKUSEN, Ann R. - *Regionalism and capitalist state*. In: «Urban and Regional Planning in a age of austerity». New York, Pergamon Press, 1980, p. 31-52, (Pergamon Policy Studies on Urban Affairs, 6), S-2149/6, CCRC.
- MARQUES, Helena Torres - *Política Regional na CEE alargada*. «Cadernos Municipais». Lisboa, (15), Janeiro 1982, p. 40-43, CCRC.
- MARQUES, Victor - *Formação Profissional adequada passa pela reestruturação do ensino*. «Empresas e Empregados». Lisboa, (5), Fevereiro 1982, p. 20-22, CCRC.
- MARTINHO, Alberto Trindade - *Sondagem a Emigrantes no distrito da Guarda*. In: «Estudos sobre a Emigração Portuguesa». Lisboa, Sá da Costa Ed., 1981, p. 163-176, (Cadernos da Revista de História Económica e Social, 1 e 2), S-2040/1 e 2, CCRC.
- MATOS, J. Rocha de - *As indústrias de material eléctrico e electrónico e a integração europeia*. «Boletim ANIMEE». Lisboa, (56), Janeiro 1981, p. 11-13, CCRC.
- MATTSSON, Lans-Göran; WEIBULL, Jürgen W. - *Competition and accessibility on a regional labour market*. «Regional Science and Urban Economics». Amsterdam, XI (4), November 1981, p. 471-497, CCRC.
- MALHEIRO, Teresa - *Portugal (Região Norte). Vis-a-vis, Política Agrícola Comum*. Porto, Comissão de Coordenação da Região Norte, 1980/81, 61 pags., reg. n.º 2 181, CCRC.

- MENDIZÁBAL ALLENDE, Rafael de - *La fiscalización de la actividad económica de las corporaciones locales*. «Revista de Estudios de la Vida Local». Madrid, (212), Oct.-Dic. 1981, p. 617-666, CCRC.
- MILNE, William J.; GLICKMAN, Norman J.; ADAMS, F. Gerald - *A framework for analysing regional growth and decline: a multiregion econometric model of the United States*. «Journal of Regional Science». Philadelphia, XX (2), May 1980, p. 173-189, CCRC.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA - *Organização e atribuições das Autarquias Locais e competência dos respectivos órgãos*. Lisboa, Ed. do A., Dezembro 1978, 147 pags., reg. n.º 2134, CCRC.
- MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA; SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL - *Livro Branco sobre Regionalização. Anexos (2.ª Ed.)*. Lisboa, Ministério da Administração Interna, 1981, 237 pags., reg. n.º 1600, CCRC.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS - *Projecto Educação III. Documento de Trabalho. Definição de prioridades. Vol. II (Anexos)*. Lisboa, Ed. do A., 1981, 331 pags., reg. n.º 168, CCRC.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA - *Projecto de Educação III. Documentos de Trabalho. Inovação educativa na zona de Trás-os-Montes. Vol. I*. Lisboa, Ed. do A., 1981, 32 pags., reg. n.º 168, CCRC.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E DAS UNIVERSIDADES; GABINETE DE ESTUDOS E PLANEAMENTO - *Impacto da integração europeia sobre o sistema educativo português. Atelier 8/9 Junho (com a colaboração da Comissão das Comunidades Europeias). Relatório*. Lisboa, Ed. do A., 1981, 57 pags., reg. n.º 2126, CCRC.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DO PLANO - *Relatório de apresentação do projecto de plano para 1982*. Lisboa, Ed. do A., Março 1982, 508 pags., reg. n.º 2180, CCRC.
- MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DO PLANO; SECRETARIA DE ESTADO DO PLANEAMENTO - *As grandes opções do plano para 1982*. Lisboa, Ministério das Finanças e do Plano, 1981, 71 pags., reg. n.º 2026, CCRC.
- MINISTÉRIO DA REFORMA ADMINISTRATIVA; DIRECÇÃO-GERAL DE RECRUTAMENTO E FORMAÇÃO - *Inquérito aos Recursos Humanos da Função Pública - dados provisórios 27.11.80*. Lisboa, Ed. do A., s.d., 128 pags., reg. n.º 2178, CCRC.
- MIRANDA, Carlos Manuel de Valverde - *Emulsões de betume/Misturas betuminosas a frio. Vol. XIII. Documentação de apoio. Técnicas Rodoviárias. Curso de introdução para técnicos dos GAT*. Lisboa, Junta Autónoma de Estradas, 1979, 145 pags., reg. n.º 2015, CCRC.

- MONCADA, Luís Cabral - *A Empresa Pública Regional*. «Boletim». Coimbra, (12), 1.º semestre 1981, p. 65-72, CCRC.
- MONTENEGRO, António José Dias - *A formação e aperfeiçoamento profissional na função pública portuguesa*. «Revista da Administração Pública». Lisboa, III (8), Abril-Junho 1980, p. 235-244, CCRC.
- MORAIS, Carlos - *Estatísticas para o Planeamento. II - Fontes de informação*. «Poder Local». Lisboa, (28), Novembro-Dezembro 1981, p. 12-17, CCRC.
- MULLIGAN, Gordon F. - *The effects of multiplier shifts in a hierarchical city-size model*. «Regional Science and Urban Economics». Amsterdam, X (1), March 1980, p. 77-90, CCRC.
- NEVES, Maria José Castanheira - *Sistema Autárquico Italiano*. «Boletim». Coimbra, (12), 1.º semestre 1981, p. 75-93, CCRC.
- NICHOLSON, B. M.; BRINKLEY, Ian; EVANS, Alan W. - *The role of the inner city in the development of manufacturing industry*. «Urban Studies». Glasgow, XVIII (1), February 1981, p. 57-71, CCRC.
- NIJKAMP, Peter - *Energy problems and regional development*. «Regional Science and Urban Economics». Glasgow, X (3), August 1980, p. 299-301, CCRC.
- NIVOLLET, André - *Régions et dispositions communes*. «Les Cahiers Français». Paris, (204), Janvier-Février 1982, p. 65-68, CCRC.
- NOGUEIRA, Joaquim Fernando - *Sociedades de Desenvolvimento Regional*. «Boletim». Coimbra, (12), 1.º semestre 1981, p. 49-62, CCRC.
- *Normas e regulamentos técnicos. Informação no âmbito da CEE*. «Boletim DGQ». Lisboa, (2), Janeiro/Fevereiro 1981, p. 8-10, CCRC.
- NUNES, João de Castro - *Arganil*. Arganil, Comissão Municipal de Turismo, 1981, 45 pags., reg. n.º 2135, CCRC.
- *Objectivos energéticos para 1990: qual a situação da Comunidade?* «O Dossier da Europa». Lisboa, (10), 1981, 7 pags., CCRC.
- OCDE - *L'agriculture dans l'aménagement des aires peri-urbaines. Vol. I - Synthèse*. Paris, Ed. do A., 1979, 104 pags., reg. n.º 2114, CCRC.
- OCDE - *L'agriculture dans l'aménagement des aires peri-urbaines. Vol. II - Études de cas présentées par les pays membres de l'OCDE et rapports sur certaines options politiques*. Paris, Ed. do A., 1979, 881 pags., reg. n.º 2114, CCRC.
- OLIVIER, E. M. - *L'avenir de la politique agricole commune. V - L'agriculture matière première de l'industrie du futur*. «Revue du Marché Commun». Paris, (257), Mai 1980, p. 229-234, CCRC.
- OLIVEIRA, Francisco José - *Portugal de cócoras ante os negociadores da CEE*. «Empresas e Empregados». Lisboa, (4), Janeiro 1982, p. 30-33, CCRC.

- OLIVEIRA, Francisco José - *Têxteis: o cabo das tormentas da entrada na CEE*. «Empresas e Empregados». Lisboa, (3), Dezembro 1981, p. 32-34, CCRC.
- OLIVEIRA, L. Valente de - *Congresso da S.E.D.E.S.. As razões de um processo de regionalização*. Lisboa, Ed. do A., Fevereiro 1982, 29 pags., reg. n.º 2182, CCRC.
- PATACÃO, Miguel - *Política municipal de habitação em Vila Viçosa*. «Poder Local». Lisboa, (28), Novembro-Dezembro 1981, p. 24-27, CCRC.
- PEREIRA, Fernando Pratas Lopes - *O agrupamento de concelhos da Covilhã. Hierarquia de Centros e Áreas de Influência*. Coimbra, Comissão de Coordenação da Região Centro, 1982, 210 pags., reg. n.º 01/106, CCRC.
- PEREIRA, Leonel Pinto - *Cálculo automático. Documentação de apoio. Vol. XVII. Técnicas Rodoviárias. Curso de introdução para técnicos dos GAT*. Lisboa, Junta Autónoma de Estradas, 1981, 36 pags., reg. n.º 2015, CCRC.
- *Perspectives de l'industrie automobile*. «Le Dossier de l'Europe». Bruxelles, (1), Janvier 1982, 8 pags., CCRC.
- PIRES, Ana Maria Cristina - *Construção de passagem superior ao caminho de ferro no lugar de Pampilhosa, concelho de Mealhada*. Coimbra, Comissão de Coordenação da Região Centro, Abril 1982, 13 pags. e 1 mapa, reg. n.º 01/108, CCRC.
- PIRES, Carlos Borges - *Análise eco-energética de duas cooperativas de produção agrícola da freguesia de Albernoa*. Oeiras, Instituto Gulbenkian de Ciência - Centro de Estudos de Economia Agrária, 1981, 69 pags., (Série B, 53), S-1081/53, CCRC.
- PIRES, Carlos Borges - *As cooperativas de produção agrícola da freguesia de Albernoa*. Oeiras, Instituto Gulbenkian de Ciência - Centro de Estudos de Economia Agrária, 1981, 45 pags., (Série B, 52), S-1081/52, CCRC.
- PIRES, Carlos Borges - *Política de emprego e intensificação das actividades desenvolvidas numa cooperativa de produção agrícola*. Oeiras, Instituto Gulbenkian de Ciência - Centro de Estudos de Economia Agrária, 1981, 22 pags., (Série B, 51), S-1081/51, CCRC.
- POLANAH, Luís - *Comunidades camponesas no Parque Nacional da Peneda-Gerês*. Lisboa, Serviço Nacional de Parques, Reservas e Património Paisagístico, 1981, 184 pags., (Colecção «Parques Naturais», 8), S-1655/8, CCRC.
- *A Política Agrícola Comum*. «O Dossier da Europa». Lisboa, (5), 1981, 7 pags., CCRC.
- *A política energética na CEE e a política energética portuguesa. Colóquio. 22 e 24 Janeiro 1981*. Lisboa, Instituto Nacional de Administração - Departamento de Integração Europeia, Agosto 1981, 352 pags., reg. n.º 2052, CCRC.
- *Política Industrial e Desenvolvimento Tecnológico em Portugal*. «Indústria em Revista». Lisboa, (4), Abril 1981, p. 10-15, CCRC.

- PONSSARD, Jean-Pierre - *Le rôle de l'information dans l'analyse d'un système économique: quelques apports de la théorie des jeux*. «Problèmes Économiques». Paris, (1753), 23 Décembre 1981, p. 18-24, CCRC.
- PORTO, Manuel Carlos Lopes - *Desequilíbrios regionais e emigração*. «Prospectivas». Coimbra, (1), Janeiro/Fevereiro/Março 1980, p. 5-16, CCRC.
- *Portugal e a Comunidade Europeia*. «Informação Europeia». Lisboa, 1980, 13 pags., CCRC.
- QUELHAS, Armindo - *Sector Automóvel. Diminui a montagem de ligeiros em Portugal*. «Indústrias em Revista». Lisboa, II (1), Janeiro 1982, p. 6-10, CCRC.
- RAMALHO, Maria do Rosário dos Santos - *Projecto de Desenvolvimento integrado dos concelhos de Estremoz, Borba e Vila Viçosa. Ensaio para o ordenamento paisagístico*. Évora, Comissão de Coordenação da Região do Alentejo, 1981, 58 pags. e 23 mapas, reg. n.º 2051, CCRC.
- RAMOS, Rui Manuel Moura - *As Comunidades no 2.º semestre de 1980. A) Aspectos Institucionais*. «Boletim». Coimbra, (12), 1.º semestre 1981, p. 97-105, CCRC.
- RAMOS, Rui Manuel Moura - *As Comunidades no 2.º semestre de 1980. C) Negociações para a adesão de Portugal e relações Portugal/CEE*. «Boletim». Coimbra, (12), 1.º semestre 1981, p. 113-114, CCRC.
- RAPAÇ, Virgílio J. - *A conferência da Inteuropa sobre Portugal e o Alargamento das Comunidades Europeias: uma visão dos trabalhos*. «Economia». Lisboa, IV (1), Janeiro 1980, p. 223-230, CCRC.
- RAPOSO, Artur Dinis - *A arquitectura paisagista no domínio rodoviário. Documentação de apoio. Vol. XX. Técnicas Rodoviárias. Curso de introdução para técnicos dos GAT*. Lisboa, Junta Autónoma de Estradas, 1981, 95 pags., reg. n.º 2015, CCRC.
- REBELO, Soares - *Aguieira gera transformação social na zona centro do país*. «Empresas e Empregados». Lisboa, (2), Novembro 1981, p. 22-24, CCRC.
- REBELO, Soares - *Coimbra e Aveiro reclamam instalação de centro tecnológico*. «Empresas e Empregados». Lisboa, (4), Janeiro 1982, p. 37-39, CCRC.
- REBELO, Soares - *Dez milhões de celulose para países da CEE*. «Empresas e Empregados». Lisboa, (5), Fevereiro 1982, p. 44-46, CCRC.
- *Resultado do inquérito efectuado pela Associação Industrial Portuense sobre a problemática da adesão de Portugal à CEE*. «A Indústria do Norte». Porto, (156-157), Dezembro 1981, p. 11-15, CCRC.
- *Rio Alva às portas da morte*. «Construção». Lisboa, (430), Julho 1981, p. 10, CCRC.
- ROCHA, Adelaide - *A educação permanente na perspectiva de Integração Europeia - conceito e questões fundamentais. Reflexões sobre o caso português*. Lisboa, Ministério da Educação e das Universidades - Gabinete de Estudos e Planeamento, Dezembro 1981, 34 pags., (Dossier CEE, 3), S-2 127/3, CCRC.

- ROCHA, Edgar - *Especialização e crescimento económico: alguns aspectos do caso português de 1960-74*. «Análise Social». Lisboa, XVII (66), Abril, Maio e Junho 1981, p. 293-313, CCRC.
- RODRIGUES, Adriano Vasco - *Celorico da Beira e Linhares. Monografia histórica e artística*. Celorico da Beira, Câmara Municipal de Celorico da Beira, 1979, 247 pags., reg. n.º 2140, CCRC.
- RODRIGUES, Miguel - *Bases granulares com agregado britado. Documentação de apoio. Técnicas Rodoviárias. Curso de introdução para técnicos dos GAT. Vol. VIII*. Lisboa, Junta Autónoma de Estradas, Fevereiro 1971, 13 pags., reg. n.º 2015, CCRC.
- RODRIGUES, Miguel - *Concepções actuais em pavimentação. Documentação de apoio. Técnicas Rodoviárias. Curso de introdução para técnicos dos GAT. Vol. VII*. Lisboa, Composan Portuguesa, Maio 1975, 23 pags., reg. n.º 2015, CCRC.
- ROQUE, Carlos de Almeida - *Misturas betuminosas a quente. Documentação de apoio. Técnicas Rodoviárias. Curso de introdução para técnicos dos GAT*. Lisboa, Junta Autónoma de Estradas, Fevereiro 1978, 46 pags., reg. n.º 2015, CCRC.
- ROSADO, Manuel Bento; JAN, Lina; RAMALHO, José Gabriel; et alii - *Contribuição para o desenvolvimento turístico da Região do Alentejo. Documentação de trabalho*. Évora, Comissão de Coordenação da Região do Alentejo, Maio 1981, 69 pags., reg. n.º 2128, CCRC.
- SAMPAIO, Paulo - *Iluminação de vias públicas. Recomendações*. Porto, Porto Editora, 1982, 87 pags., reg. n.º 2110, CCRC.
- SAN ROMÁN, José Frias; LORENTE HURTADO, José Ramón - *Las estadísticas salariales: metodología y análisis crítico*. «Información Comercial Espanola». Madrid, (580), Diciembre 1981, p. 87-98, CCRC.
- SECCHI, Bernardo - *Squilibri Regionali e Sviluppo Economico*. Venezia, Marsilia Editori, Dicembre 1980, 327 pags., (Biblioteca Marsilio, Le scienze della nuova società Architettura e Urbanistica, 26), S-2184/26, CCRC.
- SECRETARIADO TÉCNICO PARA A REGIONALIZAÇÃO - *Debate Público sobre Regionalização. Questionário: - para auxiliar a reflexão sobre os temas em análise; - para recolha de elementos com vista à elaboração de um primeiro relatório*. Porto, Ministério da Administração Interna, Março 1982, 30 pags., reg. n.º 2106, CCRC.
- SECRETARIADO TÉCNICO PARA A REGIONALIZAÇÃO - *Debate Público sobre Regionalização. Textos de apoio sobre os temas em debate*. Porto, Ministério da Administração Interna, Março 1982, 42 pags., reg. n.º 2105, CCRC.
- SECRETARIADO TÉCNICO PARA A REGIONALIZAÇÃO - *Delimitação de competências e investimentos - propostas de lei*. Porto, Ministério da Administração Interna, Janeiro 1982, 18 pags., reg. n.º 2107, CCRC.

- SECRETARIADO TÉCNICO PARA A REGIONALIZAÇÃO - *Propostas de Divisão Regional apresentadas até 1980. Mapas e anexos justificativos*. Coimbra, Ed. do A., 1982, 54 pags., reg. n.º 294, CCRC.
- SECRETARIADO TÉCNICO PARA A REGIONALIZAÇÃO - *Regionalização - Autarquias Locais - Bibliografia*. Porto, Ministério da Administração Interna, Janeiro 1982, 24 pags., reg. n.º 2108, CCRC.
- SIMÕES, António; MATOS, Alcides - *Investimentos Intermunicipais*. «Cadernos Municipais». Lisboa, (15), Janeiro 1982, p. 44-46 e 48, CCRC.
- SILVA, António Neto da - *Comercialização de materiais de construção e a adesão à CEE*. «A Indústria do Norte». Porto, (154-155), Novembro 1981, p. 27-30, CCRC.
- SILVA, Armindo - *A indústria transformadora portuguesa e a adesão à CEE. Um estudo das vantagens comparativas reveladas*. «Estudos de Economia». Lisboa, II (1), Setembro-Dezembro 1981, p. 61-97, CCRC.
- SILVA, Fernando Gomes da - *Agricultura portuguesa: perspectivas na década de 80*. «Negócios». Lisboa, (18), Março-Abril 1982, p. 10-15, CCRC.
- SILVA, José Aires da - *História da Covilhã. 1870-1970. Centenário de cidade*. Lisboa, Ed. do A., 1970, 142 pags., reg. n.º 129, CCRC.
- *A situação das serrações e da comercialização de madeiras na Europa*. «Boletim do Instituto dos Produtos Florestais - Madeiras e Derivados». Lisboa, (31), Julho 1981, p. 24, CCRC.
- SOARES, Bruno - *Habitação Clandestina*. «Cadernos Municipais». Lisboa, (15), Janeiro 1982, p. 32-36 e 52, CCRC.
- SOARES, M. C.; CABRAL-FERREIRA, J.; CADETE, M. J.; et alii - *Formation et développement regional. Portugal-Région du Nord-Est. Rapport final*. S.l.e., Agence Nationale pour le Développement et l'Education Permanente, Mars 1981, 72 pags. e 1 quadro, reg. n.º 2131, CCRC.
- SOARES, M. C.; OLIVEIRA, M. J. Cadete; et alii - *Formação e Desenvolvimento Regional. Região do Nordeste. Relatório Final*. Paris, Agence National pour le Développement de l'Education Permanente, Março 1981, 67 pags., reg. n.º 2023, CCRC.
- SOARES, O. D. D. - *Portugal: País dependente em energia*. «Electricidade». Lisboa, (166/167), Agosto/Setembro 1981, p. 339-348, CCRC.
- SOUSA, Herculano dos Santos e - *Traçado-normas de projecto. Documentação de apoio. Técnicas Rodoviárias. Curso de introdução para técnicos dos GAT. Vol. XV*. Lisboa, Junta Autónoma de Estradas, 1981, 8 pags., reg. n.º 2015, CCRC.
- SRIVINASAN, T. N. - *Development planning in a mixed economy*. New Haven, Yale University - Economic Growth Center, 1982, 15 pags., (Center Paper, 308), S-683/308, CCRC.

- *Stimuler l'innovation dans les petites et moyennes entreprises*. «L'observateur de l'OCDE». Paris, (113), Novembre 1981, p. 21-25, CCRC.
- *Une stratégie européenne pour l'énergie*. «Le Dossier de l'Europe». Bruxelles, (8), Avril 1982, p. 1-8, CCRC.
- SUAREZ-VILLA, Luís - *Rank size distribution, city size hierarchies and the Beckman model: some empirical results*. «Journal of Regional Science». Philadelphia, XX (1), February 1980, p. 91-97, CCRC.
- SUGDEN, Robert - *An application of research theory to the analysis of regional labour market*. «Regional Science and Urban Economics». Amsterdam, X (1), March 1980, p. 43-51, CCRC.
- TAVARES, Joaquim Cardoso; MARQUES, Manuel - *Subsídios para uma monografia da Vila de Belmonte*. Belmonte, Câmara Municipal de Belmonte, s.d., 16 pags., reg. n.º 1852, CCRC.
- *Técnicas Rodoviárias. Curso de introdução para técnicos dos GAT. 14 a 18 Dezembro 1981. 21 Vols.*. Lisboa, Junta Autónoma de Estradas, 1981, 627 pags., reg. n.º 2015, CCRC.
- TEIXEIRA, Octávio - *Crédito ao investimento das autarquias*. «Poder Local». Lisboa, (28), Novembro-Dezembro 1981, p. 8-11, CCRC.
- TELES, António da Silva - *O assalariamento na administração pública*. «Revista da Administração Pública». Lisboa, IV (13), Julho-Setembro 1981, p. 387- , CCRC.
- TIBÚRCIO, Luís - *O desenvolvimento do ensino superior português no contexto da integração europeia - uma abordagem estrutural*. Lisboa, Ministério da Educação e das Universidades - Gabinete de Estudos e Planeamento, Dezembro 1981, 38 pags., (Dossier CEE, 2), S-2127/2, CCRC.
- TREYZ, George I. - *Design of a multiregional policy analysis model*. «Journal of Regional Science». Philadelphia, XX (2), May 1980, p. 191-206, CCRC.
- TRINDADE, Maria Beatriz Rocha - *Emigração portuguesa: as políticas de «trajecto de ida» e de «ciclo fechado»*. In: «Estudos sobre Emigração portuguesa». Lisboa, Sá da Costa Ed., 1981, p. 71-103, (Cadernos de Revista de História Económica e Social, 1 e 2), S-2040/1-2, CCRC.
- *Urbanização clandestina é um modo de crescimento em Portugal*. «Construção». Lisboa, (426), 10 de Junho 1981, p. 8-11, CCRC.
- *Vouzela. Antiga capital de Lafões e seus arredores*. Vouzela, Comissão de Iniciativa, s.d., 48 pags. e 1 mapa, reg. n.º 258, CCRC.
- WEISS, Marc A. - *The origins and legacy of urban renewal*. In: «Urban and Regional Planning in a age of austerity». New York, Pergamon Press, 1980, p. 33-80, (Pergamon Policy Studies on Urban Affairs, 6), S-2149/6, CCRC.

Composto e Impresso
na Secção de OFFSET da
Comissão de Coordenação
da Região Centro
Março 1983
Tiragem: 750 exemplares

