

ANA VENEZA \*

### O PODER LOCAL, 1976-1984: DA INDEFINIÇÃO À (DES)CENTRALIZAÇÃO ESTATAL

1. Afirmer que o restabelecimento do Poder Local foi uma das transformações de maior impacto produzidas sobre a sociedade portuguesa no pós 25 de Abril de 1974 é, certamente, um lugar comum.

Constitui, hoje, um dado adquirido que a qualidade da vida quotidiana depende da gestão municipal conduzida por órgãos autárquicos democraticamente eleitos.

A descentralização administrativa do Estado tem sido, aliás, uma das poucas questões nacionais a gerar consenso, embora os agentes sociais envolvidos no processo partam de concepções e objectivos muito diversos e, inclusivamente, contraditórios.

As constantes polémicas, debates e reivindicações, em torno de temas como a regionalização, desconcentração, descentralização e autonomia municipal, denunciam, de facto, que nem tudo é pacífico na reformulação das relações entre o Estado e as Autarquias.

O que nem sequer é surpreendente, se partirmos do princípio que o processo de transformação das estruturas administrativas do Estado é, simultaneamente, sujeito e objecto do processo de transformação global da sociedade, traduzindo os conflitos das várias forças sociais em presença (Borja, 1984).

Aceitar-se-á, deste modo, que os condicionamentos a que esteve sujeito o exercício do Poder Autárquico, nos últimos dez anos em Portugal, reflectem, sem dúvida, os vários impasses em que se tem movido a sociedade portuguesa, assim como a crise da hegemonia e de legitimação que afecta o

---

\* Engenheira Civil.

Estado, já desde a década de 60, e à qual a transformação «revolucionária» de 74 veio dar novas configurações (Santos, 1984).

A não institucionalização das Regiões Administrativas será a expressão máxima dos obstáculos que se levantam à criação de vários níveis de decisão na Administração Pública. Os Municípios, eles próprios, têm sobrevivido num universo de expectativas de lenta concretização, dispendo, ainda actualmente, de reduzida autonomia face aos órgãos centrais do Poder. É, exactamente, o objectivo da análise que se segue, tentar caracterizar os estreitos limites em que estes actuaram, pretendendo-se demonstrar que a importância que vieram a assumir não corresponde à efectiva existência de um Poder Local autónomo, tal como é consagrado constitucionalmente.

## 2. *Municipalismo e Estado*

Apesar de o debate sobre a descentralização se ter polarizado em torno da problemática regional, tendo em vista, a necessidade de institucionalizar as regiões administrativas, é a organização municipal, a par das freguesias, que possui fortes raízes históricas na representação e gestão das comunidades locais <sup>(1)</sup>.

O Município é anterior à fundação da nacionalidade e, portanto à formação do próprio Estado, remontando a sua origem à dominação romana. Reaparece mais tarde, no período da Reconquista, como forma de auto-organização de comunidades, de base territorial, devido à impossibilidade dos senhores feudais, ocupados na guerra, gerirem os seus domínios. E das diversas autarquias que foram criadas pelas divisões administrativas que se sucederam ao longo do tempo foi a instituição Municipal a única que persistiu até, aos nossos dias, apresentando-se sempre como símbolo de autonomia face ao Poder Central. O Município constituirá, assim, «a principal dimensão territorial do Português» (J. Gaspar, 1982: 103).

O grau de autonomia de que dispunha sofreu, porém, grandes revezes face à progressiva afirmação de um Estado profundamente centrípeto, caracterizando-se a história pela coexistência de forte tradição municipalista a par da tendência dominante centralizadora. E foi, em geral, em períodos de crise profunda de organização do Estado que o nível local conseguiu reaver, mais ou menos temporariamente, algumas parcelas de

---

<sup>(1)</sup> Cf. Caetano (1982).

competências e de poderes que lhes estavam tradicionalmente afectos.

É, aliás, notório que o ressurgimento do municipalismo constitui um fenómeno cíclico na sociedade portuguesa, coincidente com processos de ruptura do tecido social e profundas alterações no sistema político. É, então que as forças políticas em confronto procuram o apoio das estruturas políticas locais, na luta pelo poder. Daí, parte da importância que os Municípios assumiram na vida política e social, no pós 25 de Abril, e o sentido das lutas que têm desenvolvido com vista ao pleno reconhecimento da autonomia municipal. Teremos de reconhecer de facto que os autarcas têm funcionado, em certa medida, como grupos de pressão em estratégias político-partidárias, e que não terá acontecido por acaso o surgimento de movimentos que pretendem regenerar/transformar o sistema partidário e a sociedade portuguesa a partir do que nomeiam como «província» ou «comunidades locais».

### 3. Os Municípios no Estado Novo

Em 74, o município era uma instituição atrofiada e desprestigiada, consequência do modelo centralizador que enformou a organização administrativa do Estado Novo.

O regime estabelecido pelo Código Administrativo de 1936-40, elaborado por Marcelo Caetano, esvaziou de poder as estruturas municipais já que: o Presidente da Câmara era nomeado pelo Poder Central; os vereadores não eram eleitos por sufrágio directo e universal; as autarquias estavam sujeitas a apertada tutela administrativa e não dispunham de receitas próprias. «As autarquias locais eram financiadas por subsídios e participações concedidas pelo Poder Central, sem obediência rigorosa a qualquer critério de distribuição. O servilismo do presidente da Câmara em relação à política do Governo era, normalmente, o critério» (Silva, 1981: 27).

Os executivos municipais estavam limitados, assim, a exercer apenas função de controlo («polícia»), fiscalizando o cumprimento de normas definidas centralmente. A maior ou menor eficácia da sua acção dependia da capacidade em romper, por intermédio de influências pessoais, a paralisia da burocracia estatal.

A análise da prática urbanística, cuja dimensão é essencialmente local, revela-nos até que ponto a centralização do aparelho do estado abafou as estruturas autárquicas e as graves consequências que daí advieram para a sociedade portuguesa.

As limitações impostas às autarquias retirava-lhes, também neste campo, qualquer capacidade de iniciativa<sup>(2)</sup>. Por um lado, tinham estritamente delimitado o seu campo de actuação, pois os regulamentos dos planos gerais de urbanização estabeleciam que às Câmaras apenas era permitido intervir na disciplina urbanística dos núcleos urbanos existentes. Escapava-lhes, assim, ao controlo todo o território municipal sobre cujo regime de uso e transformação do solo e do tecido construído não detinham qualquer poder. Por outro, não dispondo de receitas próprias, vivendo das comparticipações do Estado, as autarquias não possuíam os meios financeiros e técnicos que lhes permitissem elaborar, executar e implementar os referidos planos gerais de urbanização. Além de que, também todo o processo de aprovação destes lhes escapava ao controlo, estando sujeito a tramitações morosas, pelo que, quando chegavam a ser ratificados, e muitos nem sequer o chegaram a ser, se encontravam completamente desactualizados<sup>(3)</sup>.

No que respeita ao ordenamento do território, no seu sentido mais lato, as autarquias locais também foram arredadas de qualquer intervenção activa no planeamento regional quando, em 1971, foi atribuída aos serviços centrais do Estado — Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização — Ministério das Obras Públicas — a responsabilidade pela elaboração de novas tipologias de planos de urbanização — Os Planos Gerais de Urbanização de Áreas Territoriais — que introduziram pela primeira vez o conceito de «planeamento territorial». Estes instrumentos urbanísticos constituíam planos supra-concelhios que procuravam disciplinar a evolução do espaço construído nas zonas rurais envolventes dos aglomerados urbanos. A elaboração da maior parte destes planos foi entregue a gabinetes privados estreitamente ligados «aos interesses de um capital financeiro lançado no reordenamento do território à medida da sua crescente intervenção no sector imobiliário» (Gonçalves, 1979: 8).

Deparamos, assim, com um planeamento regional e urbano centralizado, sob a alçada do Ministério das Obras Públicas e cuja lógica de intervenção correspondia à lógica dos especuladores fundiários e dos grupos económicos<sup>(4)</sup>. E, para os grandes grupos industriais, coligados com o capital financeiro e cuja importância na sociedade portuguesa na década de sessenta se tornava crescente, era prioritário, para combater a tendência

---

(2) Cf. Gonçalves (1979: 4).

(3) Cf. Faria (1981: 136 ss.) e Magalhães (1984).

(4) Cf. Faria (1981) e Gonçalves (1979).

para a diminuição da taxa de lucro, que o Estado dotasse o território com as infraestruturas básicas necessárias ao desenvolvimento industrial.

É, assim, que a política das Obras Públicas constitui a verdadeira preocupação do Estado Novo, o qual procede ao lançamento de grandes obras no domínio das infraestruturas com incidência económica, como a energia, os transportes, hidráulica agrícola, etc., secundarizando o ordenamento do território.

Se, de facto, grande parte das receitas públicas, nomeadamente o fundo de desemprego, era destinado à reprodução alargada do capital, em contrapartida a percentagem de investimentos nos bens de consumo colectivo era mínima.

Para Nuno Portas (1979: 10), o centralismo do Estado Novo «foi, de facto, uma necessidade do sistema económico dominante para manter ao nível mais baixo a receita pública destinada às necessidades elementares das populações, ou seja, o mais baixo custo da reprodução da força de trabalho: salários directos baixos e salários indirectos insignificantes (alojamentos, saúde, educação, etc.)».

A distribuição espacial do investimento implicou, naturalmente, uma hierarquização do território nacional feita a partir de regiões «polarizadas», correspondentes a zonas de concentração das forças produtivas e do capital financeiro.

O panorama da distribuição espacial dos recursos em 1974 era, em consequência, desastroso, marcado por profundas assimetrias regionais, entre as áreas congestionadas do litoral e as zonas deprimidas do interior.

Os centros urbanos do litoral e as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto cresceram caoticamente sob pressão das migrações internas, à custa de loteamentos e urbanizações clandestinas fomentadas por especuladores fundiários e imobiliários, debatendo-se as respectivas populações com a degradação constante das suas condições de vida, motivadas pelo congestionamento das infraestruturas e equipamentos sociais.

Por sua vez, o interior do País encontrava-se abandonado, sem população, sem indústria, sem serviços e bens essenciais, vivendo na base de uma agricultura de subsistência.

#### 4. Poder Local no pós 25 de Abril

O 25 de Abril, ao dar expressão às aspirações e reivindicações das populações, veio questionar o papel do Estado, exigindo da parte deste uma maior intervenção, quer na direcção

global da economia, quer na satisfação das necessidades básicas de acordo com modelos de consumo mais modernos.

«É assim que se assiste a uma rápida extensão da segurança social, do sistema educativo, do sistema de saúde e assistência médica a par de melhorias significativas nas infraestruturas e equipamentos». Em consequência, os aparelhos de estado sofreram alterações, constituindo «a dinamização do poder local talvez o melhor exemplo da transformação das Estruturas do Estado pressionadas pela procura dirigida à satisfação das necessidades básicas no quadro do consumo coletivo» (Mateus, 1981: 531).

De facto, quer as comissões administrativas que substituíram, logo após o 25 de Abril, os executivos nomeados pelo Estado Novo, quer os primeiros órgãos eleitos viram-se confrontados, nos grandes centros urbanos e áreas congestionadas do litoral, com problemas como a habitação, creches, escolas, transportes, etc., que poderemos genericamente designar por equipamento social. Na província, com a necessidade de implantar infraestruturas básicas, de modo a quebrar o isolamento e a pobreza das populações do interior.

As preocupações dos executivos camarários centraram-se, assim, na implementação de Obras Públicas locais, procurando colmatar as carências mais prementes: «construíram-se milhares de quilómetros de vias rurais, em muitos concelhos o número de lugares electrificados decuplicou, a distribuição domiciliária de água, antes quase só existente nas sedes de concelho generalizou-se, instalaram-se as primeiras redes de esgotos em inúmeras vilas e aldeias (...). As câmaras foram-se ainda substituindo ao próprio poder central na construção de alguns equipamentos escolares, de centros de saúde ou de lares de terceira idade, competências que não lhe pertenciam» (Fernandes, 1984).

O Ministério das Obras Públicas foi, em consequência, um dos ministérios que mais ataques sofreram, devido à necessidade que os municípios tinham em controlar e estabelecer os seus próprios programas de obras, de acordo com prioridades por eles definidas<sup>(5)</sup>.

Esta perspectiva imediatista e a inexistência de enquadramento legal, facto que analisaremos mais adiante, enformou/ deformou as actividades e orgânicas municipais. Os municípios, eles próprios, transformaram-se em «mini-ministérios de Obras Públicas», ou mesmo em empresas de Construção Civil, alheados das questões relacionadas com o controlo e gestão do espaço

---

(5) Cf. Graham (1982).

municipal e a intervenção nos domínios sócio-económicos. Raros foram os executivos que, desde logo, tenham perspectivado a gestão municipal de um modo integrado, conscientes de que além de fornecer bens e serviços seria necessário coordenar e disciplinar os vários agentes intervenientes no território municipal (desde os serviços do Estado à iniciativa privada), de modo a promover o desenvolvimento equilibrado da comunidade em todos os sectores, desde o domínio urbanístico, ao campo social e económico.

Poderemos mesmo afirmar que o Município que se nos apresenta após o 25 de Abril de 1974 não é substancialmente diferente do que existia sob a tutela do Estado Novo, não se tendo operado a transformação qualitativa nas funções burocráticas, do mero controlo para o desenvolvimento.

No fundo, a instituição municipal traduzia «a desarticulação entre organizações políticas e administrativas do Estado» (Graham, 1982: 959).

De facto, se a revolução de 1974 veio produzir profundas alterações institucionais no sistema de representação política, não alterou significativamente «as estruturas, as práticas e as ideologias administrativas tradicionais» (Santos, 1984: 22).

A organização burocrática do Estado permaneceu praticamente intacta, incapaz de responder às exigências de uma mais activa intervenção estatal no desenvolvimento sócio-económico.

A simples análise do calendário da produção legal relativa ao estabelecimento das bases de autonomia das autarquias locais, demonstra linearmente o que acabamos de expor, pondo em evidência a dimensão do desfazamento entre a importância que os Municípios assumiram no conjunto da organização administrativa do Estado e as bases institucionais que delimitaram a sua intervenção.

Em 1976, a Constituição consagra a existência de Autarquias Locais (a Região Administrativa, os Municípios e as Freguesias), definindo-as como pessoas colectivas de base territorial dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas. Define, igualmente, os princípios gerais relativos ao património e finanças locais.

Realizadas em Dezembro desse mesmo ano as primeiras eleições para os órgãos autárquicos, só praticamente um ano depois é aprovada e publicada a Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, a chamada «Lei das Autarquias» que veio definir as atribuições das autarquias e as competências dos respectivos órgãos.

Este diploma limita-se, porém, a referenciar genericamente as atribuições das autarquias como englobando tudo o

que «diga respeito aos interesses das populações respectivas, designadamente quanto à administração de bens próprios, fomento, abastecimento, cultura, assistência e salubridade pública», não concretizando nenhuma das atribuições mencionadas e nem revogando sequer as disposições do Código Administrativo sobre a matéria (Caetano, 1982).

Posteriormente, a Assembleia da República aprovou a «Lei das Finanças Locais», Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, que consagra o regime de autonomia financeira das autarquias, em particular dos Municípios, regulamentando os princípios relativos ao património e receitas próprias daqueles e à participação nas receitas fiscais definidas na mesma lei. Verifica-se, assim, que só passados cinco anos após o 25 de Abril de 1974 se dá o primeiro avanço qualitativo no campo da autonomia local passando as autarquias a dispor de recursos financeiros próprios. Todavia, o alcance desta lei é limitado já que os Municípios continuavam a deter praticamente as mesmas competências que anteriormente e que serão necessários mais cinco anos para que sejam demarcadas as áreas de actuação da Administração Central e Local.

De facto, só em 1984 foi publicado o Dec. Lei n.º 77/84, de 8 de Março, que estabelece o regime de delimitação e coordenação das actuações da Administração Central e Local em matéria de investimentos públicos, quando a Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, previa que o Governo apresentasse uma proposta de Lei sobre a matéria até 30 de Abril de 1979.

Se atendermos a que o referido Decreto estabelece que deve ser aplicado de uma forma gradual e que é no «Orçamento do Estado que, anualmente, se indicam as novas competências e os meios financeiros que serão transferidos para os municípios de modo a permitir uma adequada adaptação das estruturas municipais», verificamos que, de facto, os Municípios continuam a deter praticamente as mesmas competências que possuíam no Estado Novo, ou seja, que continua a não haver «praticamente nenhum domínio da acção camarária em que se possa dizer que o executivo camarário é exclusivo senhor, da primeira à última decisão (...) sem depender de prévias autorizações e de subsídios das entidades centrais» (Portas, 1979: 9).

As próprias estruturas de serviços permaneceram intactas, organizadas segundo o modelo e as normas estabelecidas pelo Código Administrativo, e também só em 1984, o Dec. Lei n.º 116/84, de 6 de Abril, veio definir os novos princípios a que deveria obedecer a modernização e racionalização dos serviços municipais de acordo com o acréscimo de responsabilidades derivado da transferência de atribuições para o nível Local.

Se, a este quadro legislativo, acrescermos a não institucionalização das Regiões Administrativas, níveis intermédios de decisão entre a Administração Central e Local, e cuja função essencial será a de coordenar regionalmente os Municípios no domínio do planeamento sócio-económico, assim como compatibilizar as acções de Administração Central e Local, ficará completo o panorama das omissões que têm balizado a actuação dos Municípios e bem evidente a precariedade da autonomia local.

O dinamismo do Poder Local, caracterizou-se, assim, nos últimos dez anos por uma capacidade reivindicativa, face aos órgãos político-administrativos centrais, superior à capacidade de se assumir como uma estrutura de poder no conjunto das estruturas dos aparelhos de Estado, incapaz, portanto, de exercer a autonomia que o discurso político tanto tem incensado. Com a agravante de que a influência dos aparelhos partidários nas estruturas políticas concelhias e as rivalidades locais fizeram com que as reivindicações raramente partissem de tomadas de posição conjuntas, assumindo, portanto, um carácter disperso, e que só muito tardiamente surgissem as associações de municípios e a própria Associação Nacional de Municípios. Em consequência, a distribuição de dinheiros e de benesses pelos Municípios ficou, em grande medida, à mercê das flutuações de poder e de conveniências eleitorais. Daí lhe advindo a importância como grupos de pressão e um pouco da projecção que detêm no universo político da sociedade portuguesa, em contraste com os escassos recursos a que têm tido acesso.

A centralização da administração pública continua a reflectir-se quer na distribuição territorial dos recursos humanos, quer na sua distribuição pelos diferentes escalões administrativos. Assim, 5 em cada 6 funcionários públicos trabalham na Administração Central e 50% destes estão concentrados nos distritos de Lisboa e Porto. Por sua vez, a qualificação dos trabalhadores da Administração Local continua a ser muito baixa, já que 74,5% do pessoal é operário ou auxiliar<sup>(6)</sup>. A capacidade de investimento das Câmaras também não aumentou substancialmente, já que as políticas de austeridade aplicadas às despesas públicas limitaram a aplicação integral da Lei das Finanças Locais, pelo que «se em 1974 a participação das despesas das autarquias no total das despesas públicas rondava 9,6%, em 1981 essa participação apenas atingiu os 10%» (C.I.U.R., 1983: 18).

---

(6) Cf. M.A.I. (1980).

O ritmo de implementação dos Planos Directores Municipais é a tradução directa do que temos vindo a afirmar: os Municípios não têm tido condições de exercer a autonomia que lhe é conferida constitucionalmente. A figura de Plano Director Municipal foi introduzida pela primeira vez pela «Lei das Autarquias», em 1977, e só em 1982, o Dec. Lei n.º 208/82, de 26 de Maio, lhe veio precisar a natureza e o conteúdo.

Até esta data, a prática urbanística, nos seus fundamentos, permaneceu praticamente idêntica detendo os Municípios, também neste domínio, as mesmas possibilidades de actuação do que antes de 1974.

Será esta, aliás, uma das razões pela qual a actuação municipal se sentiu muito menos nas grandes concentrações urbanas, onde os problemas de ordenamento do território motivados pela expansão desordenada do tecido construído detinham um carácter prioritário.

A importância deste novo instrumento advém-lhe do facto de uma vez superiormente aprovado, permitir às Câmaras Municipais, deter o monopólio da decisão em todo o território concelhio, libertando-se das diversas tutelas que os Serviços Centrais do Estado ainda detêm em domínios de incidência meramente local.

A sua novidade reside em que o Plano Director Municipal é encarado como «um plano de estrutura que deverá estabelecer para cada município ou agrupamento de municípios, o quadro geral de transformação do seu território, entrando em linha de conta com os pertinentes vectores económicos, financeiros e ambientais» (C.I.U.R., 1983: 12) e como um instrumento de compatibilização das actuações dos Serviços Centrais do Estado, autarquia e iniciativa privada, principal agente de transformação do território.

Passados dois anos após a entrada em vigor da legislação regulamentar e, se ressalvamos a iniciativa isolada de alguns Municípios que se lhe tinham antecipado, apenas cerca de 50 Câmaras tinham os seus planos em fase de elaboração, e só a Câmara Municipal da Moita possuía este importante documento para a gestão municipal devidamente aprovado<sup>(7)</sup>. Estes dados indiciam claramente até que ponto o deferimento no tempo da produção de enquadramento jurídico-financeiro do Poder Local condiciona negativamente a actividade municipal.

De facto, dispondo de escassos recursos humanos e materiais, os Municípios não possuem, nos seus quadros, de estru-

---

(7) Cf. M.A.I. (1984: 13).

turas de planeamento, pelo que têm de recorrer a gabinetes privados para a elaboração do P.D.M., o que acarreta, normalmente, elevados encargos financeiros, além dos problemas que levanta a desinserção da comunidade das equipas projectistas.

Mas, os óbices fundamentais à implementação e à eficácia do P.D.M. residem na indefinição das relações entre os vários níveis da Administração Pública, e na inexistência de directivas face às grandes linhas de actuação no desenvolvimento sócio-económico (inexistência de uma Lei Quadro de Habitação, Lei Quadro de Urbanização, o próprio Plano Rodoviário, que não está aprovado) e de níveis intermédios de coordenação entre a Administração Central e Local. Ou seja, na ausência de um modelo de desenvolvimento sócio-económico e de um modelo de organização do Estado.

##### 5. O dinamismo do Poder Local

Os entraves que se tem levantado à afirmação plena do Poder Local decorrem, naturalmente, do modo como se encontra ainda arreigada a organização centralizada do Estado<sup>(8)</sup>.

A reacção corporativa dos organismos do Estado responsáveis em domínios de âmbito autárquico às alterações decorrentes da transferência de competências para o nível local impede que a burocracia estatal ceda, sem conflito, os poderes e privilégios de que tem sido detentora.

Os próprios partidos políticos possuem, à imagem e semelhança do Estado, uma organização centralizada, submetendo, muitas vezes, os autarcas e os interesses locais à disciplina e aos interesses partidários na luta pelo poder a nível nacional.

Porém, e apesar das dificuldades enumeradas, poder-se-á afirmar que as autarquias ganharam uma dinâmica própria e que actualmente se encontram no limiar de um salto qualitativo, verificando-se gradualmente «a emergência de um novo Município que em pouco ou nada se assemelhará àquele que vegetou sob o Estado Novo» (Gonçalves, 1981: 4).

De facto, da satisfação, quase exclusiva, das necessidades básicas de consumo colectivo, os Municípios têm vindo a equacionar progressivamente os problemas relacionados com o controlo e gestão do espaço municipais e as actividades económicas<sup>(9)</sup>.

---

<sup>(8)</sup> Cf. Caetano (1982).

<sup>(9)</sup> Cf. Braz (1977).

Por um lado, os autarcas aperceberam-se que quebrar o processo de concentração urbana e económica no litoral, e nas regiões metropolitanas de Lisboa e Porto, apesar da crise, só seria possível desviando o investimento para o interior, revitalizando o tecido produtivo a partir da mobilização dos recursos locais, criando emprego e condições minimamente atractivas de molde a fixar as populações, nomeadamente os estratos etários mais jovens e qualificados. Compreenderam que a mera aplicação da Lei das Finanças Locais não vinha alterar, por si só, o quadro das assimetrias podendo inclusivé, agravá-las<sup>(10)</sup>.

Por outro lado, a intervenção crescente das autarquias nos problemas sociais e económicos deriva «do maior dinamismo recentemente demonstrado pelas periferias, devido quer a razões de ordem económica (acrécimo da participação da agricultura na redistribuição do produto nacional), quer por razões demográficas (decrécimo da emigração e retorno de nacionais vindos das antigas colónias), quer a razões financeiras (remessas de emigrantes, investidas em empreendimentos agrícolas e industriais)» (C.I.U.R., 1983: 8).

Verifica-se, assim, que nos planos de actividades municipais ganham relevo as preocupações com as necessidades sociais, incluindo iniciativas nos domínios da saúde, assistência, do ensino, da cultura, defesa do património, com a gestão dos recursos naturais, em particular a defesa do ambiente, e com as actividades económicas, preconizando, nomeadamente, a criação de incentivos à implantação de actividades industriais.

O desenvolvimento do associativismo municipal, com a constituição de diversas Associações de Municípios, é fruto deste mesmo processo e visa a realização conjunta de tarefas tendo em vista a racional utilização de infraestruturas e equipamentos, nomeadamente no domínio da informática, que a reduzida dimensão do Município português não comporta isoladamente.

Por sua vez, a iniciativa de formar a Associação Nacional de Municípios, que se pretende um interlocutor privilegiado perante a Administração Central em tudo o que diga respeito ao Poder Local, decorre da noção que este adquiriu de que «o poder não se reparte voluntariamente» e que é necessário dar um peso institucional às suas reivindicações.

Os princípios orientadores adoptados pela Associação Nacional de Municípios no seu II Congresso, realizado em Julho de 1985, revelam que, de facto, o Poder Local está consciente que se encontra num processo de mudança cuja evolução de-

---

(10) Cf. Marques (1984).

pende das opções que se tomarem, em definitivo, sobre a organização político-administrativa do Estado e da sua capacidade em influenciar as tomadas de decisão neste domínio.

Esses princípios orientadores poder-se-ão sintetizar segundo cinco pontos fundamentais que constituem, simultaneamente, exigências face à Administração Central.

1. Uma maior descentralização do Poder Central, com a conseqüente transferência de novas atribuições e competências para as Autarquias Locais, desde que devidamente assegurados os meios técnicos-financeiros da sua implementação;
2. Que se avance com o processo de regionalização, admitindo-se a necessidade de rever nesta matéria, a Constituição, de molde a permitir a criação não simultânea de Regiões Administrativas e, eventualmente, não coincidentes com as Regiões-Plano;
3. A intervenção activa das autarquias na política de finanças locais, nomeadamente na elaboração dos indicadores que servem de base à repartição das receitas inscritas no Orçamento Geral do Estado como Fundo de Equilíbrio Financeiro;
4. A participação da A.N.M.P. na aplicação política financeira relativa aos Fundos de Adesão — F.E.D.E.R., F.S.E. e F.E.O.G.A.;
5. Institucionalização de novas formas de diálogo entre a A.N.M.P., o Governo e a Assembleia da República, de molde a que esta seja ouvida em todos os diplomas legais de interesse para os Municípios, nomeadamente os que respeitam a alterações a introduzir na forma e constituição dos órgãos autárquicos e a Lei da Tutela Administrativa sobre as Autarquias Locais <sup>(11)</sup>.

## 6. Conclusão

Delineado, em linhas gerais, o universo em que os Municípios actuaram nestes últimos dez anos, poderemos concluir que se chegou a uma situação limite em que a tomada de decisões sobre a descentralização administrativa do Estado se torna imperiosa, sob pena de se diluir a nova dinâmica por eles assumida.

---

(11) Conclusões da A.N.M.P.

De facto, está esgotado o período em que os Municípios acorreram às necessidades mais elementares decorrentes da situação de penúria herdada de cinquenta anos de ditadura e que não exigiam, apesar de tudo, nem grandes recursos, nem formas mais coordenadas de actuação, nem grandes poderes de decisão.

As autarquias preencheram as funções mínimas do Estado no consumo colectivo, e a importância da sua intervenção decorre de terem sido os agentes através dos quais se investiu, pela primeira vez em muitos anos, nas zonas do interior do país. Com efeito, a actividade municipal evidencia-se, fundamentalmente, na atenuação das assimetrias regionais que caracterizavam o território nacional em 1974.

Ao exigir a equitativa distribuição de recursos e fornecendo equipamentos e infraestruturas básicas, permitiram contrariar, em parte, os desequilíbrios territoriais resultantes da especialização social e funcional do espaço, fruto do processo de concentração das forças produtivas que acompanhou o desenvolvimento do capital monopolista em Portugal, na década de 60.

Devemos, no entanto, realçar que a importância do Poder Local se revelou noutras dimensões da vida colectiva portuguesa. Assim, constituiu um dos contributos fundamentais para a consolidação do sistema democrático. As instituições municipais, como órgãos descentralizados e periféricos do Estado, constituem os níveis de decisão mais próximos das comunidades locais, permitindo a par de outras formas de participação, a mobilização dos cidadãos na gestão dos interesses colectivos.

A dinamização cultural constituiu, também, um dos contributos de maior relevo do Poder Local. Se, por um lado, facilitou a circulação de informação através do apoio a meios de comunicação local, por outro, a afirmação de autonomia implicou a procura de formas de identidade cultural das respectivas comunidades. Daí, a importância conferida ao artesanato, ao património construído e a outras formas de expressão cultural até aí abafadas pelo folclorismo publicitário do Estado Novo.

Este conjunto de circunstâncias permitiu aos municípios sobreviverem, de 1976 em diante, como instituições de reconhecido prestígio político e social, embora detentoras de níveis muito elementares de autonomia. A sua própria capacidade de reivindicação, como já afirmámos, tem dependido da maior ou menor vulnerabilidade das estruturas políticas centrais envolvidas em estratégias próprias de poder.

Mas, o peso relativo dos diferentes sectores de actividade municipal tem-se vindo a alterar, definindo-se novas priori-

dades e áreas de intervenção, nomeadamente no campo da produção económica. Preocupados com os efeitos mais perniciosos da crise económica, os autarcas têm procurado reconverter e dinamizar as actividades económicas dos respectivos concelhos. Porém, esta viragem qualitativa que se processa na actividade autárquica gera uma situação que poderemos caracterizar como sendo de duplo impasse.

Por um lado, exige que se desbloqueie o processo de descentralização através da transferência para o nível local de maior número de competências e de meios financeiros e da institucionalização das Regiões Administrativas. Por outro lado, avançar com um modelo de organização administrativa do Estado depende do sentido em que se orientar a reestruturação da economia e das formas que a «regulação estatal da crise económica e social», vier a assumir.

No entanto, as medidas adoptadas para solucionar a crise económica têm-se baseado, tendencialmente, «no cerceamento das políticas distributivas e no reforço das políticas repressivas» (Santos, 1984: 27).

Os Municípios, como fornecedores de bens e serviços e a descentralização, em geral, podem ser as principais vítimas desta evolução. É neste ponto que se situa a importância estratégica que o reforço do Poder Local pode assumir na configuração futura da sociedade portuguesa <sup>(12)</sup>.

A descentralização do Estado, ao aprofundar os mecanismos de participação directa dos cidadãos e das comunidades, permitirá que estas possam influir de algum modo na gestão do investimento público, tornando-o socialmente mais rentável, reforçando-se, deste modo, a perspectiva de um modelo de desenvolvimento que alie ao crescimento dos indicadores económicos o aumento da qualidade de vida das populações.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Borja, Jordi (1984), «Persistência, Crisis y Renacimiento de los Poderes Locales», *Pensamiento Iberoamericano*, 5 a, p. 141.  
Braz, Costa (1977), «A Repartição das Atribuições e dos poderes entre os diferentes níveis de Administração Pública», *AR*, 4, p. 9.  
Caetano, Miguel *et al.* (1982), *Regionalização e Poder Local em Portugal*, Lisboa, I.E.D.  
C.I.U.R., (1983), *Respostas às questões respeitantes aos tópicos da 5.ª Conferência da E.C.E./ONU sobre Invesigação Urbana e Regional.*

---

(12) Cf. Silva (1984).

- «Conclusões do II Congresso da A.N.M.P.» (1985), *Cadernos Municipais*, 33, p. 4, ss.
- Faria, Carlos Vieira de (1981), *Novo Fenómeno Urbano: Aglomeração de Setúbal*, Lisboa, Assírio e Alvim.
- Fernandes, José Manuel, «Poder Municipal os trunfos da Província», in *Expresso*, 26-V-84.
- Gaspar, Jorge (1982), «Regionalização: uma perspectiva sócio-geográfica», *Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa*, 1-6, 7-12, 96.
- Gomes, A. Sousa (1984), «Descentralização: Pressuposto da Regionalização», in *Conferência Sobre Regionalização e Desenvolvimento*, Lisboa, I.E.D., p. 25 ss.
- Gonçalves, Fernando (1979), *Plano Director do Município: seu Lugar entre os Planos de Urbanização e os Planos de Ordenamento do Território*, Lisboa, M.H.O.P.T./L.N.E.C.
- Gonçalves, Fernando (1981), *O Município como Suporte da Regionalização em Portugal*, Lisboa, M.H.O.P.T./L.N.E.C.
- Gonçalves, Fernando (1982), *Plano Director do Município; Recentes Vicissitudes da sua Não-Regulamentação*, Lisboa, M.H.O.P.T./L.N.E.C.
- Graham, S. Lawrence (1982), «O Estado Português visto a partir de baixo», *Análise Social*, 72-73-74, p. 959.
- M.A.I. (1980), *Inquérito aos Recursos Humanos da Função Pública, Dados Provisórios*.
- M.A.I. (1984), *Relatório do Desenvolvimento Regional e Administração Autárquica*, 8.
- Magalhães, Ricardo (1984), *Práticas no Domínio do Ordenamento do Território*, Porto, M.H.J./C.C.R.N.
- Marques, Helena Torres (1984), «Regionalização e Finanças Regionais», in *Conferência Sobre Regionalização e Desenvolvimento*, Lisboa, I.E.D., p. 270 ss.
- Mateus, Augusto (1984), «Transição Política, Democratização do Estado e Crise Económica», *Pensamiento Iberoamericano*, 5 b, p. 527.
- Portas, Nuno (1979), «O Poder Local — Que Futuro?», *Cadernos Municipais*, 2, p. 9.
- Santos, Boaventura de Sousa (1984), «A Crise e a Reconstituição do Estado em Portugal (1974-84)», *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 14.
- Silva, Maria dos Anjos Sousa da (1981), «Descentralização e Autonomia Local (Os Conceitos, a História e as Medidas Necessárias)», *Poder Local*, 24, p. 22.
- Silva, Manuela (1984), «Regionalização — Uma Via para um novo Estilo de Desenvolvimento», in *Conferência Sobre Regionalização e Desenvolvimento*, Lisboa, I.E.D., p. 175 ss.