

O MAPA AUTÁRQUICO PORTUGUÊS - DE PEQUENAS MEDIDAS A GRANDES REFORMAS

Rui Estêvão Alexandre

Investigador do Observatório Político

O mapa autárquico nacional assume hoje sensivelmente a mesma forma que conheceu há cerca de século e meio atrás. Neste *working paper* iremos abordar um conjunto de questões que estão relacionadas com a *crystalização* do mapa político do poder local e com a sua adequação à realidade dos nossos dias. Não pretendemos apresentar soluções concretas, mas sim levantar dúvidas e preocupações que terão continuidade em trabalhos científicos em curso.

O mapa autárquico português – da Revolução à Cristalização

É assunto recorrente, desde a entrada em vigor da Constituição Democrática de 1976¹, a discussão em torno do mapa autárquico nacional. Numa primeira fase, após a redefinição das competências das autarquias locais, dos seus órgãos e modo de eleição, assistiu-se de tempos a tempos à criação de movimentos sociais cujo objecto era a elevação de algumas Freguesias a Concelhos. Isto porque, por um lado o mapa autárquico nacional não sofre reformas de fundo desde Mouzinho da Silveira, quando em 1832 reformou o mapa e sistema administrativo do poder local e regional, e por outro, porque os movimentos sociais ocorridos desde meados da década de sessenta em busca de novas oportunidades de trabalho, levaram a que se registassem fortes crescimentos demográficos de umas localidades em detrimento de outras.

Mas, na verdade, desde a instauração do regime democrático do pós-25 de Abril até à data nenhuma reestruturação verdadeiramente de fundo ocorreu no que respeita concretamente à reforma do mapa político das autarquias portuguesas². Este facto tem vindo a criar constrangimentos diversos ao nível

¹ A este respeito atente-se à CRP, art.º 249º, relativo à criação e extinção de municípios. De salientar que desde 1976 até às últimas eleições autárquicas foram criados 5 municípios. Em relação às Juntas de Freguesia, segundo apurámos, desde 1993 foram criadas 38.

² Projecto para a Administração Regional, Ministério da Administração Interna - 1976

da representatividade dos eleitores pelos eleitos, cujo exemplo mais flagrante é a igualdade de circunstâncias em que dois presidentes de Junta se encontram numa Assembleia Municipal, por via da inerência que lhes é reconhecida, apesar de um poder representar cerca de 350 habitantes (Freguesia dos Mártires – Lisboa) e outro alcançar uma representação de cerca de 39000 habitantes (Freguesia de Benfica – Lisboa). Lisboa foi pioneira quer no reconhecimento destes desequilíbrios, quer na apresentação de uma proposta de redefinição de mapa do concelho elaborada com o apoio da comunidade civil e das restantes forças políticas.

Foram, porém, as circunstâncias financeiras e económicas que acabaram por influenciar a decisão política de avançar com uma reforma estrutural do mapa autárquico. Foi a *Troika*³ que recomendou ao Estado português que revisse grande parte das incongruências que resultam de mais de um século de vida do actual mapa e, conseqüentemente, de uma forte desadequação à realidade dos nossos dias, ainda que o *focus* da sua preocupação fosse o da sustentabilidade financeira.

A Problemática

As Freguesias e os Municípios são realidades burocráticas com uma forte identificação histórica e cultural em Portugal. Independentemente da forma administrativa, o conteúdo está secularmente instalado na realidade política nacional. E por se tratar de um tipo de poder político representativo cujo factor de identidade local é muito relevante, as questões históricas e culturais ganham uma dimensão amplificada. É por isso que a comparação do número de autarquias portuguesas e da forma jurídica e administrativa que estas apresentam não pode ser comparada com a de nenhum outro Estado europeu, apesar da dimensão e número de habitantes serem eventualmente semelhante.

Todavia, a dinâmica das sociedades e, por conseguinte, as mutações culturais que resultam da sua evolução devem repercutir-se na forma como o poder político se estrutura em função do seu dever de representação.

Portugal conta hoje com um número absolutamente inusitado de Freguesias – 4259⁴ - com órgãos eleitos, serviços e atribuições próprias. Conta também com 308 Municípios em maior número e de menor dimensão nos distritos do Norte do País e em menor número e de maior dimensão nos distritos do sul, em resultado da distribuição da população pelo território à data da definição do mapa autárquico em vigor.

³ No memorando de entendimento assinado entre o Estado português, o BCE, CE e FMI prevê-se uma reestruturação do mapa autárquico nacional, que passe pela redução do número de municípios e freguesias.

⁴ Vide Documento Verde da Reforma da Administração Local, produzido pelo XIX Governo Constitucional.



Acontece que, das actuais 4259 Freguesias, cerca de 2200 (51%) tem menos de 100 habitantes, situação que se verifica, ainda que noutra escala, relativamente a um vasto número de municípios, cuja dimensão e o número de habitantes justificaria que fossem pensadas novas formas de distribuição no mapa autárquico – dos 308 municípios cerca de 115 (37%) tem menos de 10000 habitantes e deste 47 (15%) têm menos de 5000⁵.

Colocam-se, deste modo, várias questões relacionadas com a capacidade destas autarquias responderem de modo efectivo aos problemas das populações que administram.

Na verdade, a massa crítica destes municípios torna-se bastante residual por força das circunstâncias demográficas, levando a que as actividades económicas e de desenvolvimento do município fiquem muito dependentes da acção das câmaras municipais. Associado a estes problemas de défice de desenvolvimento surgem deficiências de escala quer ao nível da contratação de serviços ou empreitadas, quer ao nível da dimensão, da variedade e da qualidade da oferta de infra-estruturas públicas. Assim, se por um lado se pode verificar a repetição de infra-estruturas como polidesportivos ou piscinas municipais, em concelhos pequenos e próximos de outros concelhos vizinhos, por outro verifica-se que em municípios com população semelhante mas com uma área francamente maior, como o caso dos municípios do sul do país, estas infra-estruturas, ficando localizadas na sede de concelho, ficam demasiado distantes da maioria da população, para que tenham uma utilização que lhes dê dimensão significativa. A este respeito podemos dizer que o investimento público em infra-estruturas deste tipo tende a ter uma utilização inferior àquela que poderiam alcançar se fossem resultado de uma aferição das necessidades e expectativas dos munícipes, considerando a oferta de equipamentos já existentes e a curtas distâncias.

Todavia, não raras vezes, estes investimentos têm um forte pendor político, servindo de arma de combate em período eleitoral. A racionalização deste tipo de investimento público deverá partir de estruturas associativas como as associações de municípios ou de freguesias, onde se proceda ao levantamento da oferta existente de modo a evitar duplicação de investimento e de custos associados.

No caso dos municípios mais pequenos e com menor população, a cabimentação orçamental do Orçamento Geral do Estado, bem como as outras fontes de receita disponíveis, quer fiscal, quer de serviços prestados pelas autarquias, tornam-se de tal modo insignificantes que estes acabam por fazer um esforço maior para alcançar o mesmo patamar de desenvolvimento do que municípios de maior dimensão. Mais uma vez, estamos perante um problema

⁵ Os dados apresentados foram cruzados entre os constantes no DVRAL e no INE.



decorrente de questões de escala e de posicionamento relativo face aos seus concorrentes directos (municípios vizinhos).

Redução do número de Autarquias Locais

As autarquias concorrem ente si, na estrita medida dos serviços que é suposto prestarem e na qualidade de vida que conseguem proporcionar aos seus municípios. Aplica-se, a propósito, uma lógica concorrencial e de mercado com vista à captação de mais população, uma vez que mais residentes significa mais impostos municipais, mais consumo no comércio local, mais criação de postos de trabalho, em suma, significa a razão da sua existência. Autarquias sem municípios perdem, naturalmente, a razão de existência consubstanciada na prestação de serviços públicos locais.

Num momento marcado pela necessidade de promover políticas públicas cada vez mais racionais no que concerne à utilização de meios públicos, importa perceber se o serviço prestado pelas autarquias de menor dimensão respeita os princípios da eficiência e da eficácia que são esperados dos gestores públicos. Quero com isto dizer que um mesmo serviço não pode ter custos exponencialmente superiores num concelho de pequena dimensão em área e população, quando comparado com um outro concelho de dimensão média do mesmo distrito. E aqui faço a ressalva das questões geográficas apenas admitindo comparações entre municípios de um mesmo distrito considerando factores de carácter cultural, histórico, sociológico, social e económico. Não podemos comparar, com base no argumento anterior, o município de Freixo de Espada a Cinta (3034 hab.) com o de Barrancos (1697 hab.) ainda que a sua área ou população seja aproximadamente a mesma.

Colocando-se assim um problema de escala e capacidade de acção aos municípios de menor dimensão, bem como às freguesias, salvaguardando neste caso as especificidades das suas atribuições, considero que, numa primeira análise, o mapa de ambas as unidades territoriais deverá ser alvo de reflexão. É certo que as freguesias são em muito maior número que os municípios, porém, também é certo que estes são mais dispendiosos do que as primeiras, em virtude das atribuições que deles são esperadas.

Deste *working paper* pretende-se que fique a concepção de que é impossível reorganizar o território com eficiência com base apenas numa dimensão do mapa. Não faz sentido reorganizar o mapa autárquico deixando de lado uma parte fundamental da fonte do problema, ou seja, os municípios cuja dimensão não permite uma acção verdadeiramente útil para os municípios. Não quero com isto afirmar que todos estes cerca de 115 concelhos deverão ser extintos ou fundidos, mas sim que, destes uma grande parte deveria ser alvo de reflexão e possivelmente de redefinição da sua pertinência. O mesmo sucede, neste

sentido, às freguesias cuja dimensão crítica é hoje demasiado residual para que seja justificada a sua razão de existir.

É importante também que fique claro que o factor principal desta reflexão deve centrar-se na capacidade destas unidades territoriais intervencionarem o território e agirem activamente em favor da sua população e não em questões orçamentais ou financeiras.

Mais Municípios e o fim da Freguesias

Partindo de um cenário especulativo, em que a divisão administrativa do país compreenda a existência de Regiões, creio que faria sentido repensar a globalidade do edifício administrativo do poder local, considerando a extinção das Freguesias enquanto unidades administrativas e a criação de municípios mais pequenos e com uma capacidade de intervenção mais localizada, à semelhança do mapa proposto por Passos Manuel em 1836. Porém esta é apenas uma questão especulativa e que não deverá, para já, reter demasiado a nossa atenção, senão em cenários meramente académicos.

Todavia, e porque a academia não alberga nenhum tipo de dogmas, julgamos que todos os cenários que contribuam para chegar a uma solução mais eficiente e produtiva devem ser equacionados. O poder local é uma conquista democrática que não deve transformar-se numa estrutura corporativa. A defesa do poder local só tem sentido real enquanto a sua configuração for benéfica na prestação do serviço público que dele é esperado. Caso contrário, não há nenhuma razão para que esta dimensão de poder não possa ser repensada e dada aos cidadãos a oportunidade de vincular uma decisão por via de referendo.

A transformação das autarquias em entidades fechadas e cristalizadas, girando em torno de interesses corporativos, financeiros ou económicos, constituem o seu total desvirtuamento. Este é o passo que não pode ser dado.



OBSERVATÓRIO POLÍTICO

Av. Elias Garcia, nº 123 – 7ºE
1050-098 Lisboa PORTUGAL
Telf. (00351) 21 820 88 75
geral@observatoriopolitico.pt

Para citar este trabalho/ To quote this paper:

ALEXANDRE, Rui Estêvão, «O Mapa Autárquico Português - De pequenas medidas a grandes reformas», *Working Paper #3*, Observatório Político, publicado em 15/12/2011, URL: www.observatoriopolitico.pt

Aviso:

Os working papers publicados no sítio do Observatório Político podem ser consultados e reproduzidos em formato de papel ou digital, desde que sejam estritamente para uso pessoal, científico ou académico, excluindo qualquer exploração comercial, publicação ou alteração sem a autorização por escrito do respectivo autor. A reprodução deve incluir necessariamente o editor, o nome do autor e a referência do documento. Qualquer outra reprodução é estritamente proibida sem a permissão do autor e editor, salvo o disposto em lei em vigor em Portugal.