

Descentralizar o Estado, Reforçar as Regiões

Luís Valente de Oliveira

N.1



CCDRn

Sessão Evocativa
50 anos CCDR-N



No ano em que se assinalam os 50 anos da publicação da legislação que está na génese da atual CCDR-N, a Instituição decide lançar uma nova coleção editorial, os “Cadernos da CCDR-N”.

O primeiro número corresponde a um opúsculo centrado na intervenção proferida na sessão evocativa daqueles 50 anos (ocorrida a 11 de março de 2019 no Museu de Serralves) pelo Prof. Luís Valente de Oliveira, Presidente da CCDR-N entre 1979 e 1985 e sua tutela ministerial entre 1985 e 1995, e introduzido através de excertos da intervenção do Prof. Fernando Freire de Sousa, atual Presidente da CCDR-N, na mesma ocasião.

Nota de Abertura



O Prof. Luís Valente de Oliveira será talvez a única personalidade em Portugal que não é suscetível de ser prefaciado em matérias de planeamento e desenvolvimento regional ou das correspondentes dimensões institucionais. E muito menos por mim. Daí que tenha optado por inaugurar os “Cadernos da CCDR-N” com as sentidas palavras de circunstância com que me dirigi aos presentes na sessão evocativa dos 50 anos das CCDR’s. Realcei, então, os três breves apontamentos que seguidamente reproduzo.

1. A minha primeira nota é de ordem pessoal, para testemunhar a boa mas estranha sensação de que me leio aqui num papel equivalente ao daqueles pontas-de-lança que às vezes surgem no futebol, fazendo parte de equipas que desenvolvem muito bem o jogo, controlando-o com tal classe que criam oportunidades sucessivas de golo – é que eles estão apenas no sítio certo à hora certa e limitam-se por isso a empurrar a bola para dentro da baliza. Pois é. Calhou-me a imensa sorte de ser o Presidente da CCDR-N a 11 de março de 2019, 50 anos depois do Decreto-Lei nº 48905 que criou as Comissões Consultivas Regionais, mães das atuais Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional. Um texto legislativo que abria assim: “A preocupação do Governo pelos problemas institucionais do planeamento regional vem de há longos anos.” E que definia, no seu artigo 4º: “Em cada região de planeamento é criada uma comissão consultiva regional com as seguintes atribuições: a) coordenar a expressão dos elementos representativos da região quanto às necessidades e aspirações respeitantes ao seu desenvolvimento económico e social; b) colaborar na preparação dos respetivos planos de desenvolvimento e no acompanhamento da sua execução; c) promover a coordenação, para os mesmos efeitos, dos meios de ação regional.” Sintomático que aqui estejamos, 50 anos depois, retomando um caminho sempre adiado: “Descentralizar o Estado, Reforçar as Regiões”...

2. A minha segunda nota é de agradecimento(s) sentido(s). A Eduardo Ferro Rodrigues, o meu amigo de tantas cumplicidades pessoais mas que aqui simboliza ao mais alto nível o Estado – porque nós somos pelas Regiões no contexto de um Estado nacional uno, forte e coeso; a Maria do Céu Albuquerque, a recém-chegada Secretária de Estado do Desenvolvimento Regional e titular de uma tutela que se deseja próxima e dialogante, aqui em nome do Governo de Portugal; a Alberto Feijóo, o presidente da Xunta de Galícia e legítimo representante atual de uma comunidade de trabalho iniciada em 1991 e que assinala a cooperação transfronteiriça entre a Galiza e o Norte de Portugal como a mais antiga da Europa; a Miguel Alves, o presidente do nosso Conselho Regional e, por essa via, o representante de um poder local que foi, ano após ano, o melhor repositório de um notável património de realizações acontecidas na Região e o parceiro mais constante e leal da CCDR-N; a Luís Valente de Oliveira, nada menos do que o Presidente honoris causa da CCDR-N; a Luís Braga da Cruz, o Presidente mais Presidente da CCDR-N, somadas as duas vezes temporalmente distintas em que o foi; à Elisa Ferreira, a minha querida Elisa que é um exemplo vivo, e no feminino, de toda uma carreira enorme, talvez não por acaso iniciada naquelas nossas instalações da D. Estefânia; a Miguel Cadilhe, o bom rival e “compagnon de route” da CCDR-N nos seus tempos áureos dos anos 70



e 80 e o cidadão envolvido que nunca alienou as suas mais firmes convicções regionais; a José António Barros, o tão pertinente símbolo da capacidade empreendedora e da criação de riqueza nesta Região, atributos que constituem uma condição sine qua non para o seu desenvolvimento equilibrado e harmonioso; a Manuel Sobrinho Simões, o símbolo vivo da crescente e indispensável presença do conhecimento em todo o trajeto pró-desenvolvimentista que a Região tem vindo a trilhar e, sobretudo, do papel determinante desse conhecimento no único porvir viável que nos é permitido vislumbrar; a todos vós, que aqui se quiseram fazer presentes junto de nós, sem esquecer a tão amável hospitalidade proporcionada pela Ana Pinho nesta grande marca nortenha e nacional que é Serralves. E, ainda, recorrendo a uma outra metáfora futebolística: também ao 12^o jogador, ou seja, a todos os trabalhadores de ontem e de hoje que na CCDR-N diariamente a fizeram e vão fazendo, contribuindo para o desejável acerto da sua nobre missão nas mais várias vertentes: da análise e reflexão à promoção de uma ação catalisadora por parte dos diversos agentes, da defesa dos valores ambientais à do ordenamento do território, da eficácia da organização interna à possível gestão adequada dos recursos humanos, do apoio multifacetado às autarquias locais à programação e aplicação dos fundos estruturais comunitários.

3. Através de uma terceira e última nota, quero limitar-me a propor-vos que se deixem guiar pela palavra de Sophia, neste ano do seu centenário. São dois excertos de poemas que extensivamente me servem, nesta ocasião, para fazer sobressair o que nos moveu subjacentemente a esta sessão evocativa em que queremos homenagear o passado, enfrentar o presente e não abdicar da hipótese de um devir que honre os nossos valores coletivos mais essenciais. De um poema chamado “A Casa Térrea”, retiro este tão inspirador final: “Então construirás a tua casa na planície costeira / A meia distância entre montanha e mar / Construirás – como se diz – a casa térrea – / Construirás a partir do fundamento”. O outro poema, designado “Manhã Futura”, reza esperançosamente – assim: “Era preciso agradecer às flores / Terem guardado em si, / Límpida e pura, / Aquela promessa antiga / Duma manhã futura.

Fernando Freire de Sousa
Presidente da CCDR-N

Intervenção do Prof. Luís Valente de Oliveira

Quero começar por felicitar o Presidente da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região do Norte, Prof. Freire de Sousa, por ter tido a iniciativa de evocar a criação das Comissões de Planeamento Regional, há cinquenta anos, antecessoras dos actuais organismos responsáveis pelo desenvolvimento regional.

As Comissões de Planeamento Regional constituíram, na ocasião da sua formação, órgãos muito inovadores, tendo as circunstâncias permitido que elas desempenhassem, ao longo do tempo, funções muito diversificadas e de importância maior para a consolidação do regime democrático e para o desenvolvimento do nosso País.

Foram guarnecidas com quadros que tomaram as suas funções muito a peito. Mas a Comissão de Região do Norte foi, além disso, um alfobre de governantes nacionais que deixaram marcas em muitos sectores, não perdendo nunca a mística do serviço público e a dedicação às populações que neles depositaram confiança. Até agora foi mais de uma dúzia de membros do Governo, o que não é comum para uma instituição que não seja da área da educação.

Vale a pena recordar os primeiros passos que levaram à sua constituição, os propósitos que tiveram e a forma como a estrutura foi evoluindo.

Portugal sempre teve um pendor centralista. Tudo quanto se passava de importante ocorria em Lisboa. Mesmo as revoluções raramente eclodiam fora da capital. Como se dizia, então, a revolução tinha lugar em Lisboa e verificava-se “pelo telégrafo” no resto do País...

Mas havia a percepção de que, em matéria de desenvolvimento, era preciso actuar mais próximo dos problemas.

Quando em 1936 foi publicado um novo Código Administrativo, foi conferida às Províncias alguma responsabilidade no campo do desenvolvimento regional mas, em 1959, a substituição da Província pelo Distrito, como autarquia, acabou com essas atribuições. Mas elas tanto faziam falta que, num projecto de decreto-lei apresentado à Câmara Corporativa em 1961, previa-se a criação de juntas de planeamento regional que foram consideradas como oportunas; chegaram mesmo a ser enunciados alguns princípios a que deveria obedecer a criação da orgânica regional na qual as juntas se inseriam.



No final da década de 50 introduziu-se, em Portugal, a prática da elaboração de Planos de Fomento nos quais se enunciavam as principais obras a levar a cabo e as acções a desencadear. Os efeitos da guerra do Ultramar, que eclodiu em 1961, perturbou a cadência a que eles eram elaborados de modo que, em 1965, foi produzido o chamado Plano Intercalar de Fomento, em cuja introdução se fazia menção à necessidade de pôr em prática uma orgânica administrativa regional, seguindo a orientação contida no referido parecer da Câmara Corporativa. Foi o que se fez através do Decreto-Lei 46909 de 19 de Março de 1966, que estabeleceu uma estrutura de planeamento regional que visava: a) promover os estudos de base necessários à preparação do Plano; b) promover a conveniente articulação com a estrutura central de planeamento, os órgãos próprios dos diversos Ministérios responsáveis pela definição das diversas componentes sectoriais do Plano e os interesses locais; e c) definir as linhas orientadoras dos necessários programas de fomento regional.

O órgão central coordenador era o Secretariado Técnico da Presidência do Conselho de Ministros que veio a ser criado em 1962, na sequência de uma longa série de arranjos institucionais ligados aos Assuntos Económicos, à Política Económica e ao Planeamento e Integração Económica. Em 1969, a coordenação deste sector foi atribuída um Sub-Secretário de Estado para o Planeamento Económico que funcionava na esfera da Presidência do Conselho e, quando passou a haver um Ministro de Estado encarregado do sector, foi-lhe atribuída a tutela da estrutura respectiva. Durante a elaboração do III Plano de Fomento, o tema do planeamento regional foi analisado, tendo-se estabelecido as orientações gerais a que ele deveria obedecer, nomeadamente os objectivos, delimitações e caracterização das regiões, as linhas gerais do desenvolvimento de cada uma delas e a orgânica do planeamento a instituir.

A Lei 2133 de 20 de Dezembro de 1967 aprovava as bases da organização e execução do III Plano de Fomento, fixando no Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos a competência para aprovar os planos de desenvolvimento regional, após consulta à Câmara Corporativa.

Enunciados os princípios, impunha-se institucionalizar uma orgânica que permitisse dar corpo à política regional cujas linhas gerais haviam sido apontadas. Foi o que fez o Decreto-lei 48905 de 11 de Março de 1969, cujo aniversário se comemora nesta sessão.

Nele começa-se por rever as bases em que ela assentaria: (A) assegurar a colaboração das autoridades regionais nas várias fases de preparação do plano da sua região, acompanhando e dinamizando a sua execução; (B) consultar os

interesses locais, tanto do sector público como do sector privado, nas diversas fases do planeamento; (C) coordenar, regionalmente, os serviços técnicos dos vários ministérios com competência local e (D) articular tecnicamente os planos regionais a nível nacional, permitindo a sua compatibilização global e sectorial.

Esclarecia-se que o esquema adoptado obedecia aos princípios enunciados, estabelecendo-se, contudo, que durante a execução do III Plano de Fomento, se deveria rever a orgânica adoptada de modo a incorporar as adaptações sugeridas pela experiência adquirida e pelos estudos entretanto realizados pelos serviços competentes.

O IV Plano de Fomento (1974) já foi preparado com base na nova orgânica. O Decreto-Lei 48905 estabelecia a criação das seguintes regiões de planeamento: Norte, Centro, Lisboa, Sul, Açores e Madeira. As quatro primeiras dispunham, cada uma delas, de duas sub-regiões distinguindo o litoral do interior e, no caso da Região do Sul, o Alentejo do Algarve. Afirmava-se a importância da integração na economia regional.

As seis regiões referidas eram dotadas de Comissões Consultivas Regionais, especialmente vocacionadas para: (1) coordenar a expressão dos elementos representativos da região quanto às necessidades e aspirações respeitantes ao seu desenvolvimento económico e social; (2) colaborar na preparação dos respectivos planos de desenvolvimento e no acompanhamento da sua execução e (3) promover a coordenação, para os mesmos efeitos, dos meios de acção regional.

As comissões consultivas regionais deveriam: (a) proceder a estudos preparatórios para a elaboração dos planos regionais de desenvolvimento; (b) pronunciar-se sobre os limites das regiões e sub-regiões e sobre as diversas fases do plano de desenvolvimento e meios de acção regional necessárias à sua execução; (c) dar parecer sobre a concessão de subvenções, empréstimos e outros benefícios destinados ao fomento do desenvolvimento económico-social regional; e (d) pronunciar-se sobre matérias de planeamento económico e social.

O Secretariado Técnico da Presidência do Conselho prestaria colaboração e apoio técnico às comissões. Cada comissão teria um presidente e cinco ou seis vogais. As comissões poderiam criar os grupos de trabalho que se mostrassem convenientes para a abordagem dos diversos problemas relativos ao desenvolvimento económico e social da região, sendo obrigatória a constituição de grupos para a lavoura, a indústria e as infra-estruturas.

Assinavam o diploma o Presidente do Conselho, o Ministro do Interior e o Ministro das Finanças. Em 1969 ainda não havia Ministro de Estado encarregado da área do Planeamento.

Até aqui está tudo escrito na legislação que instituiu as Comissões Consultivas Regionais, (Dec. Lei nº 48905 de 11 de Março de 1969).

Farei, agora, alguns comentários:

O Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, criado em 1962, tornou-se no final da década e, especialmente no princípio da seguinte, um órgão muito inovador. Em matéria de preparação de futuros governantes, ele foi quase tão importante como a Comissão de Planeamento da Região do Norte!... Dele saiu um Primeiro-Ministro e alguns Ministros e Secretários de Estado. As razões foram similares: numa ocasião em que havia escassez de emprego para os mais qualificados, as duas instituições conseguiram fixar elementos altamente preparados e com apetência pela prestação de serviços públicos. Alguns haviam seguido cursos em instituições francesas, holandesas ou britânicas com predomínio das primeiras. A França, por essa altura, estava a experimentar uma fase muito activa, tanto no domínio do desenvolvimento regional e do ordenamento do território como no da própria administração local e regional. Havia muita reflexão publicada e discussão.

No caso da Comissão do Planeamento da Região do Norte, além dos três grupos de trabalho obrigatórios, foram constituídos outros para os sectores do comércio, do turismo, do emprego e assuntos sociais e da educação e cultura. Eles eram presididos por figuras de relevo regional nas áreas respectivas e compostos por um número variado de membros especializados nos diversos sectores que estavam integrados em cada grupo.

O primeiro presidente da Comissão esteve muito pouco tempo em funções por ter sido chamado para o exercício do cargo de Ministro de Estado encarregado do Planeamento e, portanto, da tutela do Secretariado Técnico.

Nos últimos dias de Dezembro de 1971, eu fui convidado para exercer as funções de secretário do grupo de trabalho das infra-estruturas, o que implicava assistir a todas as reuniões que ele fizesse e produzir documentos com as recomendações em que os seus membros acordassem, depois de uma discussão aprofundada do respectivo conteúdo.

Eram frequentes as discussões com a presença de vários grupos de trabalho. O novo presidente da Comissão promovia reuniões frequentes com os seus presidentes e secretários por pretender, muito justificadamente, que a contribuição que viesse a ser

apresentada pela Região do Norte tivesse, desde o início, um carácter integrado. Para isso havia numerosas reuniões com os gabinetes de planeamento dos diversos ministérios, de modo que o resultado estava consensualizado em larga extensão.

O Presidente António Carneiro, da Comissão de Planeamento da Região do Norte, era um transmontano que conhecia muito bem a região, a sua história, os seus problemas e numerosos dos agentes responsáveis pelos diferentes sectores. Tinha, além disso, uma aptidão pouco comum para conduzir reuniões e para chegar a formulações consensuais das recomendações que delas saíam.

Para ele, nada substituíam o contacto directo com os responsáveis e com numerosos representantes dos sectores, muitos deles com posições assaz divergentes das dos primeiros. Como o sector das infra-estruturas era transversal a quase todos os outros, eu era solicitado com frequência a participar nas reuniões dos restantes grupos de trabalho e a viajar com frequência pela Região. Guardo dessa época uma grande recordação porque isso me obrigou a entrar dentro de problemas que eram para mim pouco familiares e a ter de participar no processo de formulação de soluções que satisfizessem razoavelmente o maior número possível dos intervenientes.

Foi seguramente isso que levou o presidente a formular, na tarde do dia em que eu havia defendido a minha tese de doutoramento, o convite para vir a ser o director do gabinete técnico da Comissão e, por conseguinte, o responsável pela contribuição regional para o IV Plano de Fomento, além de ter de seguir de perto o que constituía o exercício de acompanhamento do III Plano.

Não é esta a ocasião própria para rememorar o que foram esses tempos. Em diversas sessões de comemoração organizadas pela Comissão eu fui lembrando pessoas e factos, antes e depois da Revolução de 1974. Quando terminou o mandato do anterior presidente eu fiquei encarregado da gestão da Comissão até ser convidado em 1979, pelo então Ministro da Administração Interna, Coronel Costa Brás, para me tornar o seu presidente.

Voltemos ao tempo e às condições criadas pelo Decreto-Lei cujo meio século hoje se comemora.

Já em 1972, eu fui testemunha das disputas entre centralizadores e descentralizadores. O Ministro do Interior de então era, assumidamente, conservador. Detestava tudo quanto fosse auscultação pública, participação e planeamento. Chegou ao ponto de proibir que as reuniões para preparação de recomendações tivessem lugar nos Governos Cívicos e nelas participassem os Governadores. Alguns destes, que conheciam bem todos os intervenientes, não lhe perguntavam se podiam ou não conversar com estes e, por isso, vinham correntemente trocar



impressões connosco de modo informal, contribuindo com o seu conhecimento para a melhoria das nossas propostas.

Não é, assim, de admirar que, a breve trecho, tivesse surgido uma fricção entre Ministros que se tornou do conhecimento de todo o País. Ela era, aliás, uma entre muitas outras.

Entretanto, o volume de dados recolhidos, de informação directa obtida, de reflexões devidamente maturadas e de propostas fundamentadas permitiram finalizar a apresentação do IV Plano de Fomento cujo implemento nem sequer se chegou a esboçar, porque em Abril de 1974 teve lugar uma mudança de regime.

Todo aquele acervo permitiu, contudo, ir dando respostas aos primeiros desafios que se puseram no terreno do desenvolvimento e apresentar soluções praticáveis para o lançamento das novas instituições. Estas para vingar, tinham de assentar no conhecimento da realidade. Ora, esta havia sido metodicamente caracterizada durante um exaustivo exercício de participação e de estudo que havia sido levado a cabo especialmente durante os primeiros anos 70.

Os intervenientes nesse trabalho acabaram por se distribuir pelos partidos que exerceram o poder, depois da revolução. Carrearam consigo uma prática ao tempo muito inovadora em Portugal mas também actualizada em relação ao que se ia fazendo na Europa porque muitos tinham relações de estudo ou de colaboração com instâncias académicas, administrativas ou públicas desses países. As Comissões de Planeamento deixaram, então, de ser meramente consultivas e viram ser-lhes atribuídas numerosas funções executivas que ainda hoje desempenham. Houve momentos em que tiveram algum peso político pela simples razão de terem acumulado muita informação e reflexão e, por isso, manifestarem capacidade para se constituírem em agentes de desenvolvimento com muita valia.

O caminho natural teria sido a outorga de progressivos graus de autonomia de decisão em matérias que, numa sociedade mais racionalmente organizada, não deveriam ter resposta no centro.

A experiência recentíssima ilustra bem que a retoma dos anos de 2017 e 2018 se ficou a dever às exportações e que estas têm origem fora da capital. A grande Área Metropolitana de Lisboa esgota-se no consumo do que produz e, praticamente, produz para se alimentar a si própria. Não induz grande desenvolvimento fora dela.

Não é esta a ocasião para justificar a bondade da regionalização. Eu próprio escrevi dois livros para o fazer e está fora de causa rever aqui o seu conteúdo. Mas convém

insistir no argumento principal da regionalização: é que ela favorece o desenvolvimento, sendo este composto pelo crescimento e pela distribuição do seu produto. Ora, o que a experiência dos últimos vinte anos mostra é que o reforço do grau de centralização das decisões na capital tem conduzido a uma concentração demográfica crescente na sua área metropolitana, com estagnação patente das suas funções económicas.

Vale a pena, no entanto, rememorar o trabalho das Comissões de Planeamento nos anos 70 e 80.

Já referi o enorme exercício de participação que representou a preparação do IV Plano de Fomento. Não se tinha experimentado antes nenhuma operação de auscultação da vontade de representantes formais das populações e de agentes sectoriais diversos, nomeadamente de empresários e de agentes culturais. Por isso ela representou uma oportunidade única para muitos apresentarem sugestões com fundamento e conhecimento de causa. É evidente que a revolução de 1974 veio alterar completamente o quadro das operações. Mas os dados factuais haviam sido recolhidos e interpretados, de modo que nas Comissões permaneceu o acervo de muita informação relevante que, posteriormente, veio a ser de alguma utilidade.

O objectivo maior a seguir ao 25 de Abril foi consolidar o regime democrático. E isso reclamava um processo de aprendizagem que só se consolidaria se as suas práticas fossem absorvidas pelos novos actores. O “pessoal político” foi todo substituído. Nas Câmaras Municipais houve a destituição dos seus presidentes e vereadores, substituídos por comissões administrativas formadas por consenso entre os partidos que entretanto emergiram. Compreendia-se que os aspectos ideológicos tenham assumido um grande relevo nas discussões entre os seus membros mas, rapidamente, se evidenciou a vontade que todos tinham de promover a melhoria das condições de vida das populações. Isso far-se-ia, naturalmente, através de obras municipais e nacionais cujos projectos era preciso elaborar. As Câmaras de então dispunham de um mínimo de pessoal administrativo, habitualmente bem preparado face à legislação vigente mas somente as grandes Câmaras tinham engenheiros, arquitectos e outros técnicos a desempenharem as suas funções. Era corrente a celebração de contratos de avença com profissionais liberais ou a encomenda ao exterior de projectos que demoravam sempre muito tempo a percorrer todo o processo de elaboração, apreciação e aprovação. O ritmo era manifestamente lento e muito pouco consonante com a vontade de mudar e de fazer sentir às populações as virtualidades do novo regime.

Foi nessa ocasião que, nesta Comissão da Região do Norte, surgiu a ideia de constituição dos Gabinetes de Apoio Técnico (os GAT) que desempenharam um papel

da maior importância em domínios como a tomada pública de decisões, a definição de prioridades, a preparação de planos de acção, a concertação entre agentes concorrentes e outras actividades que hoje são muito comuns. Sucedia que não havia meios para sustentar gabinetes em todos os Municípios. Nem dinheiro, nem profissionais competentes. Mas isso foi bom porque fez procurar uma solução inovadora que foi replicada no resto do País e em alguns países europeus que, na década de 90, acederam ao regime democrático.

A experiência dos GAT é muito interessante mas a sua análise pormenorizada ocupar-nos-ia um tempo de que não disponho. É, contudo, importante não deixar passar em branco o processo de constituição dos Agrupamentos de Municípios que beneficiaram dos serviços criados. A orientação geral era constituir-los dentro da mesma bacia hidrográfica; quando esta era muito extensa costumava-se dividi-la em duas. Tudo isso dentro do princípio de que os rios unem e não dividem; são as linhas de fecho que estabelecem as divisões.

Um problema surgiu no Alentejo onde não há cursos de água que possam ser instrumentais neste particular. Foi preciso recorrer a outros critérios e estes estiveram mais ligados a afinidades em matéria de produções e em relações de dependência tradicionais, nomeadamente em relação aos serviços que eram prestados. Tudo se conseguiu solucionar.

A história dos GAT é a de uma operação com grande sucesso durante duas décadas. Foi a progressiva autonomia das Câmaras Municipais, em matéria de recursos humanos, que os fez serem dispensados nesse domínio, embora se mantenha a utilidade da prática de discussões estratégicas em âmbitos mais amplos do que o municipal, justificadamente em espaços com a identidade dos agrupamentos então formados.

É sabido que só foi possível afirmar o papel dos GAT por termos disposto, subitamente, de uma plêiade de técnicos competentes regressados do Ultramar. Tratava-se de profissionais distintos e com larga prática, desde os que desempenharam as funções de director até aos topógrafos e desenhadores que a prática veio a demonstrar serem sobre-solicitados por não se dispor de bases adequadas para elaborar os necessários projectos.

Por outro lado, os GAT foram uma escola de formação para numerosos técnicos que vieram a exercer funções diversas no sector. Os empreiteiros disputavam-nos, alegadamente, por serem competentes e estarem familiarizados com o projecto e, especialmente, com a execução de obras em muitos sectores.

Valeria a pena escrever a história dos GAT, enquanto alguns dos seus protagonistas ainda estão vivos. Mesmo o seu apagamento vale a pena ser analisado em ligação com o revigoração dos serviços dos Municípios. Até o modo como se processava a sua gestão merece registo porque tudo era avaliado, sabendo-se bem quanto se gastava com cada serviço que era prestado e ganhando-se familiaridade com a prática da preparação de planos de acção.

Uma outra área em que as Comissões de Planeamento foram instrumentais respeita à preparação e acompanhamento da realização de planos de desenvolvimento. Era evidente que os responsáveis que fizeram a revolução e quem a eles se juntou queriam promover a melhoria do bem-estar do Povo Português. Não havia grandes meios financeiros mas surgiram algumas ajudas no quadro do Conselho da Europa e vislumbrou-se a hipótese de aceder a empréstimos de grandes instituições de crédito internacionais como, por exemplo, o Banco Mundial ou o Banco Europeu de Investimento.

Mas era preciso dispor de planos corretamente elaborados, capazes de passar na análise minuciosa que essas instâncias sempre fazem e de assegurar um acompanhamento atento da execução do que nos comprometíamos a fazer. Não se tratava somente de projectos de obras públicas ou de construção civil. Estavam em causa planos de desenvolvimento rural, projectos no sector educativo e da formação profissional ou de apoio às pequenas e médias empresas. Ainda não eram as ajudas da Comunidade Europeia mas tratava-se de preparar candidaturas que eram discutidas previamente, nos termos em que essas instituições costumam operar. Reclamava-se um conhecimento profundo das regiões, uma capacidade grande para envolver os agentes locais, uma familiaridade sólida com as regras de negociação e alguma imaginação para propor iniciativas que contribuíssem, de facto, para o desenvolvimento. Tudo isso existia nas Comissões de Planeamento que passaram a ser um interlocutor privilegiado do Governo e também das diversas instâncias internacionais que eram doadoras ou se propunham ser credoras.

Conheciam-nos bem nas regiões. Mas, em Lisboa muito poucos sabiam quem nós éramos.

Vou contar uma história verídica:

- Num sábado à tarde o Presidente da República, General Ramalho Eanes, resolveu ir a Chaves visitar uma iniciativa ligada ao desenvolvimento da área e para a qual eu fui convidado porque tinha contribuído para o projecto da mesma e para a sua concretização. O Presidente veio de avião militar e aterrou no aeródromo local. Mas um alto membro do Protocolo de Estado, tinha vindo antes, de automóvel, para exercer as suas funções, entre as quais estava o alinhamento dos responsáveis



locais para os cumprimentos, a começar pelo Governador Civil, representante do Governo no Distrito. Vinham depois os Presidentes das Câmaras, alguns responsáveis dos serviços distritais e os Presidentes das Juntas de Freguesia. O escrupuloso funcionário perguntou-me quem era eu, tendo sido devidamente esclarecido; o nome da instituição não lhe dizia nada, de modo que me colocou no fim da fila, a seguir ao último dos Presidentes das Juntas de Freguesia. O Presidente da República cumprimentou todos com afabilidade mas quando chegou a minha vez deteve-se para fazer todas as perguntas que entendeu relativamente ao projecto que determinara a sua ida ao local. A demora com que o fez, accionou as campainhas do nosso bom diplomata que mal teve oportunidade me veio comunicar que achava ter cometido um grande lapso mas que, na lista das instituições regionais que lhe haviam fornecido, não constava nenhuma Comissão de Planeamento; por isso me havia posto no último lugar. Eu expliquei-lhe o que nós fazíamos, o que o deixou ainda mais embaraçado... Prometeu chamar a atenção do seu serviço para não se repetir a situação, o que na verdade, não voltou a acontecer.

Este caso ilustra a dimensão do esforço que é reclamado às instâncias da periferia para que se dêem conta da sua existência, num país que sempre cultivou o centralismo, preocupando-se muito com o seu “umbigo” e fazendo de conta que o resto é só paisagem.

Entretanto, houve a decisão de incumbir as Comissões de Planeamento de novas tarefas, sobrelevando as suas funções de “Coordenação” dos esforços feitos nas

áreas em que já se haviam afirmado: o desenvolvimento regional, o reforço do papel dos Municípios e da Democracia Local, o revigoramento da participação dos agentes regionais e locais... Todos eles domínios em que as Comissões tinham afirmado capacidade e, mesmo, iniciativa. Sou capaz de avançar que o que as fez distinguir-se foi mesmo essa iniciativa!...

Por isso, deixaram de ser Comissões de Consultivas Regionais para fins de planeamento e passaram a ser Comissões de Coordenação. Mais tarde juntou-se a esse título a palavra Desenvolvimento para sublinhar a importância do seu papel no crescimento e na atenuação das disparidades regionais que é o que está na essência do desenvolvimento.

Era nesse entendimento que se estava a avançar e que foi aprovada por unanimidade, na Assembleia da República, a Lei nº 56/91, de 13 de Agosto. Ela havia sido apresentada ao Parlamento em Abril, desse ano, tendo sido eu próprio a fazer a sua apresentação e a sustentar a discussão.

Tudo vinha, aliás, no seguimento do conteúdo da Constituição Portuguesa de 1976 em cujo Título VIII figura o propósito de criar Regiões Administrativas. Considerava-se, muito justamente, que se deveria ir avançando sem provocar rupturas que costumam revelar-se sempre nefastas porque interrompem processos que foram afeiçoando comportamentos que podem ser afectados sem benefício para ninguém. Em Julho de 1994, o partido do Governo, por razões que nunca foram explicadas publicamente, decidiu que, em vez da “regionalização”, se optasse pela “descentralização”!... Tive ocasião de esclarecer que a descentralização era parte da regionalização que deveria englobar, também, uma operação de desconcentração e que as duas, funcionando em conjunto com o propósito de aplicar na prática o princípio da subsidiariedade, é que dariam sequência ao preceito constitucional da regionalização.

Mas estava-se perto de novas eleições e era preciso criar um “facto político”. Não sucedeu nada desse tipo porque o anúncio foi feito no dia 29 de Julho e, nessa altura, toda a gente estava a partir para férias e com preocupações de outra natureza. Mas o facto representou, realmente, uma vitória da ala conservadora do partido, temerosa de perder o controlo sobre a designação dos futuros candidatos a Deputados à Assembleia da República. Aliás, às alas conservadoras repugna sempre qualquer alteração que bula com os hábitos.

Apesar disso, houve muitas iniciativas dos partidos para se avançar com o processo. Mas o Governo seguinte resolveu escudar-se num referendo, instituto de que não há prática em Portugal nem em muitos outros países, alguns mesmo com velhas

democracias. A Suíça recorre à figura frequentemente para dirimir pequenos problemas a nível cantonal. Mas, nos outros países europeus, não se pode dizer que o recurso ao referendo tenha uma história muito exaltante. Veja-se, só para referir o último, aquele que conduziu ao Brexit e às trapalhadas subsequentes. Um referendo reclama uma informação aprofundada e generalizada dos Cidadãos e deve fazer-se através de perguntas claras e muito simples, de modo a não suscitar quaisquer dúvidas de interpretação.

Ora foi o contrário o que aconteceu!...

Houve partidos que temendo não vir a comandar nenhuma região propuseram a criação de dezassete, tantas quantos os distritos, na esperança de ter pelo menos um “palco” regional. Houve outros em que alguns barões locais, com pretensões a exercer funções regionais partiram ao meio territórios regionais já consagrados e aceites pela população. Houve, ainda, outros que se deixaram guiar docilmente pelos directórios centrais, com medo de perder oportunidades ou benesses. Pode-se dizer que, ao contrário do que deve acontecer num referendo, tudo era confuso e ninguém sabia muito bem no que estava a votar. Esse referendo ficará na história como o exemplo perfeito de como não se deve fazer um referendo.

Mas a verdade é que ele fechou a porta à evolução natural que visava atenuar as disparidades regionais, incrementar a intervenção da população e das autoridades locais e lubrificar a máquina administrativa colocando órgãos seus mais próximos dos problemas.

Em relação à regionalização, há alguns que olham para ela como se fosse a única reforma salvífica de que a Pátria precisa. Em França costumam chamar aos que assim pensam os “niaques” (niacas) nome ligado à expressão “il n’y a que”...

Nada na vida se ajusta a essa postura. Ela é demasiadamente complexa para ser susceptível de reforma através de uma só operação. Há muitas outras reformas que têm de ser concomitantes ou subsequentes. A primeira e mais óbvia é a do sistema eleitoral que tanto assusta alguns pequenos partidos que temem não conseguir formar grupo parlamentar. Mas, havendo representantes eleitos no escalão regional, é natural que se faça uma redução dos representantes nacionais.

Todos os sectores devem, aliás, ser analisados para se ajustar, por via de operações de desconcentração devidamente coordenadas, o modo como as políticas públicas podem alcançar os melhores resultados.

Para isso, deverá ser mantido um observatório que produza recomendações fundamentadas acerca da maneira como o funcionamento do aparelho do Estado está a preencher as suas funções. Muito importante, neste quadro, é ajuizar em permanência até onde deve ir a sua intervenção.

Em Portugal sempre foi negativo o indiferentismo dos eleitores. Talvez seja essa a maior dificuldade que temos de vencer para assegurar um maior grau de intervenção dos Cidadãos. O referendo que foi feito, em 1997, a respeito da regionalização teve uma taxa de abstenção da ordem dos 53%; o seu resultado não é, por isso, válido.

Não acredito que seja sómente através da Educação que se venha a melhorar a responsabilidade cívica dos Portugueses. Alguma coisa de muito específico nesse sentido terá de ser feita.

A regionalização tem de ser compreendida como uma das várias reformas que têm de convergir para estimular o desenvolvimento, a participação dos Cidadãos, a eficácia da Administração e a coordenação dos diversos instrumentos que estão ao nosso alcance para conseguir concretizar uma sociedade melhor.

De vez em quando, surge uma nova proposta de transferência de atribuições para as Autarquias Locais. Mas ela tem muitas limitações que não são sómente financeiras. A escala local é, naturalmente, muito adequada para dar resposta a numerosos problemas mas não a todos. E entre nós persistem questões que já foram detectadas quase há um século e que ainda não tiveram resposta porque, à última hora, os directórios partidários hesitam, temendo perder influência e capacidade de acção.

Entretanto e tirando proveito da prática das Comissões na abordagem dos problemas de desenvolvimento, nomeadamente na preparação, avaliação e acompanhamento de projectos, as velhas Comissões, hoje de Coordenação e Desenvolvimento, têm desempenhado um papel insubstituível na aplicação das ajudas comunitárias. Numerosas têm sido as tentativas feitas para centralizar a administração sectorial desses fundos na Capital. Não fossem as regras europeias a impôr a intervenção de instâncias regionais mais próximas da população do que a Administração Central e já teria passado pela cabeça dos “ideólogos” centrais a eliminação radical desse resquício de instrumento de intervenção.

Comemora-se hoje a criação de órgãos que prestaram, ao longo de meio século, relevantes serviços ao País. Poderiam ainda ter sido mais úteis se não tivesse havido as hesitações e a emergência periódica da nossa nociva propensão para a centralização. Não se pense que esta é exclusiva de um único partido. A observação mostra que, por uma razão ou por outra e conforme as circunstâncias, todos cedem à tentação. A causa é, naturalmente, sempre a mesma: a preocupação com a perda do poder.

Mas isso é facilitado pelo indiferentismo das populações. As queixas em relação ao alheamento da maior parte dos Portugueses em relação às causas políticas vêm de



longe. Mantêm-se hoje. Há pouca discussão em relação ao futuro e, muito em especial, a tudo quanto não seja imediato.

Não me estou a referir a protestos nas ruas ou a manifestações violentas. É de discussões serenas que precisamos. Naturalmente informadas pela recolha de dados, pela realização de estudos vários, pela comparação com a situação vivida noutros países, agora e ao longo do tempo... E precisamos também de muita transparência! Aquilo que propomos tem de significar aquilo que dizemos e aquilo que sentimos. Não necessitamos de habilidades políticas porque já demonstrámos ter capacidade crítica e um grande bom-senso nas escolhas que fomos fazendo ao longo do tempo.

A regionalização visa especialmente o desenvolvimento e o incremento da participação dos Cidadãos. Não se devem ir buscar argumentos fantasistas, como por exemplo, os custos potenciais das novas administrações regionais. O processo de regionalização, para vingar, deverá ser progressivo, feito passo a passo e aprendendo com cada passo. Uma análise serena da situação portuguesa demonstra que ela não acarreta riscos de fissura porque o País é o que tem as mais antigas fronteiras do Mundo e, como tal, se tem sentido muito bem.

Para avançar com segurança é preciso conservarmo-nos com espírito reformista, ousando sempre fazer mais sem arriscar o património material e moral que já se conseguiu. A regionalização representa um processo que tem de ser evolutivo. O que não podemos privilegiar é o imobilismo e a desconfiança.

1969-2019 CCDRN



1969-2019 CCDRN