

3.4



Igreja Paroquial de Lousado

3.4 O Poder Local – Epifania no Longo Jogo dos Poderes

A construção do poder local é um exercício democrático que se configura como dinâmico ao longo do tempo histórico, pois tende a renovar-se a cada conjuntura, em face das mudanças que a sociedade enfrenta e os inerentes ajustamentos que o exercício da cidadania aconselha e a opinião pública vai exigindo. No Portugal contemporâneo, o poder local teve um reconhecimento revolucionário no decorrer das transformações políticas e sociais decorrentes das transformações operadas com a revolução de 25 de abril de 1974, que lhe consagraram uma atenção especial através de um articulado específico na Constituição da República, aprovada em 1976. Procedeu-se depois às primeiras eleições autárquicas no quadro da nova matriz constitucional, pela qual se pode inferir que o poder local não deve ser só o poder de uma elite a governar para o povo, mas que se torna importante dar espaço ao povo para ter poder nas suas mãos, abrindo caminho à democracia participativa. Neste eixo, em cujos extremos se posicionam democracia representativa e democracia participativa, se tem vindo a desenrolar experiências, formas diversas de exercer o poder local.

3.4.1

O poder local do tempo presente representa uma das “conquistas revolucionárias” mais identificadoras da contemporaneidade portuguesa. Recreando uma velha afirmação de Teófilo Braga, a propósito das comemorações camonianas de 1880, podemos dizer que todas as celebrações são uma “síntese afetiva”, uma expressão de identificação e de reverência pelos factos em causa e sua relevância. E foi o que aconteceu em Portugal em 2016, um pouco por todo o lado, por altura dos 40 anos das primeiras eleições democráticas para as autarquias locais, realizadas em 12.12.1976, numa linha de empatia para com um ato diferenciador do regime democrático criado como desenvolvimento da institucionalização da democracia a partir da revolução de 25 de abril de 1974.

Com a realização das referidas eleições autárquicas, cumpria-se mais uma, mas essencial, vertente da nova Constituição, aprovada uns meses antes, em 2 de abril de 1976, garantindo, nomeadamente, dois dos seus múltiplos artigos. Em termos gerais, dava-se cumprimento a uma das “tarefas fundamentais do Estado”, segundo o artigo 9.º - b): “Assegurar a participação organizada do povo na resolução dos problemas nacionais, defender a democracia política e fazer respeitar a legalidade democrática”. E garantia-se a “participação política dos cidadãos”, através do artigo 112.º: “A participação direta e ativa dos cidadãos na vida política constitui condição e instrumento fundamental de consolidação do sistema democrático”.

O “sufrágio direto, secreto e periódico” (artigo n.º 116) culminava essa dinâmica da cidadania, passando a constituir “a regra de designação dos titulares dos órgãos coletivos da soberania, das regiões autónomas e do poder local”, garantindo-se como princípios gerais de direito eleitoral

a liberdade de propaganda, a igualdade de oportunidades e de tratamento das diversas candidaturas, a imparcialidade das entidades públicas e a fiscalização das contas eleitorais.

O direito de participação pela via eleitoral consagrava finalmente, sublinhe-se uma vez mais, o sufrágio universal e direto em Portugal, o qual tinha sido exercido antes apenas por duas vezes, em 25 de abril de 1975 para a Assembleia Constituinte e em 25 de abril de 1976 para as legislativas, pois todas as outras eleições anteriores desde a instauração do liberalismo apresentavam soluções eleitorais restritivas (ou por rendimento, ou por analfabetismo, ou por não ser chefe de família ou por ser opositor político ou ainda por ser mulher, com a exceção pontual das eleições de 1918, em pleno Sidonismo).

Estas eleições para as autarquias foram organizadas já pelo primeiro governo constitucional, saído das eleições legislativas de 1976, liderado por Mário Soares, sendo então ministro da Administração Interna o coronel Costa Brás, militar do Movimento das Forças Armadas, que foi uma figura incontornável na organização dos primeiros processos eleitorais da democracia. Concretizava-se, assim, o articulado da Constituição sobre o Poder Local (Título VIII, artigos 237 a 263), que, note-se, fora a parte mais consensual e pacífica na disputada discussão constitucional que ocorreu em 1975-1976 na Assembleia Constituinte, pelo qual se estabelecia, nomeadamente:

Artigo 237.º

- 1. A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.**
- 2. As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.**

Artigo 238.º - 1. No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas. (...)

Artigo 240.º - 1. As autarquias locais têm património e finanças próprios (...)

Artigo 241.º

- 1. A organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão colegial executivo perante ela responsável.**
- 2. A assembleia será eleita por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos residentes, segundo o sistema da representação proporcional.**

Artigo 245.º

- 1. Os órgãos representativos da freguesia são a assembleia de freguesia e a junta de freguesia.**

Artigo 246.º

2. Podem apresentar candidaturas para as eleições dos órgãos das freguesias, além dos partidos políticos, outros grupos de cidadãos eleitores, nos termos estabelecidos por lei. (...)

Artigo 249.º - Os concelhos existentes são os municípios previstos na Constituição, podendo a lei criar outros ou extinguir os que forem manifestamente inviáveis.

Artigo 250.º - Os órgãos representativos do município são a assembleia municipal, a câmara municipal e o conselho municipal.

Artigo 251.º - A assembleia municipal é constituída pelos presidentes das juntas de freguesia e por membros, em número não inferior ao daqueles, eleitos pelo colégio eleitoral do município.

Artigo 252.º A câmara municipal é o órgão executivo colegial do município, eleito pelos cidadãos eleitores residentes na sua área, tendo por presidente o primeiro candidato da lista mais votada.

Artigo 255.º Os municípios participam, por direito próprio e nos termos definidos pela lei, nas receitas provenientes dos impostos diretos.

O articulado constitucional sobre o poder local desenvolveu-se entre a inovação (apostando em novos processos e pretendendo a “região”, que não chegou a concretizar-se) e a continuidade (apostando mais na persistência das estruturas administrativas e suas designações). Mas o que mudava então, de tão relevante, com esse novo articulado? Em que medida as eleições para as autarquias davam vida aos municípios e freguesias que afinal já existiam há tanto tempo? Um breve, necessariamente muito breve, relance histórico pode ajudar-nos a compreender o que estava em causa e que os 40 anos de vida democrática podem diluir na memória dos mais velhos e nem sequer aflorar nos mais novos, dada a naturalidade que a vida democrática já assumiu entre nós, parecendo ter surgido desde sempre, com a natureza. Mas não foi sempre assim! E o que está verdadeiramente em causa é o conceito de autarquia, isto é, de autogoverno, termo que, embora presente na Constituição de 1933, só em 1976 ganhou forma e substância, embora como objetivo ainda em construção.

3.4.2

Na nossa cultura, temos sobre o município uma certa mitologia, de sobrevalorização da consagração das liberdades dos povos organizados em concelhos desde os tempos medievais.

São várias as teses: da influência romana defendida por Herculano a projetos de povoamento e organização do território em plena reconquista defendida por outros autores, cujas cartas de direito e deveres tinham expressão nos forais. Numa altura em que se tem vindo a celebrar também os 500 anos dos forais novos, importa sublinhar como estes, para além de um quadro de direitos e deveres, representam também o apelo dos vizinhos a um poder central distante (o rei) para que este os liberte do controlo dos senhores locais, que funcionavam como pequenos reis absolutos: pagava-se, pois, aceitando impostos, para fugir às dominações locais e se construir localmente um tipo de poder mais democrático, ainda que, com o decorrer no tempo, as rotinas e inércias, surgissem através desse novo poder municipal novos tiranetes, de cujas câmaras se apropriavam, exercendo a coerção em vez do consenso, como mostra António Manuel Hespanha na sua obra referencial - *As vésperas do Leviathan*. O ordenamento dos poderes periféricos e da divisão territorial ainda foi objeto de preocupação nos finais do Antigo Regime, nomeadamente através da legislação de 1790 e 1792 que estabelecia propósitos de “correição das comarcas”, mas desse trabalho apenas nos chegaram alguns relatórios elaborados para o cadastro do Reino.

Numa nova etapa, que nos remete já para o século XIX, em que medida o liberalismo monárquico representou um passo em frente, eliminando tanto o senhorialismo como os forais? Desde logo, através da Constituição de 1822, e mais duradouramente da Carta Constitucional, passávamos a ter um mais amplo “foral”, extensivo desta vez a todo o país, com mais largas e atualizadas garantias, estendendo a todo o território a matriz liberal e eliminando as idiossincrasias locais.

Entretanto, as Cortes, reunidas a 15 de maio de 1823, partiram para a discussão das leis que deviam corporizar o novo espírito constitucional e aplicar a Constituição, nomeadamente a de uma Lei para a divisão do território. Essa discussão iniciou-se no dia seguinte, com base num projeto prévio da comissão encarregada desta área (n.º 173) e na apresentação de uma proposta de decreto que estabelecia a divisão do território em províncias, julgados e concelhos, de forma a fazer coincidir territorialmente as divisões administrativa e judicial e os círculos eleitorais, para corrigir os grandes desequilíbrios existentes aos mais diversos níveis. Mas a proposta divisionária apresentada ficava-se pela divisão dos julgados, face à grande irregularidade apresentada pelos concelhos que apresentava, importando registar o próprio texto da comissão:

A Comissão encontrou os concelhos na mais considerável desigualdade de superfície; uns, como são quase todos os Coutos e Honras, muito pequenos; outros pelo contrário muito grandes; e quase todos com uma configuração sumamente irregular e monstruosa; chegando a haver vilas e lugares, dos quais umas ruas pertencem a um concelho, e outras a outro. A base que convinha adotar era fazer os distritos das câmaras muito maiores do que

atualmente são pela maior parte e o mais arredondado que fosse possível. Duas grandes razões havia para se tomar esta medida: a primeira é que havendo maior número de indivíduos no concelho, por mais pessoas se repartem os seus encargos e despesas, e menos pesadas ficam a cada um dos indivíduos; a segunda é porque podendo fazer-se a escolha para o governo municipal em um círculo mais dilatado, maior probabilidade há de que ela recaia em pessoas dignas. Contudo era absolutamente impossível que a nova divisão dos concelhos se fizesse desde já de um modo exato e regular, por falta de conhecimentos e informações de facto, que só se poderão obter depois da criação dos administradores gerais. Em consequência a comissão considerou os concelhos atuais como unidades, para da reunião de certo número deles formar o distrito de um juiz letrado e só se afastou desta regra, quando a topografia dos concelhos lhe era muita conhecida, e a desmembração de algumas das suas freguesias absolutamente necessária para arredondamento dos mencionados distritos. Há outro muito poderoso motivo para se deferir a nova formação dos concelhos, e é para se fazer ao mesmo tempo, e em combinação à das freguesias, de maneira que uma freguesia não fique repartida por dois ou três concelhos, como atualmente está sucedendo em muitos casos. Diário da Câmara dos Deputados, 16.5.1823, p. 8.

O trabalho das Cortes ficaria no início, dada a ordem de dissolução das mesmas por D. João VI, no quadro da rebelião absolutista da Abrilada, prometendo o rei uma nova constituição que nunca chegou a aparecer. Toda a legislação das Cortes foi então anulada, com a exceção do Banco de Lisboa. Com a morte de D. João IV, viria a Carta Constitucional, em 1826, convocando-se Cortes, que seriam efêmeras, pois foram interrompidas pelo golpe miguelista de 1828, de retorno ao absolutismo, ainda que essas Cortes, no curto espaço de tempo em que funcionaram, tenham de novo discutido a reforma administrativa.

A questão viria a resolver-se com a vitória dos liberais na guerra civil, a partir do decreto n.º 23, de 16 de maio de 1832, da responsabilidade de Mouzinho da Silveira, ainda no governo dos Açores, que estabelecia uma nova organização administrativa, dividindo o Reino em províncias, comarcas e concelhos, abolindo “todas as outras divisões territoriais de qualquer natureza e denominação que sejam, e não obstante quaisquer privilégios dos mais altos donatários”, ou seja, os coutos e honras que ainda persistiam. As diferentes circunscrições que integravam a comarca passaram a ser designadas de concelhos, o que aconteceu a coutos, honras, vilas e cidades, ampliando-se deste modo o desequilíbrio territorial e demográfico já existente nos concelhos, embora se promettesse que se iria melhorando o mapa da divisão. Como arma de guerra, o modelo administrativo adotado era o napoleónico, ou seja, privilegiava a existência de um magistrado de delegação régia em cada uma das unidades territoriais, cada um dos quais teria a seu lado “uma junta de cidadãos da confiança dos povos e por eles eleitos para promover os seus interesses”. O poder efetivo, ao nível executivo, era desses magistrados,

como representantes do poder central, ficando os corpos eleitos apenas com poderes deliberativos a nível local. Sendo o liberalismo inicial representado por uma minoria ativa, fundamentalmente de expressão urbana, liberalismo só consagrado através da guerra civil, em que 7000 homens (muitos dos quais mercenários) vindos dos Açores e encurralados durante um ano no Cerco do Porto, superaram um exército de mais de 20 mil homens distribuídos no terreno e com apoio logístico dos grandes do Reino e da Igreja, esse liberalismo não se atreveu naturalmente a consagrar amplos poderes aos representantes das populações locais, sob pena de perder a guerra. O decreto de Mouzinho seria alterado depois da vitória, mas a sua matriz manteve-se, no essencial, embora com contestações persistentes ao longo do tempo, com algumas personalidades (ex: Almeida Garrett) ou correntes (ex: republicanos) a contestarem o modelo, sugerindo soluções mais democráticas, a favor da atribuição do poder aos eleitos locais.

Assim, em 25 de abril de 1835, a Rainha sancionava um decreto das Cortes que estabelecia a divisão do País em 17 distritos e estes em concelhos, concedendo que o administrador do concelho fosse escolhido pelo governo a partir de lista tríplice ou quádrupla (conforme) indicada através de eleições em paralelo com as da Câmara. Essa Lei permitia ao governo proceder à reforma administrativa, o que se verificou com o decreto de 18 de julho de 1835, que passou a integrar as freguesias como unidades administrativas que compunham o concelho. Mantinham-se os magistrados administrativos, agora designados de governador civil (ao lado da junta geral do distrito), administrador do concelho (na câmara municipal) e comissário de paróquia (na junta de paróquia, que seria eleita). E listava-se o quadro dos 799 concelhos que persistiam a integrar os 17 distritos do Continente.

Os ajustamentos sucedem-se posteriormente no quadro das várias reformas administrativas, às vezes com diferenças de nomenclatura nos magistrados. Na reforma da responsabilidade de Passos Manuel, em 31 de dezembro de 1836, o governador civil passava a administrador geral, o comissário de paróquia a regedor. No relatório prévio, Passos Manuel, embora considerando a implementação do sistema administrativo como um dos “maiores serviços” prestados ao País pela legislação de 1832, apontava a hostilidade aos magistrados de inspiração francesa, que colidiam com “uma Nação ciosa das suas liberdades municipais”, que via mal a “faculdade ilimitada concedida à Coroa para escolher os seus agentes administrativos”, situação que considerava levemente corrigida em 1835. Por isso propunha uma nova codificação do sistema, procurando consolidá-lo, nomeadamente pela supressão e integração de múltiplos concelhos (ficaram reduzidos a cerca de um terço), num trabalho que foi elaborado por uma comissão constituída por três elementos, a que presidia José da Silva Passos. O eixo fundamental era o princípio eletivo para todos os cargos, mesmos os magistrados seriam escolhidos a partir de lista tríplice, teriam funções de representação local e não de representação do poder central. Este princípio eletivo será um argumento que vai servir para definir a clivagem esquerda /

direita ao longo da monarquia constitucional, com as posições mais conservadoras, que prevaleceram, a optarem por nomeação direta dos magistrados pelo poder central, enquanto a esquerda preferia a eleição de base e, portanto, a representação local. Passos Manuel esteve cerca de 10 meses no poder e, apesar da nova Constituição de 1838, de inspiração vintista, as forças conservadoras foram ganhando terreno até restaurarem a Carta Constitucional, em janeiro de 1842, com Costa Cabral e, logo depois, um novo código administrativo que seguia as posições napoleónicas de nomeação/imposição, retomando mesmo as anteriores designações dos magistrados administrativos como forma de anular as propostas administrativas do setembrismo, nomeadamente as que apontavam para a laicização dos serviços públicos, como era a criação do registo civil, incluída no código de 1836. E, tendo sido criado o poder civil nas paróquias ou freguesias, experimentado pela primeira vez no governo dos Açores (em 1830 - 32, durante a guerra civil), não se conseguiu consolidá-lo, pois, a partir do código civil de 1842 consagrou-se o pároco como o presidente nato da junta da paróquia, com o líder religioso local a assumir assim funções administrativas, ao mesmo tempo que se lhe institucionalizava um regime remuneratório, a cômgrua, imposto então obrigatório. A junta de paróquia acabou mais por se assemelhar em termos de poder à antiga confraria do subsino, tendo como polo de atração a fábrica da Igreja, em que esta se confirmou como o centro da paróquia. Mesmo a designação de freguesia nos primeiros registos liberais não prevaleceu perante a referência mais tradicional de paróquia.

Entretanto, várias outras engenharias administrativas surgiram, com diferentes perspectivas de reforma, umas mais democráticas e/ou com alterações de fundo (1867, que não chegou a vingar; 1876, o código mais democrático de Rodrigues Sampaio), outras mais autoritárias, estas já no declinar da monarquia, como instrumentos de salvação do regime (1886, 1892, 1896). Em todas prevaleceu, porém, a utilização do conceito de concelho como o elemento central da divisão administrativa, como herança romântica do passado, difundindo-se, ao lado, uma corrente municipalista favorável à dinamização e reorganização de novos municípios. Mas, neste quadro, as câmaras eleitas tinham essencialmente poderes deliberativos, ficando os poderes executivos e de fiscalização com a ordem legal atribuídos aos magistrados nomeados pelo governo - o administrador do concelho, como na paróquia o regedor e no distrito o governador civil. Assim, o olho vigilante do poder central, ou, se quisermos, a extensão do seu longo braço, estava em todos os órgãos dos considerados poderes periféricos: por cada poder eleito, um poder nomeado pelo governo central, através da cadeia hierárquica, que o subalternizava.

Não podemos aqui escarpelizar as pequenas diferenças derivadas dos sucessivos códigos administrativos da monarquia. Muitos dos influentes de antes adaptaram-se com facilidade aos novos tempos liberais, continuando a garantir influência, tanto mais que os cargos não eram remunerados e eram considerados um cargo pesado de que os mais pobres fugiam ou só os

assumiam formalmente. De resto, o recenseamento eleitoral de base censitária, centrado sobre o rendimento e distinguindo inicialmente entre eleitores e elegíveis, encarregava-se de eliminar as franjas dos mais pobres, reduzindo o recenseamento a uma pequena parte da população que a maioria dos estudos revela andar apenas nos 10% da população.

Pelo caminho ficavam propostas mais ousadas, que importa registar, como as que meditaram mais profundamente e imaginaram um novo município para o Século XIX, como foi o caso de Henriques Nogueira, que, por 1850, idealizou o novo município como motor do desenvolvimento, com amplas atribuições, fazenda municipal e espaço suficiente, propondo reduzir os municípios em Portugal apenas ao número de 100, mas as suas propostas de reforma não tiveram eco, a não ser em textos e intervenções de alguns utopistas. Reformas mais atrevidas como a de 1867, prevendo paróquias civis com mínimos de 5000 habitantes e uma redução substancial de concelhos, assegurando receitas através de um imposto de consumo, ficaram pelo caminho e levaram à queda do governo dito da Fusão (pela revolta da janeirinha, 1.1.1868).

É sabido que os republicanos e alguns monárquicos radicais (como Almeida Garrett) fizeram muito da sua luta contra o modelo administrativo liberal, de inspiração napoleónica, demonizando os magistrados nomeados pelo governo para os poderes locais, caso dos governadores civis e, sobretudo, administradores do concelho, que queriam eliminar, apelando para a descentralização. Isto prometeram os republicanos no seu manifesto de 11.1.1891, com que, durante vinte anos, acenaram na sua propaganda. Mas, uma vez no poder, a partir de 1910, também não o conseguiram ultrapassar pelas mesmas razões dos liberais, ou seja, por receio de perder o regime ao entregarem os poderes locais ao conservadorismo e monarquismo da província, apesar dessa propaganda à descentralização, em tempos de oposição, e posteriormente das tentativas para inscrever essas fórmulas num novo código administrativo que nunca chegou a ver a luz do dia (e por isso conhecido como o “desejado”), como foi o caso dos combates parlamentares travados por alguns deputados, com relevo para Jacinto Nunes. Deixaram-nos apenas a junta de paróquia secularizada, excluindo o pároco da sua composição (pela via da Lei da Separação do Estado das Igrejas), e batizando-a, desde 1915, finalmente como junta de freguesia.

Por sua vez, o Estado Novo, que acabou efetivamente apenas com os administradores do concelho, satisfazendo velhas aspirações republicanas, através do código administrativo de 1936, num golpe de cinismo, atribuía ao governo a nomeação do presidente da câmara e eliminava as eleições municipais, mantendo apenas as das juntas de freguesia (eleitas pelos chefes de família), mas com a prevalência do partido único: as vereações seriam compostas pelos representantes indicados pelas corporações. Ou seja, na verdade, o que desapareceu foi a câmara eleita, enquanto o designado presidente da câmara assumia as funções do antigo administrador

do concelho, nomeadamente nas funções de informação e controlo político, como elo na cadeia do poder central. A democracia, baseada no poder eletivo, desaparecia de todo no horizonte municipal!

Podemos, então, perceber a relevância das transformações políticas institucionalizadas com a Constituição de 1976 e a revolução operada no poder local, concretizada com as eleições locais. As eleições de 1976 para as autarquias locais eram uma sequência lógica de vitórias revolucionárias, que vieram sobressaltar a monotonia da vida local que se estendera durante 48 anos, colocando-se então um fim ao regime autoritário do Estado Novo, mas era também uma revolução num tempo muito mais longo: na verdade, nunca se verificou um poder local democrático em Portugal, a não ser que se sobrevalorizem as eleições de grupos elitistas nos concelhos medievais e modernos.

3.4.3

Das eleições de 1976 resultaram, pois, os primeiros autarcas do novo regime, ultrapassando-se a fase de transição das comissões administrativas provisórias, posteriores ao 25 de abril. Mas teriam de decorrer ainda dois anos, após a revolução, com vicissitudes várias, para que os novos modos de fazer política e o direito de participação ficassem assegurados. Como se desenrolou então o processo de democratização no poder local?

No que se refere ao poder municipal, as medidas revolucionárias surgiram já na vigência do Primeiro Governo Provisório, com a publicação do Decreto n.º 236/74, de 3 de junho. Através deste decreto, atribuía-se ao novo ministro da Administração Interna (então Joaquim Jorge Magalhães Mota) competência para dissolver os corpos administrativos e nomear em sua substituição comissões administrativas, que seriam compostas por personalidades independentes ou pertencentes a grupos e correntes que se identificassem com o Programa do Movimento das Forças Armadas, devendo o ministro (ou o governador civil, por delegação) ouvir os agrupamentos e personalidades existentes em cada concelho para esse efeito. O ministro podia delegar nos governadores civis, entretanto nomeados, essa competência. As comissões administrativas serviriam até à definição de novas disposições legais previstas no Programa do MFA para a reorganização dos corpos administrativos. Entretanto, presidentes e vice-presidentes que não fossem reconfirmados no prazo de quinze dias ficavam tacitamente exonerados, sendo substituídos pelo vereador mais velho até à nomeação da comissão administrativa. Consideravam-se ainda sancionadas todas as dissoluções de corpos administrativos anteriormente realizadas e as correspondentes nomeações de comissões administrativas verificadas em alguns municípios pelo delegado da Junta de Salvação Nacional junto do Ministério da Administração Interna em função das pressões e mobilizações populares locais.

Com a aprovação da nova Constituição a 2 de abril de 1976, Portugal passou a ter o quadro da vida democrática claramente definido, estipulando-se que “o poder político pertence ao povo” (artigo n.º 111), e demais articulado já referido.

Com pequenos ajustamentos essencialmente ao nível das atribuições de cada órgão, o quadro estabelecido em 1976 continua a vigorar, marcando a organização do poder local no Portugal democrático. Neste contexto, sublinhe-se a regularidade das eleições autárquicas, que se têm realizado inicialmente de três em três anos, depois de quatro em quatro – 1976, 1979, 1982, 1985, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009, 2013, 2017 – contribuindo para criar e consolidar uma significativa cultura de participação política, bem como para sedimentar o processo de democratização do país e afirmar a vontade popular. Às eleições podem concorrer listas patrocinadas por partidos, coligações de partidos ou por grupos de cidadãos eleitores, visando o sufrágio para os três órgãos - Câmara Municipal, Assembleia Municipal e Assembleia de Freguesia - sendo os mandatos repartidos pelo método de Hondt.

Com base nos novos princípios constitucionais, a Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, veio definir as atribuições das autarquias e competências dos respetivos órgãos, assim como a sua composição, número de elementos a eleger, regras eleitorais e outras normas afins ao funcionamento.

Entretanto, depois de equacionada a construção do modelo democrático do poder local, a atribuição de meios financeiros para a concretização das atribuições conferidas foi mais lenta, dada a sua escassez e os usos alternativos, mas também pelo efeito de uma longa tradição de não reconhecimento desse poder, visto durante décadas como mero prolongamento do poder central. São ainda conhecidas as dificuldades orçamentais de Portugal no pós-revolução, que levaram mesmo a pedidos de intervenção ao Fundo Monetário Internacional, explicando e legitimando a escassa dotação de meios financeiros às autarquias. Salientemos, contudo, ainda que de forma breve, esse processo de transferência e de aquisição de meios, nos seus delineamentos mais gerais, que inclui o reconhecimento progressivo do poder local, centrado essencialmente no município, e do seu efeito junto das populações.

Assim, o Decreto-Lei 416/76, de 27 de maio, aprovava um plano de obras municipais (viação rural, saneamento básico, equipamento e salubridade urbana), invocando “a necessidade de distribuir verbas destinadas à comparticipação de obras de melhoramentos a realizar pelas autarquias locais, segundo programa que contemplasse as necessidades sociais mais urgentes de cada região. Pretendeu-se, assim, superar os processos de atuação característicos do regime fascista: a distribuição arbitrária das verbas, pela Administração Pública, à margem de um plano e da participação das populações” (Decreto-Lei 416/76).

Quase três anos depois, surgia finalmente a primeira Lei de Finanças Locais, que veio permitir às Câmaras saber antecipadamente as suas receitas e as regras para o seu uso. Assim, a Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, reconhecendo a autonomia financeira das autarquias, estabelecia os tipos de receitas próprias e a participação dos municípios nas receitas fiscais (a totalidade de alguns impostos – contribuição predial, impostos sobre veículos, serviços de incêndio e de turismo; a participação no produto global de outros impostos), bem como em receitas inscritas no Orçamento Geral do Estado como fundo de equilíbrio financeiro. A Lei estabelecia critérios para a repartição nas participações (mínimo de 18%), bem como outras normas sobre derramas, taxas, multas, empréstimos, elaboração de orçamentos. Foi um texto marcante na medida em que definiu o padrão de autonomia, mas também o da responsabilidade administrativa, impondo planos, orçamentos, apresentação de contas, com julgamento e apreciação das contas anuais pelo Tribunal de Contas e tutela inspetiva pela Inspeção Geral de Finanças.

Entretanto, o Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março, procede à revisão da Lei anterior de Finanças Locais no sentido de permitir aos municípios mais receitas através de novos impostos e taxas (em especial, as taxas de urbanização), libertando o Estado Central da participação das autarquias em 18% nas receitas globais, passando estas participações a serem ponderadas anualmente no Orçamento de Estado. Estabelece também novos critérios das transferências para as freguesias. Note-se que o decreto publica toda a lei em vigor, ou seja, o texto da Lei anterior com as alterações entretanto consideradas. Por exemplo, o recurso às derramas, no máximo de 10% sobre algumas das contribuições, passa a ser realizado com a invocação deste diploma.

Em 1985, Portugal assinava o Tratado de Adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE), numa cerimónia que decorreu a 12 de junho em Lisboa, no mosteiro dos Jerónimos, culminando o processo iniciado com a formulação do pedido de adesão em 28 de março 1977 e a assinatura do acordo de pré-adesão a 3 de dezembro de 1980. Pelas normas do Tratado, Portugal passava a integrar a Comunidade (posteriormente designada de União Europeia) a 1 de janeiro de 1986. Dado o desnível de desenvolvimento de Portugal em relação à economia europeia, segue-se um período transitório, com Portugal a receber fundos estruturais para promover a modernização e proceder a reformas consideradas necessárias, incluindo a gradual normalização legislativa em vários domínios aos modelos comunitários. A valorização do poder local nos países europeus reforçaria o reconhecimento que a Constituição Portuguesa de 1976 já consagrava. E a evidenciação do poder local e suas realizações é historicamente indissociável do fluxo de fundos europeus, dos modelos de gestão adotados para aplicação desses fundos e da capacidade dos municípios para formularem projetos e alcançarem as verbas adequadas.

Cerca de dois anos depois, surgia nova Lei de Finanças Locais, Lei n.º 1/87, de 6 de janeiro, que

alargava a participação dos municípios nas receitas de vários impostos, incluindo o IVA então criado (participação estimada em 37,5% da receita bruta), estabelece princípios de cooperação técnica e financeira entre o Governo e autarquias locais no domínio do desenvolvimento regional e local (a definir por decreto-Lei), prevendo programas integrados e contratos-programa, programas de desenvolvimento definidos pelo regulamento das Comunidades Europeias, bem como contratos de reequilíbrio financeiro. Entre outras medidas normativas, impõe a aplicação do Plano Oficial de Contabilidade na contabilidade autárquica.

Deve sublinhar-se, entretanto, a publicação, através do Decreto do Presidente da República n.º 58/90, de 23 de outubro, da Carta Europeia de Autonomia Local, aprovada, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, em 13 de julho de 1990. A Carta tinha sido aprovada a 15 de outubro de 1985, em Estrasburgo, pelos membros do Conselho da Europa, e configura-se como a matriz da conceção europeia sobre o poder local. Nos termos introdutórios da Carta, os estados membros reconhecem, nomeadamente, as coletividades locais como um dos principais fundamentos de todo o regime democrático, bem como o direito dos cidadãos a participarem na gestão dos negócios públicos como um dos princípios democráticos dos estados membros e que é ao nível local que esse direito se exerce de forma mais direta. Mostram-se convencidos de que a existência das coletividades locais investidas de responsabilidades de administração permite uma administração mais eficaz e próxima do cidadão. E afirmam-se conscientes de que a defesa e o reforço da autonomia local nos diferentes países representam uma contribuição importante para a construção de uma Europa fundada nos princípios da democracia e da descentralização do poder, desde que sustentada na existência de coletividades locais dotadas de órgãos de decisão democraticamente constituídos e beneficiando de larga autonomia quanto às competências, modalidades de exercício e dos meios necessários para cumprirem a sua missão (ver texto da Carta, em caixa). A ratificação desta Carta, que tem o estatuto de um Tratado Europeu, veio consagrar e dignificar internamente o papel das autarquias locais na construção da Comunidade Europeia, contribuindo para a interiorização do seu campo concetual pelos agentes políticos e pelas populações em geral, que a legislação vai, em grande medida, refletir.

Conselho da Europa
Carta Europeia de Autonomia Local

Preâmbulo

Os Estados membros do Conselho da Europa, signatários da presente Carta:

Considerando que a finalidade do Conselho da Europa é a de alcançar uma união mais estreita entre os seus membros a fim de salvaguardar e de promover os ideais e os princípios que são seu património comum;

Considerando que um dos meios pelos quais esta finalidade será alcançada é através da conclusão de acordos no domínio administrativo;

Considerando que as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático;

Considerando que o direito dos cidadãos de participar na gestão dos assuntos públicos faz parte dos princípios democráticos comuns a todos os Estados membros do Conselho da Europa;

Convencidos de que é ao nível local que este direito pode ser mais diretamente exercido;

Convencidos de que a existência de autarquias locais investidas de responsabilidades efetivas permite uma administração simultaneamente eficaz e próxima do cidadão;

Conscientes do facto de que a defesa e o reforço da autonomia local nos diferentes países da Europa representam uma contribuição importante para a construção de uma Europa baseada nos princípios da democracia e da descentralização do poder;

Considerando que o exposto supõe a existência de autarquias locais dotadas de órgãos de decisão constituídos democraticamente e beneficiando de uma ampla autonomia quanto às competências, às modalidades do seu exercício e aos meios necessários ao cumprimento da sua missão; acordaram no que se segue:

Artigo 1.º

As Partes comprometem-se a considerar-se vinculadas pelos artigos seguintes, nos termos prescritos pelo artigo 12.º da presente Carta.

PARTE I

Artigo 2.º

Fundamento constitucional e legal da autonomia local

O princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição.

Artigo 3.º

Conceito de autonomia local

1. Entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das

respetivas populações uma parte importante dos assuntos públicos.

2. O direito referido no número anterior é exercido por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, direto e universal, podendo dispor de órgãos executivos que respondem perante eles. Esta disposição não prejudica o recurso às assembleias de cidadãos, ao referendo ou a qualquer outra forma de participação direta dos cidadãos permitida por lei.

Artigo 4.º

Âmbito da autonomia local

1. As atribuições fundamentais das autarquias locais são fixadas pela Constituição ou por lei. Contudo, esta disposição não impede a atribuição às autarquias locais, nos termos da lei, de competências para fins específicos.
2. Dentro dos limites da lei, as autarquias locais têm completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída da sua competência ou atribuída a uma outra autoridade.
3. Regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia.
4. As atribuições confiadas às autarquias locais devem ser normalmente plenas e exclusivas, não podendo ser postas em causa ou limitadas por qualquer autoridade central ou regional, a não ser nos termos da lei.
5. Em caso de delegação de poderes por uma autoridade central ou regional, as autarquias locais devem gozar, na medida do possível, de liberdade para adaptar o seu exercício às condições locais.
6. As autarquias locais devem ser consultadas, na medida do possível, em tempo útil e de modo adequado, durante o processo de planificação e decisão relativamente a todas as questões que diretamente lhes interessem.

Artigo 5.º

Proteção dos limites territoriais das autarquias locais

As autarquias locais interessadas devem ser consultadas previamente relativamente a qualquer alteração dos limites territoriais locais, eventualmente por via de referendo, nos casos em que a lei o permita.

Artigo 6.º

Adequação das estruturas e meios administrativos às funções das autarquias locais

1. Sem prejuízo de disposições gerais estabelecidas por lei, as autarquias locais devem poder definir as estruturas administrativas internas de que entendam dotar-se, tendo em vista adaptá-las às suas necessidades específicas, a fim de permitir uma gestão eficaz.
2. O estatuto do pessoal autárquico deve permitir um recrutamento de qualidade baseado em princípios de mérito e de competência. Para este efeito, o estatuto deve fixar as condições adequadas de formação, de remuneração e de perspectivas de carreira.

Artigo 7.º

Condições de exercício das responsabilidades ao nível local

1. O estatuto dos representantes eleitos localmente deve assegurar o livre exercício do seu mandato.
2. O estatuto deve permitir uma compensação financeira adequada das despesas efetuadas no exercício do mandato, bem como, se for caso disso, uma compensação pelo trabalho executado e ainda a correspondente proteção social.
3. As funções e atividades incompatíveis com o mandato do representante eleito localmente não podem ser estabelecidas senão por lei ou por princípios jurídicos fundamentais.

Artigo 8.º

Tutela administrativa dos atos das autarquias locais

1. Só pode ser exercida qualquer tutela administrativa sobre as autarquias locais segundo as formas e nos casos previstos pela Constituição ou pela lei.
2. A tutela administrativa dos atos das autarquias locais só deve normalmente visar que seja assegurado o respeito pela legalidade e pelos princípios constitucionais. Pode, contudo, compreender um juízo de oportunidade exercido por autoridades de grau superior relativamente a atribuições cuja execução seja delegada nas autarquias locais.
3. A tutela administrativa das autarquias locais deve ser exercida de acordo com um princípio de proporcionalidade entre o âmbito da intervenção da autoridade tutelar e a importância dos interesses que pretende prosseguir.

Artigo 9.º

Recursos financeiros das autarquias locais

1. As autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições.
2. Os recursos financeiros das autarquias locais devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou por lei.
3. Pelo menos uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve provir de rendimentos e de impostos locais, tendo estas o poder de fixar a taxa dentro dos limites da lei.
4. Os sistemas financeiros nos quais se baseiam os recursos de que dispõem as autarquias locais devem ser de natureza suficientemente diversificada e evolutiva de modo a permitir-lhes seguir, tanto quanto possível na prática, a evolução real dos custos do exercício das suas atribuições.
5. A proteção das autarquias locais financeiramente mais fracas exige a implementação de processos de perequação financeira ou de medidas equivalentes destinadas a corrigir os efeitos da repartição desigual das fontes potenciais de financiamento, bem como dos encargos que lhes incumbem. Tais processos ou medidas não devem reduzir a liberdade de opção das autarquias locais no seu próprio domínio de responsabilidade.
6. As autarquias locais devem ser consultadas, de maneira adequada, sobre as modalidades de atribuição dos recursos que lhes são redistribuídos.
7. Na medida do possível os subsídios concedidos às autarquias locais não devem ser destinados ao financiamento de projetos específicos. A concessão de subsídios não deve prejudicar a liberdade fundamental da política das autarquias locais no seu próprio domínio de atribuições.
8. A fim de financiar as suas próprias despesas de investimento as autarquias locais devem ter acesso, nos termos da lei, ao mercado nacional de capitais.

Artigo 10.º

Direito de associação das autarquias locais

1. As autarquias locais têm o direito, no exercício das suas atribuições, de cooperar e, nos termos da lei, de se associar com outras autarquias locais para a realização de tarefas de interesse comum.
2. Devem ser reconhecidos em cada Estado o direito das autarquias locais de aderir a uma associação para proteção e promoção dos seus interesses comuns e o direito de aderir a uma associação internacional de autarquias locais.
3. As autarquias locais podem, nas condições eventualmente previstas por lei, cooperar com

as autarquias de outros Estados.

Artigo 11.º

Proteção legal da autarquia local

As autarquias locais devem ter o direito de recorrer judicialmente, a fim de assegurar o livre exercício das suas atribuições e o respeito pelos princípios de autonomia local que estão consagrados na Constituição ou na legislação interna.

PARTE II

Disposições Diversas

Artigo 12.º

Compromissos

1. Todas as Partes se comprometem a considerar-se vinculadas por, pelo menos, 20 disposições da parte I da Carta, das quais, pelo menos, 10 são escolhidas de entre as seguintes:

Artigo 2.º;

Artigo 3.º, n.ºs 1 e 2;

Artigo 4.º, n.ºs 1, 2 e 4;

Artigo 5.º;

Artigo 7.º, n.º 1;

Artigo 8.º, n.º 2;

Artigo 9.º, n.ºs 1, 2 e 3;

Artigo 10.º, n.º 1;

Artigo 11.º

2. Cada Estado contratante, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação, notificará o Secretário-Geral do Conselho da Europa das disposições escolhidas, nos termos do n.º 1 do presente artigo.

3. Cada Parte pode ulteriormente, em qualquer momento, notificar o Secretário- -Geral em como se considera vinculada por qualquer outra disposição da presente Carta que ainda não tenha aceite, nos termos das disposições do n.º 1 do presente artigo. Estes compromissos ulteriores serão considerados parte integrante da ratificação, aceitação ou aprovação da Parte notificante e terão os mesmos efeitos a partir do primeiro dia do mês seguinte ao decurso do prazo de três meses após a data da recepção da notificação pelo Secretário-Geral.

Artigo 13.º

Autarquias às quais se aplica a Carta

Os princípios de autonomia local contidos na presente Carta aplicam-se, a todas as categorias de autarquias locais existentes no território da Parte. Contudo, cada Parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação, de aceitação ou de aprovação, designar as categorias de autarquias locais ou regionais que entenda limitar ou excluir do campo de aplicação da presente Carta. Cada Parte pode igualmente incluir subsequentemente outras categorias de autarquias locais ou regionais no campo de aplicação da Carta por meio de notificação ao Secretário-Geral do Conselho da Europa.

Artigo 14.º

Comunicação de informações

Cada Parte transmitirá ao Secretário-Geral do Conselho da Europa qualquer informação adequada relativa às disposições legislativas e outras medidas que tenha tomado com o objetivo de se conformar às disposições da presente Carta.

PARTE III

Artigo 15.º

Assinatura, ratificação, entrada em vigor

1. A presente Carta está aberta à assinatura dos Estados membros do Conselho da Europa. Será submetida a ratificação, aceitação ou aprovação. Os instrumentos de ratificação, aceitação ou aprovação serão depositados junto do Secretário-Geral do Conselho da Europa.
2. A presente Carta entrará em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao decurso do prazo de três meses após a data em que quatro Estados membros do Conselho da Europa tenham expressado o seu consentimento em estar vinculados pela Carta, nos termos do número anterior.
3. Em relação aos outros Estados que exprimam posteriormente o seu consentimento em ficar vinculados pela Carta, esta entrará em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao decurso do prazo de três meses após a data do depósito do instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação.

Artigo 16.º

Cláusula territorial

1. Cada Estado pode, no momento da assinatura ou do depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, designar o ou os territórios aos quais será aplicável a presente Carta.
2. Cada Estado pode subsequentemente, em qualquer altura, através de declaração dirigida ao Secretário-Geral do Conselho da Europa, alargar a aplicação da presente Carta a qualquer outro território designado na declaração. A Carta entrará em vigor relativamente a este território

território no primeiro dia do mês seguinte ao decurso do prazo de três meses após a data da receção da declaração pelo Secretário-Geral.

3. Qualquer declaração feita nos termos dos dois números anteriores pode ser retirada, relativamente a qualquer território designado nesta declaração, por meio de notificação dirigida ao Secretário-Geral. A retirada entrará em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao decurso do prazo de seis meses após a data de receção da notificação pelo Secretário-Geral.

Artigo 17.º

Denúncia

1. Nenhuma Parte pode denunciar a presente Carta antes do final de um período de cinco anos após a data da sua entrada em vigor. Será dado um pré-aviso de seis meses ao Secretário-Geral do Conselho da Europa. Esta denúncia não afeta a validade da Carta relativamente às outras Partes, salvo se o número destas for inferior a quatro.

2. Cada Parte pode, nos termos das disposições enunciadas no número anterior, denunciar qualquer número da parte I da Carta que tenha aceite, com ressalva da quantidade e categoria dos números aos quais esta Parte está obrigada, nos termos das disposições do n.º 1 do artigo 12.º Qualquer Parte que, na sequência da denúncia de um número, não preencha os requisitos das disposições do n.º 1 do artigo 12.º será considerada como tendo igualmente denunciado a própria Carta.

Artigo 18.º

Notificações

O Secretário-Geral do Conselho da Europa notificará os Estados membros do Conselho:

- a) De qualquer assinatura;
- b) Do depósito de qualquer instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação;
- c) De qualquer data de entrada em vigor da presente Carta, nos termos do seu artigo 15.º;
- d) De qualquer notificação recebida em aplicação das disposições dos n.ºs 2 e 3 do artigo 12.º;
- e) De qualquer notificação recebida em aplicação das disposições do artigo 13.º;
- f) De qualquer outro ato, notificação ou comunicação referente à presente Carta.

Em fé do que, os abaixo assinados, devidamente autorizados para o efeito, assinaram a presente Carta. Feita em Estrasburgo, no dia 15 de outubro de 1985, em francês em inglês, fazendo ambos os textos igualmente fé, num único exemplar, o qual será depositado nos arquivos do Conselho da Europa. O Secretário-Geral do Conselho da Europa transmitirá cópias certificadas a cada um dos Estados membros do Conselho da Europa.

3.4.4

Concluindo: nova legislação foi, entretanto, adotada, não pondo em causa o quadro constitucional e a nova matriz europeia. Mas as circunstâncias evoluem e as condições

do exercício autárquico também: o poder local é hoje mais sub-regional e regional, mais nacional e global, numa altura em que, mais do que as fronteiras, prevalecem os fluxos de capitais, de conhecimento, de gentes. Importa responder aos desafios, mas isso está nas mãos dos cidadãos, da sua dinâmica e das suas escolhas, que a abertura do quadro constitucional não só permite como estimula.

Fontes e Bibliografia

- Alarcão, Alberto de. (1964). Êxodo rural e atração urbana no Continente. *Análise Social*, II, 7-8, 511-573.
- Alves, Jorge Fernandes. (2017). *Marco de Canaveses. O poder local*. Marco de Canaveses: Câmara Municipal.
- Alves, Jorge Fernandes. (2017). *Baião: Em Torno de 1910-2013*. Lisboa: Caleidoscópico.
- Alves, Jorge Fernandes. (2016). “O Desejado”. O poder local, o projeto de código administrativo republicano e suas atribuições. *Boletim Cultural. Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão*. IV série, n.º 8/9, p. 37-63.
- Alves, Jorge Fernandes. (2015). *Baião: Em torno de 1800-1910. Poderes e dinâmicas, mutações e permanências*. Lisboa: Caleidoscópico.
- Alves, Jorge Fernandes. (2012). Liberdade de consciência, liberdade de cultos. O papel da separação do Estado das Igrejas. *CEM*, 3, 13-28.
- Alves, Jorge Fernandes. (2010). Primeira República, poder local e a saga parlamentar para um novo código administrativo. *Revista da Faculdade de Letras- História*, III Série, volume 11, p. 33-61.
- Alves, Jorge Fernandes. (2006). A “lei das leis”. Notas sobre o contexto de produção da Constituição de 1911. *Revista da Faculdade de Letras - História*, III série, vol. 7, p. 169-180.
- Caetano, Marcelo. (1936). *O Município na Reforma Administrativa*. Lisboa: Ed. Universidade.
- Caldas, Eugénio Castro & Loureiro, Manuel dos Santos. (1966). *Regiões homogêneas no Continente Português*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Catroga, Fernando. (2013). *A Geografia dos Afectos Pátrios*. Coimbra: Almedina.
- Diário do Governo / Diário da República*: www.dre.pt.
- Hespanha, António Manuel. (1994). *As vésperas do Leviathan. Instituições e Poder Político em Portugal no Século XVII*. Coimbra: Almedina.
- Legislação Oficial Portuguesa*: www.legislaçãoregia.parlamento.pt.
- Magalhães, Romero de. (1992). *Poder e instituições no Antigo Regime*. Lisboa: Edições Cosmos.
- Nogueira, J. H. Félix. (1856). *O Município no século XIX*. Lisboa: Tip. F.L. Gonçalves.
- Oliveira, César (dir.). *História dos Municípios e do poder local: dos finais da Idade Média à União Europeia*. Lisboa: Círculo de Leitores, 1996.
- SERRÃO, Joel. (coord.) (1981) – *Dicionário de História de Portugal*. Porto: Liv. Figueirinhas.
- Silva, Francisco Ribeiro da. (2005). *Historiografia dos municípios portugueses: séculos XVI e XVII*. Lisboa: Colibri. Separata de *Os Municípios no Portugal Moderno: dos forais manuelinos às reformas liberais*.
- TAVARES, José. (1896) – *A freguesia ou paróquia como divisão administrativa*. Coimbra: Imprensa da Universidade.