



**DEPARTAMENTO DE PROSPECTIVA E PLANEAMENTO
E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território
e do Desenvolvimento Regional**

O PLANEAMENTO REGIONAL EM PORTUGAL NO PERÍODO DO III PLANO DE FOMENTO

Lisboa

FICHA TÉCNICA

Título: O Planeamento Regional em Portugal no Período do III Plano de Fomento*

Autor: Miguel de Barros Caetano

Setembro 2008

Editor: Departamento de Prospectiva e Planeamento
e Relações Internacionais

Av. D. Carlos I, 126

1249-073 Lisboa

Fax: (351) 213935208

Telef: (351) 213935200

E-mail: dpp@dpp.pt

www.dpp.pt

Edição: Divisão de Informação e Comunicação

ÍNDICE

NOTA INTRODUTÓRIA	3
I – ANTECEDENTES	4
II – OS ESTUDOS PREPARATÓRIOS DO III PLANO DE FOMENTO	7
III – O III PLANO E A CONCRETIZAÇÃO DAS MEDIDAS DE POLÍTICA REGIONAL	14
A. A Criação das Regiões e da Orgânica de Planeamento Regional	16
B. A Política de Ordenamento do Território	18
C. Estudos e Acções Diversos – Equipas Multidisciplinares e Grupos de Trabalho Interministeriais	22
IV – CONCLUINDO	24
BIBLIOGRAFIA UTILIZADA NA ÉPOCA DE PREPARAÇÃO E EXECUÇÃO DO III PLANO DE FOMENTO	25

O PLANEAMENTO REGIONAL EM PORTUGAL NO PERÍODO DO III PLANO DE FOMENTO

NOTA INTRODUTÓRIA

Convidou-me a Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa a associar-me à homenagem que deliberou prestar ao Professor Doutor Paulo de Pitta e Cunha por ocasião da sua jubilação.

É para mim uma honra e um prazer corresponder ao convite. Amigo pessoal do Professor Pitta e Cunha desde tempos ainda anteriores à nossa “Instrução Primária”, não fomos colegas de estudo por eu ser dois anos mais velho do que ele. Contemporâneos ainda na Faculdade, vivemos esse período com objectivos diferentes: enquanto Paulo se concentrava nos 18 valores, eu limitava-me, modestamente, a passar de ano.

Terminado o Curso de Direito, lancei-me profissionalmente em áreas mais ligadas à economia, vindo-me a especializar, como técnico do Gabinete de Estudos do Banco de Fomento, no princípio dos anos sessenta (do século passado), em desenvolvimento e planeamento regional, completando a minha formação com um estágio em Itália, na SVIMEZ – Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno, estudando as experiências de desenvolvimento económico-social do sul da Itália.

Poucos anos depois, em Dezembro de 1965, a convite do Dr. João Salgueiro, iniciei uma colaboração com o organismo central de planeamento económico-social (na altura denominado “Secretariado Técnico da Presidência do Conselho”, depois “Departamento Central de Planeamento” e actualmente “Departamento de Prospectiva e Planeamento”), preparando a criação dos serviços de planeamento regional, que vim a organizar e dirigir entre 1967 e 1970.

Foi nesse período que se desenvolveram as seguintes tarefas:

- ◆ preparação e elaboração do III Plano de Fomento (1968-1973);
- ◆ estudos e propostas da política de ordenamento do território do Continente a longo prazo, nos aspectos urbanos, industriais e rurais;

- ◆ coordenação dos trabalhos de revisão do III Pano de Fomento.
- ◆ elaboração dos projectos de decretos-lei delimitando as regiões de planeamento e criando a orgânica administrativa regional (CCR – comissões consultivas regionais) – Decs. Leis 48.905, Março de 1969, e 49.364, Nov. de 1969.

Nos anos seguintes, de preparação do IV Plano de Fomento, mantive-me ligado ao planeamento regional, como consultor e/ou relator de estudos do "Centro de Estudos de Planeamento" (organismo público de estudos para apoio à elaboração dos Planos de Fomento), da Comissão de Planeamento da Região de Lisboa, assim como de diversos estudos regionais entretanto elaborados, entre os quais saliento a "Revisão do Plano Director da Região (ou Área Metropolitana) de Lisboa".

Estas as razões que me levaram a escolher o tema que vou agora abordar. Não se trata de um trabalho de investigação. Trata-se, sim, de recordar um conjunto de trabalhos que foram desenvolvidos nos anos 60/70, que criaram as bases do planeamento regional neste País e que, por serem constituídos, na sua maior parte, por relatórios elaborados nos serviços públicos à época competentes, nunca foram publicados ou raramente são citados.

Foi um dos períodos mais importantes da minha vida profissional e, por isso, escolhi recordá-lo para homenagear o Prof. Paulo Pitta e Cunha, que na mesma época se preocupava com os grandes equilíbrios macroeconómicos, trabalhando na sua tese de doutoramento, que se veio a intitular "Expansão e Estabilidade – Os Dilemas da Política Macro-Económica".

I – ANTECEDENTES

A preocupação com a intervenção programada e coordenada nas regiões mais desfavorecidas, assim como com o ordenamento do território, ganha relevo nos países da Europa Ocidental após a II Guerra mundial.

Embora já existissem experiências anteriores ensaiadas em áreas limitadas, foram as dinâmicas geradas pela reconstrução europeia que conduziram ao despertar do interesse pela ciência regional e à definição generalizada de políticas de desenvolvimento regional. Caracterizou-se este período por forte aceleração do crescimento económico, tendo-se verificado, por um lado, a reestruturação das actividades produtivas, associada à integração europeia e à expansão do comércio internacional e, por outro, a muito rápida redução da população activa agrícola e o conseqüente declínio do mundo rural, que se traduziram na concentração populacional nos grandes aglomerados de vocação industrial e serviços, em geral localizados perto de facilidades portuárias. Como consequência, as

restantes actividades económicas conheceram um rápido declínio, o que deu origem a fortes desequilíbrios regionais¹.

Portugal não ficou alheio a este movimento, procurando acompanhar as diversas questões que se debatiam nos países mais avançados. No que respeita às ciências regionais, os técnicos portugueses foram tomando conhecimento dos avanços analíticos e dos modelos regionais, nomeadamente através de autores franceses (François Perroux, Jacques Boudeville ...) ou americanos (como Walter Isard); mas debruçaram-se também sobre as experiências estrangeiras de políticas regionais, estudando, entre outras questões, a organização institucional e o funcionamento do “Commissariat Général du Plan” francês, as metrópoles de equilíbrio regional (França) ou os “polos de desarrollo” (Espanha), ou ainda a deslocalização e o ordenamento urbano (Reino Unido e Holanda).

Foi no final do I Plano de Fomento (1953-1958)² que, em 1957, já no âmbito da preparação do II Plano de Fomento (1959-1964), se institucionalizou o **Plano de Rega do Alentejo**, caracterizado como empreendimento de fins múltiplos e assim referido em estudo sobre a regionalização e poder local em Portugal³: “Caracterizando um pouco mais o que se relaciona com os aspectos locacionais dos sectores produtivos verificou-se que, **pela primeira vez, surgiu a caracterização de uma região, mas não o equacionar de uma política regional.**”

Efectivamente quando o plano trata dos investimentos de base essenciais ao fomento agro-florestal — hidráulica agrícola, povoamento florestal e reestruturação agrária —, no domínio da hidráulica a preferência é dada ao plano de rega do Alentejo, proporcionando uma intensificação cultural pela transformação em terras de regadio.”

Segundo Joaquim Rosado Gusmão, “O Plano de Rega do Alentejo era encarado, para além do seu valor próprio, como uma base essencial para um plano mais vasto de valorização integral do Alentejo”⁴. Mas tal implicava a existência de instituições aptas a coordenar acções da competência de diversos Ministérios: Obras Públicas, Economia, Turismo, etc., o que ainda não se verificava.

Mas a semente estava lançada e, em 1962, o Governo submeteu à Câmara Corporativa, para parecer, um projecto de decreto-lei propondo a criação de uma **junta de**

¹ Pelo impacto que teve na época, citamos aqui “, J. -F. Gravier e a sua obra “Paris et le désert français” editada em 1947, em que o autor alerta para o crescimento económico e populacional da grande metrópole parisiense em contraste com a progressiva desertificação do território restante.

² Os processos de elaboração e execução dos Planos de Fomento contribuíram fortemente para consciencializar governantes, decisores e técnicos sobre a importância de incluir a dimensão de médio e longo prazo no pensamento e na decisão, assim como sobre a interdisciplinaridade e coordenação de políticas. É também neste quadro que ganha importância a dimensão regional da evolução económico-social.

³ Miguel Caetano, J.P. Martins Barata, Maria do Céu Esteves, Victor Pessoa, “Regionalização e Poder Local em Portugal”, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento (IED), Lisboa, 1982.

⁴ Joaquim Rosado Gusmão in Dicionário de História de Portugal, coordenação de António Barreto e Maria Filomena Mónica, vol.9, suplemento P/Z, Livraria Figueirinhas, 1999.

planeamento regional⁵. Segundo Manuel Brandão Alves⁶, “foi o projecto de criação da Junta de Planeamento Económico Regional que motivou um famoso parecer da Câmara Corporativa⁷, de que foi relator o então procurador Francisco Pereira de Moura que, pela primeira vez e com desassombro, sem paralelo para a época, explicita as exigências de integração (regional, sectorial e global) do planeamento e do desenvolvimento regional. Infelizmente, as recomendações emitidas não tiveram sequência nas experiências de planeamento ulteriores”.

Na mesma linha, podemos citar Eugénio de Castro Caldas, que, em parecer da Câmara Corporativa de que foi relator, em 1965⁸, resume as posições anteriores da Câmara em matéria de desenvolvimento regional. Segundo Caldas, a Câmara considerava “«indiscutível a necessidade de orientar segundo uma óptica regional a política portuguesa de fomento económico e de progresso social», discutindo diferentes soluções que podiam ser adoptadas no âmbito da coordenação das tarefas, aconselhando a distinguir entre as «de planeamento propriamente dito (elaboração dos planos e coordenação) e o estabelecimento da orgânica que assegure a execução dos planos regionais»”.

Referindo, seguidamente, as posições da Câmara já sobre o projecto de **Plano Intercalar de Fomento para 1965-1967**, Castro Caldas afirma que este Plano “... vem modificar as perspectivas do problema de tal modo que no respectivo parecer⁹ a Câmara Corporativa subscreveu, entre outros, o seguinte comentário:

“Vem agora anunciado o propósito governamental de pôr «em efectivo funcionamento a orgânica administrativa do planeamento regional, orgânica que obedecerá ao esquema que ao Governo foi já sugerido pela Câmara Corporativa no seu parecer sobre a matéria». Recordar-se que esse esquema-tipo partia de uma divisão de funções, atribuindo-se lugar primacial (conclusão 6^a. do parecer) aos órgãos consultivos e de coordenação em cada uma das regiões, os quais seriam servidos por departamentos técnicos e de planeamento, e ainda instituições especialmente concebidas para realizar ou apoiar os empreendimentos de fomento.

“Esta concepção, eminentemente descentralizada — e deram-se, no momento, as razões que a aconselham — requer ainda o preenchimento de funções de coordenação, de uns com outros planos regionais e destes com os programas sectoriais e com o plano global do território. E disse-se que a Direcção dos Serviços de Planeamento (actualmente

⁵ Projecto de decreto-lei n.º 520/VII.

⁶ In Dicionário de História do Estado Novo, coordenação de Fernando Rosas e J. M. Brandão de Brito, vol. I, Bertrand Editora, 1996.

⁷ Câmara Corporativa, Pareceres, VIII Legislatura, 1962, parecer n.º 7/VIII, de 3 de Dezembro de 1962.

⁸ Idem, idem, VIII Legislatura, 1965, parecer n.º 22/VIII, sobre “O Plano Geral de Aproveitamento da Bacia do Mondego”, de 28 de Janeiro de 1965.

⁹ De 13 de Novembro de 1964 in Actas da Câmara Corporativa, n.º 82, de 17 de Novembro de 1964, e Pareceres, VIII Legislatura. 1964, vol. II.

englobada no Secretariado Técnico) deverá cuidar exclusivamente da coordenação, e não da elaboração dos planos regionais (conclusão 5ª). São aspectos que a Câmara continua a encarar como há dois anos”.

De facto, como refere Moura¹⁰, ao pronunciar-se sobre os estudos preparatórios do Plano Intercalar, e depois de referir que deles “constou a recolha e observação crítica de alguns elementos acerca da situação económica e social do País, precisamente neste aspecto das desigualdades regionais e seu eventual agravamento, afirma “convém resumir essas notas, pois constituem o elemento de base de que o Governo pode dispor para definir a orientação da política de desenvolvimento regional no enquadramento do Plano”, e termina as suas considerações dizendo: “Foram, certamente, as realidades já anteriormente entrevistadas, e que estas análises sobre a situação espacial agora permitiram fundamentar, que levaram o Governo a propor um objectivo de equilíbrio regional do desenvolvimento ao traçar orientações para os trabalhos com vista a este plano.”

II – OS ESTUDOS PREPARATÓRIOS DO III PLANO DE FOMENTO

Como vimos, a problemática do planeamento regional começou a ser levantada já nos finais da década de cinquenta, mas foi no decorrer do período de preparação do III Plano de Fomento, na sequência das análises efectuadas no Plano Intercalar, que se começou a definir uma política regional.

Em finais de 1965 foi constituído no Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, no âmbito dos trabalhos preparatórios do III Plano de Fomento, **um grupo de estudos “ad hoc” para o planeamento regional**.

Este Grupo¹¹ teve por objectivo realizar os estudos necessários à definição de uma política de desenvolvimento regional aplicável no território metropolitano.

Ao mesmo tempo que desenvolvia os referidos estudos, o Grupo colaborava na redacção do projecto de decreto-lei que reorganizou os serviços de planeamento e **criou no Secretariado Técnico da Presidência do Conselho a divisão de planeamento regional** – o Decreto-Lei 49909, de 16 de Março de 1966. Eram as seguintes as competências da nova divisão de planeamento regional:

- 1.º «Promover os estudos conducentes à definição das diversas regiões a que se deverão aplicar programas de fomento regional»;

¹⁰ Francisco Pereira de Moura, na qualidade de relator do Parecer Nº 18/VIII, sobre o Projecto de Plano Intercalar de Fomento para 1965-1967 (Continente e ilhas), in Pareceres Câmara Corporativa VIII Legislatura (Ano de 1964 – Vol. II).

¹¹ Constituído pelos técnicos Dr. Miguel Caetano, Dr. Carlos Filipe, Dr. Maria Luísa Vaz Pinto, Eng.º Agr.º Santos Varela, Dr. Armindo Moniz, e com a contribuição de outros técnicos a quem se pediram relatórios especializados, como o Eng.º Agr.º e Geógrafo Correia da Cunha e o Arq.º Filipe Lopes.

2.º «Preparar, em colaboração com os órgãos regionais e os serviços competentes dos vários Ministérios, os programas regionais de fomento cuja elaboração haja sido determinada pelo Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos»;

3.º «Estabelecer a coordenação dos programas regionais entre si, tendo em vista a sua integração nos planos nacionais, e acompanhar a respectiva execução»;

4.º «Assegurar a ligação do Secretariado Técnico com os órgãos já existentes ou que venham a ser criados nos vários Ministérios para a acção de fomento regional»;

Relativamente à **orgânica de planeamento** afirmava-se no decreto que a definição de regiões competia ao Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos e que os órgãos regionais a criar pelo Governo teriam as seguintes funções:

- ◆ «Recolher e preparar informações de base destinadas à elaboração de programas de desenvolvimento regional»;
- ◆ «Assegurar, para efeitos desse planeamento, a conveniente representação dos interesses locais nos grupos de trabalho da Comissão Interministerial»;
- ◆ «Manter a ligação permanente com o Secretariado Técnico e com os serviços dos diversos Ministérios».

O trabalho efectuado pelo Grupo/divisão de planeamento regional abrangeu um extenso conjunto de matérias de várias especialidades, as quais focaram, designadamente: as estruturas e os desequilíbrios regionais do Continente; as experiências estrangeiras de desenvolvimento regional; a análise sectorial dos desequilíbrios; a estrutura da rede urbana; a regionalização do território metropolitano; o mecanismo do desenvolvimento das regiões do Continente. Estes estudos preparatórios ficaram concluídos em Dezembro de 1966.

Todos estes trabalhos tinham como finalidade elaborar um diagnóstico, propor uma política, definir as vias institucionais para a realizar, tudo no quadro da preparação e execução do III Plano de Fomento.

Naturalmente que o **estudo das experiências estrangeiras**¹² foi muito importante para avançar nas metodologias, nos critérios de regionalização e na proposição das formas institucionais mais adequadas.

Esses estudos incidiram sobre as políticas regionais em curso em França, Itália, Espanha, Inglaterra, e deles se concluiu, resumidamente¹³, que

¹² “Planeamento Regional – Análise Comparada das Diversas Experiências Estrangeiras”, in revista “Planeamento e Integração Económica”, Boletim do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, Abril de 1968.

“A evolução das experiências estrangeiras e a situação actual da investigação regional permitem que se apontem determinados ensinamentos, que parecem absolutamente válidos para toda e qualquer experiência nesta matéria.

Podem-se salientar os seguintes:

1) A preocupação regional foi inicialmente motivada por razões de ordem social, económica e de estratégia militar, separada ou concomitantemente.

2) Por estes motivos, inicialmente a política regional caracterizou-se pelas intervenções imediatas e não coordenadas em relação ao conjunto do território, nas zonas críticas ou regiões-problema e nas zonas de congestão demográfico-industrial, preocupando-se em definir os critérios que permitiriam considerar um e outro tipo de zonas para a aplicação de medidas específicas de política económico-financeira.

3) A classificação duma zona numa ou outra daquelas categorias dava lugar à possibilidade de aplicação imediata de determinadas facilidades e incentivos num caso e de medidas restritivas no outro.

Por outro lado, a medida restritiva principalmente usada para impedir o aumento da concentração das actividades nas grandes metrópoles foi a determinação de que alguns tipos de construção estavam sujeitos a uma licença especial.

4) A consciência de que era necessário definir uma política regional que abrangesse todo o território e permitisse a consideração de cada região pelos Planos Nacionais e a sua integração no conjunto de economia levou os governos a definirem políticas a médio e longo prazo.

No primeiro caso, pretendendo conseguir a participação das regiões na preparação do Plano Nacional a médio prazo, e desagregar os objectivos fixados para o conjunto de acordo com as necessidades e potencialidades de cada região e o investimento disponível.

No segundo, pretendendo transformar o quadro geográfico regional ou nacional, com o fim de assegurar uma melhor repartição dos grupos humanos em função dos recursos efectivamente utilizáveis.

5) A realização destes objectivos implicou o aperfeiçoamento dos instrumentos de trabalho — principalmente a adaptação das estatísticas por forma a permitirem o estabelecimento duma contabilidade regional —, e das técnicas de análise, que se baseiam fundamentalmente nos conceitos de região homogénea — como modelo descritivo —, e de região polarizada como modelo explicativo.

¹³ Devido à importância deste estudo como quadro de referência para o desenvolvimento dos trabalhos seguintes, entendeu-se que não se devia condensar ainda mais o texto original.

6) A coordenação das acções regionais levou à definição de um quadro de acção, a região-plano, dependendo a sua dimensão e meios de acção do objectivo que lhe for fixado.

7) As regiões criadas com o objectivo de regionalizar o plano nacional, com cobertura total do território, têm normalmente uma dimensão populacional média de cerca de 2 a 2,5 milhões de pessoas, com oscilações que vão das 700 mil pessoas numa região aos 8 milhões (só no caso de grandes metrópoles: Paris, Milão), na Europa Continental. Em Inglaterra a dimensão média é da ordem dos 4 a 5 milhões, atingindo a região de Londres cerca de 16 milhões de habitantes.

8) Os critérios utilizados para a sua delimitação procuram, na medida do possível, respeitar um novo equilíbrio demográfico, e assentar na sua homogeneidade geo-histórica, na influência comum do mesmo ou dos mesmos grandes centros e na complementaridade da sua economia.

Por outro lado, sempre que os factores geográfico-económicos não exijam solução diferente, procura-se que o quadro espacial dos planos coincida com os quadros administrativos tradicionais.

9) A utilização da influência dos grandes centros como base do desenvolvimento das regiões e critérios de delimitação, é hoje aceite por todas as experiências e obedece à teoria dos pólos de crescimento, indicando as experiências e os estudos mais recentes que uma capital regional deve ter uma dimensão populacional superior a 200 mil habitantes.

Por outro lado, a tendência para a urbanização das populações que se verifica em todos os países, relacionada com a concentração do investimento exigido pelo desenvolvimento dos pólos e com as exigências das populações em matéria de equipamento social, leva a que hoje se considere como fundamental o equilíbrio da rede urbana regional.

10) Ensinam ainda a teoria e as experiências doutros países, que é com base nestes centros que se devem planear as áreas industriais (zonas, pólos ou polígonos), que têm sido impulsionadas através da aplicação das medidas concretas de política já indicadas (facilidades de diversa ordem às indústrias de interesse regional ou nacional que se implantem naquelas zonas onde o seu impacto possa ter o maior efeito sobre o desenvolvimento da economia regional, dentro de áreas territoriais previamente definidas). A definição duma política industrial exige, portanto, que se considere a influência concreta de cada indústria no desenvolvimento (selecção de indústrias motoras), a sua localização na região (selecção do pólo de desenvolvimento) e, dentro do pólo, a sua localização em áreas industriais (critérios urbanísticos de expansão do pólo).

11) *Verifica-se ainda que, nas experiências mais evoluídas existe uma tendência para considerar a dimensão dos pólos e das regiões num enquadramento internacional, criando grandes regiões polarizadas à escala europeia, por exemplo, e planeando o futuro nessa base.*

Por outro lado, a ciência regional tem também procurado aprofundar o conceito de indústria motora, desenvolvendo a teoria dos complexos industriais, como base da criação de pólos de desenvolvimento regionais, nacionais ou internacionais.

12) *A própria existência de regiões-plano e as exigências da aplicação duma política regional põem o problema do quadro institucional mais adequado e eficaz para conseguir atingir os objectivos desejados. Aqui, o ensinamento das experiências estrangeiras parece indicar como linhas importantes:*

- a descentralização¹⁴ de poderes e competências;*
- a adaptação à política regional da estrutura administrativa tradicional;*
- a criação de órgãos específicos de competência regional;*
- a tendência para fazer coincidir as competências dos diversos serviços públicos com as regiões económico-administrativas;*
- a necessidade de se assegurar a representatividade dos diversos interesses regionais em todas as fases do planeamento;*
- a coordenação técnico-administrativa de todas as fases de planeamento, quer dentro da região quer entre as várias regiões;*
- a integração e aprovação central de todos os planos propostos pelas regiões”.*

Como se referiu, para além do estudo das experiências estrangeiras, realizaram-se vários **estudos sobre conceitos e sua aplicação ao caso português.**

Em colaboração com o Grupo “ad hoc”, o Eng.º agrónomo e geógrafo José Correia da Cunha elaborou, no início de 1966, um estudo sobre a “Regionalização do Território

¹⁴ A utilização do termo “descentralização” não é casual. Os conceitos de administração centralizada, concentrada ou desconcentrada, e administração descentralizada, eram, na época, tratados por Marcello Caetano, “Manual de Direito Administrativo, Parte II, Capítulo V – Organização Administrativa Portuguesa”, 7ª edição, Coimbra Editora, 1965.

Simplificadamente, define-se descentralização como o processo político que visa transferir atribuições da Administração Central do Estado para outras entidades territorialmente delimitadas (ex. autarquias locais ou suas associações), e desconcentração como o processo administrativo de atribuição de competências a outras entidades, territorialmente delimitadas, da Administração Central do Estado (v. “Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado”, apresentado em Março de 2006 por António Costa, Ministro de Estado e da Administração Interna).

Metropolitano”¹⁵, no qual, depois de caracterizar o território, descreve a evolução das “regiões” desde o século XIV, as comarcas, até às províncias criadas em 1936, terminando por propor “um esboço do que poderia vir a ser a futura divisão regional”. Junta, em anexo, o maior número possível de regionalizações em vigor na altura, devidamente cartografadas, criadas por organismos públicos e corporativos, ou quaisquer outras entidades (Serviços Agrícolas, Serviços Florestais e Aquícolas, Federações dos Grémios da Lavoura, Serviços Hidráulicos, Direcção-Geral dos Hospitais, Direcções de Viação, etc., etc., num total de 16, quase todas com limites diferentes), desde que não correspondessem às divisões distritais.

No mesmo período foi publicado o texto da comunicação apresentada no colóquio sobre desenvolvimento regional que se realizou em Abrantes, em Maio de 1967, sobre “**O Conceito de Região** e a Região de Abrantes”¹⁶. Tratava-se de um estudo elaborado em Novembro de 1966, também no âmbito dos trabalhos preparatórios do III Plano de Fomento. Neste texto abordavam-se, também sequencialmente, os diversos tipos de região, da região natural à região económica, da região homogénea à região polarizada, terminando a parte conceptual com a abordagem do problema das regiões económicas e política económica, no qual se conclui:

“Procurámos primeiro referir as regiões económicas como instrumentos de análise, apresentando um modelo fundamentalmente descritivo (a região homogénea) e outro principalmente explicativo (a região Polarizada).

Embora seja muito importante o poder conhecer profundamente as realidades espaciais, mais importante ainda é utilizar esse conhecimento para passar à acção. E surge-nos assim a necessidade dum modelo de decisão: — a região-plano.

A região-plano é já um instrumento de política económica que deverá ser utilizado para atingir determinados objectivos previamente fixados”.

Também foi publicado um trabalho sobre “**Equilíbrio Sectorial e Desenvolvimento Regional**”¹⁷, desenvolvimento de uma comunicação apresentada no colóquio de Abrantes, que tratava sucessivamente as seguintes questões:

- ◆ posição do problema: transformação da estrutura das actividades económicas e sociais, implicada pelo processo de desenvolvimento;
- ◆ evolução da estrutura económica a nível global: aspectos metodológicos e de análise; posição relativa dos grandes sectores de actividade e alguns problemas específicos destes sectores; métodos da programação sectorial global;

¹⁵ in revista “Planeamento e Integração Económica”, Boletim do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho, Janeiro-Abril de 1967

¹⁶ Miguel Caetano, ibidem, Julho de 1967

¹⁷ Carlos Filipe, ibidem.

- ◆ evolução da estrutura económica a nível regional: dificuldades e parâmetros de decisão relativos à evolução estrutural; metodologias de análise e contribuição para a política regional; alguns conceitos e instrumentos básicos aplicáveis à programação do desenvolvimento regional: aspectos concretos.

Não menos importante, embora nunca tenham sido publicados autonomamente os resultados, foi a elaboração de **estimativas do produto interno, desagregado por concelhos e sectores**, para os anos de 1953 e 1964¹⁸. Este trabalho permitiu que o III Plano de Fomento procedesse a uma análise mais fina dos desequilíbrios regionais e da sua evolução no Continente.

Saliente-se, ainda, no campo de aprofundamento das metodologias, o trabalho pioneiro em Portugal sobre a **análise de benefícios-custos**¹⁹, metodologia então em desenvolvimento, nomeadamente no tocante a aproveitamento múltiplo de bacias fluviais, complexos industriais integrados, centros (pólos) de crescimento e parques industriais, sempre numa perspectiva multi-dimensional. Definido um modelo de análise, procurou-se testá-lo no projecto Hidro-Agrícola da Ribeira do Vale da Vilariça e do Complexo Agro-Industrial do Cachão; infelizmente, a falta de informação fidedigna, mesmo ao nível dos dados básicos, impediu que se passasse do ensaio metodológico à aplicação na prática.

Desde o início que os trabalhos da Divisão de Planeamento Regional (DPR) (antes denominada “grupo de estudos “ad hoc” para o planeamento regional”) foram acompanhados por peritos estrangeiros de elevada competência. Ao abrigo de um **acordo de assistência técnica estabelecido com a OCDE** (Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico), foi convidado, e fez várias missões em Portugal, Pierre Viot, ao tempo “Chef de service de la Planification Régionale au Commissariat Général du Plan”²⁰, o qual apoiou, com extraordinário interesse e competência, todos os estudos para a organização institucional, processos e metodologias de interligação entre os organismos de planeamento regional e a Divisão de Planeamento Regional do STPC. No mesmo regime, Jean Paelinck²¹, professor

¹⁸ Trabalho executado pelo Dr. Carlos Filipe, com a colaboração do Eng^o Agr.^o Santos Varela. Os resultados foram facultados a técnicos de outras instituições, sendo a sua utilidade e novidade reconhecidos expressamente, com se pode ver a páginas XIII da Introdução ao livro “O Crescimento Regional em Portugal – análise da sua distribuição”, Armando Trigo de Abreu, Centro de Estudos de Economia Agrária, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1969.

¹⁹ Os estudos foram da responsabilidade do economista Carlos Picado Horta; ao nível da recolha e tratamento de dados, colaboraram Carlos Filipe, também economista, e o Eng^o agrónomo Santos Varela. Picado Horta elaborou, um relatório, não publicado, com data de Dezembro de 1967, intitulado “Metodologia sobre a Avaliação Económica do Projecto Hidro-Agrícola da Ribeira do Vale da Vilariça e do Complexo Agro-Industrial do Cachão”.

²⁰ Actualmente reformado, é «Magistrat honoraire à la Cour des comptes», seu quadro de origem.

²¹ Paelinck ensinou em diversas universidades, tais como Lille, Paris, Namur, Louvain, Erasmus University of Rotterdam e George Mason University (na Virgínia). Publicou mais de 55 livros e para cima de 300 “papers” em publicações de referência. O seu livro (com Leo Klaassen) “Spatial Economics” é considerado um clássico da ciência regional.

universitário, responsável pelos estudos sobre economia espacial no Netherlands Economic Institute (NEI) em Rotterdam, completou a formação dos economistas da equipa da Divisão no campo da investigação teórica e aplicada, colaborando nas análises sobre o caso português. Mais especificamente, também Leo Klaassen, presidente do Netherlands Economic Institute, esteve em missão em Portugal na sequência da publicação de dois livros da sua autoria sobre problemas de ordenamento do território e desenvolvimento regional²².

Também foi preocupação da DPR **acompanhar os trabalhos dos grupos especializados da EFTA, OCDE e da ONU** (Comissão Económica para a Europa) sobre política de desenvolvimento regional e sobre ordenamento urbano e regional, pelo que se fez regularmente representar nestes grupos.

III – O III PLANO E A CONCRETIZAÇÃO DAS MEDIDAS DE POLÍTICA REGIONAL

Em Junho de 1967 foi o projecto do III Plano de Fomento para 1968-1973 enviado à Câmara Corporativa para parecer, acompanhado pelo projecto de proposta de lei para a sua elaboração e execução. Em 20 de Dezembro de 1967, foi promulgada a Lei nº 2133, sobre as bases da organização e execução do III Plano, cuja Base III fixava os seus objectivos:

- ◆ a aceleração do ritmo de acréscimo do produto nacional;
- ◆ a repartição mais equitativa dos rendimentos;
- ◆ a correcção progressiva dos desequilíbrios regionais de desenvolvimento.

Neste enquadramento, o Título III do III Plano é sobre “Planeamento Regional”²³. Depois duma análise da situação no Continente e nas então chamadas Ilhas Adjacentes (Arquipélagos dos Açores e da Madeira), procedendo a uma caracterização com métodos inovadores para a época, o II Capítulo aponta os **objectivos e orientações fundamentais**:

“Nesta óptica, as actuações a desenvolver durante o período do Plano serão conduzidas com vista aos seguintes objectivos:

- o equilíbrio da rede urbana, com a finalidade de dotar as populações de equipamento sócio-económicos mínimos, concentrados a distâncias razoáveis;
- a expansão descentralizada da indústria e dos serviços concretizada pela utilização dos pólos de crescimento;

²² “Aménagement économique et social du territoire”, OCDE, Paris, 1965, e « Méthodes de sélection d’industries pour les régions en stagnation », OCDE, Paris, 1967.

²³ “III Plano de Fomento para 1968-1973 – vol. II”, Presidência do Conselho, Imprensa Nacional de Lisboa, 1968.

- a progressiva especialização da agricultura regional de acordo com as aptidões de solos e as influências climáticas, numa óptica da concentração do investimento”.

São depois definidas as orientações que se consideraram adequadas para prosseguir aqueles objectivos: “Os objectivos e as orientações definidas só adquirem o seu verdadeiro significado quando conjugados a nível regional e compatibilizados a nível global.

Esta coordenação só é possível através da elaboração de planos regionais a integrar oportunamente no plano nacional.

Entende-se, no entanto, distinguir duas ópticas de planeamento regional — a de médio e a de longo prazo. A primeira, que se inicia com este III Plano de Fomento, conduz a **preparar e a executar o plano nacional dentro de um princípio de descentralização**, por forma a conseguir atenuar os desequilíbrios regionais de acordo com as orientações já definidas.

A segunda, que se procurará considerar também no decurso do Plano, e com a qual se pretende prosseguir o objectivo da harmonização gradual do crescimento à escala regional, assenta na **definição de um plano de ordenamento geral do território**, com vista a proporcionar a melhor repartição dos factores produtivos em função dos recursos efectivamente utilizáveis.

São, no entanto, condições fundamentais para o arranque do planeamento em qualquer das ópticas referidas, como já se frisou, a delimitação de regiões do planeamento e a definição da correspondente orgânica”.

Nos Capítulos III e IV, tratam-se os problemas da delimitação de regiões de planeamento, da sua caracterização e de apontar linhas gerais de planeamento para cada região. O Capítulo V define o esquema institucional de planeamento, propondo a criação das “comissões de planeamento regional” em cada uma das regiões delimitadas.

Finalmente, o Capítulo VI trata de “Medidas de Política Regional”, referindo a expansão da indústria nos pólos de crescimento, articulada com a criação de zonas industriais, dentro duma política de regionalização da política industrial, apoiada em incentivos de vária ordem, extensivos a zonas em situação crítica, susceptíveis de reconversão, medidas para o sector agrícola, e medidas de política social (educação, acesso à cultura, saúde e habitação).

Francisco Pereira de Moura, em livro publicado em 1969²⁴, comenta o que ele chama “As hesitações sobre planeamento regional”: “O projecto do III Plano de Fomento veio consagrar uma perspectiva do planeamento de que muito se falava entre nós, mas à qual

²⁴ “Por onde vai a Economia Portuguesa?”, Publicações D. Quixote.

não tinham ainda correspondido acções políticas concretas: trata-se da perspectiva regional”..... “Seja como for, entre 1968 e 1973 assistiremos em Portugal a ensaios sistemáticos de desenvolvimento regional planeado”. E, depois de fazer o ponto da situação, enumera as múltiplas opções que se colocarão na execução do Plano.

A. A Criação das Regiões e da Orgânica de Planeamento Regional

Terminada a elaboração dos textos do Plano e aprovado este, cabia à Divisão de Planeamento Regional do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho desencadear as acções que iniciassem a realização do proposto no Plano. Já durante a preparação do Plano a equipa tinha sido reforçada com um grupo de técnicos²⁵ que trabalharam na caracterização e no apontar das linhas gerais de planeamento para cada região.

Dois pontos eram fundamentais para concretizar as orientações do III Plano: A delimitação de regiões e a criação da orgânica de planeamento.

Traçadas as orientações, era agora necessário preparar a legislação criando efectivamente as regiões e as comissões de planeamento, apoiando estas na sua instalação e no desempenho das suas funções técnicas.

Logo no III Plano se anuncia que serão criadas no continente quatro regiões-plano: a região do Norte, a região do Centro, a região de Lisboa e a região do Sul, as quais resultam do agrupamento de distritos, embora se reconheça que os limites distritais não satisfazem às exigências de delimitação de regiões económicas, pelo que apenas se aceitam como ponto de partida, sujeitos a revisão em resultados de novos estudos a efectuar. É também proposta a criação das regiões-plano dos Açores e da Madeira, abrangendo cada uma o respectivo arquipélago.

Esta orientação veio a ser a adoptada pelo Decreto-Lei n.º 48905, de 11 de Março de 1969, que cria oficialmente as regiões e as sub-regiões de planeamento, determinando, no entanto, que as áreas fixadas poderão ser alteradas em resultado dos estudos em curso e com a evolução do condicionalismo económico-social das diversas partes do território, e que, dentro das regiões e sub-regiões, deverão ser definidas zonas de acção prioritária para determinados fins de planeamento, quando tal se mostre conveniente para a sua melhor integração na economia regional.

A segunda condição prévia para a realização dos objectivos refere-se à definição da orgânica adequada.

No texto do III Plano de Fomento determinava-se a criação de “um órgão de informação e consulta, com representação dos diversos sectores interessados públicos e privados”,

²⁵ O grupo inicial, já referido anteriormente, foi reforçado com os técnicos Carlos Oliveira Cruz, Maria do Céu Esteves, Carlos Picado Horta, Guilherme Cância Martins, José Luis Ferreira Mendes, Victor Rodrigues Pessoa, Carlos Robalo, Artur Sepúlveda, Maria Idalina Neves de Sousa.

“presidido por entidade designada pelo Governo e apoiado tecnicamente pelo Secretariado Técnico da Presidência do Conselho”.

As orientações fixadas no texto do III Plano resultaram de uma tomada de posição do Governo em relação às propostas apresentadas no “Relatório Preliminar do III Plano de Fomento – Estudos Gerais – Metrópole (volume VI).

Finalmente a orientação seguida pelo Governo vem expressa no Decreto-Lei n.º 48 905, que concretiza as linhas gerais definidas pelo III Plano de Fomento quanto à delimitação das regiões de planeamento, que já se referiram, e à orgânica administrativa regional, e no Decreto n.º 49.364, de 8 de Novembro de 1969, que regula o funcionamento das comissões regionais. Analisando o conteúdo desta legislação, verifica-se que a maioria das funções previstas no Relatório Preliminar se encontram teoricamente incluídas nas possibilidades de actuação daquelas instituições, visto que, em quase todos os casos, se preferiu manter a função sem que a ela correspondesse especificamente um órgão e um esquema de funcionamento definido.

Define-se, pois, um esquema onde as orientações genéricas parecem ser as mesmas, mas as soluções são diferentes, parecendo que se julgou mais oportuno experimentar, numa primeira fase, as diversas linhas de acção possíveis, a fim de posteriormente as rever e acentuar as que se mostrassem mais eficazes.

Temos assim que em Novembro de 1969, no segundo ano da execução do III Plano estavam efectivamente concretizadas duas das propostas que iniciavam o processo da regionalização.

Nada se avançara no caminho da descentralização administrativa, que implicaria a criação de autarquias regionais, abrindo-se apenas perspectivas para tal acontecer num futuro incerto. Segundo escreve Manuel Brandão Alves²⁶, “é mais uma iniciativa que, fazendo apelo às regiões, projecta no domínio do planeamento, os princípios da centralização administrativa que até então tinham dominado. (De notar contudo que as actuais Comissões de Coordenação Regional, apesar de todas as reestruturações porque têm passado, encontram aqui a sua origem e continuam a reger-se pelos mesmos princípios que estiveram presentes à sua fundação)”. E o mesmo se pode dizer sobre a delimitação regional, pois os limites das áreas de acção das actuais Comissões de Coordenação Regional são idênticos aos aprovados em 1969.

A partir de 1967, a Divisão de Planeamento Regional do STPC procurou **divulgar as bases dos seus trabalhos e mobilizar as elites técnicas e sociais** através da realização ou participação em colóquios nas cidades do interior, sobre desenvolvimento

²⁶ In Dicionário de História do Estado Novo, coordenação de Fernando Rosas e J. M. Brandão de Brito, vol. I, Bertrand Editora, 1996.

económico-social e regionalização²⁷. No caso do Arquipélago dos Açores, foi enviada uma missão, que visitou todas as ilhas do Arquipélago, tendo animado sessões públicas de debate e esclarecimento nas três capitais de distrito, Ponta Delgada, Angra do Heroísmo e Horta. Com esse trabalho foi possível mobilizar pessoas para pertencerem aos órgãos das futuras comissões regionais e atrair jovens técnicos para os estudos dos problemas do desenvolvimento regional.

B. A Política de Ordenamento do Território

A outra dimensão do planeamento territorial apontada no III Plano “com a qual se pretende prosseguir o objectivo da harmonização gradual do crescimento à escala regional, assenta na definição de um **plano de ordenamento geral do território**, com vista a proporcionar a melhor repartição dos factores produtivos em função dos recursos efectivamente utilizáveis”.

Na programação de tarefas da Divisão de Planeamento regional, tinha-se como possível a aprovação e constituição das comissões de planeamento regional ainda em 1968, pelo que os estudos preparatórios para a definição de uma política de ordenamento do território do Continente se iniciaram logo que terminada a preparação do III Plano. Esperava-se que, na fase final de esses estudos, eles pudessem ser submetidos e discutidos com as comissões de planeamento regional e os diversos sectores, para só posteriormente serem apresentados ao Governo. A demora no processo de aprovação dos textos legais, apesar da DPR ter apresentado ao Governo logo em Janeiro de 1968, o primeiro projecto de Decreto-Lei criando e regulamentando o funcionamento das comissões de planeamento regionais, conduziu a que, nos finais do ano de 1969, estando praticamente concluídos os estudos básicos referentes ao ordenamento urbano, industrial e rural, a DPR assumisse a responsabilidade de elaborar um documento de síntese; embora se tivessem auscultado alguns interessados através de contactos informais, tal não supriu a falta de diálogo com as regiões e os sectores, que se previa que se desenvolvesse no Grupo para o Planeamento Regional, a criar no âmbito da Comissão Interministerial de Planeamento e Integração Económica.

“A elaboração do documento sobre o ordenamento do território — 1970 — materializou-se num relatório síntese e três anexos respeitantes ao ordenamento rural, industrial e urbano²⁸.”

²⁷ Por exemplo, no I Encontro sobre Desenvolvimento Regional do Sul, realizado em 1969, Santos Varela e Miguel Caetano apresentaram uma comunicação intitulada “Caracterização Sócio-Económica da Região Sul e suas Perspectivas de Desenvolvimento” (publicada na Revista Economia e Sociologia (Estudos Eborenses), em 1969). No Colóquio sobre desenvolvimento regional realizado em Viseu, em Novembro de 1968, Correia da Cunha apresenta uma comunicação intitulada “Região Centro – Caracterização Sócio-Económica” (publicada no Boletim do STPC em 1969).

²⁸ O relatório síntese e os relatórios sobre o ordenamento industrial e o ordenamento rural revestiram a forma de documentos de trabalho internos, nunca tendo sido publicados. O relatório sobre o ordenamento industrial teve como autores os economistas Carlos Picado Horta e Victor Rodrigues Pessoa, quanto ao sobre o

É o próprio documento que reconhece como lacuna a falta de participação activa dos órgãos de planeamento sectoriais e regionais.

O documento gerou polémica a nível das instâncias políticas, tendo sido considerado como confidencial e gerado posições negativas por parte de alguns membros do Governo. O documento foi finalmente aprovado, na generalidade, pelo Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos, mas nunca foi tomada a opção de publicar quer o documento em si, quer uma Lei Quadro sobre Ordenamento do Território, ainda que viesse a ter tradução muito genérica no texto do IV Plano de Fomento.

A filosofia deste documento assentava na teoria dos pólos/centros de crescimento, considerando que seria através da criação de áreas concentradas de investimento (industrial, agrícola e de infra-estruturas), a localizar em pontos seleccionados do território, especialmente no interior, que se poderiam criar focos de desenvolvimento, atenuando os desequilíbrios regionais. Igualmente se pretendia reorganizar as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, através de uma política selectiva de investimento e reequilibrando as funções dos centros do Litoral, como, por exemplo, Aveiro, Braga, Santarém, Leiria, em relação às metrópoles de Lisboa e do Porto²⁹.

“Em resumo³⁰, é o seguinte o esquema da política de ordenamento do território:

- ◆ Considerando que as grandes orientações do III Plano de Fomento apontam a necessidade de:
 - Compensar o poder de atracção das duas grandes cidades do continente — Lisboa e Porto;
 - Compatibilizar as exigências impostas pelo desenvolvimento nacional e as que respeitem ao progresso das diferentes regiões.
- ◆ Propõe-se que a estratégia global do ordenamento do território assente na:
 - Organização da expansão de Lisboa e Porto, como base de um processo de penetração do desenvolvimento para o interior;
 - Concentração dos investimentos nos serviços e nas actividades produtivas na Região Centro e no Algarve, por forma a contrariar o poder de atracção daquelas duas aglomerações.

ordenamento rural foram seus autores o Eng^o Agr^o Santos Varela e o Eng^o Agr^o e Geógrafo Correia da Cunha. O relatório sobre o ordenamento urbano foi publicado pelo C.E.P. (Centro de Estudos de Planeamento, funcionando em articulação com o STPC), em 1970, com o título “A rede Urbana do Continente – Hierarquia e Funcionamento”, sendo seus autores Miguel Caetano, Maria Luísa Vaz Pinto, Maria Idalina Neves de Sousa e José Correia da Cunha.

²⁹ Miguel Caetano, J.P. Martins Barata, Maria do Céu Esteves, Victor Pessoa, “Regionalização e Poder Local em Portugal”, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento (IED), Lisboa, 1982.

³⁰ Miguel Caetano, Maria do Céu Esteves, Maria da Soledade Alves, “Opções de Desenvolvimento na Região-Plano de Lisboa”, Comissão de Planeamento da Região de Lisboa, 1972.

“A partir destes princípios, propuseram-se localizadamente as actuações necessárias para concretizar esta política, apresentando-se propostas de actuação separadas referentes ao ordenamento urbano, industrial e rural, e das grandes infra-estruturas, tendentes à hierarquização progressiva dos centros urbanos, de acordo com as funções que lhes devam caber quanto ao apoio à população e às actividades económicas das respectivas áreas de influência, considerando-se para o efeito diversos escalões da rede urbana, abrangendo as metrópoles, os centros regionais e sub-regionais, bem como outros centros de menor dimensão destinados ao apoio rural.

Ordenamento urbano

“Quanto ao ordenamento urbano, dentro da orientação de que o território do continente deverá vir a organizar-se em redor dos centros urbanos, devidamente hierarquizados de acordo com a função a desempenhar, e de que a distribuição do equipamento em geral, e em particular das infra-estruturas sociais e de transportes e comunicações, deverá vir a ser implantada em correspondência com a hierarquização decidida, propôs-se:

- ◆ Uma classificação dos aglomerados, com base na hierarquia urbana e na distribuição de funções sobre o território, que permita diferenciar as medidas a tomar, por forma a atingir os objectivos fixados;
- ◆ Esquemas de actuação integrada para resolução dos problemas do ordenamento interno dos aglomerados urbanos, na perspectiva das propostas quanto à dimensão e funções que eles virão a desempenharem na rede urbana;
- ◆ Critérios gerais de hierarquização e de decisão sobre a localização dos equipamentos de saúde, de educação e de habitação.

Ordenamento industrial

“No que se refere ao ordenamento industrial, este deverá ser concretizado pela utilização de pólos de crescimento, exigindo a concentração do investimento naqueles pontos que oferecem garantias de maior influência sobre o conjunto da região, relacionando-se a sua selecção com a necessidade de estruturação de novos sistemas urbanos regionais. Assim, propõe-se:

- ◆ A selecção das localizações mais favoráveis à criação de pólos de crescimento, integrados das zonas ou parques industriais, para permitir definir as prioridades das actuações tendentes a conseguir, a longo prazo, a expansão descentralizada de indústria;
- ◆ A selecção das localizações mais favoráveis à criação de zonas ou parques industriais fora dos pólos de crescimento;

- ◆ A hierarquização dos pólos de crescimento seleccionados de acordo com a sua relação com as opções relativas à rede urbana, no sentido de integrar a programação das actuações necessárias numa escala de prioridades;
- ◆ A definição de um conjunto de medidas tendentes a orientar a distribuição das indústrias no espaço continental, as quais poderão ser restritivas, de organização e de promoção.

Ordenamento rural

“Para o ordenamento rural consideram-se como grandes linhas de intervenção a concentração do investimento na agricultura e a estruturação de uma rede de apoio rural, a integrar na rede urbana regional, e, complementarmente, a conjugação da política agrícola com a criação de novos empregos noutras actividades e com a urbanização das populações rurais. Assim, propõe-se:

- ◆ A selecção de “zonas integradas” (áreas potenciais de regadio com possibilidades de justificarem a instalação de indústrias transformadoras de produtos agro-silvo-pecuários e permitindo a prática de uma agricultura intensiva modernizada) onde se concentrem as actuações;
- ◆ A consideração, em segunda prioridade e dentro do esquema de regionalização das políticas sectoriais, do aproveitamento de outras potencialidades do espaço rural (agrícolas, turísticas, etc.)
- ◆ A selecção e hierarquização de centros de apoio, permitindo a concentração das actividades e equipamentos destinados a servirem as populações rurais;
- ◆ A definição de critérios de actuação e esquemas institucionais que contribuam para o desenvolvimento das zonas integradas e para a estruturação da rede de apoio rural”.

Ordenamento das grandes infra-estruturas

“Quanto ao ordenamento das grandes infra-estruturas, salienta-se apenas que será necessário integrar as opções a tomar nesta matéria dentro do esquema de ordenamento geral do território, considerando:

- ◆ A correlação entre as redes de abastecimento de água e energia eléctrica e o crescimento dos centros urbanos e a expansão dos pólos de crescimento e das zonas integradas;
- ◆ A correlação entre a rede de transportes e comunicações (infra-estruturas rodoviárias, portuárias e de ligações aéreas) e a estruturação hierarquizada da rede urbana, nela incluindo a rede de apoio rural.

“Todas as propostas estavam territorialmente localizadas, articuladas entre si, definindo, de facto, um modelo de ocupação do espaço a construir, cuja coerência ressaltava olhando para a projecção cartográfica das várias políticas. Por isso se dizia, na introdução ao relatório síntese, intitulado “Política do Ordenamento do Território”, que “da definição desta política não-de resultar os critérios de enquadramento das decisões e acções da administração, para conseguir, numa forma coerente, aproximar-se dos objectivos de planeamento regional já definidos no III Plano de Fomento...”. Acrescentando-se, ainda, que “como é evidente, as localizações propostas como as que melhor justificam actualmente uma política de concentração de investimentos e actuações, deverão ser revistas periodicamente, na medida em que se trata numa política evolutiva, cujo dinamismo deverá acompanhar e orientar a evolução do próprio desenvolvimento”.

Segundo Manuel Brandão Alves, em obra já citada, “Merece ainda referência a elaboração, durante o período de execução do III Plano de Fomento, do que ficou conhecido por Documento sobre a Política de Ordenamento do Território que, pela sua ousadia e correcção, em termos de análise e políticas sugeridas, nos domínios do ordenamento rural, industrial e urbano, gerou tal polémica junto das linhas mais conservadoras do regime, que nunca chegou a obter aprovação para publicação oficial. As suas linhas de orientação vieram, contudo, a obter alguma projecção no âmbito da elaboração do IV Plano de Fomento (1974-1979)”.

C. Estudos e Acções Diversos – Equipas Multidisciplinares e Grupos de Trabalho Interministeriais

Registe-se, ainda, que desde o início a DPR procurou constituir **equipas multidisciplinares**, inicialmente com economistas, agrónomos e geógrafos, a que se juntaram sociólogos e urbanistas. Só nos anos 70 é que a dimensão do paisagismo foi regularmente introduzida nos trabalhos de âmbito regional do STPC.

Logo no III Plano se enumeraram diversos estudos como podendo servir de ponto de partida às acções de fomento regional. Alguns eram da exclusiva competência de um ministério sectorial, pelo que a actuação do STPC só se efectivava através de propostas ao Conselho de Ministros para os Assuntos Económicos, mas outros tinham uma perspectiva intersectorial, pelo que justificavam a **constituição de grupos de trabalho interministeriais** para o seu estudo. Nessa base, foram constituídos e apresentaram relatórios, o Grupo de Trabalho sobre **o problema da criação de “zonas francas” no território português**, em 1969, e um outro sobre **a localização de uma área concentrada de indústrias de base**, no qual se aprofundou a criação de zonas francas de carácter industrial, em 1970.

Uma das propostas que se fazia no III Plano para apoiar o desenvolvimento económico na Madeira era a da criação de uma zona franca, e logo na altura ficaram criados os

instrumentos jurídicos necessários à concretização desse objectivo, que, no entanto, só veio a concretizar-se através do Decreto-Lei n.º 500/80, de 20 de Outubro

Quanto à localização de uma área concentrada de indústrias de base, o relatório de 1970 deu lugar à criação de novo Grupo de Trabalho, que terminou os seus trabalhos em 1971, propondo a criação do **gabinete da área urbano-industrial de Sines**. De facto, razões de equilíbrio regional levaram a que, face à necessidade de aumento da capacidade de refinação de petróleo, se optasse pelo desenvolvimento de nova cidade na costa alentejana e ao consequente encerramento da refinaria de Lisboa, após inventário sistemático das possíveis alternativas.

Também na sequência do documento sobre política do ordenamento do território foram elaborados vários relatórios sectoriais — com a participação dos Ministérios respectivos — que, a não ser o referente às **«Zonas Industriais»** (que deu origem à criação da Empresa Pública de Parques Industriais e ao seu programa de implantações), não tiveram qualquer sequência. Os relatórios elaborados, em 1971 e 1972, contemplaram os seguintes aspectos: **áreas integradas, áreas metropolitanas, equipamentos colectivos, incentivos fiscais e financeiros**.

Criadas finalmente as comissões de planeamento regional, coube à DPR ajudar à sua instalação e à circulação de informação entre o nível regional e o nível central. Já no decurso da elaboração dos trabalhos preparatórios para o IV Plano de Fomento, foi solicitado às comissões de planeamento regional uma análise crítica e o aprofundamento, em relação a cada região-plano, do relatório sobre ordenamento do território de 1970. Tal levou a que **as diversas regiões elaborassem relatórios sobre as opções de desenvolvimento das regiões**, que foram considerados na preparação do IV Plano.

Coube ainda à DPR elaborar, em 1972, um projecto para a criação de **“sociedades de desenvolvimento regional”**, que foi depois presente para parecer da Câmara Corporativa, como projecto de decreto-lei, em 1973.

Finalmente, foi iniciada a **revisão do Plano Director de Desenvolvimento Urbanístico da Área de Lisboa**, em cumprimento da Lei n.º 2099, de 14 de Agosto de 1959, de acordo com o Decreto-Lei n.º 17/72, de 13 de Janeiro, visando, em especial, o seu enquadramento nas directrizes do planeamento regional definidas no III Plano de Fomento, designadamente no que respeita às linhas de irradiação do desenvolvimento para regiões mais vastas, conforme delineadas na exposição da estratégia de ordenamento do território continental³¹. Semelhante orientação decorre do Decreto-Lei n.º 124/73, de 24 de Março, que manda promover a elaboração de **um plano geral para a região do Porto**.

³¹ Ver “Projecto do IV Plano de Fomento, Tomo I, Imprensa Nacional – Casa da Moeda, 1973”

IV – CONCLUINDO

Terminei o que me tinha proposto: recordar um conjunto de trabalhos que foram desenvolvidos nos anos 60/70, que criaram as bases do planeamento regional neste País.

E retomo algumas considerações que foram expressas ao longo do texto:

- ◆ que as actuais Comissões de Coordenação Regional, apesar de todas as reestruturações porque têm passado, encontram a sua origem no III Plano de Fomento e continuam a reger-se pelos mesmos princípios que estiveram presentes à sua fundação;
- ◆ e que o mesmo se pode dizer sobre a delimitação regional, pois os limites das áreas de acção das actuais Comissões de Coordenação Regional são idênticos aos aprovados em 1969.

Infelizmente, a “política de ordenamento do território”, que nunca foi formalmente institucionalizada, pelo que a sua execução nunca saiu do plano sectorial (embora fosse claro o seu aprofundamento nos trabalhos preparatórios do IV Plano de Fomento), não foi retomada após 1974, apesar das suas metodologias terem influenciado os muitos técnicos que tinham colaborado na elaboração do documento.

Por último, e numa apreciação global sobre a actividade da Divisão de Planeamento Regional do STPC, já numa perspectiva histórica, cite-se o Prof. Jorge Gaspar, que escreveu em 1995:

“A acção, técnica e ideológica desta Divisão e do Secretariado Técnico em geral, no domínio dos princípios e valores, bem como do decorrente anúncio de medidas e acções, prolongar-se-á por duas décadas, reforçando-se após o 25 de Abril de 1974”.

.....

“Assim, ao longo de duas décadas, não obstante a turbulência política, económica e social que se verificou, os valores, os objectivos, os meios e as políticas, não observaram alterações bruscas ou profundas, como de resto se pode verificar nalguns trabalhos de grande interesse que entretanto foram produzidos sobre a matéria e que permitem hoje uma avaliação fundamentada do planeamento regional e do ordenamento do território em Portugal”³².

³² “O Novo Ordenamento do Território – Geografia e Valores”, in *Dinamismos Sócio-Económicos e Reorganização Territorial: Processos de Urbanização e Reestruturação Produtiva*, Instituto de Estudos Geográficos, pp. 707-718, Coimbra, 1996.

BIBLIOGRAFIA UTILIZADA NA ÉPOCA DE PREPARAÇÃO E EXECUÇÃO DO III PLANO DE FOMENTO

A preocupação com a dimensão espacial deu origem ao desenvolvimento da “ciência regional”, cujos conceitos foram apenas afluídos ao longo do texto. A bibliografia que se apresenta refere apenas obras que foram utilizadas na elaboração dos diversos documentos anteriormente apresentados, com exclusão das já citadas no próprio texto.

1. Baran, Paul (1959): La economía politica del crecimiento. México: Fondo de Cultura Economica.
2. Boudeville, J. R. (1958): L'économie régionale - espace opérationnel. Paris: ISEA.
3. Boudeville, J. R. (1960): Les espaces économique. Paris: L'Encyclopédie Française (Tome IX).
4. Boudeville, J. R. (1960): L'espace opérationnel macroéconomique - La région-plan. Paris : ISEA.
5. Boudeville, J. R.: Les programmes économique. Paris: Que-sais-Je (P.U.F.).
6. Boudeville, J. R. (1968): L'espace et les pôles de croissance. Paris: P.U.F.
7. Boventer, E. von, (1966): Théorie de l'équilibre en économie spatiale. Paris: Gautier-Villars.
8. Clark, Colin (1960): Les conditions du progrès économique. Paris: P.U.F.
9. Corbière, R. (1960): L'aménagement de la région française du Bas-Rhône-Languedoc. Nimes: C.ie N. A. B-Rh-L.
10. Davin, Louis E. (1964): Économie régionale et croissance. Paris: Éditions Génin
11. Faucheux, J. (1959): La décentralisation industrielle. Paris: Berger-Levrault
12. George, Pierre e outros (1964): La Géographie Active. Paris: P.U.F.
13. Guichard, Olivier (1965): Aménager la France. Paris: R.. Laffont.
14. Hautreux, Jean - Rochefort, Maurice (1964): La fonction régionale dans l'armature urbaine française. Paris: Commissariat Général du Plan.
15. Hoover, Edgar (1951): Localisación de la actividad economica. México: Fondo de Cultura Economica.
16. Isard, Walter e outros (1959): Estudio regional de complexos industriales. México: Limusa-Wiley.
17. Isard, Walter e outros (1961): Colloque sur les économies régionales. Paris: ISEA.

18. Isard, Walter e outros (1961): Planification économique régionale. Paris: Agence Européenne de Productivité (Conférence d'Étude).
19. Kindleberger, Charles (1960): Desenvolvimento económico. Lisboa: Clássica Editora.
20. Lamour, Philippe (1966): Le problème des aménagements régionaux en France et en Italie. Nimes: Révue de la Économie Méridionale.
21. Mc Loughlin, J. Brian (1969): Planification Urbaine et Régionale. Paris: Dunod.
22. Meier, Richard (1962) Croissances urbaines et théorie des communications. Paris: P.U.F. (M.I. T).
23. Meynell, Alex (1960): La politica inglesa di localizzazione dell'industria (1934-1959). Roma: Giuffré Editore.
24. Novacco, Nino (1958): Zone "omogenee" e sviluppo economico regionale. Roma: Rivista Nord e Sud.
25. Paelinck, Jean (1959): Possibilisme et pôles de croissance. Paris : Économie Appliqué.
26. Paelinck, Jean (1966): Efficacité des mesures de politique économique régionale.
27. Perroux, François (Directeur) (1960): L'univers économique et social. Paris: L'Encyclopédie Française (Tome IX).
28. Perroux, François (1961): L'économie du XXe siècle. Grenoble: P.U. Grenoble.
29. Perroux, François, Davin, Louis E., Paelinck, Jean e outros (1964): Problèmes de conversion économique. Paris: Génin.
30. Phlipponeau, Michel (1964): Geografia e Acção. Lisboa: Edições Cosmos.
31. Traimond, Pierre (1968) Le renouvellement de la théorie du rôle des industries motrice dans le développement. Paris: A. Colin (Révue Économique)
32. Vários (1965): Regional development policies in EFTA. Genève.
33. Vários (1958): Il problema dele zone industriali in Itália. Roma: SVIMEZ
34. Vuaridel, Roger (1959): Le temps et l'espace dans le comportement économique. Paris: A. Colin (Révue Économique)
35. Winsemius, Pincus e outro (1962): Méthodes de développement industriel. Paris: O.C.D.E.