



*Ser
Autarca
Missão e Desafios*

*Sidónio Pardal
José Poças Esteves*

Ficha técnica

Título | *Ser Autarca - Missão e Desafios*
Autores | Sidónio Pardal - José Poças Esteves
Edição | GAPTEC - Gabinete de Apoio da Universidade Técnica de Lisboa
e SaeR - Sociedade de Avaliação de Empresas e Risco SaeR
Paginação | Porta 12 - Artes Emergentes
Impressão | Lisgráfica

Lisboa Fevereiro 2013

Depósito Legal n.º

ISBN:

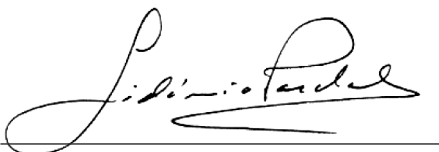
Agradecimentos

O encontro cooperante entre o GAPTEC e a SaeR, do qual surgiu a ideia de redigir este livro, deve-se ao **Eng. Carlos Lourenço Fernandes** que, conhecedor atento dos trabalhos desenvolvidos por estas duas instituições, em boa hora lançou este desafio, ao qual deu uma prestimosa colaboração.

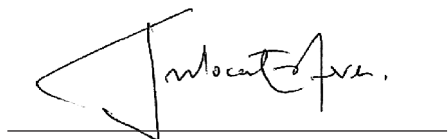
A experiência do GAPTEC no domínio do urbanismo e das políticas territoriais, conjugada com a visão e o saber da SaeR no domínio da economia e finanças, foi reforçada com os contributos do **Professor Doutor Manuel Nazareth**, do **Professor Doutor Carlos Baptista Lobo**, do **Professor Manuel da Costa Lobo**, do **Dr. Joaquim Aguiar**, da **Doutora Sónia Ribeiro**, da **Dr.ª Maria Amélia Antunes**, da **Mestre Dr.ª Graça Silva**, da **Mestre Eng. Marta Magalhães**, do **Eng. Rui Godinho**, da **Dr.ª Manuela Molha**, do **Mestre Eng. Vítor Oliveira** e da **Mestre Dr.ª Zélia Gil Pinheiro**. A todos manifestamos a nossa gratidão pela generosidade com que se prestaram em interagir numa reflexão aberta sobre a complexa e apaixonante temática do poder autárquico e, em particular, da missão e desafios que se colocam aos autarcas, no exercício de tão nobre cargo.

À Caixa Geral de Depósitos, sensível e atenta à relevância do trabalho intelectual e ao contributo para a qualificação das instituições, expressamos o nosso reconhecimento e apreço pelo patrocínio a esta edição, que esperamos ser merecido.

Os coordenadores,



Professor Doutor Sidónio Pardal



Dr. José Poças Esteves

Nota de apresentação

A publicação deste livro enquadra-se na missão estatutária da Universidade Técnica de Lisboa de “assegurar o progresso consistente da sociedade do conhecimento, do saber e da sabedoria, dinamizando o desenvolvimento humano sustentado, através da produção e transmissão de conhecimento, da difusão da cultura, da valorização económica, social e cultural do conhecimento científico e da prestação de outros serviços à comunidade”.

É uma obra abrangente que tem a originalidade de incluir temas que raramente são tratados em conjunto e fundamenta-se em domínios do conhecimento como o Urbanismo, o Direito, a Gestão, a Economia, a Sociologia e a História, entre outros, tendo uma natureza tanto especulativa e descritiva como normativa.

As funções do autarca e da autarquia, as questões fundamentais para a gestão autárquica, o que é e para que serve um PDM e as políticas sectoriais a serem desenvolvidas a nível local, são alguns dos temas desenvolvidos no livro. Temas sobre os quais importa reflectir para que, desde logo, possa haver uma cidadania mais informada. É, portanto, normal que a Universidade promova, interdisciplinarmente, o estudo e a reflexão sobre o poder autárquico como instituição basilar da organização social e das civilizações.

Tem vindo a ser demonstrado que são as organizações económicas e políticas criadas pelos indivíduos que fundamentam o sucesso económico dos países e das regiões. E também se tem vindo a constatar que o contexto e a estrutura institucional desenvolvidos pelo Estado são importantes para que as empresas ganhem vantagens competitivas, para que as regiões possam aumentar a sua atractividade e para que os países consigam aumentar o seu desenvolvimento económico e social. As autarquias podem ser uma peça fundamental neste processo.

Neste livro, o modo e a forma como é feita a observação sobre a política aplicada à administração da coisa pública, no contexto do poder autárquico, coloca o discurso no domínio dos valores e das missões reconhecidas, o que lhe confere um carácter pedagógico de guião útil a candidatos e a eleitos, também recomendável ao cidadão eleitor.

A cooperação feliz entre o Gabinete de Apoio da Universidade Técnica de Lisboa (GAPTEC) e a SaeR acolheu a colaboração de um grupo de prestigiados especialistas, dando exemplo de saudável trabalho de equipa que os autores estiveram à altura de coordenar.

Neste ano de 2013, particularmente denso em acontecimentos políticos dos quais se destacam as eleições autárquicas, a edição do *Ser Autarca – Missão e Desafios*, também por essa circunstância, se mostra pertinente e significativa.

A handwritten signature in black ink, consisting of several loops and a long horizontal stroke at the end, positioned above a solid horizontal line.

Vítor Fernando da Conceição Gonçalves

***Professor Catedrático do Instituto Superior de Economia e Gestão
Pró-Reitor da Universidade Técnica de Lisboa e Presidente do GAPTEC***

Prefácio

A autarquia não é, nem pode ser, uma instituição que se limita a assistir e, na melhor hipótese, a reagir ao definhamento económico da cidade. Pelo contrário, deve afirmar-se como actor decisivo no desenvolvimento económico, social e cultural do país. Nos próximos anos, a concretização das mudanças necessárias na economia e sociedade portuguesas passa, determinadamente, pela capacidade de as autarquias e seus autarcas se assumirem como agentes de transformações geradoras de riqueza e bem-estar para as suas populações e para o país.

A SaeR tem aprofundado ao longo dos últimos anos o estudo sobre os desafios das autarquias e das cidades, em termos da estratégia de desenvolvimento económico e social e da gestão de uma forma global e do ponto de vista do potencial que encerram.

Esta abordagem permite passar da análise conceptual para a estruturação da acção, partindo da microgeopolítica e da exigência inultrapassável de visão estratégica para a realidade de cada autarquia na sua singularidade.

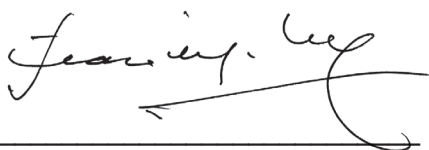
Este é o ponto de partida da SaeR para reflectir sobre a missão e os desafios dos autarcas no presente, a quem compete estabelecer os padrões da administração local no futuro próximo. É um desafio com uma dimensão histórica onde o território e a cidade são entendidos como parte integrante da estrutura social e da sua economia, onde é permanente a necessidade de inovação e geração de riqueza, assegurando o bem-estar das suas populações.

As tarefas que os autarcas estão a enfrentar nas políticas territoriais, em particular nas redes de serviços urbanos, requerem novos contributos de enquadramento conceptual, análise crítica e simples reflexões prospectivas que contribuam para configurar cenários exploratórios de novas soluções. Indo ao encontro desta exigência e dando o seu contributo intelectual, em boa hora a SaeR aceitou o convite do Gabinete de Apoio da Universidade Técnica de Lisboa para a organização conjunta deste livro, onde foi possível conjugar uma feliz ligação da estratégia e da acção.

É olhando para os desafios que o futuro coloca que as propostas de actuação devem ser pensadas e equacionadas de forma prática, marcando a coordenação necessária entre a gestão corrente que faz o quotidiano do autarca e a visão do longo prazo que obriga à estratégia e coerência na acção.

A redacção deste livro tem assim por intenção mostrar de forma assertiva a multiplicidade de assuntos e tarefas que dão razão de ser às autarquias, proporcionando ao leitor a interpretação do que é ser autarca, a partir de uma visão interdisciplinar.

Esperamos que esta obra seja útil para todos os que trabalham nas autarquias e para o cidadão em geral, que faz parte da comunidade que elas servem e que ajudam a estruturar e desenvolver.

A handwritten signature in black ink, reading "Francisco Murteira Nabo". The signature is written in a cursive style with a long horizontal stroke at the end that loops back under the name.

Francisco Murteira Nabo
Senior Partner da SaeR

Índice

I	O autarca – perfil e missão	13
1.	O perfil do autarca	13
	Valores, atitudes e padrões de comportamento	19
	A verdade no discurso e na prática política	21
	As sete funções do autarca	23
	O protocolo autárquico	26
	A campanha eleitoral e o relacionamento com a oposição	27
2.	A consciência do território, a cultura local, a tradição e o carácter simbólico dos sítios	33
3.	As funções da autarquia	35
II	O autarca num tempo de mudança	39
1.	A transição no poder autárquico	41
2.	Para um poder autárquico configurador da mudança	42
III	Poder local em Portugal	
	– notas históricas e enquadramento	46
1.	Referências históricas do poder local em Portugal	46
2.	Enquadramento das instituições autárquicas	50
	Organização das autarquias locais	50
	A assembleia de freguesia	52
	A junta de freguesia	52
	A assembleia municipal	53
	A câmara municipal	54
3.	Poder político, competência técnica e responsabilidade administrativa	54
	Código regulamentar do Município	54
	A fiscalização, a disciplina urbanística, a responsabilidade mútua	57
	Bases da autonomia local	58
	Tutela sobre a administração local	61
	Atribuições e competências da administração local	67
	Dimensões da autonomia local	68
	Delegação de competências, competências partilhadas e participação no exercício de competências estaduais	70
	O sistema de governo municipal	71

IV	A autarquia do século XXI	
	– questões estratégicas fundamentais	74
1.	A política e a estratégia das cidades	74
2.	A organização dos espaços territoriais	79
	A cidade, a vila, a aldeia e o campo	79
	Desconcentração e descentralização	80
	Os modos de estruturação urbana	84
	O Espaço como unidade estatística — as NUTS	87
	Ordenamento urbano e fiscalidade	90
	Comunidades urbanas, comunidades intermunicipais e outras formas de associação municipal	91
	A unidade de vizinhança	92
3.	Os novos modelos de desenvolvimento e o futuro das instituições autárquicas: espaços económicos de identidade e sistemas urbanos	94
4.	Demografia e estrutura do povoamento	97
5.	Crescimento económico e emprego	100
6.	Gestão autárquica: estratégia e acção – o plano de actividades e o orçamento da administração autárquica	103
	Gerir para a excelência	105
	Um novo modelo de gestão estratégica do município	108
	A alteração da estrutura das finanças públicas	110
	Uma gestão continuada	110
	A gestão contabilística e financeira das autarquias	113
	Indicadores de gestão e eficiência	118
7.	Recursos humanos	123
8.	Planeamento do território e urbanismo	124
	Servidões administrativas e restrições de utilidade pública, mudança institucional, desafio próximo	134
	O plano director municipal, a exigente mudança	136
	Plano director municipal: novos conteúdos, a necessidade de competitividade territorial	140
	A questão do crédito hipotecário sobre imóveis	142

V	Políticas sectoriais	144
1 .	Política de solos	145
	Uso silvestre	145
	Uso agrícola	149
	Uso urbano	150
2 .	Comunicação local	155
3 .	Ambiente, conforto e controlo de riscos	156
	Os pilares fundamentais do controlo ambiental	157
	As pressões do crescimento económico no ambiente	158
	Estratégias ambientais numa perspectiva sustentável	161
4 .	As redes de infra-estruturas e os serviços públicos	163
5 .	Recursos hídricos	
	– abastecimento de água e saneamento	167
6 .	Protecção civil	172
7 .	Saúde	172
8 .	Educação, escolas e acções de apoio à juventude	174
9 .	Acção social – apoio à infância, terceira idade e cidadãos com necessidades especiais	176
10 .	Desporto	177
11 .	Cultura	178
12 .	Habitação	180
13 .	Acessibilidades, mobilidade e transportes	182
14 .	Áreas protegidas	192
VI	Os desafios do poder local no século XXI: uma mudança de paradigma	195
1 .	Os efeitos da crise nos quadros de referência do poder local	195
2 .	Os campos de possibilidade e a estrutura habitual das políticas públicas	199
	Bibliografia	206

I *O autarca – perfil e missão*

1. O perfil do autarca

O autarca, com a sua personalidade, representa e exerce um poder político tendo por referência o programa eleitoral da lista em que foi eleito, a sua matriz ideológica, os valores que defende e a estratégia de acção para dar resposta aos problemas do quotidiano e expectativas das comunidades locais, observando a sua identidade, os seus costumes, sustentação económica e bem-estar. O poder político legitima-se no compromisso celebrado no acto eleitoral, entendido como um contrato tácito com base no programa apresentado pelo candidato.

Os autarcas actuam dentro de órgãos colegiais onde se cultiva o trabalho de grupo. Faz parte do trabalho político do autarca expor-se ao debate público, onde é normal ser interpelado pelos cidadãos a quem devem ser prestadas explicações com o propósito de esclarecer e ajudar a compreender o assunto em causa. A explicação, em política, vai além do simples acto de informar, sendo uma partilha não só do conhecimento de factos, mas também das interpretações e das razões que levam à sua compreensão e têm sempre por base uma comunicação interpessoal. No debate político as perguntas e as correspondentes respostas explicativas são sempre dirigidas a alguém. É através da explicação que as ideias e propostas do autarca adquirem relevância, tendo sempre um carácter conjuntural no espaço e no tempo. A explicação decorre de motivações psicológicas, de vivências, de conhecimentos intersubjectivos, de interpretações, convicções e, para ser satisfatória, deve enquadrar-se nos valores aceites e respeitados pela comunidade.

A cultura política do autarca exige o conhecimento do campo de possibilidades que tem à sua escolha e a consciência de que, fora do domínio do que é possível, o seu comportamento corre o risco de ser negligente. O livre arbítrio

do autarca alicerça-se num compromisso de responsabilidade. As decisões e as escolhas políticas resultam da negociação, da procura de equilíbrios, da construção de consensos, mas nunca a qualquer preço. A livre escolha é sempre um desafio complexo de compreensão que envolve responsabilidade e controlo sobre as preferências e efeitos esperados das escolhas assumidas. Quando se toma uma decisão é importante ter consciência das outras decisões que podiam ser tomadas em alternativa. A decisão do autarca é um acto de consciência, de livre arbítrio, determinada pelo seu grau de conhecimento e de formação ética. O livre arbítrio exige coerência e é chamado para a defesa incondicional da dignidade, da honra e de outros valores superiores. É assim que, em situações extremas, se justifica a opção de oposição mais radical, exercida através de uma confrontação democrática.

A densidade e a complexidade das redes de informação, a pressão dos meios de comunicação, e a evolução das interdependências entre o cidadão e as instituições públicas desenvolveram uma sensibilidade social que impõe aos responsáveis políticos uma prática de solidariedade e de respeito por valores humanos assumidos como conquistas civilizacionais. A cultura comunicacional confronta a política com a sua capacidade de satisfazer as necessidades das populações e a avaliação do compromisso de bem-fazer está sujeita a um escrutínio quase permanente e de proximidade crescente.

O cargo político é uma responsabilidade exposta aos apelos e interpelações de um corpo social que transcende o universo dos eleitorados para abarcar a vivência real das populações no seu dia-a-dia e os anseios face ao futuro.

Se é certo que as grandes cidades requerem instrumentos de gestão diferentes de uma pequena aldeia, não é menos verdade que em qualquer das situações as pessoas necessitam de viver no espaço da sua unidade de vizinhança, propícia a tecer relações de pertença, afectos, conforto e segurança. A prática política deve ser conduzida na perspectiva de um serviço público agregador das comunidades, com as suas diferenças culturalmente enriquecedoras e no estímulo às iniciativas sociais, mas também económicas.

O autarca é um elo liderante e agregador da comunidade, é o rosto da instituição pública, próximo e disponível para um trato pessoal e solidário. Espera-se do autarca uma presença permanente que assegure a rotina e os estímulos necessários ao decorrer normal da vida da comunidade, que saiba partilhar os momentos de festa e que prontamente responda nas horas de dificuldade. É uma figura, ao mesmo tempo, representativa e simbólica, mas também de

confiança, prática e consequente. O autarca deve ser capaz de cultivar o sonho, ser imaginativo, visionário e estratega, sem deixar de ser sempre responsável, consciente dos riscos e com apurado sentido das realidades e dos seus limites.

São qualidades do autarca o estar atento à gestão criteriosa, prudente e sustentável dos recursos para manter uma relação equilibrada entre programa de actividades, orçamento, receitas e despesas. A eficiência da execução orçamental deve ser avaliada, observando não apenas o cumprimento das despesas previamente programadas mas também a qualidade dos seus resultados materiais. A eficiência transcende a simples verificação contabilística e administrativa, exigindo uma reflexão crítica sobre o valor e a utilidade das medidas, acções e obras realizadas.

O autarca deve conhecer detalhadamente a geografia da freguesia ou do concelho, a sua história, as suas tradições e contactar de uma forma sincera e disponível com as pessoas e com as instituições locais, promovendo a interação, a coesão social, favorecendo parcerias múltiplas, públicas e privadas, e o desenvolvimento na base de um convívio saudável, de compreensão democrática e benefício colectivo.

A grandeza política e o mérito do autarca afirmam-se também pelo respeito que ele merece dos seus adversários, e que decorre da sua capacidade de diálogo com outras correntes ideológicas, diferentes opiniões e interesses, ou simplesmente outras formas intersubjectivas de ver e entender o mundo.

O autarca não é um técnico nem um administrador em comissão de serviço, mas o líder, com visão e estratégia, representante da população, atento aos múltiplos interesses presentes na comunidade, exercendo liderança com toda a carga simbólica, política, emocional e transcendental própria do cargo. O autarca, para além do carácter oficial da função que exerce, compromete-se pessoalmente perante os seus munícipes, estabelece com eles um diálogo directo, materializando uma relação de proximidade, confortado pelo seu realismo presencial. Se parte do eleitorado se decide em função da confiança e da estima que lhe merece a pessoa do candidato, haverá outros eleitores que seguem uma escolha partidária fidelizada e outros ainda que utilizarão o acto eleitoral autárquico para avaliar o partido que está no Governo central, decidindo o seu voto local a partir de um juízo sobre a actuação a nível central. Contudo, à medida que a sociedade desenvolve a sua capacidade de processar informação, analisando e criticando, será cada vez mais expressiva a determinação do voto pelo mérito pessoal e pela competência dos autarcas,

considerando as suas capacidades em representar e defender os interesses das populações locais, em promover a riqueza e o desenvolvimento e fazer respeitar o modo de sentir e de viver que, em exercício democrático, escolherem.

O autarca deve saber escutar, com atenção e paciência, as preocupações dos munícipes, quaisquer que sejam a suas opções ou sensibilidades políticas, podendo, assim, melhor interpretar e conhecer os anseios e circunstâncias da vida real das pessoas e das instituições. É a partir desse conhecimento da realidade que irá trabalhar as ideias para o seu programa de candidatura e de acção. Este programa deve alicerçar-se também na capacidade de sonhar o futuro, gerando esperança e optimismo. Deve, ainda, cultivar a sensatez numa gestão financeira pautada pelo rigor das contas e pela consciência das limitações e dos recursos.

Os autarcas, observando escrupulosamente o enquadramento legal do exercício do cargo, devem tratar as questões sempre a partir do seu estatuto político, considerando o carácter casuístico dos acontecimentos, renunciando à uniformização de receitas cegas, dando atenção às circunstâncias humanas de cada situação e trabalhando sobre as soluções possíveis. Para um autarca, cada caso é um caso que o interpela pessoalmente e que requer uma resposta discricionária, no escrupuloso cumprimento da Lei, decidida em tempo útil e sensível à dimensão humana e colectiva dos problemas.

O cargo de autarca é um desafio intenso que obriga a uma permanente exposição e disposição de serviço público, é uma tarefa exigente, sem horário, absorvente, que envolve um elevado esforço mental, físico, emocional, um competente exercício de coordenação atento às mudanças e que pode ser tão cansativo e desgastante quanto gratificante e honroso.

O autarca exerce um poder político que lhe confere a responsabilidade de tomar decisões, de dar ordens e de as fazer executar, em obediência à sua consciência e observando o programa com que se apresentou a eleições, ajustado e enriquecido pela experiência, aberto à sociedade e às mudanças justificadas. Este poder não pode ser confundido, e muito menos subordinado, a opiniões e pareceres técnicos ou administrativos. Há, portanto, que distinguir o poder político, com clareza e sem renúncia, da responsabilidade administrativa e das diversas competências técnicas:

- o PODER POLÍTICO é, por definição, independente e discricionário, respondendo perante o eleitorado e a lei, que o escrutinam. É praticado no âmbito da autonomia autárquica e impõe-se no interior dos respectivos órgãos autárquicos através de decisões e ordens que os serviços acatam e executam.

- a RESPONSABILIDADE ADMINISTRATIVA tem a ver com o procedimento burocrático do cumprimento de diversas operações no respeito pelas disposições legais e regulamentares previamente estabelecidas por quem de direito.
- a COMPETÊNCIA TÉCNICA desenvolve-se no âmbito de trabalhos de diversas especialidades, com relevância para o Urbanismo, a Engenharia, a Arquitectura, a Economia, o Direito, entre outros domínios que exigem competência e responsabilidade profissional e honestidade intelectual.

As decisões políticas e, por maioria de razão, as acções devem ser informadas e fundamentadas, previstas as suas consequências, avaliado o seu grau de imprevisibilidade e efeitos colaterais, e devem ser consideradas também as transformações irreversíveis que causam. As decisões podem pecar ora por serem tardias, ora por serem precoces, devendo ser tomadas no intervalo de tempo próprio.

O desempenho técnico e administrativo no âmbito dos serviços municipais requer meios materiais e humanos ajustados à realidade e à altura de estabelecer um relacionamento comunicacional eficiente com outras instituições com as quais têm de partilhar tarefas, informações e procedimentos. A qualidade profissional dos funcionários e o seu bom e leal desempenho são muito importantes para o êxito de um programa político, sendo a qualidade profissional um motivo de procura e estímulo de formação permanente.

A autarquia estabelece programas de acção, no âmbito da sua competência política e administrativa, e executa-os recorrendo aos meios disponíveis nos seus serviços internos e, sempre que tal se justifique, estes poderão ser complementados com o recurso pontual à contratualização com empresas privadas para fornecimento de bens e prestação de serviços, com o cuidado de não enfraquecer a sua estrutura.

O autarca avalia o mérito das suas decisões e acções com base em resultados objectivos, que correspondem à obra realizada, aos serviços prestados e a problemas resolvidos, e em leituras intersubjectivas feitas pelos munícipes, ponderando aí o sentido e a razão dos elogios e das críticas desfavoráveis.

A frente comunicacional é determinante na acção política, daí a importância de praticar um discurso informativo – e formativo –, de argumentação sobre a acção do município, sem alimentar polémicas personalizadas, mas sustentando

firmemente um discurso aberto e sério, defendendo e mantendo a razão quando se a tem, ou reconhecendo eventuais falhas ou erros com humildade democrática e receptividade a críticas construtivas e a outras propostas ou soluções pertinentes e com mérito. Esta cultura democrática, de seriedade intelectual e política, é favorável ao autarca que a promove e pratica, na medida em que será reconhecida e seguida pela comunidade como uma virtude que traz harmonia, *fairplay* e um convívio saudável entre pessoas e grupos com opções políticas diferentes mas que se sabem respeitar.

A permanente e acelerada mudança nas sociedades, nas comunidades, nas economias e nas tecnologias constitui um desafio e um factor de incerteza acrescido para a actividade política. A atitude prudencial aberta à mudança procura o justo equilíbrio, evitando modas e gerindo com rigor os recursos disponíveis.

A missão das autarquias é também afirmar um nível de poder local que contribua para evitar e atenuar eventuais tensões que se gerem entre o Estado e a sociedade civil. Sendo a câmara municipal uma instância de autoridade política e administrativa, a legitimidade e representatividade inerente aos autarcas eleitos pelos seus concidadãos confere-lhes um estatuto de mediação sensível à argumentação subjectiva e opinativa das pessoas.

O autarca ouve os munícipes, os actores e agentes económicos e sociais, as instituições, na condição de figura oficial e autoridade local que transcende a sua visão pessoal e subjectiva e é com esta dupla perspectiva que atende aos problemas das pessoas que o procuram, sem se escudar na frieza dos procedimentos puramente administrativos. O autarca trata dos casos particulares com uma grande disponibilidade para ouvir, para compreender e procurar na lei, nos meandros da burocracia e no espaço do seu poder discricionário, uma solução sensível à dimensão humana e colectiva das questões. É assim que o presidente ou o vereador se inteiram pessoalmente dos problemas de uma forma casuística, construindo soluções com suporte na justiça e no valor da solidariedade.

Também por esta razão, é necessário um especial cuidado na estruturação e formulação dos regulamentos municipais, de modo a que a sua utilidade não seja pervertida quando impõem normas cegas e universais que limitam de forma negativa e injustificada a capacidade de discernimento e de intervenção dos autarcas em casos concretos. Os regulamentos devem considerar as suas próprias limitações e deixar sempre uma margem para o bom senso.

Por regra, o autarca deve atender a todos os legítimos interesses dos munícipes e do município. No caso em que a satisfação de uns implique o sacrifício de outros,

deve haver lugar a uma análise transparente da situação num processo participado e as escolhas devem ponderar a possibilidade de reduzir esse desequilíbrio através de compensações mitigadoras ou de soluções para novos equilíbrios.

Os sectores e os grupos mais organizados e influentes e os problemas mais mediatizados tendem a ser beneficiados nas políticas orçamentais. É neste quadro que uns sectores, surpreendentemente, conseguem cativar mais recursos económicos e financeiros do que outros, porventura mais necessários, carenciados e eficientes, o que justifica uma atenção crítica por parte do decisor político.

Os projectos de maior visibilidade e realização a curto prazo, não obstante a sua discutível utilidade, facilmente colhem preferência sobre outros mais necessários e estruturantes mas cuja realização é lenta e com resultados a médio e longo prazo. A grandeza de um político mede-se pela sua visão e pela capacidade de apostar e concretizar as escolhas mais sensatas.

Os autarcas que chegam ao fim da sua carreira merecem ser considerados pela sua dedicação e experiência, justificando a continuidade de um relacionamento institucional, não remunerado nem apenas honorífico, com lugar no protocolo municipal. Por isso, a experiência acumulada pelos autarcas em cargos executivos, sobretudo o de presidente da câmara, constitui um património que justifica a criação de um Conselho Municipal para ser ouvido, a título consultivo, sobre assuntos relevantes da autarquia e ser guardião de um acervo de conhecimentos, de regras de diplomacia política, útil como suporte de um relacionamento saudável e respeitoso, contribuindo para a harmonia social, para o enriquecimento da memória e para a qualidade das instituições.

Valores, atitudes e padrões de comportamento¹

A seriedade intelectual, o ser homem de palavra, a frontalidade na argumentação, a consciência de que as suas propostas têm valor e que, para bem da comunidade, merecem ser postas em prática, são alicerces da auto-estima e do respeito próprio, atributos que o autarca deve preservar e cultivar através do rigor e da excelência dos seus projectos e procedimentos. O primeiro voto que o autarca deve conquistar e merecer é o da sua própria consciência, como condição para alimentar o entusiasmo e a força de vontade para agir, sem cair, nunca, no cinismo. A concepção de um programa político deve obedecer a princípios de racionalidade e prosseguir o bem com resultados que sejam reconhecidos e apreciados pelas sensibilidades presentes no corpo social. Por isso, o autarca deve atender, em permanência, à apreciação e valoração que os

¹ Parte das ideias aqui expostas inspiram-se na obra de Rawls, J. (2001). *Uma Teoria da Justiça* (2.^a ed.). Lisboa: Editorial Presença.

outros fazem do seu trabalho. O autarca atende aos valores éticos e morais da comunidade e dos seus grupos e pauta o seu comportamento pela compreensão das condições de vida das pessoas, em particular no que dependem da política autárquica, sempre à luz da racionalidade e do que é justo, distinguindo, em consciência, e com juízos de valor crítico, o bem do mal.

A autarquia deve ser uma instituição justa, sensível à dimensão humana e social dos problemas e, portanto, às emoções intersubjectivas, às contradições idiossincráticas e de interesses entre as diferentes pessoas e instituições envolvidas e que caracterizam cada situação.

O autarca é frequentemente solicitado também como conselheiro, colocando-se na posição do outro para o ajudar a compreender as circunstâncias da vida e a fazer opções de forma esclarecida e prudente. Há, aqui, que ter o cuidado de não criar constrangimentos à liberdade de escolha, nem usar atitudes paternalistas mas, simplesmente, ter disponibilidade para ouvir, partilhar uma reflexão racional e amiga, respeitar a privacidade e a confiança e dar, se assim o entender, a sua opinião.

A comunidade quer um autarca em quem confie e reconheça dedicação, empenho e capacidade para cuidar do bem comum, o que se deve manifestar também na satisfação com que o autarca exerce o cargo e o prazer que tem em contribuir para o progresso e o bem-estar da comunidade local.

A estabilidade e a segurança de uma sociedade têm por base o sistema de cooperação real, instalada e praticada no cerne das suas instituições, como obrigação política de garantir um Estado de Direito.

É missão do autarca executar com êxito projectos racionais que melhorem objectivamente a vida da comunidade, prosseguindo a geração de riqueza colectiva, desenvolvimento e sustentabilidade duradoura, indo ao encontro do seu conceito de felicidade associado a uma ordem socioterritorial, onde as pessoas se sintam realizadas, estimuladas e confiantes, social e economicamente, no futuro. A política autárquica deve, por isso, ser aferida às condições de vida e aos recursos disponíveis, geridos com prudência. O autarca que adoptar políticas erradas terá sempre dificuldade em aperceber-se a tempo de que está errado e tende, por inércia e às vezes por obstinação, a entrar num mundo imaginário e ilusório. Para evitar este risco deve cultivar o exercício do contraditório, a avaliação crítica das suas ideias e projectos, a dúvida metódica para, assim, aumentar as probabilidades de uma governação lúcida e racional, fomentadora de confiança duradoura numa vida confortável e digna.

É natural que o autarca tenha amigos pessoais e relações familiares na sua freguesia e município, razão para que, esses amigos ou familiares respeitem essa relação de proximidade que, à luz de princípios éticos e comportamentais, os impede de apresentar solicitações que não podem ser correspondidas. É provável que muitos autarcas se vejam confrontados com a incompreensão de velhos amigos que não têm a clarividência e o bom senso de perceber que há pedidos que não se podem fazer, sob pena de constituírem um abuso de confiança. A proximidade do autarca deve assim ser preservada e respeitada. O cidadão, que tem trato mais directo e pessoal com o autarca, deve ter o cuidado acrescido de não pedir atenções ou favores constrangedores que o autarca não pode satisfazer, sob pena de infringir disposições legais ou princípios éticos. Não se pode também cair em abusos opostos, em que os amigos e familiares do autarca sejam prejudicados ou, de algum modo, diminuídos nos seus direitos ou incomodados por terem essa relação.

Por todas estas razões, recomenda-se uma pedagogia do comportamento cívico para preservar os autarcas, ou outros responsáveis de cargos públicos, de pressões por parte dos cidadãos, que se devem geralmente a uma desinformação sobre o enquadramento da prática do poder político e administrativo nas instituições públicas, presumindo poderes que de facto eles não têm nem podem exercer. Este esclarecimento ajudaria também a conservar as amizades e as boas relações familiares.

A verdade no discurso e na prática política

Não é da natureza do pensamento político interferir com a verdade racional da demonstração lógica, com a verdade religiosa nem com a verdade científica reconhecida através da experimentação e da relação causa/efeito. O discurso político deve permanecer no domínio da verdade factual, conceito complexo que chama a si princípios de ética, de justiça, de liberdade, de compaixão, de bondade, de coragem, de respeito pela privacidade e recusa da devassa.

Por muito coerentes e fundamentadas que sejam as convicções em matéria política e ideológica, é inteligente e ético evitar a pretensão de tomar as nossas convicções por verdades absolutas e resvalar para posições dogmáticas que, fatalmente, provocarão isolamento, intolerância e conflitos, reduzindo o espaço do diálogo e da coexistência social cooperante e construtiva. O ter em conta a opinião, os interesses, as idiosincrasias e as ilusões dos outros é uma qualidade que deve ser cultivada no pensamento e na acção política.

O autarca, na sua acção política, opera num domínio de incerteza, faz interpretações instrumentais dos dados e informações que colhe directamente ou que lhe são facultados e, ao assumir e revelar publicamente a sua leitura dos acontecimentos, pode errar, enganar-se, ser mal-entendido, ser inconveniente e corre também riscos ao querer chamar a si a verdade. Um discurso político que queira assumir uma verdade absoluta ou o exclusivo da verdade peca por autocracia. O exercício do debate deve ser praticado com o estudo aprofundado dos processos, o desenvolvimento de uma argumentação com lógica e coerência, abertura para compreender e respeitar os legítimos interesses em confronto e dar espaço ao contraditório. Estas regras são um imperativo de consciência para quem assume cargos de responsabilidade política.

Sobre esta matéria merece atenta leitura a obra de Hannah Arendt que passamos a citar:

“A verdade de facto” (...) “é sempre relativa a várias pessoas: ela diz respeito a acontecimentos e circunstâncias nos quais muitos estiveram implicados; é estabelecida por testemunhas e repousa em testemunhos; existe apenas na medida em que se fala dela, mesmo que se passe em privado. É política por natureza. Ainda que se deva distingui-los, os factos e as opiniões não se opõem uns aos outros, pertencem ao mesmo domínio. Os factos são matéria das opiniões, e as opiniões, inspiradas por diferentes interesses e diferentes paixões, podem diferir largamente e permanecer legítimas enquanto respeitarem a verdade de facto. A liberdade de opinião é uma farsa se a informação sobre os factos não estiver garantida e se não forem os próprios factos objecto do debate. Por outras palavras, a verdade de facto fornece informações ao pensamento político tal como a verdade racional fornece as suas à especulação filosófica”².

A verdade enquanto reconhecimento do real na sua factualidade presente e histórica é diferente da verdade que se prende com a lógica da razão e dos valores do absoluto nas obras de arte. Nem sempre a verdade é acessível e, muito menos, evidente, sendo o seu conhecimento um desafio exigente em trabalho de procura e de compreensão, uma busca inacabada³.

O político, naturalmente correndo o risco de se enganar, deve pautar o seu comportamento pela revelação da verdade, mostrando à população a realidade da vida e do estado do município, das relações com o Estado e as empresas, prestando sempre contas com informação actualizada e fiável. Assim, actuando sempre de boa-fé, com transparência e com prudência, nada lhe poderá ser imputado como culpa, poderá ser tão-só avaliado pelos resultados da sua política num escrutínio democrático.

2 Arendt, H. (2006). *Entre o Passado e o Futuro. Oito Exercícios sobre o Pensamento Político*. Lisboa: Relógio d'Água, p. 26.

3 Popper, K. (1993). *A Sociedade Aberta e os seus Inimigos*. Lisboa: Editorial Fragmentos.

A realidade é sempre apreendida e apresentada através de interpretações, de leituras intersubjectivas e, nestas circunstâncias, o discurso político pode ceder à tentação de fazer as interpretações que mais agradam ao eleitorado, mas sempre com a consciência dos limites, sendo-lhe interdito pecar por falta de rigor ou por falseamento da realidade. A seriedade no discurso político é o alicerce da confiança, da liberdade e da segurança do sistema social. A boa política desenvolve valores que orientam os comportamentos individuais e a consciência da comunidade sobre a sua própria realidade, garantindo a prossecução do interesse comum no seio das instituições.

A política, enquanto responsabilidade e prática do poder delegado pelo povo em sufrágio democrático, deve respeitar princípios éticos, onde não pode haver lugar para leituras e comportamentos destrutivos nem cultos de violência e de pessimismo. Tal nada tem a ver com o saudável exercício da confrontação de ideias e de argumentos no trabalho de procura e afirmação das melhores escolhas.

O discurso político perde sempre que se confina a uma tautologia feita de dogmática e de lugares comuns e, porventura, terá muito a ganhar se o autarca optar por expor, com sinceridade, o seu pensamento e os conteúdos do seu programa eleitoral, com as opções, certezas e dúvidas, custos e benefícios esperados e avaliação de riscos.

A entrega obstinada do discurso a ideias fixas, radicalizando posições e explorando emoções em detrimento de uma reflexão mais atenta e sensível à realidade, limita o espaço da acção política e empobrece a escolha entre cenários e caminhos alternativos.

O autarca só tem a ganhar em ouvir pacientemente e anotar as ideias diferentes dos seus opositores, tomando-as como contributos e estímulos para melhor desenvolver e fundamentar as suas próprias ideias e opções.

As sete funções do autarca

Num interessante livro da autoria de Jacques Duranton⁴ sobre as funções do Presidente da Câmara é referida a necessidade deste representar simultaneamente sete personagens: o Presidente, o Visionário, o Carismático, o Suserano, o Chefe de Família, o Homem de Contactos e o Gestor.

- O Presidente — A responsabilidade do poder, com toda a carga simbólica associada ao exercício efectivo da autoridade e da função, que se configura

⁴ Duranton, J. (1988). *Le Métier de Maire*. Paris: Editions du Moniteur.

no cargo do Presidente da Câmara Municipal, confere-lhe o estatuto e o dever de representar a população do concelho, de defender o interesse comum, estudar os assuntos, ouvir as pessoas, estabelecer programas de acção e justificar as suas opções políticas e administrativas.

- O Visionário — Mesmo nos momentos difíceis, as comunidades necessitam de confiar em alguém que seja capaz de manter uma visão e acesa a esperança rumo ao futuro, com optimismo e capacidade de sonhar, de fazer acreditar no desenvolvimento, de entusiasmar as pessoas e de mobilizar meios para a realização de um mundo melhor.
- O Carismático — As populações gostam de reconhecer no autarca capacidade de persuasão, com forte argumentação, alguém capaz de atrair a atenção para o seu discurso e as suas ideias, cativando a população para trabalhar por objectivos que colham apoio e simpatia. Contudo, o autarca deve ter consciência deste seu dom e utilizá-lo por boas causas, sempre no respeito pela verdade, evitando cair em comportamentos demagógicos e populistas. Ter carisma é uma responsabilidade que impõe cuidados acrescidos no relacionamento comunicacional para não alimentar ilusões e falsas expectativas.
- O Suserano — Reúne a capacidade de desenvolver, definir estratégias, liderar e gerir projectos com eficiência na sua realização e com a sabedoria de encontrar e administrar as suas fontes de financiamento; promove o concelho no quadro regional, nacional e mesmo internacional; afirma o magistério da governação local; valoriza os acontecimentos formais onde a comunidade se encontra presencialmente; ritualiza a confraternização entre pessoas, grupos e instituições, densificando assim a coesão social e o reconhecimento da sua função.
- O Chefe de Família — Afirma-se pela disponibilidade para ouvir os munícipes, dando uma especial atenção humana aos seus problemas individuais e pondo em prática uma política de solidariedade personalizada. O autarca não trata o munícipe como um cidadão em abstracto, na fria burocracia de um processo, vai muito para além disso, prestando-se a dar uma atenção quase afectuosa, sensível às circunstâncias da condição humana que interioriza a necessidade de pertencer a uma comunidade e a uma família.
- O Homem de Contactos — Fomenta encontros entre instituições e entre pessoas que possam criar e aproveitar sinergias, promovendo o desenvolvimen-

to socioeconómico e financeiro do município; ajuda a construir plataformas de cooperação e a gerar consensos em torno de empreendimentos estratégicos.

- O Gestor — A gestão é a tarefa mais ingrata do autarca, que chama a si a escrupulosa aplicação do dinheiro público, o controlo de receitas e despesas para manter o equilíbrio orçamental, a criteriosa aplicação de recursos e, em suma, o rigor e transparência nas contas públicas. Curiosamente, os eleitores não dão a devida atenção ao comportamento do autarca como gestor, a não ser quando, em resultado da sua política, o cidadão-pagador é penalizado de forma directa e evidente. Tal explica que situações de elevados défices nas contas da autarquia possam não ter reflexos em termos eleitorais. Nas comunidades, como nas famílias, não se gosta de falar em dinheiro, espera-se que o pai ou o autarca assegure o normal sustento financeiro e cultive o afecto, que não é nada propício a misturas com contas e dinheiros. Há, portanto, que ter especial tacto na forma de interessar e envolver os eleitores no conhecimento e análise do orçamento da autarquia, fundamentando também, por aí, o sentido do voto e prosseguir a eminente tarefa de informar e formar cidadãos em comportamentos de responsabilidade, nomeadamente económica e financeira.

A governação do município desenvolve-se muito em torno da pessoa do Presidente da Câmara Municipal, a ponto de podermos dizer que o sistema naturalmente assume um carácter presidencialista, o qual merece uma aceitação tácita por parte da comunidade. A própria lei concentra no Presidente um conjunto de competências próprias, ou delegáveis, e permite-lhe decidir discricionariamente a atribuição, ou não, de pelouros a vereadores, na base de uma confiança pessoal e política, em funções a tempo inteiro ou a tempo parcial.

O sistema convida à estruturação dos órgãos da Junta de Freguesia e da Câmara Municipal numa base pluripartidária onde a independência dos autarcas se desenvolve no respeito por princípios de lealdade, de solidariedade institucional, da partilha de responsabilidade no desempenho dos cargos e também na fidelidade aos compromissos de honra e coerência nas posições de carácter político e partidário, sendo certo que o executivo, na Câmara ou na Junta, se vincula ao cumprimento do plano de atividades e orçamento discutido e aprovado.

É frequente o Presidente da Câmara Municipal, ou da Junta de Freguesia, atribuir pelouros a vereadores da oposição, eleitos portanto noutras listas, sem

que isso perturbe o funcionamento normal da instituição. É uma saudável experiência da democracia portuguesa que fomentou formas muito construtivas de relacionamento político, pautadas pelo desenvolvimento do diálogo e da cooperação a bem das comunidades locais, embora outros modelos possam ser considerados e experimentados, traduzindo-se, de igual modo, em progresso democrático e de responsabilização.

O protocolo autárquico

As autarquias são dotadas de órgãos representativos e têm direito a símbolos como o brasão, o selo, a bandeira e o hino municipais, os quais obedecem a regras de heráldica.

Sempre que a situação exija a observação das regras protocolares, os autarcas, enquanto autoridades eleitas, têm precedência sobre aquelas que são designadas. O presidente da assembleia municipal segue imediatamente ao presidente da câmara e, enquanto autoridades locais, têm uma ordem e disciplina protocolares no modo como se relacionam com os órgãos de soberania e outras entidades nacionais e estrangeiras.

A dignidade do cargo dos autarcas, nomeadamente do presidente da assembleia municipal e do presidente da câmara, e a disciplina do relacionamento entre instituições devem observar as regras protocolares que traduzem a natural hierarquização das funções desempenhadas no quadro do Estado democrático e contribuem para a harmonia e a eficiência dos encontros e reuniões entre órgãos com competências e autoridades distintas.

Nos termos da lei, a dignidade da função de presidente da câmara municipal está protocolarmente acima da maior parte das funções desempenhadas por outras altas entidades que desempenham cargos públicos⁵.

Dentro do respectivo concelho, o presidente da câmara goza, de acordo com a lei, do estatuto protocolar correspondente ao de ministros, o que lhe confere precedência sobre, entre outros, o Procurador-Geral da República, o Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas, o Provedor de Justiça ou os presidentes dos Governos Regionais.

Assim, a forma como o presidente da câmara se relaciona com organismos da administração central deve obedecer, sempre, a regras de protocolo no respeito pela posição institucional da Câmara Municipal e do seu Presidente, contribuindo para o conforto e o bom relacionamento institucional entre órgãos da

⁵ Lei das Precedências do Protocolo do Estado Português, Lei n.º 40/2006, de 25 de Agosto.

administração pública. Salvo situações excepcionais em que, no interesse do município, o bom senso pode sobrelevar o cumprimento estrito das regras protocolares, o presidente só se deve deslocar para reunir com o ministro ou o secretário de Estado. No caso em que os serviços da administração central pretendam tratar presencialmente qualquer assunto com o presidente da câmara deverá, em princípio, observar-se a regra de que são os seus funcionários que se deslocam para serem recebidos na câmara municipal.

É importante que, no quotidiano do relacionamento institucional das autarquias, não seja esquecido o respeito pelas regras do protocolo oficial, não devendo ser descuidada a dimensão simbólica dos actos como sinal exterior de respeito entre as instituições nas suas posições próprias.

A reunião ou o simples encontro formal de trabalho com carácter oficial entre um autarca e qualquer representante de órgãos do Estado, sejam políticos ou administrativos, e com qualquer outra entidade, deve obedecer às boas regras de protocolo, nomeadamente no que concerne à eliminação de tempos de espera, programação da ordem de trabalhos e preparação dos processos e assuntos a tratar para que a reunião tenha as melhores condições para ser produtiva.

As cerimónias, as visitas oficiais e todos os acontecimentos, mesmo os de relacionamento corrente, devem ser enquadrados num procedimento protocolar. O autarca deve ser apoiado por um serviço de protocolo que assegure regras de agendamento e de programação, observando as datas, as horas, as comitivas, os participantes em reuniões, os assuntos a tratar e os comportamentos sequenciais dos diversos momentos, de modo a conferir dignidade, eficiência e conforto na prossecução dos resultados esperados.

Os serviços de protocolo devem dar especial atenção à imagem e à mensagem que cumpre à instituição autárquica assumir e que implicam uma representatividade que convoca desde a arquitectura dos Paços do Concelho até ao trato e código de conduta a observar nos actos mais simples.

A campanha eleitoral e o relacionamento com a oposição

A candidatura de um autarca é um compromisso de honra, um acto solene, com um significado de dimensão pública e cívica transcendente, que alicerça e realiza o processo da democracia aberta e participada. O autarca começa por ser um escolhido no seio de um partido político e dos seus simpatizantes ou de um simples movimento cívico. Por muito individual que seja a decisão de se candidatar, o autarca não é um solitário, pelo contrário, é um agregador de expectativas, de vontades e o coordenador de um grupo de trabalho. O êxito da

candidatura depende, em boa parte, da qualidade, da formação e do empenho dos seus companheiros de missão.

A Política faz parte da condição humana, onde é natural e incontornável a confrontação de intersubjectividades e de interesses, necessidades e motivações emergentes da fragmentação dinâmica do corpo social. A solidão do ser, a individualidade do pensamento e do sentir, as dificuldades de comunicação e a impossibilidade de se alcançar o pleno conhecimento e compreensão da realidade factual fazem da Política a arte de superar estas limitações.

Cada pessoa tem a sua própria leitura dos acontecimentos e a Política é o esforço de cada um em reconhecer o carácter multifacetado das interpretações dos acontecimentos e das relações que neles se tecem. A realidade social é um agregado de leituras e versões individuais que determinam as relações, os encontros e os desencontros. A consciência desta diversidade de visões intersubjectivas do que nos envolve e acontece, e a ponderação do que pode haver para além das nossas convicções, poderão ajudar-nos a superar desencontros e conflitos e a explorar bases de cooperação que nos tragam alguma tranquilidade e sentido de realização.

Em síntese, o que influencia e determina o voto é:

- a) O juízo informado e crítico sobre as qualidades do programa eleitoral;
- b) A fidelidade a um partido político;
- c) A consideração e confiança pessoal que o candidato inspira e merece;
- d) A simpatia, o conhecimento das situações, a facilidade de comunicar e de conviver e as relações pessoais e sociais com o eleitorado;
- e) A capacidade de persuasão, de sedução e a influência da propaganda eleitoral como estratégia de comunicação de massas.

A organização da campanha deve ser alicerçada num pensamento estruturado de valores cívicos aplicados ao conhecimento e à interpretação da realidade autárquica que se propõe governar. A análise crítica da situação e as propostas para o futuro devem ser claramente expostas no programa do projecto político que identifica a candidatura. Estas propostas são uma referência para o eleitorado e uma séria responsabilidade para quem as subscreve, particularmente no caso de ser eleito para o exercício do poder.

O autarca deve manter o controlo de todo o processo da sua candidatura, criando uma cadeia de comando disciplinada, começando aí o seu teste de liderança de um aparelho que será determinante para a realização do projecto político. A candidatura deve ser exigente na organização do gabinete político

operativo, do gabinete de comunicação e relações públicas, da logística e da direcção financeira da campanha.

A correcta e boa preparação do processo eleitoral inicia-se com antecedência, dando ao candidato tempo para se inteirar, através do estudo e da análise das responsabilidades do cargo que se propõe exercer. No âmbito da campanha eleitoral, deve ser elaborada uma análise crítica da situação do município em todas as facetas que interagem com a administração autárquica e das relações com o Estado. É este trabalho que alicerça e dá maturidade às propostas políticas, diminuindo o risco de a campanha ser um acto improvisado com abordagens superficiais.

O acto eleitoral é um acontecimento cívico enquadrado num meio social concreto e o facto de dar lugar a uma competição e a escolhas onde há vencedores e vencidos não diminui a importância de todos os participantes. O nível civilizacional de uma sociedade revela-se pela densidade e elevação do relacionamento entre adversários políticos, pela sua capacidade de afirmação por ideias, argumentos e actuações, pelo exemplo que dão e pelo respeito que inspiram e merecem da comunidade.

A competição política tem regras próprias cujas fontes remontam à antiguidade clássica, com obras como *A República* de Platão ou a *Política* de Aristóteles. Vem isto muito a propósito como alerta para não se cair na tentação ingénuo e injudicioso de fazer da política e do próprio candidato um produto de *marketing*. A política nada tem a ver com a concorrência empresarial ou com a disputa comercial de mercados. Senão mais, observe-se a seguinte diferença: se, por lei, uma marca não pode emitir qualquer juízo de valor depreciativo sobre a concorrência, já no domínio da disputa política cada partido ou candidato afirma-se também, em boa parte, com críticas directas aos seus adversários. Evidentemente que nesta confrontação e disputa devem ser respeitados princípios éticos, nunca se entrando em ataques *ad hominem* e centrando-se na essência das diferenças em matéria política, ideológica e de opções programáticas de interesse para a comunidade. A campanha eleitoral deve cativar o eleitor pelo interesse, valor e credibilidade das propostas do candidato e não tanto pelo descrédito e ataques lançados sobre os adversários.

O confronto político deve ser exercido sem cultivar ódios e inimizades. Quantas vezes vemos pessoas que se respeitam, que se admiram, podendo mesmo ser familiares e amigos, e que militam em partidos e em causas diferentes, desenvolvendo uma luta política em campos opostos, constituindo-se como “adversários”, mas sem trair a lealdade e a dedicação às suas causas

e ideais políticos nem o afecto que os une. Pelo contrário, a política entre inimigos é um estado primário e doentio, muitas vezes sinal de mau carácter de alguma das partes ou resultado de deformações na estrutura social, com vectores de violência, abusos de poder, opressão e outras perversidades que subvertem a democracia. Nestes casos, a luta política passa a ser uma luta de resistência, por vezes personalizada.

O autarca não deve abusar do direito de opinião para preservar a dignidade e o espaço próprio da opinião, tendo em conta *que “a opinião, e não a verdade, é uma das bases indispensáveis de todo o poder”*⁶ e que *“o regime democrático é aquele que persistentemente assegura mecanismos de escrutínio de modo a garantir que o pior dos governos cause o menor dano possível à sociedade e que o podemos substituir, sem violência”*⁷.

A acção política é um processo conceptual, contextualizado, de ideias e de vontades e do seu mérito depende, em boa parte, a organização social e as suas dinâmicas. A confiança do autarca, enquanto político, é alimentada pela percepção da realidade factual e pela sua capacidade de evitar a contaminação do seu pensamento com ilusões que desactivam os dispositivos de regulação e conduzem à perda de autoridade e dos equilíbrios no campo dos interesses⁸. A regulação é uma condição para a confiança e a liberdade, necessárias ao desenvolvimento socioeconómico e cultural.

A autoridade política do autarca, esclarecida, valoriza o real, refuta as ilusões e confronta o eleitorado com a factualidade das limitações e das possibilidades. É nas comunidades locais que se alicerça a civilização, como resultado de um contínuo trabalho social que as gerações transmitem umas às outras⁹.

Em democracia, a liberdade é um imperativo de consciência e quem vota exige merecimento e justificação no quadro das possibilidades que dão suporte às propostas políticas. A fidelização do voto requer, como contrapartida, a coerência do programa político e a sua correspondência com os resultados alcançados e verificados.

Na sociedade aberta, o eleitorado tende a autonomizar-se, não necessariamente num acto de cultura política mas, também, em resultado das técnicas de sedução, de carácter propagandista, que exploram desejos e medos em vez de

6 Arendt, H. (2006). *Entre o Passado e o Futuro. Oito Exercícios sobre o Pensamento Político*. Lisboa: Relógio d'Água, p. 27.

7 Popper, K. (1993). *A Sociedade Aberta e os seus Inimigos*. Lisboa: Editorial Fragmentos.

8 Aguiar, J. (2005). *Fim das Ilusões. Ilusões do Fim*. Lisboa: Alêtheia Editores.

9 Tocqueville, A. (2001). *Da Democracia na América*. Lisboa: Principia Editores.

se aterem ao desenvolvimento das interdependências construtivas, relações de troca equilibradas, e à fundamentação ética e racional das escolhas.

A excelência da educação e formação política de um autarca assume particular relevo e subtilidade no modo como desenvolve o seu relacionamento com a oposição. A grandeza de um político afirma-se também na sua capacidade de ler nas razões da oposição oportunidades para melhorar os seus programas e estratégias, corrigir erros e dar mais eficácia ao seu trabalho.

Um político deve cultivar a humildade, a paciência e o espírito de abertura para ouvir atentamente as intervenções da oposição e procurar compreender os seus pontos de vista e os seus interesses, por muito que os considere errados ou simplesmente contrários aos seus. Sem se coibir, deve apresentar frontalmente as críticas que entenda, por bem, fazer aos adversários, com uma argumentação fundamentada, nunca recorrendo à ofensa pessoal. Cumpra-lhe reconhecer o direito à pluralidade das ideias e das crenças e trabalhar seriamente na argumentação democrática em defesa dos valores que perfilha. Toda a oposição, por muito fraca que se suponha, é uma parte real da sociedade, com a qual é necessário interagir de uma forma construtiva.

Cada vez mais, a política é a arte de trabalhar sobre as diferenças de interesses, ideias e formas de sentir a sociedade, cultivando relacionamentos e coexistências produtivas, no respeito pelo Estado de Direito, sem prejuízo de liderança e convicção nas actuações concordantes com as estratégias delineadas e que mereceram, a seu tempo, o escrutínio democrático.

O autarca é interpelado por tudo o que faz parte e acontece na vida de uma comunidade e que transcende o estrito domínio das atribuições e competências da autarquia que são especificamente referidas na respectiva lei. No seu dia-a-dia o autarca participa em reuniões onde tem que decidir sobre questões que envolvem informação tecnológica altamente especializada, operações de elevada responsabilidade em matéria de economia e finanças, problemas sociais complexos e prementes e relações políticas e institucionais densas e delicadas. Este imenso e diversificado conjunto de tarefas, a que o autarca tem que responder, fazem da sua missão um desafio de tal monta que exige capacidade de liderança, uma procura permanente de formação cultural sólida, sensibilidade humana e apurado critério na escolha da sua equipa, de cuja qualidade e eficiência depende, em boa medida, o êxito da acção governativa. A título de exemplo e, longe de se ser exaustivo, listam-se alguns dos principais sectores onde o autarca é chamado a intervir:

- Relações com o Estado e a administração central, com outros municípios e com juntas de freguesia — transportes — habitação — segurança alimentar — educação — saúde — desporto — rede de energia, gás, abastecimento de água, recolha e tratamento de resíduos sólidos e efluentes domésticos, industriais e hospitalares — cultura, recreio e turismo — indústria, comércio, agricultura — património natural — controlo da poluição — património arquitectónico e paisagístico — assistência social — finanças municipais — comunicação social — partidos políticos — planeamento do território — protecção civil — movimentos sindicais — organizações religiosas, entre muitos outros domínios.

A preparação de uma candidatura autárquica beneficia com a avaliação crítica e construtiva de todos estes temas aplicados à realidade do município, articulando-os com os programas de actividades, orçamentos, receitas e despesas nos anteriores mandatos e compromissos financeiros existentes. A partir daí poder-se-ão aferir melhor as promessas eleitorais e os objectivos que podem ser traçados e alcançados com base na seriedade e confiança.

É de esperar que os programas eleitorais sejam reveladores das diferenças entre as listas concorrentes, de modo a que o eleitorado possa identificar as suas propostas. Contudo, essa demarcação programática não é fácil num tempo em que todos os partidos e candidatos se encontram cada vez mais dependentes de uma opinião pública massificada, pouco disponível para aprofundamentos, convocando por isso um esforço acrescido no relacionamento pessoal, disseminando e divulgando o quadro das propostas elaboradas.

Por todas as razões, os autarcas devem assumir directamente a elaboração dos seus programas, de uma forma aberta e participada, mas sempre em sintonia com a sua consciência, com os seus valores e com as suas escolhas. Não se recomenda que a elaboração do programa seja confiada a “técnicos de imagem” e a especialistas de *marketing* eleitoral, também por uma questão de deontologia política e de respeito pela credibilidade institucional.

O período eleitoral constitui uma oportunidade de reflexão mais aprofundada e concentrada das questões do município que são do foro comum. Neste processo, todos devem valorizar e respeitar a contribuição dos seus opositores, quanto mais não seja para possibilitar o debate, a argumentação, o contraditório e a pluralidade, que são a essência do debate político e do exercício da democracia. Quantas vezes o gosto, o prazer e a qualidade das ideias e das escolhas de um político se devem também em boa parte à qualidade e ao estímulo que recebe dos seus opositores?

No exercício do poder local, condicionado pelas decisões do poder central e pela redução dos recursos disponíveis, com as populações pressionadas pela contracção da economia e pela redução da despesa com as políticas públicas, a exigência de inovação e de gestão baseada na organização e mobilização dos recursos locais, para compensar a redução das transferências do poder central, é um desafio. Não há padrões estabelecidos para o que se apresenta como inédito, desligado do passado e referenciado a um futuro que não se sabe o que será e para o qual não há mapas que estabeleçam uma trajectória. Mas o caminho para esse futuro será mais seguro e estável se for conduzido por quem aceitar que a mudança é a condição necessária para não repetir e para corrigir os erros do passado. Para este objectivo, a multiplicidade de oportunidades que o poder local oferece e a variedade de actividades que vai ter de exercer, de serviços a prestar e de iniciativas a promover, para servir e proteger as populações que lhe estão próximas, e reestabelecer condições favoráveis ao regresso de povoamento, fazem dos autarcas e dos órgãos do poder local agentes de mudança e programadores de estratégias de modernização económica e de gestão inovadora — porque esse será o critério relevante no futuro.

2. A consciência do território, a cultura local, a tradição e o carácter simbólico dos sítios

O município, com os seus lugares, é para as pessoas que nele nasceram o sítio de origem, o local de referência, que identifica a sua “naturalidade”. Todos precisamos de ter um lugar de pertença e afecto especial pela “nossa terra”. Esta relação ancestral decorre da necessidade natural de abrigo, casa, sustento e acolhimento no seio de uma família e de uma comunidade.

O desempenho dos municípios tem uma elevada aceitação por parte das populações, sendo dos órgãos da administração pública e da governação mais apreciados e sujeitos a escrutínio permanente e de proximidade. Tal acontece em parte devido às relações de proximidade, mas sobretudo pelo conhecimento concreto que os autarcas têm dos seus munícipes e das suas necessidades, preferências e opções. Daí a importância da presença atenta e da observação da vida real das pessoas para o desempenho autárquico. A consciência das condições de vida das populações, dos recursos disponíveis, das actividades económicas, da eficiência dos serviços públicos e, em síntese, da capacidade real de sustentação das famílias e das empresas e da geração de oportunidades é o alicerce de uma política local. A eficiência da governação autárquica está também nesta capacidade para conhecer e interagir com a vida concreta

das pessoas e das empresas, sem abstrações, intermediações burocráticas e distanciamentos formais. O autarca convive com as contingências da vida comunitária e é sensível aos casos singulares, individuais e colectivos.

A diversidade entre os municípios tem uma base geográfica, associada às singularidades das características locais, onde são particularmente significantes a dimensão territorial, a base económica, a identidade cultural e a expressão demográfica da estrutura do povoamento. Esta fragmentação e pluralidade são, em si, um valor, mas podem enfraquecer as autarquias face ao poder central e, também por essa razão, é importante o desempenho da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) e a Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE) como porta-vozes das autarquias.

As políticas municipais, que são autónomas e muito variadas, merecem estudo comparado para se colher uma aprendizagem com os municípios que apresentam melhores resultados e que podem ser consideradas como exemplo a ter em conta em aplicações futuras. É da responsabilidade do autarca a escolha de caminhos seguros, evitando aventuras de alto risco, investimentos inúteis e supérfluos ou mesmo causadores de perturbações e de perdas que afectam o bem-estar das populações. Recomenda-se o empenho na procura, e na agregação de recursos na gestão integrada de sistemas e na intermunicipalidade para fins múltiplos ou específicos e ganhos de escala difíceis de obter em exercício isolado.

O crescimento e a transformação nem sempre se traduzem em melhores condições de vida, podendo criar ilusões de desenvolvimento e de competitividade. As grandes concentrações de serviços e os grandes centros de governação capturam mais poder, mas tal não significa que sejam mais eficientes.

O facto de as câmaras municipais terem perdido o controlo sobre partes essenciais do sistema urbano, nomeadamente as redes de infra-estruturas básicas, reduziu significativamente a sua capacidade de governação. O município deve deter e exercer uma capacidade de controlo sobre o sistema urbano, em particular no que diz respeito às redes de infra-estruturas e serviços públicos. Esta escala municipal deve ser, por princípio, salvaguardada, por razões de eficiência, de equilíbrio e de justa arrumação democrática do poder político e económico sujeito ao escrutínio dos cidadãos. Há, portanto, razões para se recuperar um mínimo de competências e de poder das autarquias sobre a economia do sistema urbano, de modo a poderem representar as populações de forma democrática e consequente na defesa dos seus interesses face a eventuais práticas injustas e abusivas no contexto da administração do território e das suas redes.

Quando, por razões operacionais, o sistema da rede transcende a escala do Município, deve afirmar-se a cooperação intermunicipal.

3. As funções da autarquia

A autarquia não é uma força de domínio mas, em certa medida e sempre que necessário, afirma-se como um contrapoder que acautela eventuais abusos do poder do Estado ou das empresas sobre os interesses e direitos das populações locais. É, assim, um órgão de defesa e salvaguarda de equilíbrios e de justiça social. A sociedade e as suas conquistas são sistemas frágeis, dependentes das ideias e da capacidade conceptual para criar modelos institucionais mais abertos, solidários e seguros, e garanti-los. A voz e a acção das autarquias é relevante e, porventura, determinante na elaboração da tessitura social democrática capaz de superar a actual situação de crise. É um sistema de segurança local que tem toda a pertinência em estar sempre activo, porque será o último reduto se os outros sistemas falharem. Os seus efeitos serão sempre benéficos como factores redutores de dependências e desanuviadores de tensões extremas.

É a partir da comunidade local que se torna possível o estabelecimento de uma ordem social, a qual pressupõe que as pessoas que a integram adoptem comportamentos e respeitem valores consensualizados e institucionalmente reconhecidos na sua intersubjectividade e que obrigam a todos¹⁰. É assim que as autarquias mantêm a capacidade de uma acção de grupo e de políticas mediadoras que aumentam as possibilidades de cooperação para satisfazer necessidades objectivas. É a capacidade de acção criativa, reconciliadora da necessidade com a liberdade, da colectividade com o indivíduo, que forma o carácter da autarquia, mas a sociedade, que ser quer que evolua no sentido da cooperação libertadora, corre sempre o risco de regredir devido à afirmação de poderes dominadores e opressores.

Os municípios têm um importante desempenho na sustentação e reforço da democracia como valor e prática da vida quotidiana. Nas últimas décadas, e num quadro de excepção devido a graves carências, as câmaras municipais centraram a sua atenção na criação de infra-estruturas e equipamentos básicos, fundamentais para alicerçar o desenvolvimento social e económico do país. As competências autárquicas desdobram-se e dispersam-se por um amplo espectro de domínios, nomeadamente mobilidade, habitação, saneamento, electrificação, telecomunicações, equipamentos e serviços de saúde, educação, cultura, desporto, assistência social, segurança e demais factores de que depende o bem-estar das populações,

¹⁰ *Tocqueville, A. (2001). Da Democracia na América. Lisboa: Principia Editores.*

a eficiência competitiva das empresas, o reforço do capital humano nacional e, de uma forma geral, o desenvolvimento económico e social.

É evidentemente recomendável (e louvável) o princípio do equilíbrio orçamental, do controlo atento e permanente das contas públicas. Porém, daí não se pode passar para uma argumentação no sentido de reduzir e confundir a administração municipal, enquanto instituição presidida por um órgão político legitimado pelo voto democraticamente expresso, com o modelo de uma empresa privada, cuja gestão tem por finalidade a maximização da sua produtividade e dos seus lucros. Está-se perante instituições estruturalmente diferentes, com objectivos e enquadramentos que não são comparáveis, embora existam factores de organização, de gestão e de eficiência que estão presentes em qualquer caso.

Uma empresa visa o lucro e, nos melhores exemplos, pode, através deste, promover o bem-estar dos seus trabalhadores. Não é da natureza dos municípios e, conseqüentemente, missão dos autarcas gerar lucros. Aquilo que os motiva e interessa é a prestação dos melhores serviços públicos ao mais baixo custo, fomentando a prosperidade e a coesão social do concelho, promovendo políticas de segurança e sustentação económica e eficiência do sistema territorial nas suas múltiplas vertentes de usos do solo (silvestre, agrícola e urbano) e, de uma forma geral, o desenvolvimento económico e social.

Não são apenas as pessoas singulares que procuram o município, também as empresas têm consciência de quão importante é a cooperação com as câmaras municipais na dinamização do relacionamento socioeconómico através de iniciativas conjuntas e empenho na geração, configuração e procura de oportunidades.

A estrutura e gestão de um município não são comparáveis com as que assistem à lógica empresarial, mas podem obter ganhos na compreensão da cultura emergente da estratégia e modelos de negócios estabelecidos no mundo empresarial.

A empresa pode fechar ou mudar de ramo, já o município é uma instituição perene, com finalidades e responsabilidades abertas. A multiplicidade de domínios que ocupam a política e administração autárquicas recomendam uma avaliação das necessidades por sectores para, de seguida, se proceder a uma ponderação do conjunto, confrontando as perspectivas absolutas e relativas das partes com as exigências de um todo que se quer otimizar. E otimizar significa, no universo municipal, a busca de sustentabilidade distributiva e o reforço da responsabilidade acrescida na gestão de recursos públicos.

Todas as comunidades são tentadas a adoptar uma política de crescimento, mas nunca é de mais lembrar que nem sempre o desenvolvimento exige crescimento e que para muitas comunidades faz todo o sentido a procura de equilíbrios e de estabilidade ao nível da estrutura física do território e do seu sistema urbano.

Por uma questão de elementar prudência, deve proceder-se sempre a uma avaliação crítica das necessidades de crescimento, envolvendo a construção de novas frentes de infra-estruturação e de novos equipamentos, de modo a evitar investimentos supérfluos, localizações erradas ou obras desnecessárias que desviem os recursos de outras aplicações, porventura mais correctas e benéficas. Acresce que sempre que se faz um investimento público este deve ser avaliado não só pelos custos de investimento mas também pelos encargos fixos a que obriga e, em regra, deve sujeitar-se à observação da oportunidade de mobilizar capital fixo realizado, reabilitando ou reconvertendo existências. Portanto, os critérios para a aplicação das verbas públicas disponíveis são uma questão central para a decisão política, que, por sua vez, deve ser orientada por critérios prudenciais, imaginação criativa, consciência social, sensibilidade cultural e bom senso na aplicação dos recursos.

O desenvolvimento passa por uma política de valorização e aproveitamento do património edificado existente, reabilitando-o e adaptando-o de uma forma sempre económica, inteligente e funcional às necessidades de utilização do presente. Respeitar e conservar o sentido útil das coisas e a memória que nelas se guarda e representa, seja no meio rústico ou no meio urbano, é um acto de cultura que interpela a responsabilidade autárquica. Só quando esta base de sustentação nas pré-existências se esgota, terá então sentido proceder a alterações, a expansões e a construções de raiz.

É racional e desejável, à luz dos princípios do urbanismo, dar primazia e estímulo à recuperação e utilização dos edifícios existentes, desmotivando a construção desnecessária de novas frentes urbanas.

A autarquia conjuga uma população estruturada numa colectividade identitária com um território de pertença e com autonomia política e administrativa, legalmente definida nos seus domínios de competência. O autarca simboliza, protagoniza e exprime esse poder de representação e de acção da vontade de satisfazer necessidades de ordem e de organização na vida quotidiana, desempenhando também, nas comunidades locais, a função que está na origem da sociedade.

II *O autarca num tempo de mudança*

A construção da União Europeia é um desafio que obriga a inventar novos modelos institucionais e formas de substituir organizações, procedimentos, hábitos e convenções, de modo a dar solução aos problemas de estabilização do sistema financeiro, enquadramento sustentável dos programas orçamentais, equilíbrio nas balanças comerciais e estruturação das actividades socioeconómicas, evitando a produção de excedentes problemáticos e, ao mesmo tempo, abrindo frentes de trabalho útil que assegurem o pleno emprego e uma saudável coesão social.

A Europa está a enfrentar este processo de transformações, onde se conjugam e sobrepõem as questões de progressiva integração política e económica sem ferir identidades e respeitando o valor e o sentido das autonomias orgânicas e dos poderes partilhados no contexto de uma soberania estruturada e com escala, para que a Europa se possa afirmar, sustentar e defender a nível global.

Estes desafios de grande intensidade alteram os campos de possibilidade e colocam a sociedade perante a necessidade de um trabalho de concepção de novas instituições que enquadrem as alterações das condições do passado, traduzido em legislação integrada em disposições constitucionais que agreguem o novo mosaico das territorialidades de uma União Europeia plenamente assumida.

Estamos em tempo de mudança, o campo de possibilidades anterior esgotou as suas condições internas de regulação e necessita de recuperar a estabilidade e a preservação dos equilíbrios fundamentais, sem destruir recursos.

As dificuldades que Portugal enfrenta resultam de um excesso de endividamento, o que obriga a transformações mais profundas do que seria necessário se o problema fosse provocado apenas por insuficiência de procuras ou excesso de ofertas. A formação de uma dívida excessiva é um sinal de que essa economia perdeu vitalidade, diminuindo o seu crescimento, o que também obrigou ao aumento da dívida para compensar a diminuição das taxas de crescimento do produto. O modo como se formou essa dívida excessiva advém de várias circunstâncias, entre as quais: as despesas com políticas públicas que não foram cobertas por receitas, o resultado da formação de bolhas especulativas com activos sobreavaliados que não foram sustentadas em criação de valor real e o efeito de alterações demográficas que não foram compensadas por reformulações dos sistemas de políticas públicas e regulamentação do sistema financeiro. Mas para se chegar à fase extrema foi necessário haver insuficiência do crescimento

económico, pois esse é o factor que dificulta o pagamento da dívida acumulada (e que, uma vez avaliada essa insuficiência pelos mercados financeiros, conduz a um aumento das taxas de juro efectivas que agravam o peso da dívida, ao mesmo tempo que provocam uma interrupção súbita dos fluxos de dívida nos mercados interbancários que se tinham tornado habituais e de que essa economia se tinha tornado dependente para assegurar o seu funcionamento normal).

A consequência imediata do endividamento excessivo é a contracção súbita do funcionamento da economia. Quando os valores de mercado dos activos são superiores ao seu valor real, os ganhos de especulação promovem novos investimentos especulativos. Esta fase de expansão artificial, quando deixa de ser alimentada por um crescimento baseado em aumentos de competitividade, não é sustentável e termina de um modo abrupto, que já não pode ser corrigido com estímulos à procura, recorrendo ao crédito, porque isso implicaria aumentar o que já é um excesso de endividamento.

Seria, portanto, de esperar, em primeiro lugar, a contracção dos fluxos financeiros face à evidência de imparidades que diminuem o valor das garantias colaterais dos créditos concedidos, aumentam os casos de insolvência dos devedores (empresas e particulares) e induzem restrições das actividades e comportamentos de gestão hesitantes. Os critérios excessivamente restritivos na avaliação dos projectos de crédito repercutem-se em todo o sistema económico, agravando o risco de falências e de desemprego, ao mesmo tempo que dificulta os novos investimentos, seja na recuperação, seja no lançamento de novas empresas.

Estes efeitos da expansão especulativa manifestam-se também nas finanças públicas do Estado e das autarquias, na medida em que a ilusão do crédito fácil promoveu ofertas deslocadas ou insustentáveis, obrigando a reajustamentos de modo a recuperar a capacidade distributiva como modo de correcção das desigualdades ou apenas para satisfação de justas expectativas criadas no eleitorado.

Os autarcas estão perante uma descontinuidade que exige estudo e imaginação para construir um novo padrão económico (com potencial de crescimento), sustentação do padrão social (com potencial de satisfação das expectativas criadas) e estabilidade do padrão político (com potencial de financiamento do sistema de políticas públicas).

A recuperação do controlo orçamental e da balança corrente permitirá equilibrar a dívida pública e ajudar a relançar a actividade económica, atraindo investidores, oferecendo condições de operação e de remuneração dos seus capitais, valorizando assim as posições de capital nas empresas e no sistema financeiro.

A descontinuidade força à evolução inovadora, com escolhas entre a reconstrução do que puder ser recuperado do padrão anterior e as mudanças criativas de novos padrões na economia, na sociedade e na política.

Nas sociedades evoluídas, a consciência social gera uma força reivindicativa de direitos e de possibilidades que saudavelmente estimula a mudança e obriga a descontinuidades e a reformas no quadro institucional de procedimentos, visando novos modelos de satisfação das necessidades sociais e reforço das condições favoráveis ao empreendedorismo, ao investimento e à consequente criação de emprego. A redução/eliminação de custos de contexto que afugentam as boas iniciativas terá de partir de uma vontade política interveniente e dotada do poder necessário para se impor aos interesses da burocracia e das rotinas instaladas.

O autarca é e deve ser, por isso, um importante agente de mudança, tão necessária no actual quadro de Portugal e da Europa.

1. A transição no poder autárquico

O poder autárquico é uma parte do sistema político e não fica imune aos efeitos da mudança de grande intensidade que está a ocorrer nos conceitos, critérios e métodos de orçamentação e actuação públicas. Mas o poder local também é um poder político especial, no sentido em que é uma instância intermédia entre o poder central e a população local. Tem, portanto, uma função de proximidade administrativa e de liderança, essencial para que as estratégias centrais possam encontrar concretização rápida e eficiente. Com este quadro de poderes, de informação sobre as oportunidades e de relação de proximidade com o eleitorado, as instituições do poder autárquico têm um papel relevante no processo de transição entre padrões de estruturação quando se está numa crise com descontinuidade, onde o futuro tem de ser construído com base em novos modelos de política administrativa, criados a partir da interpretação dos erros que foram cometidos no passado.

Num contexto de incerteza como é a fase de transição que se segue a uma crise de leva vírgula depois é difícil, mas necessário, elaborar um plano de recuperação detalhado e seguro. A memória das rotinas desactualizadas continuará a ser a referência mais imediata para as populações, o que torna mais complexo e mais importante o trabalho de análise crítica, de esclarecimento e de exploração de novas possibilidades, que terá de ser realizado pelos autarcas – aqueles que, tendo sido eleitos, beneficiam de uma relação de confiança e de proximidade com as populações.

Quando se está numa economia em contracção, os recursos são reduzidos e o poder político, a nível local e central, perde margem de acção distributiva. Por isso, torna-se mais premente para o novo autarca apostar nas orientações para o crescimento e o desenvolvimento social e económico.

2. Para um poder autárquico configurador da mudança

A fonte do financiamento público alimentada por receitas fiscais, complementadas com o recurso à dívida pública, dentro de um contexto de soberania nacional, era vista socialmente como a ordem natural das coisas e compatível com uma atitude reivindicativa das autarquias para chamar a atenção das autoridades centrais sobre o que eram as necessidades das populações locais. No mesmo sentido, também era compreensível que as campanhas eleitorais para os órgãos do poder local fossem concebidas de modo a formarem bases locais de apoio, para que os futuros eleitos ganhassem legitimidade para colocarem os seus programas junto das instituições do poder central. Em parte, à revelia do princípio de autonomia autárquica, o poder central exerceu a regulação e a estabilidade, delimitando o campo de possibilidades de actuação das entidades do poder local. O âmbito da acção do Governo podia ser ajustado em função da sua orientação estratégica, acomodando as solicitações e as reivindicações dos poderes locais.

A crise que se iniciou em 2007 conduz à imperativa necessidade de alterar o tradicional sistema de relações. O poder central passou a ser o centro da instabilidade, o campo de possibilidades contraiu-se por efeito de processos que não são controláveis pelo poder nacional (quando já não tem diferenciadores de fronteira, como as barreiras alfandegárias ou a moeda própria) e os fluxos, tanto financeiros, como orçamentais, reduziram os seus caudais habituais ou foram interrompidos num compasso de incerteza e de espera por soluções que dependem, em grande parte, da evolução da União Europeia. Depois destes acontecimentos extremos, que são consequência de erros de regulação das instituições nacionais que não se mostraram capazes de se manter dentro do seu campo de possibilidades, já não será possível voltar ao padrão que definiu o anterior sistema de relações, na medida em que restabelecer os anteriores diferenciadores de fronteiras implicaria amplificar todos os problemas de carácter económico e financeiro e de endividamento existentes, sem oferecer nenhum contributo para que esses problemas sejam resolvidos, mesmo a longo prazo.

As autarquias, seguindo a tendência já concretizada nos países desenvolvidos, terão de assumir competências acrescidas para responder às necessidades sociais, que irão manter ou acentuar a dependência dos dispositivos de políticas públicas, mas o volume de recursos financeiros postos à disposição será naturalmente limitado e o potencial de crescimento não abre expectativas de que esses

recursos possam aumentar no futuro próximo. Para os órgãos do poder local, este é um contexto novo que exige novas perspectivas estratégicas despertadas para a exigência de viabilidade.

Despesa Pública Subnacional				
Países	Biliões □	□/Capita	% PIB	% Despesa Pública
Áustria	51,2	6099	17,9	34,0
<i>sector local</i>	<i>23,4</i>	<i>2787</i>	<i>8,2</i>	<i>15,5</i>
Bélgica	78,3	7199	22,1	41,8
<i>sector local</i>	<i>25,3</i>	<i>2322</i>	<i>7,1</i>	<i>13,5</i>
Dinamarca	88,0	15872	37,6	64,3
Finlândia	40,5	7546	22,5	40,6
Alemanha	523,0	6397	21,1	44,1
<i>sector local</i>	<i>198,6</i>	<i>2429</i>	<i>8,0</i>	<i>16,8</i>
França	228,7	3527	11,8	20,9
Grécia	6,4	569	2,8	5,6
Irlanda	10,7	2391	6,9	10,3
Itália	244,6	4046	15,7	31,3
Holanda	101,2	6092	17,2	33,6
Polónia	53,1	1391	15,0	33,0
Portugal	12,4	1169	7,2	14,0
<i>sector local</i>	<i>7,2</i>	<i>689</i>	<i>4,3</i>	<i>8,8</i>
Espanha	255,0	5534	24,3	53,2
Suécia	88,5	9434	25,5	48,2
Reino Unido	238,3	3844	14,0	27,8
Total UE 27	2082,0	4152	17,0	33,6
<i>sector local</i>	<i>1676,8</i>	<i>3344</i>	<i>13,7</i>	<i>27,0</i>

Quadro 1 - Despesa Pública Subnacional. Fontes: Council of European Municipalities and Regions, 2011/2012 e Direcção Geral do Orçamento, 2011.

Constata-se que na União Europeia, as regiões e as autarquias locais administram, em média, 33,6% da despesa pública, cabendo especificamente ao sector local a gestão de 27% dessa despesa. No caso de Portugal, as autarquias e as regiões autónomas administram 14% da despesa pública, cabendo às autarquias locais apenas 8,8%. Estes valores demonstram uma execução orçamental altamente centralizada. O quadro mostra-nos que há uma forte correlação positiva entre a despesa pública subnacional e o nível de desenvolvimento do país.

Independentemente das críticas merecidas e acertos necessários nas políticas de despesa autárquica, não há dúvida de que uma Administração Pública

avançada implica um forte incremento de protagonismo e de responsabilidades do sector local na despesa pública. Face aos problemas da crise, não parece prudente ceder a um clima de medo e recuar no sentido de uma concentração administrativa e orçamental. É uma ilusão pensar que concentração significa mais controlo e mais poder do Estado, pelo contrário, pode conduzir à debilitação do poder político do Governo e das autarquias, aumentando a entropia do sistema e o exacerbamento da intrusão burocrática na esfera da decisão, com elevadas perdas de eficiência.

A contracção dos recursos disponíveis, nomeadamente em termos financeiros, deverá promover dispositivos de regulação para fazer uma afectação adequada dos recursos escassos. Por outro lado, a insuficiência de recursos no poder central vai implicar a procura de outras fontes de financiamento para as funções do poder local, como já acontece com o IMI, promovendo fontes de financiamento local ou de co-pagamentos por parte dos utilizadores dos serviços, fazendo dos órgãos do poder local os configuradores de novas actividades que respondam às necessidades das populações (também elas obrigadas a avaliar essas actividades em função de custos e benefícios) com base num tarifário razoável, justo e sustentável.

É previsível que os eleitores se mostrem particularmente interessados na informação e debate sobre o estatuto das redes de infra-estruturas e equipamentos urbanos enquanto prestadoras de um serviço público a preços tarifados. Este tema, que nas últimas décadas tem sido pouco tratado nas políticas autárquicas, terá uma importância incontornável na ordem do dia da economia local.

Estas linhas de evolução não correspondem às tendências esperadas daquilo que foi o padrão de funções do poder local tradicional, mas são as derivações necessárias do que decorre da crise extrema de endividamento que se vive actualmente. Para que as funções do poder local possam persistir depois da contracção súbita dos seus recursos, será necessário que haja a coragem da mudança e que sejam revistos procedimentos, de modo a encontrar soluções que se enquadrem nos princípios e deveres do serviço público.

Para além das respostas urgentes à situação financeira, é importante atender às tendências demográficas de longo prazo, que não anunciam os desejados níveis de crescimento, resultando daí acrescidas dependências e fragilidades nas populações locais. Este cenário recomenda cuidados de planeamento racionalizador do povoamento, assumindo que a desigualdade da concentração das populações na sua distribuição territorial é um factor de peso para a mobilidade e

para a instalação de serviços que requerem um número mínimo de utentes para serem viáveis, não só em termos de sustentação financeira mas também técnica. As autarquias com maior concentração populacional beneficiarão de mais equipamentos e maior diversidade de funções de apoio com maior sustentabilidade financeira. A limitação de recursos vai obrigar a uma selecção apertada dos investimentos, sendo natural que um dos critérios de maior peso seja o número de utilizadores e beneficiários.

Por outro lado, as políticas públicas do passado são agora confrontadas com a necessidade de reconfiguração apostada na procura de novas oportunidades económicas, no estímulo à valorização de activos estratégicos territoriais e na inserção do primado da economia, empregabilidade e bem-estar social.

A escala, na sua expressão territorial e demográfica, vai ser um critério relevante para as decisões de atribuição dos recursos escassos, seja por efeito das necessidades a satisfazer, seja para obter ganhos de eficiência nos serviços prestados. Mas também irá haver uma distribuição desigual de recursos em função do tipo de necessidades locais a satisfazer, passando a ter um peso crescente o critério do envelhecimento, na medida em que este é um tipo novo de necessidades que precisa de equipamentos e de políticas adaptadas a esta nova forma de procura.

O exercício do poder local e do poder central condicionam-se mutuamente. A redução dos recursos disponíveis e a pressão sobre as populações, causadas pela contracção da economia e pela redução da despesa com as políticas públicas, afectam particularmente a administração autárquica obrigada a procurar novas formas de gestão, organização e mobilização dos recursos locais para compensar a redução das transferências do poder central. Para este objectivo, a multiplicidade de oportunidades que o poder local oferece e a variedade de actividades que vai ter de exercer, de serviços a prestar e de iniciativas a promover, para servir e proteger as populações que lhe estão próximas, fazem dos órgãos do poder local agentes de modernização económica e de gestão inovadora, para conforto e felicidade das populações – porque esse será o critério relevante no futuro.

III *Poder local em Portugal* – *notas históricas e enquadramento*

1. *Referências históricas do poder local em Portugal*¹¹

A criação das aldeias e vilas, com os seus termos, e das cidades, assim como a sua extinção, deve-se a enquadramentos económicos e demográficos e a outras causas de geografia política associadas à estrutura do povoamento, constituindo realidades dinâmicas numa perspectiva histórica.

Todas as comunidades locais carecem de um reconhecimento e de uma organização política, administrativa e judicial de poderes determinados pela força da ocupação e utilização efectiva do território. As populações residentes estabelecem a territorialização com as suas formas de apropriação fundiária e de legitimação.

O poder local tem a consciência do sentido útil dos espaços territoriais através de uma relação directa de utilização; o poder central é mais abstracto e distante nesta matéria, mas não deixa de se organizar em circunscrições administrativas, não necessariamente coincidentes. Curiosamente, cada Ministério

¹¹ Este tema é exemplarmente tratado na obra elaborada e editada sob a direcção de Oliveira, C. (1996). *História dos Municípios e do Poder Local. Dos finais da Idade Média à União Europeia*. Lisboa: Círculo de Leitores.

tende a criar as suas unidades administrativas, o que causa confusão. A demarcação das unidades estatísticas, as NUTS (Nomenclatura Comum das Unidades Territoriais Estatísticas), que ocorreu em 2003, deu um contributo para uma melhor organização administrativa do território, mas o problema não está ainda completamente resolvido.

Nos finais do século XV, o concelho é reconhecido como unidade administrativa na qual se começa a estruturar a organização territorial do reino. O modelo municipalista, enquanto sede de um poder político local, é um legado que remonta ao antigo regime comunalista, que chegou ao século XX em várias aldeias do Gerês¹², e nas heranças medievais.

As comunidades locais ainda hoje tecem as suas próprias estruturas e regras sociais com base na organização institucional e hierarquização de funções e de poderes tacitamente reconhecidos e consensualizados no relacionamento quotidiano, sendo também nesta realidade vivencial que se alicerça a autonomia do poder local, depois reconhecido juridicamente pelas instâncias de níveis nacional e da União Europeia.

Na sua origem e forma natural de acontecer, ao nível local, as populações, na sua relação com o poder autárquico, não estabelecem uma clivagem e uma separação absolutas entre a esfera pública e privada. A sociedade civil não se distancia e demarca dos órgãos autárquicos como de facto e de princípio sucede relativamente ao Estado. Ao nível local, a sociedade necessita de aproximar e de agregar todos os elementos da comunidade nas suas múltiplas práticas e responsabilidades e a identificação dos poderes requer momentos de formalização ritualizada para ser visível e reconhecida.

O actual mosaico das freguesias tem acentuada correspondência com a rede de paróquias, sendo estas mais antigas e mantendo-se como suporte de uma matriz territorial de importante significado para a coesão social. A paróquia, como instituição eclesiástica local, prestou durante séculos um inestimável serviço de comunicação, registo e controlo administrativos, que ajudaram a organizar a vida das populações e a estruturar a nação portuguesa. Desenvolveu também uma acção pioneira nas práticas assistenciais aos mais necessitados. A paróquia resistiu às vicissitudes dos tempos e continua a ser uma instituição que não deve ser menosprezada numa sociedade que necessita de defender e valorizar a esfera local, com as suas confrarias, laicas e eclesiásticas (onde se destacam as

¹² Sousa, T. (1927). *Gerez. Notas Etnográficas, Arqueológicas e Históricas*. Coimbra: Imprensa da Universidade.

misericórdias, e outras agremiações), que asseguram a participação das populações residentes na gestão da sua vida quotidiana.

A este propósito Rodrigues Sampaio observa: «*depois da família, que o Estado não criou, mas achou estabelecida, temos uma associação quase tão natural como ela e que a lei não poderia suprimir sem violentar a natureza das coisas, é a Freguesia ou a Paróquia*»¹³.

O confronto entre o local e o central é um processo natural de moderação de poderes que têm funções distintas na organização política e administrativa da sociedade. O poder central, com os seus órgãos próprios legislativo, executivo e judicial e com a sua distância mal resolvida, tem uma natureza diferente dos órgãos do poder local que têm um carácter mais consuetudinário e informal. O liberalismo oitocentista criou a figura do distrito como instância intermédia e esta foi sempre impropriamente utilizada para subjugar e reduzir o poder local, ao invés de afirmar a descentralização como condição necessária e requerida para a geração de riqueza das nações.

No início do século XIX contavam-se em Portugal entre 768 e 841 circunscrições de carácter municipal. Esta variação deve-se à falta do inventário e também às competências ou funções autárquicas consideradas para efeito da contagem, considerando que estas não eram universalmente atribuídas. As câmaras, as juradorias, as cidades e vilas, e outras formas de reconhecimento da identidade da povoação criavam realidades contrastadas nas suas atribuições, dimensão geográfica, expressão económica e grau de autonomia. Dentro de um município podiam coexistir diversas juradorias autónomas e a sua razão de ser prendia-se com a afirmação de uma autoridade e com a garantia de uma ordem social local. As funções municipais correspondiam ao policiamento e à administração da justiça numa primeira instância cível, intervindo também no controlo da ordem comercial, inspecionando pesos e medidas, e alguns preços de bens essenciais.

O número de concelhos foi reduzido por Passos Manuel de 796 para 351 entre 1836 e 1838. Em 1878 o país tinha apenas 290 concelhos dos quais 263 estavam localizados no continente.

Até às reformas liberais, que tiveram lugar em 1826 com a Carta Constitucional, a organização administrativa do Estado era incipiente e as comunidades viviam isoladas e subordinadas ao poder de facto de fidalgos e outras entidades locais que se impunham abusivamente, usando a seu favor um sistema de

13 da Silveira, J. M., & Santos, J. A. (1988). *Poder Local: Antologia*. (2.ª ed.). Lisboa: Mosaico, p. 137.

leis confuso e descoordenado que interpretavam segundo os seus interesses e impunham a uma população quase totalmente analfabeta.

A reforma levada a cabo por Mouzinho da Silveira em 1832 inspira-se no modelo napoleónico, centralizador e alicerçado numa hierarquia administrativa que visava o controlo do território nacional a partir do governo central e através dos distritos então criados para tutelar as autarquias. Esta organização administrativa do território foi lenta e só veio a consumir-se um século mais tarde com as reformas implementadas pelo Estado Novo. Note-se, contudo, que as intenções de Mouzinho da Silveira não tinham por finalidade instituir uma ditadura, pelo contrário, visavam pôr fim ao caos, à confusão, à desordem e à faculdade dos fidalgos e outras figuras locais poderem abusar da população indefesa e iletrada. Nas suas próprias palavras *“a administração é o governo doméstico aplicado ao bem comum dos moradores: a intenção primitiva da administração é a de um bom pai de família consultando os interessados. Sem que este poder exista na sua pureza natural, não pode existir liberdade civil, nem fortuna pública. O governo da Comunidade ou da Municipalidade interessa à Sociedade da qual é parte essencial” (...)* *“Nenhum cidadão tem mais direito que outro às vantagens comuns; todos gozam das mesmas prerrogativas e suportam os mesmos encargos”*¹⁴.

Este centralismo liberal foi criticado por figuras como Alexandre Herculano, segundo o qual *“a descentralização é condição imprescindível da administração do país pelo país, e administração do país pelo país é a realização material, palpável, efectiva da liberdade na sua plenitude”*¹⁵.

O pensamento republicano de José Félix Henrique Nogueira concebia o país como uma federação de municípios livremente associados, rumo ao fim da opressão do poder central e conducente à democracia mas, durante o período da Primeira República, as vicissitudes da prática administrativa não corresponderam a estes ideais de autonomia autárquica e, pelo contrário, deu-se continuidade a uma política centralista, depois continuada pelo Estado Novo, e que só veio a terminar em resultado da Revolução do 25 de Abril.

A fragmentação geográfica da sociedade em circunscrições administrativas agrega diversas comunidades locais e tem uma matriz topológica e social diferente das sociedades rurais, onde se impunha a relação de proximidade entre a aldeia e o seu termo, isto é, entre a comunidade rural e os campos da sua área de influên-

14 Oliveira, C. (1996). *História dos Municípios e do Poder Local. Dos Finais da Idade Média à União Europeia*. Lisboa: Círculo de Leitores, p. 107-108.

15 *Idem*, p. 199.

cia. A territorialidade inerente à civilização rural é muito diferente da praticada pelas sociedades urbanas modernas, as quais têm a obrigação cultural de valorizar e salvaguardar o património rural sem cair em revivalismos ingénuos. A revolução tecnológica na agricultura e nos transportes determina que numa sociedade moderna e desenvolvida apenas aproximadamente 6% da população activa se ocupe no sector primário (nos anos 60, Portugal tinha cerca de 30% da população activa no sector primário e hoje terá cerca de 9%).

O discurso político que lamenta o despovoamento perante milhares de aldeias e sítios rurais abandonados deve ponderar esta evolução natural do processo socioeconómico e os seus efeitos na estrutura do povoamento. Contudo, a redução da população activa no sector agrícola deve ser acompanhada da sustentação ou mesmo aumento da superfície agricultada e da produção e produtividade agrícolas e do favorecimento na emergência de cadeias de distribuição de proximidade. É este incremento económico que deve estar na base da redução da população activa na agricultura e no concomitante aumento da população activa no sector secundário (indústria), mas principalmente no sector terciário (comércio e serviços), sem deixar de atender à importância estratégica da segurança alimentar e da sustentabilidade territorial, e à garantia de condições favoráveis à diversificação da produção agrícola e às novas lógicas de equilíbrio do povoamento.

Os termos “despovoamento” e “desertificação” designam realidades diferentes e não devem ser confundidos nem utilizados como sinónimos. *Desertificação* é um fenómeno climático e geomórfico causador de regressões e degradações nas formações e condições edafo-ecológicas. As práticas agrícolas e florestais que degradam o solo arável podem também ter efeitos de degradação edafo-ecológica. *Despovoamento* é uma dinâmica sociodemográfica que pode ter as mais diversas causas, geralmente do foro da sustentabilidade económica e da segurança. No caso português, deve-se ao desenvolvimento da base socioeconómica e não a qualquer fenómeno de desertificação que, em rigor, não ocorre no território nacional.

2. Enquadramento das instituições autárquicas

Organização das autarquias locais

Existem três tipos de autarquias locais em Portugal: as regiões, referidas na constituição mas não instituídas no continente, os municípios e as freguesias.

As autarquias locais são elementos estruturais da Nação e são governadas por órgãos colegiais. Os órgãos autárquicos compreendem a assembleia de fre-

guesia e a assembleia municipal, ambos com natureza deliberativa, e as juntas de freguesia e as câmaras municipais, com funções executivas.

A não implementação de regiões em Portugal continental, a extinção dos governos civis e a inoperância do modelo vigente nas juntas metropolitanas cria condições propícias para a formação de poderes intermédios atípicos, sem legitimidade democrática, que se prestam a reforçar a centralização, a enfraquecer o poder autárquico e a diminuir a capacidade política do governo central.

As autarquias locais estão à altura das competências que actualmente detêm. Para além de um bom desempenho, mostram capacidade para poder alargar o âmbito das suas intervenções, com transferência de mais competências e dos respectivos meios do nível central para o local. Há um amplo espectro de serviços e de responsabilidades que saturam a administração central, criam graves disfunções na actividade do Governo e não podem ser transferidas para o nível municipal, onde estariam também deslocadas, porque têm uma escala supramunicipal. É nesta equação que nos confrontamos com a necessidade de uma autarquia a um nível mais alargado.

À luz da lógica da subsidiariedade, a região tem a sua razão de ser numa operação descentralizadora de responsabilidades e competências que aproxime os serviços públicos das populações a quem se destinam, retirando-as do nível central onde, para além de terem problemas de eficiência, constituem um factor de perturbação da boa acção governativa. A descentralização não é feita para tirar poderes ao Governo, mas sim para o libertar de responsabilidades e tarefas que o enfraquecem e impedem de se concentrar nos domínios próprios dos interesses de Estado e da defesa da soberania nacional.

A melhor delimitação de regiões deverá emergir das dinâmicas sociais e económicas locais que melhor definirão espaços de cooperação e até integração territoriais de nível regional. As soluções impostas centralmente por critérios puramente administrativos, que não tenham em devida conta a realidade sociológica que se manifesta e molda o território, podem não ter a devida correspondência com a realidade e falhar.

Merece, portanto, cuidado e avaliação crítica o modo como se invocam ou utilizam os conceitos de entidades intermunicipais, supramunicipais e mesmo áreas metropolitanas, enquanto circunscrições de carácter autárquico, sem atender ao conceito de região e à equilibrada distribuição de competências e legitimidade representativa entre os diversos níveis político-administrativos.

A assembleia de freguesia

A assembleia de freguesia é mais do que o acontecimento das suas reuniões formais e cumpre-lhe ter informação e conhecimento organizados sobre o seu território para deliberar de forma clarividente sobre as matérias em apreciação no âmbito das suas competências. Estamos perante um órgão sensível às relações de vizinhança e particularmente representativo na expressão da vontade e autêntico na defesa dos direitos das populações locais. A assembleia de freguesia tem uma experiência vivencial do quotidiano da comunidade e, também por essa razão, pode exercer o controlo da acção executiva da junta de freguesia.

A relação das instituições públicas com a sociedade civil inicia-se na assembleia de freguesia. É aí que se começa a enraizar e a formar uma cultura democrática focada no bem-estar e no interesse comum. Cumpre à assembleia de freguesia, em primeira mão, dar voz às aspirações e anseios das populações, desenvolver o discurso político, aprofundar o seu contraditório na busca das melhores ideias e rumos para assegurar condições de desenvolvimento e sustentação da comunidade.

O acervo de documentação que sustenta a memória e o conhecimento da realidade local é indispensável para alimentar uma cultura autárquica consequente na compreensão e salvaguarda do seu património natural, arquitectónico e paisagístico. São, neste contexto, merecedoras de investimento, salvaguardando o necessário bom senso e acautelando a adequabilidade e o rigor da execução financeira da autarquia, as monografias da localidade e outros estudos sobre os seus sítios e momentos da sua História.

A junta de freguesia

A freguesia assegura uma relação de presença e de controlo directo e quotidiano da vida social e das suas interdependências com o território. O comportamento da freguesia depende da consciência que tem da realidade socioterritorial, o que remete para a capacidade de leitura e interpretação da sua geografia, da sua história e da sua realidade socioeconómica. A política local da freguesia fundamenta-se nas estratégias de salvaguarda e valorização do seu património e nas opções de gestão dos recursos e das actividades através do contacto directo com a população residente e com outros intervenientes.

A freguesia, enquanto instituição de proximidade, tem uma importância acrescida nos casos em que a sua dimensão territorial é extensa e dominada pelo uso agrícola e florestal, com pequenas aldeias e lugares relativamente isolados.

Nestas circunstâncias, a junta de freguesia tem uma relevante função identitária e de apoio social e são diferentes de outras freguesias que se demarcam dentro dos perímetros urbanos de vilas e cidades, onde existem outros apoios e outra proximidade. Em ambos os casos, a freguesia é uma entidade de referência e de sustentação de cada unidade de vizinhança, mas as suas funções de relacionamento com o território e com a população são substantivamente diferentes entre as freguesias urbanas e as freguesias rústicas. O protagonismo da junta de freguesia depende muito da tradição local e sobretudo da capacidade de iniciativa dos seus autarcas. A lei confere à junta de freguesia um amplo espectro de competências materiais, onde há espaço para o desenvolvimento de políticas que, dependendo da vontade dos órgãos autárquicos, podem ser mais conservacionistas, apostando na estabilização e no sossego aprazível de um ordenamento estabelecido ou, em contraste, enveredar pela transformação *tout court*, com o desenvolvimento de novas frentes de expansão e de crescimento, com os riscos, os custos e os benefícios inerentes, sendo certo que o justo equilíbrio entre a estabilidade e o desenvolvimento – sobretudo de actividades dirigidas à economia e conforto social – constitui o percurso adequado aos ritmos e expectativas comunitárias.

A assembleia municipal

A assembleia municipal é essencialmente um órgão de debate e de reflexão política para fundamentar as suas deliberações em matérias tão importantes como apreciar e decidir sobre as opções de planos e propostas de orçamento que lhe são apresentadas pela câmara e em outros domínios, como seja o controlo financeiro, aprovando a fixação de taxas e autorizando a contracção de empréstimos.

A assembleia municipal ainda não encontrou a sua melhor forma de organização e desempenho e, por essa razão, tem sido de certa forma secundarizada a sua importância na governação autárquica. A evolução natural das coisas centrou um poder de facto no órgão camarário e sobretudo uma notoriedade política no presidente da câmara. No acto eleitoral, a figura central do processo de identificação das listas concorrentes e das escolhas é a pessoa do candidato a presidente da câmara, proposta por cada uma das forças políticas em competição. Isso não significa que no decorrer do percurso de afirmação e ganhos de maturidade na democracia portuguesa a assembleia municipal não venha a ver reforçado e dignificado o seu exercício central de

escrutínio devido às atuações municipais ou intermunicipais, e no relacionamento complexo do município com o Estado e empresas.

A câmara municipal

A câmara municipal é actualmente o órgão autárquico mais estruturado, onde se concentram a maior parte das atribuições e competências práticas, assim como o corpo principal dos meios materiais, humanos e financeiros que lhe conferem uma capacidade de acção efectiva, afirmando-se como um dos órgãos mais operacionais da administração pública, reconhecido e apreciado como tal pelas populações, e disso dá testemunho a relativamente baixa percentagem de abstenção nas eleições autárquicas. A câmara municipal vem a assumir, crescentemente, uma dimensão estratégica na leitura, na reflexão, na proposição e condução dos negócios municipais, nas interacções, com o território regional, nacional e internacional, assegurando e integrando qualificação acrescida de quadros e modos de gestão estratégica no universo municipal.

3. Poder político, competência técnica e responsabilidade administrativa

Os órgãos autárquicos eleitos através dos titulares dos respectivos cargos devem estabelecer, desde o início das suas funções, as regras de trabalho e o programa de objectivos a prosseguir durante os seus mandatos, assim como os prazos de gestão a considerar na definição, desenvolvimento e execução dos projectos e das acções adoptados, sem prejuízo de ajustamentos no percurso, na observação continuada dos efeitos e na atenção permanente às oportunidades.

Código regulamentar do Município

Cada autarquia necessita de dispor do seu código regulamentar com eficácia externa, facultando aos munícipes, aos seus serviços, às empresas e aos demais agentes e actores económicos e sociais uma informação de base normativa para as relações, não só correntes, mas também estratégicas, com a câmara municipal, dando, assim, um enquadramento mais facilitado e sistematizado aos procedimentos administrativos, adicionando transparência e estabilidade na relação com os munícipes e as empresas. Este código deve ser um documento dinâmico, aberto, em permanente actualização, nomeadamente em sintonia com a produção legislativa e com as interpretações e aplicações que o município adopta no concelho.

Há matérias, tais como o regulamento de taxas municipais, em que é imperativo que cada município estabeleça o seu próprio código. Para outros assuntos, a elaboração de um código municipal tem um carácter mais ou menos facultativo, podendo recorrer directamente à lei geral ou a decisões casuísticas sem prévia explicitação e exploração das margens de decisão que a própria lei geral possa eventualmente conceder aos órgãos autárquicos. Nos casos em que a lei geral é omissa, estes regulamentos podem preencher as lacunas, completando e densificando o quadro normativo face às necessidades do quotidiano administrativo.

A câmara municipal necessita de um código regulamentar com a finalidade de estabelecer princípios pelos quais a administração municipal se deve reger e evitar a duplicação normativa, as sobreposições, contradições e desactualizações, promovendo a acção integrada e concertada dos diversos serviços. A convocação e institucionalização de plataformas de decisões integradas no interior da câmara municipal é um instrumento útil na harmonização de comportamentos decisoriais, na interpretação de quadros legais e garante de enriquecimento interno da estrutura municipal. Este código regulamentar do município, dirigido ao relacionamento externo, é diferente do regulamento interno do Município, que trata da segurança, saúde e higiene no trabalho, e regras de funcionamento dos serviços e avaliação do mérito dos funcionários no âmbito das suas carreiras profissionais. É particularmente decisivo, no contexto onde se movem e atuam os municípios contemporâneos, o reconhecimento, por todo o tipo de agentes, da transparência e estabilidade decisional.

Na estrutura municipal, distinguem-se os serviços que têm um carácter mais técnico-administrativo daqueles que desempenham tarefas de carácter prático e operacional no terreno, a um ritmo contínuo, ou em regime de prontidão, como é o caso da recolha de resíduos, controlo do trânsito, reparação de pavimentos, realojamento de emergência, manutenção de redes a cargo da câmara e resposta pronta para enfrentar e actuar em situações de emergência.

Cada município é livre de estabelecer o seu próprio código regulamentar, suportado no quadro legal em vigor que, a título indicativo, trata dos seguintes temas:

1. Urbanismo — a regulamentação urbanística que decorre dos planos territoriais tem um tratamento próprio no âmbito da elaboração e gestão de cada plano. A câmara municipal passa licenças e autorizações municipais, responde a requerimentos, faz notificações e emite alvarás. É importante fundamentar a aprovação ou indeferimento de pedidos, esclarecer sobre os deveres e direitos dos titulares de licenças e de autorizações, e observar o seu regime

de renovação, extinção e transmissão. Deve haver um regime municipal das edificações urbanas, considerando aquelas que estão em meio urbano e as que estão em meio rústico.

2. Organização do trânsito e do estacionamento público.
3. Mobiliário urbano e iluminação pública.
4. Toponímia — compete à câmara municipal tratar da toponímia, cadastro e numeração dos edifícios.
5. Higiene e limpeza urbana, incluindo a recolha e tratamento de resíduos sólidos.
6. Controlo da poluição sonora e defesa da população contra agressões de ruído.
7. Jardins públicos, parques e outros espaços arborizados e ajardinados.
8. Ocupação e utilização de logradouros de prédios particulares.
9. Gestão do espaço público — utilização da via pública, cargas e descargas, utilização do subsolo, realização de obras na via pública, recolha e destino de resíduos de construção e demolição.
10. Táxis e outros transportes públicos de aluguer.
11. Feiras, mercados e venda ambulante.
12. Horários de funcionamento de estabelecimentos comerciais e de acontecimentos efémeros.
13. Recintos de espectáculos e de divertimentos públicos.
14. Higiene e segurança alimentar.
15. Guardas-nocturnos e outras actividades sujeitas a licenciamento.
16. Alienação de património municipal.
17. Taxas e outras receitas municipais.
18. Recolha, alojamento e sequestro de animais. Normas de circulação e obrigações dos seus detentores.
19. Colocação de publicidade, propaganda política e outros anúncios, em meios fixos ou móveis, visuais ou sonoros.
20. Gestão de cemitérios e dos seus diversos serviços.
21. Hospedarias.
22. Higiene e segurança alimentar.
23. Licenciamento de espectáculos públicos ao ar livre.
24. Regulamento de taxas e de outras receitas municipais.

A fiscalização, a disciplina urbanística, a responsabilidade mútua

A fiscalização sobre a *disciplina urbanística* é uma competência municipal de relevo no relacionamento com munícipes e empresas. Garantir à habitação, e aos estabelecimentos de qualquer tipo, condições de dignidade e segurança verificáveis constitui, na realidade, a razão de ser da política urbanística, onde o município se afirma pela proximidade e pela protecção da legalidade urbanística, utilizando, em proporção adequada, os meios disponíveis no ordenamento jurídico, considerando as atitudes preventiva, punitiva ou de reposição da legalidade, sublinhando em precedência (internalizada) a acção de esclarecimento e negociação de responsabilização mútua (entre a administração e o cidadão).

A gestão urbanística envolve actos de licenciamento e de autorização, de fiscalização ou inspecção, ordens de suspensão, de embargo de obras, estabelecimento de medidas de reposição da legalidade urbanística e de restituição física de actuações em desconformidade com autorizações ou alvarás, tendo em conta a proporcionalidade dos interesses em jogo, justificando-se a revisão da Lei no que concerne ao conceito de nulidade cuja assumpção no nosso Direito é demasiado genérica e, muitas vezes, radical.

As operações urbanísticas (do plano à urbanização, da construção à mudança de utilização...), *quando em desconformidade* com as disposições legais, verificam sempre, ou quase sempre, enorme repercussão social, em prejuízo da dignidade autárquica (ou da administração pública), provocando na opinião pública (ou publicada) sugestões ou percepções de actos de corrupção política e empresarial quando, em boa verdade, a ampla maioria dos municípios norteia procedimentos e actos em manifesta concordância com o ordenamento jurídico em vigor e afirmando disponibilidade de ajustar ou corrigir eventuais erros. Mas é de todos conhecido, que basta um acto isolado, uma vulnerabilidade pontual, para se fazerem generalizações, confundir e provocar tensões sociais e excessos de contundência crítica.

O ordenamento jurídico configurado no passado em Portugal (*e que persiste*) é dirigido sobretudo à avaliação *ab anteriori* das iniciativas dos cidadãos ou empresas, provocando a apreciação, por parte da Administração (*municípios e sectores da administração central*) que precede a emissão de autorizações ou licenças. Estes procedimentos implicam prazos e calendários incompatíveis com a dinâmica das economias e gestão de oportunidades, provocando mau relacionamento (*e ausência de cooperação*) entre a Administração e particulares.

É certo que o país vem, *timidamente*, a assumir o processo de substituir a *avaliação ab anteriori* por *avaliação a posteriori*, à semelhança de economias e sociedades amadurecidas, substituindo, portanto, a *desconfiança* face à iniciativa da empresa ou cidadão pela *confiança* que deve ser cultivada no bom relacionamento social e de responsabilidade mútua.

A *avaliação a posteriori* implica uma base de enquadramento urbanístico trabalhada continuamente em planos de pormenor abertos. Assim, os intervenientes (cidadãos, técnicos e empresas) passam a dispor de uma base de acção pensada e planeada, transparente e acessível, facilitando o cumprimento inteligente e adequado das disposições legais. Fica também valorizada e facilitada a disciplina urbanística e a responsabilidade das fiscalizações atentas e sucessivas.

A *disciplina urbanística* obriga a níveis elevados de cooperação e responsabilidade mútua, prevenindo os actores e a Administração, de modo a evitar acções extremas (*embargos, demolições, violência administrativa*), evoluindo, em respeito recíproco e qualificação técnica acrescida e responsável. Todos os intervenientes são convocados para as boas práticas, tendo em conta que há acentuadas diferenças socioeconómicas que não permitem tratar por igual todas as regiões da Europa ou mesmo de Portugal. A realidade é, ainda, muito contrastada e, por isso, as regulamentações da União Europeia podem gerar graves conflitos quando são formatadas e assumidas no pressuposto de que todas as comunidades são prósperas, tecnologicamente avançadas e sofisticadamente organizadas. Este modelo idealista claudica, criando por vezes sérios problemas, quando aplicado a comunidades pobres, carenciadas, que sobrevivem com muita dificuldade depois de perderem a matriz rural sem alcançarem um modelo urbano desenvolvido. A desejável articulação e transposição para o Direito interno, evitando excessos injustificados e, em muitos casos, ultrapassando o espírito e a expressão de directivas comunitárias, constituem matérias a que se deve prestar a maior atenção, prudência e actuação inteligente.

Bases da autonomia local

A autonomia local constitui um dos princípios fundamentais da organização política e democrática do Estado na Constituição da República Portuguesa (CRP), cujo artigo 6.º dispõe que “o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento” (...) “os princípios da subsidiariedade [e] da autonomia das autarquias locais”.

A autonomia das autarquias locais encontra-se duplamente garantida ao constituir um dos limites materiais da revisão constitucional (cfr. artigo 288.º/h)),

o que significa que é considerada como um dos elementos definidores da identidade da constituição, a par, por exemplo, da independência nacional, da separação entre as igrejas e o Estado ou do sufrágio universal.

A autonomia local, tal como consagrada na Constituição de 1976, consiste, em primeiro lugar, no reconhecimento de que os Estado contém em si comunidades territoriais menores com uma relevância política que lhes é própria. A autonomia local traduz assim a compreensão de que se trata de comunidades que *“no seu âmbito próprio são portadoras de interesses distintos dos interesses do Estado e que legitimamente reivindicam para si próprias o direito de prosseguir com autonomia esses interesses”*¹⁶.

Na forma dos concelhos, as autarquias locais são realidades anteriores à centralização do poder no monarca e ao próprio Estado português, o que lhes empresta legitimidade histórica e tradição. Este reconhecimento da autonomia local radica na evidência de uma esfera de interesses de âmbito local, que brota da vizinhança e da partilha pelas pessoas de um espaço mais ou menos próximo.

As autarquias locais são, assim, uma realidade distinta do Estado, cuja diferença importa reconhecer e afirmar, porque o universo das missões que as populações reconhecem como de interesse colectivo não se esgota na dimensão “soberana” que é prosseguida pelo Estado.

Ao nível dos princípios, a segunda nota de relevo para a compreensão do alcance da consagração constitucional é o facto de nela se reconhecer expressamente uma ligação entre a administração autónoma e o princípio democrático (cfr. artigo 237.º).

A ligação não surge por acaso na lei fundamental, pois pode apontar-se que *“a história mostra ser o problema da administração autónoma uma questão estreitamente conexionaada com o princípio democrático”*¹⁷, ou que a garantia da administração municipal autónoma representa um elemento constitutivo do Estado de Direito.

Neste enquadramento, é reconhecido que o conceito constitucional de autarquia local assenta em três elementos, todos eles claramente acolhidos na Constituição:

- 1) Atribuição de personalidade jurídica de direito público à comunidade local, que permite a sua diferenciação do Estado;

16 Queiró, J. G. (1983). *“Autarquia Local”*. In *Polis* (Vol. I). Lisboa: Verbo.

17 Canotilho, J. J., & Moreira, V. (2010). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (Vol. II). Coimbra: Coimbra.

- 2) Reconhecimento da existência de um universo de *interesses próprios* das pessoas residentes nas parcelas do território correspondentes às comunidades locais, que deve ser prosseguido através de *centros de decisão autónomos* – de onde resulta o acervo de atribuições e competências dos órgãos locais;
- 3) Consagração do princípio da *representatividade democrática* dos órgãos do poder local, em paridade com a fonte de legitimidade do próprio Estado.

A Constituição afirma a prevalência de um reduto material inalienável de poderes e competências locais que não pode ser esvaziado por actos legislativos. Esta visão da autonomia local é a imposta pela Carta Europeia da Autonomia Local (CEAL), onde:

- se estabelece que a autonomia local consiste no direito e capacidade de as autarquias locais gerirem “*uma parte importante dos assuntos públicos*” (cfr. artigo 3.º);
- são consagrados de forma expressa os princípios da subsidiariedade e da preferência pela acção local, ao prever-se que “*o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos*” (cfr. artigo 4.º/3).

O Estado e os municípios não esgotam a representação do conjunto dos interesses associados às várias correntes de poder que democraticamente estruturam a sociedade. Daí a importância do espaço de representação e expressão da sociedade civil, embora esta dependa do corpo de Direito e das leis que salvaguardam esse espaço de presença e participação. O equilíbrio desta composição depende da justa demarcação entre as esferas do público e do privado numa sociedade aberta e plural onde a política é a prática do poder de grupos socialmente estruturados.

Preferencialmente, este poder deve ser exercido de forma procedimentalizada mas, naturalmente, ele também opera em contextos indeterminados no quadro de relações de forças, onde os direitos, a liberdade e a independência da pessoa e dos grupos devem ser reconhecidos e respeitados no jogo da relação entre centros de poder.

A transnacionalização levada a cabo pelo relacionamento directo e denso entre municípios de diferentes Estados tem desenvolvido um relacionamento civilizacional paralelo e supra-estatal reconhecido e fomentado pelo Conselho dos Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa.

Tutela sobre a administração local

A expressão “tutela” designa, na linguagem comum e em termos gerais, os procedimentos e mecanismos ao dispor do Estado que lhe permitem exercer um controlo sobre a actividade da administração local. A tutela encontra-se prevista constitucionalmente como a “*verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos*” (cfr. artigo 242.º da CRP) e consagrada como um controlo que deve ser (também) administrativo e não (apenas) jurisdicional.

Embora por vezes tenha associada uma carga semântica negativa ou paternalista, uma tutela de legalidade equilibrada sobre as autarquias é indispensável, útil e normal dentro da organização do Estado, reforçando escrutínios democráticos. Mas convenhamos que persistem comportamentos deslocados e abusivos por parte de serviços da administração central que invadem e perturbam os domínios da autonomia do poder local, devidos à fragilidade dos serviços na sua competência urbanística e em vícios acumulados do passado autoritário.

Os procedimentos ou formas de tutela deveriam estar sempre predeterminados na lei e longe de permitirem uma actuação discricionária ou uma intromissão dos serviços da administração central, no pleno exercício das competências autárquicas, desenhados para constituir apenas uma salvaguarda ou defesa do interesse público geral e do Estado, quando traduzidos em diplomas legais. A sua finalidade é assegurar que a comunidade política central possa reconduzir à legalidade o desempenho das atribuições públicas, nas situações em que ocorra falha grave ou omissão na actuação dos entes locais que ponha em causa o seu *regular funcionamento*.

Como escreve António Cândido de Oliveira, “*a autonomia local seria gravemente lesada se as autarquias locais estivessem sujeitas a uma tutela de mérito sobre as suas deliberações, necessitando aquelas para actuarem legalmente de autorização ou aprovação dos seus actos pelo Governo (...) então as deliberações não seriam tomadas autonomamente pelas autarquias mas resultariam de uma concertação entre elas e a administração local*”¹⁸.

Dito de outra forma, existe entre as autarquias e o Estado uma relação dirigida à coordenação de interesses distintos (os interesses nacionais, por um lado, e os interesses locais, por outro); ora, uma tutela de mérito pressupõe que esteja em causa a realização de um único e mesmo interesse – o interesse nacional, que assim, se sobreporia aos interesses locais.

¹⁸ cfr. *Direito das Autarquias Locais*, 1993, p. 299.

Assim, a lei sublinha que a tutela sobre as autarquias incide apenas sobre a legalidade das actuações do poder local e nunca sobre o seu mérito, oportunidade, adequação ou conveniência. Os vastos domínios de discricionariedade conferidos pelo legislador aos órgãos dos municípios não são pois atingidos pela tutela – o julgamento sobre a eficiência e qualidade técnica, económica ou social das opções dos órgãos das autarquias locais cabe ao eleitorado ou aos próprios órgãos internos da autarquia, que se controlam reciprocamente e dentro da suas autonomias.

A tutela admitida sobre as autarquias locais distingue-se pois claramente das formas de intervenção próprias da hierarquia existente dentro dos serviços des-concentrados do Estado, como o poder de emitir ordens, orientações ou directivas genéricas (tutela orientadora).

Mas nem sempre a distinção entre as formas de intervenção legítimas do Estado e as que constituem ofensa da autonomia local é simples. Também por isso, a correcta calibração do exercício dos poderes de tutela adquire acrescida importância.

A tutela está prevista na Carta Europeia da Autonomia Local (CEAL) nos seguintes termos:

“A tutela administrativa dos actos 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” (cfr. artigo 8.º/3).

Note-se que o “juízo de oportunidade” previsto na CEAL está reservado para os actos que constituam desempenho de atribuições *delegadas* nas autarquias. Este aspecto é revelador de quão crucial é para o correcto entendimento do âmbito da tutela uma demarcação clara entre o que são atribuições *próprias* da administração local (municípios ou freguesias) e o que são atribuições da administração central *delegadas* nas autarquias. Apenas estas últimas, porque elas pertencem originariamente ao Estado, admitem formas de controlo mais intenso por parte deste, quando são objecto de delegação (nomeadamente os controlos que resultam do instituto jurídico da delegação de poderes, como a avocação).

Sendo dado assente que o controlo tutelar faz parte do funcionamento normal de um sistema de autonomia local, é igualmente claro que este controlo não se efectiva de qualquer forma.

Os poderes de tutela estão sujeitos a um princípio de tipicidade evocado na máxima “a tutela não se presume”. Conforme o artigo 3.º da Lei 27/96, de 1 de Agosto, que estabelece o regime da tutela administrativa, as medidas de tutela enquadram-se todas na chamada tutela inspectiva:

- *Inspecções* (verificação da conformidade dos actos e contratos dos órgãos e serviços com a lei);
- *Inquéritos* (verificação da legalidade dos actos e contratos concretos dos órgãos e serviços resultante de fundada denúncia apresentada por quaisquer pessoas singulares ou colectivas ou de inspecção);
- *Sindicâncias* (indagação aos serviços quando existam sérios indícios de ilegalidades de actos de órgãos e serviços que, pelo seu volume e gravidade, não devam ser averiguados no âmbito de inquérito).

Os relatórios das acções inspectivas, após despacho do membro do Governo, são remetidos para o Ministério Público, se estiverem em causa situações susceptíveis de fundamentar a dissolução de órgãos autárquicos ou a perda de mandato dos autarcas. Quaisquer decisões finais com este conteúdo sancionatório estão restringidas às ilegalidades *graves* e são da competência dos tribunais administrativos.

As inspecções são realizadas regularmente de acordo com o plano anual superiormente aprovado. Já os inquéritos e as sindicâncias são determinados pelo competente membro do Governo quando se considerem verificados os pressupostos da sua realização.

A tutela administrativa cabe ao Governo e é assegurada pelos diversos serviços de inspecção integrados nos correspondentes ministérios, designadamente a Inspecção-Geral das Finanças (IGF) e a Inspecção da Agricultura, Mar, Ambiente e Ordenamento do Território (IGAMAOT).

No que respeita à Inspecção-Geral das Finanças (que integra a anteriormente designada Inspecção-Geral da Administração Local), compete-lhe “*exercer o controlo nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial, de acordo com os princípios da legalidade, da regularidade e da boa gestão financeira*” e fazer a “*avaliação da qualidade dos serviços, através da respectiva eficácia e eficiência*” (cfr. artigo 11.º/2 a) e h) do Decreto-Lei n.º 117/2011, de 15 de Dezembro). A lei das finanças locais diz expressamente que “*a tutela sobre a gestão patrimonial e financeira das autarquias locais (...) é meramente inspectiva*” (cfr. artigo 9.º).

Por seu lado, a IGAMAOT¹⁹ actua no domínio do ambiente e do ordenamento do território, áreas ditas de competências partilhadas entre o Estado e as autarquias locais (sobretudo os municípios) e, em particular, acompanha a forma como os municípios desenvolvem e concretizam as directivas constantes de planos da responsabilidade da administração central.

O ambiente e o ordenamento do território convocam problemas complexos na articulação e coordenação das esferas da administração central e local.

Trata-se de domínios que constituem tradicional e naturalmente atribuição municipal, porque dizem respeito aos interesses próprios das populações e também porque os municípios, com a sua proximidade, são sempre os primeiros interlocutores dos cidadãos nestas matérias. Ao mesmo tempo, o ambiente e o ordenamento do território foram consagrados na Constituição de 1976 e nas suas revisões, como tarefas fundamentais do Estado.

Assiste-se nas últimas décadas ao crescimento de uma tecnocracia e burocracia estadual dedicada a estes sectores (Agência Portuguesa do Ambiente, Instituto da Conservação da Natureza e Biodiversidade, comissões de coordenação e desenvolvimento regional), que lutam por poderes e por competências. Em resultado, constata-se uma tendência abusiva para o expansionismo da intervenção do Estado nestes domínios, ao abrigo da invocada natureza de “competências partilhadas”, onde se abrigam interesses corporativos impróprios que fragilizam o poder político e a sua acção.

Teoricamente, a intervenção tutelar distingue-se das formas de intervenção do Estado em matéria de competências comuns ou partilhadas, mas na prática nem sempre esta distinção tem sido clara, principalmente no processo de elaboração de planos territoriais (os designados instrumentos de gestão territorial), nos procedimentos de licenciamento de empreendimentos turísticos, urbanísticos e similares e na atribuição de subsídios.

Os subsídios e outras fontes de financiamento disponibilizadas aos municípios pela União Europeia ou pelo Governo, na medida em que a sua atribuição dependa de escolhas discricionárias, tendem a viciar os princípios e alicerces da autonomia.

Posiciona-se também aqui, por exemplo, a já extinta “ratificação” dos planos municipais de ordenamento do território (entre os quais o plano director municipal), que vigorou até há pouco tempo apesar de sempre ter sido qualificada

19 Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

juridicamente como uma forma de tutela de mérito, logo proibida pela constituição. Embora se tenham registado melhorias com a criação das conferências de serviço para acompanhamento dos instrumentos de gestão territorial e outros processos, não deixam de ser problemáticas as confusões e interferências entre as esferas administrativa, técnica e política. A tutela torna-se particularmente deslocada quando permite a prática de poderes avulsos de funcionários da administração central em matérias subjectivas, discricionárias, que estes podem exercer de forma arbitrária.

Está aqui em causa o poder de interpretação de restrições de utilidade pública e de servidões administrativas para emitir pareceres, autorizações de localização ou aprovações e, ainda, a possibilidade de decretamento de embargos pela administração central, previstos na lei no âmbito do licenciamento municipal de operações urbanísticas.

As decisões sobre as alterações do uso do solo e a viabilização de empreendimentos devem ser tomadas pelos órgãos políticos competentes, de uma forma procedimentalizada, com transparência, observando o efeito da decisão sobre o valor do solo, antes e depois de uma decisão favorável. No sistema de planeamento em vigor, a partir de 1965 deixou de se atender e muito menos explicitar a formação de mais-valias simples. O poder político sobre esta matéria esbateu-se e, em grande parte, ficou refém de pareceres técnicos, estudos, conteúdos e interpretações de planos que acabam por transferir para a burocracia técnico-administrativa um poder de facto sobre a economia do território²⁰ e sobre os políticos o ónus da decisão.

É em situações destas que a tutela se vicia e desvirtua, porque o legislador, ao não querer conhecer e compreender estes problemas, não cuida de os neutralizar e resolver. Acontece, porém, que os atrasos nas decisões, a ausência de previsibilidade, a instabilidade associada a comportamentos viciosos da burocracia técnico-administrativa, desincentivam o investimento, enfraquecem a economia e desprestigiam o Estado português.

20 Veja-se, a título de exemplo, o caso da RAN da Covilhã, publicada antes da aprovação do PDM, que demarcou os perímetros urbanos do concelho. Nos termos da lei em vigor, dentro dos perímetros urbanos não há lugar à Reserva Agrícola e, portanto, as dezenas de manchas de solos de RAN localizadas dentro dos perímetros urbanos da Covilhã deveriam ser automaticamente suprimidas. Assim não aconteceu, ficando ao arbítrio de alguns técnicos do Ministério da Agricultura e da CCDR decidir quais as manchas que se poderiam apagar e aquelas que permaneceriam. Esta equipa técnica arrogou-se o poder de determinar quais os terrenos da RAN que poderiam passar a sofrer uma valorização exponencial no mercado fundiário e aqueles a que se nega essa valorização, acontecendo isto sem qualquer procedimentalização ou controlo.

A legislação actual não configura a intervenção do Estado nestes domínios como uma forma de “tutela integrativa” (aquela de que os actos da entidade tutelada carecem para ser completos), mas sim como um modo de coordenação em domínios de concurso de competências. O controlo administrativo das autarquias locais deve ser essencialmente uma “tutela de coordenação”²¹.

A falta de explicitação na lei dos domínios próprios de actuação entre a administração local e central, com numerosas zonas cinzentas, conduz a frequentes atritos e disputas institucionais, que só se poderão ir resolvendo através do aperfeiçoamento da prática com o contributo da teoria e da análise crítica. A intervenção do autarca como actor principal do governo local, intérprete das dificuldades sentidas pelos serviços municipais na operação corrente e interlocutor do governo central, é aqui de enorme relevância.

A tutela administrativa dos municípios é uma competência atribuída a alguns organismos do Governo e questiona-se até que ponto esta situação atinge a autonomia dos municípios. A entidade inspectora, quando detecta alguma ilegalidade, comunica a ocorrência à entidade que cometeu a infracção para que esta, se possível, reponha a legalidade se assim o entender, caso contrário, comunica ao Ministério Público para que este avalie a situação e decida ou não prosseguir com o processo. Este procedimento é de grande delicadeza também porque qualquer acto de suspeição mediatizado tem efeitos políticos que podem ser devastadores, mesmo quando se vem a provar que não tinham fundamento. Em larga medida, a credibilidade e o reforço do regime democrático dependem do grau de responsabilidade operativa na avaliação, ponderação e prática das entidades inspectivas.

A política mediatizada em tempo real está refém da razão prática do discurso e das suas consequências imediatas. Para superar esta situação, o autarca deve conduzir a sua acção no quadro das leis existentes, sem que porém tal prejudique a sua liberdade de argumentar e criticar as leis, contribuindo assim para a evolução do sistema legislativo, sempre que estas condicionem negativamente as linhas programáticas da acção política.

O cidadão deverá compreender que o município actuou de uma determinada maneira porque a isso a lei obriga. Se o autarca perfilha uma outra solução vedada pela lei, deve assumir essa posição crítica na esfera do discurso político e apresentar de forma clara a sua ideia alternativa acompanhada de uma argumentação explicativa sobre os motivos porque considera que a lei está errada, de modo a permitir uma reflexão construtiva, conduzida como um contributo no sentido de alterar a lei. Por isso, é fundamental que os autarcas

21 Machado, J. B. (2000). *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*. Coimbra: Coimbra, p. 21.

formalizem as suas discordâncias perante os órgãos com poder legislativo. Não basta ao autarca criticar e discordar ficando por uma posição inconsequente e negativa, sendo a todos os títulos aconselhável a explicitação documentada das suas ideias e propostas e a sua difusão no contexto de uma influência construtiva sobre o pensamento político e a vontade dos seus pares e também sobre a informação do público em geral.

Atribuições e competências da administração local

As atribuições da administração local correspondem aos interesses públicos cuja prossecução cabe aos órgãos próprios do município e da freguesia, de acordo com a organização constitucional do Estado. Mais do que uma concessão ou doação do Estado, as atribuições locais fundam-se na História, na tradição e na natureza das coisas, para o exercício da liberdade democrática que não dispensa a autonomia orgânica das autarquias locais.

Estas atribuições estão na base da própria autonomia local. O Estado de Direito reconhece que o Estado não detém o monopólio da prossecução do interesse público e que os interesses próprios de um certo agregado populacional são “*emanações dessas populações e não do Estado, de quem são completamente distintos*”²². Por isso, respeita estes interesses colectivos, que se geram em relações tecidas pela proximidade territorial das populações, como um universo fundamental de interesses específicos e dele diferenciados.

Dito de outra forma, as atribuições locais representam a primeira linha do reconhecimento do *pluralismo* dos centros de promoção dos interesses públicos, sendo simultaneamente uma condição e uma exigência do Estado de Direito e um suporte decisivo de progresso consistente na qualidade das instituições de que depende, em primeiro momento, o desenvolvimento duradouro e continuado.

Neste contexto, é natural que as atribuições locais não se encontrem taxativamente enumeradas na lei, como decorre desde logo da Carta Europeia da Autonomia Local:

- “*o exercício de responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, à autoridade mais próxima dos cidadãos*” e “*a atribuição de uma responsabilidade a outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências da eficácia e economia*” (artigo 4.º/3);
- “*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*” (artigo 4.º/2);

22 Correia, J. M. (1987). *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*. Coimbra: Coimbra.

- “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 limites da lei” (artigo 4.º/4).

Compreende-se assim que a Constituição apenas estabeleça quanto a elas algumas orientações genéricas: as autarquias locais prosseguem os interesses próprios das populações respectivas (artigo 235.º) e o Estado organiza-se de acordo com o princípio da descentralização (artigo 237.º).

É este princípio da descentralização – condição inerente ao desenvolvimento – complementado pelo da subsidiariedade, que deve presidir à repartição de poderes pela lei, entre a esfera do Estado e a esfera das autarquias. A descentralização impõe pluralidade de centros decisórios e o desdobramento do Estado em centros de poder autónomos; a subsidiariedade completa a descentralização ao recomendar a transferência de competências do Estado para um nível decisório o mais próximo possível dos destinatários finais dessas decisões.

Dimensões da autonomia local

A questão das atribuições da autonomia local pode ser analisada em duas dimensões.

Numa primeira dimensão, trata-se dos poderes e deveres que integram a esfera da autarquia, em cada momento e em concreto, e com os quais o autarca se depara na gestão quotidiana.

Se considerarmos o município, o artigo 13.º da Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro elenca como domínios de atribuições desta autarquia um conjunto tão amplo de interesses que, com excepção da Justiça, o município parece habilitado a intervir em todos os domínios de acção do Estado: equipamento rural e urbano, energia, transportes e comunicações, educação, património, cultura e ciência, tempos livres e desporto, saúde, acção social, habitação, protecção civil, ambiente e saneamento básico, defesa do consumidor, promoção do desenvolvimento, ordenamento do território e urbanismo, segurança (polícia municipal) e até cooperação externa.

As freguesias, embora com um menor número de atribuições (cfr. artigo 14.º da Lei n.º 159/99), também intervêm num leque variado de áreas que cobre tendencialmente todos os domínios pertinentes ao bem-estar das populações, desde a educação e cultura, aos cuidados de saúde primários, ambiente e desenvolvimento. As atribuições das freguesias são, tendencialmente, como no caso dos municípios, todas aquelas que disserem respeito aos interesses próprios das populações respectivas, neste caso, as recenseadas no território da freguesia.

Em princípio, quer o município quer a freguesia são competentes para intervir dentro de qualquer um destes domínios materiais, sempre que detectem necessidades, carências ou anseios das populações e desde que não invadam esferas legalmente reservadas a outros órgãos.

A lei actual não contém vinculações quanto à prioridade no exercício das múltiplas atribuições que se encontram a cargo dos municípios e seria dificilmente compatibilizável com a autonomia local o regresso a qualquer previsão legal de atribuições obrigatórias e facultativas.

Este universo de intervenção tão amplo exige redobrada atenção do autarca nas escolhas que sempre se vão impor, considerando a escassez de meios de que dispõe e a necessidade de ampliar e melhorar fontes de receita, sempre fundamentadas no princípio do benefício e em critérios de razoabilidade.

Cabe aos autarcas ter consciência das prioridades em matéria de programação de actividades e alocação de recursos, que decorre da sua maior ou menor utilidade e urgência para as populações, as quais podem ser absolutas ou variar em função das circunstâncias concretas do concelho que, em última instância, lhes cumpre avaliar e decidir.

Numa segunda dimensão, a questão das atribuições locais projecta-se para o futuro, enquanto aquisição ainda recente do sistema político e administrativo português. O autarca pugna pela concretização e aprofundamento da descentralização, com base nas capacidades da autarquia e no sentido político, lógico e operativo da transferência das atribuições em causa, que deve ser sempre acompanhada da correspondente transferência dos recursos necessários ao seu exercício.

É nesta perspectiva que podemos falar da transferência de atribuições e competências²³ para as autarquias locais como um processo evolutivo e em curso, regulado e preconizado na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro ²⁴.

A Lei n.º 159/99 estabelece o quadro em que deve decorrer a transferência de poderes do Estado para a esfera local e confere um tratamento especial às atribuições e competências a transferir para os municípios, o que se compreende pela sua superior importância e tradição no quadro das autarquias locais nacionais.

23 Juridicamente, atribuições e competências são conceitos distintos, sendo as atribuições os interesses prosseguidos pelas pessoas colectivas públicas (no caso das autarquias locais, o município e a freguesia) e as competências os poderes funcionais estabelecidos por lei com vista ao desempenho dessas atribuições. As competências referem-se não à pessoa colectiva mas aos órgãos da pessoa colectiva (câmara municipal, assembleia municipal, junta de freguesia, etc.).

24 A Lei n.º 159/99 estabeleceu que “o conjunto de atribuições e competências nela previstas seria “progressivamente transferido para os municípios nos quatro anos subsequentes à sua entrada em vigor” e “as transferências de competências, a identificação da respectiva natureza e a forma de afectação dos respectivos recursos” seriam “anualmente concretizadas através de diplomas próprios” (cfr. artigo 4.º/2).

As novas atribuições e competências são tendencialmente transferidas para os municípios de forma universal, ou seja, para todos os municípios, mas podem também ser objecto de uma “contratualização” entre a administração central e (apenas) aqueles municípios que se mostrarem interessados em receber novos poderes e deveres (cfr. artigo 6.º/3 da Lei n.º 159/99). Como preconiza a CEAL, devem ser transferidas competências tendencialmente plenas e exclusivas, e não meras “tarefas” caso a caso²⁵.

Delegação de competências, competências partilhadas e participação no exercício de competências estaduais

Para além do domínio das suas atribuições próprias, há uma crescente importância dos domínios de atribuições e competências *partilhadas* entre o Estado e a autarquias (sobretudo, os municípios).

Está expressamente prevista na Constituição a *participação* das autarquias no exercício das atribuições estaduais, desde logo na elaboração dos planos de desenvolvimento económico através do Conselho Económico e Social (artigo 92.º da CRP). Na actualidade, em matéria de domínios de competências partilhadas, são a gestão e o planeamento do território que levantam questões particularmente delicadas, em que se revela crítica a capacidade de diálogo e articulação do município com os seus interlocutores da administração central.

Neste contexto, é também importante o alerta do autarca contra a tendência para a produção normativa do Estado, legislativa ou regulamentar, esgotar a regulação das matérias de tal forma que os órgãos autárquicos se tornam, na prática, meros executantes. Por esta via se podem afinal perverter e esvaziar de significado as atribuições autárquicas, dado que desaparecem os poderes de auto-normaçoão e a auto-orientação que são apanágio da autonomia municipal.

Só através do apelo aos princípios da descentralização e da subsidiariedade poderão resolver-se as situações mais duvidosas, pois é certo *que “nem sempre o legislador poderá deixar de estabelecer o modo de disciplina de sectores da actividade social confiados à administração autárquica, como sucede, entre nós, com o regime dos loteamentos. Assim é quando os interesses em causa possuem também uma clara dimensão nacional. Não parece assim defensável que ao legislador não seja lícito em caso algum estabelecer o regime jurídico material da prossecução de certas atribuições (...) autárquicas, ainda que apenas quando um interesse nacional claramente discernível deva sobrepor-se aos particularismos locais”*²⁶.

25 Canotilho, J. J., & Moreira, V. (2010). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (Vol. II). Coimbra: Coimbra Editora.

26 Correia, J. M. (1987). *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*. Coimbra: Almedina.

As autarquias podem ainda ser chamadas a exercer competências por *delegação*: podem desde logo, receber competências delegadas pelo Estado, no caso de estarem em causa atribuições do Estado.

É este o caso dos poderes de fiscalização e licenciamento da utilização das águas, que podem ser delegados pelos serviços do Estado (ex-administrações de região hidrográfica) nas autarquias (municípios ou freguesias) através de “contratos de parceria” com estas (artigo 9.º/7 da Lei 58/2005 de 29 de Dezembro), uma vez que a “gestão sustentada das águas” se encontra, desde 2005, consagrada como atribuição do Estado.

Pode ainda o município *delegar* nas freguesias certas competências municipais (as referidas no artigo 15.º da Lei n.º 159/99), como, por exemplo a gestão de equipamentos e serviços municipais (jardins, áreas de recreio e lazer).

A delegação distingue-se da transferência de atribuições na medida em que não é definitiva. O delegante (Estado ou município) mantém um poder de avocação que lhe permite recuperar o exercício da competência.

O sistema de governo municipal

A governação autárquica é um processo de organização que faz parte da administração pública aplicada à estrutura do povoamento e correspondente demarcação de fronteiras territoriais que vai para além de uma visão instrumental, almejando alicerçar a base social em instituições com órgãos que permitam organizar a acção colectiva dos cidadãos de uma forma solidária e cooperante.

Faz parte da construção da sociedade organizar o relacionamento a partir de motivações locais, onde se enquadrem e consciencializem formas de cooperação, relações de troca, de convivência e também os naturais conflitos entre indivíduos e instituições, fazendo-os evoluir para uma saudável confrontação política assumida como uma importante forma de socialização. Sem esta base institucional e civilizada de relacionamento comunicacional, o tecido social corre o risco de se confrontar com formas primárias de conflitualidade destrutiva, onde o ódio, a inveja, a cupidez e a violência podem emergir de modo descontrolado.

As autarquias são o alicerce desta organização cívica, o que pressupõe que se cultive e exerça a autoridade pelo aconselhamento e pela persuasão racional. A harmonia no relacionamento entre pessoas de uma comunidade é o resultado de uma aprendizagem e de um trabalho inteligente sobre interesses partilhados e o desenvolvimento de benefícios comuns, sendo um dos objectivos dos órgãos autárquicos, que evoluíram do clã e da tribo até se instituírem juridicamente com base num corpo de Direito avançado.

A autarquia tem uma função pedagógica aplicada, no sentido de demonstrar que a luta entre indivíduos não pode permitir que qualquer das partes se imponha pela força ou por quaisquer outros métodos antidemocráticos. Neste contexto, o autarca é um indivíduo activo, motivado e comprometido com causas, mas sempre consciente de que não há racionalidades omniscientes, conhecimentos e informações completas, consequências completamente previsíveis, nem interesses e objectivos absolutos ou inquestionáveis. Daí a importância do respeito pela diversidade das motivações, da virtude de se ser tolerante e do estímulo ao convívio plural.

O sistema de governo municipal estabelecido na sequência da Constituição de 1976 tem evoluído desde a sua criação como uma das mais bens sucedidas afirmações do regime democrático, havendo, contudo, imperfeições e desafios a enfrentar. Nos termos da Constituição, as autarquias locais são «*peças colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas*» (cfr. art. 235.º).

Na sua versão actual, o sistema que resulta da reforma promovida em 1997/99 caracteriza-se pela eleição simultânea por sufrágio universal directo e em listas separadas dos dois órgãos do município, ambos colegiais – Assembleia Municipal (órgão deliberativo) e Câmara Municipal (órgão executivo). A isto acresce ainda que por força da Constituição, o Presidente da Câmara é necessariamente o primeiro da lista mais votada para a Câmara Municipal, o que faz com que também seja directamente eleito pelas populações.

Ou seja, ao contrário do que sucede com o Primeiro-Ministro no sistema de Governo da República, o Presidente da Câmara não pode resultar de um eventual arranjo intra ou interpartidário pós-eleitoral. Este aspecto confere e legitima o perfil presidencialista que assiste à condução da política municipal.

Porém, há a ter em conta que o sistema:

- Não é puramente presidencialista, atendendo ao facto de o Presidente não ser eleito enquanto órgão singular, mas sim numa lista, e ser responsável, embora mitigadamente, perante a Assembleia;
- Também não é parlamentar, uma vez que a Assembleia não pode destituir a Câmara Municipal, mas tem traços de parlamentarismo ao prever a competência genérica de “fiscalização” pela Assembleia Municipal da actividade da Câmara e a figura da “moção de censura”, que neste caso não tem consequências jurídicas.

No funcionamento do governo municipal democrático a prática tem reforçado a responsabilidade e o protagonismo do Presidente, em grande parte por motivo da evolução natural do relacionamento entre a Câmara e as populações, que reconhece e exige do Presidente uma função simbólica e representativa que transcende as simples competências que legalmente lhe são atribuídas e se impõe como um facto social puro. Acresce a magnitude e a complexidade das tarefas executivas e também a tradição e os costumes enraizados nas instituições municipais.

Neste quadro, o Presidente da Câmara, embora não seja expressamente designado como um órgão *per se*, não pode deixar de ser considerado como tal, tendo em conta as vastas competências próprias que lhe são atribuídas pela lei.

A questão do modelo de governo municipal tem estado em aberto nos últimos anos, como o atesta o *Livro Verde para a Reforma da Administração Local de 2011*, onde se propõe que o presidente do município é o cidadão que encabeça a lista à assembleia municipal mais votada, sendo os restantes membros da Câmara por ele escolhidos de entre os membros eleitos para a assembleia municipal. Esta última deve beneficiar de um “reforço de poderes” de fiscalização, “acentuando a importância da assembleia municipal enquanto órgão deliberativo”.

Porém, a defesa de uma consagração formal do presidencialismo, em nome de uma acrescida governabilidade através da adopção destes chamados “executivos homogéneos”, não é consensual entre as forças políticas, desde logo por conduzir a uma diminuição da presença dos partidos com menor representação e também por a figura do presidente ficar demasiado exposta e, porventura, fragilizada politicamente, o que poderá não compensar a autonomia na escolha dos vereadores.

Na estruturação das autarquias locais, é importante atender aos seguintes pontos:

- **Direitos e deveres dos municípios e dos fregueses**, que correspondem ao conjunto da população residente, que integra o corpo dos eleitores que são os cidadãos com mais de dezoito anos recenseados;
- **Direitos e deveres dos eleitos locais**, observando os seus cargos nos órgãos autárquicos (Assembleia Municipal, Câmara Municipal, Assembleia de Freguesia e Junta de Freguesia).

IV *A autarquia do século XXI*

– *questões estratégicas fundamentais*

*1 . A política e a estratégia das cidades*²⁷

As cidades, desde as suas origens que remontam a cerca de 4.000 anos a.C., são centros geográficos de organização socioinstitucional, onde se potencia a divisão e especialização do trabalho e as relações de troca que evoluíram até às redes dos mercados modernos.

A cultura rural, marcada pela resignação paciente às forças da natureza e às rotinas determinadas pelos ciclos das estações, das sementeiras e das colheitas, contrasta com a cultura urbana, inquietada pela insatisfação, o inconformismo e alguma ansiedade despertados pelo pensamento filosófico, pelo conhecimento científico e pela evolução tecnológica. As cidades criaram as condições favoráveis à liberdade e à democracia, ao mesmo tempo que se afirmam como o centro geográfico da organização do poder, daí a importância das políticas e das estratégias associadas à governação da cidade.

A economia portuguesa, num quadro histórico onde a administração central terá cada vez menos capacidade de corresponder às exigências crescentes de um trabalho territorial *in situ* em conjunto com as populações, reclama novas formas de intervenção da administração local, com competências mais amplas e meios reforçados. Por isso, o papel do autarca será cada vez mais importante, neste contexto.

Historicamente são as cidades, com os seus sistemas urbanos, os grandes factores de mudança, de progresso, de geração de riqueza e de qualidade de vida, cumprindo milenarmente as seguintes grandes funções:

- concentração de pessoas, de actividades, onde germinam instituições fundadoras e organizacionais do Estado e das sociedades modernas;

27 O presente capítulo retoma parte do texto e teses fundamentadas e apresentadas em LOPES, E.R. (coord.). 'O papel das Cidades no desenvolvimento de Portugal'. SaeR/Sol, Lisboa 2009, e no estudo 'Cidades e Desenvolvimento – um domínio estratégico para a economia portuguesa' desenvolvido pela SaeR para a Caixa Geral de Depósitos entre 2010 e 2011.

- ponto de encontro de pessoas e de culturas;
- indução e fomento de relações de mercado, de bens e de serviços;
- realização da arquitectura aplicada aos seus múltiplos desafios, desde os edifícios mais humildes aos mais representativos;
- implantação e integração de redes de infra-estruturas, equipamentos e serviços públicos e privados, que se constituem como factores essenciais ao bem-estar, à segurança e à qualidade de vida;
- enquadramento social das pessoas, através da liberdade de iniciativa, da participação, do trabalho e do emprego, com base numa disciplina económica e financeira favorável à geração de rendimentos e à poupança, à criação de instrumentos de aforro seguros fundamentais para a acumulação de riqueza disponível para o investimento produtivo;
- acervo de documentação, de informação e de conhecimento interactivo com a educação e a formação permanentes, aplicados à vida quotidiana e aos desafios da mudança no sentido de uma evolução construtiva;
- organização do poder das comunidades locais, conferindo-lhes capacidade de comunicação, afirmação e defesa dos seus legítimos interesses;
- criação de mobilidade laboral e habitacional;
- produção de solo urbano a preços razoáveis para um crescimento alicerçado em bom desenho e composição urbanas;
- segmentação do mercado fundiário e mobiliário para as diversas utilizações e respectivas procuras;
- promoção de uma política de habitação com ajustada participação e complementaridade entre o sector público e privado;

As políticas de cidade devem cultivar um carácter dual onde a conservação do património e a preservação de valores tradicionais coexistem com a adopção de novas tecnologias, arquitecturas e costumes, modos de vida e de relacionamento. A mudança não é um fim em si, deve ocorrer sempre com razão de ser, autenticidade e controlo do rumo que está a ser trilhado. O autarca não faz experimentalismo social, devendo assegurar que a comunidade controla o seu próprio destino, evitando aventuras e riscos para além do que é admissível.

Toda a cidade está em competição global. Torna-se, por isso, determinante, que encontre os seus factores de afirmação e de diferenciação. Encontrados

esses factores, e tendo por base a sua própria microgeopolítica, e a sua rede relacional cooperante, por um lado e competitiva, por outro, cada autarquia precisa de definir a sua política e estratégia de afirmação para um adequado desenvolvimento económico e social.

As principais nucleações significantes na competitividade urbana de Portugal, na perspectiva dos grandes sistemas urbanos, têm crescido em população e extensão, mas a forma como se processou esse crescimento produziu realidades urbanísticas que, não correspondem ao desempenho e às funções que se esperariam deles, tendo como referência o papel histórico das cidades.

Em Portugal, existem actualmente 156 povoações com o estatuto político-administrativo de cidade e 308 povoações com o estatuto de município, com uma amplitude em volume populacional que varia entre os 489.600 habitantes (Lisboa) e os 1.100 habitantes (Tarouca), a dimensão modal situa-se entre os 10.000 e os 30.000 habitantes, e, apesar da população de a Europa em geral (e de Portugal em particular) ter tendência a estabilizar, as cidades continuarão a crescer, mas com população envelhecida ou por mera alteração estatística – povoações anteriormente classificadas como rurais passarão a ser contabilizadas como urbanas.

A cidade, como sistema urbano, deve ser capaz de se reinventar para responder aos objectivos estratégicos que assegurem um futuro com capacidade de gerar e acumular qualidade de vida e sustentabilidade, crescimento económico e geração de riqueza, conhecimento, inovação e criatividade. Para isso, a cidade deve posicionar-se estrategicamente de forma a ganhar dimensão crítica, racionalidade económica, na dupla vertente dos custos e das receitas, estabilidade financeira (planeamento e execução de médio e longo prazo) e condições competitivas no quadro global.

O desenvolvimento das cidades pressupõe a capacidade de se afirmarem por si mesmas, evitando a marginalização e o definhamento, o que implica um exercício permanente de avaliação e conhecimento/consciencialização do seu potencial endógeno e das iniciativas que podem ser geradas de forma a desenhar uma política e uma estratégia de afirmação da sua capacidade económica e desenvolvimento. Em suma, cada cidade, cada sistema urbano, deve cultivar a reflexão estratégica, com base em análises fundamentadas no estudo da respectiva microgeopolítica, e na concretização efectiva

das suas próprias políticas de desenvolvimento e afirmação assumindo especificamente:

- a sua razão de ser, como espaço de presença e de vida de uma comunidade.
- a sua vocação, associada aos recursos que estruturam a base económica instalada, ao perfil da sua estrutura de povoamento com os seus saberes e actividades e ao carácter da sua cultura e formação em que se sustenta a capacidade de desempenho para satisfação das necessidades próprias e participação no desenvolvimento da sociedade em geral;
- uma diferenciação no quadro global, aprofundando as suas singularidades e referências enriquecedoras da sua identidade;
- um posicionamento competitivo no quadro global, o que implica um conhecimento e uma permanente avaliação comparada com outras autarquias e cidades/sistemas urbanos de referência;
- uma capacidade de oferta de serviços articulada, nomeadamente:
 - serviços sociais estruturados em redes devidamente articuladas, de modo a cobrir as necessidades de toda a população com modelos de gestão sustentáveis e com excelência na qualidade do serviço;
 - geração de valor acrescentado, criador de riqueza e poder, proporcionador de segurança a médio e longo prazo;
 - geração de conhecimento e de uma memória onde se guarda e alimenta a cultura conjugada com o estudo e o trabalho, geradores de inovação e potenciadores de transformações evolutivas e de prosperidade económica e desenvolvimento social;
 - um espaço definido em rede e num sistema de geometria variável, aberto e potenciador de novos modelos avançados de organização económica.

Desenvolvidas na lógica político-jurídico-administrativa e não numa lógica de auto-sustentabilidade em termos competitivos no quadro global, as cidades portuguesas precisam, por isso, de procurar novos modelos de organização orientados para a produção endógena de riqueza com base nos seus próprios activos e potencialidades de desenvolvimento.

Torna-se, por isso, determinante encontrar os factores de compensação e de equilíbrio para não haver lugar a marginalização e definhamento.

Ao longo das últimas décadas a governança, gestão e financiamento das cidades portuguesas, tiveram uma evolução profunda, melhorando os factores de racionalidade, quer económica quer financeira, através de sistemas de cooperação em geometria variável e da realização de um planeamento adequado de médio e longo prazo. Não deixa, no entanto, de haver problemas por resolver principalmente no que concerne ao planeamento territorial afectado por uma multiplicidade de instrumentos de gestão sobrepostos e com uma profusão de tutelas que não permitem cumprir os requisitos de informação clara, agilidade na decisão/acção e eficiência nos resultados.

Torna-se assim necessário:

- encontrar uma forma adequada de governo da Cidade, como unidade urbana, estimulando e reforçando a presença activa dos agentes económicos e sociais da região nas plataformas de decisão, de forma a assegurar o conhecimento da realidade e tendências de evolução no palco da decisão;
- garantir a existência de uma plataforma aberta à reforma institucional (normas, atitudes e comportamentos) também como forma de solucionar a necessária redução/eliminação dos custos de contexto associados à perda de oportunidades, de investimentos e, particularmente, de iniciativas concordantes com a inserção da cidade em redes internacionais de produção e fruição;
- assegurar a existência de plataformas de reflexão estratégica e prospectiva nas estruturas orgânicas de decisão da cidade/unidade urbana, instituindo ou reforçando a abertura e tensão permanentes na observação dos processos de informação, decisão comparada e das boas práticas;
- prosseguir a qualificação ou requalificação dos suportes urbanos, garantindo soluções inovadoras que melhor correspondam aos modelos eficientes de custo, assegurando sistemas infraestruturais adequados e espaços públicos atractivos, promovendo o quadro de programação e de

execução das infraestruturas de conectividade e mobilidade da cidade competitiva;

- garantir um estímulo e plataforma de desenvolvimento às iniciativas direccionadas à promoção de novos nichos económicos particularmente inseridas em redes internacionais, de produção cultural, tecnologias de informação e comunicação, novas tecnologias, instituindo e reforçando a articulação entre empresas e a investigação nas universidades;
- assegurar uma estrutura decisional de gestão adequada à configuração e implementação de novos processos de gestão, designadamente instituindo a monitorização permanente dos Indicadores de Gestão dirigidos à observação da eficiência institucional, de gestão dos activos, de configuração de redes colaborativas, da monitorização da configuração estratégica, de eficiência energética e de mobilidade;
- garantir o progresso dos mecanismos de integração e de inclusão, de estímulo à diferenciação no quadro do respeito pela Lei, garantindo condições ao desenvolvimento económico, à pluralidade de iniciativas, promovendo mecanismos adequados de distribuição, reforçando os factores diversos da percepção de segurança;
- promover e integrar redes regionais e internacionais de cooperação e desenvolvimento, garantindo a identidade da cidade e da região, no quadro da globalização competitiva, estimulando e reforçando a presença em plataformas de cooperação;
- instituir a plataforma de concordância das decisões da cidade/unidade urbana com os domínios com maior potencial estratégico da economia portuguesa no esforço de diferenciação na globalização competitiva, determinando qual o grau de adequação das decisões com esses domínios.

2. A organização dos espaços territoriais

A cidade, a vila, a aldeia e o campo

A descentralização, e o correspondente protagonismo do poder local, induziram alterações qualitativas nas cidades e também nas vilas e aldeias.

Hoje vive-se melhor nos pequenos aglomerados do que nos grandes centros urbanos, onde a qualidade de vida relativa tem diminuído.

O despovoamento do meio rústico é positivo, se tiver na sua origem o desenvolvimento das explorações agrícolas e da sua produtividade, sem dar lugar ao abandono dos campos de cultivo. A criação de condições para a modernização agrária depende, também, de políticas urbanísticas à altura de oferecer condições de conforto nos aglomerados urbanos e evitar a dispersão do povoamento e a intrusão de procuras deslocadas no mercado fundiário em meio rústico, reservando-o ao uso agrícola e florestal. Nas manchas de construção dispersa as cidades, as vilas e as aldeias continuam a existir, mas o seu sistema é enfraquecido pelos seus subúrbios desordenados onde é difícil demarcar unidades territoriais, observando os princípios e a lógica de uma correcta distribuição dos usos do solo. A urbanização torna-se cada vez mais extensiva, perturbando a normal arrumação dos usos do solo e intensificando o esforço exigido para a manutenção das extensas redes de prestação de serviços públicos.

O meio rústico contaminado por construções e actividades urbanas dispersas e deslocadas é uma patologia territorial. Estas manchas de ocupação desordenada não podem ser classificadas de urbanas, mas também já deixaram de obedecer a uma lógica de ocupação agro-florestal e constituem um sério problema social, económico e territorial.

É necessário um planeamento que recupere a saudável relação entre o meio rústico e o meio urbano e que estabeleça uma ordem equilibrada na rede de aldeias, vilas e cidades. Estas questões têm implicações com o estatuto dos direitos e deveres da propriedade fundiária, a divisão da propriedade e a regulação do mercado imobiliário.

Emerge assim, um complexo de questões ligadas à problemática da centralidade, proximidade, desconcentração e da descentralização, tendo sempre em vista a estratégia eficiente e útil de usos e utilizações do solo.

Desconcentração e descentralização

A desconcentração de serviços da administração central processa-se sem qualquer transferência de competências para fora da entidade que presta o serviço. Trata-se essencialmente de criar balcões da mesma entidade que fiquem mais próximos dos utentes, segundo critérios de optimização interna de serviços.

A descentralização é um conceito diferente, na medida em que pressupõe uma transferência de atribuições e competências de uma entidade central para outra que não depende hierarquicamente da primeira, caracterizando-se por serem relativamente autónomas. Esta operação legitima-se geralmente no princípio da subsidiariedade, onde se sustenta que um determinado serviço público deve ser prestado pela entidade mais capaz, mais eficiente e mais próxima do cidadão, e assenta na evidência do reconhecimento da melhor eficiência na gestão de recursos, melhor eficiência na configuração de oportunidades de geração de valor e riqueza e maior proximidade de escrutínio democrático face às decisões que importam às comunidades.

A evolução da sociedade requer reformas administrativas onde, curiosamente, e por vezes, há vantagens em concentrações que só são alcançáveis através de descentralizações. A Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, assume, como política do Estado, o processo de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, implicando mudanças estruturais na administração pública e na distribuição e articulação entre os níveis central e local.

Volvidos mais de dez anos, a aplicação deste diploma está longe de ter sido totalmente alcançada, comprovando que esta operação não é tão fácil nem tão rápida quanto seria desejável, não só para melhorar a eficiência dos serviços aos níveis regional e local, mas também para proporcionar maior agilidade e capacidade de desempenho ao Governo, libertando-o de responsabilidades e de tarefas deslocadas ao nível central e que lhe tolhem a disponibilidade de actuação para tratar da política de Estado e defender os superiores interesses do país na esfera internacional. Não é fácil ou rápida porque enfrenta resistências à mudança em múltiplos e diversos nichos de natureza corporativa, para aos quais o escrutínio da descentralização causa incómodo. A situação tornar-se-ia mais clara se os movimentos favoráveis à regionalização assumissem e explicassem quais os serviços da administração central a extinguir, em resultado da sua transferência para o nível regional. Por sua vez, os que se opõem à regionalização deveriam confrontar-se com os riscos e as impossibilidades que o Governo de um Estado moderno enfrenta ao desdobrar-se para assegurar a gestão de serviços de nível regional e local em detrimento das suas tarefas fundamentais de Estado.

A transferência de competências e de meios do nível governamental para os níveis regional e local deve traduzir-se, não num enfraquecimento do Governo mas, pelo contrário, no reforço da sua autoridade como órgão de soberania e em maior disponibilidade e capacidade para as tarefas que se prendem com a defesa dos interesses nacionais. A descentralização fortalece o Governo,

libertando-o de tarefas e de responsabilidades em domínios que os governantes não podem controlar e que, por isso, os fragilizam.

Uma das razões a invocar para justificar a regionalização e a municipalização de muitos serviços é o facto de estes perturbarem a administração central e a acção governativa, impedindo o Estado de se dedicar com eficiência às suas competências próprias. A transferência de competências da administração central para a administração local deve ser sempre acompanhada dos concomitantes meios humanos e financeiros. Esta operação não significa uma redução do poder do Estado, pelo contrário, liberta-o de responsabilidades que este não tem condições para assegurar eficientemente e habilita-o a melhor disciplinar procedimentos administrativos e a desempenhar a acção fiscalizadora, que lhe compete no respeito pela autonomia do poder político autárquico. Esta clarificação está no cerne de uma reforma administrativa consequente.

A missão do autarca, alicerçada na sua autonomia política e no seu poder executivo, é de extraordinária relevância para a modernização do próprio Estado, num contexto em que as competências e responsabilidades das autarquias se expandem em resposta à crescente complexidade do sistema social e da sua base territorial.

Portugal, segundo os resultados provisórios dos Censos de 2011, tem 10 561 614 de habitantes inseridos, como referido, numa estrutura administrativa de 4259 freguesias (entretanto reduzidas para 3094), 308 municípios e duas Regiões Autónomas. O povoamento urbano estrutura-se a partir de 159 cidades, 582 vilas e milhares de aldeias e lugares.

As estruturas do povoamento do espaço rural português formaram-se muito lentamente ao longo dos tempos e, nas últimas dezenas de anos, com a industrialização e a urbanização, sofreram um drástico e desajustado processo de transformação.

A dimensão da propriedade rústica, o povoamento mais ou menos disperso, a relação das culturas agrícolas e dos povoamentos florestais com as características edafoclimáticas dos locais, determinam contrastes geográficos que influenciam o modo de vida das populações.

O território português, na componente terra e oceânica, é incontornável na cadeia de valores atractivos e duradouros, sendo urgente inverter o progressivo abandono e degradação de extensões territoriais significativas, fomentando projectos nos domínios da produção agrícola e florestal, pescas e outros sectores de investimento produtivo.

O território, valorizado enquanto paisagem, é um suporte estratégico da economia portuguesa, nomeadamente no sector do Turismo, que enfrenta desvantagens competitivas quando observada a continuada destruição e abandono do mosaico herdado do modo de produção e povoamento rurais outrora dominantes no contexto nacional.

O território não pode manter-se sob a tutela de institutos administrativos que se afirmam como obstáculo ao desenvolvimento e impedimento à criação de riqueza e empregabilidade.

A forma de compatibilizar estas unidades administrativas (e respectivas estruturas de povoamento) com os novos conceitos de espaço é uma questão estratégica com que se irão debater as autarquias no século XXI.

As cidades tornaram-se a unidade central de mudança e de evolução das sociedades. Contudo, o processo de globalização veio alterar a natureza e a escala dos espaços urbanos, separando aquilo a que se convencionava chamar os espaços das cidades globais e o que continua a ser o espaço tradicional das estruturas urbanas locais.

Os municípios que souberem criar espaços urbanos com escala, sustentação e conforto para operarem no mercado global irão estabelecer as condições de acção e sobrevivência no modo de desenvolvimento da globalização.

Os conceitos tradicionais de espaço, de territorialização e os seus respectivos centros de decisão e de racionalidade entraram manifestamente em transformação. Os novos conceitos de espacialidade constituem um desafio para os municípios reconfigurarem a relação entre os diversos tipos de aglomerados urbanos, com os seus termos agro-florestais e com os sistemas globais exigentes na capacidade de comunicação e de troca no mercado aberto.

O poder autárquico confronta-se, por razões facilmente identificáveis, com os movimentos, ideias e estruturas associadas aos «regionalismos», «localismos», «nacionalismos» e «transnacionalismos», que não são figuras do passado e estão presentes em toda a Europa. Observa-se, no entanto, que a consciência dos povos valoriza o desejo e a procura de unidade e estabilidade na Europa das nações e alicerçada no respeito pela identidade e pelos direitos das regiões e das comunidades locais. É na relação entre nível local e o nível europeu que emerge a compreensão da necessidade de escala que só a União Europeia pode alcançar para sustentar a justa defesa dos seus valores e interesses no quadro das políticas mundiais.

Como compatibilizar esta «defesa de raízes e identidades», ligadas ao municipalismo e que tende para o localismo, com as exigências inerentes a uma economia competitiva e global, onde os conflitos têm uma geometria variável?

As novas territorialidades não correspondem necessariamente a espaços físicos fechados. O próprio espaço municipal desdobra-se em múltiplas dimensões que podem também assumir o carácter de espaços virtuais, definidos em função das actividades que acolhem (pelo que terão uma geometria variável para se poderem adaptar à evolução e à racionalidade das actividades que aí se localizarem).

Os modos de estruturação urbana²⁸

O espaço estratégico dos municípios é um sistema de factores (localização, população, recursos, equipamentos, actividades e agentes) que determina o que são as condições de evolução e o tipo de funções que o município pode aspirar realizar dentro do modo de desenvolvimento estabelecido na sociedade em que se integra.

Os modos de desenvolvimento e estruturações urbanas podem sintetizar-se na figura seguinte:

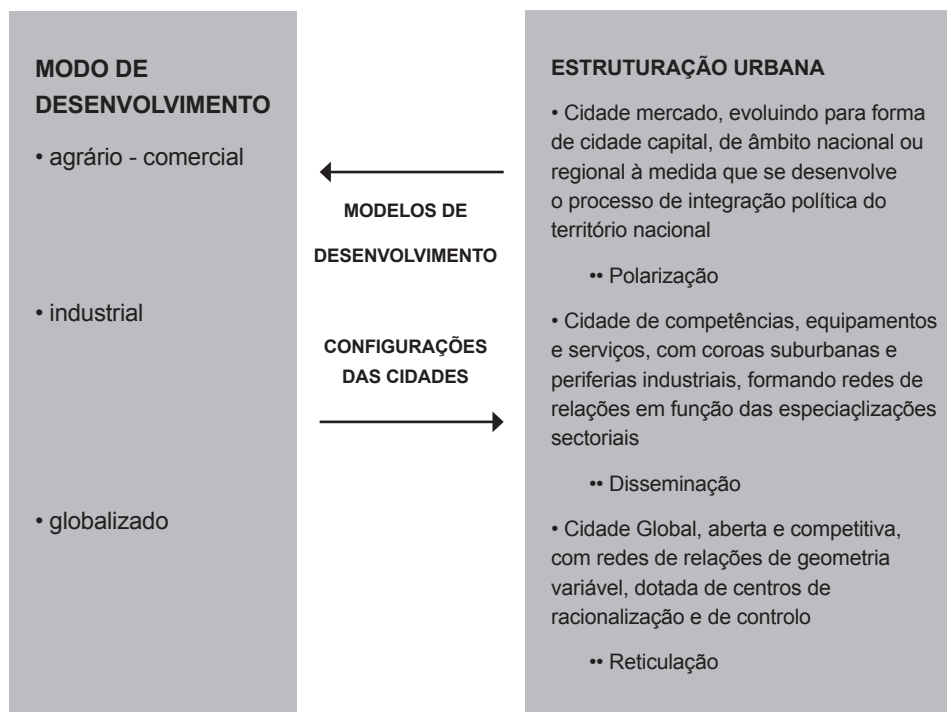


Figura 1 — Modelos de desenvolvimento e configurações das cidades. Fonte: SaeR (2011).

28 Parte deste capítulo retoma as teses fundamentadas e apresentadas no estudo 'Cidades e Desenvolvimento – um domínio estratégico para a economia portuguesa' desenvolvido pela SaeR para a Caixa Geral de Depósitos entre 2010 e 2011.

O primeiro modo de estruturação das cidades, associado ao desenvolvimento agro-comercial, é a polarização, com gradual instalação de equipamentos, de recursos e de competências, tendo como unidade superior a cidade-capital, aquela em que se concentra o controlo político, e a que as outras concentrações urbanas se subordinam.

O segundo modo de estruturação das cidades, associado ao desenvolvimento industrial, organiza-se em função da inovação e diversificação de tecnologias, e o efeito de polarização é alimentado pela atracção de recursos adequados a essas especializações. Há também um efeito de disseminação ou de difusão por alargamento da área de influência da cidade, incorporando as suas periferias (que são necessárias para a implantação das cinturas industriais) e criando oportunidades para novas actividades de serviços em resposta às necessidades da população crescente e da evolução das actividades económicas.

O terceiro modo de estruturação das cidades é o que decorre do desenvolvimento da globalização, em que se esbate ou se perde a referenciação nacional e se privilegiam as relações em rede, de competição ou de complementaridade, com outras regiões que têm escalas comparáveis em termos de população, de especializações, de recursos, de equipamentos e de competências.

Os processos de polarização e de difusão são as dinâmicas constituintes das cidades, mostram como se realiza a sua expansão, mas também revelam como se podem difundir as crises no seu interior, quando o factor de polarização perde vitalidade e passa a gerar dinâmicas de estagnação – que são de resolução mais difícil, porque entretanto se formaram grandes concentrações de população que perdem sustento quando as suas actividades económicas perdem viabilidade.

Para que a polarização inicial renove as suas condições de vitalidade, depois de crises de sustentabilidade, será necessário que a estruturação urbana se adapte (ou se antecipe) às mudanças nas condições de viabilidade das actividades económicas que existem no interior desse aglomerado urbano alargado.

Quando esta adaptação ou antecipação não corre da melhor forma, o que começou por ser um processo de difusão de potencialidades transforma-se num processo de concentração de problemas sociais, na medida em que se formou uma acumulação de população que não encontra condições de viabilidade económica para as suas actividades e competências. É este processo de permanente ajustamento entre a sociedade, o território e a economia que permitirá a continuidade da estrutura urbana ao longo do tempo, mudando a configuração urbana quando muda a configuração económica, como se regista na figura seguinte:

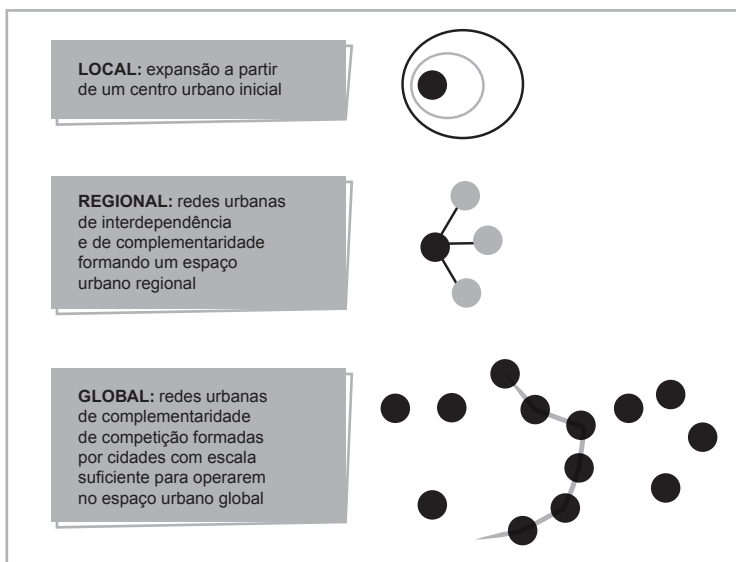


Figura 2 — Modos de estruturação das cidades. Fonte: SaeR (2011).

A passagem do local para o regional é de natureza diferente da passagem do regional para o global:

- a primeira passagem é de tipo linear, cumulativo e quantitativo – alarga-se a área de influência ou estabelecem-se redes de interdependência e de complementaridade em função das competências e das especializações, mas não há uma alteração qualitativa dos processos de polarização e de difusão ou desconcentração;
- a segunda passagem já é de tipo complexo, dissipativo e qualitativo, pois implica uma alteração do espaço de referência, que deixa de ser o local e o nacional, para passar a ser um espaço virtual, composto por redes de relações que são conectadas por fluxos de capitais, de informação, de produtos e de serviços, mas que podem não ter uma localização espacial bem definida. Estas redes conectadas por fluxos não têm uma geometria estável, formam-se e reformam-se em função de comparações de eficiência e de competitividade, não estando sujeitas a instituições de regulação.

Todas as entidades urbanas podem participar nos processos das duas primeiras fases e concretizar a primeira passagem do local para o regional. As relações globais dependem da capacidade empresarial e têm uma distribuição muito atomizada, potenciada pela capacidade de comunicação proporcionada pelas redes. Assim, podemos encontrar empresas de ponta a operar num mercado global localizadas em pequenas aldeias remotas.

A título de exemplo, veja-se o caso da firma J. M. Gonçalves, em Palaçoulo, Miranda do Corvo, uma das mais prestigiadas e internacionalizadas fábricas de tanoaria. O mesmo se passa com a Central Lobão, em Santa Maria da Fera, distribuidora de ferramentas no mercado global. A Fepsa, em São João da Madeira, detém 20% do comércio mundial de feltros. A Leica Portugal, em Vila Nova de Famalicão, há mais de meio século que se enraíza no saber e na mestria de mais de 600 famalicenses que fazem escola que passa de geração em geração.

A globalização é uma rede que não tem tanto a ver com as grandes concentrações populacionais, mas mais com o mérito empresarial, o domínio de tecnologias, a excelência dos produtos e a criação de marcas com imagem.

A estruturação urbana não é o resultado de uma decisão social ou política que, tomada num momento, mantém a sua validade enquanto não for alterada por outra decisão social ou política. Como acontece em todas as dinâmicas complexas, a sua evolução altera as condições em que foi tomada a decisão inicial, e só conservará a sua validade se as adaptações posteriores forem bem sucedidas, o que implica uma permanente renovação da decisão constituinte inicial. É um processo reflexivo, onde a interpretação da experiência anterior altera os critérios e as racionalizações que se utilizam nas decisões seguintes.

O espaço como unidade estatística — as NUTS

As sociedades de modo de produção agrária produziram um povoamento rural, um sistema urbano e, naturalmente, uma organização administrativa tendentes a consolidar a sua base socioeconómica.

A sociedade urbana moderna, onde o espaço de produção dominante se centra na cidade e na sua circunstância, alterou a estrutura do povoamento rural, densificou agregações urbanas, reduziu a população activa na agricultura e, conseqüentemente, a presença humana nos espaços rústicos, e desenvolveu a organização em rede da prestação de serviços urbanos de natureza pública ou de iniciativa privada, colocando novos desafios à gestão territorial.

A densificação urbana e a crescente presença de populações em unidades urbanas agregadas estabelecem tensões na forma de organização da prestação dos serviços de educação, de saúde, de justiça, de prevenção e segurança, de protecção civil, da prestação de serviços nas redes de infra-estruturas, no modo de relacionamento externo, na formação de valor na economia, no quadro de

configuração de condições favoráveis à atracção de investimentos, no modo de potenciar e valorizar activos estratégicos territoriais. Isto é, a mudança estrutural verificada convoca a necessidade de produzir novas formas de organização administrativa compatíveis e compagináveis com as novas exigências da economia, da sociedade e do desenvolvimento.

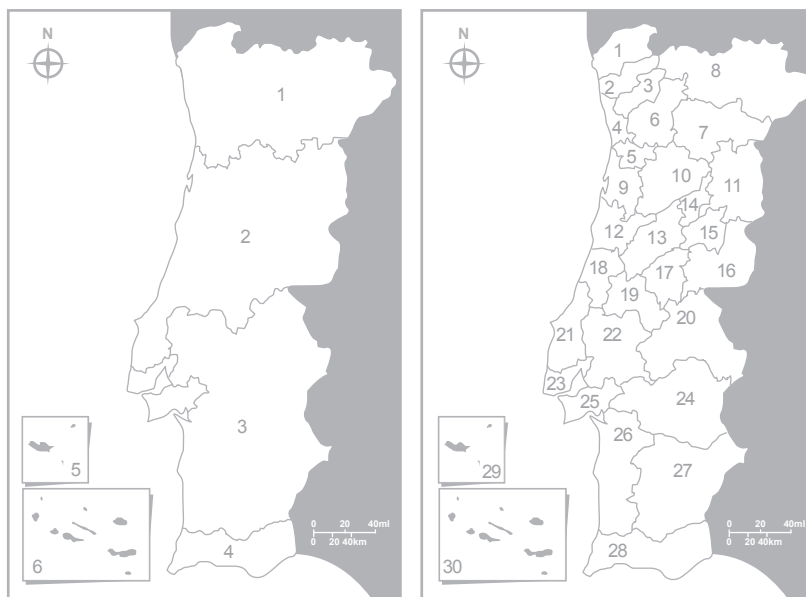
A necessidade de governar, de gerir e de promover o desenvolvimento obriga à organização de bases de informação, nomeadamente estatística, que assegurem a leitura e o conhecimento sobre a realidade verificável.

O esforço continuado para obter um quadro geral de informação acessível e disponível para apoio à tomada de decisões no espaço europeu (e nacional) levou à demarcação no território de unidades estatísticas (NUTS – *Nomenclature of Territorial Units for Statistics*), que formam um sistema hierárquico de divisão do território da União Europeia com vista (i) à recolha, armazenamento, tratamento e harmonização da informação estatística do espaço europeu, e prosseguimento da (ii) análise socioeconómica dos países e regiões.

As NUTS I correspondem aos Estados-membros (Portugal é uma NUTS I). As NUTS II correspondem às regiões internas a cada Estado-membro, dentro das quais há desdobramentos ao nível das NUTS, que servem para identificação de características e diferenças ao nível local.

Na configuração espacial das políticas regionais da União Europeia, as regiões elegíveis para ajuda dos Fundos Estruturais da União (objectivo 1) são classificadas ao nível das NUTS II; as áreas elegíveis sob outro tipo de objectivos prioritários são, sobretudo, classificadas ao nível das NUTS III. Os relatórios COESÃO são sobretudo elaborados ao nível das NUTS II.

Portugal é NUTS I, dividido em 7 NUTS II equivalentes a “regiões”: Região Norte, Região Centro, Região de Lisboa, Região do Alentejo, Região do Algarve, Região Autónoma da Madeira e Região Autónoma dos Açores. Nestas NUTS II demarcam-se 30 NUTS III, equivalentes a “sub-regiões” (28 no Continente e as 2 Regiões Autónomas).



Figuras 3 e 4 — NUTS II e NUTS III de Portugal. Fonte: INE, 2002.

A par das NUTS para fins estatísticos, Portugal encontra-se dividido em 18 Distritos no Continente. Os distritos e as Regiões Autónomas subdividem-se em 308 Concelhos/Municípios e 4259 Freguesias, estando em curso o processo de redução do número de freguesias para 3094, como referido.

Segundo a base de dados das Nações Unidas, em 2010 a população classificada como urbana em Portugal rondava os 61% da população total e prevê que em 2050 tenha aumentado para cerca de 80%. Lembremo-nos que, em meados do século XX, a população activa no sector primário em Portugal era ainda superior a 50%, estimando-se que actualmente seja inferior a 10%. Esta alteração da base económica e da distribuição da população activa repercute-se na estrutura do povoamento.

Na informação estatística, é importante distinguir os dados simples, como sejam a população residente num concelho, o número de alunos inscritos nos diversos escalões de ensino, o número de doentes atendidos num hospital num determinado período, de informações resultantes de interpretações estatísticas. Veja-se, por exemplo, o caso do Índices de Desenvolvimento Concelhio²⁹ que é, em parte, o resultado do método e dos critérios adoptados pelo autor do estudo que, por muito rigoroso que seja, é sempre uma informação de segunda ordem,

²⁹ da Fonseca, P. L. (2002). *Índices de Desenvolvimento Concelhio*. In I. N. *Estatística, Revista de Estatística*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.

resultante de uma agregação de dados pré-seleccionados e trabalhados dentro de uma fórmula que fatalmente cria uma distância em relação à realidade.

Não está em causa a utilidade destes indicadores, mas sim a chamada de atenção para os cuidados a ter na sua utilização. Estes estudos têm um carácter interpretativo e quase subjectivo, não podendo ser tomados como uma explicação científica, nem sequer factual, dada o grau de abstracção e a distorção da realidade devidos aos critérios de escolha dos factores a considerar, à sua ponderação e aos algoritmos de cálculo formalizados. A utilização desta informação ao nível da decisão política merece os maiores cuidados, sendo sempre mais seguro trabalhar com informação mais simples, desagregada e em correspondência directa com a realidade.

Ordenamento urbano e fiscalidade

A territorialidade é a materialização de uma ocupação, uso e utilização do solo por uma população presente e socialmente organizada num espaço de sustentação e comporta em si a consciência de que os recursos são limitados.

A economia do território depende de investimentos em infra-estruturação e construção para alocar as actividades produtivas. Os municípios estimulam o desenvolvimento se providenciarem a redução dos custos de contexto com processos burocráticos mais expeditos, menos dispendiosos, com resultados previsíveis e com menos riscos para os empreendedores.

A atenção deve ser centrada na qualidade urbanística e arquitectónica e na economia das soluções de engenharia e construção. Até que ponto, nas últimas décadas, foram os promotores levados, pelas circunstâncias, a centrar as suas atenções e esforços na aprovação dos projectos em conformidade com regras espúrias de planos territoriais, perdendo a sensibilidade para a qualidade e sustentabilidade dos empreendimentos?

Para se corrigir o rumo da prática urbanística, é necessário assumir a ruptura com as regras que desde os anos 60 estimulam a especulação imobiliária centrada em elevados índices de construção, o maior número de fogos possível e tudo o que maximizasse as mais-valias simples que a lei passou a ocultar a partir de 1965³⁰.

Os municípios enfrentam o desafio político e administrativo de recuperar o

30 Com o Decreto-Lei n.º 33 921, de 5 de Setembro de 1944, os proprietários passaram a ter direito «(...) além do preço de expropriação, (a) uma participação até 20 por cento na valorização dos terrenos sobrantes» (cfr. art.º 26.º), podendo beneficiar até 20% das mais-valias simples geradas. O Decreto-Lei n.º 46 673, de 29 de Novembro de 1965, entrega 100% das mais-valias aos proprietários do solo e ao promotor, marginalizando os Municípios da iniciativa e controlo da urbanização. Esta situação mantém-se na actualidade.

protagonismo e a iniciativa na promoção da expansão urbana. As receitas que o município arrecada dos licenciamentos das urbanizações e construções são insignificantes quando comparadas com as mais-valias que retinham com base na lei de 1944. Uma das principais razões de ser do ordenamento urbanístico é a regulação do mercado imobiliário e dar fundamentação à fiscalidade sobre o património imobiliário, de modo a que esta seja justa e razoável nos montantes da colecta, tendo como referência o rendimento, do prédio, real ou presumido, com elevada probabilidade de ocorrência.

Comunidades urbanas, comunidades intermunicipais e outras formas de associação municipal

A Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto, determina a constituição de *associações de municípios* que podem ser de dois tipos: de fins múltiplos e de fins específicos.

As *associações de municípios de fins múltiplos*, denominadas comunidades intermunicipais (CIM), são constituídas por municípios que correspondam a uma ou mais NUTS III, adoptando a respectiva designação.

As *associações de municípios de fins específicos* têm em vista a defesa de direitos colectivos de natureza sectorial, regional ou local.

Foram ainda criadas duas áreas metropolitanas (AM): a de Lisboa, que integra os municípios da Grande Lisboa e Península de Setúbal, e a Área Metropolitana do Porto, que integra os municípios do Grande Porto e de Entre-Douro e Vouga, regulados por diploma próprio.

O processo de divisão e organização administrativa do país assenta na proximidade: (i) *a proximidade com os cidadãos* e a (ii) *descentralização administrativa* visando corresponder à aplicação e desenvolvimento do princípio da subsidiariedade, substituindo o *paradigma centralista* por uma *lógica de responsabilidade autárquica* que valorize a eficiência na afectação de recursos destinados ao desenvolvimento social, económico, cultural e ambiental das várias regiões do país.

A descentralização e a reforma administrativa são indissociáveis do aprofundamento do municipalismo, do reforço das competências das associações de municípios e da promoção da coesão e competitividade territorial através da afirmação do poder local.

A Reforma obriga ao aprofundamento do estudo e debate sobre *distribuição de competências, financiamento e transferência de recursos*, bem como de *novas perspectivas de organização da administração local*.

Prosseguem esforços no sentido de descentralizar, *no contexto da reforma administrativa e da administração local*, sectores como o da *Educação* (transferência para os municípios de competências em matéria de construção, manutenção e gestão das escolas particularmente no ensino básico), da *Saúde* (reforço da participação dos municípios no planeamento da rede nacional de equipamentos de saúde), da *Ação Social*, onde, em articulação com as Misericórdias e outras instituições de segurança social, serão reforçadas competências dos municípios, apontando para que os serviços desconcentrados do Estado nesta área sejam integrados nas autarquias locais, e do *Ordenamento do Território, Ambiente e Urbanismo*, visando a simplificação dos procedimentos administrativos e das relações entre a administração central e a administração local, designadamente prosseguindo a eliminação de sobreposições de competências entre os níveis central e local da administração, a execução, *a nível local*, de políticas estruturais em segmentos como, por exemplo, a generalidade dos portos comerciais, de recreio, de pesca ou aeródromos, a elaboração e estabelecimento de planos de desenvolvimento a nível regional, com *maior intervenção* dos municípios e associações municipais e dirigidos à melhoria da competitividade a nível regional e local em plena articulação com os diferentes níveis de decisão política, internos e europeu; no sector *Transportes*, a constituição das Autoridades Metropolitanas de Transporte (maior eficiência das decisões operacionais e de investimentos dos sistemas de transporte, v.g., nas cidades de Lisboa e do Porto) configura avanços na construção de territórios e economias adequadas aos desafios da globalização competitiva.

A unidade de vizinhança

A aldeia ou o bairro, tradicionalmente estruturados à volta da escola, do templo, do mercado, do centro cívico, do jardim público, da Junta de Freguesia, do clube desportivo e da colectividade cultural e recreativa, continuam a ser uma referência de escala, de proximidade e de sustentação social.

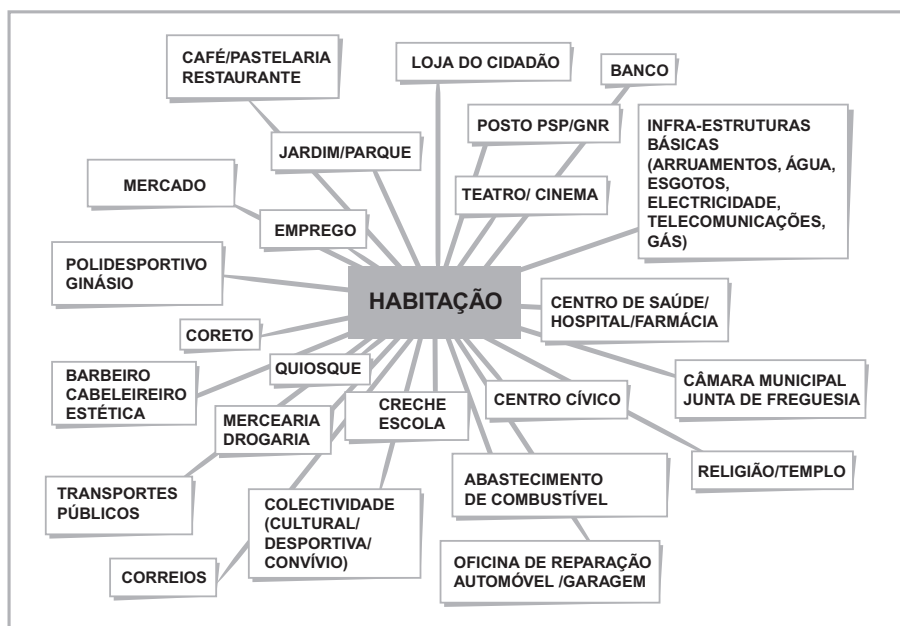


Figura 5 Esquema de unidade de vizinhança.

O desenvolvimento de um bairro alicerça-se num conjunto de infra-estruturas e equipamentos que asseguram a prestação dos serviços necessários à normalidade da vida quotidiana e que se estruturam em torno da unidade habitacional.

O conceito de unidade de vizinhança desenvolve-se a partir das necessidades quotidianas da vida doméstica, centrada na função residencial e no relacionamento social, de pertença a uma comunidade. A estabilidade e o conforto da célula familiar, num sentido alargado, e a tessitura de laços de consideração, de amizade e de interdependências práticas entre pessoas unidas por uma proximidade geográfica constituem um valor de referência para as políticas territoriais e para o urbanismo.

Este conceito de unidade de vizinhança foi criado em 1929 por Clarence A. Perry e vai ao encontro da necessidade natural dos seres humanos de viverem em comunidade e controlarem a administração do seu território. Aplica-se tanto aos bairros das grandes cidades como aos pequenos lugares de província. Em qualquer dos casos, o ser humano necessita de se referenciar a uma unidade territorial à escala humana, onde as pessoas se possam conhecer, conviver e exercer os seus direitos de acompanhamento e participação na gestão autárquica.

O retorno à proximidade, à proliferação de *múltiplas actividades e funções* integradas na zona da residência contribui para uma melhor cidade e para uma sociedade com espírito de comunidade, amiga e solidária.

Os excessos do zonamento racionalista exacerbaram as distâncias entre o trabalho, a residência e o lazer, causando disfunções que se traduzem em perdas de mobilidade e em custos de transporte crescentes, são também causa de perda no relacionamento interpessoal e no convívio presencial.

Os avanços nas tecnologias de comunicação e informação não diminuem a necessidade e a razão presencial na esfera da vida familiar e comunitária como condição para a qualidade de vida em tranquilidade e dimensão do tempo disponível para o convívio e o lazer. A reindustrialização compacta e de menor exigência em dimensão espacial, a desmaterialização de fluxos, a diversidade de troca de serviços entre pessoas e empresas convocam e fundamentam o retorno à relação de vizinhança na escala da aldeia e do bairro, o que implica predicados de compacidade no tecido urbano, onde, justamente, emerge a unidade de vizinhança.

3. Os novos modelos de desenvolvimento e o futuro das instituições autárquicas: espaços económicos de identidade e sistemas urbanos

A evolução estrutural na economia nacional depende de diferenciações territoriais contextualizadas à escala das relações económicas globais, o que exige a configuração de novos espaços estratégicos criando o que se pode designar como *espaços económicos de identidade*, que sejam ao mesmo tempo supranacionais (integrados em função das normas comuns de um espaço económico comum) e infranacionais (espaços económicos definidos pela área de influência de um projecto, em função do tipo de recursos e de factores de atractividade que forem reunidos para realizar esse projecto que reforce ou valorize esse espaço económico de identidade).

Os novos enquadramentos dos Estados e do poder político nacional, pelo efeito das interdependências globais, nomeadamente as que envolvem o sistema financeiro, enfatizam a importância destes espaços económicos de identidade como formas de reacção locais e regionais na estruturação de espaços estratégicos, que não podem ficar à espera dos ajustamentos de reconstituição de um projecto nacional e supranacional, devendo encerrar em si mesmos as

condições da sua atractividade para captar os meios financeiros necessários à respectiva concretização.

Neste contexto, revelam-se necessários projectos estruturantes locais e regionais que estabeleçam novos programas de utilização e valorização dos recursos, lançando iniciativas que, se tiverem condições de viabilidade, constituirão novos vectores de desenvolvimento e de modernização.

Nas diversas modalidades de resposta aos desafios socioeconómicos, não se pode secundarizar o facto de o espaço europeu estar num processo de reestruturação que é simultâneo com as reestruturações nas escalas nacionais, regionais e locais. Estes não são processos de adaptação independentes, havendo uma hierarquia de normas, onde a escala maior condiciona o que será viável e sustentável nas escalas menores. No entanto, estes também são processos simultâneos, pois nenhuma das diferentes escalas pode ficar à espera da determinação vinda das escalas superiores para se autorizar o lançamento de iniciativas e de projectos. A consequência conjunta desta interdependência e desta simultaneidade pressupõe que haja capacidade de decisão política local e que esta capacidade seja legitimada e fundamentada nas oportunidades e na argumentação emanadas do valor dos projectos e do seu interesse social. É a este nível local, autárquico, que se revelam as iniciativas de investimento que não podem ser contrariadas de forma abstracta e cega por determinações administrativas dos níveis mais centrais.

Neste contexto, as respostas de adaptação para gerar oportunidades e corresponder ao empreendedorismo não podem ficar à espera de um programa nacional. Pelo contrário são, em grande parte, as iniciativas locais e regionais que procedem à selecção dos projectos que irão alicerçar o programa nacional, que só poderá ser formulado com segurança depois de observados os resultados obtidos com estas acções empresariais concretas.

É ao nível das regiões, das autarquias, das empresas, das famílias e dos indivíduos que o ajustamento real terá de ser feito. E isto significa que é da qualidade e da rapidez deste ajustamento que depende a eficácia na resposta aos desafios económicos e financeiros.

Numa primeira análise, as cidades aparecem como centros de racionalidade e estratégicos de primeira importância, porque serão os principais geradores dos espaços de identidade. É aí que se reúnem factores de cooperação entre competências e entre sectores de actividade que geram a escala necessária para o lançamento de projectos estruturantes com capacidade de difusão a nível

regional, alargando a amplitude dos espaços de identidade até que estes atinjam o estatuto de uma especialização, atraindo, pela via da complementaridade e da cooperação, novos recursos e novas competências.

É pouco provável que os projectos, que se iniciam num programa local e depois se expandem até à escala regional, possam ser concebidos e promovidos a partir de uma entidade da administração central. Tendo de arbitrar entre diversas oportunidades alternativas de afectação de recursos, uma autoridade central não tem vocação para estruturar espaços económicos de identidade. Estes têm de surgir de iniciativas da base local, reforçando-se por incorporação de áreas adjacentes, até que o desenvolvimento de vários projectos estruture essa identidade.

Necessitando de recorrer a modalidades de financiamento nas condições de mercado, cada projecto deverá ter uma conta de exploração que justifique o seu valor económico, a sua capacidade para pagar o financiamento contraído com o que for o valor esperado da actividade económica contida nesse projecto.

A autonomia e as competências das autarquias e a sua capacidade de governação das cidades permitiu que se constituíssem espaços económicos de identidade, nomeadamente explorando a via das redes de cooperações entre diversas cidades e entre diversos poderes locais.

Quando se observa o que tendem a ser as futuras funções, missões e projectos para as cidades tem de se reconhecer que elas assumirão formas, pesos e desafios diferentes em consequência das novas realidades em que vão operar. Também por isso não tem sentido uniformizar regras segundo modelos que impedem o desenvolvimento saudável de diferenças identitárias, tendo em conta factores que têm as suas manifestações específicas ao nível das unidades territoriais e dos níveis locais da organização administrativa do espaço nacional, como sejam as novas realidades:

- Demográficas – o envelhecimento da população, o menor peso relativo das camadas jovens, o novo efeito da imigração que acentua os desequilíbrios demográficos naturais;
- Económicas – o efeito genérico da globalização, a terciarização das actividades económicas, a deslocação dos factores de competitividade para a inovação e para a criatividade;
- Dos recursos naturais – escassez relativa de recursos energéticos ao baixo custo que tiveram no passado, a alteração dos mercados de produção alimentar condicionados pelos diferenciais dos custos de produção;

- Ambientais – com as necessidades de controlo da poluição, onde se realça a pressão sobre os recursos hídricos e sobre as redes de tratamento de efluentes;
- Tecnológicas – com as transformações inerentes ao papel fundamental do ciberespaço, da passagem para as tecnologias limpas.

O conjunto destas novas realidades torna evidente a exigência de concentração urbana com escalas que vão para além da generalidade das cidades existentes em Portugal. Emerge assim a necessidade de uma nova unidade de análise – os sistemas urbanos.

É a formação de redes de cidades em sistemas operativos que constitui a unidade susceptível de ter capacidade estratégica para competir, com o que tenha para oferecer, nas suas relações com o exterior, e atrair os recursos de que precisa para que as suas actividades sejam relevantes e poder assegurar qualidade de vida e ocupação remunerada aos que residirem nesse espaço.

A competitividade futura dos sistemas urbanos pode medir-se pela sua capacidade de fornecer bens e serviços a outras regiões do país e aos mercados externos, que conquistem a preferência dos utilizadores devido a um conjunto de características – custos, qualidade, inovação, tempos de entrega – que estruturam uma identidade económica e que, no limite superior, estruturam uma marca. Sendo uma qualidade dinâmica, revela-se também pela capacidade para atrair novas actividades, novos recursos humanos qualificados, novos visitantes, novos clientes.

Nestes termos, a competitividade dos sistemas urbanos mede-se pela dinâmica de actividades que reforcem os laços das suas redes internas e que sejam viradas para o exterior. Para que essa dinâmica seja sustentada no tempo, cada vez mais será alimentada pela capacidade de atrair novas actividades, novas capacidades, novos mercados, o que exige o alargamento da sua base de conhecimento, de competências e de qualificações que suportem a expansão dessas actividades.

4. Demografia e estrutura do povoamento

A demografia estuda a dinâmica das populações relativamente a um determinado território. Observa, regista e procura compreender os acontecimentos relevantes e passíveis de tratamento estatístico que ocorrem na vida das populações entre o nascimento e a morte. O tempo médio de vida, a distribuição

etária, a repartição por sexos, o estado civil, o lugar de residência, a naturalidade, o número de casamentos, a idade dos cônjuges, a fecundidade, a duração do casamento, os divórcios, a viuvez, a dimensão da família, o nível de instrução, o emprego por actividade e o desemprego, os níveis salariais e de rendimento, a religião professada, a mortalidade por idades e as suas causas, e outros indicadores que ajudem a caracterizar o estado da população e a sua dinâmica.

O estudo da demografia permite responder a muitas questões que o autarca tem de equacionar para poder decidir com conhecimento factual e causal das situações que compete à autarquia tratar. A título de exemplo, é pertinente dar atenção às relações entre os dados relativos à higiene e à mortalidade infantil; entre a estabilidade da família e o emprego; entre o nível de instrução e os rendimentos, entre outras.

A análise demográfica a partir dos resultados provisórios dos Censos 2011 permite leituras interessantes, como as que a seguir se apresentam: Globalmente, os 86 concelhos da Região Norte mantiveram a população residente no período de 2001 a 2011, registando um pequeno aumento absoluto de 2 300 habitantes (+0,06%).

As duas regiões do interior (Douro e Alto Trás-os-Montes) continuam a perder população (menos 34 900 habitantes) enquanto as regiões mais litorais (Minho Lima, Cávado, Ave, Grande Porto, Tâmega, Entre Douro e Vouga) aumentam, no seu conjunto, a população residente (mais 37 200 habitantes). Porém, é importante salientar que algumas regiões litorais (Minho Lima, Tâmega e Entre Douro e Vouga) apresentam uma ligeira diminuição porque as migrações não compensaram o declínio da natalidade. O crescimento global das regiões litorais deveu-se, fundamentalmente, ao Cávado (+4,3%) e ao Grande Porto (+2,1%).

Globalmente, os 100 concelhos da Região Centro perderam 20 800 habitantes, passando de 2 348,4 para 2 327,6 milhares de habitantes (- 0,9%). As oito regiões do interior (Pinhal Interior Norte, Dão-Lafões, Pinhal Interior Sul, Serra da Estrela, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Cova da Beira e Médio Tejo) continuam a ter perdas significativas (menos 51 600 habitantes) enquanto que as quatro regiões mais litorais (Baixo Vouga, Baixo Mondego, Pinhal Litoral e Oeste) registaram um aumento de 30 800 habitantes. Também aqui existe uma região litoral com um crescimento negativo (Baixo Mondego), devendo-se o crescimento ao Oeste e ao Baixo Vouga.

A Região de Lisboa, com os seus 18 concelhos, distribuídos pela Grande Lisboa – com 2042,3 milhares de habitantes – e Península de Setúbal – com 779,4 milhares de habitantes – aumenta a população residente, em 159 800 habitantes, passando de 2 661,9 para 2 821,7 milhares de habitantes (+6%). A Grande Lisboa aumenta 95 000 habitantes (+4,9%) e a Península de Setúbal aumenta 64 800 habitantes (+9,1%).

Os 58 concelhos da Região do Alentejo, no seu conjunto, continuam a perder população residente, os 776 600 habitantes que tinha em 2001 diminuem para 752 200 (-3,1%). Todas as regiões do Alentejo perdem população com exceção da Lezíria do Tejo (uma região recentemente incorporada no Alentejo e que tradicionalmente esteve sempre ligada à região de Lisboa), sendo de salientar que, contrariando as tendências observadas em períodos anteriores, o Alentejo Litoral também perde população.

Os 16 concelhos do Algarve aumentaram a sua população residente de 395,2 para 451,0, ou seja, em 55 800 habitantes (+14,1%).

Os Açores também registaram um aumento da população residente de 241,8 para 246,7, ou seja, em 4 900 (+2,0%) e a Madeira aumentou a população residente de 245,0 para 267,8, ou seja, 22 800 habitantes (+9,3%).

Em síntese, observa-se que os 308 concelhos existentes em Portugal têm uma distribuição equilibrada entre o litoral (159 concelhos - 52%) e o interior (149 concelhos - 48%).

Porém, quando analisamos a distribuição da população este equilíbrio altera-se: em 2011, 8.515,8 de habitantes (81%) residiam nos concelhos do litoral e 2.045,7 de habitantes (19%) residiam nos do interior.

REGIÕES	2001 (x1000 Hab)	2011 (x1000 Hab)	Variação (Hab)	Variação (%)
Região Norte	3 687,3	3 689,6	2300	0,06%
<i>Interior (Douro e Alto Trás-os-Montes)</i>			-34900	
<i>Litoral (Minho Lima, Cávado, Ave, Grande Porto, Tâmega, Entre Douro e Vouga)</i>			37200	
Região Centro	2348,4	2327,6	-20800	-0,90%
<i>Interior (Pinhal Interior Norte, Dão-Lafões, Pinhal Interior Sul, Serra da Estrela, Beira Interior Norte, Beira Interior Sul, Cova da Beira e Médio Tejo)</i>			-51600	
<i>Litoral (Baixo Vouga, Baixo Mondego, Pinhal Litoral e Oeste)</i>			30800	
Região de Lisboa	2661,9	2821,7	159800	6,00%
<i>Grande Lisboa</i>	1947,3	2042,3	95000	4,90%
<i>Península de Setúbal</i>	714,6	779,4	64800	9,10%
Região Alentejo	776600	752200	-24400	-3,10%
Região Algarve	395,2	451	55800	14,10%
Região Açores	241,8	246,7	4900	2,00%
Região Madeira	245	267,8	22800	9,30%

Quadro 2 — Evolução populacional nas regiões de Portugal. Fonte: INE, 2001 e INE, 2011.

5. Crescimento económico e emprego³¹

As políticas sociais devem ser dirigidas às necessidades reais das populações, otimizando recursos, e devem ser pautadas por sobriedade, poupança, produtividade, sustentabilidade financeira, funcionalidade e eficiência.

A economia de um concelho, embora esteja integrada num mercado global, não deixa de ter na sua territorialidade margens de autonomia para prevenir e reforçar a sua capacidade de resistência e de reacção a situações adversas, questionando:

- Em que consiste e como se caracteriza a base económica do concelho e a sua estrutura empresarial?
- Quais os fatores limitantes e potencialidades para o desenvolvimento socioeconómico?
- Que pode o Município fazer para ajudar a desenvolver o sector produtivo?

³⁰ Parte deste capítulo retoma as teses fundamentadas e apresentadas no estudo 'Cidades e Desenvolvimento – um domínio estratégico para a economia portuguesa' desenvolvido pela SaeR para a Caixa Geral de Depósitos entre 2010 e 2011.

Todas as actividades económicas, mesmo as florestais e agrícolas, não dispensam as bases de apoio em serviços de proximidade, estruturados como parte da rede urbana, onde as cidades são, por si, centros criativos de projectos diferenciadores, capazes de gerar emprego, valor e desenvolvimento económico. Esta realidade vai ao encontro do princípio da divisão do trabalho e da complexa interdependência de um sistema económico evoluído.

A qualidade e eficiência dos sistemas urbanos podem medir-se pela diversidade da sua base económica, pela área de influência da distribuição das suas empresas e pela capacidade de atrair e radicar agentes económicos criadores de emprego.

As autarquias podem desempenhar um papel de mediação entre o Estado, a União Europeia e as empresas, quando a iniciativa privada se sente cercada e constringida por um quadro de exigências burocrático-administrativas difíceis de cumprir, demoradas e envolvendo custos que, no cômputo geral, desmotivam o investimento. Se, por um lado, há um discurso instalado de exaltação ao empreendedorismo e à qualificação do trabalho através da formação profissional, por outro, surpreendentemente, há obstrução labiríntica, de burocracia acumulada, de controlo agravado da disciplina de trabalho e de agravamento fiscal que ameaça as mais elementares condições de conforto do cidadão. As autarquias têm a autoridade para falar em nome do interesse público local e, nessa medida, podem desempenhar uma função política da maior relevância para moderar exageros e mesmo abusos por parte de entidades do Estado por falta de conhecimento e compreensão das situações objectivas em que vivem as famílias e operam as empresas.

As medidas estruturais sobre o emprego, tomadas ao nível do Estado são de carácter muito geral e abstracto e, essencialmente, dirigidas à acção social de apoio aos desempregados e, por isso, necessitam de um contributo do poder local no sentido de fomentar e apoiar a actividade económica das empresas, respondendo às suas necessidades concretas, de uma forma casuística e em tempo real. É esta acção, solidária e construtiva, prestada na base da confiança e da cooperação para o bem comum que permitirá evoluir para uma sociedade onde o empreendedorismo e o trabalho se sintam valorizados e compensados, e não incomodados e vitimados.

O emprego, numa sociedade evoluída e nos sectores que trabalham com bens transaccionáveis, realiza-se na formação de equipas que cultivam um espírito empresarial, empenhado em conseguir afirmar os seus produtos no mercado com os melhores resultados. Os outros sectores que operam com bens não

transaccionáveis dependem, de algum modo, do rendimento proporcionado pela economia dos bens transaccionáveis. No entanto, esta relação clássica de equilíbrio financeiro não pode ter o mesmo significado e a mesma interpretação para todas as regiões. A balança de transacções e a distribuição da população activa e do emprego são indicadores para interpretar ao nível da orçamentação nacional e da união monetária europeia e é a partir dessa escala e desse enquadramento que se devem fazer os desdobramentos interpretativos de base regional e local. A homogeneidade em termos de bem-estar das populações é um objectivo sério e defensável, que não pode ser confundido com uma uniformidade de indicadores de carácter quantitativo.

Cada autarquia deve equacionar as suas capacidades e potencialidades de geração e sustentação de emprego, procurando alcançar uma situação estável e segura, o que não impede o natural desejo de inovar, de crescer e de apostar em novos empreendimentos.

O emprego e, conseqüentemente, a população tendem a fixar-se com maior expressão nos aglomerados urbanos e nas cidades, que desempenham um papel estruturante quando configuram projectos diferenciadores e capazes de gerar valor económico e bem-estar para as populações. As cidades portuguesas encontram-se perante o desafio de criar condições de desenvolvimento endógeno, o que se apresenta como uma nova missão para as autarquias.

As empresas mais sofisticadas e inovadoras ponderam, com grande relevância, os factores do conforto urbano aquando da escolha da sua localização. A qualidade de vida dos quadros destas empresas influi sobremaneira na sua localização.

A visão estratégica integradora de cada município, que deve decorrer de um processo amplamente participado, constituirá o mecanismo orientador da actividade de todos os seus agentes, criando um contexto favorável à cooperação sabendo que poderão exercer a sua actividade em consonância com os factores de competitividade em que a autarquia vai investir.

A qualidade futura dos sistemas urbanos pode medir-se pela sua capacidade de atrair e radicar agentes económicos capazes de fornecerem bens e serviços a outras regiões do país e aos mercados externos, que conquistem a preferência dos utilizadores devido a um conjunto de características – custos, qualidade, inovação, tempos de entrega. Serão estes agentes que vão estruturar uma identidade económica e que, no limite, estruturarão uma marca também territorial.

Sendo uma qualidade dinâmica, revela-se também pela capacidade para atrair novos recursos humanos qualificados, novos visitantes, novos clientes.

Nestes termos, é importante a dinâmica das actividades capazes de reforçar os laços das suas redes internas viradas para o exterior.

É necessário que as autarquias trabalhem em conjunto para reunir as valências que, individualmente, não poderiam atingir por limitações de escala.

As autarquias/municípios, assumindo-se como centros de racionalidade são actores estratégicos do desenvolvimento, organizando o espaço sob sua responsabilidade.

6 . Gestão autárquica: estratégia e acção – o plano de actividades e o orçamento da administração autárquica³²

O financiamento dos projectos das autarquias fundamenta-se numa análise de custos e benefícios e da sua pertinência e capacidade de gerar valor económico ou simplesmente social.

Os investimentos avaliam-se pelo sentido, utilidade e valor da obra realizada, ou do serviço prestado, de modo a se poder ajuizar se os recursos estão a ser bem ou mal empregues. As construções e outras transformações do território são investimentos geralmente caros e com efeitos significantes e duráveis, por isso deve ser atentamente avaliada a sua efectiva necessidade, utilidade e sustentabilidade. Uma das qualidades dos espaços territoriais é a sua estabilidade, sentido útil, poder de sobrevivência e funcionalidade, prestando-os a uma longa utilização.

A autarquia, na medida das suas possibilidades, proporciona acesso a equipamentos, serviços e outros bens colectivos, observando o grau de satisfação dos utentes, dos serviços públicos em geral, mesmo nos casos em que não dependem dela. A atenção e o esforço de desburocratizar e simplificar tramitações inúteis deve ser permanente, de modo a otimizar procedimentos e reduzir custos de contexto para os cidadãos e as empresas.

É missão da autarquia estimular as instituições locais, sejam empresas,

³² Parte deste capítulo, nomeadamente nos subcapítulos a) a c), retoma as teses fundamentadas e apresentadas no estudo 'Cidades e Desenvolvimento – um domínio estratégico para a economia portuguesa' desenvolvido pela SaeR para a Caixa Geral de Depósitos entre 2010 e 2011.

clubes recreativos, desportivos, grupos de teatro, de música, grupos de voluntariado aplicados à cultura e à assistência social, e outras que contribuam de uma forma séria e construtiva para a coesão e bem-estar. Os apoios devem ser escrupulosamente ponderados e, preferencialmente, devem traduzir-se na disponibilização de espaços e fornecimento de materiais, como, por exemplo, instrumentos para a banda de música, colocando-se especial cuidado ou excepção na atribuição de subsídios em dinheiro.

O autarca deve conhecer, em tempo real, o estado das finanças do município e ter uma perspectiva da dinâmica dos planos de actividades, dos orçamentos, dos níveis de execução e da substância dos relatórios de contas ao longo dos últimos anos. Esta análise deve observar o comportamento das receitas e despesas no seu todo e por rubricas.

De entre as múltiplas fontes de financiamento merecem atenção a rentabilização dos activos imobiliários (terrenos e edifícios), equipamentos públicos (pavilhões desportivos, piscinas, parques de lazer...) e activos incorpóreos (concessões...), em parceria com outras entidades, públicas e privadas, aproveitando as competências e capacidades de cada uma.

O aumento da previsibilidade e estabilidade das receitas passa pela redução da dependência destas relativamente a factores incertos na sua dinâmica, como acontece com o licenciamento de urbanizações e construções. As autarquias devem apostar na capacidade instalada de criação de riqueza, aumentando também por aí a capacidade de recurso a investidores financeiros, dado que quanto mais estáveis e previsíveis forem as receitas do devedor, menor será o risco percebido e cobrado pelo credor.

Para além da optimização das actuais formas de financiamento clássicas, as autarquias devem continuar a desenvolver formas de financiamento vantajosas na perspectiva do interesse público e do reforço da credibilidade dos municípios e da confiança dos investidores e dos eleitores na sua gestão. Nesse sentido, é necessário uma maior clareza e divulgação da situação económico-financeira do município aos seus cidadãos, discussão das opções programáticas que informam as actividades e orçamento, os meios disponíveis, divulgação das suas contas consolidadas e auditadas e adopção de práticas orçamentais mais rigorosas e participativas, no sentido da transparência, qualidade da gestão, factores essenciais para a decisão de investimento por parte dos financiadores.

As finanças municipais ocupam um lugar nevrálgico em toda a estrutura do município e compete aos autarcas fazer um acompanhamento em tempo real do dever e haver da contabilidade.

Os fundos de financiamento disponibilizados a partir da União Europeia para as autarquias observam um conjunto de regras que merece uma análise crítica, na medida em que exigem uma disciplina que na prática não se mostra muito compaginável com a realidade da administração local. Os compromissos são muito pouco flexíveis, fechando os projectos e obrigando à sua execução em tempos muito curtos sem qualquer margem para acertos, ajustamentos e adaptações. Confunde-se aqui rigor administrativo, financeiro e contabilístico com uma rigidez cega que impede evoluções inteligentes. Devia haver um maior respeito pela autonomia local, conferindo às autarquias maior autonomia na escolha alternativa e na programação dos investimentos com base nos recursos financeiros colocados à sua disposição.

Gerir para a excelência

Cada autarquia tem (deve ter) as suas missão e visão e os seus objectivos e estratégia bem definidos. Deve, assim, dotar-se de instrumentos e métricas de avaliação da respetiva gestão, assente na avaliação suportada em indicadores dinâmicos, contribuindo assim para a reforma e modernização de atitudes procedimentais, induzindo lideranças e instrumentos dirigidos à necessidade da excelência, do trabalho, da verdade útil, de indicadores de desempenho, garantes de uma administração pública eficiente e focada na construção de estímulos às iniciativas municipais, às empresas e ao corpo da comunidade em geral.

As áreas estratégicas de gestão de uma autarquia podem resumir-se nas seguintes:

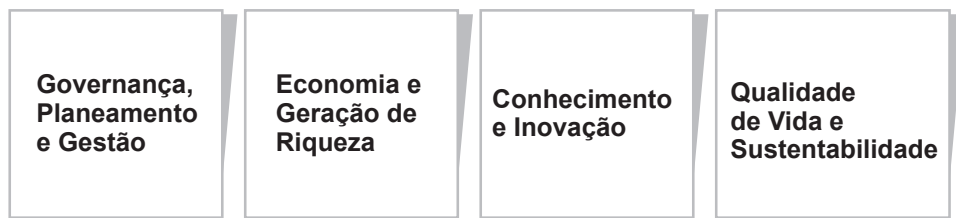


Figura 5 – Áreas estratégicas da Gestão dos Municípios. Fonte: SaeR.

É, assim, relevante dotar os municípios de instrumentos de avaliação compostos por indicadores mensuráveis agrupados em quatro áreas estratégicas de actuação, considerando a sua missão, visão e objetivos estratégicos, a saber:

- governança, planeamento e gestão;
- economia e geração de riqueza;
- conhecimento e inovação;
- qualidade de vida e sustentabilidade.

Estes indicadores, agrupados num “Quadro de Gestão/ Avaliação do Perfil”, permitem a caracterização das estratégias, a fixação de objectivos e a confrontação com resultados e outras boas práticas de referência nacionais e internacionais.

Tomando por base indicadores já utilizados na elaboração de diferentes *rankings* das cidades, existe um instrumento de avaliação já criado e desenvolvido pela SaeR, com a agregação, em 30 parâmetros, de cerca de 100 indicadores-chave seleccionados. Estes parâmetros podem ser avaliados em cinco níveis de exigência, com o nível I a quedar-se pelo valor mais baixo, o III como satisfatório, e o V excelente.

O resultado final pode ser apresentado numa grelha com esses 30 indicadores, permitindo uma visualização e percepção mais eficaz do desempenho da cidade avaliada face às suas congéneres de referência.

A leitura de um instrumento deste tipo permite tirar ilacções sobre os resultados/desempenhos das políticas e acções tomadas pelos órgãos do poder autárquico, auxiliando, assim, não só os próprios gestores e decisores, mas também eventuais financiadores e outras entidades potencialmente interessadas em investir no município e na região.

Um exemplo de “Quadro de Gestão/ Avaliação do Perfil” tipo é apresentado na figura seguinte:

INDICADOR	Posicionamento				
	I	II	III	IV	V
GOVERNANÇA, PLANEAMENTO E GESTÃO					
Governança e Planeamento					
Produtividade Administrativa / Eficiência Institucional					
Eficiência de Cooperação					
Racionalidade Estratégica					
Investimento em Planeamento					
Participação em Redes					
Formação Profissional Continuada					
Gestão de Activos					
Eficiência Energética					
Gestão Económica e Financeira					
Património					
Estrutura Económica					
Estrutura Financeira					
ECONOMIA E GESTÃO DE RIQUEZA					
Dimensão e Dinâmica da População					
Geração de Riqueza					
Exportações e Taxas de Cobertura					
Emprego					
Produtividade					
Rendimento das Famílias					
Investimento					
CONHECIMENTO E INOVAÇÃO					
Conhecimento e Educação					
Tecnologia e Inovação					
QUALIDADE DE VIDA E SUSTENTABILIDADE					
Conectividade / Transporte					
Cultura e Lazer					
Saúde					
Habitação					
Segurança					
Energia e Eficiência Energética					
Saneamento Básico					
Equidade Social					
Meio Ambiente					
Participação Cívica					

Figura 6 – Instrumento de avaliação do perfil. Fonte: SaeR (2011).

Um novo modelo de gestão estratégica do município

Para além do instrumento de gestão “Quadro de Gestão/Avaliação do Perfil” atrás apresentado, a autarquia pode avaliar regularmente o seu posicionamento estratégico e os seus objectivos, planos e projectos estratégicos, no quadro de um modelo de actuação descrito na figura seguinte:

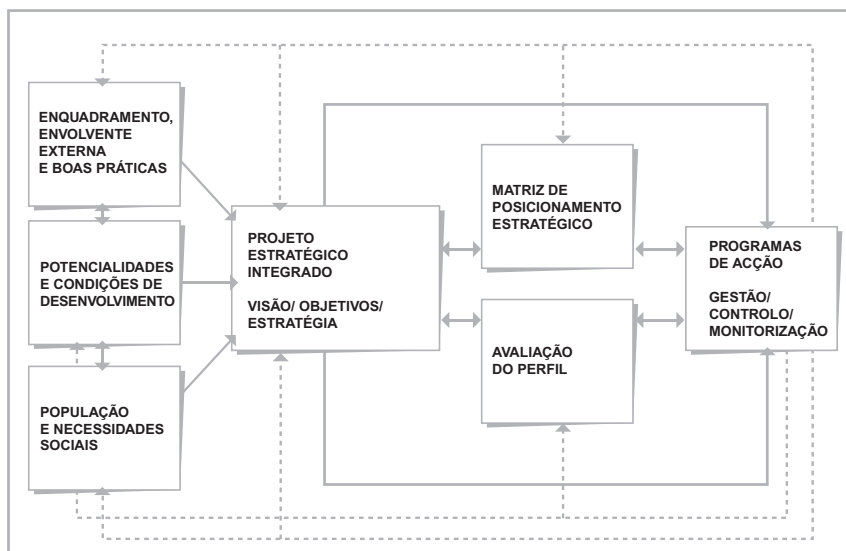


Figura 7 – Modelo de actuação e gestão estratégicas do Município. Fonte: SaeR (2011).

Ao incluir estes instrumentos e métricas, o modelo reflecte a necessidade de uma procura sistemática de concatenação e alinhamento entre as necessidades das populações, as potencialidades e condições de desenvolvimento económico e social, a estratégia definida para esse desenvolvimento, a sustentabilidade estrutural desse município ou sistema urbano e a implementação de tal estratégia.

A autarquia é cada vez mais convocada a dinamizar acontecimentos, encontros geradores de ideia e de oportunidades para o desenvolvimento socioeconómico. É neste contexto que se observa, configura e avalia o Projecto Estratégico Integrado do Município (ver figura anterior), onde justamente se podem vir a alinhar a carteira de projetos concordantes com a visão, os objetivos e a estratégia central. A cada projecto está associada o sentido útil da visão, a pertinência e viabilidade dos objectivos e o plano estratégico de acções a adoptar para a concretização. Cada projecto deve atender ao meio da indústria e do negócio do sector onde ele tem enquadramento, articulando a perspectiva local e global, assim como as boas práticas associadas aos conhecimentos e técnicas de ponta. O que legitima e compromete a intervenção do município são as potencialidades do projecto para o desenvolvimento económico e social, indo ao encontro e envolvendo as

populações e as suas necessidades. O suporte e a programação dos conteúdos de um *Projeto Estratégico Integrado* dependem da matriz de posicionamento na rede de interessados em contribuir e participar na sua realização e exploração, enfrentando e colocando à partida padrões de excelência como desafio voluntarista que irá marcar o empenho no programa de acção exigente no rigor da gestão, do controlo e do aproveitamento dos resultados.

Este novo modelo de gestão também procura ir ao encontro das exigências que se colocam aos responsáveis locais e à sociedade civil no sentido de as cidades constituírem pólos de modernização e de racionalização das decisões e dos investimentos, assumindo o papel de motores de desenvolvimento.

A articulação entre peças e componentes deste modelo de gestão responde aos factores críticos na transição para novos paradigmas de desenvolvimento, nomeadamente:

- Estimula uma atitude de avaliação e controlo estratégico sistemáticos;
- Incentiva todos os agentes, públicos e privados, a cooperarem na formulação de estratégias integradas e a evoluírem em conjunto na concretização da visão definida;
- Obriga à existência de informação útil de suporte à decisão, criando hábitos de recolha de informação sistemática, não só de natureza estática, mas também indicadores dinâmicos, e que eles próprios constituam uma tensão que deve ser estabelecida à liderança e gestão das autarquias;
- Promove a construção de um perfil de excelência integrado onde seja possível reunir os perfis de todos os municípios, observando as suas diferenças, tornando-os comparáveis, e permitindo a verificação do nível de desempenho. Os indicadores-chave de gestão considerados devem dar suporte a decisões de financiamento de projectos municipais/multimunicipais.
- Estimula a transparência e a tomada de consciência da situação global da autarquia e das unidades territoriais que a integram;
- Facilita a identificação da trajectória para melhores desempenhos com vista ao desenvolvimento económico e social, e posicionamento estratégico, tendo em conta as suas potencialidades;
- Constitui uma das bases para cada autarquia definir o sistema territorial em que quer estar integrado;
- Incentiva a ligação a entidades especializadas na temática da administração territorial, nomeadamente Universidades, com o objetivo de garantir a adequação deste tipo de ferramentas às boas práticas da administração pública.

A alteração da estrutura das finanças públicas

As necessidades sociais não diminuem no presente contexto de mudança – pelo contrário, estarão em crescimento continuado, constituindo a sua satisfação um desafio incontornável para o Estado e autarquias.

Neste sentido, a oportunidade para a formulação de planos de actividade dos municípios que contemplem projectos de resposta às necessidades sociais estarão em continuado alargamento, mas sem que a política orçamental permita sustentar dotações que possam satisfazer ilimitadamente essas necessidades sociais através das regras tradicionais e comportamentos das instituições do Estado.

Neste contexto, será essencial que o município reforce a sua capacidade para conceber projectos que sejam financiáveis por três fontes principais:

- Uma parte pela via orçamental das políticas públicas, mas que enfrentam problemas de sustentação;
- Outra parte pela via dos pagamentos dos utilizadores ou beneficiários, que conflitua com o princípio da igualdade e do acesso gratuito aos serviços;
- Uma outra parte variável em função dos méritos do projecto, avaliado na perspectiva dos seus custos e benefícios e pela via de veículos financeiros específicos.
- E uma atitude de observação permanente e atenta a processos e fundos de ajuda pública ao desenvolvimento.

Para isso, devem os autarcas respeitar princípios fundamentais de racionalidade económica de rigor orçamental, respeitando o princípio-base de “equidade geracional”, isto é, não sobrecarregar as gerações futuras. Para haver racionalidade financeira, tem de haver primeiro racionalidade económica e esta muitas vezes só faz sentido com a escala fornecida por uma “geometria variável”. A cooperação intermunicipal assume-se, por isso, frequentemente, como um factor essencial para uma boa gestão.

Uma gestão continuada

O autarca recebe heranças que condicionam a sua margem de acção, podendo limitá-la ou potenciá-la, mas não o impedem de afirmar a sua presença e poder marcar o seu tempo, criando obras de referência que perdurem.

Quando um autarca toma posse pela primeira vez deve fazer um balanço da herança que recebe do seu antecessor, avaliando os compromissos que obrigam o município e que, para o bem ou para o mal, irão condicionar o seu mandato e a sua vontade de assumir a continuidade da linha programática instalada, ou protagonizar uma demarcação e uma ruptura estabelecendo novos objectivos, orientações e métodos de trabalho. A complexidade do cargo de Presidente da Câmara Municipal naturalmente que se acentua ao ponto de a lei reconhecer que corresponde a um verdadeiro órgão administrativo, onde sobressai a importância dos directores municipais.

O município, como todas as instituições, tem histórias e memórias que se enraízam no passado e no que dele se sabe e fantasia. A acção do autarca incide sobre o presente, mas é desejável que se perspetive em actuações e ideias com futuro, escritas nos ciclos dos mandatos eleitorais e na continuidade temporal da vida do município.

A duração do mandato autárquico faz do tempo um recurso que marca a consciência do que há de limitado e de efémero na oportunidade da governação em regime republicano e democrático. O autarca deve pensar na dimensão temporal dos projectos em que se envolve, considerando os prazos da sua realização, no contexto dos ciclos orçamentais.

Dentro do município, como acontece em qualquer instituição pública, há uma complexa e delicada composição e distribuição de poderes, competências e responsabilidades, que se fraccionam e organizam nas esferas política, administrativa e técnica.

A relação comunicacional, onde se processam e controlam as tarefas de cada uma, ora acontece em domínios de desempenho próprios, que formam plataformas paralelas, ora decorre numa estrutura hierarquizada.

Em qualquer dos casos, dentro de uma instituição saudável, há uma cultura que se enraíza em conhecimentos, competências e memórias que asseguram a passagem de testemunhos e de saberes, que no seu conjunto alicerçam uma relação de respeito mútuo indispensável para conduzir de forma harmoniosa e eficiente as tarefas cometidas à instituição e proporcionar o conforto e bem-estar dos funcionários.

Os elos de ligação entre a esfera política e administrativa fazem-se directamente através do contacto pessoal dos autarcas com os funcionários. Contudo, nos municípios de maior dimensão, essa tarefa deve ser também assumida pela

figura dos directores municipais enquanto cargo de confiança política que ajuda a assegurar o comando e a coordenação de departamentos e divisões de serviço.

As estruturas orgânicas dos municípios só ganham em ter estabilidade, independentemente da rotação dos mandatos políticos. Esta estabilidade depende de uma cultura onde a deontologia profissional, a lealdade e a confiança se afirmam como valores presentes.

Quando o autarca é eleito para assumir a liderança de um município tem consciência de que vai comandar uma instituição com história e com acervos de memórias onde irá enraizar o seu trabalho político. Compete-lhe, portanto, fazer uma avaliação crítica desse historial, julgar a situação presente, idealizar os desenvolvimentos, as transformações e as mudanças que preconiza para o futuro, mas deve ter também uma clara noção dos valores a salvaguardar, exercendo um magistério pautado pela sensatez e pela erudição.

As instituições têm as suas rotinas e os seus procedimentos instalados, e a sequência dos mandatos, a alternância política e a normal turbulência dos períodos eleitorais exige dos eleitos preparação para assumir o novo cargo, causando o mínimo de perturbação no normal funcionamento dos serviços, o que implica conhecer o trabalho neles realizado e as condições em que é prestado.

O conhecimento da legislação que enquadra a acção dos municípios, e a sua escrupulosa aplicação, não impede os autarcas de desenvolver, na sua missão política, um permanente discurso de avaliação crítica dos conteúdos dessa legislação. Quando os considerem insuficientes, errados ou injustos e desadequados, devem trazer a sua discussão para o debate político público aberto, mas também sempre informado e construtivo, fazendo chegar ao poder legislativo contributos estruturados que ajudem a alterar, reformular ou substituir essas leis.

Mais do que o exercício de uma liberdade de expressão, espera-se do autarca uma intervenção frontal e desassombrada sobre tudo o que considere negativo e impeditivo do bom desempenho das atribuições municipais, que gere injustiças sobre a população ou entaves ao desenvolvimento socioeconómico. O espectro da intervenção pública dos autarcas através do seu discurso não é de modo algum limitado ou constrangido pelo cargo que exerce, devendo quando muito enquadrar e difundir a sua mensagem considerando a sua especial representatividade e a atenção acrescida que em princípio lhe será devida.

As finanças municipais ocupam um lugar nevrálgico em toda a estrutura do município e compete aos autarcas fazer um acompanhamento em tempo real do deve e haver da contabilidade.

A gestão contabilística e financeira das autarquias

O controlo contabilístico das autarquias, em termos burocráticos e administrativos, obedece ao disposto no Decreto-Lei n.º 26/2002 de 14 de Fevereiro, onde se apresenta o novo “classificador económico das receitas e despesas das autarquias locais” e cuja consulta se recomenda.

Este classificador distribui as receitas por dezassete capítulos, os quais, por sua vez, se desdobram em grupos, e estes em artigos, subartigos e rubricas.

As despesas desdobram-se por dezassete agrupamentos, os quais, por sua vez, se desagregam sucessivamente por subagrupamentos, rubricas, alíneas e subalíneas.

CAPÍTULOS DE RECEITAS	AGRUPAMENTOS DE DESPESAS
01. Impostos directos;	01. Despesa com pessoal
02. Impostos indirectos;	02. Aquisição de bens e serviços
03. Aplica-se apenas à administração central;	03. Juros e outros encargos
04. Taxas, multas e outras penalidades;	04. Transferências correntes
05. Rendimentos de propriedade;	05. Subsídios;
06. Transferências correntes;	06. Outras despesas correntes;
07. Venda de bens e serviços correntes	07. Aquisição de bens de capital;
08. Outras receitas correntes;	08. Transferências de capital;
09. Vendas de bens de investimento;	09. Activos financeiros;
10. Transferências de capital;	10. Passivos financeiros;
11. Activos financeiros;	11. Outras despesas de capital;
12. Passivos financeiros;	12. Aplica-se apenas à administração central;
13. Outras receitas de capital;	13. Aplica-se apenas à administração central;
14. Aplica-se apenas à administração central;	14. Aplica-se apenas à administração central;
15. Reposições não abatidas nos pagamentos;	15. Aplica-se apenas à administração central;
16. Saldo da gerência anterior	16. Aplica-se apenas à administração central;
17. Operações extra-orçamentais.	17. Operações extra-orçamentais.

Quadro 3 — Receitas e despesas das autarquias locais. Fonte: Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL, Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de Fevereiro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 162/99, de 14 de Setembro).

Os autarcas devem acompanhar permanentemente a evolução das contas da autarquia, desde a formulação do plano de actividades e do respectivo orçamento, a toda a sua evolução ao longo do ano económico, apoiados por um trabalho de observação com produção regular de relatórios.

O processo inicia-se com a elaboração da estimativa da receita, de acordo com as regras oficialmente definidas. Feita esta estimativa parte-se para o lado da despesa com o pessoal e com a dívida, a que acrescem as despesas de funcionamento essenciais. Considera-se seguidamente as despesas relativas a compromissos já assumidos para esse ano. Com esta informação procede-se à avaliação do equilíbrio orçamental, comparando a estimativa das receitas com a previsão das despesas.

À luz do princípio do equilíbrio orçamental, as receitas correntes devem cobrir as despesas correntes. Caso tal não aconteça, o executivo é chamado a intervir, no sentido de encontrar as melhores medidas a tomar, de modo a se alcançar uma solução de equilíbrio.

A partir de 2012, o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) passou a promover uma cultura de gestão, no sentido de desmotivar e impedir práticas de empolamento orçamental, geralmente devidas a receitas provisionais pouco prováveis, correspondentes à sobreavaliação de activos alienáveis.

A gestão contabilística das autarquias caracteriza-se pela incerteza das receitas e pela pouca flexibilidade e tendência de agravamento das despesas. Enquanto a receita prevista envolve sempre um elevado risco de ser prevista em excesso, a despesa está associada a um agregado de encargos que normalmente se realizam.

Recomenda-se um especial cuidado com as despesas que vão ser suportadas por empréstimos, os quais, só podem ser considerados como receita orçamental depois de efectivamente contratualizados. Antes desta contratualização tem que haver uma dotação referente aos encargos associados à amortização e aos juros do empréstimo.

As autarquias endividadas devem avaliar a margem de que dispõem para fazer um plano equilibrado para a amortização da dívida, considerando o factor tempo, os custos e os compromissos financeiros, de modo a evitar situações de constrangimentos orçamentais que ameacem rupturas na prestação de serviços básicos. Em qualquer caso, é imperativo o abandono das políticas que falharam e a correcção dos erros e de encargos insustentáveis, procurando novas soluções de gestão eficientes através de parcerias, partilhando riscos e estimulando o papel do município como construtor e dinamizador de mercado.

A disciplina orçamental e a limitação dos recursos financeiros obrigam a um permanente repensar das estratégias municipais no sentido de aumentar a eficiência da sua gestão.

Neste contexto, impende sobre o autarca a responsabilidade de definir um rumo, o que requer preparação política, técnica e o domínio de uma linguagem interdisciplinar.

É neste intuito que se identificam as principais questões ou temas que dominam a gestão financeira municipal, cuja compreensão servirá igualmente à correcta aplicação da Lei:

1. **Concretização dos princípios e regras orçamentais.** Nesta sede, sublinham-se os princípios da publicidade e da equidade intergeracional, acrescentando deste modo ao elenco dos princípios orçamentais ditos “clássicos” anualidade, unidade, universalidade, especificação, não consignação, não compensação e equilíbrio. De igual modo, salientam-se os princípios da estabilidade orçamental, da solidariedade recíproca e da transparência orçamental já exigidos pela Lei de Enquadramento Orçamental (LEO), obrigando-se, assim, a que todos os subsectores do sector público administrativo, através dos seus organismos, contribuam proporcionalmente para a realização do princípio da estabilidade orçamental, de modo a evitar situações de desigualdade. Do mesmo modo, a sedimentação da exigência de uma equidade intergeracional representa indubitavelmente uma relevante inovação, sendo de facto a primeira vez que tal princípio é expressamente afirmado no plano do orçamento das autarquias locais.
2. **Estrutura do Regime Financeiro Municipal, designadamente no que respeita ao regime de Transferências Intergovernamentais (a repartição de recursos públicos entre o Estado e as Autarquias Locais):** No âmbito do federalismo orçamental³³ fundamenta-se o regime financeiro municipal, através do qual se consagram as parcelas de participação dos municípios nos recursos públicos do Estado. Pela actual lei, estabelece-se *i*) uma subvenção geral determinada a partir do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) cujo valor é igual a 25,3% da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, IRC e do IVA; *ii*) uma subvenção específica determinada a partir do Fundo Social Municipal (FSM) cujo valor corresponde às despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios; e

³³ Este conceito, em inglês “Fiscal federalism”, foi apresentado por Oates (1999) e consiste em identificar as tarefas e os instrumentos que operam melhor ao nível central, distinguindo-os daqueles que devem ser objecto de transferências descentralizadoras.

por fim, *iii*) uma participação variável de 5% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial, calculada sobre a respetiva coleta líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS.

3. **Regras de limitação à autonomia creditícia municipal**, no âmbito dos condicionalismos subjacentes à actuação financeira autárquica, de entre as quais o controlo financeiro levado a cabo pelos competentes órgãos administrativos, como seja a Inspeção-Geral de Finanças, ou por órgãos judiciais, como é o caso do Tribunal de Contas. Os poderes de sindicância ou fiscalização atribuídos visam assegurar a racionalidade da gestão pública através de uma eficiente afectação de recursos, mediante o controlo da despesa pública, como também proteger as posições jurídicas individuais dos cidadãos/contribuintes. No que toca aos constrangimentos económicos existentes, recordam-se as limitações decorrentes das obrigações impostas aos Estados-Membros da União Europeia pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), manifestando-se legitimadas, à luz constitucional, a proibição de endividamento em excesso em relação às autarquias, donde se extrai uma clara restrição à sua autonomia creditícia. A atual Lei das Finanças Locais mantém, na esfera dos municípios, a possibilidade de contração de empréstimos e utilização de aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como a emissão de obrigações, e a celebração de contratos de locação financeira, nos termos da lei.
4. **Regras de disciplina orçamental nos termos da Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)**³⁴. Como principal e central imposição, a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA) vem exigir que os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade não possam assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis. Por conseguinte, e perante uma situação de incumprimento, os titulares de cargos políticos, dirigentes, gestores ou responsáveis pela contabilidade incorrem em responsabilidade civil, criminal, disciplinar e financeira, sancionatória e ou reintegratória, nos termos da lei em vigor³⁵.
5. **Compreensão da estrutura adequada dos modelos tributários locais**³⁶, tendo em conta a evolução do respectivo quadro legislativo. Neste sentido,

³⁴ Bem como da Lei n.º 8/2012, de 21 de Fevereiro, a qual aprova a Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso (LCPA).

³⁵ Sobre o assunto, Ana Rita Chacim e Guilherme d'Oliveira Martins – «A Lei dos Compromissos» no âmbito da boa gestão financeira e orçamental: o caso especial da autonomia financeira local», *Revista de Finanças Públicas e Direito Fiscal*, n.º 1 ano V, 2012, Almedina.

³⁶ Sobre este assunto, Lobo, Carlos Baptista, (2006) em «Reflexões sobre a (necessária) Equivalência Económica das Taxas», *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco - Volume I*, Coimbra Editora.

o autarca deverá promover a revisão das taxas municipais em vigor, bem como o levantamento de oportunidades para fixação de novas taxas, tendo em vista a correcção de ineficiências de mercado e a necessidade de aumento das receitas locais. De igual modo, deverá considerar-se a entrada em vigor de novos regimes jurídicos, como por exemplo o *Licenciamento Zero* que veio instituir um regime simplificado de acesso administrativo ao exercício de diversas actividades económicas, tendo como principal objectivo a redução de encargos administrativos que incidem sobre os cidadãos e as empresas. Relativamente a estas últimas, tendo em atenção o peso que os custos de contexto representam no normal funcionamento dos mercados, em especial, nos locais. Para esse efeito, impõem-se dois tipos de medidas: 1) eliminação de licenças, autorizações, validações, autenticações, certificações, actos emitidos na sequência de comunicações prévias com prazo, registos e outros actos permissivos num conjunto de actividades económicas; 2) desmaterialização de procedimentos administrativos e modernização da forma de relacionamento do Estado na sua vertente administrativa com os cidadãos e as empresas.

6. **Metodologias autárquicas, através das quais se permita o aumento da eficiência da gestão fiscal em sede de IVA**, mediante a análise das metodologias de dedução do IVA, bem como dos termos contratuais em sede de contratos programa e de gestão; políticas de subsídios e subvenções tendo em consideração o enquadramento legal e fiscal inerente e as novas orientações jurisprudenciais.
7. **Regras de definição das tarifas de água, saneamento básico e resíduos sólidos**, tendo em conta a análise do custo associada à prestação destes serviços.
8. **Mecanismos excepcionais de recuperação de dívida**. A promoção da sustentabilidade local, mesmo nos casos de municípios com endividamento excessivo, tem justificado, ao longo dos vários regimes jurídicos relativos às finanças locais, a preocupação, por parte do legislador, na previsão de mecanismos e procedimentos excepcionais de endividamento que viabilizem o desenvolvimento de operações financeiras (em especial, referimo-nos a investimento público), atento o reconhecido interesse municipal inerente aos mesmos. O quadro legal deve estabelecer, em concreto, os contratos de saneamento e do reequilíbrio financeiro municipal, consoante o tipo de desequilíbrio financeiro (conjuntural ou estrutural). Estes instrumentos de saneamento da dívida têm o intuito de recuperação financeira.

Indicadores de gestão e eficiência

A reforma da administração pública – a saber, reforma de procedimentos – exige o avanço para outro quadro de atitudes e comportamentos face à necessidade de melhorar os níveis de eficiência e eficácia na gestão autárquica, garantindo, a um tempo, fazer mais e melhor, rentabilizando recursos para melhor satisfação na obtenção de resultados.

O *agir concreto*, isto é, persistir na objectivação das acções, monitorização dos desempenhos e avaliação de resultados ajuda o Município a crescer em comportamentos de gestão capazes de assegurar credibilidade acrescida na relação com o universo de interlocutores, incluindo financiadores possíveis ou parceiros de iniciativas.

As autarquias dependem, em larga medida, da qualidade das lideranças e estas surpreendem quando se apoiam em instrumentos de gestão ponderáveis segundo critérios que, em si, são já estímulo e desafio à mudança no modo de fazer da administração pública.

É importante um conhecimento detalhado sobre os serviços de interesse público ou, de algum modo, relevantes para a qualidade de vida das populações locais, distinguindo os que são prestados pelo município, os que são assegurados pela administração central, os que são fornecidos por Instituições Particulares de Solidariedade Social e outras instituições privadas, merecendo todas elas um juízo de mérito e de grau de relacionamento e envolvimento autárquico.

Questões a merecer atenção em sede de avaliação:

- Grau de satisfação dos utentes dos serviços públicos urbanos;
- Tempo de espera de um munícipe para ser atendido;
- Avaliação casuística de processos observando o tipo de assunto, a forma como foi conduzido, os critérios subjacentes à sua apreciação, os resultados do despacho final, indo ao encontro da melhor solução numa perspectiva construtiva e proactiva;
- Grau de satisfação e apreço do cidadão pela qualidade de vida que o concelho lhe proporciona;
- Avaliação de factores como a imagem urbana, o ordenamento agrário e florestal, a qualidade da água que corre nos rios e ribeiras do concelho;
- Inventário dos focos e riscos de poluição e seu controlo;

- Consciência dos limites, das possibilidades e das oportunidades que se apresentam em cada momento da gestão autárquica;
- Redução da informação e do procedimento burocrático aos estritamente necessário;
- Informação aos munícipes pela via mais directa, mais económica e mais célere;
- Fomento de diversidade empresarial e o elevado aproveitamento e produtividade dos sectores primário (agricultura, floresta e pescas), secundário (indústria) e terciário (serviços);
- Cooperação activa entre o município e o tecido empresarial;
- Optimização das redes de infra-estruturas urbanas e prestar os seus serviços ao mais baixo custo para as famílias e empresas;
- Fomento do ordenamento territorial e urbano que proporcione conforto e proximidade casa-emprego e casa-escola;
- Promoção do bem-estar e as boas relações de vizinhança, respeitando o direito ao descanso, dando especial atenção ao controlo do ruído;
- Apoio à infância e a pessoas idosas e doentes sem apoio familiar;
- Serviços municipais diligentes, amigos, eficientes e motivados;
- Manutenção dos valores culturais, as festividades tradicionais e outros acontecimentos que fazem parte da identidade da autarquia;
- Garantia de segurança e de privacidade e fomento da solidariedade e interajuda no seio da comunidade, através de instituições com expressão ao nível do bairro ou da aldeia enquanto unidades de vizinhança;
- Garantia de serviços de inspecção sobre a segurança alimentar em articulação com os serviços competentes da administração central;
- Fomento do comércio local com feiras e mercados onde os agricultores, artesãos e pequenas empresas da região possam colocar os seus produtos;
- Criação de condições para a prática desportiva;
- Estímulo da expressão cultural, nomeadamente das artes;
- Promoção de eventos com mérito e impacto reconhecidos ao nível nacional e internacional;
- Autenticidade, significado e valor dos eventos culturais;

- Fomento de formação intelectual e a elevação da capacidade de comunicação, de argumentação no respeito pela razão, pela verdade e pela dignidade dos interlocutores;
- Aposta na qualidade dos textos, em bom português, sob o ponto de vista gramatical e ortográfico, com critérios sobre a pertinência dos temas, dos conteúdos que compete à autarquia tratar no âmbito do seu dever de informar os munícipes sobre as ideias programáticas e as acções que se propõe realizar e democraticamente dar espaço à reflexão crítica;
- Qualidade e acessibilidade da rede de serviços de saúde e de educação.

A importância de métricas de avaliação permanente na gestão e modo de agir dos serviços municipais, da gestão urbana e territorial, da eficiência na alocação dos recursos, da maturidade na cooperação e integração em redes, dos investimentos verificados na promoção da reflexão, prospectiva e planeamento, da atenção dedicada à formação do capital humano, a gestão da eficiência energética, o grau e qualidade na gestão dos activos existentes, sugerem o avanço para a formulação de indicadores e a disseminação da sua aplicação persistente:

O indicador de eficiência institucional (IEI)

O desenvolvimento do país depende de um ambiente institucional favorável à iniciativa e investimento, contrariando a *perda de oportunidades*, nomeadamente fomentado a transparência e a celeridade nos prazos de decisão nas práticas da administração (central e local) para corresponder às exigências de uma economia e sociedade competitivas.

Nesse sentido, há que atender à tensão de cumprimento, devendo o município considerar o *Indicador de Eficiência Institucional* (IEI) onde, por exemplo, seriam avaliados: a qualidade do atendimento, o tempo e a substância da resposta, o grau de satisfação do munícipe.

O indicador de eficiência de cooperação (IEC)

A cooperação construtiva, a partilha de projectos, a divisão do trabalho, a interajuda, a configuração de parcerias são desafios que marcam o carácter humanista da sociedade contemporânea. Nesse sentido, o ambiente favorável à inovação procedimental, à racionalização de processos, e à construção de um tecido económico e social produtivo e solidário (atractivo e de persistência) são desafios autárquicos e convém utilizar um *indicador de eficiência de cooperação* (IEC) *verificando* os progressos alcançados neste domínio.

O indicador de racionalização estratégica (IRE)

A autarquia, ao estabelecer o *indicador de racionalização estratégica* (IRE), avalia em que medida progride na criação de condições favoráveis ao desenvolvimento (a reflectir, de seguida, em programas estratégicos sectoriais). A adopção de comportamentos abertos a receber e analisar propostas de realizações comprometidas com o desenvolvimento em sectores estratégicos é uma medida inteligente e útil.

O acesso a financiamento (escasso e competitivo) é frequentemente premiado quando o actor município sugere (e demonstra) uma continuada preocupação pela observação, reflexão e atitude estratégicas face a outros, mantendo uma actividade criativa e substantivamente valorizada ao nível intelectual.

Do indicador do investimento em planeamento (IIP)

A qualificação do território constitui uma das matérias a que se atribui cada vez maior importância, requerendo a qualificação do espaço urbano e rústico, a sua promoção, elaboração e tradução dos investimentos em instrumentos de gestão territorial designados por Planos de Pormenor (*os que são da escala da execução*), sejam dirigidos ao meio urbano ou ao meio rústico.

O designado *indicador de investimento em planeamento* (IIP) reflecte o grau de importância que a autarquia dedica a este domínio.

Do indicador de participação em redes (IPR)

A métrica da avaliação da participação em redes é tratada pelo *indicador de participação em redes* (IPR), onde a autarquia se obriga a uma gestão aberta cultivando contactos selectivos e enriquecedores, evitando a passividade e o isolamento que são sempre empobrecedores. A construção e a participação em *redes de âmbito intermunicipal, regional, nacional, europeu ou global* reflectem um empenhamento continuado no estabelecimento de relações comunicacionais, procurando novos conhecimentos e oportunidades para as actividades económicas e culturais.

Do indicador de formação profissional (IFP)

O *indicador de formação profissional* deve reflectir a importância que a autarquia atribui à qualificação técnica e profissional dos seus funcionários, considerando também as suas atitudes, comportamentos e valores. Importará, ainda, que no âmbito deste indicador seja reflectida a *existência* dos domínios da *formação ética, filosófica, da história do pensamento e das instituições*. A educação ao longo de toda a vida – *dos recursos humanos e das instituições* – é um *requisito decisivo* na abordagem ao confronto com as necessidades de desenvolvimento.

Do indicador da gestão dos activos (IGA)

O estabelecimento de um *indicador de gestão de activos* (IGA) que reflecta a presença deste tipo de recursos na gestão e liderança da autarquia é da maior importância e, diríamos, de suporte fundamental à decisão de inserção nos mercados (público e privado) de importantes activos que traduzem, hoje, um universo patológico (*por não se usar*) de invisibilidades financeiras (leia-se oportunidades financeiras). A disponibilização do território para a sua função social deve ser convocada neste indicador.

A autarquia eventualmente disporá de recursos em activos imobiliários e fundiários (*terrenos e edifícios*), cuja disponibilidade para a produção de receitas (directas e indirectas) relacionadas com a reconversão de usos, a reabilitação urbana e territorial, é decisiva na configuração e racionalização estratégica da gestão.

Do indicador de eficiência energética (IEE)

Questão económica séria é o *modelo de consumo energético* que se observa e promove. Nesta matéria, o modelo de consumo energético exige o estabelecimento de um indicador, o *indicador de eficiência energética* (IEE) que reflecta o modo como a autarquia vem correspondendo à necessidade de reduzir consumos (maior eficiência energética) e alterar formas e modos de transporte e de iluminação pública, por exemplo.

As dependências energéticas devem ser equacionadas no contexto do monopólio natural que as caracterizam e que dá sustento à *captura de rendas e de subsídios* de forma problemática.

O estabelecimento de um indicador métrico de verificação do progresso em eficiência energética constitui uma tarefa maior no quadro da competitividade financeira e na aproximação progressiva da autarquia a comportamentos adequados à emergência dos problemas derivados de modelos de consumo de energia insustentáveis.

O recurso aos indicadores que, para além dos aqui referidos, podem ser outros que cada autarquia considere relevantes, visa dar enquadramento a uma *gestão municipal informada*, conduzida e atenta ao confronto com a necessidade de um controlo integrado do sistema autárquico em tempo real, considerando que *os recursos são finitos e deles depende a capacidade de produção e prestação de serviços à comunidade*. Ao autarca compete pôr em prática uma política que assegure a construção de um futuro com *sustentabilidade económica, com estabilidade institucional e coesão social*.

7. Recursos humanos

É necessário alterar a orgânica do aparelho da Câmara Municipal de modo a que os autarcas possam exercer plenamente a sua actividade política sem serem funcionalizados pelo peso da burocracia dos serviços. A vertente política deve ter um espaço de acção e de independência relativamente aos procedimentos estritamente burocrático-administrativos, sob pena de se criar um constrangimento à acção política do autarca que fica refém de uma desgastante rotina de despachos. Não tem sentido o autarca despachar sobre matéria que decorre da simples verificação do cumprimento de leis, normas ou regulamentos, tarefa que pode perfeitamente ser cometida a uma chefia administrativa.

A quantidade de tarefas e serviços cometidos à autarquia ultrapassa as centenas, envolvendo a gestão de muitos milhões de euros, o que implica pesadas responsabilidades administrativas, que não se compaginam com a actividade política do Presidente da Câmara e dos vereadores. Daí a necessidade de reconsiderar o cargo e o perfil do Director Administrativo, sem diminuir ou fragilizar de algum modo a autoridade política, pelo contrário, o perfil deste cargo deve reforçar e alargar a margem de acção do poder político.

O autarca trabalha em equipa, está no topo de uma hierarquia de competências e de responsabilidades, devendo compreender que a eficiência do grupo depende do ânimo, da motivação e do bem-estar de cada um dentro do grupo. Todas as tarefas são necessárias, mas é fundamental reconhecer as diferenças e os termos de exigência, de esforço, de estudo, de experiência e de capacidade de cada profissional. A qualidade do trabalho do município depende do bom relacionamento e da qualidade dos meios materiais, da organização, da competência dos meios humanos, da formação profissional e dos princípios de honestidade e seriedade postos na acção, do rigor, da confiança, do respeito e do reconhecimento. A harmonia e a paz social cultivam-se e defendem-se dentro das instituições, onde todos se devem preocupar com o bem-estar de cada um.

A política e a gestão dos recursos humanos devem empenhar-se em criar um bom ambiente de trabalho, na perspectiva de desenvolver o potencial profissional dos funcionários da autarquia e dos serviços como um todo, tendo a preocupação de tornar compatíveis os objectivos pessoais e organizacionais, adequando e valorizando a ocupação e a prestação do trabalhador e favorecendo a eficiência do trabalho de equipa.

O Departamento de Recursos Humanos tem uma actuação específica no interior da organização, que vai muito além dos procedimentos burocráticos de gestão administrativa (controlo de assiduidade, processamento de vencimentos e abonos, recrutamento e admissões, progressões, mobilidades e licenças) e, por outro lado, controla o cumprimento de normas legais estabelecidas, incidindo prioritariamente em áreas mais vastas e complexas da gestão de pessoal e de acção social, promovendo a formação profissional, a motivação e o ajustamento funcional, analisando os sistemas sociotécnicos de produtividade e a avaliação do desempenho.

A autarquia relaciona-se com os seus trabalhadores, não só no plano estritamente laboral, mas é também sensível e disponível para atender e apoiar eventuais problemas pessoais, como sejam os de saúde e apoio à família, disponibilizando infantários para os seus filhos e outros serviços socialmente recomendáveis e que ajudam a criar um bom ambiente de trabalho.

A avaliação dos serviços dos dirigentes e trabalhadores obedece a normas do “Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho da Administração Pública”, que actualmente tem sido objecto de críticas por excesso de peso burocrático, complexidade, fonte de injustiça e falta de sensibilidade humana. É considerada também negativa a obrigação de cumprir cotas nos graus de avaliação a atribuir, o que obriga a excluir méritos de facto.

8. Planeamento do território e urbanismo

O êxito do autarca depende, em boa medida, da competência do seu urbanista e da confiança que merece enquanto profissional que assume a responsabilidade de coordenar a equipa municipal de especialistas que prepara em permanência os planos territoriais às suas diferentes escalas, para os diversos horizontes temporais, e que acompanha a sua gestão.

A prática do planeamento urbanístico incide sobre necessidades, carências e outros problemas que afectam o quotidiano das populações e desenvolve-se em trabalho de equipa interdisciplinar sob a coordenação do urbanista. As ideias urbanísticas, na sua essência, requerem fundamentação conceptual e são traduzidas em estudos de composição e desenho sobre o território a que se aplicam. O trabalho do urbanista está deontologicamente comprometido com valores éticos e com a procura de harmonia social, empenhando-se na resolução de conflitos e no apoio à câmara municipal na mediação activa, coordenando a programação das acções, a mobilização dos recursos e a organização das parcerias consequentes.

Trata-se, portanto, de um trabalho profissional com continuidade, que se assume como um processo de racionalização criativa e organizacional, sem prejuízo da actividade do urbanista como consultor ocasional, convidado para participar em debates pontuais durante a elaboração de um plano ou para dar pareceres sobre propostas de planos.

A ausência do urbanista ou a sua perda de protagonismo no sistema de planeamento e gestão coloca o autarca em risco. A relação directa com os promotores e projectistas, sem a visão de conjunto dada pelo enquadramento e suporte no planeamento e em planos, fatalmente, irá enfraquecer o poder político na sua capacidade de avaliação, argumentação e decisão. Resultará daí uma elevada probabilidade de ocorrerem fenómenos de desordenamento territorial.

Todos os planos e estudos e, por maioria de razão, os pareceres devem ser obrigatoriamente assinados pelo urbanista enquanto coordenador e autor, ainda que o plano oficial aprovado seja da competência do poder político nos termos da lei, eventualmente nem sempre seguindo o Plano Proposto pelo Urbanista. Há, assim, que separar e distinguir os dois documentos com as suas diferenças sem que daí advenha qualquer melindre ou conflito. Ficarão apenas esclarecidas e identificadas as ideias e propostas do urbanista enquanto coordenador do plano e aquelas que constam do conteúdo oficial do mesmo e que correspondem às deliberações políticas de quem de direito.

O urbanista-coordenador tem, assim, uma responsabilidade profissional personalizada, um rosto, e deveres deontológicos de lealdade e de confiança para com o autarca e a instituição para a qual trabalha, ciente de que está a participar na prestação de um serviço público, respondendo também perante a população representada. É, portanto, um lugar de grande responsabilidade que deve ser exercida e assumida pessoalmente.

Não é fácil ao autarca distinguir o que é um bom e um mau urbanista sem ter como referência as suas ideias formalmente expressas em peças escritas, desenhadas e o resultado material das suas obras. Por isso, deve ser prudente e crítico, precavendo-se para não ser iludido por modas ou pelo *marketing*. Recomenda-se o recurso a bons aconselhamentos, a recolha de pareceres técnicos diversificados e a disponibilidade para ouvir opiniões, interesses, saberes, estudar e compreender as argumentações, os motivos e as razões que estão na sua origem. Não deve, no entanto, o autarca cair na tentação de se assumir como urbanista e querer transpor as suas criatividades, que correm o risco de ser ingénuas, para o conteúdo conceptual dos planos. Convém aqui não confundir e separar o poder de decisão política da competência técnica e artística.

Em matéria de urbanismo e arquitectura faz parte da condição humana ter ideias sobre o que se deve fazer, em particular sobre a casa que gostávamos de construir ou o jardim que gostávamos de ter. Não é fácil apercebermo-nos da ingenuidade e do risco desse comportamento quase instintivo. A tentação de ter ideias urbanísticas e arquitectónicas é particularmente arriscada nos autarcas e em todas as pessoas que têm poder de encomendar e decidir sobre planos urbanísticos e projectos de arquitectura. A melhor forma de defesa contra este pecado original passa por adquirir uma cultura neste domínio que permita reconhecer e compreender o que há de singular e de sublime nas obras de mérito absoluto e ter a sensibilidade para identificar e apreciar o belo.

Fundamentar uma decisão e avaliar o seu grau de incerteza implica ter ao dispor cenários contrastados e soluções alternativas trabalhadas com critérios múltiplos que permitam ponderar os custos e os benefícios da escolha e o seu mérito numa perspectiva social de longo prazo.

O êxito da administração do território depende da base do ordenamento, considerando aí o conhecimento da realidade territorial e a capacidade de desenvolver cenários de desenvolvimento de salvaguarda e de valorização. Não é fácil elaborar planos com qualidade nem elaborar as leis que lhes proporcionem o correcto enquadramento. Também por isso o planeamento é um sector com vicissitudes, tolerado e às vezes mal compreendido na estrutura dos serviços da administração pública e pelos agentes económicos. De facto, os planos, quando mal elaborados, podem ser uma causa de atraso, perdas e malformações urbanísticas. Mas ainda não há outro caminho para chegar a um correcto ordenamento do território, bom aproveitamento dos recursos e qualificação estética das cidades, sem um planeamento com princípios e com mérito.

Geralmente associa-se planeamento a constrangimento, burocracia pesada, proibição e perda de oportunidades e de graus de liberdade, e também a uma concentração do poder em equipas técnico-administrativas com exagerada e deslocada dominância da vertente jurídica. Infelizmente, salvo raras excepções, o sistema de planeamento vigente não desmente esta visão negativa. Há portanto que rever conceitos, alterar políticas e métodos, para que o planeamento seja um exercício de inteligência e de criatividade, aberto ao conhecimento e sensível às circunstâncias do presente.

Os serviços municipais de planeamento urbanístico devem prestar um apoio permanente aos autarcas, em informação, análise, exploração de cenários e apresentação de ideias. Os planos, em vez de limitar a margem de decisão e

acção devem, pelo contrário, abrir espaços de criação e de relacionamento, aprofundar os conteúdos comunicacionais entre as entidades presentes no sistema socioterritorial e ajudá-las a encontrar as soluções mais adequadas a uma boa vivência do espaço.

Compete aos municípios, como principais actores da autonomia administrativa local, fazer valer nas decisões de planeamento os interesses das populações residentes em matérias que são tratadas conjuntamente entre os municípios e o Governo.

Há na opinião pública a ideia cultivada de que os erros urbanísticos e a desqualificação da paisagem que ocorreram nas últimas décadas são culpa dos municípios. Este juízo é difundido de uma forma recorrente na comunicação social. Em boa verdade, as autarquias têm sido impedidas de desempenhar as suas funções no ordenamento urbanístico, por terem perdido o controlo sobre a expansão urbana e a decisão sobre as urbanizações particulares com a lei de 1965³⁷. A aprovação das urbanizações até à entrada em vigor dos PDM dependia de um “parecer técnico vinculativo” da ex-Direcção-Geral de Planeamento Urbanístico e, depois, das comissões de coordenação e desenvolvimento regional que decidiram, de facto, a forma como se desenrolou o desordenamento territorial. Quanto aos PDM, as alterações do uso do solo, em particular das áreas urbanizáveis, assim como os parâmetros destas, têm dependido da vontade quase subjectiva dos funcionários de serviço da administração central através dos seus pareceres técnicos que, na prática, se impõem como “vinculativos”. O procedimento das “conferências de serviço” alterou ligeiramente esta situação, mas está longe de ter resolvido o problema. Se juntarmos aqui a irracionalidade dos conceitos e a arbitrariedade da demarcação dos regimes das reservas agrícola e ecológica, que se sobrepõem *ab initio* a qualquer critério de arrumação e classificação do solo e de localização de actividades, vemos quão limitado ou mesmo anulado é o espaço de intervenção dos municípios em matéria de ordenamento territorial e configuração urbanística. A constatação desta situação pela observação dos factos *in situ* e dos procedimentos adoptados que falharam são a primeira condição para se configurarem alternativas conducentes às adequadas reformas.

O preconceito de que a administração central tem uma clarividência, um saber e uma ilustração superiores à dos serviços das câmaras municipais desrespeita

37 Decreto-Lei n.º 46 673, de 29 de Novembro de 1965 (*Regime Jurídico dos Loteamentos Urbanos*).

e fere a autonomia municipal e não corresponde à realidade existente, traduzida no crescimento sustentado e continuado de qualificação dos quadros e lideranças municipais. Não há nenhuma razão para considerar que os funcionários que estão na administração local são menos habilitados ou competentes que os da administração central.

O ordenamento do território e o urbanismo são matérias, políticas, que interessam à opinião pública, convocando a cidadania crítica, constituindo justamente uma questão fundamental na missão e desafio do autarca.

Perguntar-se-á se a Lei de Bases e o Sistema de Gestão Territorial³⁸, com o complexo universo de procedimentos entre entidades públicas e privadas (de qualquer tipo), se justificam tal como existem face à urgência de eficiente relação entre a política de ordenamento do território e a economia (ou economias), ou se, pelo contrário, urge alterar paradigmas e procedimentos visando construir um sólido e ágil ambiente institucional, eficiente no tratamento do território *in situ* e a uma correcta condução dos usos do solo, das arquitecturas e das redes, favorável ao investimento, factor decisivo de crescimento e desenvolvimento económico e social.

O autarca vive e actua em proximidade com as necessidades das populações, particularmente no que diz respeito a serviços e equipamentos que dependem da Câmara Municipal ou da Junta de Freguesia e também da intenção de investimento – *das mais diversas origens, tipos e dimensões* – e, em perda de oportunidade económica, perda frequente, confronta-se com o desgosto de verificar que, no mundo sofisticado e de sólidas instituições, as *oportunidades concretizam-se* garantindo progresso económico e social, afirmando empregabilidade múltipla, correspondendo às expectativas da sociedade e sustentabilidade das redes de acção social.

A política pública sobre o território deve progredir no sentido da *clarificação e simplificação de procedimentos* de forma a assegurar que a obsessão pela norma administrativista se veja substituída pelo *programa e projecto concretizados*, visando a actuação física (concreta) sobre o território, configurando especificidades atentas ao ordenamento, *promovendo* a produção agrícola e florestal, os ambientes turísticos e residenciais, os espaços destinados à logística ou indústria, as redes de suporte social, os espaços de fruição paisagística desenhados e projectados com saber, erudição, competência e arte.

O ordenamento do território significa a clarificação, *com desenho e investi-*

³⁸ Sistema de Gestão Territorial constituído por um conjunto de instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional, regional e municipal.

mento, dos espaços territoriais a dedicar às distintas actividades, garantindo os suportes infra-estruturais específicos de cada ordem económica, não se confundindo – o ordenamento do território – com maior ou menor densidade de normas e regras burocráticas.

O Sistema de Gestão Territorial instituído pela actual Lei de Bases tem que evoluir, considerando os imperativos:

- da eficiência institucional, da clareza de regras e procedimentos exigida por iniciativas de investimento, da competitividade dos mercados, do aumento da produtividade empresarial, da agilidade na decisão;
- da emergência de um documento único, o plano director municipal, onde convirjam, *contratualizadas*, as políticas sectoriais com origem na administração pública e reflectindo as opções de ordenamento municipal;
- de um único quadro normativo, eliminando abstracções difusas, fraudes científicas, palcos de suporte de interesses corporativos falhos de legitimidade e de escrutínio democrático;
- de garantia jurídica e de clareza nos actos requeridos pelos mercados e pelas iniciativas.

Do mesmo modo, o urbanismo tem de recuperar a sua razão de ser que é *programar, projectar e executar ambientes urbanos agradáveis a custos razoáveis, funcionais e tão empenhado na conservação de peças e con-juntos com valor histórico como aberto à inovação*. As regiões e os lugares têm singularidades e diferenças geomorfológicas, socioculturais, onde se in-cluem arquitecturas e paisagens que não devem ser ignoradas pela prática do planeamento. Por isso não se podem generalizar enquadramentos normativos que conflituam com a originalidade e identidade dos patrimónios culturais e seculares que fazem parte da história das comunidades locais e dos seus territórios.

O urbanismo – *a intervenção erudita na aldeia, vila ou cidade* – deve, com urgência, regressar à competência do desenho e da inteligência projectual.

A *homogeneização* imposta e promovida pela tutela obsessiva e fixada na norma e no regulamento tem promovido a contínua degradação de espaços urbanos e rurais, fere o complexo universo português configurado por *activos territoriais estratégicos* de amplitude e diversidade excepcional e inibe a desejável diferenciação competitiva. A obstinação da burocracia convive passivamente com o abandono e a degradação do património imobiliário.

O governo local, o autarca, deve promover o respeito firme pelas boas práticas do urbanismo, convocando o plano como exercício de imaginação

criativa aplicada para ser continuada em projecto, em desenho, em investimento financeiro e em obra, marcante de singularidades territoriais e culturais. O futuro não se ganha em homogeneização empobrecedora mas em sublinhados da poética diferenciada e atractiva. O futuro não se promove persistindo na elaboração de instrumentos de gestão territorial de natureza abstracta, alheios ao projecto, à contratualização fazedora, persistindo na classificação dos usos do solo e suas condicionantes à margem ou ignorando as dinâmicas da economia e a lógica dos usos considerados.

O urbanismo não se faz pela norma e através da norma. Faz-se e executa-se, através do mérito da ideia, da utilidade da obra realizada e do sentido útil e rentabilidade dos investimentos.

Existem muitos recursos naturais no país que não são aproveitados devido a preconceitos e a bloqueios burocrático-administrativos e a interesses corporativos instalados na administração pública que impedem o comum dos empresários de investir e produzir. A título de exemplo, veja-se o caso da piscicultura, o recreio náutico e os portos de pesca, marinas, e outros empreendimentos, que quase sistematicamente são considerados como intrusões negativas no território. Esta visão retrógrada e de oposição ao desenvolvimento é, por vezes, alimentada pela má qualidade dos planos territoriais e dos projectos dos empreendimentos, mas convenhamos que também faz parte de uma ideologia táctica de conquista de poderes corporativos sobre a economia do território. O autarca confronta-se com a necessidade de combater os poderes obscurantistas, a par da burocracia e da tecnocracia em que eles se apoiam. Neste processo, o principal trunfo do autarca deve advir das garantias de que os valores naturais, os cuidados ambientais e outras exigências de princípio sobre a qualidade da intervenção são respeitadas, recusando liminarmente ficar refém de tolerâncias, de boas vontades e muito menos de chantagens no que concerne às políticas territoriais.

Os planos redutores em que se apoia o planeamento tradicional concentram a decisão e o poder nos seus autores de circunstância e na data da sua elaboração. Quase fatalmente, estes planos perdem a actualidade, ficando desajustados da realidade, são pobres nas ideias e no mérito dos seus conteúdos. São limitados na racionalidade das suas propostas e actuam como um obstáculo à evolução das ideias e ao acolhimento das melhores soluções. Uma das exigências do planeamento prende-se com a capacidade de interpretação dos problemas e de recolha de contributos para produzir soluções de excelência com um sentido das necessidades e oportunidades que só é perscrutável na contemporaneidade dos

acontecimentos. Por isso, o planeamento não pode abusar da vertente previsional sob pena de alimentar compromissos que se tornam anacrónicos, ultrapassados e, portanto, deve ser privilegiado um processo de planificação contínua, dinâmica, laborando sobre planos abertos à informação, à argumentação e à sua própria evolução permanente, através de desdobramentos sempre actualizados, oportunos e comprometidos com as necessidades reais das famílias, do tecido empresarial e demais instituições sociais.

Esta doutrina nada tem que ver com desregulação, pelo contrário ela invoca uma maior densidade de conteúdos dos planos, conferindo-lhes predicados construtivos e aplicados a uma responsabilização na prestação de serviço público em interacção directa com a comunidade que, por sua vez, os entende, utiliza e aprecia.

Os autarcas precisam de ter uma cultura territorial que lhes permita dialogar com os urbanistas, o que implica conhecer os princípios do bom ordenamento do território e a sua razão de ser. A título de exemplo, observe-se:

- o princípio da separação entre o uso silvestre, o uso agrícola e o uso urbano;
- a conveniência de, por princípio, não haver lugar a povoamento no espaço de uso florestal;
- no espaço de uso agrícola, só nas grandes explorações se justifica a residência do agricultor. Nas demais circunstâncias o agricultor beneficia em ter a sua habitação integrada no núcleo da aldeia;
- a população em geral deve concentrar-se dentro de aglomerados urbanos (aldeias, vilas, cidades), de modo a poder beneficiar de uma rede de infra-estruturas e de serviços básicos optimizada.

Todos os empreendimentos que violam estas regras básicas devem ser tratados como excepções que carecem de uma fundamentada razão de ser, enquadrada no interesse comum.

Todo o território carece de uma presença vigilante, empenhada na correcta condução dos usos do solo, o que não quer dizer que deva estar povoado, muito menos com casario disperso.

O desordenamento territorial advém do facto de a legislação em vigor de há séculos a esta parte (desde o fim do morgadio que ocorreu no mandato do Marquês de Pombal) permitir facilmente a divisão da propriedade rústica e a construção dispersa fora dos perímetros urbanos.

Um dos objectivos do planeamento do território é regular o mercado fundiário, o que implica uma intervenção sobre os efeitos da alteração do uso do solo de rústico para urbano, no sentido de haver uma contenção e uma justa distribuição das mais-valias simples.

A propriedade imobiliária estrutura-se com base na divisão cadastral do território e cada prédio define-se pela sua dimensão, forma, localização e direitos de uso, construção e de utilização autorizados.

Teoricamente e na prática, na medida em que exista uma disciplina de planeamento e de gestão do território, deveria haver uma arrumação dos usos do solo e, conseqüentemente, uma útil e eficiente segmentação do mercado imobiliário, observando as prerrogativas que estruturam o direito da propriedade de cada prédio.

Numa primeira diferenciação, é importante distinguir os prédios localizados em meio urbano, que corresponde ao interior dos perímetros urbanos, daqueles que estão localizados em meio rústico, que corresponde ao negativo dos perímetros urbanos.

Numa segunda diferenciação, esta de carácter essencialmente cadastral observando o estatuto jurídico da propriedade e dos seus direitos constituídos, identificam-se as parcelas urbanas, cujos direitos de construção estão claramente explicitados na caderneta predial e as parcelas rústicas que, em princípio, não incorporam edificações.

Note-se que existe a figura dos prédios mistos onde dentro da mesma unidade cadastral indivisível coexistem um ou mais artigos urbanos integrados no mesmo prédio rústico.

Havendo uma disciplina de planeamento com transparência e merecedora de confiança, o mercado tende naturalmente a respeitar a segmentação formando preços distintos e fundamentados para os terrenos silvestres, os agrícolas e os urbanos.

O mercado fundiário é caracterizado por acentuadas diferenças de valor de rendimento, em função dos usos e utilizações do solo, e por assimetrias entre os agentes que nele actuam.

Há uma situação de desigualdade entre as condições circunstanciais da oferta e da procura. Pode acontecer haver proprietários em situação de extrema necessidade de vender, o que fragiliza a sua capacidade de sustentar o valor justo do seu prédio. Por outro lado, parte da procura é condicionada pela

urgência de aceder ao território para satisfazer necessidades básicas de habitação e de produção. A oferta não está obrigada por uma necessidade primária de utilização do território, mas apenas na defesa de interesses e direitos de carácter puramente financeiro.

Ressalve-se e atenda-se ao facto de a procura útil acima referida ter de se confrontar, geralmente em grande desvantagem, com a concorrência de outras procuras que prosseguem fins especulativos e, portanto, compram prédios sonhando o seu sentido útil porque a sua máxima valorização implica a sua disponibilização para entrarem a qualquer momento no mercado sem qualquer ónus e é por isso que compensa ter os prédios em estado devoluto e de abandono à espera de uma oportunidade de venda. Isto não é saudável e só acontece num mercado mal informado e distorcido pelo crédito hipotecário desregulado. Daí a importância de se produzirem e difundirem cartas informativas de preços praticados e análise de valores e, do mesmo modo, encarar a ruptura na forma de “fazer” planeamento territorial.

Na procura útil incluem-se não só os potenciais proprietários utilizadores directos dos imóveis, mas também aqueles que pretendem adquirir prédios de rendimento, isto é, que se destinam ao mercado de arrendamento.

Na actualidade, os municípios são desafiados para atrair investimento, de preferência na produção de bens transaccionáveis, com especial atenção para aqueles que podem ser competitivos no mercado internacional, nomeadamente os que podem contribuir para substituir e reduzir importações.

Neste domínio a acção municipal desenvolve-se através de políticas de diplomacia económica e fomento do encontro e cooperação entre empresas, instituições financeiras, proprietários de terrenos e organismos do Estado. Os investidores exigem estabilidade das regras e a inerente previsibilidade, celeridade de procedimentos e burocracia amiga (aquela que assegura direitos, estabelece regras justas e dá segurança às empresas e às pessoas e reduz custos de contexto).

Os municípios devem actuar de forma muito ponderada no que diz respeito ao licenciamento dos espaços comerciais, observando a sua dimensão e localização, de modo a proporcionar aos comerciantes uma integração favorável no tecido urbano, atraindo e facilitando a relação entre a oferta e a procura, com conforto e animação urbana. Aliás, nesta matéria, é cada vez mais ponderada a necessidade de organizar adequadamente *cadeias de distribuição*, estimulando e facilitando a relação de proximidade entre produtor e consumidor.

O urbanismo é recorrentemente confrontado com discursos laterais de oportunidade, com origem em operações de *marketing* sectorial em que se anunciam produtos como o da *cidade inteligente*, da *cidade sustentável*, as *novas mecânicas urbanas*, o *planeamento estratégico*, o *plano verde*, a *cidade competitiva*, a *cidade ecológica*, entre outros *slogans*, que remetem para um mercado de ideias e de “instalações” que visam vender produtos novos, explorar modas e, de algum modo, excitar procuras, criando oportunidades de negócio.

A pretexto de uma adesão à inovação tecnológica corre-se o risco inerente às decisões precipitadas e de se ficar cativo de políticas despesistas e, porventura, erradas e induzidas por um certo deslumbramento que vem atrás de tudo o que é, ou que parece ser, novidade.

Uma das características das novas tecnologias é a curta duração dos produtos novos que logo são destronados por outros, e outros, cada vez mais inovadores. Uma coisa é a obsolescência e a desactualização funcional, outra, bem diferente, é a vetustez e o arcaísmo relativo das coisas que podem continuar a ser úteis e plenamente funcionais, merecendo a sua manutenção e continuada amortização sem necessidade de renovações precipitadas, dispendiosas e injustificadas.

Servidões administrativas e restrições de utilidade pública, mudança institucional, desafio próximo

Uma das funções das câmaras municipais é a do licenciamento, matéria da maior importância no *acolhimento de iniciativas* de investimento económico e social.

Mas o mundo não observa de forma particularmente favorável o modo como se processam os licenciamentos no nosso país, classificando Portugal na 111.º posição no conjunto de 183 países observados no âmbito do *ranking elaborado pelo Banco Mundial* sobre a Qualidade do Licenciamento. Este comportamento administrativo e os seus *custos de contexto* afugentam o investimento ou aniquilam as iniciativas normais de uma sociedade sã e produtiva.

As câmaras municipais são, com frequência, criticadas por *obstrução ao licenciamento*, ignorando-se que a competência do licenciamento é fortemente tutelada por um conjunto de entidades (48) que gerem e administram um imenso universo de *servidões administrativas e restrições de utilidade pública* (SARUP),

de cuja observação *depende* o licenciamento. Isto é, se a Câmara Municipal é a entidade competente para o licenciamento de empreendimentos acolhendo múltiplas actividades, é certo que a decisão *depende* da precedente observância de pareceres vinculativos de entidades (48, repita-se) que tutelam as SARUP, criando uma situação de disfunção e de conflitualidade.

Importará esclarecer que a *Servidão Administrativa* é imposta por lei sobre certo prédio em proveito da utilidade pública de uma coisa. Entende-se por *Restrição de Utilidade Pública*, toda e qualquer limitação sobre o uso, ocupação e transformação do solo que impede o seu proprietário de proceder a desenvolvimentos que conflituem com a coisa protegida, o que tem sentido quando o bem a proteger está claramente identificado e o seu interesse, ou simples razão de ser, fundamentados. Em muitos casos, estas restrições têm géneses muito diferentes. Se algumas estão objectivamente explicitadas na lei, outras são estabelecidas e demarcadas através de um processo técnico-administrativo que remete para as interpretações e idiosincrasias de quem faz a sua aplicação ao território.

O universo das Servidões e Restrições é expresso e regulado por um conjunto de 164 diplomas, muitos deles obscuros, significando tudo *menos clareza e transparência*, valores exigidos no Estado de Direito e no contexto de uma lógica económica.

Coloca-se o delicado desafio ao Poder Local de lutar politicamente para a resolução deste problema e, no melhor exercício, conduzir, junto do Governo da República, uma continuada exigência de, em muitos casos, *eliminar, revogar, fazer desaparecer* as SARUP que não têm justificação, fundamentação ou sentido.

Acrescente-se que nestes 164 diplomas, para além de se estabelecer ou expressar a correspondente Servidão ou Restrição, é determinado um pesado *conjunto de procedimentos* necessários à obtenção de pareceres ou deliberações favoráveis que, na maioria dos casos, correspondem a prazos incompatíveis com os tempos e condições das famílias e os limiares de risco das empresas.

Ou se faz a mudança, ou persiste esta causa de empobrecimento, em benefício único de manter poderes difusos, sem legitimidade democrática ou razão científica.

O plano director municipal, a exigente mudança

A lei não quis ser clara sobre a finalidade dos PDM e, numa postura política e também técnica, é pertinente saber-se para que serve o PDM, que objectivos prossegue, que problemas identifica e resolve.

O PDM é um instrumento constitutivo de direitos de urbanizar e construir? Na prática tem sido e não o devia ser, à luz dos princípios do urbanismo, porque não tem escala nem conteúdos de programação, de desenho e composição que permitam controlar o processo de expansão urbana, o que só é possível fazer bem com Planos Gerais de Urbanização, complementados com Planos de Pormenor.

O PDM é uma base de classificação e afectação dos usos do solo? É-o para o uso urbano, onde abre, sem critérios urbanísticos, amplas frentes urbanizáveis. O uso urbano – afirmado na classificação de solo ocorrida no PDM – deverá ser complementado com planos gerais de urbanização e planos de pormenor, garantes de conteúdos urbanísticos substantivos, com a arte e a erudição necessárias ao desenho das composições. Quanto ao uso silvestre e agrícola é confuso porquanto não contempla compromissos ou acções construtivas na organização produtiva desses sectores nem atende à base territorial da economia e das empresas agrícolas e florestais. Os PDM nunca identificam as explorações agro-florestais; não analisam os problemas da estrutura fundiária no que diz respeito ao cadastro geométrico e ao parcelamento; ignoram o regime florestal e desenvolvem uma perversa intervenção proibicionista.

É um instrumento de controlo do sistema urbano? O PDM interfere com a dinâmica urbanística essencialmente através de normas regulamentares, geralmente deslocadas por não estarem enquadradas e fundamentadas em estudos urbanísticos de pormenor e apresentam-se como uma afirmação de autoridade administrativa e não de disciplina inteligente, criativa e casuística, aplicada à resolução de problemas reais. Seria pertinente os PDM informarem em tempo real sobre o estado do mercado imobiliário, observando a situação da oferta e da procura, com um inventário actualizado dos prédios devolutos, de modo a conduzi-los para a sua função útil, alertando para o desperdício e o risco do investimento em novas frentes urbanas.

A função do PDM e de todos os planos territoriais é assegurar o uso e a utilização racional do solo, através de uma classificação e afectação judiciosas, ajustadas às necessidades.

O autarca deve trazer para a esfera política o poder de decisão sobre as determinações do plano. É pertinente questionar o poder-de-facto exercido pelos servi-

ços técnico-administrativos na configuração dos conteúdos dos planos, desviando o poder sobre o território para uma tecnocracia perversa e com custos de contexto inaceitáveis. É urgente melhorar o nível técnico dos planos, o seu mérito urbanístico, a legibilidade da sua apresentação e comprovar a utilidade dos seus resultados. Por outro lado, o acompanhamento programático por parte dos decisores políticos deve ser mais próximo e atento aos problemas a resolver. A exploração de cenários e as propostas de soluções devem ser compreensíveis, evitando abstracções e discursos vagos que, de algum modo, marginalizem ou dificultem o entendimento e a acção dos órgãos políticos que vão decidir sobre as escolhas e a aprovação. Estas observações não pretendem impedir a erudição e a expressão da linguagem das diversas especialidades e artes que intervêm no processo de planeamento, pelo contrário, são um desafio à sua capacidade discursiva e de argumentação para afirmar e demonstrar a valor e a utilidade das suas ideias e intervenções.

A indeterminação da legislação urbanística transfere para o processo de elaboração dos planos uma ampla liberdade que se não for assumida e utilizada de forma criteriosa, distinguindo as competências política, técnica e administrativa e assumida pelo poder político para exigir um urbanismo de qualidade, expresso em documentos desenhados e escritos acessíveis e compreensíveis, o sistema pode descambar numa tecnocracia corporativizada.

A apreciação dos planos exige oportunidades de escolha entre soluções alternativas, de modo a que os autarcas não sejam confrontados com interpretações e soluções únicas que não lhes dão margem de escolha. Neste contexto, a estruturação dos serviços de urbanismo, a sua disponibilidade em permanência, os métodos de elaboração dos planos, a multiplicação de estudos, a produção de cenários contrastados, a avaliação crítica, a simulação de resultados e a previsão dos seus efeitos e evoluções são condições fundamentais para que o autarca possa desenvolver a sua acção política de uma forma esclarecida e segura. O planeamento requer também o exercício da negociação aberta e exposta à participação, não apenas formalmente mas através de uma prática mobilizadora e comunicacional, evitando que o processo participativo seja desvirtuado em propaganda legitimadora de conteúdos discretos, indeterminados ou vazios.

O Sistema de Gestão Territorial estabelecido – e os *procedimentos compagináveis* – obriga a que as iniciativas de operações urbanísticas se sujeitem à *verificação cumulativa* de conformidades com o Plano Regional de Ordenamento do Território com o Plano de Orla Costeira, com o Plano de Ordenamento do Parque Natural, com o Plano Sectorial da Rede Natura 2000 (PSRN2000),

com o Plano Director Municipal do concelho (PDM), observem ainda um conjunto significativo de *Servidões e Restrições de Utilidade Pública* e que finalmente se conformem com programas de investimento específicos de operadores de serviços públicos. Acresce que os comportamentos/atitudes das entidades de tutelas múltiplas daqueles instrumentos não são frequentemente concordantes ou harmonizáveis.

O Plano Director Municipal, num sistema de gestão territorial adequado ao reconhecimento dos activos estratégicos territoriais, deveria constituir-se como o único instrumento de administração e gestão territorial, onde se lavram as políticas de ordenamento dos usos do solo correspondendo, deste modo, à necessidade:

1. de clareza nos mercados;
2. de harmonização desejável entre políticas sectoriais, privilegiando o desenvolvimento económico (suporte do desenvolvimento social e ambiental);
3. de respeito e aplicação do princípio da subsidiariedade;
4. de valorização dos activos territoriais;
5. de celeridade procedimental;
6. de actuação institucional adequada à atractividade de investimentos;
7. de modernização da administração pública;
8. de reforço da dignidade competencial do município;
9. de reconhecimento da existência da autarquia e do Estado como instituições amigas das famílias e apoios estratégicos das iniciativas empresariais estimuladoras do desenvolvimento.

O planeamento deve fomentar “*a construção de cadeias de produção e distribuição equilibradas por uma lógica de sustentação económica e financeira*”³⁹.

O autarca, o governo local, o governo da República, actores institucionais, a cidadania activa e a opinião publicada são todos convocados para conceber um sistema de gestão territorial claro, aberto à dinâmica social, construtiva e conservadora de valores, renunciando a instrumentos de gestão estáticos e carentes da assunção justa das oportunidades e das iniciativas. Todos são chamados à exigência de fazer progredir um território onde se reconheçam as economias agrícola e florestal, a fruição estética da paisagem, as exigências do turismo e do desenvolvimento urbano, com soluções acolhedoras e passíveis de adequações e evoluções.

O Plano Director Municipal, *reconhecido como um único instrumento de classificação e afectação dos usos do solo*, obriga-se à identificação e avaliação

³⁹ Nunes, A. S. (1969). *Sociologia e Ideologia do Desenvolvimento*. Lisboa: Moraes Editores, p. 313.

das condições estratégicas locais de suporte ao desenvolvimento. Cumprir a atenção aos problemas observados na estrutura local e ao ambiente institucional (*normativo e de procedimento*) para favorecer a inovação económica e a atractividade de competências qualificadas, contratualizando e estimulando o investimento de suporte à operação em rede das empresas e de outras iniciativas.

O Plano Director Municipal deve envolver, na sua elaboração, a academia, o sector privado, de forma a promover a cooperação, a colaboração efectiva e garantir que as novas ideias merecem *estímulo no enquadramento normativo*, reforçando, assim, a envolvente institucional favorável à criatividade e ao lançamento de novas empresas.

O PDM faz o pleno do território e opera à escala 1:25 000, o que permite uma excelente resolução para a classificação e ordenamento dos usos do solo. Compreender a importância de uma correcta arrumação dos usos do solo, separando, tanto quanto possível, as unidades territoriais de uso silvestre, agrícola e urbano, é uma obrigação política, considerando que a optimização do sistema territorial e dos seus custos depende, em grande parte, da racionalidade e eficiência da distribuição dos usos do solo, observando a estrutura do povoamento, a localização das actividades económicas e a relação com as redes de infra-estruturas e dos equipamentos que lhes dão apoio.

O Plano Director Municipal deve, enquanto instrumento maior de afirmação da política municipal de ordenamento, programar espaços e actuações que garantam a oferta necessária e confortável de habitação, a existência de mobilidade cómoda e fácil, e espaços disponíveis para as actividades capazes de atrair investimento e criar emprego para pessoas qualificadas, promovendo ambientes amigos e favoráveis às empresas, às relações comerciais, eliminando atitudes e procedimentos indutores de atrasos, incertezas, regulamentos obstrutores e cegos às dinâmicas, revendo taxas incompatíveis com a geração de negócios. O Plano Director Municipal, enquanto instrumento de gestão territorial único, deve integrar as políticas sectoriais justificadas (refutando a fraude científica). O PDM, sendo elaborado pela Câmara Municipal, é acompanhado por todos os sectores da administração central cujas competências e acções tenham expressão territorial no concelho em causa e seria de esperar que estas entidades usassem o PDM, enriquecendo-o com conteúdos úteis para a sua própria gestão, ajudando a plasmar nele a definição de um mosaico articulado de usos do solo. Convenhamos que isso não acontece por inexperiência, incapacidade, mas também porque, pragmaticamente, estas entidades não

querem ficar reféns do Regulamento do PDM, sendo-lhes mais favorável que este seja omisso em matérias que as possam comprometer ou, de algum modo, reduzir a sua margem de manobra. O PDM fica, assim, desequilibrado com uma concentração de documentos que constroem as competências das autarquias, confundem as responsabilidades dos organismos da administração central e impedem uma prática de planeamento racional.

O PDM deve, portanto, equacionar de um modo dinâmico os problemas sociais e territoriais, avaliando aqueles que são passíveis de solução e identificando os que ficam por resolver e irão permanecer até que se reúnam os meios e demais condições necessárias à sua resolução. Seria saudável acabar com os planos assépticos que prometem a resolução de todos os problemas, apresentando um território ideal e irreal cultivando, assim, ilusões que desacreditam o planeamento.

O PDM pode servir para estimular as políticas e programas públicos que promovem a criação de emprego, a criação de valor, com fundamento nos mercados reais, observando *a realidade local* e as suas envolvências e combatendo o irrealismo e a insensatez.

Plano director municipal: novos conteúdos, a necessidade de competitividade territorial

Os PDM de primeira geração foram dirigidos, sobretudo, à consagração de múltiplas servidões administrativas e restrições de utilidade pública e, no que sobra, à expressão regulamentar do universo extenso de impossibilidades não sujeitas a escrutínio urbanístico. Este modelo de planos obstaculizou o desenvolvimento e não se empenhou na criação de condições económicas favoráveis a cadeias produtivas, cadeias de valor, ao emprego, nem, tão-pouco, à salvaguarda de recursos naturais — veja-se o nível de poluição dos cursos de água, o abandono das estruturas agrárias e o efeito catastrófico dos incêndios florestais. Uma política urbanística esclarecida obriga-se, justamente, a procurar e a conceber novos modelos estratégicos que, no limite, terão de ser inovadores do poder e da governação local, reformulando o sistema de expectativas e de actuações comprometidas com a atractividade do investimento produtivo conjugado com o bem-estar das populações.

Trata-se também de travar o passo aos excessos de jurisdicionalismo obsessivo com origem nos múltiplos institutos de natureza administrativa e de tornar concisos e lógicos os conteúdos dos PDM, eliminando factores de perturbação nos níveis de decisão, negociação e contratualização.

Os usos do solo fundamentam-se no seu sentido útil e na verificação da correspondência entre o estatuto jurídico da propriedade dos prédios em causa e a vocação, a capacidade e os interesses do proprietário ou da entidade responsável pela sua administração. Há, fatalmente, problemas quando o proprietário de um terreno se sente lesado, ou mesmo revoltado, com o tratamento que é dado nos planos territoriais à sua propriedade. A legislação tem que assegurar que esta conflitualidade não ocorra e, no caso de ser inevitável, tem que lhe dar uma solução que terá sempre de passar por respeitar os direitos da propriedade privada sem capitular no que concerne ao interesse público, o que conduz à necessidade de um código de expropriações justo, transparente e razoável no que concerne à determinação das indemnizações. O valor da indemnização compensatória deve ter como referência o valor de mercado, o valor de rendimento, o valor de substituição e o valor justo. Uma correcta política de solos e respectivos planos devem criar as condições para que o mercado se norteie pelo valor de rendimento do solo, observando a dimensão do prédio, a sua localização e os direitos de construção e de utilização constituídos. As expectativas e mesmo os cenários possíveis, abertos pelos planos territoriais, não deveriam reflectir-se no preço do solo de uma forma virtual, inflacionando-o a ponto de reduzir a procura e diminuir a probabilidade do seu efectivo aproveitamento. Por outro lado, os valores especulativos aumentam o risco do investimento e do crédito hipotecário. A especulação fundiária criou uma cultura jurídica nefasta para os municípios e para o Estado, a ponto de o Código das Expropriações, nas suas versões de 1991 e de 1997, constituir um entrave ao ordenamento do território e ser um factor de desregulação do mercado imobiliário.

O congelamento do território com uma administração proibicionista, sem objectivos e sem racionalidade, deve ser combatido, dando lugar:

1. à identificação criteriosa dos activos observáveis e, em consequência;
2. a um quadro normativo estimulante e favorável à conservação de valores, a investimentos concordantes e concretizáveis em tempo útil, ainda;
3. à consagração expressa de acções de apoio às actividades e, finalmente, face ao contexto verificável;
4. à consideração de quais os activos que, submersos no universo do jogo financeiro do crédito hipotecário, podem obter fôlego para passar na selecção das condições para o desenvolvimento.

O município é convocado para a actuação conjunta, seja na inter-

municipalidade, seja em outros níveis de programação e acção, ao nível da região e, quando possível e desejável, vai ao encontro de actores globais, atraindo parceiros que alarguem e potenciem a capacidade de acção da governança local. O intermunicipalismo é fundamental para assegurar escalas de planeamento e de gestão viáveis. A localização de parques industriais, empreendimentos turísticos, a gestão de redes de infra-estruturas, mesmo alguns aspectos de carácter mais local da condução dos usos agrícola e florestal, como seja a criação de parques de uso múltiplo, poderão encontrar uma mais correcta e sensata configuração e gestão à escala intermunicipal. O município não é uma entidade isolada e estabelece relações de vizinhança, de fronteira com os municípios confinantes, sendo crescente a necessidade de partilhar redes e serviços numa base intermunicipal. O trabalho conjunto e a cooperação entre municípios vizinhos sobrepõem-se a conceitos primários de bairrismo e de competição.

Também por esta visão terão de ser outros os conteúdos substantivos do PDM para poder ser um instrumento dinâmico e estratégico de apoio às oportunidades de desenvolvimento, que nem sempre são previsíveis como o planeamento clássico quer fazer supor.

A questão do crédito hipotecário sobre imóveis

As grandes crises do sistema financeiro, desde que foi inventado o crédito, advêm de um recurso abusivo ao endividamento, colocando em risco todas as entidades envolvidas, nomeadamente as emissoras de moeda ou de títulos de dívida. O solo e todos os bens imobiliários que nele se enraízam prestam-se a legitimar créditos suportados por activos mal avaliados. Os PDM e outras figuras de planeamento e os estudos de viabilidade são utilizados para efeitos de determinação dos valores de caução do solo em sede de operações hipotecárias, criando, por vezes, uma inflação especulativa que alimenta o efeito de bolha imobiliária.

Não deixa de ser surpreendente que os planos territoriais, desde o PNPOT aos PDM, passando pelos planos regionais, tenham sido absolutamente omissos sobre a situação e comportamento do mercado imobiliário, concretamente sobre o preço do solo, não obstante serem os principais instrumentos de configuração e legitimação da sobreavaliação dos seus valores e das consequentes práticas especulativas. Esta omissão merece uma atenta reflexão política e crítica por parte dos autarcas.

O sistema de planeamento em vigor despreza a informação económica e financeira. Os PDM prescindiram do capítulo referente à economia do território e ignoraram os seus efeitos sobre os valores do imobiliário. Coloca-se aqui um sério desafio aos autarcas para recuperar a informação e a capacidade de intervenção estratégica da política municipal no quadro da regulação e controlo do mercado de solos e do complexo mercado do imobiliário em geral.

Depois da crise financeira de 2008, muitos promotores e simples proprietários que investiram no imobiliário acumulam excedentes de lotes e de edifícios construídos, com investimentos e expectativas económicas sobreavaliados. É, portanto, natural que se encontrem profundamente desorientados, sem saber quando terão de enfrentar a realidade do ajustamento dos preços *market-to-market*. Esta situação complica-se quando os bancos assumem a capitulação da oferta, colocando no mercado os seus activos imobiliários com forte redução dos preços. Neste quadro, a procura sente insegurança e adia a decisão de comprar tanto quanto possível face à expectativa de queda significativa dos valores. O mercado imobiliário encontra-se numa situação de incerteza, nervosismo e inquietação, o que também é grave na medida em que prejudica o sector da construção civil.

VI *Políticas sectoriais*

A estabilidade financeira das autarquias depende significativamente da optimização das redes de infra-estruturas e serviços públicos relativamente à estrutura do povoamento e à localização do tecido empresarial local.

As autarquias, em estreita articulação com o Estado, empresas e instituições, são chamadas a prestar serviços de proximidade e confrontadas com essa exigência por parte dos cidadãos.

Alguns destes serviços são de primeira necessidade, como infra-estruturas básicas, transportes, educação, saúde... Todavia carecem de um limiar mínimo de população para serem sustentáveis. Neste sentido, é importante ter em conta a distribuição da população, das atividades económicas e as vantagens proporcionadas pela agregação intermunicipal.

O autarca deve conhecer muito bem a demografia do seu concelho, as zonas de fronteira com os municípios vizinhos, bem como a rede de equipamentos e infra-estruturas existentes, à escala intermunicipal e regional e também o modo como se verificam os resultados financeiros e económicos na prestação qualitativa dos serviços urbanos.

1. Política de solos

Uso silvestre

A relação das autarquias com o Estado em matéria de política florestal é de uma elevada delicadeza e pode prestar-se a mal-entendidos e acções precipitadas neste período turbulento marcado pela tragédia dos incêndios florestais e pelas indeterminações e volatilidade das políticas que, infelizmente, têm falhado neste sector.

Os espaços silvestres representam, geralmente, a maior parte do território municipal. Deste facto ressalta a necessidade de merecerem um adequado tratamento por parte dos municípios, não só pela sua dominância territorial, mas também por constituírem a fonte de recursos naturais e a base de actividades económicas estratégicas na maior parte das regiões: silvicultura, recreio e turismo, abastecimento de água, conservação da natureza, indústria extractiva, entre muitas outras. A condução dos espaços silvestres é uma competência da administração central, considerando a escala e demais características deste uso do solo.

Compete ao autarca conhecer as *diversas componentes* das políticas florestais e clarificar a sua posição sobre estas. O uso florestal, por princípio, é um uso imperativo e é nesse sentido que se fundamenta o Regime Florestal, que pode ser total (matas nacionais em terrenos de domínio privado do Estado), ou parcial (perímetros florestais em terrenos baldios, autárquicos ou particulares).

Nas últimas décadas, os serviços florestais do Estado têm perdido expressão em benefício de uma política de subsidiação directa em dinheiro aos proprietários florestais. Até que ponto pode um país predominantemente florestal prescindir de serviços florestais públicos competentes em trabalhos de campo e em investigação? Eis uma questão política da maior pertinência. Por muito que as autarquias se empenhem na ajuda à condução da floresta, a natureza do desafio remete para uma escala de nível nacional.

O uso silvestre desdobra-se em matas, brejos, espaços silvo-pastoris, sapais, povoamentos específicos, como os montados de sobro e de azinho, pinhais, castinçais, carvalhais, eucaliptais, choupais, e espaços de regeneração selvagem. Esta diversidade integra ainda as águas interiores, com os seus recursos piscícolas, a aquicultura, a apicultura e a cinegética, entre outros. Estamos, portanto, perante um sistema complexo e delicado, que tem sido fortemente delapidado pelo abandono e pelos incêndios florestais. Justifica-se, assim, uma interpelação séria à política florestal.

Em Portugal continental, os espaços silvestres são, em regra, de estatuto privado (cerca de 90% da superfície total), aproximadamente 2% estão no domínio público (Estado e outras entidades públicas, como as autarquias locais) e cerca de 8% são terrenos baldios comunitários. A lei⁴⁰ prevê que o seu planeamento e gestão se façam quer a uma escala supramunicipal (através de planos regionais), quer ao nível da unidade de gestão (com planos de gestão florestal e projectos de intervenção elaborados pelos detentores dos terrenos). Também nos casos das áreas de conservação da natureza ou dos recursos hídricos se justifica a preponderância da acção articuladora da administração central, dado o carácter regional ou nacional dos recursos a gerir e a escala a que se colocam as questões a resolver (incluindo, por exemplo, os incêndios florestais ou a conservação e valorização da rede hidrográfica).

Não obstante a responsabilidade predominante da administração central na gestão dos espaços silvestres, os municípios podem contribuir supletivamente para a execução de medidas de política florestal, conservação e valorização da natureza e gestão dos recursos naturais em geral – no sentido de garantir diversidade e cadeias de valor associadas — participando nos planos nacionais e regionais que necessitam de adaptação às realidades locais. Devemos, contudo, ter presente que os serviços florestais de nível nacional são imprescindíveis, nomeadamente na vertente da investigação científica aplicada e na gestão das matas nacionais e particulares enquadradas no regime florestal.

É importante que os instrumentos municipais de planeamento reconheçam a necessidade de estabilidade e valorização do uso silvestre, onde os ciclos de produção florestal são de largas dezenas de anos. Entre uma operação de arborização e o corte final pode decorrer mais de um século. Também a recuperação de ecossistemas degradados pode exigir longos períodos de tempo e investimentos que só têm enquadramento na esfera pública.

Reconhecendo a importância de garantir o tratamento e a vigilância permanente dos espaços silvestres, em parte devido ao progressivo desmantelamento dos serviços competentes da administração central, desde a década de 1990 que diversas autarquias constituíram serviços florestais municipais, o que se generalizou desde 2003 com a criação dos “gabinetes técnicos florestais” (GTF). Os GTF têm como missão primordial definir e executar as medidas de defesa da floresta contra incêndios no âmbito municipal, assessorando tecnicamente a respectiva comissão municipal. A criação e manutenção de redes municipais de infra-estruturas florestais (estradas e caminhos, reservatórios de água, faixas de

40 *Lei de Bases da Política Florestal (Lei n.º 33/96, de 17 de Agosto).*

protecção a aglomerados rurais, entre outras), a definição de programas locais de prevenção de incêndios (por exemplo, com base nas causas determinadas para cada freguesia e nas características do povoamento), a manutenção de equipas municipais de apoio técnico à prevenção (com sapadores florestais) constituem exemplos de actividades comumente asseguradas pelas câmaras municipais. Estas acções são levadas a cabo com o apoio de fundos públicos específicos, mas é pertinente questionar-se até que ponto esta política serve para desresponsabilizar o Estado e permitir a gradual desactivação dos serviços florestais.

Dada a escala de tratamento e resolução das questões relacionadas com os espaços e recursos silvestres, que é quase sempre supramunicipal ou regional, o desenvolvimento desta área de acção é sempre favorecido pela associação de municípios e não dispensa a responsabilidade central dos serviços florestais, onde tem especial lugar a estação florestal nacional com a sua função de investigação científica e de apoio teórico e prático à condução da silvicultura em todo o país.

Nas regiões mais deprimidas do ponto de vista económico, onde as actividades do sector primário detenham um maior potencial (incluindo a caça, a pesca nas águas interiores, o turismo de natureza, entre outras), justifica-se dar maior atenção ao fomento das actividades económicas de base florestal, com um gabinete que possa atrair investimentos para este sector e apoiar os proprietários e empresários locais na concretização de investimentos que diversifiquem a base económica local.

A criação de parques florestais de uso múltiplo constitui um desafio interessante que deve ser sempre equacionado numa perspectiva de custos e benefícios. Em todas as propriedades florestais públicas ou comunitárias deve haver a preocupação de criar paisagens com elevado valor cénico, onde sejam concretizados programas de arborização, gestão da rede hidrográfica e de valorização dos **habitats** naturais. É importante que estes parques florestais apresentem uma dimensão adequada aos fins a que se destinam, embora com diferentes intensidades de intervenção na sua execução e manutenção.

Os municípios podem ainda estabelecer áreas protegidas, prevista na legislação sectorial desde 1993, incluindo reservas naturais e paisagens protegidas de interesse local, de que existem já exemplos em diversas regiões do continente, salvaguardando-se sempre as questões relativas ao regime de propriedade, normalmente privada. Por norma, as áreas protegidas municipais assumem um valor essencialmente pedagógico, aproveitando a existência de terrenos do domínio público ou comunitários com valor ecológico ou paisagístico.

É importante avaliar e esclarecer se o envolvimento dos municípios nas competências florestais é uma consequência do desmantelamento dos serviços florestais nacionais, os quais, dada a sua sofisticação e dimensão não podem ser reproduzidos ou multiplicados por todos os municípios. Por exemplo, a Estação Florestal Nacional é uma instituição única e fundamental como repositório de conhecimentos e capacidade de investigação científica e técnica ao serviço de todo o sector florestal, mesmo a nível internacional.

Não obstante a política florestal ser uma competência que se define ao nível da administração central, para a sua aplicação no terreno é indispensável a compreensão e adesão participativa e cooperante das populações residentes. O território trata-se *in loco*. A execução de políticas trata-se *in loco*. O tratamento dos povoamentos arbóreos, a limpeza dos matos, a regularização de cursos de água e toda a economia associada aos recursos silvícolas dependem de uma cultura de presença que vai ao ponto de reduzir e idealmente eliminar os riscos de incêndios de graves consequências.

Neste sentido, há lugar para um encontro político, económico e cultural entre o Governo e os autarcas enquanto representantes das populações. O território deve ser também entendido com base numa ética social e paisagística. A estética da paisagem, quando alcançada, reflecte e sustenta uma ética socioterritorial.

O correcto ordenamento dos espaços silvestres é determinante para a criação de riqueza e para o desenvolvimento equilibrado dos restantes usos do solo. A função das florestas não se esgota na produção de madeira, cortiça ou caça: o seu papel na conservação do solo, da água, do ar, da flora e da fauna é sobremaneira positivo; crescem ainda os enormes custos e perdas associados aos incêndios florestais resultantes de um mau ordenamento silvícola.

Para garantir a manutenção das suas funções no território, todos os espaços silvestres devem receber uma utilização, uma gestão e uma vigilância permanentes, com um sentido social e económico claro. Isto implica a obrigatoriedade de cada parcela do território nacional, sem excepção, ser alvo de cuidados técnicos: prevenção de incêndios, florestação de incultos, recuperação de matas abandonadas, rearboreização de galerias ribeirinhas, repovoamento dos montes e dos rios com espécies cinegéticas e aquícolas, combate a epifitias e epizootias que delapidam o património florestal nacional.

Há, também, que ter em conta os programas comunitários de subsídio à actividade florestal disponíveis para cobrir a fundo perdido uma parte substancial das despesas de instalação, manutenção e exploração de matas, montados e

povoamentos arbóreos. Alguns destes programas assumem a maioria, quando não a totalidade, dos encargos de obras de optimização do potencial silvícola e de prevenção de pragas, doenças e incêndios florestais.

Uso agrícola

O uso agrícola tem um carácter indicativo, isto é, ao contrário do que acontece com os usos florestal e urbano, não é necessário que o Estado se substitua aos empresários agrícolas para assegurar a produção de bens alimentares e de mais matérias-primas provenientes da actividade agrícola.

No quadro do planeamento do território e das políticas de solos tem sentido a demarcação dos espaços afectos ao uso agrícola, os quais devem estar enquadrados em empresas agrícolas estáveis que correspondem a diversas tipologias, desde as empresas agrícolas familiares até às grandes explorações de agricultura intensiva ou extensiva.

O espaço de uso agrícola tem exigências de infra-estruturação básica em acessos, transportes, electrificação dos centros de lavoura e redes de rega. Há uma relação de proximidade e de apoio das próprias explorações na estrutura de povoamento para sustentar a população activa deste sector, a qual necessita de ter acesso a todos os serviços e equipamentos sociais à semelhança da população urbana. A própria actividade agrícola apoia-se numa complexa rede de serviços técnicos ligados à produção, à distribuição e transformação dos produtos.

O espaço de uso agrícola carece de uma compartimentação onde os campos de cultivo sejam enquadrados por maciços, orlas e cortinas arbóreas, integrando a rede hidrográfica devidamente regularizada, preservada e tratada. Quando as explorações agrícolas são constituídas por múltiplas parcelas desconexas, é importante considerar:

- A distância das parcelas dependentes à parcela autónoma, onde está o centro de lavoura. As distâncias a percorrer dentro de uma exploração é um factor crítico para a sua produtividade e daí, também, a importância do emparcelamento na estruturação agrária. A alienação avulsa de parcelas de uma exploração é problemática, principalmente quando se trata da parcela autónoma, deixando ao abandono as parcelas dependentes;
- A divisão da propriedade rústica é, por princípio, um factor negativo para a agricultura e para a floresta;

- O povoamento disperso está geralmente associado ao parcelamento da propriedade rústica, com tudo o que isso tem de negativo.

A fluidez das relações entre a oferta e a procura de solo, o grau de satisfação dos residentes e a disponibilidade do solo para as actividades económicas são importantes indicadores sobre a economia local. O preço do solo rústico deve estar sempre em comparação com a renda fundiária suportável pelos agricultores.

Uso urbano

As cidades têm uma expressão determinante no modelo de desenvolvimento em que a população tende a concentrar-se cada vez mais em sistemas urbanos, com exigências de mobilidade casa-emprego, equipamentos e serviços de proximidade e economias de escala, nomeadamente na exploração das redes de infra-estruturas.

Há que enfrentar o desafio de corrigir situações insustentáveis do modelo actual de planeamento do território, o que exige a equação dos erros e dos interesses que dele se alimentam. Esta acção depende de uma consciência eminentemente local mas, estruturalmente, não dispensa a clarividência do legislador, do Governo enquanto administração central e como agentes da mudança necessária, envolvendo a questão dos direitos de urbanizar e de construir, do Código das Expropriações, regras para a divisão da propriedade rústica e regulação do mercado fundiário e imobiliário, em geral.

Historicamente, as cidades são factores de mudança quando devidamente integradas numa geografia local onde se conjugam e equilibram com os usos agrícola e silvestre. As cidades, enquanto lugares centrais, apoiam-se e dependem da estrutura do povoamento aderente e da estratégica para assegurar a coesão territorial.

A ocupação do território não deve ser permissiva à urbanização e construção dispersas, com tudo o que isso tem de irracional e, em alternativa, deve apostar na segmentação dos usos do solo e na concentração do povoamento em aglomerados urbanisticamente estruturados.

Será um desafio constante a procura da harmonia entre a planificação territorial voluntarista e a iniciativa individual de proprietários e empresários para tirarem o melhor rendimento da sua propriedade, respeitando os princípios do urbanismo. Daí a importância das instituições autárquicas como órgãos de

análise e decisão sobre a administração do território e a organização da vida das comunidades com participação, envolvendo as pessoas directamente interessadas, confrontando-as com esclarecimentos e argumentos técnicos bem fundamentados e com razões políticas, observando o interesse comum no bom ordenamento do território.

O planeamento do território, nas suas vertentes rústica e urbana, é o alicerce de toda a prática municipal e está na sua razão de ser. O que permanece ao longo dos tempos é a estrutura física do território e o investimento feito ao longo de gerações na construção das cidades e na modelação dos campos. E este património vale como herança em função da sua qualidade urbanística, arquitectónica e paisagística. A imagem do município é o resultado de conceitos e de ideias aplicadas à construção do espaço edificado e da paisagem. O investimento financeiro no imobiliário apoiado em boas ideias urbanísticas é mais seguro, o património edificado é estimado e conservado com satisfação e lucro para os seus proprietários. O mesmo investimento em urbanizações falhadas e em edifícios mal arquitectados tende a sofrer uma rápida degradação e abandono, acabando por conduzir à demolição, com tudo o que isso significa de perda do investimento inicial e de instabilidade urbanística.

O departamento de planeamento urbanístico deve ocupar um lugar central na estrutura orgânica dos serviços municipais, de modo a que todos possam interagir com o desenvolvimento dos planos, na sua concepção e na sua implementação. O planeamento adquire assim a sua desejada vertente integradora e comunicativa entre os múltiplos sectores de actividade do município, conferindo-lhe uma coerência e um nível de interacção cooperante e agregadora de todo o corpo técnico e administrativo, sob uma informada e clarividente direcção política.

Por princípio, o desenvolvimento metodológico dos trabalhos de planeamento urbanístico aplicado ao pleno do território do concelho opera em três níveis em simultâneo e em conjunto:

- O nível da base do ordenamento, onde se reúne e conserva todo o acervo documental sobre o território concelhio e os seus enquadramentos e se cultiva o conhecimento interdisciplinar sobre a realidade socioterritorial. É também aqui que se desenvolvem análises interpretativas, avaliações críticas, exploração livre de ideias e de cenários visionários e contrastados;
- O nível da elaboração dos planos, que corresponde à concepção e apresentação formal de planos e de projectos;

- O nível da implementação e execução dos planos e projectos e sua monitorização.

Todos os aglomerados urbanos devem ter uma estrutura que demarque e enfatize o seu centro cívico como pólo de referência e de animação, com os seus edifícios representativos e um comércio atractivo. A expressão da actividade comercial depende do brio profissional e da imaginação do conjunto dos empresários logistas para despertar a apetência dos seus produtos numa área de influência tão alargada quanto possível. Este tipo de vantagem competitiva cultiva-se através de campanhas promocionais, com alicerce na excelência e diversidade dos produtos, e da forma como são expostos. O comércio complementa-se com a restauração, as esplanadas, a hotelaria, as actividades culturais, mercados de levante e outros acontecimentos efémeros que dão vida ao centro cívico. É importante para a dinamização das economias locais a integração dos aglomerados urbanos em roteiros turísticos e em redes e fluxos comerciais em resultado de um aturado trabalho de estruturação integrada dos elementos de atracção, da promoção da oferta comercial e fidelização de procuras.

Os municípios devem estimular e configurar a economia disponibilizando espaços para a formação de ninhos de empresas, com núcleos de empreendedorismo, criando condições favoráveis para os empresários se iniciarem na exploração de novos modelos de negócio e no ensaio de projectos de novas indústrias, em bases experimentais que permitam melhor controlo do processo de arranque, reduzindo o risco financeiro e maior disponibilidade para o trabalho aplicado à inovação tecnológica, à criação de novos produtos e ao investimento no processo de vendas.

O drama das urbanizações inacabadas

Desde 1965, existe um enquadramento jurídico que permite ao promotor de uma urbanização proceder à venda dos lotes, mesmo antes de iniciar as obras de infra-estruturas, podendo abandonar o empreendimento sem as concluir. Resta à Câmara Municipal o accionamento das garantias, datadas e geralmente insuficientes, para realizar essas obras de urbanização. Quem compra os lotes raramente se apercebe que o registo na conservatória tem um carácter provisório enquanto as infra-estruturas não estiverem concluídas e recepcionadas pelo município. Nem tão pouco sabe que a posterior legislação de 1995 comete aos proprietários dos lotes a responsabilidade de realizar as infra-estruturas inacabadas. Este aspecto foi sempre escamoteado, a ponto de os compradores destas propriedades não se aperceberem do risco que estão a correr. Não há

estatísticas fiáveis mas serão muitas dezenas de milhares os proprietários de prédios em urbanizações inacabadas com contenciosos graves, muitas das quais foram simplesmente abandonadas pelos promotores. Podemos constatar que toda a legislação dos loteamentos particulares desde 1965 não acautelou os riscos urbanísticos e financeiros envolvidos, sendo permissiva, para além de tudo o que é razoável, à promoção de loteamentos que ocorreram na ausência de planos gerais de urbanização, dispersando de forma insustentável um complexo sistema infra-estrutural.

Nos casos das urbanizações em que não houve lugar à alienação de lotes a terceiros, perante o incumprimento do promotor no que diz respeito aos prazos de realização das infra-estruturas, o município pode declarar a sua caducidade, e proceder à reconstituição do cadastro preexistente.

Nos casos em que o promotor, sem ter concluído as infra-estruturas, procedeu à venda de lotes a terceiros, os quais, por sua vez, levantaram licenças de construção e edificaram, a Câmara Municipal encontra-se perante uma situação complexa em que, ou assume a realização das obras por conta da caução, a qual, por subestimação ou por força da inflação, geralmente não permite assegurar os correspondentes encargos, ou assume uma atitude passiva, e nada faz, em prejuízo dos proprietários dos lotes que de boa-fé os compraram confiando na normalidade e nas garantias de um procedimento legal onde não é razoável admitir que não tenham sido acautelados os seus direitos e expectativas. A declaração de caducidade da licença de loteamento implicaria, nestas circunstâncias, uma expropriação e justa indemnização de quem, de boa-fé, comprou e construiu dentro dos preceitos legais.

Nestas situações, em que a urbanização e a construção nos lotes se encontram em fase avançada, e com ocupação e utilização dos edifícios por parte de famílias e empresas, o facto de haver incumprimento por parte do promotor, no que diz respeito ao acabamento das redes de infra-estruturas e de outras obrigações contratuais da urbanização, não dá margem à Câmara Municipal para colocar, de forma realista, a hipótese de caducidade da licença de urbanização. Esta situação, por demais ambígua e dramática, pede uma intervenção urgente e sensata e uma solução sábia.

A árvore no meio urbano

Todos os municípios deveriam promover uma compreensão do conforto físico e estético que a vegetação pode proporcionar. A árvore no meio urbano cria uma

amenidade física e psicológica que é ainda mal aceite, como se pode constatar pela escassez de arvoredo na estrutura do povoamento em Portugal. As árvores precisam de espaço, pedem uma generosidade na ocupação do território que nos tem faltado, requerem passeios mais largos, mais logradouros, jardins e parques e, sobretudo, o gosto de conviver com a sua presença.

É surpreendente a tendência para se implicar com as árvores, vendo-as como intrusas e incomodativas: porque fazem sombra de mais, lançam pólen e criam alergias, sujam o chão, levantam os pavimentos com as suas raízes, sujam os automóveis. Enfim, arranjam-se mil e uma razões para abater ou para estropear as árvores.

É preciso uma cultura e uma educação de convívio com as árvores para pôr fim aos maus hábitos que, curiosamente, mereceram a crítica de Stendhal, quando refere que *“mais la volonté de M. le maire est despotique, et deux fois par an tous les arbres appartenant à la commune sont impitoyablement amputés”*⁴¹.

A paisagem

A cultura e prosperidade de uma comunidade revelam-se na expressão paisagística do seu território. A paisagem é uma intercepção entre o mundo e o sujeito e dá lugar ao belo natural. A imagem frondosa das matas, a harmonia da compartimentação dos campos, a conservação do património rural, os cursos de água regularizados e despoluídos, as sebes e cortinas arbóreas nas margens dos caminhos, as orlas dos maciços arbóreos, o enquadramento dos aglomerados urbanos e o equilíbrio compósito das suas silhuetas, todos estes elementos devem formar um conjunto com sentido útil e com uma expressão estética que traduz a relação de harmonia entre a comunidade e o seu território. A paisagem é um valor cultural e constitui-se como um extraordinário recurso económico. A criação da paisagem implica uma profunda educação, alicerçada numa experiência milenar que só se consciencializa plenamente no século XVII, e que convida a uma artealização do território, orquestrando as relações de vizinhança, de modo a desenvolver agregados com funcionalidade e beleza, convidativos à fruição do prazer de estar no mundo. Um território bem tratado, paisagisticamente expressivo e acolhedor é um valor, não só pela felicidade que proporciona a quem nele vive ou visita, mas também pela racionalidade subjacente à utilização dos espaços, funcionalmente organizada e esteticamente perfeita. A paisagem não se presta a operações de cosmética, a decorações ou enfeites, atendo-se à sua frugal autenticidade e é um trabalho de gerações com uma dimensão civilizacional.

41 Stendhal. (1830). *Le rouge et noir - Chronique du XIX siècle*. Paris: Levasseur.

A paisagem pode alcançar uma expressão sublime e esse sortilégio está reservado às populações que ousam desejar e alcançar a construção do absoluto no seu território. É um acto de cultura desbravar o caminho que conduz à arte de criar paisagens, as quais são sempre uma apropriação estética do território.

O autarca que se empenha em valorizar a paisagem da sua freguesia ou concelho assume um desafio transcendente e particularmente gratificante, que poderá facilmente ser apreciado e reconhecido pela humanidade.

Apontamento sobre a iluminação pública

A iluminação pública tem custos de investimento e encargos fixos com manutenção e consumo de energia que pesam no orçamento do município. Justifica-se uma revisão dos padrões estabelecidos (e tecnologias) para a iluminação dos espaços exteriores que devem ser objecto de soluções casuísticas, decididas por critérios de estética e funcionalidade urbana, e não por normas generalistas e tecnocráticas. É a todos os títulos recomendável uma contenção no número de postos de iluminação e na intensidade luminosa, reduzindo-os ao estritamente necessário em termos de segurança e de conforto. O excesso de luz pode ser, e geralmente é, deprimente, incomodativo e cansativo. Descaracteriza os sítios, empobrece a imagem da arquitectura, impede o prazer de sentir a noite e tem custos exorbitantes.

A exibição da luz eléctrica em profusão é uma moda passada. Mesmo a utilização da luz em grandes anúncios e em planos esfusiantes pode ter sentido como excepção num ou noutra local, mas é fatalmente grotesca como regra.

2. Comunicação local

A imprensa local é particularmente relevante para estabelecer e manter uma comunicação e ligação entre os membros de uma comunidade, contribuindo para manter e desenvolver as raízes concretas de uma civilização na vida quotidiana. Os jornais registam, difundem e dão um reconhecimento sensível aos acontecimentos, às ideias, aos projectos dos cidadãos, das empresas e demais instituições, convocando ao encontro, ao associativismo e à cooperação. São, portanto, instrumentos que contrariam a solidão e o individualismo e, ao mesmo tempo, afirmam o respeito pela pessoa na sua individualidade e o direito à liberdade de pensamento e expressão. O jornal proporciona o poder da palavra escrita ao maior número de pessoas, dando testemunho da vida local, com os episódios, festividades e mágoas que marcam a existência

da comunidade, trazendo-os para um exercício de cidadania e de participação democrática na política e na administração local.

A difusão do jornal depende da sua qualidade redactorial e da capacidade de despertar o interesse do leitor em comunicar e agir em comum. “*O jornal aproximou-os e continua a ser necessário para permanecerem juntos*”⁴².

Os líderes de opinião e outras personalidades influentes, respeitadas, os “homens bons da terra”, têm uma especial responsabilidade na formação da opinião pública e nos valores comportamentais da comunidade. O autarca deve manter uma relação saudável com estes poderes de facto, mas salvaguardando sempre a sua independência, numa relação construtiva e democrática. Na melhor tradição, as comunidades devem estimular os actos de benemerência e de filantropia e serem gratas à memória daqueles que foram generosos e que pugnaram pelo bem comum.

Há sempre que ter cuidados para não dar espaço a fenómenos de populismo como forma de provocar e explorar emoções primárias na opinião pública. O autarca deve manter a população informada e esclarecida, desenvolvendo a sua capacidade de análise crítica e racional das situações. O bom autarca não fomenta nem permite o culto da personalidade, mas faz por merecer a estima e a confiança das populações pelas qualidades do seu carácter e das suas acções.

O autarca deve lutar, com argumentação frontal, contra formas abusivas de influência e de poder de pessoas que, de algum modo, viciem o jogo democrático, utilizando a sua influência pessoal ou poder económico para defender causas negativas ou frívolas que vão contra o interesse das populações, dominando meios de comunicação de forma incorrecta e sem respeito pelos princípios deontológicos do bom jornalismo.

3. Ambiente, conforto e controlo de riscos

Os problemas ambientais abrangem um domínio difuso de questões e de interesses que ficam objectivados e precisos quando focados e confinados aos factores e riscos de poluição.

Não nos é dada a possibilidade de construir um mundo ideal de raiz. Faz parte da condição humana ter que sobreviver, adaptando e transformando o território com fabricações e construções, que tanto podem ser positivas e

⁴² Tocqueville, A. (2001). *Da Democracia na América*. Cascais: Principia.

meritórias, como destrutivas e degradantes. Hoje temos consciência de que toda a actividade humana tem consequências ambientais a diversas escalas, da local à global. O grau de tratamento e de controlo sobre os factores poluentes exige desenvolvimentos jurídico, económico e tecnológico, todos eles enquadrados numa vontade e capacidade de acção política. Os custos da despoluição afectam os custos de produção dos diversos sectores, principalmente os do sector industrial, mas também os do sector agrícola e de serviços, como por exemplo, o da saúde, onde os efluentes e resíduos hospitalares requerem especial cuidado. A questão ambiental não é um problema ideológico mas, essencialmente, um desafio de organização e de relação das actividades económicas com redes de infra-estruturas e de serviços como o de recolha e tratamento de resíduos sólidos, envolvendo uma vertente económica e financeira que é determinante.

A racionalização da estrutura do povoamento e concomitante localização relativa das actividades económicas e das redes urbanas pode contribuir para reduzir os custos de uma correcta e eficaz política ambiental, por isso o planeamento do território é a base de uma ordem espacial para a sustentação de um ambiente despoluído.

É decisiva a focagem das políticas ambientais nos domínios próprios que são, fundamentalmente, o controlo da poluição e a gestão dos recursos naturais, garantindo a preservação de valores. A *economia do ambiente*, ao invés de se fundar em matrizes dogmáticas construídas para a captura de poderes, tem de se equacionar numa perspectiva política global e integrada, evitando as abordagens temáticas socialmente descontextualizadas.

Os pilares fundamentais do controlo ambiental

Os problemas ambientais que enfrentamos têm a sua origem em práticas associadas às actividades económicas, e aos estilos de vida que geram focos de poluição do ar, do solo, da água, produção de resíduos sólidos, ruído, focos infecto-contagiosos e radiações perigosas.

A actividade agrícola e as áreas urbanas, incluindo as industriais, são focos de poluição que exigem um cuidadoso tratamento e controlo que se coloca como um desafio à gestão autárquica e onde o comportamento dos municípios tem um peso significativo.

Nos últimos anos tem-se registado nos municípios avanços importantes na redução de inúmeras formas de poluição. Contudo, apesar das reduções conseguidas, a ausência de uma autêntica estratégia a nível nacional, articulada com

as acções desenvolvidas a nível local, faz com que, na maior parte dos casos, as concentrações de poluentes continuem a ser muito elevadas em contexto urbano e também no meio rústico. A exposição a estes poluentes conduz a uma redução na melhoria das condições gerais de saúde, provoca a morte prematura e um agravamento generalizado de doenças e perda de recursos naturais.

Para serem eficazes, as políticas ambientais, quer a nível nacional quer a nível local, terão necessariamente que incentivar mudanças de comportamento nos «municípios-consumidores», colocando as grandes opções estratégicas nos transportes, na energia, nas actividades económicas e nos comportamentos individuais (em particular a nível da produção de resíduos domésticos, industriais e hospitalares e também do ruído) que sejam menos prejudiciais. Se existe uma racionalidade económica numa economia competitiva, também deve existir uma racionalidade ambiental que torne sustentável essa economia e o conforto da vida em sociedade.

*As pressões do crescimento económico no ambiente*⁴³

A deficiente resolução do problema da poluição produzida pelas sociedades em crescimento, num modelo de desenvolvimento predominantemente não sustentável, levou a uma relação pouco equilibrada entre os três pilares da sustentabilidade «Economia, Sociedade e Ambiente», com a sobreposição do primeiro face aos restantes, sem que tenha sido assegurado ou refeito o equilíbrio perdido. Acresce que só uma sociedade economicamente robusta tem capacidade para se despoluir.

São variados os factores de pressão sobre o estado do ambiente:

- Aumento da pressão sobre os recursos hídricos (superficiais e subterrâneos). Por tugal está integrado nas bacias hidrográficas de rios internacionais e o planeamento e gestão dos recursos hídricos não pode deixar de estar articulado com o planeamento e a gestão dos recursos hídricos da parte espanhola das bacias partilhadas. Finalmente, no que respeita aos recursos hídricos subterrâneos, o território continental apresenta realidades diversas no seu armazenamento e transmissão, sendo que a falta de acompanhamento da evolução da recarga, a contaminação das águas subterrâneas, e o aumento do uso deste recurso devem constituir motivos de preocupação que deverão ser considerados no quadro do planeamento do território.
- O aumento da produção industrial. Apesar de a eficiência tecnológica estar

⁴³ O presente capítulo retoma parte do texto e teses fundamentadas e apresentadas em LOPES, E.R. (coord.) 'Ambiente, Economia e Empresa', SaeR/Sol, Lisboa 2009.

a aumentar, o principal desafio que se coloca a Portugal e a cada município consiste em assegurar um correcto tratamento dos resíduos industriais observando os seus graus de perigosidade. É um desafio político e económico complexo a compatibilização da protecção do ambiente com a competitividade industrial.

- O aumento da eficiência no tratamento dos resíduos deve encorajar o envolvimento dos municípios em soluções intermunicipais, voltadas sobretudo para a construção de aterros, estações de compostagem e estações de incineração, permitindo o encerramento das lixeiras municipais no continente português. Encontrar uma resposta correcta ao problema dos resíduos industriais perigosos tem-se mostrado ainda mais difícil, com várias tentativas de solução frustradas – seja devido a erros de metodologia, de planeamento e de estratégia política, seja por acções de resistência popular local –, desde a construção de um sistema de incineração dedicada para este tipo de resíduos à solução baseada na coincineração. É essencial a resolução deste problema para a sustentabilidade da política de resíduos que depende também da capacidade de diminuição da produção desnecessária de resíduos recorrendo a novas tecnologias, invertendo a actual situação em que as quantidades de resíduos destinados à eliminação continua a suplantar as quantidades destinadas aos diferentes modos de reciclagem e valorização.
- Aumento dos riscos naturais e ambientais como é o caso do *risco sísmico* (uma ameaça latente, imprevisível, particularmente sobre Lisboa e Vale do Tejo e no Algarve, sendo que na faixa litoral algarvia e no litoral ocidental a sul de Peniche acresce o perigo de maremoto); o *risco de incêndios florestais*, que constituem o maior risco das florestas portuguesas; o *risco de cheias e inundações*, que no continente se verificam sobretudo nas planícies aluviais dos principais rios do país, mas também em pequenas bacias hidrográficas sujeitas a cheias rápidas ou repentinas; o *risco de erosão hídrica do solo*, que se caracteriza pela remoção do material superficial do solo, conduzindo à degradação dos seus potenciais agrícola e florestal.

Os municípios têm uma função de sensibilização e de acção no domínio da salvaguarda e valorização da qualidade ambiental, contrariando a percepção de que os problemas ambientais são meros obstáculos ao crescimento e ao desenvolvimento, promovendo a tomada de consciência de que toda a actividade que gira em torno do controlo da poluição é um desafio civilizacional e de saúde pública e não apenas um factor gerador de custos. Pelo contrário, a despoluição

pode ser geradora de riqueza, e em todas as questões ambientais, positivas ou negativas, existe uma actividade económica – implícita ou não – que é necessário promover, transformando-se, assim, num configurador de segurança e de desenvolvimento. Para que tal seja uma realidade, cabe à sociedade usar da sua capacidade de inovação para encontrar atempadamente respostas aos problemas com que hoje se depara, fazendo a transição para uma nova realidade em que Economia, Sociedade e Ambiente se respeitem e equilibrem mutuamente.

Neste contexto, a actividade empresarial é fundamentalmente considerada, a nível dos indicadores, como um elemento de pressão no estado do ambiente. Porém, tem vindo progressivamente a sair deste domínio estrito e a actuar em três conjuntos de acções: enquanto actividade económica é uma «causa» que produz efeitos poluentes; ao sofrer o impacto das «forças motoras» (a que pertence) pode ser vítima de si própria por estar cada vez mais dependente da qualidade ambiental; finalmente, a nível das respostas, existe uma manifesta oportunidade de mercado, uma vez que não basta a existência de legislação e de operações de sensibilização. Neste contexto, as autarquias têm uma função reguladora, fiscalizadora e executiva no sentido de precaver o interesse público em matéria de qualidade ambiental, concretamente nos seguintes níveis de actuação: o nível de gestão e utilização dos recursos (protecção da natureza, eficiência de oferta e utilização da água) e o nível da gestão da poluição (descontaminação, limpeza de solos e águas subterrâneas, tratamento de águas residuais, controlo da poluição do ar, controlo do ruído e vibração, instrumentos e monitorização, gestão de resíduos, focos infecto-contagiosos e de radiações perigosas).

A estratégia municipal a nível do ambiente passa assim pela incorporação destas competências e os municípios que melhor as souberem desempenhar serão os mais bem sucedidos no futuro.

Uma adequada gestão de risco pode potenciar poupanças decorrentes da prevenção de custos inerentes aos danos ambientais e da redução de custos operacionais através de uma minimização de resíduos e de prevenção da poluição.

No âmbito das responsabilidades ambientais, o município deve ter uma política activa e conseqüente em matéria de:

- Controlo da poluição da água — Protecção dos recursos hídricos, evitando a poluição de cursos de água e de aquíferos, o que implica uma política de saneamento básico (abastecimento de água às populações e tratamento de efluentes, distinguindo os domésticos, os hospitalares e os industriais).

- Controlo da poluição do solo que tem a sua principal origem na utilização de herbicidas, pesticidas e fertilizantes nas práticas agrícolas;
- Controlo da poluição sonora — o ruído, como factor perturbador do sossego, do bem-estar e do direito ao descanso, principalmente no período nocturno, constitui uma forte ameaça à saúde pública, daí a importância de fazer cumprir a lei do ruído onde se reconhece que *“a prevenção do ruído e o controlo da poluição sonora, visando a salvaguarda da saúde humana e o bem-estar das populações, constitui tarefa fundamental do Estado”* envolvendo também os municípios⁴⁴. Se até aos princípios do século XX dominava o silêncio de um isolamento comunicacional quebrado pelo som dos sinos das igrejas que chegava às pessoas como uma companhia, hoje vive-se numa sociedade onde há um excesso de fontes comunicacionais (rádio, televisão, ...) que invadem o nosso quotidiano de uma forma abusiva, causando perturbação e incómodo. Numa atitude civilizada, a Igreja Católica cancelou o toque dos sinos nos aglomerados urbanos, a não ser em casos excepcionais. Se nos anos 40, quando poucas famílias tinham telefonia, podiam fazer algum sentido as instalações sonoras em espaços públicos (praias, praças, avenidas, ...) para transmitir música e publicidade, presentemente esse tipo de serviços são anacrónicos e constituem uma fonte de poluição sonora. Compete aos municípios assegurar o respeito pelo silêncio nos espaços públicos e privados e este comportamento faz parte da educação cívica.
- Recolha e tratamento de resíduos sólidos;
- Controlo de potenciais focos infecto-contagiosos;
- Controlo de potenciais focos de radiações perigosas.

A Câmara Municipal tem a obrigação de manter o concelho limpo e asseado, com particular atenção para os espaços públicos.

Estratégias ambientais numa perspectiva sustentável

Relativamente às questões ambientais observa-se, na atitude do poder político e das empresas, um processo de evolução que pode ser sintetizado através de três estratégias globais:

- A estratégia passiva (*business as usual*) caracteriza-se por se limitar a cumprir a legislação e a prevenir a poluição, ou seja, evitar os problemas em

⁴⁴ In *Diário da República*, 1.ª série – N.º 12 – 17 de Janeiro de 2000, Decreto – lei n.º 9/2007 de 17 de Janeiro.

vez de apostar na sua resolução. Este modo de agir orienta-se e limita-se ao cumprimento dos preceitos preestabelecidos. É uma estratégia que se esgotou;

- A estratégia ambiental reactiva centra-se mais sobre os materiais envolvidos e os produtos resultantes em vez de atender à prevenção e ao processo. Os elementos dominantes são, aqui, as soluções de fim-de-linha, a reciclagem no local, a eficiência e a concepção do ciclo de vida de um produto. Os resíduos e os poluentes são recolhidos e tratados após serem produzidos;
- A estratégia ambiental activa opera, em simultâneo, nos processos, nos produtos e nos serviços, procurando associar os problemas ambientais às suas fontes e causas em vez de reagir a estes, o que implica a existência de uma visão sistémica ou, por outras palavras, uma atitude de convivência simbiótica; é nesta última estratégia que emerge o conceito de “produção limpa”, onde é valorizado todo o processo de circulação de material relevante e passível de gerar valor.

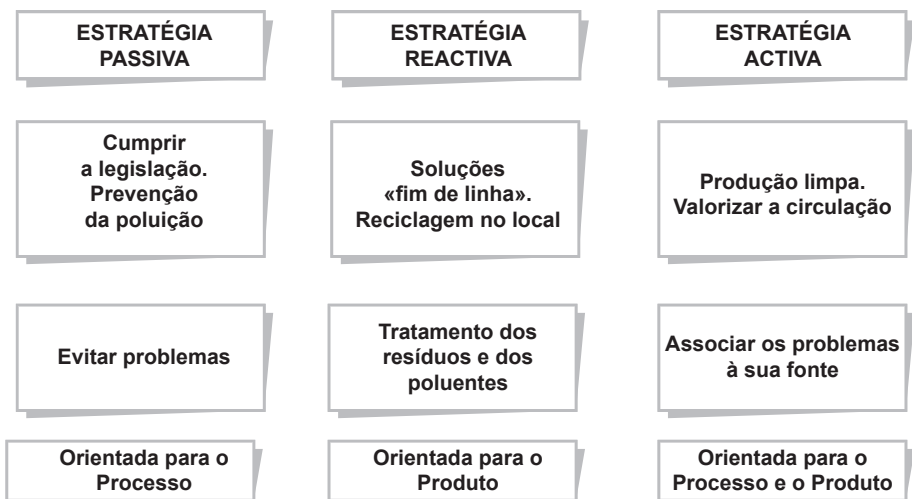


Figura 6 — Estratégias ambientais. Fonte: Lopes, E. R. (Coord.) (2009).

Quando se inserem as estratégias empresariais neste enquadramento das políticas ambientais, verifica-se que, quer o poder municipal, quer as empresas mais avançadas, já estão a encarar a reciclagem como uma fonte de matéria-prima para produções rentáveis, obtendo vantagem competitiva, horizontes de inovação e novas formas de captar financiamento.

Os consumidores e a sociedade em geral exigem que os seus bens e serviços sejam produzidos por empresas, ambiental e socialmente responsáveis. Por outro

lado, cada vez mais empresas reconhecem o benefício de passar do simples cumprimento da legislação ambiental para uma abordagem baseada na despoluição inteligente e produtiva e particularmente atenta à gestão dos riscos ambientais.

*4. As redes de infra-estruturas e os serviços públicos*⁴⁵

As redes são o suporte da organização da sociedade global, chamando a si um poder que desterritorializa a tradicional base geográfica das economias locais.

O Estado e os municípios são confrontados com exigências de prestação de serviços que aumentam em número e em qualidade, implicando um agravamento de despesas. Contudo, os serviços básicos passíveis de proporcionar elevadas rendas garantidas têm sido retirados da esfera pública por políticas de privatização de monopólios naturais.

Este processo inflaciona o custo dos serviços com receitas tarifárias lucrativas, que nessa medida se tornam numa fonte de receita fiscal deslocada e imprópria. A relação entre a esfera pública e privada no negócio associado a estes serviços públicos apresenta-se como um dos maiores problemas político-económicos da actualidade.

O poder do Estado-nação e do Estado soberano encontra-se hoje erodido, senão mesmo ameaçado, pelo crescente desligamento da economia da sua base territorial, que conduz a uma apropriação e exploração abstractas do solo, reduzido a um activo imobiliário e suporte de redes de infra-estruturas de serviços públicos urbanos.

Esta realidade configura o fenómeno da desterritorialização, caracterizado por uma perda de significado das fronteiras e de outros limites territoriais, ficando os territórios tradicionais, sejam os países ou a simples propriedade imobiliária, dependentes de um complexo sistema de redes que asseguram e comandam a “livre” circulação de bens, pessoas e capitais.

O problema das redes, a maioria das quais tem características de monopólio natural, está na ordem do dia. Na sua maior parte estas redes são constituídas por infra-estruturas urbanas municipais que transportam serviços públicos essenciais, como é o caso da energia eléctrica, da água, do saneamento, do gás e das telecomunicações. O poder das empresas privadas que as explora vai ao ponto de afectar e mesmo capturar em certa medida os direitos da propriedade imobiliária,

45 Parte deste capítulo utiliza textos produzidos no âmbito da Revisão do PDM de Montijo, sob a coordenação do Professor Sidónio Pardal, no âmbito do Protocolo de Cooperação entre a Câmara Municipal do Montijo e o Gabinete de Apoio da Universidade Técnica de Lisboa.

tal é o grau de dependência dos prédios em relação às redes cujos serviços são prestados a preços de monopólio.

Nas últimas décadas, os municípios têm sido marginalizados na gestão e exploração destas redes, não obstante as mesmas fazerem parte essencial do sistema urbano e os serviços que através delas são prestados serem em última instância da responsabilidade do Estado e do município. Mesmo nos casos em que a exploração das redes é concessionada, o direito do utente ao serviço é juridicamente garantido pela entidade pública concedente e estamos, portanto, perante uma responsabilidade pública.

A consciencialização desta realidade e a análise política e económica da sua evolução face às circunstâncias actuais é um tema pertinente e central para o futuro das autarquias. Sendo os municípios responsáveis pelo planeamento do território e gestão urbanística, seria natural que tivessem uma presença e intervenção formais na administração, bem como uma participação na gestão e exploração destas redes públicas.

Estes serviços públicos, que por princípio devem ser prestados a preços tarifados, estão a ser fornecidos por empresas privadas que praticam preços agravados pela natureza monopolista da actividade e ampliados por uma carga fiscal que passa a incidir no preço final, a partir do momento em que há lugar à formação de lucro. A delicadeza desta matéria merece uma profunda reflexão política também por parte dos autarcas, por várias razões:

- A responsabilidade da estruturação do sistema urbano e da prestação destes serviços é eminentemente municipal;
- As redes desenvolvem-se e ocupam espaço do domínio público municipal;
- Algumas destas redes ainda são em muitos casos exploradas pelos municípios, como é caso da abastecimento e drenagem de águas residuais domésticas;
- No caso da energia, os municípios são proprietários de toda a estrutura física da rede em baixa e até há cerca de 30 anos facturavam directamente a energia aos particulares;
- Os concessionários da exploração de redes públicas tendem a concentrar cada vez mais os seus postos de atendimento e a subcontratar os serviços de assistência, com um crescente distanciamento entre o consumidor final e o serviço assistencial que nestes casos deveria funcionar com prontidão 24 horas por dia. Muitos destes contactos já são feitos através de *call-centers*, criando um situação de desconforto e de insegurança;

- Os municípios têm perdido grande parte do seu poder efectivo e das suas fontes de receita com a progressiva desterritorialização associada à privatização das redes e ao poder político e económico que estas representam.

As redes de infra-estruturas urbanas são de uma sensibilidade política e económica ainda mal avaliadas, considerando o seu peso no orçamento das famílias e das empresas, o poder económico que representam à escala da soberania do Estado e da sustentação orçamental dos municípios e a sua relevância estratégica na segurança e na defesa nacional. O tema convoca ainda a pertinência de manter viva e operante uma política e legislação *anti-trust* que assegure uma correcta separação entre a esfera pública e privada ao nível dos negócios e a defesa da concorrência nos domínios em que ela efectivamente tem razão de ser ⁴⁶.

O sistema urbano alicerça-se numa malha de redes de infra-estruturas urbanas que prestam serviço público a preços tarifados e que em última instância devem ser controladas pelo município em conjugação com os serviços do Estado competentes. Nas últimas décadas o Estado e os municípios optaram por concessionar a empresas privadas a exploração de partes destas redes, através de um quadro de gestão que tem crescido em complexidade e cujos fundamentos e práticas são objecto de interpelações que marcam a ordem do dia das questões políticas, económicas e jurídicas na actualidade.

No âmbito do planeamento do território, é importante dispormos de conceitos e de regras muito claras sobre questões, como:

- Quem investe e paga os projectos e a construção de cada uma das partes das redes em concreto, e por conseguinte, quem fica detentor da posse desse material?
- No caso concreto da rede de energia eléctrica, projectada e construída pelo promotor da urbanização, entende-se que estas redes públicas são cedidas à Câmara no acto da recepção (provisória e definitiva) das respectivas redes;
- Convinha tornar mais claro, que estas redes, na sua materialidade, tornam-se propriedade privada da Câmara Municipal, a qual concessionaria a sua exploração e manutenção à entidade que concursalmente ganhou o negócio da sua exploração a prazo;
- A relação entre o Estado, o município, o consumidor e a entidade concessionária da exploração, carece de um enquadramento por ventura mais equi-

46 *Auto-estradas, energia.*

librado, de modo a assegurar o carácter de serviço público, enquadrado numa gestão pautada pelo princípio do preço tarifado e salvaguardar contra o risco de eventuais abusos, considerando que se está perante um monopólio natural;

- As redes de infra-estruturas urbanas devem ser mantidas sob o controlo da gestão urbanística municipal, o que implica que a administração e exploração das redes mantenham uma focagem eminentemente local e que o próprio município tenha um lugar na administração das redes ao nível concelhio;
- Os munícipes devem poder beneficiar de uma assistência no que concerne às redes de infra-estruturas, em tempo real, 24h/dia, o que implica uma presença e uma relação de muita proximidade;
- A formação do preço da prestação de serviços através destas redes de infra-estruturas públicas tem sido utilizada para cobrança de taxas porventura abusivas, o que justifica uma reflexão jurídica e política deste problema.

É importante compreender-se que não há lugar à privatização das redes públicas, como erradamente por vezes se dá a entender, mas tão-somente uma concessão temporária da sua exploração por uma entidade privada, mantendo-se o princípio e a responsabilidade do serviço público assegurado pelo Estado ou pelo município. O aprofundamento deste enquadramento é importante para manter na esfera pública a capacidade de defesa dos direitos e interesses do consumidor, sejam famílias ou empresas, e praticar um correcto ordenamento do território.

Os operadores de redes de serviços públicos urbanos, quando alcançam uma posição predominante, podem diminuir a capacidade de regulação e de controlo do Estado e dos municípios sobre o sector, aumentando a concentração. Consequentemente, o cidadão consumidor fica exposto ao risco de abuso de posição dominante. *“Dessa concentração de poder económico decorrerão inevitavelmente consequências sociais e políticas. Cabe ao decisor público analisar essas consequências e erigir políticas públicas que prossigam os interesses dos cidadãos”*⁴⁷.

47 Lobo, C. B. (2009). *Sectores em Rede: Regulação para a Concorrência*. Coimbra: Almedina, p. 26. Esta é uma obra de referência cuja leitura se recomenda, particularmente a quem tem responsabilidades políticas no domínio da economia do território.

5. Recursos hídricos

– *abastecimento de água e saneamento*

A presença e o comportamento da água no território tanto se afirma como uma fonte benfazeja e de riqueza, como causadora de destruição, que pode assumir a forma de catástrofe.

A água, com requisitos de grau de pureza e de quantidade disponível, é vital para todos os seres vivos e constitui-se como incontornável recurso estratégico para a sustentação económica, onde constitui um indispensável meio de produção.

As políticas para os sectores da água, saneamento, resíduos e controlo de factores de risco de poluição estão na primeira linha de acção partilhada do Estado e das autarquias.

As bacias hidrográficas são unidades territoriais fisiográficas significantes que requerem a atenção dos autarcas, observando a localização e relações funcionais da freguesia e do município no contexto da rede hidrográfica.

Daí a importância de se dispor de informação cartográfica sobre a rede, parâmetros relativos ao ciclo da água na região, dados estatísticos actualizados sobre a pluviosidade, sistemas de captação, de armazenamento, de tratamento e de distribuição e consumos por sector. A questão da água nos espaços silvestres tem uma equação muito diferente da que se apresenta para a agricultura e ambas contrastam com os requisitos que se colocam para o sistema urbano, onde se conjuga o abastecimento de água potável com a rede de esgotos e respetivas estações de tratamento. O objectivo de uma política da água é assegurar a gestão deste recurso limitado, garantindo o abastecimento como serviço público de competência municipal, prestado nas melhores condições de qualidade e de custos. O autarca deve dispor de conhecimento crítico do enquadramento legislativo aplicável e ter percepção das suas tendências de evolução.

A água é um bem de primeira necessidade que, por princípio, deve ser salvaguardado e disponibilizado através de um serviço público garantido e gerido pelo Estado e pelos municípios, através de redes que, na sua essência, são monopólios naturais e, como tal, devem ser assumidos politicamente.

O conhecimento dos vários modelos de gestão disponíveis para aplicação às condições concretas de cada município, associação de municípios, comunida-

des urbanas e intermunicipais e áreas metropolitanas, deverá constituir também ferramenta para a decisão para estes domínios classificados de interesse público e de interesse económico geral.

A configuração técnica e territorial das infra-estruturas de abastecimento de água e de saneamento requer tomadas de decisão, nomeadamente quanto à opção de selecção de modelo de gestão separada para cada sector, ou para adopção da gestão integrada do Ciclo Urbano da Água, envolvendo assim, numa mesma entidade gestora os Serviços de Água e de Saneamento.

O mesmo se dirá quanto ao Enquadramento Regulatório aplicável aos sectores em causa.

A reestruturação do sector da água, saneamento e resíduos e do controlo da poluição em geral, a partir dos anos 90 (legislação de 1993), formatou-os, essencialmente, em quatro áreas: modelos de gestão; regimes tarifários; enquadramento ambiental (controlo da poluição); regulação e controlo da qualidade da água.

Do Código Administrativo à consagração da autonomia municipal, chega-se ao quadro legal vigente relativo às “Atribuições e Competências das Autarquias Locais em matéria de Águas, Saneamento, Resíduos Sólidos e Ambiente”.

A lei⁴⁸ que estabelece o “*quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais em matérias de Ambiente e Saneamento Básico*”, dispõe que compete aos órgãos municipais o planeamento, a gestão de equipamentos e a realização de investimentos nos domínios dos:

- sistemas municipais de abastecimento de água;
- sistemas municipais de drenagem e tratamento de águas residuais;
- sistemas municipais de limpeza pública e de recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos.

Em complemento, está estabelecido⁴⁹ o “*regime jurídico dos serviços municipais de abastecimento público de água, de saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos*”.

Este regime esclarece que, no tocante à “Entidade titular dos serviços”, *“sem prejuízo dos serviços, de titularidade estatal, objecto de legislação própria, a gestão dos serviços municipais de abastecimento público de água, de*

48 Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro.

49 Decreto-Lei n.º 194/2009 de 20 de Agosto.

saneamento de águas residuais urbanas e de gestão de resíduos urbanos é uma atribuição dos municípios e pode ser por eles prosseguida isoladamente ou através de associações de municípios ou de áreas metropolitanas, mediante sistemas intermunicipais”.

Adicionalmente, há que ter em conta a Lei das Finanças Locais e a Lei da Água, bem como o Regime de Titularidade dos Recursos Hídricos, o Regime de Utilização dos Recursos Hídricos e o Regime Económico e Financeiro (Taxa de Recursos Hídricos), em decorrência da transposição para o Direito Interno da Directiva Quadro da Água (DQA);

Modelos de gestão

- *Serviços Municipais (Gestão Directa)*
 - Abastecimento de Água;
 - Saneamento de Água Residuais Urbanas (as Efluentes Industriais têm um regime específico tutelado pelos Ministérios da Economia e do Ambiente);
 - Higiene Urbana e Recolha e Tratamento de Resíduos Urbanos (os resíduos banais, industriais e hospitalares têm também regimes específicos);
- *Serviços Municipalizados e Intermunicipalizados (Gestão Directa Municipal);*
- *Empresas Municipais, Intermunicipais ou Metropolitanas*, considerando o regime jurídico do respectivo sector empresarial e o seu enquadramento legal⁵⁰;
- *Concessões municipais* com regras de atribuição por concurso público⁵¹ e sistemas multimunicipais com exploração e gestão integrada, obedecendo aos princípios de: prossecução do interesse público; de eficiência; e da gestão empresarial;
- *Parcerias entre o Estado e as Autarquias (Parcerias Público-Público)* previstas no PEAASAR II – Plano Estratégico de Abastecimento de Água e Saneamento de Águas Residuais 2007-2013;⁵²
- *O Caso da EPAL (Gestão Delegada)* com estatuto especial de Sociedade Anónima de Capitais Públicos, com a designação de Empresa Portuguesa de Águas Livres, SA.⁵³

⁵⁰ Lei n.º 53-F/ 2003 de 29 de Dezembro.

⁵¹ Os Decreto-Lei n.º 372/93 e Dec. Lei n.º 379/93 de 5 de Novembro.

⁵² Enquadramento legal: Decreto-Lei n.º 90/2009 de 9 de Abril.

⁵³ Decreto-Lei n.º 230/91 de 21 de Junho.

Os Regimes Tarifários

Os conceitos usualmente disponíveis para definição e aplicação dos Regimes Tarifários nos Serviços de Água, Saneamento e Resíduos são conhecidos por “*full cost recovery*” (recuperação integral dos custos) e “*sustainable cost recovery*” (recuperação sustentável dos custos).

A adopção do segundo princípio justifica-se normalmente quando há a preocupação de associar a critérios económicos factores sociais e ambientais, congregando assim na determinação das tarifas os três pilares referidos.

Critérios para a fixação das tarifas nos sistemas municipais, multimunicipais e concessões

A legislação em vigor, os instrumentos estratégicos relativos aos sectores e as boas práticas conhecidas (*benchmarking*), referem que a “questão tarifária” é central para garantir a gestão equilibrada do modelo a adoptar.

Recomenda-se que o preço justo represente o ponto de equilíbrio dos seguintes factores:

- Cobertura dos custos dos serviços, através de tarifas socialmente aceitáveis, escalonadas de forma a contribuírem para o uso eficiente da água e para a protecção do ambiente;
- Quanto à Estrutura Tarifária, recomenda-se que as tarifas incluam uma componente fixa e uma variável, por forma a repercutirem equitativamente os custos por todos os consumidores;
- A diferenciação tarifária deve ser adoptada entre consumidores domésticos e não-domésticos.

A aprovação das tarifas compete:

- às câmaras e assembleias municipais, no caso dos serviços municipais e municipalizados;
- às câmaras municipais ou aos conselhos de administração das associações de municípios, quando se trate de empresas municipais, intermunicipais ou metropolitanas;
- ao concedente no caso das concessões, que serão os municípios tratando-se de concessões municipais, ou o Estado no caso de sistemas multimunicipais e parcerias Estado-autarquias;
- ao Estado, no caso da EPAL, SA.

Regulação sectorial

A ERSAR – Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos, IP é o regulador sectorial independente, e dispõe de competências em termos económicos (tarifas), garantindo a prática de preços que, num ambiente de eficiência e eficácia na prestação dos serviços, permitam assegurar a viabilidade económica e financeira das entidades gestoras.

Assegura também a regulação da qualidade de serviço prestado pelas entidades gestoras aos utilizadores, avalia o desempenho e promove a melhoria dos níveis de serviço.

Assegura, assim, uma correcta protecção dos utilizadores dos serviços de águas e resíduos, evitando possíveis abusos decorrentes dos direitos de exclusivo, garantia e controlo da qualidade dos serviços prestados, e supervisão e controlo dos preços praticados, acção essencial por se estar perante situações de monopólio natural ou legal.

A ERSAR exerce também funções de Autoridade Competente para a qualidade da água para consumo humano junto de todas as entidades gestoras do abastecimento de água.

A actividade da ERSAR é acompanhada por um Conselho Consultivo representativo dos intervenientes no Sector, em toda a cadeia de valor do Ciclo Urbano da Água, onde os municípios têm representação por direito próprio (Associação Nacional dos Municípios Portugueses).

Enquadramento ambiental

A Constituição da República Portuguesa – artigos 9.º e 66.º – enforma a Lei de Bases do Ambiente, na qual são incluídos os seguintes “Princípios Específicos”, aplicados também ao Planeamento e Gestão dos Recursos Hídricos e à Gestão dos Serviços de Águas, Saneamento e Resíduos:

- prevenção, equilíbrio, participação, unidade de gestão e acção;
- cooperação internacional,
- procura do nível mais adequado de acção, recuperação e responsabilização.

No que se toca a este último princípio, a lei estabelece o regime jurídico da Responsabilidade por Danos Ambientais, com base no princípio do poluidor-pagador.⁵⁴

O diploma trata, por um lado, do regime de responsabilidade civil subjectiva e objectiva, nos termos do qual os operadores-poluidores ficam obrigados a indemnizar os indivíduos lesados pelos danos sofridos por via de uma componente

⁵⁴ Decreto-Lei n.º 147/2008 de 29 de Julho.

ambiental. Por outro lado, fixa-se um regime de responsabilidade administrativa perante toda a colectividade, destinado a reparar danos causados ao ambiente.

6. Protecção civil

Os autarcas, juntamente com o Estado e os cidadãos, estão na primeira linha da acção preventiva contra riscos de acidentes e de catástrofes, competindo-lhes uma intervenção directa de socorro a pessoas e bens sempre que ocorram situações que afectem ou, de algum modo, os coloquem em perigo.

O objectivo da protecção civil, para além da prevenção dos riscos, envolve também a preparação de respostas com capacidade para enfrentar com prontidão situações de emergência, atenuando efeitos, socorrendo pessoas em perigo, repondo a segurança e a normalidade da vida social.

Cada município dispõe de um plano de protecção civil, onde são inventariadas e avaliadas as possíveis situações de risco (cheias, inundações, acidentes químicos ou industriais, transportes de matérias perigosas, sismos, incêndios, focos infecto-contagiosos, instabilidade estrutural de edifícios, radiações perigosas nomeadamente de acidentes nucleares – note-se que Portugal está sob o chapéu de risco de centrais nucleares espanholas –, entre outros factores, e situações que constituam potencial perigosidade).

Para além de se avaliar a probabilidade de ocorrência de acidente ou catástrofe, é importante estimar a magnitude dos seus potenciais efeitos destrutivos.

Compete ao Presidente da Câmara Municipal ou ao Ministro da Administração Interna o poder de declarar a situação de alerta perante a ocorrência de um acidente ou de uma catástrofe, devendo, no acto, descrever a natureza dos acontecimentos, a sua expressão territorial, o modo de agir e os meios necessários.

7. Saúde

As políticas de saúde são da competência da administração central e desenvolvem-se a partir do respectivo Ministério, o que não põe de parte a atenção e cooperação dos municípios neste sector, que conjuga um complexo sistema de serviços públicos e privados, indústrias, comércio de medicamentos, controlo de riscos, nomeadamente, no domínio da saúde pública, ensino, formação preventiva, gestão hospitalar e de centros de saúde, envolvendo conhecimentos e tecnologias de ponta, em permanente evolução.

O serviço nacional de saúde, assegurado pelo Estado, é hoje unanimemente aceite no espectro político e o seu nível de competência, muito reconhecido, é

garantido por uma dedicação profissional onde se destaca a sofisticada e exigente formação dos médicos e outros técnicos, com estudo intenso e permanente, altamente especializado, que os obriga a acompanhar, em tempo real, o extraordinário desenvolvimento da medicina. A prestação de serviços de saúde depende hoje de um trabalho de equipas organizadas por especialidades e apoiadas em tecnologias que exigem uma criteriosa planificação da rede hospitalar.

Os municípios serão chamados a participar neste processo, em estreita cooperação com todas as instituições públicas e privadas que prestam serviços de saúde. Para o comum dos cidadãos, uma urgência é a necessidade de aceder a uma consulta para uma criança com febre ou com alguma indisposição que requer um despiste imediato por parte de um médico internista, de clínica geral, que diagnostica o problema, receita o medicamento apropriado, que se avia na farmácia de proximidade, ficando o problema resolvido ou, caso tenha dúvidas e perscrute a hipótese de uma doença grave, conduz o doente para um hospital central com todas as valências, meios de diagnóstico e de tratamento avançados. Na gíria dos serviços de saúde estes hospitais centrais, de alta capacidade médica, são designados como urgências e, estamos em crer que esta confusão terminológica, combinada com a eliminação de muitos postos de atendimento local com médico e enfermeiro para consultas de “urgência”, constituídos como simples serviços locais de atendimento permanente, geram uma grande tensão de mal entendidos entre o Ministério da Saúde e as populações.

Se há sector onde, com vantagem, pode haver uma acentuada descentralização é na rede de equipamentos e serviços de saúde, onde as escalas regional, intermunicipal e local permitem um controlo de gestão mais próximo, racionalizado e confortável para todos os profissionais e utentes.

A arquitectura dos edifícios e o tratamento paisagístico dos espaços envolventes são importantes para criar um ambiente de trabalho e de permanência dos doentes, com funcionalidade, uma expressão de calma e de sossego, e com predicados de privacidade que ajudem a superar as circunstâncias e os desafios difíceis que se enfrentam e vivem neste meio.

Os profissionais que asseguram o funcionamento do serviço de saúde estão, naturalmente, sob grande pressão e merecem uma especial atenção e até carinho e gratidão, o que também recomenda uma relação de proximidade com o poder político-administrativo, atento e disponível para compreender e reagir aos problemas numa dimensão humana.

8. Educação, escolas e acções de apoio à juventude

A política de educação, incluindo a construção, conservação do parque escolar, contratação do pessoal docente e auxiliar é uma competência da administração central. As câmaras têm apenas o compromisso de conservar os edifícios das escolas do primeiro ciclo e contratar o respectivo pessoal auxiliar. Para o autarca, é importante saber que, na melhor tradição do urbanismo, a escola é a instituição a que se dá mais centralidade. A imagem arquitectónica, a expressão simbólica e o conforto do edifício escolar marcam de forma indelével as leituras e as memórias que irão estruturar a ideia que o cidadão faz do lugar e da sociedade a que pertence. Os bons resultados das tarefas desempenhadas pelos professores dependem também das condições materiais que lhe são facultadas e onde a qualidade arquitectónica dos espaços tem uma importância decisiva. São factores a considerar:

- a imagem do plano de fachada da escola e a sua integração no tecido urbano;
- a qualidade das salas de aula;
- isolamento acústico;
- luz natural passível de controlo;
- a dignidade e o conforto das salas de professores;
- qualidade das instalações sanitárias, o seu asseio e dimensão;
- organização do espaço de recreio com zonas de actividade separadas de zonas de sossego;
- zonas de sombra e de abrigo, considerando o perigo da exposição à radiação solar.

A escola deve ser um espaço de harmonia e bem-estar não só para os alunos, mas para todos os que nela trabalham, e compete à arquitectura assegurar a inexistência de conflitos funcionais. As escolas devem ser concebidas de modo a poderem adaptar-se a outras utilizações em resposta a necessidades que podem surgir em resultado da alteração da população escolar ou motivadas por outras causas.

A coordenação prática das políticas de educação requer o envolvimento

directo das comunidades locais, onde são chamados a participar os autarcas, os pais, não se ficando apenas pelo nível da administração central.

A escola é o local onde as crianças permanecem e vivem cada vez mais tempo, usando-a também como meio de integração social e fruição de tempos livres.

Esta situação é forçada pela indisponibilidade dos pais devido aos seus horários de trabalho e pela actual estrutura familiar que é cada vez mais reduzida — frequentemente monoparental.

Quando cada vez mais famílias vivem em exíguos apartamentos, a escola com amplos espaços livres de recreio é uma necessidade básica no dia-a-dia das crianças e jovens. A escola também pode, e deve, responder a esta necessidade, dispondo de espaços adequados à prática desportiva e a actividades culturais.

É interessante haver uma proximidade física entre a creche, o jardim-de-infância, a escola primária e o liceu: facilita a vida às famílias que têm filhos em diferentes níveis de escolaridade porque podem transportá-los ao mesmo tempo. É importante o planeamento da acessibilidade e a programação dos transportes escolares de modo a servir melhor a população e possibilitar uma melhor gestão de recursos pelas unidades de ensino.

Os espaços da escola (em particular os desportivos e culturais) podem, com vantagem, estar abertos à população em geral fora do horário escolar, de modo a promover uma maior rentabilidade do investimento com economia de escala da própria administração — redução das despesas correntes de funcionamento e partilha de funcionários — e também para poder aproximar e conjugar actividades e horários, servindo assim melhor os interesses da comunidade numa lógica de bairro.

Muitas instalações desportivas e culturais das escolas ficam encerradas após o horário lectivo quando podem ser utilizadas por clubes ou outras entidades presentes no território, aumentando o seu sentido útil e a sua sustentabilidade financeira.

É fundamental este conceito, que nas novas escolas e nas operações de requalificação das já existentes, deveria ser considerado desde cedo no próprio projecto de arquitectura, de forma a garantir o acesso seguro às instalações desportivas ou culturais fora dos tempos lectivos, evitando a devassa do espaço central da escola por utilizadores exteriores.

Inversamente, as instalações desportivas ou culturais que pertencem a diversas entidades públicas ou privadas também podem ser utilizadas pelas escolas, rentabilizando os recursos numa perspectiva de economia nacional.

9. Acção social – apoio à infância, terceira idade e cidadãos com necessidades especiais

A acção social perspectiva-se cada vez mais como uma resposta a necessidades funcionais que são sentidas por todo o corpo social e não apenas pelos estratos economicamente carenciados. Bem vistas as coisas, as refeições servidas nas escolas com controlo de qualidade nutricional servem não só crianças de famílias desfavorecidas mas todas as outras, mesmo as de famílias abastadas que precisam desse serviço social por razões de organização do tempo das crianças e dos pais, evitando problemas de mobilidade. O serviço prestado transcende o âmbito de uma assistência social clássica, pautada por um gesto de solidariedade para se afirmar como um requisito universal de gestão de recursos e de organização racional da vida social.

O transporte escolar é uma competência da Câmara Municipal sempre que os alunos residam a mais de três quilómetros da escola, independentemente dos recursos da família. Há ainda apoio na aquisição de livros e de material escolar; comparticipação no custo das refeições e concessão de bolsas de estudo para os estudantes economicamente carenciados. Há ainda a organização de actividades de enriquecimento curricular e programas para a ocupação de tempos livres. Este apoio estende-se à educação pré-escolar, dos 5 aos 7 anos, havendo muitas autarquias que prestam este apoio a partir dos 3 anos, em jardins-de-infância.

A solidariedade e a promoção da saúde têm também merecido especial atenção por parte das autarquias, que se apresentam como uma instituição disponível para o atendimento de pessoas que se encontrem económica ou socialmente vulneráveis, desenvolvendo esta acção em parceria com outras instituições de solidariedade social. Este serviço inclui ajudar as pessoas a cumprir os requisitos burocráticos para terem acesso aos múltiplos serviços de assistência social disponíveis – económicos, de saúde, de formação, habitação, de apoio alimentar, de emergência social, entre outros.

O apoio a pessoas idosas perspectiva-se não só para as carenciadas mas para um enquadramento aberto a toda a população sénior, no sentido de proporcionar uma vida activa, saudável e socialmente útil. Merecem também especial atenção os jovens que se encontram em situações vulneráveis, proporcionando-lhes a participação em programas educativos e culturais que constituam oportunidades para se valorizarem e se sentirem socialmente integrados e apoiados.

As autarquias têm também um papel importante no socorro e resposta a problemas como o da violência doméstica, crianças em risco, idosos isolados e toxicod dependência.

Neste domínio, as autarquias podem apoiar serviços que sejam assegurados numa base de voluntariado dedicado às diversas áreas da vida social: desde as crianças aos idosos, passando pela dinamização de actividades culturais e artísticas, partilha de saberes, ocupação de tempos livres, numa lógica de cooperação intergeracional. O incentivo ao voluntariado é muito importante mas é fundamental a existência de estruturas que organizem e formem os voluntários, de modo a que o serviço prestado seja de qualidade e corresponda eficientemente às expectativas.

10. Desporto

O desporto é uma actividade multifuncional nas sociedades modernas, significativa em termos de saúde física e mental para a população de todas as idades e também no domínio da educação, do convívio e da coesão social.

O investimento no desporto cresceu exponencialmente. A complexidade e o custo de construção dos equipamentos, os encargos de manutenção e exploração, as exigências de assistência e ensino com técnicos especializados e a diversidade das modalidades constituem um desafio onde as autarquias têm um desempenho cada vez relevante.

O pelouro do desporto confronta-se com uma crescente procura por parte da população que desperta para criar os seus hábitos de prática desportiva, abrangendo todos os estratos etários.

É necessário ter em conta a hierarquia, em termos territoriais, das instalações desportivas. Isto é, pela sua natureza e pelos serviços que oferecem existem tipologias de instalações desportivas que são de proximidade, outras que têm maior área de influência abrangendo todo o concelho ou mesmo assumindo uma escala de âmbito intermunicipal, regional ou nacional.

Os municípios ganham por partilharem instalações desportivas, nomeadamente nas zonas de fronteira; isso permite-lhes usarem o território de forma mais racional bem como outros recursos envolvidos na gestão das instalações. Deste modo, contribui-se para evitar o excesso de equipamentos e a sua subutilização.

A programação da rede de equipamentos desportivos deve atender a critérios de localização, ao universo dos potenciais utilizadores, aos modelos de

gestão, à qualidade arquitectónica, à funcionalidade, a indicadores de conforto sonoro, luminoso, térmico, a aspectos de salubridade e de segurança e, ainda, aos custos de construção e manutenção em comparação com os benefícios esperados.

As instalações desportivas, assim como os restantes equipamentos de uso colectivo, merecem uma arquitectura cuidada, já que são marcos no tecido urbano e contribuem para a estruturação do mapa mental dos residentes e visitantes da cidade.

Os grandes jardins públicos e os parques urbanos podem ser considerados espaços para práticas desportivas informais ao ar livre sendo, para isso, concebidos com uma descodificação que permite a sua apropriação pelos utentes de uma forma livre.

As actividades desportivas estendem-se ao desporto de natureza, incluindo as praias, os parques urbanos e os parques florestais de uso múltiplo. Dentro do espaço urbano, o desporto apoia-se em equipamentos que suportam também actividades de recreio e de lazer com grande reflexo na saúde mental das populações ao proporcionarem encontro e convívio.

A vertente mercantil do desporto de competição, enquanto espectáculo, e o seu poder mediático e económico é uma realidade social com grande expressão e que, por todas as razões, deve ser tratada com a merecida atenção, disciplina e distanciamento pelos autarcas.

11. Cultura

A cultura é o acto permanente de interpelação ao sentido do ser e do estar no mundo que nos envolve, é o produto da vontade e do esforço de conhecer, de reflectir e de colher experiências que se acrescentam à vida, valorizando-a. A cultura, por definição ou por princípio, convive mal com o poder instituído e activo, devendo ambos manter e respeitar independências e distâncias e mesmo aceitar que um dos desígnios da cultura é o de ser um contrapoder.

A indústria da cultura aplica-se não tanto à cultura em si própria mas mais ao entretenimento, e afeiçoa-se ao sabor das massas tendo em vista o êxito comercial dos seus produtos. Pelo contrário, a cultura não se compadece com as preferências do consumo, exige iniciação, estudo, atenção, inquietação, exigência e envolvimento na memória histórica e na aventura espiritual da civilização.

A comunicação de massas e a industrialização do entretenimento distraem e, em excesso, fazem perder a capacidade de atenção e de crítica, aplicadas à compreensão de fenómenos complexos.

Uma sociedade saudável deve aplicar os seus tempos de trabalho e tempos livres com critérios de utilidade e de bem-estar. Um dos problemas da sociedade contemporânea é o estímulo directo e subliminar ao consumo excessivo de coisas desnecessárias, o que, para além de ser um comportamento por vezes compulsivo, causador de problemas financeiros a todos os níveis, pode mesmo criar a rupturas nas famílias, nas empresas e no próprio Estado. Na vida há lugar para futilidades, para exageros, enquanto acontecimentos singulares, momentos de excepção, mas não de forma continuada. A moderação do consumo deve ser o resultado de uma inteligência económica cultivada no seio das comunidades, as quais são entidades duráveis e guardiãs de um testemunho cultural que se perpetua ao longo das gerações, por isso são doentios os estados de pessimismo que se compensam com o consumismo gratuito, reduzindo a vida a um presente efémero.

Em todas as comunidades são importantes os acontecimentos festivos e outros com sentido simbólico e rituais que marcam o compasso do tempo. A organização de acontecimentos ritualizados, numa tradição cultural e recreativa que marcam o fluir do tempo, deve ocorrer em sítios de encontro e de convívio arquitectonicamente expressivos e capazes de se impregnarem nas memórias. Os municípios devem manter o ciclo destas tradições e assegurar a sua ocorrência com intensidade para se afirmarem como acontecimentos singulares na vida da comunidade.

Espera-se das autarquias uma apurada sensibilidade aos valores culturais, cumprindo-lhes facultar espaços para acontecimentos e desenvolvimentos de teatro, cinema, dança, música, exposições e debates sem critérios selectivos, permitindo uma livre e aberta expressão das artes e das ideias, deixando ao público a tarefa de ajuizar sobre o seu valor. As autarquias devem apoiar de forma mais directa algumas actividades culturais, tais como a banda filarmónica, fornecendo os instrumentos musicais e outras práticas culturais de colectividades, as quais devem confrontar-se com uma avaliação crítica que as desafie e motive para ter ambições de qualidade e mérito absoluto.

12. Habitação

Numa perspectiva reguladora do mercado imobiliário e assistencial, compete ao Estado estabelecer a política de habitação à escala nacional, esperando-se das autarquias uma intervenção complementar e cooperante, mas a habitação transcende este âmbito, devendo colocar-se como um elemento fundamental da composição urbana, da estrutura do povoamento e da coesão social.

A questão do alojamento deve ser tratada observando as necessidades das pessoas e das famílias como um todo e não confinada aos estratos da população mais desfavorecidos, sob pena de se desequilibrar a análise e enveredar por métodos segregacionistas.

A concentração urbana tem vantagens mas deve ser moderada no que diz respeito à volumetria dos edifícios e à tipologia de habitação. Os condomínios constituem encargos e dependências crescentes, o que justifica a valorização de soluções urbanísticas alternativas que evitem estes custos.

Em contracorrente, é defensável com maioria de razão nos pequenos aglomerados e nas zonas periurbanas uma política de habitação que pugne por facultar às famílias economicamente menos favorecidas tipologias de habitação unifamiliar, com logradouro privado, para poderem ter um quintal, com horta e pomar. Também aqui o urbanismo pode contribuir para a sustentabilidade e conforto das famílias.

O principal impedimento à adopção deste modelo urbanístico é a indisponibilidade do solo, que, muitas vezes, se encontra abandonado e a preços especulativos no mercado fundiário.

Os municípios são cada vez mais envolvidos na primeira linha do combate à pobreza e à exclusão social, onde a qualidade da concepção urbanística, os programas da arquitectura e a gestão do parque imobiliário têm efeitos determinantes. Nos bairros com uma estrutura clássica, onde há uma grande mobilidade social e liberdade de reconversão das utilizações dos edifícios, observa-se estabilidade na integração social e na sustentação económica, o que contrasta com os bairros-dormitório, principalmente os que são destinados à habitação social.

Num bairro urbanisticamente conseguido é menos problemático e mais fácil levar a cabo políticas de:

- apoio às pessoas doentes e idosos carenciados, ou que vivem sós;
- acolhimento e integração de populações de emigrantes;
- apoio à infância;
- ocupação saudável e formativa da juventude, inculcando-lhe hábitos de trabalho;
- promoção da cultura, desporto e recreio;
- regulação do mercado imobiliário;
- políticas de habitação para a população em geral na lógica urbanística do reforço das unidades de vizinhança.

Uma família deve ter acesso à habitação, com encargos que não ultrapassem 10% do seu salário e o solo deve ter um peso no preço final da habitação inferior a 15%. Para ser possível regular o preço do solo urbano é condição que pelo menos 20% do parque edificado esteja em arrendamento de oferta pública, a preços justos que sirvam de referência ao mercado. A conservação e a reabilitação do parque imobiliário público devem ser exemplares e constituir uma base de sustentação estável do sector da construção civil, onde as empresas privadas actuam em mercado quase perfeito. A estabilidade do sector da construção civil depende, em parte, de uma coerente política de habitação que assegure a conservação do parque habitacional em bom estado, com as regulares obras de manutenção.

A questão da habitação está no cerne das políticas urbanas. Devendo ser equacionada como uma necessidade comum a todas as pessoas, sem cometer o erro de confinar as preocupações do município em termos de habitação à promoção de bairros sociais que quase fatalmente geram segregação social.

Numa boa composição urbana qualquer edifício pode ser habitado indiscriminadamente por qualquer pessoa, família, independentemente do seu estatuto social ou económico. Num bom bairro, o mais humilde dos edifícios presta-se a alojar uma família de poucos recursos ou uma família de elevados recursos disposta a reabilitá-lo e a qualificá-lo. Nestas matérias, o autarca está dependente da sua capacidade de diálogo e de escolha do urbanista, do arquitecto e da equipa técnica incumbida de desenvolver estudos, planos e projectos urbanísticos.

A leitura que a opinião pública faz da imagem dos bairros tem influência na sua composição social, no preço do imobiliário, na auto-estima das populações

residentes e na coesão social. Não há razão para que existam bairros estigmatizados, com “má fama”, onde os residentes se sentem discriminados negativamente a ponto de poderem ter vergonha de aí viver. Está-se aqui essencialmente perante um problema urbanístico de programação, de desenho, de arquitectura e de composição.

Um bom bairro acolhe pessoas de todos os estratos económicos, fomenta boas relações de vizinhança, estimula a troca de serviços e a convivência construtiva e enriquecedora das vidas individuais, aumenta as oportunidades de emprego e de valorização profissional, cria laços de solidariedade e de afecto, desenvolve uma identidade comunitária e reforça a coesão social.

13. Acessibilidades, mobilidade e transportes

A acessibilidade diz respeito ao grau de facilidade em aceder a determinado sítio ou em utilizar um determinado serviço e depende da estrutura espacial das respectivas redes, do sistema de transportes e da eficiência do seu funcionamento. As acessibilidades referem-se ao conjunto de meios e processos através dos quais se atravessa o espaço e se acede aos seus diversos locais ou regiões, sendo um factor importante na estruturação do território em função da distribuição e organização dos usos do solo e das actividades implantadas (utilizações), de que resultam determinadas necessidades de mobilidade (de pessoas e de bens) que o sistema de transportes deverá satisfazer com racionalidade técnica, social e económica, servindo as populações.

A acessibilidade é uma função complexa da distância, das características geográficas do terreno, da localização relativa do sítio a aceder, das suas vizinhanças, e dos possíveis percursos de acesso. Depende ainda da tipologia funcional dos espaços e das actividades e/ou serviços a serem acedidos, da rede de acessos (rede viária e ferroviária, portos, aeroportos, heliportos, teleférico, etc.), do sistema de transportes disponível (meios, modos, frequências, capacidades, condições do serviço) para utilização da rede de acessos e ainda do sujeito/objecto do transporte/acesso (peão, passageiro, mercadorias ou informação). Nos acessos varia o seu número, a estrutura da rede e a sua capacidade específica.

Cada território ou região tem as suas características e condicionantes próprias, em função das quais se organizam os espaços e se estabelecem e distribuem as actividades, e de que resulta uma certa lógica de estruturação das acessibilidades e dos transportes.

A mobilidade refere-se à capacidade de deslocação de pessoas e mercadorias, associada à necessidade de deslocação das pessoas, ao consumo de bens, aos volumes deslocados e à velocidade de deslocação, e ainda à rede viária e sistemas de transporte. A mobilidade exprime-se quantitativamente como o número de deslocações (viagens de pessoas, ou toneladas movimentadas) por unidade de tempo (por hora, dia, semana, mês ou ano).

A taxa de motorização corresponde ao número de veículos utilizados por uma dada população e, em geral, exprime-se em número de veículos por 1000 habitantes.

Da rede viária local para a regional e nacional a acessibilidade diminui, as velocidades de circulação aumentam e aumenta a mobilidade. Da mesma forma, os transportes mais rápidos têm menor acessibilidade, praticam maiores velocidades comerciais e, portanto, transportam mais passageiros ou toneladas por hora, assegurando maior mobilidade.

Estas características condicionam significativamente as opções de gestão em termos de hierarquização das redes viárias e dos sistemas de transporte, influenciando a repartição modal e as condições de circulação, devendo ser tidas em conta na gestão da rede, do sistema de transportes, da circulação e do estacionamento.

O automóvel veio revolucionar o modo de viajar e de comunicar, sobretudo com a generalização da utilização deste meio de transporte particular em massa, na década de sessenta. Anteriormente, para distâncias curtas privilegiava-se as deslocações a pé ou de bicicleta e para percursos longos o autocarro e, menos frequentemente, o comboio. A vida das populações e, conseqüentemente, o espaço da sua mobilidade, restringia-se, com raras excepções, à localidade de residência da família: trabalho, escola, compras e outras actividades eram desenvolvidas à custa de viagens curtas. O veículo automóvel cada vez mais está associado ao desejo do indivíduo do que à família, o que também é problemático.

O envelhecimento da população e o crescente desenvolvimento económico aumentam a necessidade de mobilidade para os grupos dependentes de viatura nas suas deslocações, e que tradicionalmente usavam o transporte colectivo.

A mobilidade das populações é hoje uma característica intrínseca das sociedades urbanas avançadas e desempenha um papel fundamental na vida de todos os cidadãos.

Para compreender o padrão de deslocações da população é necessário perceber qual o modo de vida que lhe está subjacente, como a dimensão e com-

posição das famílias, as actividades diárias e emprego dos seus elementos, a motorização familiar, o nível de rendimentos, os estilos de vida, a localização de residência relativamente ao local de trabalho, à escola e a outros equipamentos e serviços.

Dentro dos padrões de mobilidade das populações são muito importantes os chamados movimentos pendulares. A expressão movimentos pendulares é habitualmente utilizada para designar os movimentos quotidianos das populações entre o local de residência e o local de trabalho ou estudo. O conceito de movimento pendular encerra, na sua forma mais simples, duas deslocações de uma pessoa entre dois pontos do espaço geográfico: uma de ida para o local de trabalho ou estudo e outra de retorno ao local de residência. Deste modo, antes de mais, o movimento pendular é uma questão funcional que resulta da organização do território e do grau de proximidade entre o local de residência e os locais de trabalho ou estudo.

Transportes e ordenamento do território

A eficiência do sistema de transportes depende da lógica observada na estrutura do povoamento em conjugação com a arrumação dos usos do solo e a localização das actividades económicas. Os transportes têm uma importância determinante na economia nacional em geral e na produtividade das empresas e gastos das famílias.

A nível municipal deve haver o cuidado de criar redes de transportes, tanto quanto possível, optimizadas, reduzindo a rede viária ao estritamente necessário, em articulação com a concentração do povoamento em aglomerados com escala e urbanisticamente concebidos, de modo a encurtar distâncias, diminuindo tempos de deslocação e custos.

Factores a Considerar na Política de Transportes:

- Avaliação das necessidades de transporte da população residente e das empresas, com estudos previsionais cautelosos, ponderando os graus de incerteza;
- Análise dos meios de transporte utilizados e da sua eficiência, custos e modos alternativos;
- Análise comparativa da utilização do transporte particular e dos transportes públicos;
- Determinação das necessidades de estacionamento e defesa dos direitos dos automobilistas e dos peões;

- Avaliação dos tempos de transporte nos movimentos pendulares casa-emprego e casa-escola;
- Avaliação da despesa do Estado e dos municípios com o transporte escolar e com o transporte de doentes;
- Avaliação da produtividade e da despesa dos municípios com a conservação dos pavimentos.

A concentração de fluxos de tráfego, sem congestionamento, é vantajosa, na medida em que dá sustentação financeira ao investimento na rede em causa, permitindo melhorar a sua eficiência e conforto. A dispersão do povoamento e das actividades económicas induz expansões irracionais das redes de infra-estruturas, com prejuízos que enfraquecem toda a economia.

Não é fácil fazer valer uma disciplina de planeamento da rede de transportes combinada com os restantes sectores. Tal deve-se, em parte, à fragmentação dos poderes de decisão por múltiplas instâncias associadas aos diferentes modos de transporte e à distribuição dos usos do solo e das expansões urbanas. Nas áreas metropolitanas, a consciência da necessidade de evitar esta divisão dos poderes levou à criação da Autoridade Metropolitana de Transportes, à qual é acometido um desafio complexo e, de certo modo, deslocado, uma vez que a questão dos transportes deve ser subordinada a uma disciplina urbanística integrada. É a coordenação urbanística central que deve ter a última palavra e a quem a Autoridade de Transportes deveria estar subordinada.

Os erros do planeamento e a perversidade das políticas de transportes têm custos incomportáveis para os cidadãos e para as empresas e interpelam a lógica das políticas municipais e os autarcas enquanto defensores dos interesses do cidadão.

Infra-estruturas de transportes

Numa concepção sistémica dos transportes, o sistema é constituído pelos seguintes elementos, em interacção dinâmica:

- a infra-estrutura, parte física que suporta o sistema e constitui a sua base fundamental (linha férrea e instalações fixas, estradas e ruas, aeroportos, portos marítimos e fluviais);
- o móvel, elemento que se desloca e comumente identificado como veículos (comboios; automóveis, autocarros e camiões; aviões; navios);
- o objecto transportado, constituído pelas pessoas ou bens que são objecto de transporte;

- o sistema de coordenação e controlo que, como o nome indica, garante o funcionamento do sistema em condições controladas e de segurança (inclui os sistemas de direcção, sinalização, gestão e controlo global).

As infra-estruturas de transportes são a parte mais fixa e permanente do sistema, difícil e custosa de alterar, exigindo enormes investimentos, apenas amortizáveis no longo prazo e, por isso, o seu planeamento e execução devem ser cuidadosamente estudados e ponderados.

As infra-estruturas aéreas e portuárias têm características espaciais concentradas, enquanto as infra-estruturas de transportes terrestres, rodoviário e ferroviário, são implantadas com um desenvolvimento linear e uma estrutura em rede.

Os transportes marítimo e fluvial são principalmente transportes de carga, embora exista algum transporte de passageiros no sistema marítimo em turismo (cruzeiros) e no sistema fluvial (travessias em *ferry boat* e turismo em cruzeiros). São transportes muito lentos, mas de uma enorme capacidade de carga (e também de passageiros), com custos baixos por toneladas/km e por passageiros/km.

Pólos geradores/attractores

A geração/atracção está geralmente associada a pólos geradores atractores onde se concentram usos ou actividades que de forma especial geram ou atraem viagens a pé (pólos geradores atractores de peões), ou de transporte individual (pólos geradores/attractores de veículos), ou de transportes colectivos (interfaces de transporte).

Para o conhecimento e gestão da circulação, é necessário identificar e caracterizar os pólos geradores/attractores do tráfego, os quais estão associados à localização/concentração de pessoas/habitações e de actividades produtivas de bens, de serviços ou de lazer.

Os principais geradores de tráfego ao nível concelhio são constituídos pelos centros urbanos, onde se concentra a população e onde se localiza a maioria do comércio, dos escritórios, dos serviços e dos equipamentos colectivos; pelas concentrações industriais, em geral fortes geradores de tráfego pesado e de mercadorias, associados ao abastecimento de matérias-primas e ao escoamento dos produtos; e também, localizadamente, por alguns “interfaces de transporte e “nós” rodoviários ou ferroviários.

Em termos da circulação urbana, os principais geradores de tráfego correspondem a equipamentos colectivos de grande dimensão (hospitais, escolas

secundárias), grandes superfícies comerciais (hipermercados, centros comerciais) e, eventualmente, algum interfaces de transporte, ou concentrações significativas de comércio, escritórios e, eventualmente, serviços e equipamentos de menores dimensões.

Estacionamento

O estacionamento é uma questão eminentemente urbana e, portanto, em geral apenas relevante nos núcleos populacionais com uma dimensão significativa.

No que respeita ao estabelecimento de uma política de estacionamento, deve ter-se em atenção alguns aspectos fundamentais do sistema integrado circulação/estacionamento.

A circulação de veículos implica o seu estacionamento: todas as deslocações têm um início e um fim.

A busca de estacionamento constitui uma perda significativa do tempo de transporte e resulta num aumento artificial da circulação, em especial quando o espaço de estacionamento é escasso; uma oferta muito deficitária de estacionamento resulta no aumento dos fluxos de tráfego e das situações de estacionamento ilegal (nomeadamente em 2.^a fila). A procura de lugares de estacionamento faz-se a partir dos locais de destino; em princípio, as pessoas aceitam percorrer uma distância máxima de 300/ 400m (variável com as características do percurso), desde o local de estacionamento ao local de destino.

O tarifário do estacionamento existente nas zonas centrais das cidades pode constituir um instrumento de gestão do parqueamento e, indirectamente, da gestão da circulação automóvel nas áreas centrais urbanas, visando desincentivar a utilização do transporte individual nessas zonas durante os períodos de maior movimento do dia, mas não deve degenerar numa forma de exploração do automobilista, explorando as disfunções do sistema urbano em matéria de estacionamento para criar uma fonte de receita abusiva ou mesmo especulativa.

Os espaços de estacionamento não constituem, por si mesmos, geradores de tráfego de veículos ou peões, uma vez que, na realidade, a geração/atracção ocorre associada às habitações, equipamentos, serviços ou áreas comerciais e industriais a que os parques estão associados. No entanto, a possibilidade de atracção/geração de veículos está dependente da existência de parqueamento e, portanto, o estacionamento influi indirectamente na geração/atracção de veículos. Paralelamente, embora a geração atracção de peões não dependa directamente da existência de estacionamento de veículos, ela não ocorrerá quando

a sua deslocação depender do transporte em veículos individuais, dependendo assim indirectamente do estacionamento. Por outro lado, os espaços de estacionamento são interfaces onde ocorre a transferência veículo – peão – veículo.

Tráfego de pesados e mercadorias – zonas industriais e pólos e plataformas logísticas

As concentrações industriais e os pólos e plataformas logísticas são, além das zonas comerciais e dos interfaces de transportes, importantes geradores de tráfego de mercadorias e de pesados. Importa, por isso, referenciar a sua localização e relação com as vias que garantem a acessibilidade, de modo a conhecer o funcionamento da circulação de pesados e mercadorias.

As plataformas logísticas são zonas especializadas no desenvolvimento de actividades de transporte de serviços de distribuição e de valor acrescentado para mercadorias, e onde se concentram actividades económicas e funções técnicas.

São geradores/attractores importantes de veículos pesados, ligeiros e de passageiros, em função da sua dimensão, localização estratégica, concepção e desenho funcional, intermodalidade, nível e qualidade dos serviços de apoio.

Modos de transporte – repartição modal – intermodalidade

O modo de transporte é o sistema tecnológico que permite realizar deslocações de pessoas e mercadorias, atendendo ao conjunto de processos técnicos e operacionais, incluindo os sítios de circulação e as formas de operação.

Os modos de transporte são os subsistemas correspondentes às diferentes tecnologias para assegurar o movimento, no que se refere às infra-estruturas, aos veículos e aos sistemas de comando e controlo. Essas tecnologias asseguram diferentes possibilidades em termos de localização (meio ambiente onde circulam) e distribuição espacial, capacidades, velocidades e tipos de serviço que permitem.

O meio de transporte refere-se a cada um dos subsistemas dentro de um modo de transporte, cujas características principais dos seus elementos são semelhantes, mas que diferem entre si por características secundárias (por exemplo, os diversos tipos de autocarro, dentro do modo rodoviário colectivo). O meio de transporte considera, portanto, o tipo de veículo utilizado para efectuar a deslocação de passageiros ou mercadorias.

A repartição modal, ou seja, a distribuição da procura de transporte pelos vários modos, é um dos aspectos que mais interessam às políticas de transportes.

A escolha modal por parte dos utilizadores tem elementos subjectivos sobre os quais é difícil actuar, mas tem também aspectos sobre os quais é possível influir, quer através de legislação de carácter positivo (activa) ou negativo (restrições), quer através de intervenções sobre a oferta, tanto na área das infra-estruturas (acessibilidades), como do material circulante (comodidade e conforto), mas principalmente em termos de organização da oferta (definição de percursos, linhas, carreiras, frequências, localização de paragens, etc.).

As políticas de repartição modal respeitam à distribuição da procura entre o transporte individual e o transporte colectivo (a repartição entre transporte privado e público coloca questões diferentes), pretendendo-se em geral reforçar o transporte colectivo em relação ao individual, por razões funcionais e económicas. Por outro lado, importa também salientar a importância da repartição modal entre os sistemas ligeiro e médio (rodoviário e ferroviário ligeiro) e pesado (ferroviário pesado) de transportes, no sentido de conseguir uma distribuição equilibrada entre os dois sistemas, de modo a conseguir que cada um desempenhe adequadamente a função para a qual está mais vocacionado: transporte pesado, para longa distância e transporte de grandes massas, e transporte ligeiro e médio para curtas e médias distâncias e funções de distribuição.

Os modos de transporte e as suas ligações intermodais são uma delicada matéria, que requer um controlo político, sob pena de se cair na tentação de comprar soluções, porventura excelentes numa perspectiva sectorial, mas ruinosas numa visão prudente da gestão de conjunto do sistema territorial.

O transporte ferroviário, o transporte rodoviário de ligeiros e pesados (público e privado), o transporte fluvial, o transporte aéreo e o metro constituem redes que devem, sempre que possível, explorar pontos de ligação, complementaridades e continuidades, que se resolvem em centros intermodais.

É comum o discurso condenatório do transporte individual. Contudo, este discurso geralmente encobre a prática sistemática de apoio e desenvolvimento de todos os factores que fatalmente fomentam e mesmo obrigam à opção pelo transporte individual, sob pena de as pessoas e as empresas perderem a sua mobilidade elementar entre casa e emprego ou para transporte de mercadorias. Esta contradição é patente quando se condena a primazia dada ao transporte individual e ao mesmo tempo se faz um discurso de alarme e de crise quando se registam baixas nas vendas de viaturas.

Quanto mais se dispersa o povoamento e se dificulta a mobilidade de pessoas e de bens, mais indisponível, disfuncional e oneroso é o transporte. A dependência do transporte individual alimenta receitas fiscais sobre veículos e combustíveis, dá argumentos para a expansão desmesurada da rede viária e sujeita os automobilistas a outras despesas, como as do estacionamento.

Interfaces de transportes intermodais

Designam-se genericamente por interfaces de transporte os locais, dispositivos, equipamentos e estruturas onde se realizam transbordos entre meios de transportes (por exemplo, uma paragem de autocarro) e, nestes termos, todas as interfaces são realmente intermodais (incluindo o modo pedonal).

No entanto, é mais corrente associar a ideia de interface de transportes a grandes estruturas físicas e espaciais onde se articulam diversos modos de veículos do mesmo modo, com grande movimento de veículos (dos diferentes modos) e de pessoas (peões e/ou passageiros), eventualmente associadas também a grandes parqueamentos automóveis.

As interfaces de transportes destinam-se a assegurar a intermodalidade, isto é, garantir de forma organizada a complementaridade dos diversos modos de transporte.

Rede pedonal

A circulação pedonal visa planear os espaços destinados à circulação, de modo a garantir a sua fruição pelas pessoas, assegurando, ao mesmo tempo, os caminhos de ligação entre as actividades e visa igualmente organizar a segurança das deslocações a pé, em particular na sua articulação com a circulação de veículos para evitar situações de conflito peão-veículo.

Na análise da circulação pedonal e dos espaços que lhe são destinados, consideram-se basicamente três tipos:

- os percursos, correspondentes às zonas de circulação longitudinal ao longo de passeios e placas pavimentadas, em ruas, avenidas e alamedas, largos, praças e pracetas, mas também em zonas de circulação pedonal exclusiva;
- as travessias, secções das vias onde ocorre o atravessamento preferencial de peões, nem sempre bem definidos, tendo em conta que os peões tendem a prosseguir um caminho que raramente é evidente e que frequentemente

não corresponde às travessias demarcadas e sinalizadas (“passadeiras”);

- as estadias são zonas de fruição da paragem e descanso, de contemplação e lazer e, “sendo extensas”, permitem também o passeio.

A segurança da circulação de peões depende do número de peões e veículos envolvidos, mas sobretudo da neutralização de pontos de conflito peão/veículo.

Estrutura e hierarquização viária

A hierarquia da rede viária é um conceito aplicado à planificação e controlo da sua utilização com base no conhecimento da distribuição espacial das actividades socioeconómicas e das características geométricas e físicas das vias e dos fluxos de tráfego que as percorrem para estabelecer modos de funcionamento da circulação e regras para a sua gestão.

A finalidade da hierarquização viária é uma distribuição equilibrada dos fluxos pelos vários ramos da rede, separando os diversos tipos de tráfego de modo a que circulem nas vias mais convenientes em condições de segurança e fluidez.

Observando a situação actual da organização topológica da rede, a função de cada uma das vias, a distribuição da população e a organização da rede de centros urbanos, podemos sintetizar a hierarquização global da rede viária em quatro níveis, distinguindo as vias cuja manutenção é da competência da administração central daquelas que estão a cargo das autarquias:

- a rede viária arterial, nacional/regional/metropolitana, constituída em geral por eixos da Rede Fundamental – Itinerários Principais (IP) e da Rede Complementar – Itinerários Complementares (IC), que podem ou não ser auto-estradas (AE);
- a rede viária colectora e de ligação, concelhia e interconcelhia, constituída pelas estradas nacionais e regionais, que ligam os principais aglomerados urbanos e asseguram as travessias não estabelecidas pela rede nacional/regional e que estabelecem as ligações com os concelhos vizinhos;
- as vias colectoras e distribuidoras locais, que fazem a ligação entre o nível anterior e a rede local, estabelecendo ligações entre os aglomerados secundários e também entre as vias concelhias principais e a rede local;
- as redes local e de serviço, que asseguram o acesso aos pequenos aglomerados, pólos e zonas industriais (não servidas directamente por vias de nível superior), explorações agrícolas e florestais, bem como o acesso aos bairros, lotes e às casas (que são todas as outras vias não designadas anteriormente).

A função das vias da rede nacional fundamental e complementar é assegurar o tráfego de passagem e as ligações à rede urbana regional e nacional, embora possam contribuir também para a distribuição do tráfego no nível concelhio.

Quanto às estradas nacionais, além das funções de ligação do concelho ao exterior, nomeadamente aos concelhos vizinhos, são também relevantes na redistribuição de tráfegos no interior do concelho entre aglomerados e lugares. No entanto têm, cumulativamente, funções de âmbito regional, de passagem e ligação interregional.

Às vias distribuidoras e de ligação de âmbito concelhio, quer estradas nacionais desclassificadas, quer estradas e caminhos municipais específicos, compete assegurar as funções de ligação entre os principais aglomerados urbanos e lugares do concelho, não servidos por estradas de nível nacional ou regional.

14. *Áreas protegidas*

O Direito do Urbanismo deve ter em vista valores associados à defesa do bem comum, sem perder de vista a protecção das liberdades individuais, o direito da propriedade e a clara separação das competências da esfera pública e da esfera privada. O direito sobre o território deve clarificar a actividade do Estado na disciplina dos usos do solo e deve limitar a acção da administração pública, evitando que esta se transforme num poder burocrático tentacular, dado a interpretações idiossincráticas dos casos, desafiando e marginalizando o espaço do poder de decisão política do Estado e das autarquias e os direitos das populações residentes, assim como o direito da propriedade e o normal funcionamento das actividades económicas. É necessário evitar que o direito seja determinado no âmbito do comportamento administrativo, para que não aconteça que sejam os funcionários a improvisar a lei: *“o que os funcionários fazem relativamente aos litígios é” (...)* *“o próprio direito”*⁵⁵.

O poder de decidir sobre os usos do solo, a localização de actividades e o licenciamento de empreendimentos é de uma grande delicadeza e desperta os apetites de todas as corporações. Compete ao poder político chamar a si o dever e a capacidade para conduzir esta matéria para os órgãos da democracia e da transparência. A procedimentalização destas decisões e a sua discussão na Assembleia da República, na Assembleia Municipal, nas reuniões de Câmara e nas juntas de freguesia são um imperativo de transparência democrática. As decisões destes órgãos devem ser livres, esclarecidas e nunca subjugadas ou substituídas por “pareceres técnicos vinculativos”, ou por determinismos

55 Llewellyn, K. N. (1986). *“The Bramble Bush”*. In H. Hart, *O Conceito de Direito* (p. 5). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, p. 5.

absurdos de leis cegas, que se prestam a leituras literais, como se o ordenamento do território pudesse ser reduzido a uma lógica formal.

O Direito do Urbanismo tem de deixar espaço para a prática do próprio urbanismo, enquanto interpretação interdisciplinar e exercício de desenho e construção, onde são particularmente relevantes as considerações de ordem estética e funcional: *“pretender-se tudo regular através da lei é renunciar à partida ao ordenamento do território”*⁵⁶.

São as escolhas políticas das autarquias que dão espaço à criatividade urbanística e arquitectónica, daí a importância do diálogo directo entre os autarcas e os profissionais do urbanismo. Está na ordem do dia discutir o poder factual do funcionalismo administrativo e conceber um direito urbanístico consciente das suas limitações e dependências de uma prática urbanística que o transcende, sendo ela própria protagonista da acção sobre o território.

As áreas classificadas, onde se englobam as áreas protegidas e outras sujeitas aos mais diversos tipos de restrições, e ainda a RAN e a REN registaram um crescimento exponencial a partir dos anos 70, estimando-se que abranjam mais de 60% do território de Portugal continental, havendo concelhos em que atinge mesmo mais de 80%. Este processo condicionador da propriedade fundiária tem lugar sem qualquer invocação ou respeito pelo direito à expropriação e cultiva a visão maniqueísta em que umas áreas são protegidas – as “boas” – e as outras – as “más” – desprotegem-se.

O território só pode ser qualificado, valorizado e merecedor de protecção quando se alcança uma relação cultural e económica estável com a presença e actividade da população residente. De qualquer modo, as políticas territoriais nunca devem ser fechadas e indiferentes às necessidades do desenvolvimento, obrigando-se ao contributo para a resolução de défices crónicos na economia portuguesa e à convocação de novos paradigmas de concertação e articulação de legitimidades de governança sobre o território, ajustada à coesão de políticas e propósitos públicos, articulada com as iniciativas empresariais e convergindo para a tarefa colectiva de criação de valor.

As áreas protegidas devem estar sempre na posse de proprietários interessados e habilitados a prosseguir esse objectivo de salvaguarda e valorização de recursos naturais e culturais. É absurdo e insustentável instalar um conflito de interesses entre os proprietários dos terrenos, as populações residentes e o Estado, com base na classificação unilateral de áreas protegidas, em flagrante desrespeito

56 Bianchi, M. (1990). *La Révision du Plan d’Affectation Communal*. Lausanne: Payot, p. 21.

pelo direito da propriedade e fazendo tábua rasa do direito à expropriação.

As áreas protegidas são constituídas por um mosaico de usos do solo diferentes, que devem ser tendencialmente estabilizados com base numa conformidade harmónica entre o estatuto jurídico da propriedade e os programas e acções de conservação. Acresce, como condição *sine qua non*, que o acto de classificar uma zona única pressupõe a responsabilidade e capacidade de sustentar financeiramente tal decisão ao nível do investimento inicial da criação da área protegida e depois com os encargos fixos anuais da sua operacionalização corrente.

A maior ameaça às áreas protegidas é a sua instrumentalização para criar um poder administrativo sobre o território, desviado do efectivo empenho em proteger valores naturais e aplicado a uma subordinação atípica das actividades económicas a “pareceres técnicos vinculativos” que sustentam uma cadeia de interesses que inquina os serviços administrativos.

VI *Os desafios do poder local no século XXI: uma mudança de paradigma*

A crise financeira, que a partir de 2007 se manifesta nas sociedades maduras desenvolvidas, tem efeitos na formulação das suas estratégias económicas quando diminui o seu crescimento potencial. Tem ainda como consequência a mudança radical dos dispositivos instalados para as políticas públicas, ficando em questão a determinação do lugar dos centros hegemónicos de governação, desde a área de supremacia mundial até ao protagonismo do poder das autarquias locais. Todos os sistemas de políticas públicas, assim como os seus suportes institucionais, tanto executivos como racionalizadores e reguladores, estão a ser confrontados com a necessidade de transformações pelos efeitos desta crise. É previsível que os conceitos, a orgânica e o modo de operar das instituições públicas e privadas, tanto as que são responsáveis pela execução, como as que devem assegurar a sua racionalização e regulação, tenham que enfrentar essa necessidade de transformação construtiva e evolutiva.

1. Os efeitos da crise nos quadros de referência do poder local

Os municípios serão naturalmente motivados a promover o quarto sector da economia, entendido como aquele que afirma o seu sentido e utilidade sem fins lucrativos ou para além deles, dirigindo-se à segurança e ao bem-estar das populações, mais interessadas na realização pessoal, no conforto e na solidariedade como valores, do que em percorrer a espiral infeliz de um consumo desregrado.

Este novo sector só pode ser sustentado numa sociedade onde os três primeiros sectores sejam produtivos e rentáveis, o que pressupõe que sejam também competitivos.

Se são quase evidentes as causas da crise, não será fácil identificar e conceber o que serão as transformações implicadas na sua superação. A medida em que as políticas públicas estão na origem da sua formação e precipitação é uma responsabilização do passado que não esclarece o que será a trajectória e o sentido estratégico da transformação para o futuro. É, portanto, urgente ir para além da identificação das causas da perturbação, encetando as tarefas de avaliação e correcção dos efeitos recessivos que ocorrerão até se conseguir interromper a alimentação dos desequilíbrios. Terá de se admitir que esses efeitos poderão ser irreversíveis – isto é, podem alterar o campo de possibilidades anteriormente existente de um modo tão profundo de que resultará uma nova realidade, exigindo novas ideias, estratégias e instituições, ajustadas ao novo campo de possibilidades que não será a continuidade do anterior.

Sabe-se que a ruptura começou por se manifestar como uma crise de imparidades dos balanços das entidades bancárias, que alimentaram a formação de correntes de endividamento, valorizando de modo inadequado os activos que serviam de garantia a esses créditos. Contudo, essa manifestação inicial encobria uma outra corrente mais profunda, criada por um desajustamento entre as tendências de crescimento do endividamento gerado pelo financiamento dos sistemas de políticas públicas e o que estava a ser a tendência de crescimento das economias ocidentais no novo sistema económico mundial da globalização competitiva, em que ganhavam vantagem as economias emergentes, mais competitivas, acumulando excedentes nas suas balanças correntes e não tendo (ainda) o peso do endividamento gerado pelas suas políticas públicas, mais restritas (menos universais) e menos ambiciosas (nas garantias e direitos atribuídos) do que as que estavam em vigor nas sociedades desenvolvidas maduras. Numa outra perspectiva, a crise ocorre numa economia de excedentes agrícolas e industriais que o sistema financeiro ajudou a comercializar e distribuir, facilitando o acesso ao crédito e alargando a capacidade de consumo a quase toda a população das sociedades maduras e desenvolvidas. Esgotados os argumentos e os pretextos para sustentar a confiança nas bases e activos de garantia do crédito concedido, instala-se a insegurança no sistema financeiro e a retracção na concessão de crédito. O desafio consiste em saber como reconfigurar as relações entre o sistema produtivo, as redes de distribuição/

comercialização, as necessidades e hábitos de consumo e as regras do sistema financeiro. Tudo isto numa sociedade democrática onde o cidadão eleitor espera do Estado e do poder autárquico uma governação tacitamente comprometida com um quadro de garantias operantes e de valores funcionais, a saber:

- segurança garantida e assegurada pelo Estado no que diz respeito a depósitos em instituições bancárias, sobre os quais não se quer aceitar qualquer risco;
- serviço nacional de saúde e de educação universais e tendencialmente gratuitos;
- assistência social para a infância, idosos e outras pessoas em extrema necessidade;
- política socioeconómica, no sentido de promover o emprego e a inclusão social;

Estes desejados direitos e princípios, em parte decorrentes da Declaração Universal dos Direitos do Homem, inspiram os programas de praticamente todos os partidos políticos com assento parlamentar que, se não os realizam e cumprem, pelo menos não os renegam.

Quanto à formação das imparidades nos balanços dos bancos, por excessos na concessão de crédito, poderá ser interpretada como um erro de imprudência e falha de racionalidade dos responsáveis bancários. No entanto, este foi o expediente usado para encobrir, por algum tempo, a perda de potencial de crescimento nas economias desenvolvidas. Este procedimento também foi o recurso de que se serviram os poderes políticos das sociedades cujas economias perdiam vitalidade e que precisavam de equilibrar as suas dívidas públicas – geradas pelas insuficiências de receitas fiscais –, e continuar a financiar os seus orçamentos de políticas públicas.

Os planos territoriais, principalmente o conceito de “área urbanizável” nos PDM, prestaram-se para legitimar a sobreavaliação de activos imobiliários e a formação de grandes excedentes no sector imobiliário. A correcção desta patologia convida a uma concertação saudável entre as políticas de planeamento territorial, os conteúdos dos planos, as suas interpretações e a disciplina do crédito hipotecário. Algo está mal quando o valor da hipoteca é superior ao da propriedade hipotecada. As autarquias, em particular as câmaras municipais, devem ter conhecimento, em tempo real, do montante do crédito que está a ser suportado por activos imobiliários localizados no seu território.

O sistema financeiro aplicado ao território deve fomentar o trabalho útil e a distribuição justa e racional de recursos, e nunca promover a sobrevalorização do solo, tornando-o inacessível ao sector empresarial e constituindo, assim, um travão à actividade económica.

A crise financeira revelada nas imparidades dos balanços bancários evoluiu para a crise orçamental e para a crise do crescimento das dívidas públicas, até se acumular na crise das dívidas soberanas, implicando a intervenção dos reguladores dos mercados de dívida e das instituições defensoras dos interesses dos credores, que se sobrepueram aos poderes soberanos legitimados nos procedimentos democráticos nacionais. Estruturou-se, assim, uma nova clivagem que caracteriza o novo campo de possibilidades, e que opõe os agentes financeiros globais às instâncias políticas da governação pautada pelo interesse público e apoiada nos eleitorados nacionais. É uma nova realidade, separando dois campos de possibilidade por efeito de uma crise de descontinuidade que impede a transferência de modos de racionalização e de regulação de um período para o outro – ainda que estes dois períodos estejam tão próximos que os agentes responsáveis pelas decisões têm dificuldade em separar a sua memória do passado da sua visão do futuro.

Os erros de imprudência – registados nas imparidades nos balanços dos bancos, nos défices orçamentais e fiscais, nas crises das dívidas soberanas – foram induzidos e estimulados pela assimetria de organização económica, produtividade, competitividade e vitalidade de crescimento, expresso em rendimento económico efectivo em diferentes regiões, mas foram agravadas (ou até estimuladas) pela rigidez das despesas com as políticas públicas das sociedades desenvolvidas maduras e pela armadilha da dívida que, com o nível de taxas de juros exigidos pelos mercados, impossibilita, simultaneamente, o crescimento económico e o pagamento da dívida acumulada.

É uma crise que altera radicalmente o que era o campo de possibilidades estabelecido desde a Segunda Guerra Mundial e é induzida internamente por factores geradores de dívida, resultantes da persistência de políticas que foram concebidas para um campo de possibilidades que, entretanto, se alterou. É uma circularidade cumulativa: quanto mais se diferenciam os campos de possibilidades, mais se acentua a acumulação dos desequilíbrios gerados pelos dispositivos de políticas públicas concebidos e instalados no campo de possibilidades anterior.

A dinâmica social da crise põe em causa o que era o conhecimento adquirido nas teorias económicas, sociológicas e políticas. Se há uma alteração

imprevista do campo de possibilidades, a aplicação dos conhecimentos adquiridos já não produz os resultados esperados em termos de interpretação e de eficácia na correcção dos desequilíbrios. Esta alteração é a consequência de uma descontinuidade e, o que era válido antes deixa de encontrar confirmação no novo campo de possibilidades, que ainda está numa fase emergente, fluida e não consolidada (isto é, ainda não está dotado de uma nova plataforma de conhecimento, apenas acumula factores de crítica em relação às teorias disponíveis).

Na constituição das preferências dos eleitorados e na formulação do que é considerado adequado para resposta aos sinais da crise, o quadro de referência usado é o campo de possibilidades conhecidas – que a descontinuidade tornou irrelevante e enganador. Quem o utilizar como mapa orientador dificilmente chegará ao objectivo que escolheu. É o efeito do hábito a bloquear a visão do futuro numa estratégia de transformação evolutiva.

Estas duas circularidades cumulativas – a dos processos e a das expectativas – articulam-se em confirmações ilusórias: quanto mais se acentuam os desequilíbrios, mais se reforçam as motivações e expectativas que pretendem repor o anterior campo de possibilidades quando este já foi substituído por outro. A resistência na defesa dos modelos do passado impede a emergência do futuro, estabelecendo o presente da crise e dificultando a sustentação dos interesses, valores e princípios que se pretende satisfazer e respeitar.

Nestas circunstâncias, para se restabelecer as condições de equilíbrio e de possibilidade, a solução não passa necessariamente por reduzir a intensidade das políticas públicas – uma crise extrema não se resolve pela via da austeridade em relação às práticas do passado, porque os efeitos dessa crise vão destruir as condições em que existia o campo de possibilidades do passado e, portanto, vão impedir a sua reconstituição.

2. Os campos de possibilidade e a estrutura habitual das políticas públicas

Os constrangimentos financeiros que se colocam à distribuição dos recursos orçamentais, por um lado, e a identificação de processos internos de evolução das instituições do poder local (a eficácia do seu processo de decisão e a regulação das empresas municipais) já tinham revelado a necessidade de se proceder a uma reforma desta parte do sistema político e administrativo português.

O que era uma reforma programada revela-se insuficiente para enfrentar os desafios que são colocados pela necessidade de resposta a uma crise extrema que não se quer que seja destruidora das condições do passado.

Já não se trata de corrigir excessos ou de melhorar procedimentos. Vai ser necessário transformar o próprio modelo do poder local e, por essa via, também vai ser necessário reformular o sistema de expectativas sobre o que deve ser o funcionamento das instituições do poder local e o que devem ser as competências dos agentes do poder local que estão articuladas com a transformação dessas funções, e que serão ampliadas e reforçadas no processo da reforma administrativa, ajustada ao que será o novo campo de possibilidades.

No caso das políticas públicas orientadas para o poder local, esta transformação implica com o seu dispositivo normal de financiamento, por fluxos distributivos vindos de receitas próprias e do orçamento do Estado sem ficar dependente da vontade do Governo central. A lógica da subsidiariedade que assiste às autarquias tem capacidade para se ajustar à disponibilidade real de recursos – e ser complementada – pelas receitas que forem obtidas pela entidade do poder local que terá de acumular e administrar recursos e activos gerados e existentes dentro da sua área de influência (que poderá ser alargada onde houver a vontade de estruturar entidades intermunicipais). É uma transformação que implica a reformulação dos quadros de poderes e dos sistemas de competências adequadas ao exercício do poder local e a confrontação das preferências eleitorais locais com critérios de viabilidade e de valorização dos activos como fontes autónomas de recursos financeiros.

Estes modelos de estruturação das políticas públicas no âmbito do poder local podem ser ilustrados e descritos nas suas implicações gerais a partir das duas figuras seguintes.

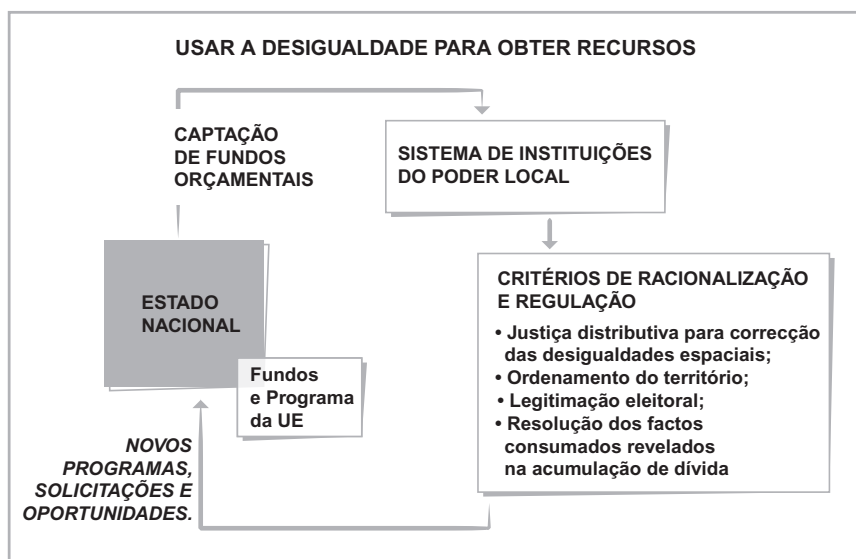


Figura 7 — Modelos de estruturação das políticas públicas. Fonte: SaeR.

No padrão tradicional, o Estado protagoniza a perspectiva do interesse nacional, ciente de que existem outros interesses reconhecidos ao nível local e que não são, necessariamente, coincidentes. A afectação dos recursos, que são sempre escassos, é processada com base em regras pré-estabelecidas e por decisões de orçamentação, determinadas e tomadas no seio dos órgãos políticos competentes, de modo a satisfazer as condições do desenvolvimento regional e local e a correcção de desigualdades entre diferentes áreas do território nacional, podendo mesmo incluir a programação estratégica no âmbito dos espaços de desenvolvimento de regiões transfronteiriças, na escala europeia. Este padrão gerou hábitos e rotinas, onde os órgãos do poder local se constituíram como centros de reivindicação e de transferências vindas do poder central, de acordo com as fórmulas estabelecidas na Lei das Finanças Locais, elaborada numa narrativa especificadora do que seria a evolução normal de um processo nacional de convergência dos níveis de rendimento e de actividades das diversas regiões. A crise financeira veio pôr em causa esse padrão normal e obrigará a transformações dentro do constrangimento criado pela redução dos recursos disponíveis, que deixam de ser dados como garantidos. A lógica distributiva fica assim prejudicada e terá de ser complementada por outras fontes de recursos, onde cada autarquia terá de acumular e administrar recursos e activos gerados dentro da sua área de influência que poderá ser alargada onde houver a vontade de realizar programas exploratórios, de maior ambição em termos de investimento e de horizonte temporal para a sua concretização.

É natural que o autarca, na sua agenda política, dedique especial atenção ao problema do emprego, o qual depende das políticas de fomento económico, do empreendedorismo e da cooperação administrativa, nomeadamente no que concerne à redução de custos de contexto, da produtividade, do êxito comercial, que se prende com a competitividade, e de uma justa repartição progressiva do rendimento. Os padrões e níveis do emprego, com direitos, é uma das mais nobres e saudáveis manifestações de civilização e de prosperidade. A distribuição mais equilibrada dos rendimentos e a redução das desigualdades correlaciona-se com mais educação, elevado nível de formação profissional, acesso a serviços de saúde, mais segurança, menor criminalidade e menor risco para o sistema financeiro.

As autarquias são desafiadas a passar de um modelo de recepção passiva de fundos provenientes do Estado para novas configurações capazes de criar acontecimentos geradores de riqueza, habilitando-as a captar recursos próprios, não só em função dos bens e serviços que oferecem a uma população que contribui para poder ter acesso aos mesmos e é sensível às condições de eficiência e de preço, mas também em resultado da reformulação do quadro de atribuições e competências adequadas ao exercício do poder local.

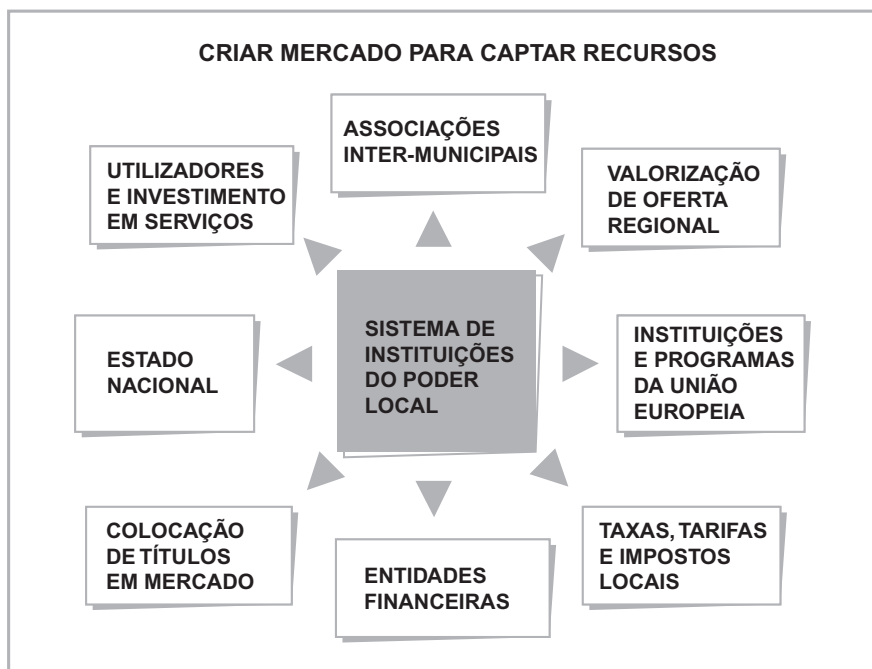


Figura 8 — Criação de mercado para captar recursos. Fonte: SaeR.

Será um processo complexo, que terá de ser rápido, porque os órgãos e entidades instalados vão ser submetidos a uma pressão muito forte para aferir a gestão dos recursos financeiros. Neste sentido, ganharão vantagem os que mais depressa se ajustarem às exigências de maior eficiência nas funções e actividades do poder local, na medida em que o seu financiamento passa a estar dependente do valor criado e das receitas obtidas. Estes autarcas ganharão vantagem em termos eleitorais, porque reuniram condições para assegurar serviços de qualidade ao melhor preço, sem alimentar falsas expectativas, e podendo investir em novas frentes com provas dadas numa gestão equilibrada e segura.

A valorização dos activos locais e a configuração de espaços de relacionamento onde estes possam ter uma capacidade de atracção de recursos financeiros abre uma transição, complexa, demorada mas prometedora, para o que será o novo espaço de acção e afirmação do poder local.

É natural que durante esta transição o poder central tenha de estabelecer transferências de competências para os órgãos do poder local. Com esse objectivo, é provável que venham a ser dinamizadas instituições regionais responsáveis pelos fluxos de financiamento que têm origem no Orçamento de Estado e nos programas comunitários com destino a aplicações locais, que deverão ser reguladas e monitorizadas, observando os programas de aplicação dessas verbas – e que controlem também a formação de novas formas de endividamento.

A verdadeira crítica ao passado resultará da clarividência proveniente da qualidade dos novos dispositivos adoptados e instalados como resposta de correcção ao que não poderá, em qualquer caso, continuar, porque já não há condições para se poder manter com sustentabilidade.

A distribuição e o equilíbrio dos poderes sobre os sistemas económico e financeiro estão em profunda mutação e longe de se vislumbrar a configuração de uma nova ordem que corresponda ao fim da crise. Sabemos que não é possível repor a ordem perdida e não sabemos para onde a turbulência das transformações em curso nos leva. Nestas épocas é particularmente importante a capacidade de liderança dos autarcas para enfrentar o desconhecido, sem deixar que o medo ou o pânico se instalem no tecido social. O autarca deve manter o comando, agindo sempre de boa-fé, alimentando a esperança e trabalhando firmemente para assegurar as condições de normalidade na vida quotidiana da comunidade.

A crise sinaliza a impossibilidade da continuidade, porque o padrão estabelecido no passado perdeu as suas condições de possibilidade. Esta informação, porém, tem de ser estabilizada para poder constituir um diagnóstico seguro sobre o que são as condições de viabilidade do padrão futuro, para que o mesmo tipo de desequilíbrios não se reproduza. Por si, as dificuldades demonstram a impossibilidade do passado, mas não são suficientes para estabelecer a configuração do futuro. Por isso, o diagnóstico que se estabelece sublinha a necessidade de reforço da confiança no poder local, observando as necessidades das populações e a capacidade de as entidades centrais canalizarem os recursos financeiros adequados para a satisfação dessas necessidades, de modo a poder complementar o sistema de financiamento, recorrendo a um modelo estratégico activo (em que são captados e organizados recursos financeiros locais para satisfazer as necessidades no espaço de circunscrição desse poder autárquico, passando a ficar menos dependente do financiamento central, o qual, por sua vez, seria determinado por quantitativos complementares em função de fórmulas de capitação, que poderão ser suplementadas por fórmulas adicionais de correcção de desigualdades regionais).

No poder local, como noutras políticas públicas, é necessário criar novos padrões de organização institucional e de intervenção complementar com o Estado, implicando o abandono das fórmulas de políticas públicas que tiveram como consequência volumes e formas de endividamento in comportáveis.

O novo ciclo vai obrigar a um esforço de promoção das oportunidades de desenvolvimento local, com a valorização dos seus activos através da sua integração em programas, com um efectivo potencial de crescimento, procurando atrair investimentos, tanto locais como associando outros espaços, que permitam a concretização desses projectos, com aplicação de meios financeiros directamente associados a essas actividades.

Na medida em que esta valorização dos activos locais beneficia com os ganhos de escala que resultarem da cooperação de diferentes espaços e de diversas circunscrições do poder local, será mais fácil se forem criados centros de racionalização estratégica e de captação e organização de recursos financeiros que possam promover esses projectos integrados.

Este será um modo expedito de estruturar, em espaços municipais, projectos concretos, para os quais as condições de financiamento sejam favoráveis ao desenvolvimento de empreendimentos a partir de iniciativas à escala das actuais

circunscrições do poder local. Será, também, um modo de criar instituições intermédias entre o Estado central e as entidades do poder local que concretizem as funções de coordenação, acção administrativa e de afectação de recursos financeiros a um nível supramunicipal. A gestão pública tem a incumbência de preparar e conduzir a um futuro próspero e é essa missão que lhe confere uma legitimidade funcional que acresce à sua legitimidade democrática. Nesse processo não se deve nunca eliminar fontes de riqueza que, depois de destruídas, não renascem.

A relação com os eleitores exigirá, cada vez mais, uma informação regular sobre a execução orçamental, despertando uma atenção crítica às promessas e à sua sustentabilidade financeira, conferindo ao acto eleitoral a virtude de poder recusar, sem violência, promessas e programas irrealizáveis, inúteis ou, de algum modo, prejudiciais à comunidade.

A política avançada do futuro só será compatível com um imaginário controlado que não subverta nem iluda a realidade, inventando recursos e capacidades que não existem. A fantasia e o sonho devem ser sempre apresentados como tal, e utilizados como cenários exploratórios dentro do domínio das possibilidades.

O futuro será estruturalmente diferente do passado. A crise financeira e económica, aliada ao extraordinário desenvolvimento dos meios de comunicação, induzem transformações a um ritmo vertiginoso, dificilmente acompanhado pelas instituições políticas e administrativas. Os modelos do passado esgotam-se, tornando urgentes as novas ideias e conceitos para dar resposta às reivindicações emergentes de uma consciência cada vez mais partilhada. Podemos reconhecer uma notável evolução qualitativa da acção política confrontada e surpreendida por crises atípicas que forçam à mudança de paradigmas. As sociedades autorregulam-se através de um trabalho de previsão e de concepção de novas tessituras relacionais. O planeamento, sendo imprescindível, terá de ser reinventado de modo a corresponder à racionalidade e à construção de harmonias que dele se esperam.

Como ficou demonstrado ao longo dos diferentes capítulos deste livro, as autarquias e os autarcas têm uma missão e desafio fulcrais no processo de mudança necessária à criação de modelos de desenvolvimento socioeconómico mais racionais e na afirmação histórica e civilizacional de um Portugal e de uma Europa à altura de ajudar a construir um mundo mais seguro e solidário.

Bibliografia

- Aguiar, J. (2005). *Fim das Ilusões. Ilusões do Fim*. Lisboa: Alêtheia Editores.
- Alexandrino, J. M. (2010). "Direito das Autarquias Locais". In P. Otero, & P. Gonçalves, *Tratado de Direito Administrativo Especial* (Vol. IV). Coimbra: Almedina.
- Alexandrino, J. M., Gomes, C. A., Coutinho, L. P., Neves, A. F., & Martins, G. O. (n.d.). "L'autonomie Locale au Portugal". retirado de ICJP: www.icjp.pt
- Alfonso, L. P. (2011). "La autonomia local en la constitucion". In S. M. Machado, *Tratado de Derecho Municipal* (Vol. I). Iustel.
- Amaral, D. F. (2006). *Curso de Direito Administrativo* (3.ª ed., Vol. I). Coimbra: Almedina.
- Amaral, D. F. (2006). *Curso de Direito Administrativo* (3 ed., Vol. I). Coimbra: Almedina.
- Amaral, D. F. (2004). *Direito Administrativo* (Vol. II). Coimbra: Almedina.
- Andrade, J. C. (1989). "Distribuição pelos Municípios de Energia Eléctrica de Baixa Tensão". *Colecânea de Jurisprudência*, I (14).
- Arendt, H. (2006). *Entre o Passado e o Futuro. Oito Exercícios sobre o Pensamento Político*. Lisboa: Relógio d'Água.
- Barnett, J., Beal, F., Darragh, A., Ducker, R., & Friedman, S. B. (1988). *The Practice of Local Government Planning*. Washington: Second Edition.
- Bianchi, M. (1990). *La Révision du Plan d'Affectation Communal*. Lausanne: Payot.
- Canotilho, J. J. (1995). *Direito Constitucional* (6.ª edição ed.). Coimbra: Almedina.
- Canotilho, J. J. (2001). "O Direito Constitucional Passa; O Direito Administrativo Também Passa". In *Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares*. Coimbra: Coimbra.
- Canotilho, J. J., & Moreira, V. (2010). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (Vol. II). Coimbra: Coimbra.
- Caupers, J. (1994). *A Administração Periférica do Estado*. Lisboa: Aequitas / Editorial Notícias.
- Correia, J. M. (1987). *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*. Coimbra: Coimbra.
- Coutinho, L. P. (2009). "O Problema das Atribuições e Competências das Autarquias Locais" (e do seu possível esvaziamento). In www.icjp.pt.
- da Fonseca, P. L. (2002). "Índices de Desenvolvimento Concelhio". In I. N. Estatística, *Revista de Estatística*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- da Silveira, J. M., & Santos, J. A. (1988). *Poder Local: Antologia*. (2.ª ed.). Lisboa: Mosaico.
- Duranton, J. (1988). *Le Métier de Maire*. Paris: Editions du Moniteur.
- Ferreira, E. P. (1997). "O Problema da Descentralização Financeira". In *RFDUL*, 38 (I).
- Folque, A. (2004). *A Tutela Administrativa nas Relações entre o Estado e os Municípios*. Coimbra: Coimbra.
- Galvão, F. U. (2008). *Os Actos Precários e os Actos Provisórios no Direito Administrativo*. Porto: Universidade Católica.
- Habermas, J. (1987). *Théorie de l'agir communicationnel*. Paris: Fayard.
- Lynch, K. (1990) *City Sense and City Design: Writings ans Projects of Kevin Lynch*. Cambridge: MIT Press;
- Kieley, G. (1999). *Ingeniería Ambiental. Fundamentos, Entornos, Tecnologías y Sistemas de Gestión*. Madrid: Mc Graw Hill.

- Llewellyn, K. N. (1986). "The Bramble Bush". In H. Hart, *O Conceito de Direito* (p. 5). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Lobo, C. B. (2009). *Sectores em Rede: Regulação para a Concorrência*. Coimbra: Almedina.
- Lopes, L. (2009). *Protocolo Autárquico*. Lisboa: Aletheia Editores.
- Machado, J. B. (2000). *Introdução ao Direito e ao Discurso Legitimador*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Martins, M. S. (2003). *O Princípio da Subsidiariedade em Perspectiva Jurídico-política*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Monteiro, N. G., & Oliveira, C. (1996). *História dos Municípios e do Poder Local - Dos Finais da Idade Média à União Europeia*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Nunes, A. S. (1969). *Sociologia e Ideologia do Desenvolvimento*. Lisboa: Moraes Editores.
- Oliveira, A. C. (2007). *30 Anos de Poder Local da Constituição da República Portuguesa - Ciclo de Conferências*. Braga.
- Oliveira, A. C. (1998). "A EDP, os Municípios e o Governo - tutela administrativa - reserva de jurisdição". in *Cadernos de Justiça Administrativa* (9).
- Oliveira, A. C. (1993). *Direito das Autarquias Locais*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Oliveira, C. (1996). *História dos Municípios e do Poder Local. Dos Finais da Idade Média à União Europeia*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Oliveira, F. P. (2011). *Regime Jurídico da Urbanização e Edificação Comentado*. Coimbra: Almedina.
- Queiró, A. R. (1990). "Atribuições, Descentralização". In J. P. Fernandes, *Dicionário Jurídico da Administração Pública* (2.ª ed., Vol. I; III). Lisboa.
- Queiró, J. G. (1983). "Autarquia Local". In *Polis* (Vol. I). Lisboa: Verbo.
- Rawls, J. (2001). *Uma Teoria da Justiça* (2.ª ed.). Lisboa: Editorial Presença.
- Romano, G. (1996). *Enciclopédia Einaudi* (Vol. 33 (Explicação)). Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.
- Sá, L. (1991). *Razões do Poder Local*. Lisboa: Caminho.
- SaeR/CGD (2011). *Cidades e Desenvolvimento – um domínio estratégico para a economia portuguesa*. Lisboa: SaeR.
- Santos, J. A. (1985). *Regionalização Processo Histórico*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Sousa, T. (1927). *Gerez. Notas Etnográficas, Arqueológicas e Históricas*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Stendhal. (1830). *Le rouge et noir - Chronique du XIX siècle*. Paris: Levasseur.
- Tocqueville, A. (2001). *Da Democracia na América*. Cascais: Principia.
- Vickrey, W. (1994). *Public Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wallace E. Oates, (1999). "An Essay on Fiscal Federalism" in *Journal of Economic Literature* (Vol. 37). Pittsburgh: American Economic Association.

