

MINISTÉRIO DA HABITAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

GABINETE DO MINISTRO

CONFIDENCIAL

COMENTÁRIOS AO PROJECTO DE DIPLOMA DO MINISTÉRIO
DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA RELATIVO À REESTRUTURA-
ÇÃO DAS COMISSÕES REGIONAIS ~~DE PLANEAMENTO~~, APRE-
CIADO EM CONSELHO DE MINISTROS NAS REUNIÕES DE
17 E 31 DE OUTUBRO DE 1979

1 - Tive ocasião de expôr em Conselho os reparos e reservas de fundo que claramente me impedem de dar apoio à orientação geral do projecto de diploma.

As alterações de terminologia sucessivamente introduzidas no texto inicial, em especial as sugeridas pelo Senhor Ministro da Coordenação Econômi-
ca e do Plano, constituem contribuição muito valiosa para atenuar, ao menos formalmente, os inconvenientes do proposto decreto-lei nos aspectos de sobrepo-
sição de funções das Comissões de Coordenação Regional (C.C.R.) com outros de-
partamentos, tornando menos evidente a anormal falta de integração de tais Co-
missões numa orgânica de planeamento. Essas correcções diluirão também perante as autarquias e populações interessadas - quando vierem a tomar conhecimen-
to do diploma - os aspectos que considero em flagrante oposição com os princí-
pios de descentralização e de devida participação das populações e seus órgãos representativos.

No entanto, por questões de princípio já afirmadas, a que junto o sen-
timento de se tratar de uma actuação do Governo politicamente intempestiva, en-
tendo dever manter e registar o meu voto negativo, se se mantiverem as orienta-
ções do projecto.

2 - Para o caso de se confirmar a aprovação maioritária de um texto dentro
dessas orientações, tomo a liberdade de formular algumas observações e sugestões
de apreciação "na especialidade", que justifico pela preocupação de atenuar na

MINISTÉRIO DA HABITAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

GABINETE DO MINISTRO

medida do possível os inconvenientes da organização geral a que não adiro.

Sem repetir o conjunto de comentários que apresentei verbalmente em Conselho, saliento simplesmente que o projecto, aludindo no preâmbulo a objectivos de descentralização e de fortalecimento dos poderes autárquicos, prevê de facto uma orgânica de feição nitidamente centralizadora e até de cariz potencialmente autoritário (na forma do texto legal proposto, que não nas intenções, como é óbvio).

Dependentes de um Ministro (Ministro da Administração Interna), sem qualquer apoio de entidades intersectoriais de decisão ou conselho (Conselho Nacional do Plano ou outras), são criados órgãos designados por "regionais" (Comissões de Coordenação Regional - CCR) inteiramente constituídos por funcionários nomeados pelo MAI e integrados nos seus quadros. Estas designadas "Comissões" funcionam apoiadas nos Gabinetes de Apoio Técnico (GAT) integralmente constituídos por funcionários do MAI.

Estaremos perante uma estrutura totalmente estatizada e hierarquizada em termos de comando, reunindo num mesmo Ministério a tutela da administração autárquica e um esboço de orgânica regional e local de planeamento.

A nível local, poderá alegar-se que se estabelecerá diálogo entre os GAT e as Câmaras Municipais, garantindo a autonomia destas mesmo quanto à facilidade de recorrer ou não aos GAT, liberdade que, na prática, tende a desaparecer por constrangimentos institucionais.

A nível regional, as CCR não têm qualquer interlocutor representativo das populações por eleição directa ou indirecta. É criado um "Conselho Consultivo Regional", segundo critérios de representação arbitrados no próprio diploma, ignorando totalmente as disposições do Capítulo IV da Lei nº 79/77 de 25 de Outubro, aprovada em Assembleia da República.

3 - É neste contexto, e dentro destas preocupações, que formulo as observações seguintes de apreciação na especialidade dos diferentes artigos do projecto de diploma (versão analisada em C.M. de 31/10/79).

MINISTÉRIO DA HABITAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

GABINETE DO MINISTRO

Artº 1º - A criação de "órgãos externos" do MAI, à semelhança da orgânica de outros Ministérios, não suscita obviamente qualquer reparo, mas o carácter que assim é atribuído a esses órgãos deveria condicionar as suas atribuições e evitar anomalias ou disfunções, o que não se traduz no restante articulado.

Artº 2º - "As CCR dependem do Ministro da Administração Interna". Nada a opôr desde que constituam, de facto, normais órgãos externos do MAI, mas já não seria aceitável se, mantendo-se a orientação geral do diploma, assumissem funções técnicas ou de planeamento interdepartamental. A expressão final "com o concurso dos responsáveis dos serviços competentes da administração central" não deveria ter aqui cabimento, independentemente do significado vago da expressão.

Artº 3º - "As CCR são os organismos incumbidos de exercer... acções de apoio técnico, etc.....".

A expressão confere às CCR uma exclusividade inaceitável.

Este mesmo artigo, dispondo ainda que compete às CCR "... propôr e executar, em colaboração com os serviços competentes, as medidas de interesse para o desenvolvimento da respectiva região ..." presta-se, por imprecisão ou excessiva amplidão dos termos, a equívocos que conviria suprir com redacção mais adequada.

Artº 4º - Creio ter sido já sugerida pelo Senhor M.C.E.P. redacção para a alínea d) - talvez "contribuir para o estudo e apoiar a execução..." - que melhor se ajuste às possíveis atribuições das C.C.R..

Artº 5º - Alterações já acolhidas em Conselho.

Artº 6º - Presume-se que a alínea c), ao atribuir ao Presidente das CCR missão de garantir "... o cumprimento das leis, regulamentos e instruções aplicáveis ..." se refere ao âmbito interno desses órgãos externos do MAI, sem sobreposição com intervenção desse tipo dos diferentes serviços de outros Ministérios, nos respectivos campos de atribuição. Como o conjunto do articulado tende, no entanto, a atribuir missões de carácter técnico, de coordenação e de pla



MINISTÉRIO DA HABITAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

GABINETE DO MINISTRO

neamento às CCR e aos GAT que delas dependem, a expressão pode suscitar equívocos.

Artº 9º - A composição do Conselho Consultivo Regional, com um representante por cada grupo de municípios englobados na área de um GAT, e dois para as áreas de Lisboa, do Porto e do Vale do Tejo, é arbitraria, sem apoio - segundo creio - em audição ou sondagem junto das autarquias interessadas.

As escassas atribuições que lhe são conferidas atenuarão as reacções que esta composição poderá provocar, mas evidenciam a inconsistência das estruturas representativas regionais a que se faz apelo para legitimar poderes de co-ordenação muito amplos a conferir às CCR.

É oportuno recordar que a Lei nº 79/77 de 25 de Outubro, da Assembleia da República, estipula expressamente no seu artigo 82º que "enquanto não estiverem instituídas as regiões, subsistirá a divisão distrital" e que "haverá em cada distrito uma assembleia distrital, com funções deliberativas e um conselho distrital".

Estes órgãos distritais têm composição definida no artigo 83º da mesma Lei que, aliás, confere à assembleia distrital poderes mais amplos e maior frequência obrigatória de sessões do que o diploma agora em apreço atribui aos Conselhos Consultivos Regionais que pretende criar em paralelo.

O Conselho de Ministros do actual Governo, como lhe cumpre, não tem, aliás, ignorado estes órgãos distritais sancionados pela A.R., nomeando ainda recentemente cidadãos qualificados para as integrar em diversos distritos.

Diz o artigo 87º da mesma Lei nº 79/77 de 25 de Outubro, que "competem à Assembleia Distrital:

-
- c) Deliberar sobre a criação ou manutenção de serviços que, na área do distrito, apoiem tecnicamente as autarquias;
 - d) Dar parecer sobre a criação de zonas de fomento agrícola, industrial e turístico, bem como incentivar o desenvolvimento económico e social do distrito;

MINISTÉRIO DA HABITAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

GABINETE DO MINISTRO

- e) Promover actividades que visem o desenvolvimento dos sectores produtivos;
- f) Aprovar recomendações sobre a rede escolar, etc., etc.

..... "

Não vemos como, em face de tais disposições, se possam conferir às CCR as amplas atribuições que o projecto de diploma do MAI tende a definir-lhes, idealizando em paralelo Comissões Consultivas Regionais à margem das que foram legitimadas pela Assembleia da República.

O artº 9º do projecto deveria, por isso, ser totalmente revisto.

Artº 10º - Convirá rever, em conformidade com os comentários ao artº 9º, as referências ao Conselho Consultivo, e definir melhor a quem poderão ser propostas as medidas referidas na alínea b) do nº 4 deste artigo.

Artºs 11º a 15º - O regime de autonomia administrativa e financeira que se propõe para as CCR, como herança - segundo cremos - de igual regime das Comissões Regionais de Planeamento, deixa transparecer formas de acção e de intervenção que ultrapassam o âmbito normal de simples serviços externos de um Ministério, definidos no artº 1º do diploma.

Artº 16º - Nada a opor, no âmbito da constituição de serviços externos de um Ministério.

O disposto no artigo, quanto aos quadros de pessoal e quanto à natural "comunicabilidade entre os quadros das diversas CCR e entre estas e os serviços centrais do Ministério", confirmam estarmos perante um esquema orgânico totalmente estatizado e hierarquizado, normal no âmbito interno de um Ministério, que permitirá a desconcentração das acções e decisões que lhe competem, mas claramente afastado de outras intenções de coordenação ou de planeamento intersectorial, e menos ainda de formas de descentralização ou de autonomia regional e local, que se exercerão por outras vias institucionais (nunca conferindo a estas CCR

MINISTÉRIO DA HABITAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

GABINETE DO MINISTRO

funções para que não podem ter legitimidade). E o País não lucrará também se se empolarem os quadros das CCR com vista a funções mais amplas se, paralelamente, não houver reduções ou transferência de outros serviços já equipados.

Artº 17º - Se os presidentes das CCR têm categoria de Director Geral, as disposições em vigor determinarão que sejam designados por despacho do Primeiro Ministro e do Ministro da pasta.

Artº 18º - A frequente alusão no projecto de diploma, de forma implícita ou explícita, à execução de "projectos" - como neste artigo 18º se lê - bem como a orientação geral tendente a atribuir funções técnicas às CCR, suscitam a dúvida sobre a entidade a quem tais projectos técnicos são submetidos para apreciação e aprovação. Dependendo as CCR directamente do MAI, será o Ministro da Administração Interna que os sancionará? Quem é o natural destinatário de tais projectos, ou trata-se apenas de documentos de estudo oferecidos à ponderação das entidades hoje competentes, mas sem caracter vinculativo?

Preâmbulo - Em conformidade com os diferentes reparos formulados, o preâmbulo deveria ser profundamente revisto.

4 - Em síntese, e a escassos dias das eleições da nova Assembleia da República, parece-me óbvio que o projecto de diploma carece de profunda revisão, sob pena de ser considerado fórmula expedita, e de legitimidade questionável, para implantar uma orgânica que a anterior Assembleia da República e também a próxima, com toda a probabilidade, reprovariam.

Em termos pragmáticos, tudo aconselha, segundo creio, a que se dê simplesmente seguimento às intenções definidas no artº 1º deste projecto de diploma (criação de órgãos externos do MAI), desenvolvendo o articulado em estrita conformidade com esse objectivo, dentro do âmbito de atribuições do Ministério.

As acções de coordenação que, na prática, as Comissões Regionais de Planeamento ou os órgãos externos do MAI a criar possam empreender, bem como outros órgãos externos de outros Ministérios, excedendo porventura as suas atribuições normais mas obtendo a voluntária adesão dos demais departamentos envolvidos e en

MINISTÉRIO DA HABITAÇÃO E OBRAS PÚBLICAS

GABINETE DO MINISTRO

tidades interessadas, não levantarão quaisquer reparos e só merecem apoio, enquanto não for definida a orgânica do planeamento adequada. A imposição legal de tais atribuições de coordenação numa orgânica desequilibrada, sem a sanção, acompanhamento e adesão de órgãos democraticamente representativos dos poderes locais e regionais, não a considero defensável, mesmo com eventual argumentação de procura de eficiência e de optimização na aplicação dos recursos disponíveis.

5 - Não se me oferecem dúvidas de que, por um lado, a orgânica prevista neste projecto de diploma se revelaria ineficaz para uma efectiva coordenação ou planeamento regional, e, por outro lado, seriam em curto prazo anuladas e alteradas as disposições desse diploma, pelo livre jogo das instituições e poderes democráticos.

Esses são novos motivos para que, em minha opinião, este Governo se abstenha de, à margem de intervenção da A.R. ou de um debate suficientemente generalizado, patrocinar a institucionalização das CCRL nos moldes propostos, deixando impressa em Diário da República uma imagem que não é a sua.

Lisboa, 12 de Novembro de 1979

Mário Soares