



AS MARCAS DO PARTIDO SOCIALISTA NO PODER LOCAL

Relatório final

Raul Lopes (coord.)
António Mendes Baptista
Maria da Conceição Matos

iscte

INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Lisboa, maio de 2021

Índice

INTRODUÇÃO	3
I. A INFLUÊNCIA POLÍTICO-ELEITORAL DO PARTIDO SOCIALISTA NO PODER AUTÁRQUICO DESDE 1976	6
1. Evolução global dos resultados eleitorais: o efeito governo central.....	6
2. O efeito memória histórica e o padrão territorial de implantação eleitoral do Partido Socialista	13
II. A MATRIZ IDENTITÁRIA DA INTERVENÇÃO LEGISLATIVA DO PARTIDO SOCIALISTA NA ARQUITETURA INSTITUCIONAL DO PODER LOCAL	25
1. A Constituição da República Portuguesa e o enquadramento legal das autarquias locais	25
2. O compromisso do PS com a descentralização: o reforço das atribuições, competências e recursos das autarquias locais.....	47
O período 1977-1979.....	48
O ano de 1984.....	49
O período 1985-1995.....	52
O período 1998-1999.....	53
O período 2005-2008.....	58
O período 2012-2013.....	62
O período 2018-2020	67
3. O compromisso com as políticas sociais e o envolvimento das autarquias na melhoria das condições de vida da população.....	84
Saúde.....	84
Educação.....	87
Combate à pobreza e à exclusão social.....	90
Proteção civil e segurança dos cidadãos.....	95
4. O papel do PS na definição e implementação da política de habitação	106
Introdução.....	106
O Partido Socialista e as Políticas de Habitação	107
Conclusão.....	157
5. O compromisso com as políticas de desenvolvimento territorial	162
As políticas de desenvolvimento territorial antes da adesão à CEE	162
As políticas de desenvolvimento regional e local em Portugal após a adesão à CEE	178
O ressurgimento da problemática do interior e da coesão territorial.....	204
Conclusões	211
III. RETRATOS DO PODER LOCAL.....	215
1. A gestão orçamental dos municípios: das agendas partidárias às condicionantes territoriais.....	216
2. O perfil dos autarcas portugueses e a emergência das mulheres no Poder Local	230
A questão da diferenciação partidária do perfil dos autarcas.....	230
O autorretrato dos autarcas socialistas	233
O retrato feito pelas estruturas concelhias do PS.....	235
O perfil tipo do autarca português: análise comparada dos partidos.....	239
O protagonismo das mulheres no Poder Local.....	244
O perfil das mulheres eleitas para os órgãos das autarquias	252
3. Autorretrato do PS no Poder Local: marcas distintivas e exemplos de boas práticas.....	257
Marcas distintivas da ação socialista no Poder Local	258

Exemplos de boas práticas socialistas.....	269
4. As autarquias de referência do Partido Socialista, e o perfil da inovação autárquica	286
5. O modelo de governança local do PS, as suas prioridades de intervenção no desenvolvimento local, e a agenda política dos autarcas socialistas	300
O modelo de governança local do PS.....	302
As prioridades socialistas de intervenção no desenvolvimento local	304
A agenda política dos autarcas socialistas	313
A apreciação do processo de descentralização: o confronto do modelo continental com o insular.....	318
A agenda autárquica ligada ao modelo de governação local.....	324
IV. CONCLUSÕES: CONTRIBUTOS PARA A DISCUSSÃO POLÍTICA DA AGENDA AUTÁRQUICA DO PS	329
A influência político-eleitoral do Partido Socialista no poder autárquico	331
A matriz identitária da intervenção legislativa do Partido Socialista na arquitetura institucional do Poder Local.....	332
Retratos do Poder Local socialista	339
Contributos para uma agenda política local do Partido Socialista.....	347

INTRODUÇÃO

Este relatório nasce da iniciativa do Fórum Mário Soares que nos solicitou um estudo que permitisse clarificar o património político construído pelo Partido Socialista em torno do Poder Local desde 1976, por forma a encontrar as marcas distintivas do PS no Poder Local. Para o efeito, nos termos de referência que nos foram apresentados, pretendia-se que respondêssemos a quatro grandes questões:

- i. *Qual a contribuição do PS para a arquitetura institucional do Poder Local no Portugal democrático (1976-2019)?*
- ii. *Qual a influência político-eleitoral do PS no poder autárquico entre 1976 e 2019?*
- iii. *Qual a perceção dos eleitos locais socialistas relativamente ao património autárquico do PS?*
- iv. *Quais as aspirações dos eleitos locais socialistas relativamente às principais bandeiras do PS no futuro próximo?*

O texto que se segue procura responder a estas questões. Na construção das respostas socorremo-nos de diversas fontes:

- i. Informação estatística oficial sobre os resultados das 12 eleições autárquicas realizadas (CNE/Portal do Eleitor), sobre o perfil dos eleitos locais (SGMAI), sobre as finanças locais (DGAL) e informação vária sobre os concelhos publicada pelo INE.
- ii. Informação documental de natureza programática disponibilizada pelo site do Gabinete de Estudos do PS (documentos orientadores, programas eleitorais do partido) e pelo site do Governo (programas dos vários governos).
- iii. Informação documental de natureza jurídica: diplomas legais aprovados (Diário da República eletrónico), projetos-lei e processos de discussão parlamentar (Diário da Assembleia, arquivo do Parlamento).
- iv. Informação bibliográfica de vária ordem.
- v. Testemunhos de quatro dezenas de autarcas e ex-autarcas, recolhidos através de oito mesas-redondas de âmbito regional.
- vi. Dois inquéritos: um dirigido às comissões concelhias (CC) do PS, outro dirigido aos eleitos pelo PS para a câmara municipal.

Este relatório resulta, pois, de um intenso e complexo trabalho analítico, que procurou ser objetivo na análise realizada, mas ao mesmo tempo quis envolver os

protagonistas do Poder Local socialista, sem deixar de ter o registo crítico que se impõe a um estudo académico (sabendo embora que o facto da metodologia adotada se centrar exclusivamente no Partido Socialista condiciona a universalidade das suas conclusões).

Para além desta introdução, o relatório comporta 13 capítulos agregados em quatro partes distintas, sendo uma delas a conclusão.

Na parte que se segue, analisam-se os resultados eleitorais das 12 eleições autárquicas realizadas, de onde decorre a explicitação da influência e do perfil eleitoral do Partido Socialista no espectro partidário português. Aqui se evidencia que o PS é historicamente o maior partido autárquico em Portugal, e o único com uma expressão territorial nacional.

Na parte II investiga-se a natureza das marcas do Partido Socialista no Poder Local, marcas construídas a partir da ação legislativa do partido, seja na Assembleia da República ou no Governo. O resultado é a identificação de uma matriz identitária clara que tem vindo a ser historicamente consolidada. Aqui se revisita o papel do PS na definição do enquadramento do Poder Local na Constituição da República Portuguesa e o seu contributo para a edificação do complexo normativo que define as atribuições, competências e recursos das autarquias locais ao longo das últimas quatro décadas. Neste percurso concede-se um enfoque particular à responsabilidade do PS na participação das autarquias ao nível da política social local, e reconstitui-se o processo histórico de definição legal das políticas de habitação. No último capítulo desta parte procede-se a uma sistematização histórica original do que tem sido o espaço e as orientações das políticas de desenvolvimento territorial em Portugal, destacando-se o contributo do PS para a formulação e implementação destas políticas enquadradoras da ação das autarquias ao nível do desenvolvimento local.

Na parte III, reúne-se um conjunto de olhares captados a partir de diferentes perspetivas, que nos fornece vários retratos do que tem sido o Poder Local nas últimas décadas, visto agora, não a partir da intervenção legislativa do Partido Socialista, mas a partir da ação concreta das autarquias, especialmente das autarquias geridas pelo PS. Começa-se por escrutinar a existência de orientações partidárias diferentes, ao nível da gestão orçamental e das prioridades de intervenção dos municípios, o que nos permite evidenciar a importância da diversidade socioeconómica territorial para as finanças municipais. De seguida analisam-se detalhadamente as características que definem o perfil dos autarcas portugueses e, particularmente, os do PS. Aqui se dá conta de que a afirmação das mulheres na vida política local, constitui a principal

alteração no perfil dos autarcas desde o 25 de Abril, pelo que a caracterização das mulheres no Poder Local merece especial destaque.

O capítulo 3 desta parte corresponde ao autorretrato dos autarcas socialistas que protagonizaram as experiências mais emblemáticas do “ser autarca do PS”. Procura-se perceber o que individualiza a forma com que os autarcas do PS marcaram o território nacional ao longo destes anos, identificando-se as medidas que foram sendo adotadas pelas autarquias socialistas, classificadas pelos próprios como “boas práticas”. A partir daí, conjugando vários critérios e fontes de informação, ensaia-se no capítulo seguinte uma seleção das “autarquias de referência” do partido socialista, seleção que tem apenas o propósito instrumental de contribuir para a identificação de experiências com potencial de ensinamentos que justifica a realização de eventuais futuros estudos de caso para avaliar as políticas adotadas.

Esta parte encerra com um capítulo onde se procede à radiografia do modelo político de governança local do PS, ao apuramento das prioridades políticas que deverão nortear as autarquias geridas pelo PS e ao elencar das aspirações dos autarcas em termos da agenda política do partido.

A Parte IV é constituída por um capítulo onde se sistematizam as principais conclusões a reter da análise realizada, mas onde também se enuncia um amplo conjunto de questões que têm como propósito fundamental contribuir para alimentar a reflexão interna ao Partido Socialista, sem prejuízo das prioridades e das implicações políticas que decorrem das conclusões, nomeadamente em termos de formação interna, cuja leitura não cabe aos autores fazer.

Uma última nota para sublinhar que aos autores sempre foi garantida plena autonomia metodológica e analítica ao longo do trabalho realizado, e que as sugestões e opiniões inscritas no corpo do relatório, especialmente na conclusão, decorrem exclusivamente do entendimento analítico dos autores, em nada corresponsabilizando o Partido Socialista, seja a que nível for.

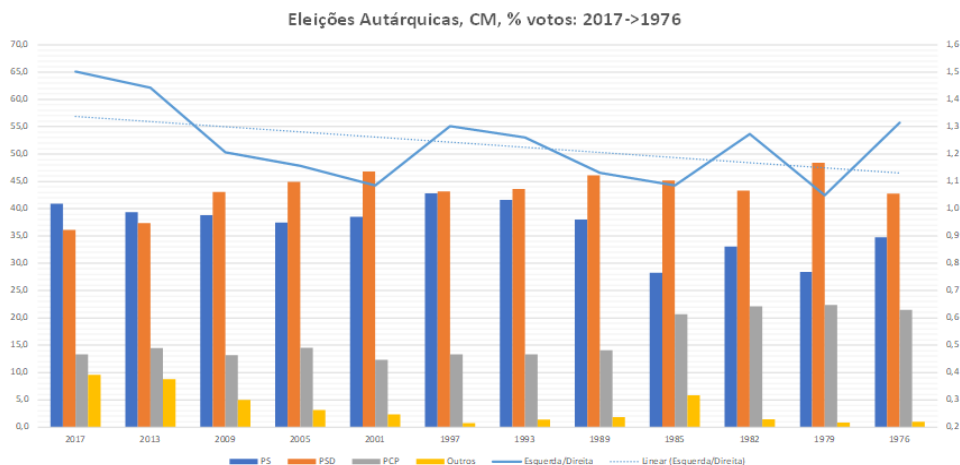
I. A INFLUÊNCIA POLÍTICO-ELEITORAL DO PARTIDO SOCIALISTA NO PODER AUTÁRQUICO DESDE 1976

1. Evolução global dos resultados eleitorais: o efeito governo central

As eleições autárquicas têm sido palco de múltiplas coligações partidárias, o que dificulta a comparação da evolução do desempenho eleitoral de cada partido individualmente. No caso do PS as coligações têm sido diversificadas (incluíram como parceiros do CDS à UDP, mas nunca o PSD). Porém estas coligações do PS têm sido muito pontuais, incidindo particularmente em Lisboa e na Madeira. Já a parceria entre o PSD e o CDS mantém-se desde os tempos da "Aliança Democrática" em 1979, de forma pontual em algumas eleições, de forma mais generalizada noutras. Por esta razão optámos por agregar os resultados eleitorais do PSD e do CDS no que abaixo se designa por "direita". À esquerda do PS a análise histórica é afetada pela criação do Bloco de Esquerda em 1999, tendo feito a sua estreia nas autárquicas de 2001. É verdade que para além de uma câmara municipal ganha ainda pela UDP (Machico) e outra já pelo BE (Salvaterra de Magos), o BE não tem expressão política nas autarquias portuguesas. Não obstante tem expressão eleitoral local, até mais diversificada do que a do PCP que é muito localizada. Consequentemente, optou-se nesta análise retrospectiva por agregar os votos das coligações lideradas pelo PCP aos votos do BE e, no século passado, aos votos nos partidos que deram origem ao BE: UDP/GDUP's/PSR/PolíticaXXI. Nos números apresentados, os "Outros" correspondem ao agregado de todos os partidos salvo os incluídos nos agrupamentos partidários antes enunciados. A partir de 2013, inclusive, integram-se aqui as candidaturas dos "Grupos de Cidadãos".

Eleições autárquicas, CM, distribuição % votos por agrupamentos partidários

Ano	Total	PS	PSD/CDS	PCP/BE	Outros	Proporção Esquerda/Direita
2017	100,0	40,9	36,1	13,3	9,6	1,5
2013	100,0	39,4	37,4	14,5	8,8	1,4
2009	100,0	38,8	43,1	13,2	4,9	1,2
2005	100,0	37,4	44,9	14,5	3,1	1,2
2001	100,0	38,5	46,8	12,3	2,3	1,1
1997	100,0	42,8	43,1	13,4	0,7	1,3
1993	100,0	41,6	43,6	13,4	1,4	1,3
1989	100,0	38,0	46,1	14,1	1,8	1,1
1985	100,0	28,3	45,2	20,7	5,9	1,1
1982	100,0	33,0	43,3	22,1	1,5	1,3
1979	100,0	28,4	48,4	22,4	0,8	1,0
1976	100,0	34,8	42,8	21,5	1,0	1,3



O agregado dos resultados eleitorais de todas as eleições autárquicas realizadas em democracia, apresentados nas ilustrações anteriores, permitem-nos concluir que:

- Desde 1976 que o PS e o PSD/CDS hegemonizam o sistema político local, protagonizando recorrentes disputas ao nível local. No conjunto do país, até 2013, a direita coligada (representada no gráfico anterior como "PSD") obteve mais votos do que o PS. Nas últimas eleições a relação de forças inverteu-se, consagrando o PS como vencedor absoluto. Esta disputa pela hegemonia partidária é fortemente influenciada pelo tradicional domínio do PSD nas CM das ilhas. Em 1979 o PSD conquistou 29 das 30 CM das Regiões Autónomas, domínio que durante anos manteve com poucas exceções, sendo estas sobretudo nos Açores. Nos anos mais recentes o PS passou a estar significativamente representado nas autarquias das Regiões Autónomas.
- A segunda ilação a reter é que, apesar da supremacia histórica da direita sobre o PS, a esquerda, simbolizada pela "Geringonça" (PS+PCP+BE), obteve a maioria dos votos em todas as eleições autárquicas para as Câmaras Municipais desde o 25 de Abril. Esta maioria tende aliás a reforçar-se ao longo do tempo, como pode ver-se na última coluna do quadro anterior.
- Em média, o PS obtém 37% dos votos, com uma amplitude que oscila entre os 28% e os 43%. Até 1985 o PS alterna a condição de partido mais votado com a de "derrotado" nas eleições seguintes (o que não é visível no gráfico anterior por a indicação PSD corresponder aos votos PSD e CDS). Para isso parece ter concorrido: i. o surgimento da Aliança Democrática em 1979; ii.

o surgimento do PRD (Partido Renovador Democrático) nas eleições de 1985. A AD ao aglutinar a implantação do CDS a norte do Tejo nas eleições de 1976 à implantação territorial do PSD, fez com que o PS perdesse as principais CM da AML e da AMP, nomeadamente. Em 1985 o PRD, pese embora a sua reduzida expressão autárquica (apenas venceu em Almeirim e Belmonte), provocou uma dispersão de votos no espaço sociopolítico do PS, resultando no pior resultado eleitoral do PS nas autárquicas.

- d. Em 1985 inicia-se um ciclo político de reforço do peso eleitoral do PS, que só termina com novas perdas nas eleições de 2001, repetidas em 2005, ano em que se inicia o segundo ciclo de domínio do PS, que se prolonga até à atualidade. Em contrapartida o bloco hegemonizado pelo PSD está em perda desde as primeiras eleições deste século (2001, quando obteve o seu segundo melhor resultado), tendo, entretanto, perdido 10 pontos percentuais.
- e. A consolidação da implantação política do PS tem ocorrido em detrimento da direita e não da erosão do eleitorado à sua esquerda. Aliás, o CDS atualmente com apenas 6 CM é uma pequena sombra do partido que emergiu nas eleições autárquicas de 1976. O eleitorado aglutinado pelo PCP/BE manteve-se estável entre 1976 e 1985, na vizinhança dos 21-22%, tendo sofrido uma drástica redução em 1989, data após a qual se tem mantido estável, agora na ordem dos 13-14% dos votos.
- f. A alteração da legislação eleitoral que permitiu a apresentação de candidaturas independentes não introduziu grandes disrupções no sistema partidário. Se atualmente os "Grupos de Cidadãos" e os pequenos partidos congregam quase 10% dos votos, isso deve-se sobretudo à Lei n.º 46/2005, de 29 agosto, que estabeleceu limites à renovação sucessiva de mandatos, cujo efeito principal ocorreu nas eleições de 2013 onde 160 presidentes ficaram impossibilitados de se recandidatar. Esta impossibilidade criou várias entropias partidárias à escala local, com ex-presidentes a candidatarem-se como independentes.

Quando se considera o número de câmaras municipais ganhas, em vez da percentagem de votos, os ciclos políticos antes enunciados mantêm-se, mas agora as perdas do PS são menos acentuadas, surgindo o PS como o partido vencedor em 5 das 12 eleições autárquicas realizadas (6 se considerarmos o número de votos em vez do número de CM)¹. Por outro lado, ao desagregar-se os resultados do PSD e do CDS

¹ Em 1976 o PS obteve cerca de 375 mil votos a mais do que o PSD, mas ficou com 3 CM a menos.

percebe-se que o grande crescimento do PSD em 1979 resulta não só do efeito governação (que penaliza o PS, como veremos abaixo) e da formação da AD, mas igualmente da perda de 1/3 das CM ganhas pelo CDS em 1976. O crescimento do PSD na primeira década deste século alimenta-se do “desaparecimento” do CDS do mapa autárquico, que se iniciou na passada década de 90.

Evolução do número de presidências de CM por partido, 1976 a 2017

	2017	2013	2009	2005	2001	1997	1993	1989	1985	1982	1979	1976
GC/Outro. N° de CM	19	15	7	7	4	1			2	2	1	
BE..... N° de CM			1	1	1			1				
PCP N° de CM	24	33	28	32	28	41	49	49	45	54	51	37
% de CM	7,8	10,7	9,1	10,4	9,1	13,4	16,1	16,1	14,8	17,7	16,7	12,2
PS N° de CM	161	150	132	109	113	128	127	121	80	88	63	115
% de CM	52,3	48,7	42,9	35,4	36,7	42,0	41,6	39,7	26,2	28,9	20,7	37,8
PSD N° de CM	98	105	139	158	159	127	116	114	151	133	171	118
% de CM	31,8	34,1	45,1	51,3	51,6	41,6	38,0	37,4	49,5	43,6	56,1	38,8
CDS N° de CM	6	5	1	1	3	8	13	20	27	28	19	34
% de CM	1,9	1,6	0,3	0,3	1,0	2,6	4,3	6,6	8,9	9,2	6,2	11,2
TOTAL	308	308	308	308	308	305	305	305	305	305	305	304

Como a tabela seguinte evidencia, **os eleitores tendem a penalizar nas autárquicas os partidos que nos anos anteriores asseguram a condução do governo do país.** A tabela indica, à esquerda, o partido líder do Governo e nas células de interseção com os anos das eleições autárquicas a cor indica se o partido vencedor foi o PS ou o PSD, enquanto os números se referem à variação da percentagem de votos face às eleições anteriores, expressa em pontos percentuais, registadas pelo PS e pelo PSD+CDS (=AD). Em termos gerais há uma correlação inversa entre os resultados nas autárquicas e a presença no Governo, correlação que só é ligeiramente contrariada pelo PS em 1997, 2009 e 2017. Estas três eleições ocorreram com o PS no Governo (embora, em dois dos casos, apenas há 2 anos) e, não obstante, registou um ligeiro reforço eleitoral (cerca de 1% a mais), o que em 2009 não seria suficiente para ganhar as autárquicas. De resto as derrotas do PS em 1979 e em 1985 seguem-se à anterior presença do PS no Governo (1976 a 1978 e 1983 a 1985). A quebra eleitoral de 2001 (ainda que mantendo a maioria dos votos) ocorre após o maior período de permanência do PS no Governo (1995 a 2002). As vitórias do PSD em 2005 e 2009 acontecem com o PS no Governo. Do lado do PSD/CDS observa-se um comportamento simétrico. Em 1982 o bloco de direita perde 5 pontos percentuais nas autárquicas, depois de ter ocupado o Governo nos 4 anos anteriores. Em 1993 e 1997 volta a perder votos na sequência dos 10 anos de Governo do PSD entre 1985 e 1995. Os eleitores voltam a castigar o Governo de direita (2002 a 2005) nas autárquicas de

2005, o mesmo acontecendo em 2013 e 2017 como reflexo dos Governos do PSD/CDS entre 2011 e 2015.

O efeito governação nos resultados eleitorais das autárquicas

Governo			1976	1979	1982	1985	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013	2017
1976	Jul	PS												
1977														
1978	Ago													
1978	Ago-Nov													
1978	Nov	PSD												
1979	Jul													
1979	Ago-Dez													
1980	Jan			PS -6,4 AD +5,6										
1981		PSD												
1982														
1983	Jul													
1983	Jul	PS			PS +4,6 AD -5,1									
1984														
1985	Nov													
1985	Nov													
1986														
1987						PS -4,7 AD +1,9								
1988														
1989														
1990		PSD												
1991							PS +9,7 AD +0,9							
1992														
1993														
1994														
1995	Out							PS +3,6 AD -2,5						
1995	Out													
1996														
1997														
1998		PS												
1999														
2000									PS +1,2 AD -0,5					
2001														
2002	Abr													
2002	Abr									PS -4,3 AD +3,7				
2003														
2004														
2005	Mar													
2005	Mar													
2006														
2007														
2008														
2009														
2010														
2011	Jun													
2011	Jun													
2012														
2013														
2014														
2015	Out													
2015	Out													
2016														
2017														
2018														
2019														
2020														
2021														PS +1,5 AD -1,3

O quadro seguinte resume a expressão eleitoral dos principais partidos por região, evidenciando que o PS detém a maioria em 4 das 7 regiões NUTS2 e em 13 das 25 NUTS3.

Eleições CM-2017: % de votos por região

Região	PS	PSD	PCP
Portugal	40,9	36,1	13,3
Norte	42,6	39,8	6,9
Centro	40,0	44,0	8,0
Área Metropolitana de Lisboa	36,8	25,5	27,0
Alentejo	45,3	19,0	30,1
Algarve	48,6	31,5	16,1
Região Autónoma dos Açores	46,4	46,6	3,5
Região Autónoma da Madeira	30,2	44,3	3,2
Alto Minho	39,1	45,6	6,4
Cávado	32,5	49,5	7,9
Ave	40,3	44,6	5,5
Área Metropolitana do Porto	44,3	30,0	9,5
Alto Tâmega	43,8	52,2	4,1
Tâmega e Sousa	48,8	45,2	2,6
Douro	44,4	47,7	3,7
Terras de Trás-os-Montes	44,7	51,9	2,9
Região de Aveiro	21,8	58,9	6,1
Região de Coimbra	47,2	36,1	7,9
Região de Leiria	41,0	39,0	7,3
Viseu Dão Lafões	37,4	50,6	4,8
Beira Baixa	60,5	27,2	7,0
Beiras e Serra da Estrela	40,8	47,0	5,2
Oeste	41,0	43,1	12,4
Médio Tejo	45,3	39,1	13,0
Lezíria do Tejo	46,4	30,5	22,6
Área Metropolitana de Lisboa	36,8	25,5	27,0
Alentejo Litoral	43,9	10,3	41,4
Baixo Alentejo	51,4	9,0	38,4
Alto Alentejo	47,5	21,0	19,2
Alentejo Central	37,9	15,2	35,4
Algarve	48,6	31,5	16,1

2. O efeito memória histórica e o padrão territorial de implantação eleitoral do Partido Socialista

Os cidadãos estabelecem com os líderes partidários locais uma relação que integra elementos racionais e elementos afetivos de natureza psicossocial. Para tal concorrem as suas características pessoais, assim como a identidade sociopolítica de cada partido. Estas características e identidade são historicamente sedimentadas e consolidadas no imaginário coletivo, levando ao que podemos chamar de “efeito memória histórica” enquanto determinante do comportamento eleitoral das comunidades territoriais. Admitimos que a conjugação do efeito memória com a especificidade do tecido socioeconómico local, resulte em padrões territoriais estáveis de implantação político-eleitoral. Para o tentar apreender construímos a seguinte tipologia de espaços socioeconómicos, que tem por base a densidade populacional média de cada concelho e a respetiva distribuição da população por dimensão dos lugares. Sem surpresas, tal exercício leva-nos a identificar quase metade dos municípios como tendo características rurais². No outro extremo quase 30% dos municípios tem características inequivocamente urbanas ou mesmo metropolitanas, neles residindo 75% da população, enquanto que os espaços rurais acolhem apenas 11%.

Distribuição dos espaços socioeconómicos

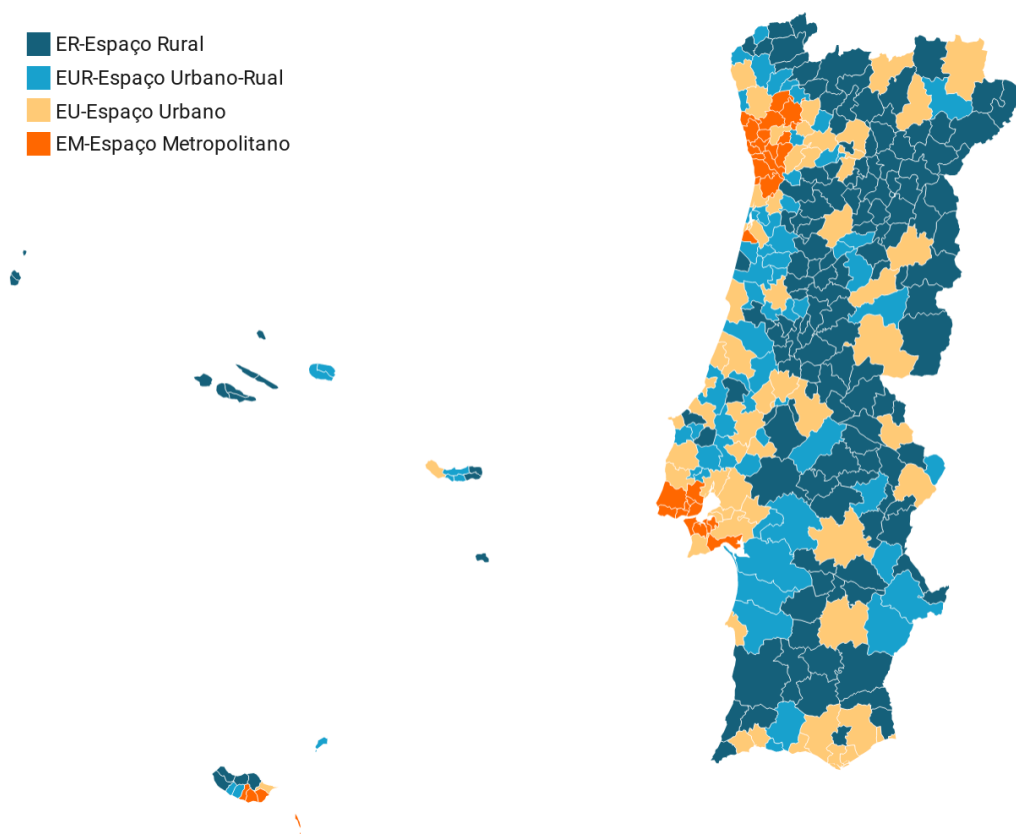
		Nº Concelhos	% Concelhos	% População Residente, 2019
EM	Espaço metropolitano	34	11,0	46,2
EU	Espaço urbano	58	18,8	28,7
EUR	Espaço urbano-rural	67	21,8	14,0
ER	Espaço rural	149	48,4	11,1
	Total	308	100,0	100,0

O mapa seguinte ilustra a correspondente distribuição geográfica. Nele é visível que para além das capitais de distrito do Interior, os espaços urbanos, e mesmo os urbano-rurais tendem a localizar-se na faixa litoral do país, especialmente em torno das duas áreas metropolitanas.

² O resultado obtido está em linha com a tipologia espacial definida pelo INE ao nível de Freguesia, concluindo que 52% das Freguesias são “Espaços Predominantemente Rurais”, onde, de acordo com o INE, vive apenas 12.5% da população residente: INE (2014)-Tipologia de Áreas Urbanas, Relatório técnico. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0008856&contexto=bd&selTab=tab2&xlang=pt

Tipologia de espaços socioeconómicos

- ER-Espaço Rural
- EUR-Espaço Urbano-Rual
- EU-Espaço Urbano
- EM-Espaço Metropolitano



Map: Raul Lopes • Created with Datawrapper

Percentagem de votos PS, total e por tipologia socioeconómica

Ano	PS-Total	PS-EM	PS-EU	PS-EUR	PS-ER
2017	40,9	39,4	43,8	36,7	44,0
2013	39,4	37,3	39,8	38,7	44,8
2009	38,8	36,3	39,1	38,4	45,6
2005	37,4	34,0	39,2	37,7	42,8
2001	38,5	36,5	41,4	35,0	41,8
1997	42,8	43,3	45,3	38,8	41,0
1993	41,6	44,8	42,4	36,4	37,0
1989	38,0	40,6	38,0	35,1	34,5
1985	28,3	27,6	29,2	31,1	26,2
1982	33,0	33,0	35,9	33,1	28,5
1979	28,4	28,8	30,5	27,2	25,2
1976	34,8	35,9	36,3	32,4	31,4

A segunda coluna do quadro anterior rerepresenta-nos a percentagem global dos votos obtidos nas autárquicas pelo Partido Socialista. A cor destaca os dois períodos de 12 anos de reforço do peso eleitoral do partido: 1985-1997 e 2005-2017. Nas quatro colunas da direita indica-se a percentagem média de votos do PS obtidos no conjunto dos municípios integrantes de cada uma das tipologias socioeconómicas definidas. A cor destaca os casos onde a votação do PS na correspondente tipologia é superior à votação global, significando que o partido está sobre representado na correspondente tipologia.

O cruzamento da tipologia definida com os resultados eleitorais do PS, revela três características do padrão eleitoral do PS:

- a. O Partido Socialista tem uma sólida implantação nos espaços urbanos. Em todas as 12 eleições o PS obteve melhores resultados nos municípios urbanos do que no conjunto do país (compare-se a % da coluna correspondente à tipologia com a % obtida no total do país).
- b. Esta influência urbana inicialmente estendia-se também aos espaços metropolitanos. Porém, neste século o PS perdeu influência relativa nos espaços metropolitanos, especialmente desde que em 2001 perdeu Lisboa, Sintra, Porto, Vila Nova de Gaia... (a maioria delas foram, entretanto, recuperadas).
- c. A perda de influência metropolitana tem vindo a ser claramente compensada pelo significativo reforço da implantação socialista nos espaços rurais. Vencidas as condicionantes obscurantistas e conservadoras herdadas do tempo da ditadura, o PS passou a ser um partido de referência nas zonas rurais a norte do Tejo. O problema é que de 1981 para cá os espaços rurais perderam quase 1/3 da sua população, enquanto os espaços metropolitanos aumentaram o seu peso demográfico nacional em 9%.

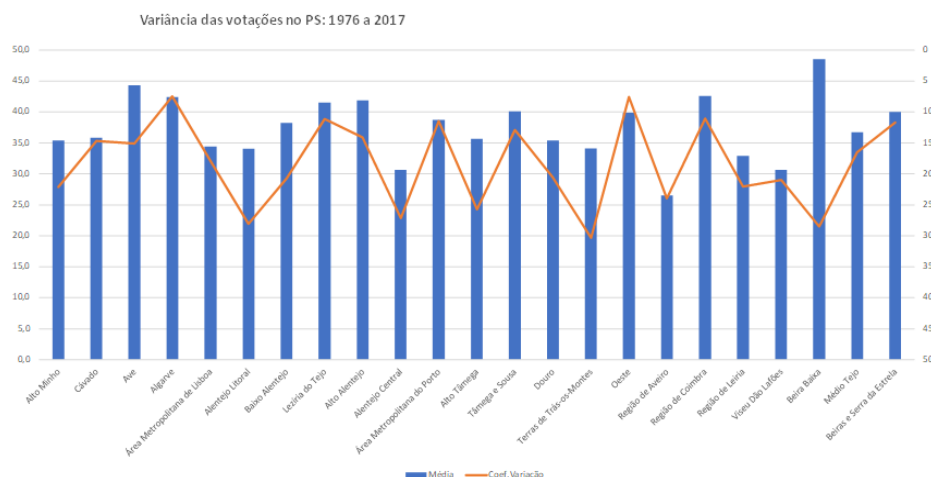
Adicionalmente, o PS é o partido com menor variância eleitoral média por concelho, o que significa que é o partido com uma implantação política local mais equilibrada, tendo relevância política na generalidade do país, ao contrário, por exemplo, do PCP, que tem um padrão geográfico de influência muito localizado, ou mesmo do PSD cuja influência política a sul do Tejo é reduzida. Em geral, o resultado eleitoral do PS é prejudicado pelo seu desempenho político nalgumas zonas específicas, onde tende a ter piores resultados do que a nível nacional, particularmente:

- a. Na Madeira, região de Leiria, Aveiro, Viseu, Douro e Terras de Trás-os-Montes. Nestas zonas de pequena propriedade fundiária, agricultura familiar e forte influência religiosa, o Partido Socialista regista, por norma, os seus piores

resultados eleitorais nas autárquicas (especialmente na Madeira e na região de Aveiro). Estas são também as zonas onde em 1976 o CDS logrou obter melhores resultados, espaço político progressivamente ocupado pelo PSD.

- b. No Alentejo Central e Litoral, onde a tradicional implantação do PCP prejudica o desempenho eleitoral do PS.
- c. Na área metropolitana de Lisboa, onde o PS se confronta quer com o PCP quer com o PSD, levando a que o seu score médio na região (34%) se situe 3 pontos abaixo do resultado médio nacional.

Estes fatores ilustram a relevância do “efeito memória” que antes referimos. Mas este efeito, quando “alimentado” também pode favorecer o Partido Socialista. Por exemplo, o resultado nacional do PS tende a beneficiar da “fidelidade” política dos eleitores do Noroeste (AMP, Ave, Tâmega e Sousa), da faixa raiana (Beiras e Serra da Estrela, Beira Baixa, Alto Alentejo), do Ribatejo (Médio Tejo, Lezíria do Tejo e Oeste), da região de Coimbra e do Algarve. Nestas zonas o PS não só tende a ter melhores votações do que no país, como são as zonas onde a votação no PS é mais estável.



Em termos gerais, agora considerando o número de CM ganhas (e não a % dos votos obtidos), verifica-se que há um forte “efeito memória” no comportamento eleitoral dos eleitores municipais. Este efeito memória traduz-se numa grande estabilidade/fidelidade partidária e/ou pessoal do eleitorado local. Uma característica comum aos 3 principais partidos é a de que por cada 5 CM que ganham numa determinada eleição, tendem a manter 4 delas na eleição seguinte.

A tabela seguinte fornece-nos outra ilustração dos ciclos eleitorais do PS que já antes sublinhámos, agora tendo como foco o número de presidências de câmaras obtidas. Em linha, e em coluna, temos os anos de eleições autárquicas. A “diagonal”

principal indica o número de câmaras ganhas pelo PS que já detinha no mandato anterior. As linhas da parte inferior da tabela indicam, primeiro, o número total de CM ganhas pelo PS, pelo PSD e pelo PCP, no ano correspondente indicado na primeira linha. A “fidelidade PS” corresponde à percentagem de CM detidas no mandato anterior e ganhas de novo pelo PS. Ilustrando a leitura: em 2017 o PS conquistou 161 câmaras, das quais 135 já detinha em 2013; As 135 reconquistadas de entre as 150 que havia ganho em 2013 corresponde a uma taxa de fidelidade de 90%.

Efeito memória, PS: das CM ganhas, quantas foram reconquistadas na eleição seguinte?

	2017	2013	2009	2005	2001	1997	1993	1989	1985	1982	1979
2017											
2013	135										
2009		105									
2005			95								
2001				91							
1997					88						
1993						101					
1989							90				
1985								66			
1982									69		
1979										56	
1976											56
Total CM do PS	161	150	132	109	113	128	127	121	80	88	63
Variação CM (nº)	11	18	23	-4	-15	1	6	41	-8	25	-52
Fidelidade PS	90,0	79,5	87,2	80,5	68,8	79,5	74,4	82,5	78,4	88,9	48,7
Total CM-PSD	98	105	139	158	159	127	116	114	151	133	171
Total CM-PCP	24	33	28	32	28	41	49	49	45	54	51

Em termos gerais, os números sugerem que estamos num ciclo histórico diferente, tendo-se invertido a relação de forças do PSD com o PS: o PSD tem hoje apenas 98 CM face às 171 que conquistou em 1979; por outro lado, o PS, que em 1979 ficou reduzido à expressão de 63 CM, preside atualmente a 161. O PCP, por sua vez, tem agora cerca de metade da influência autárquica que teve nos anos 80.

Desagregando a informação por concelho, observa-se que há 47 concelhos (15% do total) onde o PS nunca foi poder, e em cerca de 30% o PS foi líder da autarquia no máximo por 12 anos. Em contrapartida noutros 32% liderou a CM pelo menos durante 24 anos, havendo 10 concelhos onde sempre ganhou desde 1976. Já o PSD tem 67 concelhos (22% do total) onde nunca conseguiu ganhar a CM, tendo ganho sempre igualmente em 10. Por sua vez, o PCP ganhou sempre em 9 concelhos, mas nunca ganhou em 243 (79%), denunciando o padrão localizado da sua implantação política local. O CDS não conseguiu manter ao longo de todo o período nenhuma das CM que ganhou em 1976, havendo 80% dos concelhos onde nunca ganhou. Há 13%

dos concelhos que em algum momento tiveram pelo menos uma experiência de gestão personalizada, tendo como presidente da CM alguém que se apresentou aos eleitores como sendo partidariamente independente.

À luz do padrão histórico de implantação local dos partidos, o PS e o PSD tendencialmente disputam entre si 125 câmaras municipais, enquanto o PS e o PCP disputam 25. Isto significa que o sucesso político do PS se decide em centena e meia das 308 autarquias. Entende-se aqui que há disputa quando um partido tem “forte presença local” e outro tem “mediana” nesse mesmo concelho, o que significa que historicamente têm sido alternativas políticas de poder. Note-se que qualquer dos partidos dispõe de autarquias cuja vitória estatisticamente não disputa com ninguém, seja porque tem fraca implantação local, ou, pelo contrário, porque historicamente tende a ganhar.

O padrão de implantação política local do PS e do PSD

	Duração	PS		PSD	
		N	%	N	%
Forte presença política local	>=24 anos	98	31,8	131	42,5
Mediana presença política	12 a 23 anos	93	30,2	79	25,6
Fraca presença política	8 a 11 anos	41	13,3	9	2,9
Muito fraca presença política	0 a 7 anos	76	24,7	89	28,9
Total		308	100,0	308	100,0

Câmaras que o PS sempre ganhou, ou que governou a maior parte do tempo

<p>Abrantes Alcanena Alcoutim Alenquer Alfândega da Fé Aljezur Almeirim Almodôvar Amadora Amarante Angra do Heroísmo Arouca Arronches Arruda dos Vinhos Azambuja Baião Belmonte Braga Cabeceiras de Basto Caminha Campo Maior Cartaxo Castanheira de Pera Castelo Branco Castelo de Paiva Castelo de Vide Cinfães Coimbra Condeixa-a-Nova Crato Elvas Entroncamento</p>	<p>Fafe Felgueiras Ferreira do Alentejo Figueira da Foz Figueiró dos Vinhos Gavião Góis Golegã Gouveia Guarda Guimarães Horta Idanha-a-Nova Lagoa [R.A.A.] Lagos Lisboa Loulé Lourinhã Lousã Lousada Mangualde Marinha Grande Matosinhos Mealhada Melgaço Miranda do Douro Monchique Monforte Montalegre Montemor-o-Velho Montijo Mortágua Mourão</p>	<p>Nazaré Nelas Óbidos Odemira Odivelas Olhão Paredes de Coura Penamacor Ponte de Sor Portel Portimão Reguengos de Monsaraz Salvaterra de Magos Santa Comba Dão Santa Marta de Penaguião Santarém Santo Tirso São Brás de Alportel Seia Soure Tábua Tavira Torre de Moncorvo Torres Novas Torres Vedras Viana do Castelo Vila do Conde Vila do Porto Vila Flor Vila Franca de Xira Vila Nova da Barquinha Vila Nova de Cerveira Vila Velha de Ródão Vinhais Vizela</p>
---	---	--

Câmaras que, tendencialmente, determinam o partido vencedor ao nível nacional

	PSD		PCP
<p>Câmaras de predominância PS, disputadas por outro partido</p>	<p>Alcoutim Alfândega da Fé Almodôvar Amarante Angra do Heroísmo Arouca Arronches Arruda dos Vinhos Baião Belmonte Cabeceiras de Basto Caminha Castelo Branco Castelo de Paiva Castelo de Vide Coimbra Entroncamento Figueira da Foz Figueiró dos Vinhos Gouveia Horta Lagoa [R.A.A.] Lagos Lisboa</p>	<p>Loulé Lousada Mangualde Miranda do Douro Monchique Montalegre Montemor-o-Velho Mortágua Nazaré Nelas Óbidos Santa Comba Dão Santarém Soure Tábua Tavira Torre de Moncorvo Torres Novas Viana do Castelo Vila do Porto Vila Flor Vila Nova de Cerveira</p>	<p>Aljezur Amadora Ferreira do Alentejo Marinha Grande Monforte Montijo Odemira Ponte de Sor Portel Salvaterra de Magos Vila Franca de Xira</p>

Câmaras com predomínio de outro partido, que o PS disputa	Águeda Alter do Chão Arganil Barcelos Cadaval Castro Marim Chaves Figueira de Castelo Freixo de Espada à Fundão Lagoa Lajes do Pico Lamego Leiria Macedo de Cavaleiros Machico Marvão Mêda Mesão Frio Mira Miranda do Corvo Mogadouro Moimenta da Beira Murça Oliveira do Hospital Ovar	Penacova Penafiel Peso da Régua Ponte da Barca Porto de Mós Porto Santo Póvoa de Lanhoso Povoação Resende Ribeira de Pena Santa Cruz da Graciosa São Roque do Pico Sardoal Sintra Tarouca Tomar Valença Vieira do Minho Vila da Praia da Vitória Vila Franca do Campo Vila Nova de Famalicão Vimioso Vouzela	Alandroal Aljustrel Alpiarça Coruche Cuba Évora Grândola Loures Mértola Moura Nisa Setúbal Viana do Alentejo
	PSD		PCP
Câmaras alternantes com o PS	Albufeira Alijó Amares Borba Celorico da Beira Corvo Covilhã Espinho Faro Gondomar Manteigas Monção Mondim de Basto	Ourique Portalegre Porto Proença-a-Nova Rio Maior Sabrosa Santa Cruz das Flores São Pedro do Sul Sever do Vouga Silves Valongo Vila do Bispo Vila Nova de Gaia Vila Nova de Paiva Vila Real de Santo António	Peniche

Padrão de implantação política local do PS por tipologia socioeconómica

	Tipologia socioeconómica									
	EM		EU		EUR		ER		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%
Forte presença política local	6	17,6%	26	44,8%	23	34,3%	43	28,9%	98	31,8%
Mediana presença política	11	32,4%	16	27,6%	17	25,4%	49	32,9%	93	30,2%
Fraca presença política	4	11,8%	7	12,1%	10	14,9%	20	13,4%	41	13,3%
Muito fraca presença política	13	38,2%	9	15,5%	17	25,4%	37	24,8%	76	24,7%
Total	34	100%	58	100%	67	100%	149	100%	308	100%

Cruzando o padrão de implantação política local do PS com a tipologia de espaços socioeconómicos supra enunciada, verifica-se que historicamente o PS tem “forte” ou “mediana” presença política em 72% dos espaços urbanos, 60% dos espaços urbano-rurais, e 61% dos espaços rurais, mas “apenas” 50% dos espaços

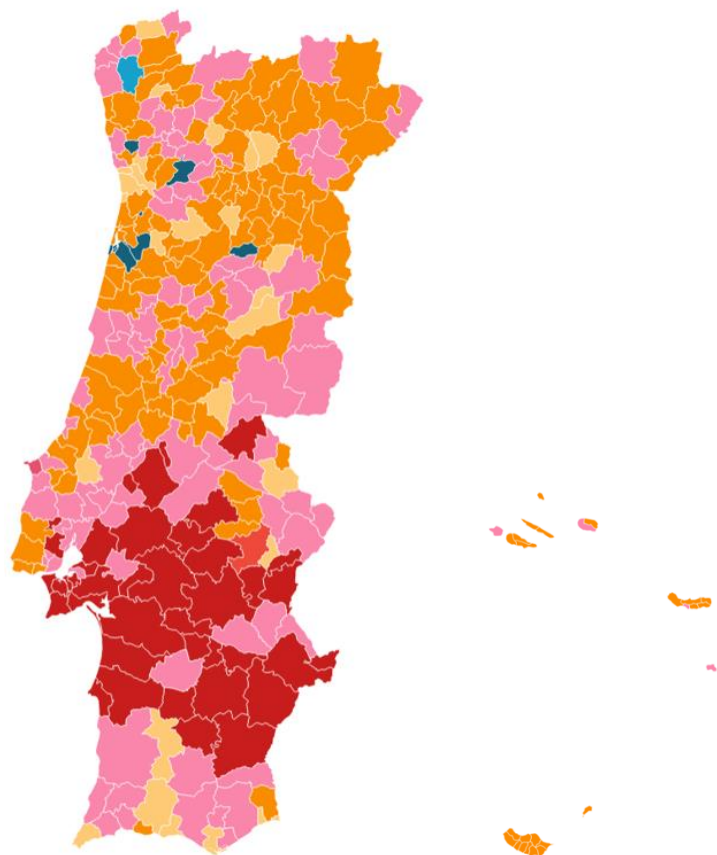
metropolitanos. Estes números evidenciam claramente a transversalidade socioeconómica e territorial da implantação política local do Partido Socialista, mas também sugerem que na agenda política local do Partido Socialista a problemática do desenvolvimento metropolitano não tem encontrado a centralidade desejável.

Em termos gerais o sistema político autárquico revela uma grande estabilidade, como o gráfico, a tabela e o mapa seguintes documentam. Em 88% dos municípios, houve um só partido que ocupou a presidência da CM pelo menos durante 24 anos, e nos restantes houve um partido, ou dois (tendencialmente o PS e o PSD) que ocuparam a presidência durante pelo menos 12 anos (cada um). Outros números convergentes com estes dizem-nos que em 75% dos municípios o mesmo partido esteve no poder durante pelo menos 26 anos, sendo que em 25% dos casos esse período foi superior a 36 anos.

O mapa seguinte mostra-nos que o PSD e o PCP têm um padrão territorial de implantação política autárquica localizados. A sul do Tejo o PSD tem apenas meia dúzia de municípios que lhe são “fiéis”. Pelo contrário o PCP tem a sua zona de influência confinada ao Alentejo e Península de Setúbal, sendo Loures a sua principal exceção a norte do Tejo. Por sua vez, o PS é o partido com a implantação territorial mais diversificada, estendendo a sua influência por todo o território nacional, incluindo os Açores. Ainda assim, o PS tem como zonas privilegiadas de implantação o Algarve e Baixo Alentejo, o eixo que acompanha o Tejo de Lisboa até à fronteira com Espanha, o eixo Figueira da Foz-Guarda, e o Noroeste, especialmente na AMP, Ave e Tâmega. Por sua vez, o padrão territorial de implantação do PS foi definido, em grande medida, logo nas eleições autárquicas de 1976, como os mapas seguintes ilustram. Estes mapas mostram em detalhe os municípios onde cada partido venceu nas respetivas autárquicas, permitindo visualizar os efeitos espaciais dos resultados extremos associados aos três ciclos eleitorais do PS que antes se referiram: 1976-1979; 1985-1997; 2005-2017.

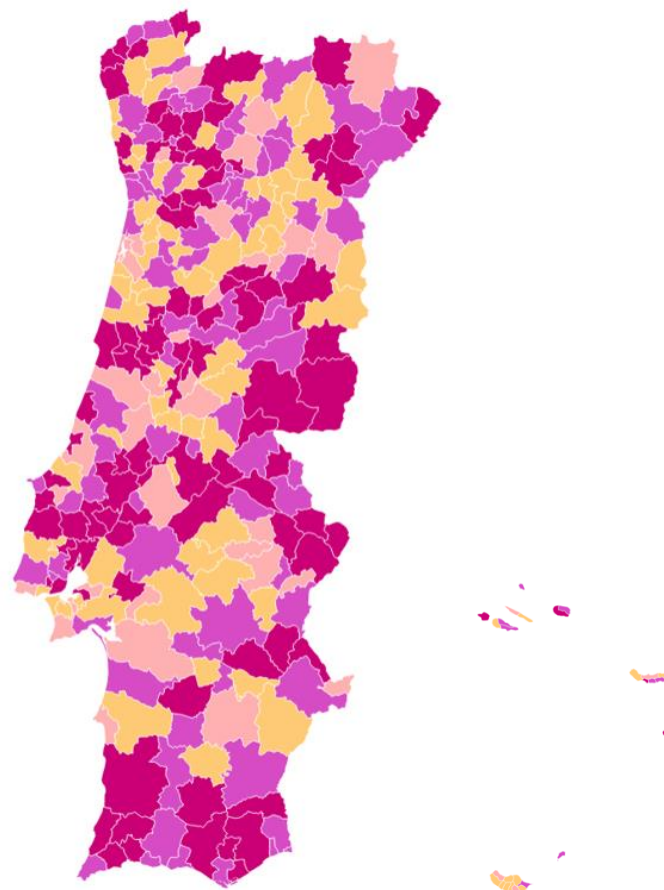
Padrão de implantação partidária local

FortePCP Mediana_PCP Mediana_PS_PCP FortePS Mediana_PS_PSD FortePSD
Mediana_PSD ForteCDS



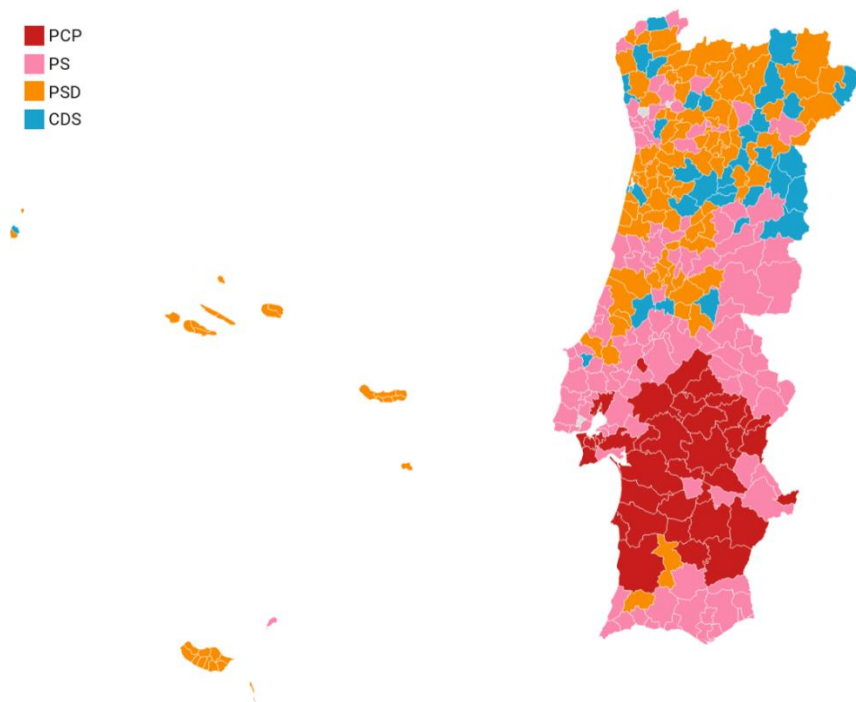
Padrão de implantação local do Partido Socialista

Forte Implantação Fraca Implantação
Mediana Implantação Muito Fraca implantação



Presidências de Câmara Municipal, 1976

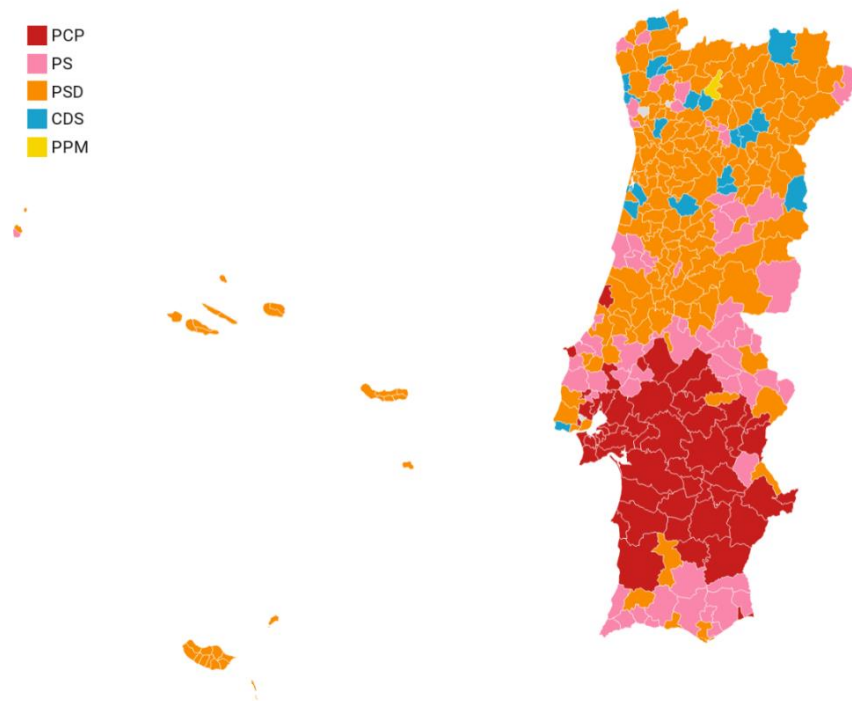
- PCP
- PS
- PSD
- CDS



Map: Raul Lopes • Source: SG-MAI • Created with Datawrapper

Presidências de Câmara Municipal, 1979

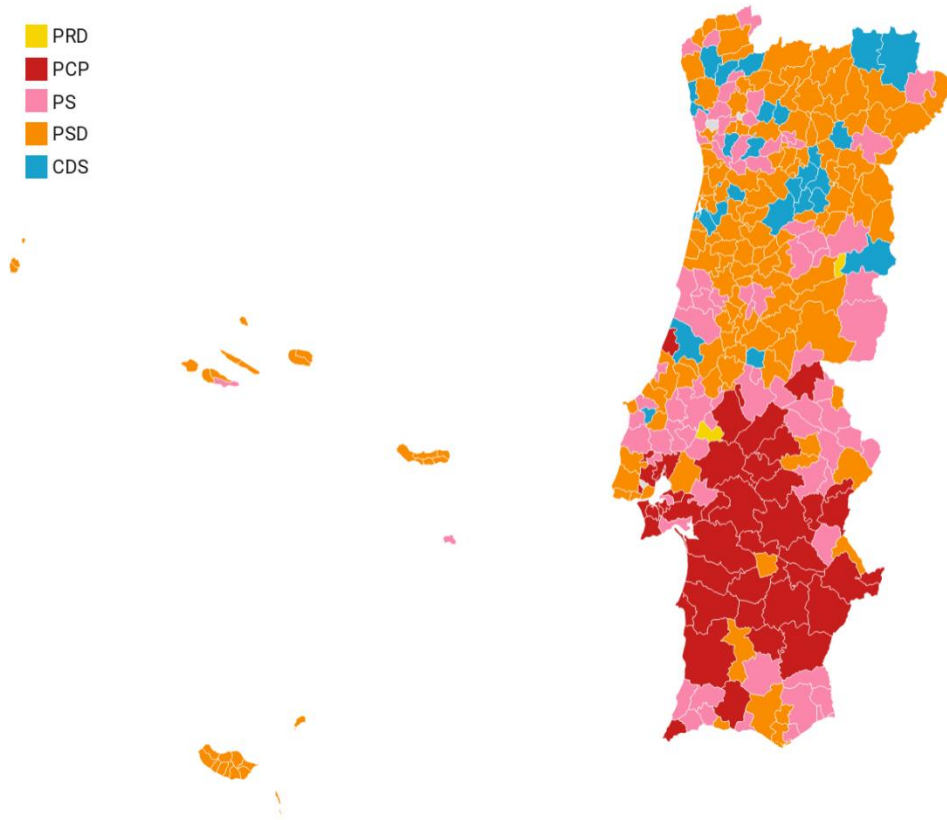
- PCP
- PS
- PSD
- CDS
- PPM



Map: Raul Lopes • Source: SG-MAI • Created with Datawrapper

Presidências Câmara Municipal, 1985

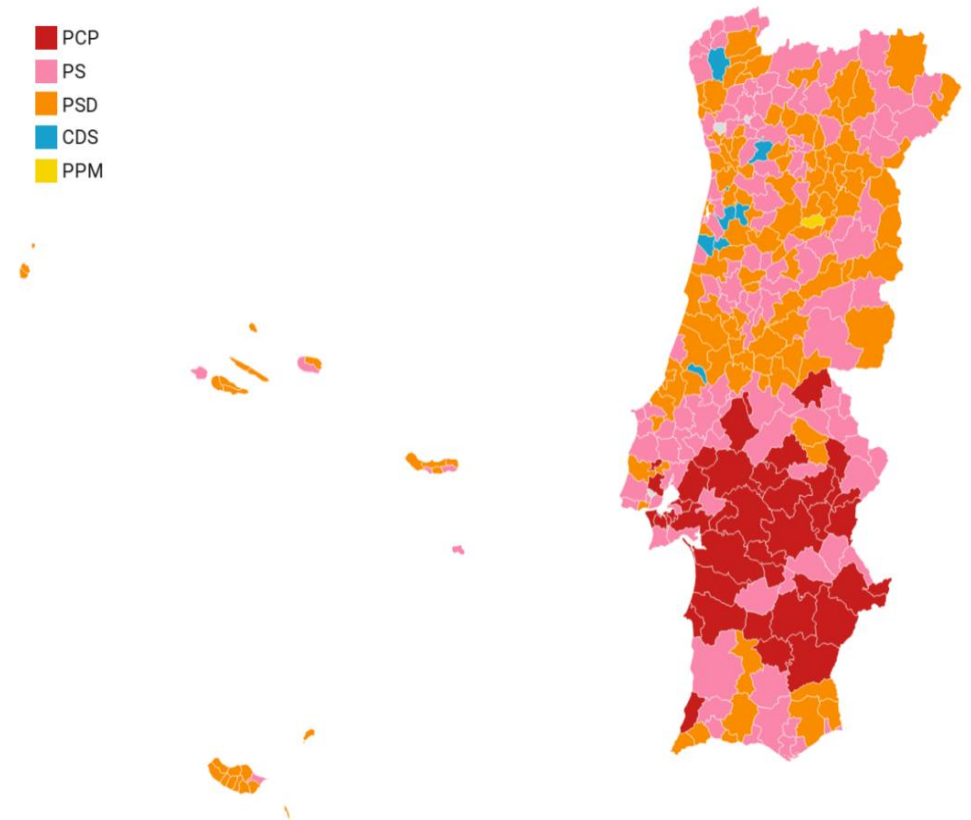
PRD
PCP
PS
PSD
CDS



Map: Raul Lopes • Source: SG-MAI • Created with Datawrapper

Presidências de Câmara Municipal, 1997

PCP
PS
PSD
CDS
PPM



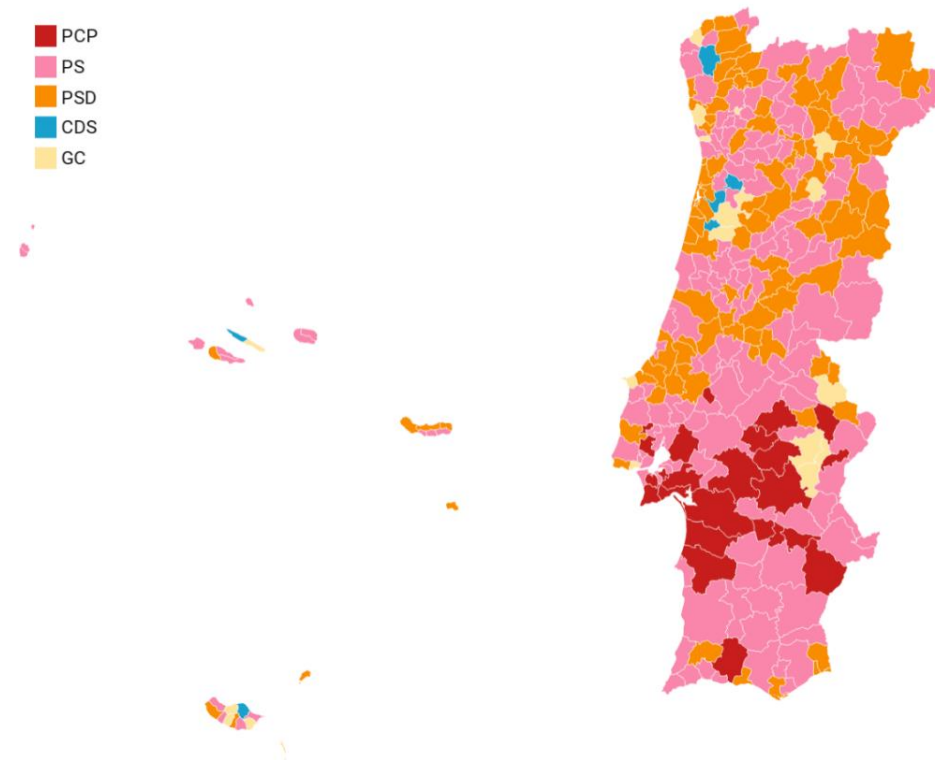
Map: Raul Lopes • Source: SG-MAI • Created with Datawrapper

Presidências de Câmara Municipal, 2005



Map: Raul Lopes • Source: SG-MAI • Created with Datawrapper

Presidências de Câmara Municipal, 2017



Map: Raul Lopes • Source: SG-MAI • Created with Datawrapper

II. A MATRIZ IDENTITÁRIA DA INTERVENÇÃO LEGISLATIVA DO PARTIDO SOCIALISTA NA ARQUITETURA INSTITUCIONAL DO PODER LOCAL

O que nos propomos nesta parte do trabalho é recuperar a memória do percurso do PS na construção do edifício legislativo que, desde 1976, tem vindo a enquadrar a ação das autarquias locais. Começaremos por centrar a nossa atenção na Constituição da República e nas sucessivas leis que estabelecem as competências e os recursos financeiros das Autarquias. Em qualquer destes casos, procuramos reter as ideias centrais dos diplomas legais, especialmente atentos às que resultam de propostas do PS. Deste périplo destacam-se as iniciativas decorrentes do programa eleitoral do Partido Socialista de 1995, e o processo de descentralização em curso, iniciado pelo anterior Governo sob a liderança de António Costa. Destaque-se, por outro lado, o legado do PS no que respeita às políticas sociais de âmbito local, nomeadamente as políticas de saúde, educação, ação social e luta contra a pobreza (foi com um Governo socialista que o país ficou coberto por redes locais de luta contra a pobreza), proteção civil e segurança das populações, ou a política de habitação. Por fim, revisitaremos a forma como o PS contribuiu para o desenho das políticas de desenvolvimento territorial que enquadram a ação das autarquias locais na promoção do desenvolvimento local.

1. A Constituição da República Portuguesa e o enquadramento legal das autarquias locais

Fruto da atmosfera política da época, (socialismo, planificação, coletivização, cooperativas), a seguir ao 25 de Abril a visão do Partido Socialista para as “instituições locais administrativas” apresenta-se, aos olhos de hoje, algo anacrónica. Com efeito, na *Declaração de Princípios, Estatutos e Programa, de 1974*³:

- a. Reconhecendo que «a ideia de “descentralização” é uma constante da conceção de Sociedade Socialista», propunha-se que «o Município seja a unidade dinâmica da vida do País» (pág.54), com um papel decisivo na organização da vida económica local, «fomentará a criação de cooperativas de produção, consumo e comercialização e controlará a forma de distribuição dos rendimentos, de acordo com as decisões políticas nacionais definidas no plano geral de desenvolvimento» (pág.54). Eram assim relevadas as competências

³ Declaração de Princípios, Programa e Estatutos do Partido Socialista, aprovados no Congresso do PS em dezembro de 1974 ([Programas PS – Gabinete de Estudos](#), 2020.11.25)

- do município em matéria de desenvolvimento económico, as quais viriam a ser relegadas para segundo plano nos desenvolvimentos posteriores.
- b. Defendia-se o princípio da autonomia das instituições locais. “A gestão das instituições locais terá de ser livre da ingerência do Governo, dispondo elas, portanto, de autonomia administrativa e financeira” (pág.54).
 - c. As autarquias locais seriam a Freguesia e o Concelho (município).
 - d. O órgão soberano da freguesia seria o “Senado da Freguesia”, eleito quadrienalmente por escrutínio direto e voto secreto, sendo o Senado que designaria a “Comissão Administrativa” que deveria colaborar com as “Comissões Técnicas”, as quais teriam membros de “assento obrigatório” (representantes das cooperativas, das organizações de classe e das coletividades locais) e outros designados pelo Senado. As Comissões Técnicas ocupar-se-iam quer de problemas de carácter económico e sociocultural quer de problemas específicos que assumam importância local.
 - e. O órgão soberano do concelho seria o “Senado Municipal”, constituído por todos os “Senados de Freguesia”. A “Comissão Executiva” composta por vereadores seria o órgão colegial de gestão permanente do Município, responderia perante o Senado Municipal e seria eleita quadrienalmente, com base num programa de ação, por sufrágio universal, com listas concorrentes, não podendo ser reeleita (pág. 55). A Comissão Executiva Municipal coordenaria as “Comissões Técnicas” e teria como órgãos consultivos a “Assembleia dos Sindicatos” e a “Assembleia das Cooperativas”, compostas por representantes eleitos das correspondentes organizações existentes no concelho. Surgia também a figura do “Conselho Municipal”, constituído pela Comissão Executiva Municipal e, se existissem, a “Assembleia dos Sindicatos”, a “Assembleia das Cooperativas” e representantes das comissões de trabalhadores, mas nada mais se dizia sobre o papel deste Conselho.
 - f. Quanto ao nível regional, afirmava-se que «os Municípios associar-se-ão em Federações, que tendo em conta as áreas cobertas pelas Comissões de Desenvolvimento Regional, ou de Planeamento Regional, lhes servirão de suporte geográfico, devendo as Federações trabalhar em estreita colaboração com o Instituto de Planificação e, enquanto ele exista, com o Instituto da Reforma Agrária» (pág.55). Haveria um “Conselho da Federação”, constituído por representantes de todos os órgãos dos “Conselhos Municipais”, do Instituto de Planificação, do Instituto da Reforma Agrária e da Administração Central. O “Conselho da Federação” criaria os Serviços Administrativos que julgasse necessários para a execução das suas deliberações e teria um papel preponderante na elaboração da política a nível regional e na planificação. A

Madeira e os Açores seriam regiões autónomas com estatuto político-administrativo próprio.

No ano seguinte, no entanto, a ideia tinha evoluído e o projeto de Constituição apresentado em 1975 continha já uma visão clara quanto ao papel e organização das freguesias e dos municípios e das associações de moradores, propondo soluções próximas das que vieram a ser acolhidas pela Constituição.

Os projetos de Constituição⁴ apresentados pelos restantes partidos, à exceção do PPD, eram minimalistas nas disposições (CDS) ou enunciavam princípios deixando o resultado final algo indefinido na dependência das dinâmicas em curso.

A 7.^a Comissão⁵ da Assembleia Constituinte viria a considerar que nenhum dos projetos apresentados pelos Partidos se encontrava em condições de servir de base para o articulado a apresentar nesta matéria, tendo optado por um debate aprofundado procurando obter o consenso mais amplo possível sobre as disposições a incluir na Constituição. Coube ao Deputado Barbosa de Melo (PPD) sintetizar esse debate num novo projeto de articulado que serviu de base à discussão e votação em Comissão⁶.

Os Deputados do PS deram o voto favorável a todos os artigos nele contidos. As clivagens, acentuadas pela UDP, o MDP/CDE e PCP foram, sobretudo, o papel e o enquadramento das organizações populares (o Poder Popular). Outros partidos puseram reservas à consagração das regiões administrativas como autarquias locais⁷, e à criação de um órgão consultivo junto do município e da região. Também o próprio título “Poder Local” mereceu alguma discordância (do CDS e PCP, por razões diferentes).

O texto da Comissão, na generalidade, apenas teve dois votos contra, do MDP/CDE.

Todos os partidos sublinharam a importância do Poder Local e, na discussão na Assembleia Constituinte, o PS haveria de sublinhar a larga plataforma de acordo a

⁴ Os projetos de Constituição estão publicados em Suplemento ao DAC 16, de 24/7/1975. Em anexo apresentam-se as respetivas partes referentes ao Poder Local.

⁵ Dedicada exclusivamente ao poder local como o PS havia defendido, em resultado da importância atribuído ao tema.

⁶ A discussão na generalidade e votação na especialidade do texto da 7.^a Comissão está relatada nos DAC 102, 104, 105, 106. Uma descrição desenvolvida dos projetos e debates na AC sobre o tema Poder Local pode ver-se em José António Costa Ferreira, *O Poder Local e Regional na Assembleia Constituinte de 1975/76*, Dissertação de Mestrado, FLUP, [Repositório Aberto da Universidade do Porto: Página principal \(up.pt\)](https://repositorio.aberto.up.pt/handle/10216/10216)

⁷ Refira-se que o projeto de constituição do PS não contemplava esta autarquia, referida nos projetos do PPD e do CDS

que se chegou e a preocupação havida com a coerência e a harmonia de toda a construção delineada, e a análise cuidada e minuciosa das consequências. Pela voz do Deputado Aquilino Ribeiro, o PS haveria de reafirmar “atribuir às comunidades territoriais o direito a decidirem os seus problemas de âmbito local é não apenas uma condição indispensável para a instauração de um verdadeiro regime democrático no nosso país, como também um fator inalienável de eficiência da máquina administrativa⁸”.

O texto da Constituição de 1976 configura de forma ambiciosa, inovadora e equilibrada o Poder Local e, nomeadamente:

- a. Reconhece as diferenças territoriais e a existência de interesses próprios das populações o que impõe que a organização democrática do Estado compreenda a existência de autarquias locais;
- b. Consagra o princípio da descentralização, configurando as autarquias locais como uma administração autónoma não se confundido com a administração desconcentrada do Estado;
- c. Em coerência, impõe que as autarquias tenham órgãos eleitos e separando os poderes entre uma assembleia deliberativa eleita e órgãos executivos perante ela responsáveis;
- d. Consagra a autonomia financeira e patrimonial das autarquias locais e impõe a participação dos municípios, por direito próprio e nos termos definidos pela lei, nas receitas provenientes dos impostos diretos;
- e. Estabelece que o regime das finanças locais visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau;
- f. Restringe a tutela administrativa aos casos previstos na lei, e estabelece que as medidas tutelares especialmente restritivas da autonomia local serão precedidas de parecer de um órgão autárquico a definir por lei;
- g. Abre a possibilidade de formas de democracia direta ao nível das freguesias, prevendo que a lei determine que nas freguesias de população diminuta a assembleia de freguesia seja substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores, e clarifica o papel das organizações populares de base territorial, enquadrando a sua participação ao nível das freguesias;
- h. Prevê a Região Administrativa como uma nova autarquia local no Continente, e estabelece que as áreas metropolitanas podem ter outras formas de organização territorial autárquica.

⁸ DAC 104, página 3384

As disposições constitucionais relativas ao Poder Local não tiveram grandes alterações nas revisões constitucionais subsequentes. Indicam-se seguidamente as principais inovações introduzidas.

Na Lei Constitucional n.º 1/82, de 30 de setembro

O PS+ASDI+UEDS propunham⁹, nomeadamente: i. a passagem do conselho municipal a órgão facultativo; ii. o alargamento da possibilidade de “outras formas de organização territorial autárquica” às grandes áreas urbanas e às ilhas, em vez de apenas nas “grandes áreas metropolitanas”; iii. a possibilidade de consultas populares a nível local sobre matérias incluídas na competência exclusiva dos órgãos das autarquias; iv. a clarificação de que a tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos; v. a possibilidade de a câmara municipal delegar poderes incluídos nas suas atribuições no respetivo presidente.

O PSD+CDS+PPM propunham, nomeadamente: i. a possibilidade de referendos no âmbito da freguesia, municípios e região sobre questões de relevante interesse local; ii. a eliminação do conselho municipal de entre os órgãos representativos do município; iii. a possibilidade de a lei poder atribuir competência própria ao presidente da câmara municipal; iv. a eliminação da referência aos distritos.

O MDP/CDE propunha, nomeadamente, a inclusão da possibilidade de candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos eleitores aos órgãos das autarquias locais (e não apenas aos da freguesia, como até então).

As propostas do PS+ASDI+UEDS e do PSD+CDS+PPM pareciam ir na mesma direção. O ponto mais polémico parece ter sido o relativo ao referendo, em que a questão parecia estar nas expressões acima sublinhadas¹⁰, tendo o PS insistido numa formulação que deixasse claro que a consulta/referendo apenas poderia ser em matérias incluídas na competência exclusiva dos órgãos das autarquias. A proposta do MDP/CDE viria também a ser rejeitada, tendo o PS votado contra por considerar que naquela fase não se deveriam criar condições para afirmação de bandeiras anti partidárias e porque considerava não ter sido famosa a experiência de candidaturas

⁹ Os projetos estão publicados na Separata n.º 6/II do DAR, de 26/6/1981

¹⁰ Discussão a páginas 5231 do DAR I 124/II/2

de cidadãos aos órgãos das freguesias, que normalmente eram listas encostadas a um partido político¹¹.

No final terão prevalecido as propostas do PS, à exceção das referentes à delegação de competências no presidente da câmara, e a 1.ª revisão constitucional:

- a. Introduce a possibilidade de os órgãos das autarquias locais efetuarem consultas diretas aos cidadãos eleitores recenseados na respetiva área, por voto secreto, sobre matérias incluídas na sua competência exclusiva, nos casos, nos termos e com a eficácia que a lei estabelecer.
- b. Clarifica que a tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquico e estabelece que a dissolução de órgãos autárquicos resultantes de eleição direta só pode ter por causa ações ou omissões ilegais graves.
- c. Estabelece que as autarquias locais possuem quadros de pessoal próprio, nos termos da lei, substituindo o quadro geral de funcionários previsto na CRP de 1976.
- d. Passa o Conselho Municipal a órgão facultativo, a instituir pela Assembleia Municipal.
- e. Exclui a disposição que referia que “a lei poderá estabelecer a obrigatoriedade da federação” dos municípios.

Na Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho

As implicações da revisão da CRP de 1989 no âmbito do Poder Local foram mais limitadas. A Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho:

- a. Elimina em definitivo o conselho municipal de entre os órgãos representativo do município, e o conselho regional de entre os órgãos representativos da região
- b. Elimina a correspondência das áreas das regiões administrativas e das regiões-plano e estabelece que as regiões administrativas elaboram planos regionais, em vez da anterior versão em que apenas participavam na elaboração desses planos.
- c. Clarifica a forma de eleição da Assembleia Regional;
- d. A referência a «organizações populares de base territorial» é substituída pela expressão «organizações de moradores».

¹¹ Intervenção do Deputado Almeida Santos (pág. 5240 DAR I 124/II/2)

A Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro

Foram propostos vários projetos de revisão da Constituição¹², dos Grupos Parlamentares e de grupos de deputados. No que respeita ao Poder Local, houve quatro aspetos onde se verificaram propostas de maior potencial impacto:

- a. A candidatura de grupos de cidadãos aos órgãos das autarquias locais.

O PS propôs a generalização desse princípio a todas as eleições: para a AR, para as assembleias legislativas regionais e órgãos do Poder Local. O PSD e o PP propuseram o princípio para os órgãos do Poder Local. A possibilidade de grupos de cidadãos eleitores apresentarem candidaturas aos órgãos do Poder Local veio a ser assumida.

- b. Preocupação com executivos mais homogêneos e operativos.

O PS propunha um órgão executivo constituído por proposta do cidadão que encabeçasse a lista mais votada para a assembleia da respetiva autarquia. O PSD propunha a câmara municipal eleita por sufrágio universal, mas “se a lista mais votada não obtiver mais de metade dos mandatos, ser-lhe-ão atribuídos os mandatos necessários para tal efeito”, sendo os restantes atribuídos às outras listas votadas, segundo o princípio da proporcionalidade. A questão acabou numa solução de compromisso, ficando aberta qualquer possibilidade com a remissão para a lei.

- c. Regionalização.

O PSD propunha a eliminação da obrigatoriedade constitucional da regionalização, podendo a lei prevê-la a partir dos municípios, suas associações e federações; ficando sujeita a um referendo nacional, e a instituição em concreto de cada região sujeita a referendo dos eleitores residentes. O PP eliminava as disposições constitucionais relativas à obrigatoriedade e modelo da regionalização, condicionando a regionalização a um referendo nacional. O PS (e outros projetos) propunham que a instituição em concreto das regiões ficasse sujeita a aprovação em referendo dos eleitores residentes na circunscrição regional.

Esta foi uma das questões sensíveis e das mais debatidas¹³. No final chegou-se à necessidade de uma dupla aprovação, ficando a regionalização dependente de uma “consulta direta de alcance nacional, e relativa a cada área regional”,

¹² Publicados nos DAR II Série-A, n.º 21 e 27

¹³ Debates nos DAR I 103/VII (páginas 3915 e seguintes) e DAR I 104/VII

sendo que se não houver uma maioria favorável a nível nacional as respostas relativas a cada região não produzirão efeitos.

- d. Descentralização financeira e poder tributário das autarquias locais.

O PS propunha a substituição (no artigo 239.º) do princípio da *descentralização administrativa* pelo princípio de *descentralização administrativa e financeira* e que “as receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente (...) as provenientes dos *impostos autárquicos e da participação nos impostos nacionais* (...)”. O PSD propunha que “o regime de finanças locais (...) *dotará as autarquias de poder tributário* (...)”.

No final ficou constitucionalmente consagrado que “As autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei”, dando cobertura a poderes que, em certa medida, as autarquias já desempenhavam (derrama, fixação da taxa da contribuição autárquica).

Assim, a revisão constitucional de 1997, acaba por ter um impacto importante na configuração do Poder Local:

- a. Estabelece que as autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei.
- b. Altera o colégio eleitoral das autarquias dos “residentes” para “os recenseados” nas respetivas áreas.
- c. Consagra o referendo local, estabelecendo que “as autarquias locais podem submeter a referendo dos respetivos cidadãos eleitores matérias incluídas nas competências dos seus órgãos, nos casos, nos termos e com a eficácia que a lei estabelecer”. As matérias passíveis de referendo são alargadas (a anterior redação referia “competência exclusiva”).
- d. Alarga à eleição para os órgãos do município a possibilidade de haver candidaturas apresentadas por grupos de cidadãos eleitores.
- e. Estabelece que as freguesias podem constituir, nos termos da lei, associações para administração de interesses comuns.
- f. Passa a fazer depender a instituição em concreto das regiões administrativas, do voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta direta, de alcance nacional e relativa a cada área regional (até então era do voto favorável da maioria das assembleias municipais que representem a maior parte da população da área regional).
- g. Abre a possibilidade de as polícias municipais cooperarem na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais.

As restantes revisões constitucionais não tiveram incidência em matéria de Poder Local.

A seguir encontra-se a comparação entre as disposições constitucionais da CRP de 1976 e as atualmente em vigor, assinalando-se as principais alterações.

A configuração constitucional do Poder Local, depois de uma forte clivagem inicial entre a esquerda revolucionária e os restantes partidos, acaba por revelar-se um espaço de convergência entre os principais partidos, que vão fazendo o seu caminho no sentido de soluções consensualizadas, com pragmatismo, e na procura de soluções de compromisso.

O PS pode reclamar-se de as suas propostas terem estado na base desses compromissos, mesmo nas revisões em que as alterações podiam ser aprovadas contra os seus votos.

O Poder Local na CRP

CRP em Vigor ¹⁴	CRP 1976 ¹⁵
<p>CAPÍTULO I</p> <p>Princípios gerais</p> <p>Artigo 235.º</p> <p>Autarquias locais</p> <p>1. A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.</p> <p>2. As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.</p> <p>Artigo 236.º</p> <p>Categorias de autarquias locais e divisão administrativa</p> <p>1. No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.</p> <p>2. As regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios.</p> <p>3. Nas grandes áreas urbanas e nas ilhas, a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica.</p> <p>4. A divisão administrativa do território será estabelecida por lei.</p>	<p>CAPÍTULO I</p> <p>Princípios gerais</p> <p>ARTIGO 237.º</p> <p>(Autarquias locais)</p> <p>1. A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.</p> <p>2. As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.</p> <p>ARTIGO 238.º</p> <p>(Categorias de autarquias locais e divisão administrativa)</p> <p>1. No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.</p> <p>2. As regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios.</p> <p>3. Nas grandes áreas metropolitanas a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica.</p> <p>4. A divisão administrativa do território será estabelecida por lei.</p>
<p>Artigo 237.º</p> <p>Descentralização administrativa</p> <p>1. As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa.</p> <p>2. Compete à assembleia da autarquia local o exercício dos poderes atribuídos pela lei, incluindo aprovar as opções do plano e o orçamento.</p> <p>3. As polícias municipais cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais.</p>	<p>ARTIGO 239.º</p> <p>(Atribuições e organização das autarquias locais)</p> <p>As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa.</p>

¹⁴ [Constituição da República Portuguesa \(dre.pt\)](#), 2020.12.02. Assinalado a amarelo as principais inovações relativamente à versão inicial de 1976

¹⁵ Assinala-se a cinzento as disposições que foram objeto de alteração substantiva de conteúdo ou suprimidas.

Artigo 238.º

Património e finanças locais

1. As autarquias locais têm património e finanças próprios.
2. O regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau.
3. As receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços.

4. As autarquias locais podem dispor de poderes tributários, nos casos e nos termos previstos na lei.

Artigo 239.º

Órgãos deliberativos e executivos

1. A organização das autarquias locais compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável.
2. A assembleia é eleita por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, segundo o sistema da representação proporcional.
3. O órgão executivo colegial é constituído por um número adequado de membros, sendo designado presidente o primeiro candidato da lista mais votada para a assembleia ou para o executivo, de acordo com a solução adotada na lei, a qual regulará também o processo eleitoral, os requisitos da sua constituição e destituição e o seu funcionamento.
4. As candidaturas para as eleições dos órgãos das autarquias locais podem ser apresentadas por partidos políticos, isoladamente ou em coligação, ou por grupos de cidadãos eleitores, nos termos da lei.

Artigo 240.º

Referendo local

1. As autarquias locais podem submeter a referendo dos respetivos cidadãos eleitores matérias incluídas nas competências dos seus órgãos, nos casos, nos termos e com a eficácia que a lei estabelecer.

2. A lei pode atribuir a cidadãos eleitores o direito de iniciativa de referendo.

Artigo 241.º

Poder regulamentar

As autarquias locais dispõem de poder regulamentar próprio nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar.

ARTIGO 240.º

(Património e finanças locais)

1. As autarquias locais têm património e finanças próprios.
2. O regime das finanças locais será estabelecido por lei e visará a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias e a necessária correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau.
3. As receitas próprias das autarquias locais incluem obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços.

ARTIGO 241.º

(Órgãos deliberativos e executivos)

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

ARTIGO 242.º

(Poder regulamentar)

A assembleia das autarquias locais terá competência regulamentar própria nos limites da Constituição, das leis e dos regulamentos emanados das autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar.

<p style="text-align: center;">Artigo 242.º</p> <p style="text-align: center;">Tutela administrativa</p> <p>1. A tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas previstas na lei.</p> <p>2. As medidas tutelares restritivas da autonomia local são precedidas de parecer de um órgão autárquico, nos termos a definir por lei.</p> <p>3. A dissolução de órgãos autárquicos só pode ter por causa ações ou omissões ilegais graves.</p> <p style="text-align: center;">Artigo 243.º</p> <p style="text-align: center;">Pessoal das autarquias locais</p> <p>1. As autarquias locais possuem quadros de pessoal próprio, nos termos da lei.</p> <p>2. É aplicável aos funcionários e agentes da administração local o regime dos funcionários e agentes do Estado, com as adaptações necessárias, nos termos da lei.</p> <p>3. A lei define as formas de apoio técnico e em meios humanos do Estado às autarquias locais, sem prejuízo da sua autonomia.</p>	<p style="text-align: center;">ARTIGO 243.º</p> <p style="text-align: center;">(Tutela administrativa)</p> <p>1. A tutela sobre as autarquias locais será exercida segundo as formas e nos casos previstos na lei, competindo no continente ao Governo e nos Açores e na Madeira aos respectivos órgãos regionais.</p> <p>2. As medidas tutelares especialmente restritivas da autonomia local serão precedidas de parecer de um órgão autárquico a definir por lei.</p> <p>3. A dissolução da assembleia será acompanhada da marcação de novas eleições, a realizar no prazo de sessenta dias, não podendo haver nova dissolução antes de decorrido um ano.</p> <p style="text-align: center;">ARTIGO 244.º</p> <p style="text-align: center;">(Quadro geral de funcionários)</p> <p>1. A fim de coadjuvar as autarquias locais e garantir a eficiência da sua acção, será organizado, na dependência do ministério competente, um quadro geral de funcionários, incluindo técnicos das especialidades de interesse para a administração local.</p> <p>2. A nomeação dos funcionários administrativos integrados no quadro geral para os lugares das autarquias locais dependerá da audiência destas.</p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II</p> <p style="text-align: center;">Freguesia</p> <p style="text-align: center;">Artigo 244.º</p> <p style="text-align: center;">Órgãos da freguesia</p> <p>Os órgãos representativos da freguesia são a assembleia de freguesia e a junta de freguesia.</p> <p style="text-align: center;">Artigo 245.º</p> <p style="text-align: center;">Assembleia de freguesia</p> <p>1. A assembleia de freguesia é o órgão deliberativo da freguesia.</p> <p>2. A lei pode determinar que nas freguesias de população diminuta a assembleia de freguesia seja substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores.</p> <p style="text-align: center;">Artigo 246.º</p> <p style="text-align: center;">Junta de freguesia</p> <p>A junta de freguesia é o órgão executivo colegial da freguesia.</p>	<p style="text-align: center;">Capítulo II</p> <p style="text-align: center;">Freguesia</p> <p style="text-align: center;">ARTIGO 245.º</p> <p style="text-align: center;">(Órgãos da freguesia)</p> <p>Os órgãos representativos da freguesia são a assembleia de freguesia e a junta de freguesia.</p> <p style="text-align: center;">ARTIGO 246.º</p> <p style="text-align: center;">(Assembleia de freguesia)</p> <p>1. A assembleia de freguesia é eleita pelos cidadãos eleitores residentes na área da freguesia.</p> <p>2. Podem apresentar candidaturas para as eleições dos órgãos das freguesias, além dos partidos políticos, outros grupos de cidadãos eleitores, nos termos estabelecidos por lei.</p> <p>3. A lei pode determinar que nas freguesias de população diminuta a assembleia de freguesia seja substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores.</p> <p style="text-align: center;">ARTIGO 247.º</p> <p style="text-align: center;">(Junta de freguesia)</p> <p>1. A junta de freguesia é o órgão executivo da freguesia, sendo eleita por escrutínio secreto pela assembleia de entre os seus membros.</p> <p>2. O presidente da junta é o cidadão que encabeça a lista mais votada na eleição da assembleia ou, não existindo esta, o cidadão que para esse cargo for eleito pelo plenário.</p>

<p>Artigo 247.º</p> <p>Associação</p> <p>As freguesias podem constituir, nos termos da lei, associações para administração de interesses comuns.</p> <p>Artigo 248.º</p> <p>Delegação de tarefas</p> <p>A assembleia de freguesia pode delegar nas organizações de moradores tarefas administrativas que não envolvam o exercício de poderes de autoridade.</p>	<p>ARTIGO 248.º</p> <p>(Delegação de tarefas)</p> <p>A assembleia de freguesia pode delegar nas organizações populares de base territorial tarefas administrativas que não envolvam o exercício de poderes de autoridade.</p>
<p>CAPÍTULO III</p> <p>Município</p> <p>Artigo 249.º</p> <p>Modificação dos municípios</p> <p>A criação ou a extinção de municípios, bem como a alteração da respetiva área, é efetuada por lei, precedendo consulta dos órgãos das autarquias abrangidas.</p> <p>Artigo 250.º</p> <p>Órgãos do município</p> <p>Os órgãos representativos do município são a assembleia municipal e a câmara municipal.</p> <p>Artigo 251.º</p> <p>Assembleia municipal</p> <p>A assembleia municipal é o órgão deliberativo do município e é constituída por membros eleitos diretamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia, que a integram.</p> <p>Artigo 252.º</p> <p>Câmara municipal</p> <p>A câmara municipal é o órgão executivo colegial do município.</p> <p>Artigo 253.º</p> <p>Associação e federação</p> <p>Os municípios podem constituir associações e federações para a administração de interesses comuns, às quais a lei pode conferir atribuições e competências próprias.</p>	<p>Capítulo III</p> <p>Município</p> <p>ARTIGO 249.º</p> <p>(Concelhos e municípios)</p> <p>Os concelhos existentes são os municípios previstos na Constituição, podendo a lei criar outros ou extinguir os que forem manifestamente inviáveis.</p> <p>ARTIGO 250.º</p> <p>(Órgãos do município)</p> <p>Os órgãos representativos do município são a assembleia municipal, a câmara municipal e o conselho municipal.</p> <p>ARTIGO 251.º</p> <p>(Assembleia municipal)</p> <p>A assembleia municipal é constituída pelos presidentes das juntas de freguesia e por membros, em número não inferior ao daqueles, eleitos pelo colégio eleitoral do município.</p> <p>ARTIGO 252.º</p> <p>(Câmara municipal)</p> <p>A câmara municipal é o órgão executivo colegial do município, eleito pelos cidadãos eleitores residentes na sua área, tendo por presidente o primeiro candidato da lista mais votada.</p> <p>ARTIGO 253.º</p> <p>(Conselho municipal)</p> <p>O conselho municipal é o órgão consultivo do município, sendo a sua composição definida por lei, de modo a garantir adequada representação às organizações económicas, sociais, culturais e profissionais existentes na respectiva área.</p> <p>ARTIGO 254.º</p> <p>(Associação e federação)</p> <p>1. Os municípios podem constituir associações e federações para a administração de interesses comuns.</p> <p>2. A lei poderá estabelecer a obrigatoriedade da federação.</p>

<p>Artigo 254.º</p> <p>Participação nas receitas dos impostos diretos</p> <p>1. Os municípios participam, por direito próprio e nos termos definidos pela lei, nas receitas provenientes dos impostos diretos.</p> <p>2. Os municípios dispõem de receitas tributárias próprias, nos termos da lei.</p>	<p>ARTIGO 255.º</p> <p>(Participação nas receitas dos impostos diretos)</p> <p>Os municípios participam, por direito próprio e nos termos definidos pela lei, nas receitas provenientes dos impostos diretos.</p>
<p>CAPÍTULO IV</p> <p>Região administrativa</p> <p>Artigo 255.º</p> <p>Criação legal</p> <p>As regiões administrativas são criadas simultaneamente, por lei, a qual define os respetivos poderes, a composição, a competência e o funcionamento dos seus órgãos, podendo estabelecer diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma.</p> <p>Artigo 256.º</p> <p>Instituição em concreto</p> <p>1. A instituição em concreto das regiões administrativas, com aprovação da lei de instituição de cada uma delas, depende da lei prevista no artigo anterior e do voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta direta, de alcance nacional e relativa a cada área regional.</p> <p>2. Quando a maioria dos cidadãos eleitores participantes não se pronunciar favoravelmente em relação a pergunta de alcance nacional sobre a instituição em concreto das regiões administrativas, as respostas a perguntas que tenham tido lugar relativas a cada região criada na lei não produzirão efeitos.</p> <p>3. As consultas aos cidadãos eleitores previstas nos números anteriores terão lugar nas condições e nos termos estabelecidos em lei orgânica, por decisão do Presidente da República, mediante proposta da Assembleia da República, aplicando-se, com as devidas adaptações, o regime decorrente do artigo 115.º.</p>	<p>CAPÍTULO IV</p> <p>Região administrativa</p> <p>ARTIGO 256.º</p> <p>(Instituição das regiões)</p> <p>1. As regiões serão instituídas simultaneamente, podendo o estatuto regional estabelecer diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma.</p> <p>2. A área das regiões deverá corresponder às regiões-plano.</p> <p>3. A instituição concreta de cada região dependerá do voto favorável da maioria das assembleias municipais que representem a maior parte da população da área regional.</p>
<p>Artigo 257.º</p> <p>Atribuições</p> <p>Às regiões administrativas são conferidas, designadamente, a direção de serviços públicos e tarefas de coordenação e apoio à ação dos municípios no respeito da autonomia destes e sem limitação dos respetivos poderes.</p> <p>Artigo 258.º</p> <p>Planeamento</p> <p>As regiões administrativas elaboram planos regionais e participam na elaboração dos planos nacionais.</p>	<p>ARTIGO 257.º</p> <p>(Atribuições)</p> <p>Além de participação na elaboração e execução do plano regional, serão conferidas às regiões, designadamente, tarefas de coordenação e apoio à ação dos municípios, bem como de direção de serviços públicos.</p>

<p>Artigo 259.º</p> <p>Órgãos da região</p> <p>Os órgãos representativos da região administrativa são a assembleia regional e a junta regional.</p> <p>Artigo 260.º</p> <p>Assembleia regional</p> <p>A assembleia regional é o órgão deliberativo da região e é constituída por membros eleitos diretamente e por membros, em número inferior ao daqueles, eleitos pelo sistema da representação proporcional e o método da média mais alta de Hondt, pelo colégio eleitoral formado pelos membros das assembleias municipais da mesma área designados por eleição direta.</p> <p>Artigo 261.º</p> <p>Junta regional</p> <p>A junta regional é o órgão executivo colegial da região.</p> <p>Artigo 262.º</p> <p>Representante do Governo</p> <p>Junto de cada região pode haver um representante do Governo, nomeado em Conselho de Ministros, cuja competência se exerce igualmente junto das autarquias existentes na área respetiva.</p>	<p>ARTIGO 258.º</p> <p>(Órgãos da região)</p> <p>Os órgãos representativos da região são a assembleia regional, a junta regional e o conselho regional.</p> <p>ARTIGO 259.º</p> <p>(Assembleia regional)</p> <p>A assembleia regional compreenderá, além dos representantes eleitos diretamente pelos cidadãos, membros eleitos pelas assembleias municipais, em número inferior ao daqueles.</p> <p>ARTIGO 260.º</p> <p>(Junta regional)</p> <p>A junta regional é o órgão colegial executivo da região e será eleita, por escrutínio secreto, pela assembleia regional de entre os seus membros.</p> <p>ARTIGO 261.º</p> <p>(Conselho regional)</p> <p>O conselho regional é o órgão consultivo da região e a sua composição será definida pela lei, de modo a garantir a adequada representação às organizações culturais, sociais, económicas e profissionais existentes na respectiva área.</p> <p>ARTIGO 262.º</p> <p>(Representante do Governo)</p> <p>Junto da região haverá um representante do Governo, nomeado em Conselho de Ministros, cuja competência se exerce igualmente junto das autarquias existentes na área respetiva.</p> <p>ARTIGO 263.º</p> <p>(Distritos)</p> <p>1. Enquanto as regiões não estiverem instituídas, subsistirá a divisão distrital.</p> <p>2. Haverá em cada distrito, em termos a definir por lei, uma assembleia deliberativa, composta por representantes dos municípios e presidida pelo governador civil.</p> <p>3. Compete ao governador civil, assistido por um conselho, representar o Governo e exercer os poderes de tutela na área do distrito.</p>
---	--

<p style="text-align: center;">CAPÍTULO V</p> <p style="text-align: center;">Organizações de moradores</p> <p style="text-align: center;">Artigo 263.º</p> <p style="text-align: center;">Constituição e área</p> <p>1. A fim de intensificar a participação das populações na vida administrativa local podem ser constituídas organizações de moradores residentes em área inferior à da respetiva freguesia.</p> <p>2. A assembleia de freguesia, por sua iniciativa ou a requerimento de comissões de moradores ou de um número significativo de moradores, demarcará as áreas territoriais das organizações referidas no número anterior, solucionando os eventuais conflitos daí resultantes.</p> <p style="text-align: center;">Artigo 264.º</p> <p style="text-align: center;">Estrutura</p> <p>1. A estrutura das organizações de moradores é fixada por lei e compreende a assembleia de moradores e a comissão de moradores.</p> <p>2. A assembleia de moradores é composta pelos residentes inscritos no recenseamento da freguesia.</p> <p>3. A comissão de moradores é eleita, por escrutínio secreto, pela assembleia de moradores e por ela livremente destituída.</p> <p style="text-align: center;">Artigo 265.º</p> <p style="text-align: center;">Direitos e competência</p> <p>1. As organizações de moradores têm direito:</p> <p>a) De petição perante as autarquias locais relativamente a assuntos administrativos de interesse dos moradores;</p> <p>b) De participação, sem voto, através de representantes seus, na assembleia de freguesia.</p> <p>2. Às organizações de moradores compete realizar as tarefas que a lei lhes confiar ou os órgãos da respetiva freguesia nelas delegarem.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO V</p> <p style="text-align: center;">Organizações populares de base territorial</p> <p style="text-align: center;">ARTIGO 264.º</p> <p style="text-align: center;">(Constituição e área)</p> <p>1. A fim de intensificar a participação das populações na vida administrativa local podem ser constituídas organizações populares de base territorial correspondentes a áreas inferiores à da freguesia.</p> <p>2. A assembleia de freguesia, por sua iniciativa, ou a requerimento de comissões de moradores ou de um número significativo de moradores, demarcará as áreas territoriais das organizações referidas no número anterior, solucionando os eventuais conflitos daí resultantes.</p> <p style="text-align: center;">ARTIGO 265.º</p> <p style="text-align: center;">(Estrutura)</p> <p>1. A estrutura das organizações populares de base territorial será a fixada na lei e compreende a assembleia de moradores e a comissão de moradores.</p> <p>2. A assembleia dos moradores é composta pelos residentes inscritos no recenseamento da freguesia e pelos não inscritos maiores de 16 anos que comprovem, documentalmente, a sua qualidade de residentes.</p> <p>3. A assembleia reúne quando convocada publicamente, com a devida antecedência, pelo menos, por vinte dos seus membros ou pela comissão de moradores.</p> <p>4. A comissão de moradores é eleita, por escrutínio secreto, pela assembleia dos moradores e por ela livremente destituída.</p> <p style="text-align: center;">ARTIGO 266.º</p> <p style="text-align: center;">(Funções)</p> <p>1. As organizações populares de base territorial têm direito:</p> <p>a) De petição perante as autarquias locais relativamente a assuntos administrativos de interesse dos moradores;</p> <p>b) De participação, sem voto, através de representantes seus, na assembleia de freguesia.</p> <p>2. Às organizações populares de base territorial compete realizar as tarefas que a lei lhes confiar ou os órgãos de freguesia nelas delegarem.</p>
<p style="text-align: center;">Artigo 294.º</p> <p style="text-align: center;">Regime aplicável aos órgãos das autarquias locais</p> <p>Até à entrada em vigor da lei prevista no n.º 3 do artigo 239.º, os órgãos das autarquias locais são constituídos e funcionam nos termos de legislação correspondente ao texto da Constituição na redação que lhe foi dada pela Lei Constitucional n.º 1/92, de 25 de novembro.</p>	

PODER LOCAL - PROJECTOS DE CONSTITUIÇÃO

(Fonte: DAC, 16 Suplemento, 24/7/75)

CDS

ARTIGO 9.º

(Unidade do Estado e autonomias regionais)

1. Portugal constitui um Estado unitário, podendo compreender regiões autónomas.
2. Os Açores e a Madeira gozarão de um estatuto de autonomia, incluindo a autonomia legislativa, regulamentar, administrativa e financeira.

ARTIGO 10.º

(Autarquias locais)

1. São autarquias locais as regiões, os concelhos e as freguesias.
2. A região, o concelho e a freguesia terão como corpos administrativos, respectivamente, a junta regional, a câmara municipal e a junta de freguesia.
3. As autarquias locais terão o direito de eleger livremente os seus órgãos dirigentes e disporão de autonomia regulamentar, administrativa e financeira.
4. A autonomia das autarquias locais não exclui a possibilidade de o Estado legislar sobre assuntos de interesse comum, nem o exercício dos necessários poderes tutelares.

MDP/CDE

ARTIGO 100.º

A República Democrática Portuguesa reconhece, desde já, como órgãos de poder local definido todas aquelas associações, ligas, movimentos, comissões ou outras formas de organização popular que, sem divisões antidemocráticas, religiosas ou políticas e largamente representativas pelos seus objectivos e funcionamento unitários e patrióticos, mobilizem, por local de residência, por local de trabalho ou por actividade social conjunta, a população para a reconstrução nacional, para o avanço social popular e a defesa revolucionária contra a reacção.

ARTIGO 101.º

1. Compete aos próprios órgãos populares e ao Estado estimular e desenvolver a sua cooperação livre, o estabelecimento, entre eles, de novas e mais vastas formas de enlace que lhes permitam a intervenção na realização de importantes tarefas sociais a que deverão corresponder outros poderes, novos direitos e deveres, na orgânica do Estado.

2. Criados pelo povo para defesa e avanço da sua revolução e, por isso, do País, deverão estes órgãos, para se institucionalizarem como órgãos do Estado e do povo, ser declarados, geral e particularmente, como úteis, como democráticos, como efectivamente populares, pelo Governo e pelo Conselho da Revolução, que assim o deverão fazer, sempre que eles assumam tais características.

ARTIGO 102.º

O Estado e os órgãos populares promoverão e desenvolverão amplas formas de colaboração com o MFA, visando reforçar a unidade do povo e deste com aquele movimento de libertação nacional.

ARTIGO 103.º

A organização democrática e popular local do Estado, respeitando o esforço criador e livre do povo e dos seus novos órgãos, deverá, com o apoio de legislação própria, consagrar a cooperação entre os actuais órgãos locais de Estado e aqueles que, com novas atribuições, vão ser criados.

ARTIGO 104.º

Em todo este processo democrático de construção do Estado, através da organização popular, deve ser assegurado um amplo papel aos sindicatos, representantes unitários do povo trabalhador, que, para tanto, deverão não só ser ouvidos como chamados a uma activa participação em tudo o que respeite à organização popular.

ARTIGO 105.º

São, desde já, órgãos locais do Estado as juntas de freguesia, as câmaras municipais, as assembleias e conselhos regionais, e ainda todos os órgãos que consagrem a larga participação popular local na República Democrática Portuguesa.

ARTIGO 106.º

Cada órgão local do Estado democrático deve ser o representante autêntico, amplo e eleito, dos respectivos interesses populares, na vida social do País. Assim, as juntas de freguesia serão os órgãos dos interesses populares de cada freguesia; as câmaras, dos de cada concelho; as assembleias, os conselhos populares regionais, exprimirão a vontade deliberativa e executiva da população das regiões que venham a ser definidas legalmente pela importância dos seus interesses comuns.

ARTIGO 107.º

Deverá realizar-se, anualmente pelo menos, uma assembleia, à escala nacional, dos órgãos locais do Estado em que, através de uma ampla discussão, se definam as grandes linhas de acção que permitam o aperfeiçoamento da administração local, o avanço da vida social e o reforço da unidade popular, que todos os órgãos do Estado deverão considerar e, sempre que justo, aplicar.

ARTIGO 108.º

1. O futuro Código Democrático da Administração dará sempre o devido relevo à existência e consagração das assembleias populares como órgãos do Poder e a da Administração.

2. A definição concreta dos órgãos locais e seu processo de funcionamento serão assim resultante de uma ampla reunião de todos os órgãos locais, cujas conclusões, na medida do possível e da sua justeza democrática, serão atendidas pelo Governo e demais órgãos do Estado.

PCP

CAPÍTULO VIII

Administração local e regional

ARTIGO 97.º

(Estrutura e organização)

1. As freguesias, os concelhos e os agrupamentos de concelhos são a base geográfica da administração local e regional.

2. A lei de administração local e regional definirá a organização administrativa do País, o modo de composição, eleição, funcionamento e atribuições dos respectivos órgãos, bem como as formas de *contrôle* e de ligação com a administração central do Estado.

3. A administração regional dos Açores e da Madeira terá estatuto próprio que, tendo em conta os problemas específicos criados pela distância geográfica e pelas condições económicas, sociais e políticas deverá contribuir para reforçar a identidade económica de cada arquipélago no quadro da unidade e planificação nacionais.

ARTIGO 98.º

(Estruturas populares unitárias de base)

1. A nível local e regional as estruturas populares unitárias de base participarão na defesa dos interesses populares, na dinamização e controlo da administração pública e da vida política, e na renovação e democratização do aparelho de Estado na via de transição para o socialismo.

2. As organizações populares a nível de aldeia, concelho, cidade, bairro ou região, é reconhecido o direito de intervir activamente na solução dos problemas políticos, económicos e sociais locais e regionais, nomeadamente através das assembleias populares locais e regionais e paralelamente às autarquias locais, em ligação e coordenação com estas e com os órgãos centrais do Estado.

3. Será fomentada, no que se refere aos números anteriores, a acção autónoma dos sindicatos, ligas de pequenos e médios agricultores, comissões de trabalhadores, de defesa da revolução, comissões de moradores, conselhos de aldeia, assembleias populares locais e regionais, e outros órgãos representativos das organizações de massas.

PS

TÍTULO VII

Comunidades locais

CAPÍTULO I

Definição e atribuições

ARTIGO 100.º

As comunidades locais são as freguesias e os concelhos.

ARTIGO 101.º

As comunidades locais possuem órgãos administrativos adequados à satisfação das necessidades e à defesa dos interesses dos respectivos agregados populacionais, dispondo, para tanto, de personalidade jurídica.

ARTIGO 102.º

1. As comunidades locais terão autonomia administrativa e financeira.

2. Para tanto, possuirão recursos financeiros próprios e participarão nas receitas cobradas, na respectiva área territorial, através dos impostos e contribuições gerais.

CAPÍTULO II

Órgãos das comunidades locais

ARTIGO 103.º

O órgão deliberativo da freguesia é a assembleia de freguesia.

ARTIGO 104.º

1. A composição da assembleia de freguesia será determinada pelo estatuto orgânico das comunidades locais, proporcionalmente ao número de eleitores da freguesia, e tendo em conta a diversidade de características dos agregados populacionais e das respectivas áreas territoriais.

2. O número de membros da assembleia de freguesia nunca será inferior a dezoito.

ARTIGO 105.º

Serão eleitores da assembleia de freguesia os recenseados na área da freguesia para efeitos da eleição dos Órgãos de Soberania.

ARTIGO 106.º

A eleição da assembleia de freguesia será feita por escrutínio secreto, através de listas abertas, e ao apuramento dos resultados aplicar-se-á o sistema proporcional de Hondt.

ARTIGO 107.º

O mandato da assembleia de freguesia terá a duração de três anos.

ARTIGO 108.º

O órgão executivo da freguesia é a junta de freguesia, cuja composição será fixada de acordo com os critérios enunciados no artigo 104.º

ARTIGO 109.º

1. O presidente da junta de freguesia será o cidadão cujo nome for apurado em primeiro lugar nas listas de eleição da assembleia de freguesia ou aquele cujo nome encabeçar a lista única.

2. Os restantes membros serão eleitos pela assembleia de freguesia entre os seus membros, por escrutínio secreto e através de listas abertas.

3. Se tiverem concorrido várias listas, será eleita a que obtiver, na primeira volta, maioria absoluta de votos do número total dos membros da assembleia de freguesia.

4. Caso esta hipótese se não verifique, será eleita, na segunda volta, entre as duas listas mais votadas na primeira volta, a que obtiver maior número de votos.

ARTIGO 110.º

O órgão deliberativo do concelho é a assembleia municipal.

ARTIGO 111.º

A composição da assembleia municipal será determinada pelo estatuto orgânico das comunidades locais, proporcionalmente ao número de eleitores de cada concelho, e tendo em conta a diversidade de características dos agregados populacionais e das respectivas áreas territoriais.

ARTIGO 112.º

Serão eleitores da assembleia municipal os recenseados na área do concelho para efeitos da eleição dos Órgãos de Soberania.

ARTIGO 113.º

A eleição será feita por escrutínio secreto, através de listas abertas, e ao apuramento dos resultados aplicar-se-á o sistema proporcional de Hondt.

ARTIGO 114.º

O mandato da assembleia municipal terá a duração de três anos.

ARTIGO 115.º

O órgão executivo do concelho é a câmara municipal, eleita pela assembleia municipal em escrutínio secreto.

ARTIGO 116.º

Junto da assembleia municipal e câmara municipal funcionará um órgão consultivo, denominado conselho municipal, constituído por delegados eleitos de organismos representativos dos interesses económicos, sociais e culturais.

ARTIGO 117.º

1. Terão o direito de se fazer representar nos termos que forem fixados pelo estatuto orgânico das comunidades locais, no conselho municipal, os seguintes organismos, desde que se encontrem implantados na área do respectivo concelho: uniões sindicais ou sindicatos, comissões de trabalhadores ou de seus organismos coordenadores, cooperativas, unidades de produção e distribuição socializadas e associações de pequenos e médios agricultores, industriais e comerciantes, comissões de moradores, estabelecimentos de ensino e saúde e associações de carácter cultural e desportivo.

2. O Movimento das Forças Armadas poderá fazer-se também representar no conselho municipal, se assim o entender.

ARTIGO 118.º

É da competência do conselho municipal dar parecer sobre o plano de actividades da câmara municipal.

CAPÍTULO III

Associações de moradores

ARTIGO 119.º

As associações de moradores são as que, representando sectores significativos da população de cada freguesia, visam colaborar na resolução de problemas sociais da respectiva zona de actuação, sem poderes administrativos.

ARTIGO 120.º

São órgãos das associações de moradores os seguintes:

Plenário de moradores.
Comissão de moradores.

ARTIGO 121.º

1. O plenário de moradores é a assembleia dos moradores da zona respectiva que fiscaliza o trabalho da comissão de moradores.

2. A comissão de moradores é o órgão executivo colegial permanente do plenário de moradores, eleito após convocação pública, por sufrágio directo e escrutínio secreto, entre todos os recenseados, moradores na zona respectiva, por listas concorrentes. O apuramento faz-se pelo método proporcional.

ARTIGO 122.º

Para a concretização dos seus objectivos poderão as associações de moradores prestar e receber colaboração dos órgãos executivos e técnicos da freguesia e do concelho.

PPD

ARTIGO 7.º

1. O Estado Português é unitário e organiza-se no respeito pelos princípios da autonomia das comunidades locais e da descentralização democrática dos serviços públicos.

2. Constituem autarquias locais os concelhos e as freguesias, devendo a lei criar, ainda, regiões administrativas, em função das afinidades geográficas, dos factores históricos e culturais e da estrutura social e económica das populações.

3. Os órgãos representativos das autarquias locais e das regiões são eleitos por sufrágio universal, igual, directo e secreto, dos cidadãos residentes e terão competência, definida por lei, para promover e regular, sob sua responsabilidade e em obediência às leis, os interesses comuns à população da respectiva autarquia ou região.

ARTIGO 8.º

1. Os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas, dotadas de estatutos político-administrativos adequados às suas condições geográficas, económicas e sociais.

2. A autonomia regional não afectará a integridade da soberania do Estado, nem a solidariedade entre as várias parcelas de território português. A República assegurará a integração das regiões no processo de desenvolvimento económico-social do País.

3. A soberania do Estado é especialmente representada, em cada uma destas regiões, por um comissário da República, nomeado pelo Presidente da República, sob proposta do Primeiro-Ministro, ouvida a assembleia regional competente. O comissário, assistido pelo conselho regional, superintende nas funções administrativas exercidas na região pelo Estado e coordena-as com as exercidas pela própria região. Cabe-lhe ainda a coordenação da actividade dos serviços centrais do Estado no tocante aos interesses da região, dispondo para isso de competência ministerial e tendo assento no Conselho de Ministros.

4. A autonomia regional compreende:

- a) A existência de uma assembleia regional, eleita por sufrágio universal, directo e secreto, e de um conselho regional perante ela responsável;
- b) O poder de legislar, com respeito pelas normas constitucionais e pelas leis de alcance geral emanadas dos Órgãos de Soberania, sobre as matérias de interesse exclusivo da respectiva região;
- c) Poder executivo próprio;

- d) O poder de dispor das receitas nelas cobradas e de as afectar às despesas públicas, de acordo com a autorização votada pelas assembleias regionais, e de administrar o seu património;
- e) O poder de tutela sobre as autarquias locais e os institutos públicos com actividades exclusivas na região;
- f) O direito de serem consultadas pelos Órgãos de Soberania relativamente às questões da competência destes respeitantes às regiões.

5. A elaboração dos estatutos político-administrativos próprios destas regiões compete à Câmara dos Deputados, sob proposta das respectivas assembleias regionais.

ARTIGO 148.º

Sem prejuízo da sua unidade, os serviços do Estado estruturar-se-ão segundo os princípios da descentralização e desconcentração, de forma a garantir a comodidade dos utentes e a maleabilidade e rapidez da actividade administrativa.

ARTIGO 149.º

1. Sem prejuízo da sua autonomia, as autarquias locais e regiões estão sujeitas a fiscalização do Governo.

2. As deliberações dos órgãos representativos das autarquias e das regiões podem ser dependentes, por força de lei, de referendo dos cidadãos residentes e de autorização ou aprovação do Governo.

3. Os órgãos representativos das autarquias locais e das regiões só podem ser dissolvidos nos casos e nos termos estabelecidos nas leis administrativas.

ARTIGO 150.º

Os distritos, além de circunscrições eleitorais, serão circunscrições administrativas para efeitos de representação do Governo junto das comunidades locais.

UDP

ARTIGO 11.º

(Descentralização político-administrativa)

A República Portuguesa aplicará o princípio justo da descentralização política, administrativa e financeira tendo em conta as aspirações da população de cada província e região, de modo a progressiva, mas aceleradamente, diminuir as diferenças entre a cidade e o campo, entre as grandes cidades e as pequenas cidades, entre o litoral e o interior, entre a capital e a província.

ARTIGO 26.º

(Organizações populares)

A República Portuguesa reconhece ao povo o direito de se dotar de todo o tipo de organizações próprias: Partido, Frente, associações, comissões, órgãos de imprensa, etc., sem qualquer limite. A imprensa popular é protegida e isenta de impostos e encargos fiscais.

2. O compromisso do PS com a descentralização: o reforço das atribuições, competências e recursos das autarquias locais

O Poder Local tem sido um domínio privilegiado de disputa e de convergência partidárias. Tendo subjacente a ideia de que a sociedade acolhe bem todas as iniciativas na lógica de mais ou melhor Poder Local, tem-se assistido a que todos os ciclos políticos pretendem deixar marca neste domínio, o que tem resultado nalguma instabilidade do enquadramento jurídico, sobretudo relativamente às finanças locais (8 grandes alterações em 40 anos), com a agravante de se sobrepor como critério de apreciação do seu mérito o aumento ou a diminuição das receitas das autarquias locais.

Corroborando o que antes se disse sobre a génese das normas constitucionais, e como se evidencia nas páginas que se seguem, o quadro jurídico das autarquias não pode ser atribuído a este ou àquele partido. Ele resulta muito do trabalho de diálogo com os representantes das autarquias e, sobretudo, dos compromissos construídos em Comissão especializada da Assembleia da República. Deste modo, as grandes alterações no quadro jurídico do Poder Local parecem associadas à coincidência de maioria parlamentar com a maioria nas autarquias. O diálogo com a Associação Nacional de Municípios tem sido decisivo para fazer avançar o processo de reforço do Poder Local.

Em síntese, da análise das alterações legais no domínio das atribuições, competências e recursos das autarquias locais, identificam-se seis momentos principais: 1977-1979; 1984; 1998-1999; 2005-2008; 2012-2013; 2018-2020.

O PS esteve no Governo em pouco mais de metade dos anos depois de 1976, coincidindo com cinco daqueles seis momentos, pelo que pode arrogar-se um papel central no percurso feito pelo Poder Local. Quer tomando a iniciativa em cumprimento do seu programa eleitoral quer, sobretudo, assegurando soluções realistas e eficazes, garantindo que as mudanças correspondiam efetivamente ao reforço do Poder Local.

Antes de resumir o debate dos seis períodos identificados na definição do quadro legal do Poder Local, permita-se-nos que antecipemos uma conclusão transversal aos diversos períodos. Os pequenos partidos são normalmente muito ativos na apresentação de iniciativas legislativas. Por seu turno, os partidos do “arco da governação” são muito generosos quando na oposição, mas, quando no Governo, nem sempre têm condições de fazer cumprir o que aprovaram: a lei de finanças locais tem sido uma lei raramente cumprida na íntegra.

O período 1977-1979

Este período assinala a primeira versão da definição das “Atribuições das Autarquias Locais e Competência dos respetivos Órgãos” (Lei n.º 79/77, de 25 de novembro) e, na sua sequência, da primeira versão da Lei das Finanças Locais (Lei 1/79).

A Lei n.º 79/77, no essencial, trata das competências dos órgãos das autarquias. As atribuições têm apenas uma formulação genérica, limitando-se a manter as previstas no Código Administrativo. Considerava-se que as atribuições exigiam outro tempo de reflexão para que não desabassem sobre as autarquias atribuições para que não tinham capacidades técnicas, podendo comprometer a sua afirmação. Consequentemente, a lei “limita-se” a estabelecer que as “autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”.

A proposta de lei apresentada pelo Governo de Mário Soares foi reprovada na votação na generalidade, tendo tido apenas os votos favoráveis do PS. Por discordâncias diversas com o proposto pelo PS formou-se uma convergência da oposição contrária a algumas posições do PS. No entanto, na discussão na especialidade o PS viu acolhida a generalidade das suas posições.

No final o PS declara “... após tanta especulação e satisfação pelo facto de ter sido derrotada aqui na generalidade a proposta de lei apresentada pelo Governo, o que se verificou foi que, no voto na especialidade, o partido do Governo votou em todas as propostas e em todas as soluções que foram aprovadas por maioria”¹⁶. E congratulou-se por se passar a ter “autarquias locais que são conduzidas por órgãos colegiais, por órgãos compostos por uma formação política heterogénea (...) mas órgãos que vão certamente conseguir funcionar e conseguir responder às exigências que sobre eles cairão (...) devido à serenidade e devido à ponderação das soluções encontradas”¹⁷.

Nas soluções encontradas constam um amplo leque de competências partilhadas entre a Assembleia Municipal e a Câmara Municipal, a primeira enquanto órgão deliberativo, a segunda enquanto órgão executivo. De entre estas competências, destaque-se:

- a. A autonomia para elaborar e aprovar planos de atividades, orçamentos e contas de gerência.

¹⁶ Deputado Godinho de Matos, DAR 138/I/1, pág. 5003

¹⁷ Declaração de voto pelo Deputado Godinho de Matos, DAR 138/I/1, pág. 4996

- b. A possibilidade de elaborar o “plano diretor do município”.
- c. A competência para decidir sobre a organização dos serviços municipais, quadro de pessoal e correspondente gestão de recursos humanos.
- d. Amplas competências em matéria de gestão patrimonial.
- e. Amplas competências regulamentares, de licenciamento e inspeção, nomeadamente nas áreas do urbanismo e habitação.

Os recursos para a execução destas competências viriam a ser definidos pela Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro, que ao definir objetivamente as receitas municipais, se torna numa peça basilar da autonomia do Poder Local. Esta lei estabelece a participação dos municípios nas receitas fiscais do Estado, no mínimo de 18% das despesas correntes e de capital do Orçamento Geral do Estado (OGE), assegurando um salto muito significativo nas receitas dos municípios e, sobretudo, a sua previsibilidade. Passa de um regime de comparticipações, que passam a ser proibidas, a um regime de receitas objetivamente quantificadas e distribuídas pelos diversos municípios, de acordo com critérios quantitativos aplicáveis a todos. Estabelece critérios de repartição fortemente redistributivos a favor dos municípios menos desenvolvidos.

A Lei 1/79, de 2 de janeiro, marcou a filosofia do regime das finanças locais e foi, por isso, o instrumento mais eficaz e duradouro de promoção do desenvolvimento e da coesão territoriais. O PS votou favoravelmente todos os preceitos¹⁸

O ano de 1984

No documento “Dez Anos para Mudar Portugal”, aprovado no III Congresso, em março de 1979, o PS compromete-se com a descentralização e com a “criação de um novo e reforçado Poder Local a nível das Regiões e dos Municípios”. Privilegiando a realidade autárquica a nível municipal, identifica três vetores por onde passa a criação de condições efetivas de uma real capacidade de ação – o político, o financeiro e o técnico – e a importância de rever e codificar a legislação, então muito dispersa, sobre a organização e funcionamento das autarquias locais.

A descentralização para os órgãos do Poder Local e Regional, o planeamento coordenado a nível central e a participação efetiva das populações traduziriam o aprofundamento da Democracia e seriam as bases da adoção de políticas de desenvolvimento regional. As autarquias locais deveriam ver a sua participação

¹⁸ Declaração de voto do Deputado Eduardo Pereira (PS)

estender-se a campos de intervenção cada vez mais alargados (identificando um largo conjunto de domínios a que deveriam ser alargadas as competências municipais), cujo exercício eficiente e com autonomia poderia aconselhar o reforço do “associativismo municipal”.

Depois de se ter manifestado contrário ao pacote autárquico proposto em 1982 pela AD e de ter votado contra a Proposta de Lei 82/II, o PS aproveita a oportunidade do Governo do Bloco Central, liderado por Mário Soares, para avançar com um amplo pacote autárquico, envolvendo: a) revisão da Lei 79/77, de 25 de novembro, visando o reforço das atribuições das autarquias Locais e da competência dos respetivos órgãos; b) estabelecimento do regime legal de delimitação e coordenação das atuações da administração central, regional e local em matéria de investimentos públicos; c) revisão da Lei das finanças locais para a adequar às novas atribuições; d) revisão do regime de organização e funcionamento dos serviços técnico-administrativos das autarquias locais; e) revisão do regime de tutela sobre as autarquias locais; f) fixação da composição e estabelecimento do regime legal de funcionamento da Associação Nacional dos Municípios.

Para o efeito submeteu à Assembleia da República a Proposta de Lei 6/III para uma autorização legislativa ao Governo. A Proposta de Lei foi apresentada na AR pelo Ministro da Administração Interna (Eduardo Pereira, PS), a Secretária de Estado da Administração Autárquica (Helena Torres Marques, PS) e o Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional (Fernando Nogueira, PSD). Aprovada por maioria, veio a resultar na Lei 19/1983.

Na sequência, o Governo publicou um conjunto de cinco decretos-lei, alguns dos quais foram objeto de pedidos de ratificação na AR.

- a. O **Decreto Lei n.º 100/84, de 29 de março**, que revê a Lei n.º 79/77, de 25 de novembro, clarifica diversos aspetos processuais do funcionamento das AL, amplia de 3 para 4 anos a duração do mandato autárquico, e alarga as atribuições e competências do município. Mantendo embora uma definição geral das atribuições como correspondendo aos interesses próprios das populações locais, na sua enumeração exemplificativa, alarga as atribuições à defesa e proteção do meio ambiente, à proteção civil, aos tempos livres e desporto (complementares da cultura que se mantém), à educação e ensino, à saúde... e ao desenvolvimento que surge agora em substituição do “fomento”. Em termos de competências, alargam-se a competência regulamentar à gestão do espaço público, nomeadamente à circulação e estacionamento de veículos, e estende-se a competência fiscal ativa às taxas de conservação de esgotos, recolha de resíduos sólidos, e à “taxa municipal de

transporte”, instrumento “revolucionário” que nunca foi utilizado. Este diploma deve ser lido complementarmente ao Decreto Lei n.º 77/84, de 8 de março, que amplia significativamente as competências de investimento dos municípios.

- b. O **Decreto Lei n.º 77/84, de 8 de março**, estabelece a delimitação das competências de investimento entre a administração central e as autarquias locais. É, portanto, complementar ao Decreto-Lei anterior. Atribui ao município competência para a elaboração e aprovação dos planos diretores municipais, dos planos gerais e parciais de urbanização e dos planos de pormenor, bem como a delimitação e aprovação de áreas de desenvolvimento urbano prioritário e áreas de construção prioritária, com respeito pelos planos nacionais e regionais e pelas políticas sectoriais, ficando os planos diretores municipais e os planos gerais e parciais de urbanização sujeitos a ratificação do Governo. Elenca um vasto leque de investimentos cuja realização (identificação, elaboração e aprovação de projetos, financiamento e execução dos empreendimentos), manutenção e gestão cabe em exclusivo aos municípios, nos domínios: a) Equipamento rural e urbano; b) Saneamento básico; c) Energia; d) Transportes e comunicações; e) Educação e ensino; f) Cultura, tempos livres e desporto; g) Saúde.
- c. A revisão da Lei de finanças locais (**Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março**), com uma filosofia de aumento da sua autonomia de receita, através da capacidade de arrecadação de receitas próprias, alargando de quatro para seis os “impostos locais” (juntando-lhes o imposto de mais valias, e taxa municipal de transportes, que nunca foi cobrada), e alargando o leque de taxas passíveis de cobrança (taxas urbanísticas, taxa de recolha de lixo, taxa de conservação de esgotos, 2% da taxa de venda de pescado). Estas novas fontes de receita estão em linha com as novas competências introduzidas pelo DL 100/84, supra indicado.
- d. O **Decreto-Lei n.º 116/84, de 6 de abril** - regime de organização e funcionamento dos serviços técnico-administrativos das autarquias locais – reforçando a autonomia dos municípios na organização dos seus serviços e na definição dos quadros de pessoal, de modo a adequá-los ao exercício das suas atribuições, embora sujeitos a regras que controlem o empolamento dos quadros de pessoal.
- e. O estabelecimento do quadro legal para a criação da ANMP (**Decreto-Lei 99/84, de 29 de março**) que dotou o Governo e o País de um interlocutor nacional dos interesses municipais.

Todo o conjunto de iniciativas do pacote autárquico de 1984 beneficiou de um contexto político favorável a uma convergência de posições entre os dois maiores partidos nacionais. Pertenciam ao PS os responsáveis governativos (Ministro e Secretária de Estado) que coordenaram todo o conjunto de iniciativas.

Este foi um momento marcante no percurso de afirmação do Poder Local: mais atribuições e competências; mais meios de ação; mais transparência; mais responsabilização; interlocução com o Governo mais estruturada.

O período 1985-1995

No período 1985-1995 (Governos de Cavaco Silva) vai haver várias iniciativas legislativas incidentes nos domínios de ação das autarquias, mas sem alterações radicais do quadro anterior.

Por iniciativa da Oposição, na sequência da qual o Governo apresentou uma Proposta de Lei, vai ser aprovada uma **nova Lei das Finanças Locais – Lei n.º 1/87, de 3 de janeiro**. A Lei resultou de consensos em Comissão a partir de projetos com soluções muitas vezes contraditórias. A Lei n.º 1/87, de 3 de janeiro, traduziu-se no reforço e numa maior previsibilidade de receitas (a evolução do FEF-Fundo de Equilíbrio Financeiro- passou a ser determinada por uma fórmula em que o FEF do ano anterior era atualizado em função da evolução da receita previsível do IVA), no acréscimo das receitas municipais de base local (impostos locais, sobretudo do IVA turístico) e na alteração dos critérios de distribuição do FEF.

O PS advogava apenas alterações pontuais ao Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março, mas propunha três alterações substanciais: a) aumento das receitas próprias; b) FEF em percentagem do IVA, o que em conjunto com a) implicava o maior aumento de receitas municipais no conjunto dos projetos e proposta de lei apresentados; c) a criação de um Fundo de Desenvolvimento para apoiar a contrapartida municipal em projetos com financiamento da Comunidade Económica Europeia (CEE).

As propostas do PS não tiveram acolhimento, mas o PS acabou por votar favoravelmente a nova Lei, à exceção da determinação do valor do FEF, em que se absteve, e dos critérios de distribuição do FEF em que votou contra por considerar que lhes faltava lógica e não se rever nalgumas das suas consequências.

Nos anos subsequentes, sobretudo em sede de Orçamento de Estado, o Governo (do PSD) vai introduzir mudanças na forma de determinação do montante

do FEF e dos critérios de distribuição do mesmo, que originaram protestos dos municípios e da ANMP.

Em 1991 foi aprovada a **Lei n.º 18/91, de 12 de junho, introduzindo alterações ao Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março** das quais a mais relevante foi a atribuição de competências próprias ao presidente da câmara. O PS votou contra por considerar, em particular, tratar-se de uma desvalorização do papel da Assembleia Municipal e da Câmara Municipal a favor do Presidente¹⁹ (o que, no entanto, parecia ser uma pretensão da ANMP). Em contrapartida apresentou um Projeto de Lei quadro de atribuições e competências das autarquias locais (PL 619/V), alargando as competências de investimento e gestão a novos domínios e estabelecendo um mecanismo para concretização dessas transferências no prazo máximo de 5 anos. O projeto foi discutido na generalidade, mas não foi votado.

Ainda em 1991 foram aprovadas mais duas leis com relevância para as autarquias locais. A **Lei n.º 44/91, de 2 de agosto, criou as Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto**, aprovada com votos favoráveis do PS. E a **Lei n.º 56/91, de 23 de agosto – Lei quadro das regiões administrativas**, foi aprovada por unanimidade.

No período 1985-1995 o PS parece ter-se focado no reforço das atribuições e competências municipais, em particular no que respeita à efetiva transferência de competências para os municípios (PL 619/V) e na criação das Regiões Administrativas. Em 1992 apresentou o PL 67/VI de criação das regiões administrativas, definindo atribuições, competências dos órgãos, finanças, etc., e definindo 8 regiões a serem instituídas em concreto por Lei da AR, dependendo do voto favorável da maioria das Assembleias Municipais que representem a maior parte da população da respetiva área regional. O projeto foi rejeitado com votos contra do PSD e do CDS-PP.

O período 1998-1999

Em 1995, o PS apresenta-se a eleições com um programa eleitoral propondo uma verdadeira revolução do Poder Local, através de uma aposta “na regionalização, na dignificação do Poder Local e numa parceria descentralizada entre as entidades públicas e a sociedade civil.” Desse programa destacam-se sete ideias chave:

¹⁹ Ver intervenção do deputado Jorge Lacão, a páginas 1655 do DAR 51/V/IV. Esta argumentação surge como algo estranha face àquilo que parece ser a tendência anterior e posterior do PS.

- a. O princípio da livre apresentação de candidaturas, cessando definitivamente o privilégio dos partidos na apresentação de candidaturas aos órgãos das autarquias locais.
- b. Assunção da regionalização como prioridade política.
- c. Reforço das competências das autarquias locais, com novas leis-quadro de atribuições e competências para os municípios e freguesias, a transferir de modo realista através de leis anuais de concretização das leis-quadro.
- d. Reforma estrutural das finanças locais em articulação com a assunção de novas responsabilidades pelas autarquias locais, “por forma a garantir, em consequência dessas transferências de competências e sem agravamento da despesa pública, num ciclo de 4/5 anos, a duplicação, em termos reais, da percentagem de recursos financeiros transferidos do Orçamento do Estado para as Autarquias Locais”.
- e. Redefinição do sistema do governo autárquico, com reforço dos poderes das Assembleias e da consistência e funcionalidade dos executivos, com o PS a defender a aplicação do regime da regra geral de dependência dos órgãos executivos em face dos órgãos representativos, “mediante a necessária alteração constitucional, por forma a garantir maior coerência e acrescida funcionalidade ao executivo municipal, constituído sob proposta do presidente eleito e sufragado pela Assembleia Municipal”.
- f. Exercício da tutela administrativa baseado na atuação de órgãos inspetivos que possam funcionar de forma isenta e não condicionada a interesses alheios à garantia da própria legalidade.
- g. Criação da figura do Provedor Municipal como instrumento de transparência administrativa e de defesa dos direitos dos cidadãos.

Em consequência na legislatura 1995-1999, o Governo do PS vai submeter à Assembleia da República um leque alargado de iniciativas legislativas. Nesta legislatura, o Governo de António Guterres não tem maioria absoluta, pelo que a aprovação da legislação proposta ficou sujeita às vicissitudes dos consensos estabelecidos na Assembleia. Mas o processo legislativo acabou por progredir e 1999 ficou como um ano marcante da afirmação e consolidação do Poder Local. O Ministro da área era João Cravinho (Ministro do Equipamento, Planeamento e Administração do Território) e o Secretário de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território era José Augusto de Carvalho. De entre os principais diplomas aprovados neste período, destaque-se:

a. **A Lei n.º 42/98, de 6 de agosto**, que introduziu importantes inovações no regime de finanças locais.

- Reconhecimento de poderes tributários aos municípios relativamente a impostos a cuja receita tenham direito, em matéria de taxas e benefícios fiscais.
- Transparência na fórmula de cálculo do montante das verbas a transferir do OE: 33% da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) e sobre o valor acrescentado (IVA), sendo considerada a cobrança líquida destes impostos no penúltimo ano relativamente ao qual o Orçamento do Estado se refere.
- Autonomização das transferências para as freguesias, repartindo a percentagem referida de 33% em 30,5% para os municípios e 2,5% para o Fundo de Financiamento das Freguesias (FEF).
- Distribuição das transferências para os municípios por dois Fundos: o primeiro (FGM), correspondente a 24% da média dos impostos referidos destinado ao desempenho adequado das atribuições; o segundo (FCM), correspondente a 6,5% da média dos mesmos impostos, para reforçar a coesão municipal, fomentando a correção de assimetrias, em benefício dos municípios menos desenvolvidos, tendo em conta a capacidade fiscal e a desigualdade de oportunidades.

A Lei n.º 42/98, de 6 de agosto, representou um acréscimo de cerca de 20% das receitas das autarquias sobre o que ocorreria se a anterior legislação se houvesse mantido em vigor²⁰. Mas o impacto desta Lei e das verbas associadas às transferências de atribuições e competências nas receitas das autarquias terá ficado longe dos objetivos do programa eleitoral do PS, com o peso da “despesa própria” da Administração Local no total da despesa das AP a crescer apenas menos de 2 pontos percentuais até 2001 (ano de pico até à nova lei de finanças locais de 2007)²¹.

b. **A Lei n.º 159/99, de 14 de setembro** que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como a delimitação da intervenção da administração central e da administração local,

²⁰ Correia da Cunha, Patrícia Silva, Finanças Locais e Consolidação Orçamental em Portugal, Banco de Portugal /Boletim económico /Março 2002 (https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/ab200201_p.pdf)

²¹ Baleiras e outros, 2018, *Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987* (gráfico 1), Conselho das Finanças Públicas

concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do Poder Local. Do ponto de vista formal, diversifica os poderes das autarquias para lhes permitir atuar em diversas vertentes, cuja natureza pode ser: i. consultiva; ii. de planeamento; iii. de gestão; iv. de investimento; v. de fiscalização; vi. de licenciamento.

A Proposta de Lei do Governo que esteve na base da lei, “...*incorporava as bases de uma profunda reforma do modelo de repartição de atribuições entre o Estado e as autarquias* ...”²². A Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, estabeleceu o quadro de transferência de amplas atribuições e competências para as autarquias locais, acrescentando-o em quase uma dezena de novos domínios de atribuições e ampliando largamente as áreas de competência em cada domínio.

Este diploma reforça o enunciado de atribuições nos domínios da: ação social; habitação; defesa do consumidor; polícia municipal; cooperação externa. Por outro lado, alarga significativamente o leque de competências dentro das áreas de atribuição anteriormente definidas, especialmente na educação, saúde, proteção civil e, sobretudo na promoção do desenvolvimento económico.

A conjugação destas duas alterações (âmbito de atribuições e âmbito de competências) resulta no maior reforço do protagonismo das AL no desenvolvimento local desde 1977. Duas áreas merecem especial destaque-se neste reforço, as políticas sociais e o desenvolvimento económico.

- Na área das políticas sociais: a participação no planeamento da rede de equipamentos sociais; as novas responsabilidades na construção, manutenção de equipamentos e gestão de pessoal não docente do ensino básico; a construção e manutenção dos centros de saúde; a promoção de equipamentos de apoio à infância e aos idosos; o apoio à habitação social e a promoção de programas de habitação a custos controlados; a gestão dos equipamentos das corporações de bombeiros municipais e a participação na limpeza das florestas.
- Na área da promoção do desenvolvimento económico: os municípios passam a dispor de amplas competências de licenciamento industrial, comercial e florestal (espécies de crescimento rápido); passam a poder elaborar planos municipais de intervenção florestal; a apoiar iniciativas locais de emprego e ações de formação profissional; participar na gestão

²² Freitas do Amaral, citado em Ana Eunice Domingos, A transferência de competências para as autarquias locais portuguesas: uma reflexão sobre o processo em curso, RJLB, Ano 5 (2019), nº 5

dos programas operacionais regionais e em programas de incentivo à fixação de empresas; podem agora criar/participar em empresas de promoção turística, associações de desenvolvimento rural, empresas municipais ou intermunicipais, e sociedades de desenvolvimento regional.

De acordo, com as regras estabelecidas pela Lei, nos anos subsequentes, sobretudo de 2001 a 2003, foram publicados diversos diplomas que deram concretização à transferência das competências para os municípios (cerca de duas dezenas, segundo listagem de Ana Eunice Domingos²³). No entanto, o processo de transferência não correu da melhor forma, nem sempre tendo sido transferidos os recursos financeiros adequados, o que poderá explicar, em parte, o crescente endividamento dos municípios, que começa a acelerar neste período²⁴.

c. **A Lei n.º 169/99, de 18 de setembro**, que reuniu um vasto consenso parlamentar, e que na sequência da aprovação do novo quadro de atribuições estabelecido pela lei 159/99, veio regulamentar as competências das autarquias locais. No essencial:

- Alargou as competências das freguesias e as competências que lhe podem ser delegadas pela Câmara Municipal.
- Reforça os poderes de acompanhamento e fiscalização da atividade municipal por parte da Assembleia Municipal, estabelecendo o dever da Câmara Municipal lhe prestar informação relevante em vários domínios.
- A Assembleia Municipal ganha novas competências deliberativas, mas perde competências quanto à organização e funcionamento da Câmara Municipal.
- Foram substancialmente alargadas as competências da Câmara Municipal incorporando as consequências das novas competências municipais.
- Reforça a centralidade do Presidente da Câmara (prossequindo uma evolução que vinha de trás) que ganha competências próprias, algumas transferidas da Câmara Municipal, e vê alargadas as competências que a Câmara nele pode delegar.

²³ Ana Eunice Domingos, A transferência de competências para as autarquias locais portuguesas: uma reflexão sobre o processo em curso, RJLB, Ano 5 (2019), n.º 5

²⁴ Segundo Baleiras e outros, 2018, Finanças Locais: Princípios económicos, instituições e a experiência portuguesa desde 1987 (gráfico 30), a dívida bruta total a Administração Local vai subir 31%, a preços constantes, entre 2003 e 2010, ano em que começou a reduzir.

- Cria condições para um melhor exercício dos mandatos, prevendo gabinetes de apoio aos membros da Câmara, aos vereadores além do Presidente, e um núcleo de apoio à Assembleia Municipal.

Estas alterações vêm em consonância com o que era a posição do programa eleitoral do PS quanto à redefinição do governo autárquico. Alguns, no entanto, veem nas alterações introduzidas um caminho de esvaziamento das competências da Assembleia Municipal, por um lado, e o “agigantamento” da figura do Presidente da Câmara como “órgão” central do município²⁵.

O período 2005-2008

Em 2005, o PS apresenta um programa eleitoral que inclui um título “Modernizar a Administração Territorial Autárquica”, onde preconiza o reforço e a qualificação do Poder Local, no contexto de um novo ciclo de políticas locais, e se propõe, nomeadamente:

- a. Completar o processo de transferência de competências para os municípios e freguesias, em paralelo com a alocação dos recursos correspondentes.
- b. Promover uma reforma do sistema de financiamento das autarquias, incluindo as modificações necessárias a tornar os municípios menos dependentes das receitas oriundas da construção civil, sem afetar os níveis globais de financiamento, bem como a receita pública, e definindo o regime legal de poderes tributários a exercer pelos municípios.
- c. Rever o regime de organização e funcionamento dos serviços das autarquias e a regulamentação do regime de cooperação entre a Administração central e a Administração local e desta com as entidades públicas e privadas.
- d. Prestar apoio aos municípios na conclusão do ciclo de investimentos nas infraestruturas básicas em matéria de saneamento e resíduos, bem como em matéria de equipamentos.
- e. Afirmar a nova prioridade à melhoria do ambiente urbano, no quadro da política de Cidades do Governo, orientada para a promoção da qualidade de vida;
- f. Valorizar a contribuição das autarquias locais para as políticas sociais, em domínios como o apoio aos idosos, a saúde, as toxicodependências, a educação e a formação profissional ou o apoio à infância, aos imigrantes e às pessoas com deficiência.

²⁵ Ver António Saleiro, O Mito do Poder Local, JURISMAT, Portimão, 2017, n.º 10

- g. Evoluir para um novo sistema de Governo local, que permita constituir executivos homogêneos, com mandatos de renovação limitada e dependentes de órgãos deliberativos com competências e capacidades reforçadas.
- h. Propor, também, um novo regime legal de criação, fusão e extinção das autarquias locais.
- i. Criar um quadro institucional específico para as grandes áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, de forma a criar uma autoridade efetiva à escala metropolitana, dotada dos poderes, dos recursos e da legitimidade necessários para enfrentar os complexos problemas e desafios que naquelas áreas se colocam. O PS afirmava que só uma profunda alteração do quadro legal do associativismo municipal permitiria potenciar a vontade manifestada pelos municípios no sentido de reforçarem a cooperação supramunicipal e a própria descentralização. Mas preconizava também a instituição, em concreto, de verdadeiras regiões administrativas, uma vez que o mero associativismo municipal, incluindo na forma das áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, não pode dar resposta suficiente a problemas e desafios de maior dimensão.

Para além da inovação nas políticas territoriais, o Governo do PS vai, com sucesso diferente, dar prioridade: à alteração do sistema eleitoral das autarquias locais; a uma nova lei de finanças locais; à revisão do regime do associativismo municipal, regulando em particular as Comunidades Intermunicipais; à melhoria da coerência do modelo para a administração desconcentrada do Estado.

No tocante ao sistema eleitoral das autarquias locais, o Governo do PS (XVII Governo Constitucional) defendeu no seu Programa, tendo em vista “modernizar o sistema político, qualificar a democracia” a limitação de mandatos dos cargos executivos no sistema político, bem como dos altos cargos dirigentes das entidades reguladoras. O assunto já havia sido objeto de iniciativas nas VII e IX legislaturas. Tendo por base uma proposta de lei do Governo, a **Lei n.º 46/2005, de 29 de agosto, veio estabelecer limites à renovação sucessiva de 3 mandatos** dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais.

Paralelamente, o PS e o PSD consensualizaram um **projeto lei (PL 431/X) de revisão da lei eleitoral para as autarquias locais**, com impacte sobretudo na câmara municipal.

Retomando posições convergentes já expressas anteriormente (projetos de 2000 e 2001), os proponentes pretendem, “atualizar o sistema eleitoral autárquico,

representando um passo significativo para a modernização da administração territorial autárquica e para a qualificação da democracia local”.

Em nome da responsabilização e eficácia políticas, pretendia-se atribuir ao presidente eleito o direito de constituir um executivo eficiente e coeso, que assegurasse garantias de governabilidade para a prossecução do seu programa. Havia um objetivo de personalização crescente deste órgão executivo, tendo como contrapartida que o órgão deliberativo via, por sua vez, reforçados os seus poderes de fiscalização e controlo, podendo deliberar a rejeição do executivo. Apesar de aprovado na generalidade, desentendimentos posteriores entre o PS e o PSD fizeram com que a iniciativa ficasse pelo caminho, não tendo conseguido a maioria necessária de 2/3.

Em 2006, o Governo apresentou um conjunto de três propostas de Lei (sobre finanças locais²⁶, sobre regime de taxas municipais²⁷ e sobre sector empresarial local²⁸), que, no dizer do ministro da tutela António Costa²⁹, em conjunto concretizavam o objetivo fixado no programa do Governo de “reforma do regime de financiamento das autarquias locais”.

A **nova lei das finanças locais (Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro)**, resultante da proposta do Governo, introduz grandes inovações no regime de finanças locais, nomeadamente:

- a. Introduz a participação das autarquias numa parcela do IRS, com “poderes tributários da autarquia” de definir a percentagem de IRS pretendida até ao limite de 5%, revertendo o diferencial para aquele limite a favor do contribuinte.
- b. A reformulação dos mecanismos de transferência das verbas do Orçamento de Estado (OE), em particular criando o Fundo Social Municipal, transferência financeira do OE consignada ao financiamento de despesas de funcionamento relativas a novas atribuições e competências dos municípios associadas a funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde ou na ação social.
- c. Novas regras e limites de endividamento, salvaguardando a sustentabilidade das finanças locais, mecanismo de saneamento financeiro e criação do Fundo de Regularização Municipal (FRM). Com este fundo visava-se fazer face a

²⁶ Dá origem à Lei 2/2007

²⁷ Dá origem à Lei 53-E/2006

²⁸ Dá origem à Lei 53-F/2006

²⁹ Apresentação das propostas, DAR 10/X/2, pág. 20

situações de desequilíbrio financeiro estrutural ou de rutura financeira dos municípios, sendo constituído pelas transferências orçamentais deduzidas aos municípios que violem os limites de endividamento.

- d. Profundas alterações aos critérios de distribuição do FEF, com valorização da população e introdução de critérios relativos ao ordenamento do território (Rede Natura 2000 ou áreas protegidas).

A ANMP manifestou a sua discordância face a esta proposta de lei, e os seus receios parece terem-se confirmado: as transferências do OE começaram a decrescer depois de 2009.

No ano seguinte, outra proposta de lei do Governo traduzir-se-ia na **Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto**, que estabelece o regime jurídico do **associativismo municipal**. A Proposta de Lei 182/X visou corrigir as incoerências do associativismo municipal de base territorial que havia resultado da Lei n.º 11/2003, de 13 de maio. Pretendia-se também criar uma entidade que permitisse elevar a escala territorial da ação dos municípios e dos investimentos dos programas operacionais com financiamentos comunitários. A coerência territorial destas entidades e a cobertura de todo o território era considerada necessária a um aprofundamento da descentralização.

A solução encontrada foi a criação de associações de municípios de fins múltiplos, denominadas Comunidades Intermunicipais (CIM), pessoas coletivas de direito público constituídas por municípios que correspondam a uma ou mais unidades territoriais definidas com base nas Nomenclaturas das Unidades Territoriais Estatísticas de nível III (NUTS III) e que adotam o nome destas.

A Lei consagrou que as CIM destinam -se à prossecução dos seguintes fins públicos:

- Promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido.
- Articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal.
- Participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN).
- Planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal;
- Assegurar a articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central, num elenco alargado de áreas e, ainda, exercer as atribuições transferidas pela administração central e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram.

As Comunidades Intermunicipais (CIM) deveriam passar a desempenhar um papel consequente no planeamento e gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do seu território e teriam mais condições para efetivar a coordenação das atuações entre os municípios, assim como entre os municípios e os serviços da Administração Central. Todavia, as reduzidas competências transferidas (do governo e dos municípios) e o modelo de gestão das CIM têm limitado o seu papel potencial. De entre as funções atuais das CIM mais relevantes incluem-se as de organismo intermédio de gestão no âmbito dos Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial enquadrados pelo Portugal2020, e as funções que lhes foram atribuídas pelo processo de transferência em curso desencadeado pela lei 50/2018.

O período 2012-2013

Com a chancela do Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, o Governo PSD+CDS (Passos Coelho) publicou em setembro de 2011 o “Documento Verde da Reforma da Administração Local”, onde se afirmava que a Reforma da Administração Local visava: i. Promover maior proximidade entre os níveis de decisão e os cidadãos, fomentando a descentralização administrativa e reforçando o papel do Poder Local como vetor estratégico de desenvolvimento; ii. Valorizar a eficiência na gestão e na afetação dos recursos públicos, potenciando economias de escala; iii. Melhorar a prestação do serviço público; iv. Considerar as especificidades locais (áreas metropolitanas, áreas maioritariamente urbanas e áreas maioritariamente rurais); v. Reforçar a coesão e a competitividade territorial.

Num contexto de forte pressão externa (memorando da Troika) para redução de estruturas e despesas, o resultado foi um pacote legislativo que, no geral teve a contestação das autarquias e da Oposição, de onde se destacam: i. a reorganização territorial autárquica, com redução do número de freguesias (Leis n.ºs 22/2012, de 30 de maio e 11-A/2013, de 28 de janeiro); ii. o regime jurídico das autarquias locais, com especial incidência nas CIM (lei 75/2013); iii. o regime financeiro das autarquias locais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro).

a. Lei 22/2012, Reorganização Administrativa Territorial Autárquica.

A proposta de Lei n.º 44/XII do Governo de Passos Coelho visou estabelecer o regime jurídico de reorganização das autarquias locais, em linha com o Memorando de Entendimento com a Troika, que previa a redução significativa do número de municípios e freguesias.

O Governo entendia que a reforma da administração local promovia a “coesão e a competitividade territoriais através do aprofundamento do municipalismo, dentro de uma lógica genuinamente descentralizadora e tendo em conta as realidades demográficas, sociais e económicas”.³⁰

A Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, estabelece uma classificação dos municípios em três níveis e para cada nível impõe percentagens de redução do número global de freguesias e impõe a dimensão mínima da freguesia, em termos de habitantes, de acordo com o nível dos municípios. Remete para a Assembleia Municipal a deliberação sobre reorganização das freguesias, por agregação, de acordo com os princípios, parâmetros e orientações da lei.

Ao mesmo tempo cria uma Unidade Técnica para acompanhar e apoiar a Assembleia da República no processo de reorganização administrativa territorial autárquica, devendo apresentar-lhe propostas concretas de reorganização administrativa do território das freguesias, em caso de ausência de pronúncia das assembleias municipais.

Deixa aos municípios a possibilidade de proporem processos de fusão de municípios.

A reorganização das freguesias era uma questão que o PS há muito vinha considerando, e estava a avançar com o processo em Lisboa, cuja proposta de lei foi discutida em simultâneo. O Governo anterior do PS estava a estudar uma reorganização territorial, tendo iniciado um processo de discussão pública em conjunto com a ANAFRE, com a Associação Nacional de Municípios Portugueses, e com várias universidades³¹, em que “o novo mapa autárquico seria o ponto de chegada e não o ponto de partida”.

O PS manifestou-se sobretudo contra o processo de imposição de agregação (extinção) com base em meros critérios numéricos sem atender à realidade dos territórios onde as freguesias são, em muitos casos, a última presença do Estado no território e os principais agentes de coesão social e desenvolvimento local.

A proposta de lei foi aprovada, com votos a favor do PSD e do CDS-PP, votos contra do PS, do PCP, do BE e de Os Verdes e a abstenção do Deputado do PS Miguel Coelho.

³⁰ Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, DAR 79/XII/1, pág.8

³¹ Deputado Mota Andrade, durante o debate

b. Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, Reorganização Administrativa das Freguesias.

Esta lei, aprovada pelo PSD-CDS e com votos contra de todos os restantes partidos, resulta de agendamento potestativo do PSD-CDS depois de ter falhado o diálogo com as autarquias no quadro da lei acima referida: a maioria dos municípios não emitiu qualquer pronúncia, alguns simplesmente não responderam e outros manifestaram-se contra.

A lei teve forte contestação da ANMP e ANAFRE, dos autarcas e grupos de cidadãos.

Foram criadas unilateralmente freguesias por agregação das existentes, reduzindo o número de freguesias em cerca de 1200.

Passados três anos concluíam-se:

“Um elevado número de autarquias não aponta vantagens na agregação de freguesias que ocorreu, à exceção de algumas que apontam, sobretudo, para ganhos de escala, de eficiência e de eficácia na prestação de serviços públicos e partilha de recursos.

Entre as desvantagens foram referidas sobretudo a perda de proximidade, de identidade histórica e/ou o reatamento de rivalidades, além da diminuição da qualidade dos serviços prestados à população”³²

c. Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, Regime jurídico das autarquias locais.

Resulta de uma proposta de lei do Governo que teria como consequência que as CIM passariam, como as Áreas Metropolitanas, a ser uma autarquia intermédia entre o Município e a Região, o que certamente condicionaria qualquer estratégia de regionalização.

O PS e toda a Oposição manifestaram-se abertamente contra, assim como a ANMP, tendo sido aprovada com os votos a favor do PSD e CDS-PP.

O Tribunal Constitucional veio a pronunciar-se pela inconstitucionalidade das normas mais contestadas.

Por outro lado, em 24/7/2013 (antes da votação do novo decreto da AR na sequência da apreciação do Tribunal Constitucional) foi assinado um Acordo entre o

³² Grupo técnico para a definição de critérios para a avaliação da reorganização do território das freguesias (Governo, ANMP, ANAFRE) Avaliação da Reorganização do Território das Freguesias, 2016, pág.67

Governo e a ANMP que contemplava esta lei e a das finanças locais, a que nos referiremos de seguida.

Desta lei fica sobretudo a alteração dos órgãos das CIM, que foi acompanhada por uma transferência ascendente de competências, da assembleia intermunicipal para o conselho intermunicipal e deste para o secretariado executivo intermunicipal, movimento em que parece perder-se capacidade de intervenção municipal na gestão das CIM.

d. Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais

No contexto das fortes restrições impostas pelo Memorando de Entendimento com a Troika, pela Resolução 8/2012, de 13 fevereiro, o Governo criou um Grupo de Trabalho composto por um secretariado técnico incumbido de elaborar propostas de alteração da Lei de Finanças das Regiões Autónomas e da Lei das Finanças Locais, e por uma Comissão de Acompanhamento para apreciação das propostas, bem como para apresentação de eventuais alternativas ou recomendações, a qual incluía representantes da ANMP, da ANAFRE, das RA e do CFP.

Apresentada a proposta de Lei n.º 122/XII à AR, a ANMP começou por manifestar “o seu total desagrado pela forma como decorreu o processo de discussão da presente Proposta de Lei, no seio da Comissão de Acompanhamento”, pelo facto de ter havido pouca discussão e o processo ter decorrido “...com um forte ambiente de secretismo por parte do Governo na transmissão de dados aos membros da Comissão” e porque “as versões sucessivamente apresentadas pelo Secretariado Técnico pareceram sempre ignorar as posições e sugestões propostas pelos membros da Comissão”³³.

A ANMP contestou fortemente a proposta de lei, pelo que implicava de diminuição de receitas das autarquias locais. A proposta incluía uma forte redução das transferências do OE com a agravante de uma parte ser desviada para o financiamento do novo Fundo de Apoio Municipal e para financiamento das entidades intermunicipais. A expectativa do Governo era a do crescimento dos montantes do IMI em resultado da atualização do valor patrimonial dos imóveis.

³³

Parecer da ANMP, disponível em
<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=37420>

em

No entanto, em 24/7/2013 foi assinado um Acordo entre o Governo e a ANMP³⁴ (e outro com ANAFRE) estabelecendo as alterações que o Governo se comprometia a introduzir na proposta de lei.

Apesar do Acordo Governo/ANMP, a Lei foi aprovada apenas com os votos a favor do PSD e do CDS-PP. Toda a Oposição votou contra, tendo o PS considerado que “no que concerne à lei que ora estamos a discutir, é, para nós, inconcebível o corte que irá existir em termos de transferências da administração central para as autarquias locais, que, certamente, irá prejudicar, e muito, nomeadamente aqueles pequenos municípios cuja componente, em termos do seu orçamento, no que diz respeito às transferências da administração central, é enorme”³⁵.

A Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, tem cinco alterações principais:

- Reduz substancialmente as transferências do OE para os municípios fazendo o FEF descer de 25.3% da média do IRS+IRC+IVA para 19,5%. As transferências para as freguesias são também diminuídas.
- Prevê que as transferências do OE possam, em situações excecionais, ser fixadas pela Lei do Orçamento de Estado em valor inferior ao que resulta da lei de finanças locais.
- Cria o Fundo de Apoio Municipal, destinado a apoiar os municípios em situação de saneamento financeiro e recuperação financeira, como pessoa coletiva de direito público dotada de autonomia administrativa e financeira, e que inclui “obrigatoriamente a participação do Estado e de todos os municípios”, embora as participações sejam remuneradas.
- Estabelece o regime financeiro das entidades intermunicipais, prevendo transferências do Orçamento do Estado equivalentes a uma percentagem do FEF dos municípios que as integram e uma contribuição de cada município.
- Cria o Conselho de Coordenação Financeira para promover a troca de informação entre os representantes da administração central e das autarquias locais.

A lei densificou também as normas relativas à consolidação, certificação legal e julgamento das contas e as relativas ao endividamento, bem como ao Fundo de Regularização Municipal.

³⁴ Disponível em <https://www.anmp.pt/file-viewer/?pstid=21467> (2020.11.16). Este acordo provocou a indignação dos autarcas socialistas, incluindo do presidente do conselho geral da ANMP (Mário Almeida), segundo as notícias da altura (p.e. notícia de O Público de 13/8/2013 (<https://www.publico.pt/2013/08/13/sociedade/noticia/conselho-geral-da-anmp-diz-que-acordo-com-governo-ficou-aquem-dos-objectivos-1603034>, 2020.11.16)

³⁵ Deputado Mota Andrade, Discussão na Especialidade, DAR I série n.º 116/XII/2 2013.07.30 (pág. 126-126)

O FAM viria a ser regulamentado pela lei 53/2014, com um capital social de € 650 000 000 (50% do Estado e 50% dos municípios)³⁶.

Em resultado da lei e relativamente a 2013, as transferências dos Fundos Municipais vão reduzir-se em 2014 e crescer menos de 2% até 2016, o que vai ser compensado com as receitas fiscais que revelaram um crescimento significativo (21% entre 2013 e 2016). Parece não se ter confirmado o receio do impacte fortemente negativo da Lei 73/2013 sobre as receitas dos municípios³⁷. Não obstante, esta mudança na estrutura da receita terá tido efeitos assimétricos entre os municípios com uma base económica robusta, e os restantes, sobretudo os localizados nos espaços rurais.

O período 2018-2020

Prosseguindo uma ação valorizadora do Poder Local, no Programa Eleitoral de 2015 o PS propõe-se encetar um conjunto de reformas profundamente descentralizadoras, assumindo a descentralização como a base da reforma do Estado. Neste documento, o PS assumia cinco compromissos.

- a. Aprofundar a democracia local: democratização do modelo de organização das CCDR; reforço da legitimidade democrática das atuais áreas metropolitanas; governação local mais democrática, escrutinada e transparente, através do reforço dos poderes de fiscalização política das assembleias municipais, às quais caberá eleger a câmara municipal, sob proposta do presidente, que será o primeiro membro da lista mais votada.
- b. Reforçar as competências das autarquias locais numa lógica de descentralização e subsidiariedade: áreas metropolitanas terão competências próprias bem definidas que lhes permitam contribuir de forma eficaz para a gestão e coordenação de redes de âmbito metropolitano; revisão das atribuições, os órgãos e modelos de governação e de prestação de contas das comunidades intermunicipais para serem um instrumento de reforço da cooperação intermunicipal; transformação dos municípios na estrutura fundamental para a gestão de serviços públicos numa dimensão de proximidade, alargando a sua participação nos domínios da educação, ao nível

³⁶ A realização do capital social do FAM, por parte de cada município e do Estado, é efetuada no prazo máximo de sete anos, em duas prestações anuais, a realizar nos meses de junho e dezembro, com início em 2015. No site do FAM (<https://www.fundodeapoio municipal.gov.pt/pt/o-fam>) consultado em 18.11.2020 é referido que o capital social é de 418 M€

³⁷ Fonte: <http://www.dgal.gov.pt/pt-PT/financas-locais/dados-financeiros/contas-de-gerencia/#searchTabs2>

do ensino básico e secundário, com respeito pela autonomia pedagógica das escolas, da saúde, ao nível dos cuidados de saúde primário e continuados, da ação social, em coordenação com a rede social, dos transportes, da cultura, da habitação, da proteção civil, da segurança pública e das áreas portuárias e marítimas; freguesias com competências diferenciadas em função da sua natureza e poderes em domínios que hoje lhes são atribuídos por delegação municipal.

- c. Reorganizar os serviços desconcentrados e alargar a rede de serviços de proximidade.
- d. Colocar o financiamento local ao serviço da coesão territorial: alteração das regras de financiamento local, de modo a que o financiamento das autarquias não só acompanhe o reforço das suas competências, mas permita convergir para a média europeia de participação na receita pública.
- e. Corrigir os erros da extinção de freguesias a régua e esquadro.

No programa do XXI Governo vai afirmar-se que “o novo modelo territorial coerente assentará em cinco regiões de planeamento e de desenvolvimento territorial, correspondentes às áreas de intervenção das CCDR, na criação de autarquias metropolitanas, na promoção da cooperação intermunicipal através das comunidades intermunicipais, na descentralização para os municípios das competências de gestão dos serviços públicos de carácter universal e na afirmação do papel das freguesias como polos da democracia de proximidade e da igualdade no acesso aos serviços públicos”³⁸.

Em julho de 2016, o Governo aprovou o «Documento Orientador da Descentralização -Aprofundar a Democracia Local», o qual elenca as áreas e domínios onde pretende efetivar a descentralização de competências. Tendo por base tal documento e as áreas nele identificadas, foram constituídos seis Grupos de Trabalho, com representantes da ANMP e do Governo, com a missão de proceder à análise e discussão de todos os aspetos relativos aos domínios identificados como transferíveis para as autarquias locais³⁹.

Procurou-se que o processo evoluísse de forma muito participada e fundamentada, tendo sido criada uma Comissão de Acompanhamento da

³⁸ Programa do XXI Governo, pág. 87 (<https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>)

³⁹ Parecer da ANMP à proposta de lei 62/XIII. A ANMP lamentava que, até à altura, os Grupos de Trabalho tivessem reunido escassas vezes, não tendo havido discussões exaustivas nem desenvolvimentos que propiciassem conclusões definitivas

Descentralização, integrando os representantes das áreas governativas envolvidas no processo de descentralização, da ANMP, da ANAFRE e dos grupos parlamentares. No âmbito da AR foi criada a Comissão Independente para a Descentralização para promover um estudo aprofundado sobre a organização e funções do Estado aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal.

Este terá sido o processo mais ambicioso de descentralização desde a instituição da Democracia em Portugal, cujo aprofundamento foi assumido pelo programa eleitoral do PS de 2019. O processo beneficiou de um amplo consenso, nomeadamente do PS, PSD e ANMP, sobre a necessidade do mesmo e da disponibilidade para trabalho conjunto para o fazer avançar, apesar de várias discordâncias sobre o modo da sua concretização. O Governo e o PSD assinaram, em abril de 2018, um acordo sobre a descentralização e os fundos europeus.

Do ponto de vista legislativo, este processo materializou-se em múltiplos diplomas, de entre os quais importa destacar: a **Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto** (Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, que entretanto se desdobrou em cerca de 3 dezenas de normativos); a **Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto** (que altera a lei das finanças locais); a **Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto** (Comissão Independente para a Descentralização). Começemos por concentrar a nossa atenção na nova lei das finanças locais.

a. Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto - alteração da lei das finanças locais

Relativamente à lei 73/2013 esta lei traz como principais alterações:

- O reforço dos recursos municipais, nomeadamente atribuindo aos municípios a participação de 7,5 % na receita do IVA cobrado nos setores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás.
- A eliminação da parcela do FEF retida para distribuição pelas CIM em função do ISDR (índice sintético de desenvolvimento regional).
- O aumento da percentagem das receitas do IRC+IRS+IVA destinada às freguesias, e a alteração dos critérios de distribuição.
- A revogação das disposições relativas ao Fundo de Apoio Municipal, sendo o processo de recuperação financeira remetido para um mecanismo de recuperação financeira municipal, nos termos a definir por diploma próprio⁴⁰

⁴⁰ Mas isso não implicou a extinção do FAM que mantém a missão para que foi criado.

- A criação do Fundo de Financiamento da Descentralização, transferência financeira do Orçamento do Estado com vista ao financiamento das novas competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais, embora sem explicitar os termos do mesmo.

A ANMP “*sublinha que a Lei das Finanças Locais, que foi revista com a forte participação da ANMP, no que respeita às transferências para os Municípios, levou a um conjunto de conquistas financeiras: em 2019, face ao montante recebido em 2018, foram transferidos mais 155 M€; em 2020, face ao montante recebido em 2019, foram transferidos mais 261M€; para 2021, face ao montante recebido em 2020, prevê-se a transferência de mais 217M€. No total, os Municípios recebem, em três anos – 2019, 2020 e 2021 -, mais 633 M€. Contudo, ainda não é cumprida a Lei das Finanças Locais, dado que há um incumprimento de 51M€ no cálculo do Fundo Social Municipal*”⁴¹.

b. Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto -Comissão Independente para a Descentralização

Esta lei cria a Comissão Independente para a Descentralização, com a missão de *proceder a uma profunda avaliação sobre a organização e funções do Estado, devendo igualmente avaliar e propor um programa de desconcentração da localização de entidades e serviços públicos, assegurando coerência na presença do Estado no território, avaliando os recursos e meios próprios a transferir*. A lei deixou claro que o objeto da Comissão era a *organização e funções do Estado, aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal*.

A CID apresentou o seu relatório em julho de 2019, onde procedeu a uma análise aprofundada e exaustiva da questão, tendo por base um vasto leque de estudos contratualizados e coordenados por reputados peritos da OCDE e nacionais, contributos solicitados a entidades públicas e universidades, audição de um leque alargado de entidades e especialistas, contribuições recolhidas em conferências e seminários que promoveu, contributos de iniciativa individual e análise de bibliografia especializada.

O relatório final aborda as incumbências da CID em seis partes:

- Parte I - procura clarificar e estabelecer uma relação entre o modelo territorial de desenvolvimento do país (Portugal Continental) e os

⁴¹ <https://www.anmp.pt/comunicacao/atualidade/>, OE 2021: Se propostas forem acolhidas, ANMP pode dar parecer favorável, publicado a 10 de novembro de 2020

processos de descentralização e desconcentração a favor dos níveis da administração de âmbito regional e sub-regional.

- Parte II - efetua um diagnóstico abrangente das várias questões suscitadas pelo aprofundamento da descentralização administrativa em Portugal continental a favor das entidades intermunicipais e das regiões administrativas.
- Parte III - trata os vários aspetos relativos ao sistema de governo a aplicar nas regiões administrativas.
- Parte IV – trata as questões referentes às finanças públicas propostas para as regiões administrativas, dando especial realce à componente de investimento público e à criação dos Fundos de Coesão Regional.
- Parte V - inclui uma análise dos processos de desconcentração e deslocalização, recomendando critérios e medidas que visam permitir uma localização dos serviços públicos que assegurem de forma coerente a presença do Estado no território.
- Parte VI – advoga uma visão sobre as administrações regionais modernas e eficientes, assentes na capacitação de recursos humanos e na qualidade das instituições.

Das conclusões e recomendações importa destacar:

- Não opor os processos de regionalização e de descentralização: a regionalização é uma das componentes do processo de descentralização.
- Estes processos não podem ser concebidos e concretizados como se o país fosse internamente homogéneo: os processos de descentralização e desconcentração devem ter como referência um modelo territorial de desenvolvimento baseado numa rigorosa identificação das situações atuais ou previsíveis e numa ambição de médio e longo prazo, visando um país globalmente mais coeso, justo e sustentável e com uma presença internacional mais forte, competitiva e reconhecida.
- As Áreas Metropolitanas devem manter a sua natureza intermunicipal, não apoiando a sua evolução para uma entidade supramunicipal («autarquia local»).
- Manter as CIM como associações de municípios, centrando a sua missão em matérias que os municípios entendam dever ser tratadas no patamar intermunicipal, por o considerarem como o mais adequado.
- Apenas a descentralização administrativa (criação e instituição de regiões administrativas) permite responder a um reforço do nível subnacional que dê uma resposta articulada e coerente a quatro objetivos: i. racionalização do processo de tomada de decisões organizativas; ii. aprofundamento da

democracia e da governação democrática; iii. formulação de políticas públicas mais ajustadas à diversidade territorial existente; iv. melhoria da prestação de serviços públicos aos cidadãos.

- Proposta de um processo gradual, programado, faseado e com metas de transferência de atribuições e competências para as regiões administrativas, sujeito a uma permanente monitorização e avaliação.
- As regiões administrativas deverão concentrar-se, numa primeira fase, que é de arranque e transição, em políticas de âmbito transversal, reforçando a capacidade de intervenção nos domínios de ação das atuais CCDR (desenvolvimento regional, ordenamento do território e cidades, ambiente e cooperação regional transfronteiriça) em termos de decisão e de coordenação, progredindo depois para a assunção de novas atribuições e competências.
- O mapa das regiões administrativas deve coincidir com as atuais regiões de planeamento, por razões de conhecimento acumulado, continuidade e custos menos elevados.
- Se o processo de criação e instituição em concreto das regiões não avançar rapidamente, a Comissão recomenda a próxima definição e realização de um programa de descentralização e deslocalização (de organismos e serviços) a aprovar previamente pela Assembleia da República e criação, na dependência direta do Primeiro-Ministro, de um Grupo de Trabalho interministerial para a Reforma da Administração Desconcentrada do Estado devendo o Governo, no início de cada legislatura, apresentar à Assembleia da República propostas sobre a matéria de desconcentração e deslocalização.
- A Comissão recomenda a criação de um Banco de Desenvolvimento Regional para apoiar o desenvolvimento tecnológico, a qualidade da gestão e a competitividade de empresas que reforcem o desenvolvimento económico regional e do país, bem como infraestruturas e equipamentos complementares.

c. Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto - Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais

Enquanto a CID elaborava o seu trabalho para os níveis supramunicipal e regional, o Governo avançou com a descentralização para os municípios. A lei

50/2018⁴² define os princípios a que deve obedecer a transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, ao mesmo tempo que estabelece um leque alargado de novas competências municipais num amplo conjunto de duas dezenas de domínios sectoriais, conforme pode ver-se em detalhe na tabela seguinte. Procede também ao alargamento das competências dos órgãos das entidades intermunicipais e atribui novas competências às freguesias.

Estabelece-se um processo gradual de transferência, com as autarquias a poderem decidir as competências que querem assumir em cada ano até 2021⁴³, ano em que todas as competências se consideram transferidas. A concretização da transferência de novas competências tem vindo a ser feita através de diplomas legais de âmbito setorial relativos às diversas áreas a descentralizar da administração direta e indireta do Estado, tendo, até à data, sido publicados mais de 2 dezenas de diplomas. Das 15 competências entretanto transferidas, em 2020 várias estavam já a ser exercidas por mais de metade dos municípios, sendo que 43 municípios haviam assumido todas⁴⁴. Estima-se que o processo envolva a transferência para as autarquias de despesa, e correspondentes recursos, superior a mil milhões de euros.

Para monitorar o processo foi criada uma comissão de acompanhamento da descentralização, integrada por representantes de todos os grupos parlamentares, do Governo, da Associação Nacional de Municípios Portugueses e da Associação Nacional de Freguesias, que avalia a adequabilidade dos recursos financeiros de cada área de competências a transferir.

Embora com forte contestação de alguns autarcas, mais notoriamente do Porto, o processo tem prosseguido em diálogo com a ANMP. No seio da Comissão de Acompanhamento da Descentralização foi criado Grupo de Trabalho de Execução da Descentralização cuja principal missão é garantir que os serviços da administração central, cujas competências são transferidas para os órgãos das autarquias locais e entidades intermunicipais, executam os procedimentos administrativos e praticam os atos e as operações materiais necessários à concretização da descentralização.

Novas competências municipais e intermunicipais transferidas pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto

⁴² Resultante de convergência entre uma proposta de lei do Governo e de um projeto de lei do PSD

⁴³ O prazo limite para a transferência das competências nas áreas de educação e saúde foi, entretanto, alargado para março de 2022

⁴⁴ <http://www.dgal.gov.pt/pt-PT/transferencia-de-competencias/relatorios-de-acompanhamento/>

Domínio	Competências Municípios	Competências CIM
1. Educação e formação profissional	<ul style="list-style-type: none"> • Planear, construir e manter todos os equipamentos escolares não universitários. • Relativamente à rede pública de ensino não universitário: a) Assegurar as refeições escolares e a gestão dos refeitórios escolares; b) Apoiar as crianças e os alunos no domínio da ação social escolar; c) Participar na gestão dos recursos educativos; d) Participar na aquisição de bens e serviços relacionados com o funcionamento dos estabelecimentos e com as atividades educativas, de ensino e desportivas de âmbito escolar; e) Recrutar, selecionar e gerir o pessoal não docente inserido nas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico. f) Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico e secundário, como alternativa ao transporte escolar; g) Assegurar as atividades de enriquecimento curricular, em articulação com os agrupamentos de escolas; h) Promover o cumprimento da escolaridade obrigatória; i) Participar na organização da segurança escolar. 	<ul style="list-style-type: none"> • O planeamento intermunicipal da rede de transporte escolar. • O planeamento da oferta educativa de nível supramunicipal de acordo com os critérios definidos pelos departamentos governamentais com competência nos domínios da educação e formação profissional. • A definição de prioridades na oferta de cursos de formação profissional a nível intermunicipal (em articulação com o Instituto do Emprego e Formação Profissional, e a Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional).
2. Ação social	<ul style="list-style-type: none"> • Assegurar o serviço de atendimento e de acompanhamento social; • Elaborar as Cartas Sociais Municipais; • Assegurar a articulação entre as Cartas Sociais Municipais e as prioridades definidas a nível nacional e regional; • Implementar atividades de animação e apoio à família para as crianças que frequentam o ensino pré-escolar; • Elaborar os relatórios de diagnóstico técnico e acompanhamento e de atribuição de prestações pecuniárias de caráter eventual em situações de carência económica e de risco social; • Celebrar e acompanhar os contratos de inserção dos beneficiários do rendimento social de inserção; • Desenvolver programas nas áreas de conforto habitacional para pessoas idosas; • Coordenar a execução do Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social, em articulação com os conselhos locais de ação social; • Emitir parecer, vinculativo quando desfavorável, sobre a criação de serviços e equipamentos sociais com apoios públicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participar na organização dos recursos e no planeamento das respostas e equipamentos sociais ao nível supraconcelhio, exercendo as competências das plataformas supraconcelhias e assegurando a representação das entidades que as integram. • Elaborar as cartas sociais supramunicipais para identificação de prioridades e respostas sociais a nível intermunicipal.
3. Saúde	<ul style="list-style-type: none"> • Planear, construir e gerir equipamentos relativos a novas unidades de prestação de cuidados de saúde primários; • Gerir os trabalhadores, inseridos na carreira de assistentes operacionais, das unidades funcionais dos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES) que integram o Serviço Nacional de Saúde; • Gerir os serviços de apoio logístico das unidades funcionais dos ACES que integram o Serviço Nacional de Saúde; • Participar nos programas de promoção de saúde pública, comunitária e vida saudável e de envelhecimento ativo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participar na definição da rede de unidades de cuidados de saúde primários e de unidades de cuidados continuados de âmbito intermunicipal. • Emitir parecer sobre acordos em matéria de cuidados de saúde primários e de cuidados continuados; • Designar um representante nos órgãos de gestão das unidades locais de saúde, na respetiva área de influência; • Presidir ao conselho consultivo das unidades de saúde do setor público administrativo ou entidades públicas empresariais.
4. Proteção civil	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovar os planos municipais de emergência de proteção civil; • Apoiar as equipas das Associações de Bombeiros Voluntários; • Participar na gestão dos sistemas de videovigilância e de vigilância móvel no âmbito da defesa da floresta contra incêndios; • Assegurar o funcionamento do centro de coordenação operacional municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Participar na definição da rede dos quartéis de bombeiros voluntários e na elaboração de programas de apoio às corporações de bombeiros voluntários.
5. Cultura	<ul style="list-style-type: none"> • Gerir, valorizar e conservar o património cultural classificado de âmbito local; 	

	<ul style="list-style-type: none"> • Gerir, valorizar e conservar os museus que não sejam museus nacionais; • Fiscalizar e autorizar a realização de espetáculos; • Recrutar, selecionar e gerir os trabalhadores afetos ao património cultural local e aos museus que não sejam museus nacionais. 	
6. Património	<ul style="list-style-type: none"> • Gerir o património imobiliário público sem utilização, afeto à administração direta e indireta do Estado, exceto infraestruturas militares e de segurança. 	
7. Habitação	<ul style="list-style-type: none"> • Gerir os programas de apoio ao arrendamento urbano e à reabilitação urbana; • São transferidos para os municípios, a titularidade e a gestão dos bens imóveis destinados a habitação social que integram o parque habitacional da administração direta e indireta do Estado (com exceções específicas). 	
8. Áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária	<ul style="list-style-type: none"> • Gerir as áreas afetas à atividade da náutica de recreio e os bens móveis e imóveis aí integrados; • Gerir as áreas dos portos de pesca secundários e os bens móveis e imóveis aí integrados; • Gerir as áreas sob jurisdição dos portos sem utilização portuária reconhecida ou exclusiva e os bens móveis e imóveis aí integrados; • Gerir as áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária e os bens móveis e imóveis aí integrados; • Concessionar, autorizar, licenciar e fiscalizar as atividades realizadas nas áreas e instalações antes mencionadas. 	
9. Praias marítimas, fluviais e lacustres	<ul style="list-style-type: none"> • Proceder à limpeza e recolha de resíduos urbanos; • Proceder à manutenção, conservação e gestão, do seguinte: Infraestruturas de saneamento básico; Abastecimento de água, de energia e comunicações de emergência; Equipamentos e apoios de praia; Equipamentos de apoio à circulação pedonal e rodoviária, incluindo estacionamento e acessos; • Assegurar a atividade de assistência a banhistas; • Realizar as obras de reparação e manutenção das retenções marginais, estacadas e muralhas, por forma a garantir a segurança dos utentes das praias. • Concessionar, licenciar e autorizar infraestruturas, equipamentos, apoios de praia ou similares nas zonas balneares, bem como as infraestruturas e equipamentos de apoio à circulação rodoviária, incluindo estacionamento e acessos; • Concessionar, licenciar e autorizar o fornecimento de bens e serviços e a prática de atividades desportivas e recreativas; • Cobrar as taxas devidas; • Instaurar e decidir os procedimentos contraordenacionais, bem como aplicar as coimas devidas. 	
10. Informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenar as operações de elaboração e recolha de informação cadastral; • Participar no ordenamento, gestão e intervenção de âmbito florestal; • Participar na gestão das áreas protegidas. 	
11. Transportes e vias de comunicação	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão de todas as estradas nos perímetros urbanos e dos equipamentos e infraestruturas neles integradas, salvo: os troços em regime de concessão, os troços que integram um itinerário principal ou um itinerário complementar, o canal técnico rodoviário. • O transporte turístico de passageiros bem como o serviço público de transporte de passageiros regular, nas vias navegáveis interiores. 	
12. Estruturas de atendimento ao cidadão	<ul style="list-style-type: none"> • Instalar e gerir espaços cidadão e novas lojas de cidadão; • Instituir e gerir os gabinetes de apoio aos emigrantes; • Instituir e gerir os centros locais de apoio à integração de migrantes. 	

13. Policiamento de proximidade	<ul style="list-style-type: none"> Participar, em articulação com as forças de segurança, na definição a nível estratégico do modelo de policiamento de proximidade a implementar. 	
14. Proteção e saúde animal	<ul style="list-style-type: none"> Exercer os poderes nas áreas de proteção e saúde animal, bem como de detenção e controlo da população de animais de companhia, sem prejuízo das competências próprias da autoridade veterinária nacional. 	
15. Segurança dos alimentos	<ul style="list-style-type: none"> O exercício de poderes de controlo na área da segurança dos alimentos, sem prejuízo das competências atribuídas aos órgãos de polícia criminal e das competências próprias da autoridade veterinária nacional. 	
16. Segurança contra incêndios	<ul style="list-style-type: none"> Apreciar projetos e medidas de autoproteção, realizar vistorias e inspeções a edifícios classificados na primeira categoria de risco no âmbito do regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios. 	
17. Estacionamento público	<ul style="list-style-type: none"> Regular, fiscalizar, instruir e decidir os procedimentos contraordenacionais rodoviários em matéria de estacionamento nas vias e espaços públicos dentro das localidades, para além dos destinados a parques ou zonas de estacionamento. 	
18. Modalidades afins de jogos de fortuna e azar	<ul style="list-style-type: none"> Autorizar a exploração das modalidades afins de jogos de fortuna ou azar e outras formas de jogo, com exceção dos jogos sociais e apostas desportivas à cota de base territorial. 	
19. Promoção turística		<ul style="list-style-type: none"> Desenvolvimento da promoção turística interna sub-regional, em articulação com as entidades regionais de turismo.
20. Justiça	<ul style="list-style-type: none"> Elaboração de propostas para a definição da rede dos julgados de paz. Participação em ações ou projetos de reinserção social de jovens e adultos, violência doméstica, rede dos julgados de paz e apoio às vítimas de crimes. 	
21. Outras competências		<ul style="list-style-type: none"> Participar na gestão dos portos de âmbito regional; Designar os vogais representantes dos municípios nos conselhos de região hidrográfica; Gerir projetos financiados com fundos europeus; Gerir programas de captação de investimento.
22. Delegação de competências nos órgãos das freguesias	<ul style="list-style-type: none"> Os municípios podem delegar competências nas Freguesias, durante o período de todo o mandato autárquico, e respeitando o princípio da universalidade e equidade, “em todos os domínios dos interesses próprios das populações das freguesias.” 	

O processo de definição das atribuições, competências e recursos das Autarquias Locais

Diploma	Processo/ Posições do Partido Socialista	Resultado
<p style="text-align: center;">Lei 79/77</p> <p style="text-align: center;">Atribuições das Autarquias Locais e Competência dos respetivos Órgãos</p>	<p>A Lei teve origem em dois Projetos de Lei (47/I do PPD e 48/I do PCP) e de uma Proposta de Lei (68/I do Governo).</p> <p>O Governo, de Mário soares, foi acusado durante o debate de inação nesta matéria e de só ter apresentado a sua Proposta de Lei depois da oposição ter avançado com os seus projetos de Lei.</p> <p>A proposta de lei do Governo foi reprovada na votação na generalidade, tendo tido apenas os votos favoráveis do PS.</p> <ul style="list-style-type: none"> Na discussão na generalidade o PS afirmou a sua posição de: Defesa de uma descentralização eficaz, traduzida na dignificação dos municípios e das freguesias, com fortalecimento da sua capacidade deliberativa e capacidade de ação técnica Necessidade de definição rigorosa da competência e funcionamento dos diferentes órgãos autárquicos para não ser posta em causa a sua eficiência Foco das assembleias no processo deliberativo sobre os grandes instrumentos de gestão e grandes regras de funcionamento e na ação de fiscalização, não lhe devendo ser concedidos atos de pura gestão Colegialidade dos executivos (Câmara e Junta de Freguesia) sem diluição de responsabilidades, relevando o papel do Presidente como dinamizador e locomotiva da ação do órgão, como "executivo do próprio executivo" Governador civil como representante do Governo no distrito não o subordinando aos órgãos distritais (assembleia distrital e conselho distrital) Recusa da criação de uma segunda entidade política de representatividade a nível distrital (presidente do conselho regional) <p>O PS considerava que os dois outros projetos não acolhiam estes princípios e votou contra ambos.</p> <p>Havia uma convergência da oposição contrária a algumas posições do PS. No entanto, na discussão na especialidade o PS viu acolhida a generalidade das suas posições.</p>	<p>A Lei 79/77 no essencial trata da estrutura, funcionamento e competências dos órgãos das autarquias. As atribuições têm apenas uma formulação genérica.</p> <p>São atribuições das autarquias locais tudo o que diz respeito aos respetivos interesses e, designadamente:</p> <ol style="list-style-type: none"> A administração de bens próprios e sob sua jurisdição; O fomento; O abastecimento público; A cultura e assistência; A salubridade pública. <p>Principais competências do município estabelecidas pela Lei 79/77, aprovada com os votos favoráveis do PS em todas as soluções que foram aprovadas por maioria:</p> <ol style="list-style-type: none"> Autonomia para elaborar e aprovar planos de atividades, orçamentos e contas de gerência. A possibilidade de elaborar o "plano diretor do município". A competência para decidir sobre a organização dos serviços municipais, quadro de pessoal e correspondente gestão de recursos humanos. Amplas competências em matéria de gestão patrimonial. Amplas competências regulamentares, de licenciamento e inspeção, nomeadamente nas áreas do urbanismo e habitação.
<p style="text-align: center;">Lei 1/79</p> <p style="text-align: center;">Finanças Locais</p>	<p>Resulta da proposta de lei 116/I (Governo de Mário Soares) e do Projeto de lei 72/I (PPD). O PCP havia apresentado um projeto que foi rejeitado.</p> <p>Pela leitura do DAR fica claro que o processo de aprovação foi demorado e atribulado. O PS e o CDS foram acusados de provocarem impasse e o PS acusava o debate de precipitado.</p> <p>No entanto, no final, todos os partidos se congratularam com a aprovação da lei e o PS votou favoravelmente todos os preceitos, tendo considerado que a lei aprovada seguia no fundamental as principais linhas contidas na proposta do Governo⁴⁵</p>	<p>Consagra a autonomia financeira das autarquias locais, estabelecendo que constituem receita dos municípios, nomeadamente:</p> <ol style="list-style-type: none"> O produto da cobrança de taxas, derramas e multas municipais, bem como da venda de bens ou serviços. Os recursos provenientes de empréstimos. A totalidade da cobrança dos seguintes impostos: Contribuição predial rústica e urbana; Imposto sobre veículos; Imposto para serviço de incêndios; Imposto de turismo; Uma participação não inferior a 18% na receita nacional global dos seguintes impostos: Imposto profissional; Imposto complementar; Contribuição industrial; Imposto sobre aplicação de capitais; Imposto sobre sucessões e doações; Sisa.

⁴⁵ Declaração de voto do Deputado Eduardo Pereira (PS), DAR 102/I/2, pág. 3779

		<p>e. Uma participação no fundo de equilíbrio financeiro inscrito no Orçamento Geral do Estado.</p> <p>Ficam proibidos os subsídios e comparticipações às autarquias, e a repartição das verbas provenientes do OGE passa a fazer-se com critérios objetivos e transparentes, com uma lógica de discriminação positiva dos municípios menos desenvolvidos.</p>
Decreto Lei 100/84	<p>Faz parte do pacote autárquico de 1984, publicado na sequência de autorização legislativa.</p> <p>Visava suprir as lacunas, imperfeições técnico-jurídicas e deficiências de sistematização da anterior lei, capitalizar sobre a acumulada, então de mais de 6 anos, e promover a eficácia, operacionalidade e transparência da ação das autarquias.</p> <p>Confere maior continuidade à gestão, alargando os mandatos de 3 para 4 anos.</p> <p>Tendo em vista assegurar uma maior eficácia e operacionalidade na administração autárquica e no funcionamento dos órgãos reduz o número de membros dos órgãos autárquicos.</p> <p>Alarga o número de vereadores em regime de permanência que a assembleia municipal pode fixar, admite-se a existência de vereadores a meio tempo. Inova nas causas de perda de mandato.</p> <p>Clarifica o âmbito dos poderes de fiscalização da assembleia sobre o executivo e da alteração, por aquela, das propostas que lhe sejam apresentadas, de molde a evitar as situações de conflito.</p> <p>Impõe a obrigatoriedade da publicação, em boletim da autarquia ou em edital, das deliberações destinadas a ter eficácia externa. Para defesa dos interesses dos particulares, altera o regime do indeferimento tácito, explicita os vícios que determinam a nulidade ou a anulabilidade das deliberações, para além de prever expressamente a responsabilidade funcional das autarquias locais e pessoal dos titulares dos respetivos órgãos pela prática de atos ilícitos.</p> <p>Omitem-se as referências ao distrito que havia na anterior Lei. O normativo correspondente à tutela administrativa é remetido para diploma autónomo.</p> <p>O DL 100/84 foi sujeito a ratificação tendo algumas das disposições sido alteradas, embora sem incidência em aspetos essenciais</p>	<p>Mantendo o carácter exemplificativo, amplia grandemente a especificação das atribuições das autarquias. Passam a ser atribuições das autarquias locais, o que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respetivas e, designadamente:</p> <ol style="list-style-type: none"> À administração de bens próprios e sob sua jurisdição; Ao desenvolvimento; Ao abastecimento público; À salubridade pública e ao saneamento básico; À saúde; À educação e ensino; À cultura, tempos livres e desporto; À defesa e proteção do meio ambiente e da qualidade de vida do respetivo agregado populacional; À proteção civil. <p>Este DL deve ser lido complementarmente ao DL 77/84, que indica as competências de investimento das AL. Sem prejuízo disso, o DL 100/84 estabelece como novas competências do município:</p> <ul style="list-style-type: none"> Fixar, nos termos da lei, a taxa municipal de transporte; Fixar tarifas pela prestação de serviços no âmbito do abastecimento de água, recolha, depósito e tratamento de lixos, ligação, conservação e tratamento de esgotos e transportes coletivos de pessoas e mercadorias; Deliberar sobre tudo o que interesse à segurança e comodidade do trânsito nas ruas e demais lugares públicos e não se insira na competência de outros órgãos ou entidades.
Decreto-Lei 77/84	<p>O Decreto-Lei 77/84 é, antes de mais, um programa de transferência de atribuições para as autarquias locais, a concretizar anualmente em sede de Orçamento do Estado que concretizará a transferência progressiva, de molde a poder permitir uma adequada adaptação das estruturas do município ao exercício de novas competências em matéria de investimentos.</p> <p>O Decreto-Lei mantém o princípio da competência geral na prossecução dos interesses próprios e específicos das populações locais, estabelecendo que outras competências podem ser exercidas em regime de colaboração mediante acordo a celebrar com o Governo. Começa, no entanto, a evoluir para a indicação taxativa das competências municipais</p>	<p>Atribui ao município competência para a elaboração e aprovação dos planos municipais de ordenamento do território, bem como a delimitação e aprovação de áreas de desenvolvimento urbano prioritário e áreas de construção prioritária, com respeito pelos planos nacionais e regionais e pelas políticas sectoriais, ficando os planos diretores municipais e os planos gerais e parciais de urbanização sujeitos a ratificação do Governo.</p> <p>Elenca um vasto leque de investimentos cuja realização atribui em exclusivo aos municípios nos domínios: a) Equipamento rural e urbano; b) Saneamento básico; c) Energia; d) Transportes e comunicações; e) Educação e ensino; f) Cultura, tempos livres e desporto; g) Saúde.</p>

Do pacote autárquico de 1984 aprovado pelo Governo do Bloco Central, importa ainda destacar:		<div><div>a. A revisão da Lei de finanças locais (Decreto-Lei 98/84), com uma filosofia de aumento da sua autonomia de receita, alargando o leque dos “impostos locais e de taxas passíveis de cobrança.</div><div>b. O Decreto-Lei 116/84, regime de organização e funcionamento dos serviços técnico-administrativos das autarquias locais: reforça a autonomia dos municípios na organização dos seus serviços e na definição dos quadros de pessoal.</div><div>c. O estabelecimento do quadro legal para a criação da ANMP que dotou o Governo e o País de um interlocutor nacional dos interesses municipais</div></div> <div>Merece também referência a Proposta de Lei 72/III, reguladora do exercício da tutela sobre as autarquias locais, que foi objeto de alguma contestação, tendo sido aprovada na generalidade, mas sem desenvolvimentos posteriores.</div>
Lei 42/98 (e Lei 94/2001)	<div>Lei das Finanças Locais</div> <div><p>Em maio de 1997, o Governo do PS apresentou a Proposta de Lei 115/VII que viria a ser rejeitada na generalidade com votos contra PSD, CDS-PP, PCP, PEV.</p><p>Na sua apresentação, o Ministro João Cravinho⁴⁶ enfatizou, em particular, os seguintes pontos:</p><ul style="list-style-type: none">• O trabalho havido com a ANMP, tendo sido criado em 1996 um grupo de trabalho com a ANMP para revisão da Lei de finanças Locais• A articulação das finanças locais com a Lei de transferência de atribuições e competências a serem acompanhadas por transferência de recursos adicionais aos da lei de finanças locais• A violação sistemática da lei de finanças locais pelo Governo anterior• O objetivo de reforço das receitas municipais com a proposta a implicar um aumento das receitas municipais num período de quatro anos• A recusa do Governo em aceitar o aumento, que classificou de irresponsável, previsto no projeto de lei do PSD, ainda que isso abrisse uma crise política• A segurança quanto à manipulação das receitas municipais que a proposta de lei traria• O reforço das receitas próprias e a inovação nos critérios de distribuição das verbas a transferir do OE<p>A Oposição insistiu, sobretudo, em que o PS falhava no cumprimento da promessa eleitoral, que a proposta reduzia as transferências face à lei em vigor – o que o Ministro contestou - e que o efeito distributivo não ia no sentido de corrigir assimetrias.</p><p>Posteriormente, em maio de 1998, o Governo apresentou nova proposta de lei (180/VII) que foi discutida em conjunto com três projetos de lei dos partidos da Oposição e que viria a ser, com algumas alterações, a base da Lei 42/98, aprovada com os votos favoráveis do PS, contra do PSD e CDS-PP e abstenção do PCP e PEV.</p><p>Dando razão às críticas que referiam o fraco grau distributivo da Lei, o PS apresentou em 2001 uma proposta de Lei que procurava assegurar um maior equilíbrio na distribuição dos fundos e um reforço da capacidade financeira dos municípios de menor dimensão. Para isso reforçou a parcela a distribuir igualmente por todos os municípios (criando o Fundo de Base Municipal) e prevendo limites mínimos e máximos de crescimento que punham em causa a lógica dos critérios da Lei 42/98. O resultado foi a Lei 94/2001, aprovada com os votos a favor do PS e abstenção dos restantes partidos.</p></div>	<div><p>A Lei 42/98 introduziu importantes inovações no regime de finanças locais, nomeadamente:</p><ul style="list-style-type: none">• Transparência na fórmula de cálculo do montante das verbas a transferir do OE• Autonomização das transferências para as freguesias, criando o Fundo de Financiamento das Freguesias (FEF)• Inovação nos critérios de distribuição dos fundos municipais• Criação de um regime de acesso ao crédito pelas freguesias•<p>A Lei 42/98 terá representado um acréscimo de cerca de 20% das receitas das autarquias.</p></div>
Lei 159/99	<div>Estabelece o quadro de</div>	<div><ul style="list-style-type: none">• Define a natureza das atribuições e competências cuja natureza pode ser: Consultiva; De planeamento; De gestão; De investimento; De fiscalização; De licenciamento.</div>

⁴⁶ DAR 88/VII/2, p. 3103 e seguintes

transferência de atribuições e competências para as autarquias locais	<p>A Lei 159/99 resulta da Proposta de Lei do Governo, de maio de 1997 (Proposta de Lei 111/VII) e do Projeto de Lei 562/VII do PSD apresentado em setembro de 1998.</p> <p>Ambas as iniciativas foram aprovadas na generalidade e baixaram à Comissão. O texto resultante da Comissão é no essencial a Proposta de Lei do Governo (retiradas as referências às Regiões, uma vez que já havia sido o Referendo, em 1998) e foi aprovado em julho de 1999 com votos favoráveis do PS, PSD e CDS e abstenções do PCP e Verdes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Acrescenta quase uma dezena de novos domínios de atribuições • Reforça o enunciado de atribuições nos domínios da: Ação social; Habitação; Defesa do consumidor; Polícia municipal; Cooperação externa. • Alarga significativamente o leque de competências dentro das áreas de atribuição anteriormente definidas, especialmente na educação, saúde, proteção civil e, sobretudo na promoção do desenvolvimento económico.
<p>Lei 169/99</p> <p>Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.</p>	<p>O PCP apresentou em 1996 um Projeto de Lei (PL 114/VII) para alterações pontuais ao DL 100/84 visando reforçar os poderes das assembleias municipais e garantir maior operacionalidade às câmaras municipais. O CDS, em 1997, apresentou o PL 387/VII centrado na atribuição de novas competências às autarquias.</p> <p>O Governo apresentou em maio a Proposta de Lei 283/VII visando alterações substantivas no quadro de competências e no regime de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias.</p> <p>As três iniciativas foram discutidas em conjunto e o texto saído da Comissão e aprovado retém com pequenas alterações o texto da proposta do Governo do PS e foi aprovado com votos favoráveis do PS, PSD, PCP e Os Verde e votos contra do CDS-PP.</p>	<p>A Lei 169/99 reuniu um vasto consenso parlamentar e nos seus principais aspetos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alargou as competências dos órgãos municipais em função das novas atribuições e competências dos municípios (Lei 159/99). • Alargou as competências das freguesias e as competências que lhe podem ser delegadas pela Câmara Municipal. • Redefiniu o processo de articulação da Assembleia Municipal com a Câmara Municipal, ao mesmo tempo que reforçou os poderes do presidente da CM.
<p>Lei 46/2005</p> <p>Limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais</p>	<p>Na sequência do enunciado no programa de Governo (XVII Governo Constitucional) o PS pretendia "modernizar o sistema político, qualificar a democracia" propondo para tal a limitação de mandatos dos cargos executivos no sistema político, bem como dos altos cargos dirigentes das entidades reguladoras.</p> <p>O assunto já havia sido objeto de iniciativas nas VII e IX legislaturas.</p> <p>O Governo apresentou uma proposta de lei que incluía nessa limitação também os cargos do Primeiro-Ministro e dos Governos Regionais. Só foi possível a maioria necessária (votos favoráveis do PS, PSD e BE) para a limitação dos mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais.</p>	<p>A Lei 46/2005 estabelece que o presidente de câmara municipal e o presidente de junta de freguesia só podem ser eleitos para três mandatos consecutivos, salvo se no momento da entrada em vigor da presente lei tiverem cumprido ou estivessem a cumprir, pelo menos, o 3º mandato consecutivo, circunstância em que poderiam ser eleitos para mais um mandato consecutivo.</p> <p>O presidente de câmara municipal e o presidente de junta de freguesia, depois de concluídos os mandatos referidos, não podem assumir aquelas funções durante o quadriénio imediatamente subsequente ao último mandato consecutivo permitido.</p>
<p>Projeto lei 431/X</p> <p>Alteração do modo de eleição dos órgãos das autarquias locais,</p>	<p>Tratou-se de um projeto de lei trabalhado conjuntamente entre o PS e o PSD, retomando posições convergentes já expressas anteriormente (projetos de 2000 e 2001), para, no dizer dos proponentes, atualizar o sistema eleitoral autárquico, representando um passo significativo para a modernização da administração territorial autárquica e para a qualificação da democracia local.</p> <p>O projeto de lei foi aprovado na generalidade e trabalhado em Comissão. Acabou por ser rejeitado, porque o PS não terá aceite posteriores propostas do PSD.</p> <p>Na votação final global só o PS votou a favor (com a abstenção de 1 deputado), tendo todos os outros partidos votado contra.</p>	<p>O projeto de lei introduzia, nomeadamente, as seguintes alterações:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Eleição direta, secreta, universal, periódica e conjunta da assembleia municipal e do presidente da câmara municipal; • O presidente da câmara municipal é o cabeça da lista mais votada para a assembleia municipal, à semelhança do regime vigente nas freguesias; • Designação dos restantes membros do órgão executivo pelo respetivo presidente de entre os membros do órgão deliberativo eleitos diretamente e em efetividade de funções; • A garantia de representação das forças políticas não vencedoras no executivo municipal; • O reforço dos poderes de fiscalização do órgão deliberativo, tendo como corolário a apreciação da constituição e remodelação do executivo, através da possibilidade de aprovação de moções de rejeição; • A deliberação de rejeição do executivo requer maioria de três quintos, gerando, em caso de segunda rejeição, a realização de eleições intercalares
<p>Lei 2/2007</p> <p>Lei das Finanças Locais; revoga a Lei 42/98</p>	<p>O Governo apresentou um conjunto de três propostas de Lei: 92/X sobre finanças locais; 90/X sobre regime de taxas municipais e 91/X sobre sector empresarial local. O BE e o PCP haviam apresentado</p>	<p>A Lei 2/2007 introduz várias inovações no regime de finanças locais:</p>

	<p>também projetos de lei sobre finanças locais que foram rejeitados. O PS tem maioria absoluta no Parlamento. O Ministro da tutela era António Costa.</p> <p>A proposta de lei de finanças locais (92/X) é apresentada num contexto em que se reclama contenção financeira do Estado. São invocados seis objetivos⁴⁷:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Adequação do regime de financiamento à segunda geração de políticas municipais, mais centrada nas pessoas e menos no investimento físico; • Reforço de autonomia de receita e dos poderes tributários dos municípios; • Reforço da solidariedade e coesão entre o Estado e as autarquias, com adesão das receitas destas ao ciclo económico; • Reforço da coerência entre os recursos municipais e as respetivas competências; • Diminuição dos critérios injustos na repartição entre autarquias das transferências provenientes do OE, assegurando o princípio de transferir mais para quem tem menor capacidade fiscal; • Clarificação do conceito de endividamento e fixação de novos limites ao mesmo. <p>A Lei viria a ser aprovada apenas com os votos do PS, tendo votos contra de toda a oposição, à exceção do CDS que se absteve. A ANMP também se havia oposto com veemência, embora tenham sido acolhidas algumas das suas propostas de melhoria. A ANMP baseava-se, nomeadamente, na limitação da autonomia municipal (tendo em conta os diversos limites fixados), no crescimento zero e possibilidade de decréscimo depois de 2009 das transferências para os municípios, nas restrições ao endividamento e nas alterações aos critérios de distribuição⁴⁸.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Introduz a participação das autarquias numa parcela do IRS, associada a "poderes tributários da autarquia". • Cria o Fundo Social Municipal e reformula os mecanismos de transferência das verbas do OE. • Estabelece novas regras e limites de endividamento, e cria o Fundo de Regularização Municipal (FRM). <p>Com esta lei, as receitas próprias das autarquias terão aumentado, no entanto, os receios da ANMP vieram a confirmar-se e as transferências do OE começaram a decrescer depois de 2009.</p>
<p>Lei 45/2008</p> <p>Estabelece o regime jurídico do associativismo municipal</p>	<p>A Lei resultou da Proposta de Lei 182/X apresentada pelo Governo de José Sócrates, e teve parecer favorável da ANMP, mas apenas foi aprovada com os votos favoráveis do PS e contra de toda a oposição.</p> <p>A oposição acusava-a de ser uma violação das disposições constitucionais da liberdade de associação dos municípios, ao impor a referência territorial das NUTS III.</p>	<p>A grande inovação da Lei 45/2008 foi a criação das CIM com delimitação equivalente à das NUT III cujos limites haviam sido ajustados em colaboração com os municípios.</p> <p>Para o sucesso do processo de ajustamento da delimitação terá sido decisiva a opção de que "apenas as associações de municípios correspondentes a uma ou mais NUTS III serão consideradas parceiras do Governo em matéria de descentralização de competências e de participação na gestão do QREN, acautelando a necessidade de coerência e continuidade territoriais".</p> <p>A Lei atribui às CIM a prossecução de vários fins públicos, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ao nível da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido; • Da articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal; • Participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional; • Planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal. • De articulação das atuações entre os municípios e os serviços da administração central. <p>Tratou-se de um objetivo louvável de criar um nível de ação supramunicipal e que pudesse acolher atribuições de desenvolvimento territorial. No entanto, limitado pelas opções de transferência de atribuições</p>

⁴⁷ Da apresentação do ministro da tutela, António Costa, DAR 10/X/2

⁴⁸ Ver parecer da ANMP em <https://www.anmp.pt/file-viewer/?pstid=2569>

		da administração central e da vontade de delegação de competências pelos municípios.
<p>Lei 22/2012</p> <p>Reorganização Administrativa Territorial Autárquica</p>	<p>A proposta de lei 44/XII do Governo de Passos Coelho visou estabelecer o regime jurídico de reorganização das autarquias locais, em linha com o Memorando de Entendimento com a Troika, que previa a redução significativa do número de municípios e freguesias.</p> <p>O PS manifestou-se sobretudo contra o processo de imposição de agregação (extinção) com base em meros critérios numéricos sem atender à realidade dos territórios onde as freguesias são, em muitos casos, a última presença do Estado no território; e os principais agentes de coesão social e desenvolvimento local.</p> <p>A proposta de lei foi aprovada, com votos a favor do PSD e do CDS-PP, votos contra do PS, do PCP, do BE e de Os Verdes e a abstenção de 1 deputado do PS</p>	<p>A Lei 22/2012 estabelece uma classificação dos municípios em três níveis e para cada nível impõe percentagens de redução do número global de freguesias e impõe a dimensão mínima da freguesia, em termos de habitantes, de acordo com o nível dos municípios.</p> <p>Deixa aos municípios a possibilidade de proporem processos de fusão de municípios.</p>
<p>Lei 11-A/2013</p> <p>Reorganização Administrativa das Freguesias</p>	<p>Aprovada (projeto de lei 320/XII do PSD e CDS), com votos a favor do PSD e do CDS-PP, votos contra do PS, do PCP, do BE e de Os Verdes.</p> <p>O processo foi acelerado por um agendamento potestativo tendo falhado o diálogo com as autarquias relativamente à lei anterior (a maioria dos municípios não emitiu qualquer pronúncia).</p>	<p>Cria novas freguesias por agregação, reduzindo o número de freguesias em cerca de 1200.</p> <p>A lei teve forte contestação da ANMP e ANAFRE, dos autarcas e grupos de cidadãos.</p> <p>Na “Avaliação da reorganização do território das freguesias” do Grupo Técnico da AR, em 2016, dá-se conta de uma avaliação negativa por parte dos autarcas relativamente à reorganização efetuada.</p>
<p>Lei 75/2013</p> <p>Regime jurídico das autarquias locais</p>	<p>A proposta de lei do Governo (104/XII) teria tido profundas consequências, a manter-se o texto proposto. Nomeadamente em dois pontos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Criação de uma entidade supramunicipal, com as CIM a surgirem como uma nova “autarquia atípica”: criadas por via legal, “associações” de carácter obrigatório, com autonomia e órgãos próprios e com competências próprias definidas na lei; • Sujeição do exercício de competências dos municípios (p.e. aprovação de taxas, cf. alínea b) do artigo 25º) a prévio parecer de órgãos das CIM. 	<p>Tendo o Tribunal Constitucional declarado a inconstitucionalidade das inovações mais contestadas, a Lei 75/2013 trouxe pouco valor acrescentado⁴⁹ e, nalguns aspetos, parece ter sido uma regressão na inteligibilidade do regime jurídico das autarquias locais.</p> <p>Para além de alguns ajustamentos com algum significado nas relações entre os diversos órgãos, de significativo ficou a alteração dos órgãos das CIM que passaram a contar com quatro órgãos (a assembleia intermunicipal, o conselho intermunicipal, o secretariado executivo intermunicipal e o conselho estratégico para o desenvolvimento intermunicipal) em substituição dos anteriores assembleia intermunicipal e o conselho executivo (podia haver, facultativamente, um órgão consultivo).</p>
<p>Lei 73/2013</p> <p>Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais</p>	<p>A proposta de lei 122/XII inicialmente apresentada pelo Governo à AR, mereceu da ANMP forte contestação, porquanto incluía uma forte redução das transferências do OE.</p> <p>No entanto, posteriormente viria a ser assinado um Acordo entre o Governo e a ANMP (e outro com ANAFRE) estabelecendo as alterações que o Governo se comprometia a introduzir na proposta de lei.</p> <p>Apesar do Acordo Governo/ANMP, a Lei foi aprovada apenas com os votos a favor do PSD e do CDS-PP. Toda a Oposição votou contra.</p>	<p>A Lei 73/2013:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reduz substancialmente as transferências do OE para os municípios e para as freguesias. • Admite que a lei do Orçamento possa fixar valores de transferências para as AL inferiores aos que resultam da lei das finanças locais. • Cria o Fundo de Apoio Municipal, destinado a apoiar os municípios em situação de saneamento financeiro. • Prevê que as CIM recebam transferências do Orçamento do Estado equivalentes a uma percentagem do FEF dos municípios que as integram e uma contribuição de cada município.
<p>Lei 51/2018</p> <p>Alteração da Lei das Finanças Locais</p>	<p>Tem origem na proposta de lei 131/XII. O PCP e o BE haviam apresentado também projetos de lei.</p> <p>Na Comissão de orçamento, Finanças e Modernização Administrativa foi criado um Grupo de Trabalho “Finanças Locais” para apreciar as três iniciativas legislativas. O Governo foi acusado de ter passado muitos</p>	<p>Formalmente trata-se de uma alteração à lei 73/2013, sendo as principais alterações:</p> <ul style="list-style-type: none"> • O reforço muito significativo dos recursos municipais, nomeadamente atribuindo aos municípios a participação de 7,5 % na receita do IVA de várias atividades (para além do turismo)

⁴⁹ Uma apreciação que os autarcas, então, faziam desta lei pode ver-se em: Miguel Matias Reis Silva, O Impacto da Reforma da Administração Local ao Nível das Competências das Assembleias e Câmaras Municipais, Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Administração Pública, ISCSP, 2014

	<p>meses a dialogar com o PSD, a ANMP e a ANAFRE e depois “relegou este processo para discussão na AR numa semana”. Do relato da discussão em Comissão fica clara a convergência entre PS e PSD na apreciação de que a legislação reforça em muito a capacidade das autarquias locais.</p> <p>A lei foi aprovada com votos a favor do PSD e do PS e votos contra dos restantes partidos e de 3 deputados do PSD e 1 do PS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A eliminação da parcela do FEF retida para distribuição pelas CIM em função do ISDR; • O aumento da percentagem das receitas do IRC+IRS+IVA destinada às freguesias e alteração dos critérios de distribuição • A revogação das disposições relativas ao Fundo de Apoio Municipal. • A criação do Fundo de Financiamento da Descentralização, com vista ao financiamento das novas competências das autarquias locais. <p>A lei inclui disposições de evolução para o seu integral cumprimento em 2021.</p>
<p>Lei 50/2018</p> <p>Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais</p>	<p>A lei resultou de uma proposta de lei do Governo (62/XIII) e de um, anterior, projeto de lei do PSD (383/XIII).</p> <p>Na altura tinham sido apresentadas outras iniciativas de vários partidos (PCP, CDS-PP, BE e PAN) visando a temática da descentralização, tendo todas baixado à Comissão (CAOTDPLH).</p> <p>Por proposta do GP do PS foi constituído um “grupo de trabalho que proceda às respetivas auscultações e redações de propostas finais com carácter definitivo e universal que respondam ao princípio da descentralização territorial”⁵⁰</p> <p>O GT, com representantes de todos os partidos, procedeu a um conjunto alargado de auscultações e produziu um texto de substituição.</p> <p>O PSD retirou o seu projeto e o Governo a sua proposta a favor do texto de substituição, que foi aprovado em Plenário, em 2018-07-18, com votos a favor do PS e PSD, abstenção do CDS-PP e votos contra dos restantes partidos.</p>	<p>A lei 50/2018 prevê, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Novas competências municipais em 18 domínios sectoriais. • Novas competências para as CIM e para as Freguesias. <p>Têm vindo a ser publicados os diplomas sectoriais de transferência de competências. Das 15 competências já transferidas, em 2020 várias estavam já a ser exercidas por mais de metade dos municípios, sendo que 43 municípios haviam assumido todas⁵¹.</p> <p>Estima-se que o processo envolva a transferência para as autarquias de despesa, e correspondentes recursos, superior a mil milhões de euros.</p>
<p>Lei 58/2018</p> <p>Comissão Independente para a Descentralização</p>	<p>Iniciativa resultante da Declaração conjunta sobre a Descentralização assinada em 18 de abril de 2018, pelo Governo e pelo PSD, o projeto de lei nº 890/XIII, foi uma iniciativa conjunta dos dois partidos, visando a criação da Comissão Independente para a Descentralização, com a missão de <i>proceder a uma profunda avaliação sobre a organização e funções do Estado, devendo igualmente avaliar e propor um programa de desconcentração da localização de entidades e serviços públicos, assegurando coerência na presença do Estado no território, avaliando os recursos e meios próprios a transferir.</i></p> <p>O projeto de lei foi aprovado com votos a favor do PSD e do PS, votos contra do BE, do PCP e de Os Verdes e a abstenção do CDS-PP.</p> <p>A lei deixou claro que o objeto da Comissão era a <i>organização e funções do Estado, aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal.</i></p> <p>A CID apresentou o seu relatório em julho de 2019, onde faz um leque alargado de recomendações relativamente às matérias de que foi incumbida.</p>	

⁵⁰ Relatório do GT sobre Descentralização

⁵¹ <http://www.dgal.gov.pt/pt-PT/transferencia-de-competencias/relatorios-de-acompanhamento/>

3. O compromisso com as políticas sociais e o envolvimento das autarquias na melhoria das condições de vida da população

Desde a sua fundação que as políticas sociais têm constituído uma prioridade central do Partido Socialista. Atestam-no tanto os programas eleitorais e de Governo, como a “Declaração de Princípios e Programa do Partido Socialista” de 1973, onde se preconizava “uma política social ao serviço do povo”. Para o PS, as políticas sociais baseiam-se num triplo entendimento. Desde logo, no entendimento de que o acesso à educação, à saúde e à segurança social constituem um direito de todos os cidadãos. Depois, no entendimento de que compete ao Estado criar as condições adequadas para a satisfação efetiva dessas necessidades, quer em termos da prestação de serviços públicos, tendencialmente gratuitos, quer da disponibilização de equipamentos. Finalmente o entendimento de que a resposta a estas necessidades básicas deve ser promovida numa lógica de descentralização e desconcentração visando-se uma maior proximidade com a população. Deste modo a postura do PS relativamente às políticas sociais tem sido a de definir e criar instrumentos de política ao nível central, promovendo o envolvimento dos serviços desconcentrados e das autarquias locais na sua implementação. Inserem-se neste grupo de políticas: a saúde, a educação, e o combate à pobreza e à exclusão social, mas também a proteção civil e segurança dos cidadãos. Retêm-se de seguida as principais orientações do PS nestes domínios, especialmente as que têm maior proximidade à atuação das autarquias locais, devendo as próximas páginas ser lidas num registo complementar ao que antes se disse relativamente às atribuições e competências das autarquias locais.

Saúde

De entre as marcas históricas do Partido Socialista constam, indiscutivelmente, a defesa que sempre fez do serviço nacional de saúde e do sistema universal de proteção social. O PS sempre entendeu que competia ao Estado, no quadro das funções que lhe são próprias, a responsabilidade na organização, coordenação e financiamento de um serviço nacional de saúde e de um sistema de segurança social, unificado e descentralizado, estruturado num aparelho administrativo orgânico e funcional a todos os níveis de atuação desses sectores, bem como a institucionalização de estruturas de participação, por forma que as entidades interessadas na ação do Estado pudessem intervir quer na identificação, quer na definição das suas necessidades, quer nas propostas de solução.

Ao tempo de Marcelo Caetano, surge na ordem jurídica portuguesa o reconhecimento do direito à saúde, tendo-se criado a orgânica institucional dos “Centros de Saúde” por concelho (Decreto-Lei n.º 413/71, de 27 de setembro). Porém, só com a democracia se assumiu o desígnio da criação do SNS-Serviço Nacional de Saúde: em 1975, o Decreto-lei n.º 488/75, de 4 de setembro que cria as administrações distritais de saúde e define a organização descentralizada dos serviços de saúde, “de forma a levar a toda a população os cuidados de saúde indispensáveis ao seu bem-estar”. Sublinhe-se que os municípios estavam representados em cada um dos Conselhos Distritais de Saúde então criados. Após este primeiro diploma do regime democrático, foram precisos mais 4 anos até que, com o reconhecido empenho e determinação de António Arnaut, fosse **criado o Serviço Nacional de Saúde, através da Lei n.º 56/79, de 15 de setembro**. É este diploma que vem instituir o direito universal à saúde, através de um SNS com autonomia administrativa e financeira, compreendendo órgãos centrais, regionais e locais. Esta Lei fundadora teve sequência no Governo de Lurdes Pintassilgo, que regulamentou alguns aspetos do sistema de saúde, mas logo deparou com a oposição do PSD. Primeiro, pela mão de Francisco Sá Carneiro, que revoga (Decreto-Lei n.º 81/80, de 12 de março) vários diplomas relativos ao SNS. Depois através de Francisco Balsemão, cujo Governo institui o Decreto-Lei n.º 254/82, de 29 de junho, que revoga dezenas de artigos da lei fundadora do SNS, a ponto de o Tribunal Constitucional o ter declarado inconstitucional (Acórdão n.º 39/84) por entender que ele destruía o SNS.

Neste contexto, compreende-se que o Partido Socialista tenha escolhido a saúde como área prioritária do seu **programa eleitoral de 1980**. Nesse programa a melhoria do funcionamento dos serviços de saúde surge como uma das preocupações centrais do PS. Em linha com as medidas de promoção dos direitos da mulher, aí se propõe o desenvolvimento de uma rede de centros de saúde pública, de planeamento familiar e de assistência materno-infantil que assegurem às mulheres a informação e os cuidados especiais a que têm direito. Por outro lado, considera-se ser imperativo constitucional que o Estado promova a racional e eficiente cobertura sanitária de todo o País, melhorando e humanizando os serviços de modo a responder de forma pronta às necessidades das populações. Adicionalmente, propõe-se: implementar o SNS, tendo em conta as realidades do País, com prioridade para as zonas mais carenciadas; elaborar os diplomas regulamentares do SNS; remodelar as Administrações Distritais de Saúde em ordem à regionalização e descentralização da gestão dos cuidados de saúde; elaboração de forma articulada com as entidades centrais, regionais e locais competentes, de um plano nacional de equipamentos de saúde (hospitais, laboratórios e centros de saúde) e apoios complementares (designadamente residências); implantação progressiva e gradual do SNS em três

distritos (1.º ano; mais 3 no 2.º ano e a partir do 3.º ano extensão progressiva aos distritos não cobertos com prioridade para os mais carenciados); abertura de centros e postos do SNS em zonas mais carenciadas das grandes cidades e do interior do País.

Pese embora estas preocupações expressas pelo PS em 1980, os avanços no edifício legal do SNS só viriam a acontecer 10 anos depois, e desta vez em sentido dissonante. Sob a liderança do Governo do PSD, e com os votos contra do PS, PRD e PCP, a AR aprovou a Lei n.º 48/90, de 24 de agosto, primeira Lei de Bases da Saúde, que mantendo o reconhecimento do direito à saúde, veio introduzir a preocupação com o “desenvolvimento do sector privado da saúde” e estabelecer que as unidades de saúde devem obedecer a “regras de gestão empresarial”, podendo ser estabelecidos contratos de gestão ou convenções com entidades de direito privado para gerir unidades do SNS. A Lei em apreço estabelecia a existência de “comissões concelhias de saúde” enquanto órgãos consultivos das administrações regionais de saúde, mas não previa a participação das autarquias locais. A estas reservava-lhes o papel de “participar na ação comum a favor da saúde coletiva e dos indivíduos”. Por esta altura, recorde-se, já o Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março, tinha atribuído aos municípios a responsabilidade pelo investimento nos Centros de Saúde.

Esta lei viria a ser revogada, mas apenas quase 20 anos depois, pela Lei n.º 95/2019, de 4 de setembro, atual Lei de Bases da Saúde. Esta lei resulta de uma iniciativa do Governo socialista, cuja proposta baixou à Comissão de Saúde onde, depois de um invulgar debate público com pareceres de dezenas de entidades (onde se destacaram António Arnaut e João Semedo, do BE)⁵², acabaria por ser substituída pela versão subscrita pelo PS, PCP, BE, PEV e PAN, que, conjuntamente, aprovaram a Lei, que mereceu a oposição do PSD e do CDS. Esta lei reafirma que é ao Estado que cabe “promover e garantir o direito à proteção da saúde através do Serviço Nacional de Saúde (SNS), dos Serviços Regionais de Saúde e de outras instituições públicas, centrais, regionais e locais”. Desta feita, a lei confere às autarquias locais um protagonismo acrescido, designadamente, “no acompanhamento aos sistemas locais de saúde, em especial nos cuidados de proximidade e nos cuidados na comunidade, no planeamento da rede de estabelecimentos prestadores e na participação nos órgãos consultivos e de avaliação do sistema de saúde”. Este acrescido protagonismo das autarquias locais estabelecido na lei de bases da saúde, seria, entretanto, reforçado pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e correspondente diploma

⁵² Vide livro *Salvar o SNS – uma nova Lei de Bases da Saúde para defender a Democracia*, <https://www.portoeditora.pt/noticias/antonio-arnaut-e-joao-semedo-lancam-livro-com-proposta-de-nova-lei-de-bases-da-saude/130002>

regulamentar (Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 janeiro), que transfere para as autarquias novas competências, nomeadamente, competências de planeamento, gestão e manutenção dos equipamentos de prestação de cuidados de saúde primários, e a gestão do pessoal não clínico dos Centros de Saúde. Destaque-se ainda a instituição dos conselhos municipais de saúde, presidido pelo presidente da câmara, órgão com amplas competências em matéria de definição da política local de saúde.

Educação

O compromisso do PS com a educação foi estabelecido na primeira hora. Pode ler-se na Declaração de Princípios e Programa do Partido Socialista (1973) que, inspirado no n.º 1 do art.º 26.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, o PS estabelece a educação como “a prioridade das prioridades”, considerando que a escola deve constituir-se como garantia de igualdade de oportunidades, ser gratuita, pelo menos no que diz respeito ao “ensino elementar e fundamental”, e de acesso livre, inclusive ao nível do ensino superior, que deve “ser aberto a todos, em plena igualdade e em função do seu mérito”. “A escola deve estar ao serviço do Povo e será laica, gratuita e autogerida”.

Decorre também do Programa de 1974 o princípio da democratização da educação e da cultura e de que o ensino deve ser laico, “não sendo de admitir quaisquer discriminações baseadas em atitudes religiosas” (pág.32). “A educação deve procurar continuamente a criação de homens livres e criticamente participantes”. “O ensino não será mera transmissão de cultura feita, não ministrará um corpo fechado e estático de conhecimentos considerados definitivos; partirá sim de problemas numa atitude de constante indagação; seguirá, na medida do exequível, a atividade de descobrir e detetar hipóteses, verificá-las, discuti-las, inculcando o sentido de que os conhecimentos e toda a cultura se conquistam de maneira inconformista e inovadora. O ensino tem de ser ação dirigida especificamente à transformação do homem e à conquista por este dos meios que lhe permitem compreender a sociedade que o rodeia e atuar sobre ela” (...) “Nenhum elemento da sociedade pode ser privado do direito aos diferentes graus de ensino, pois tal privação constitui uma grave mutilação impeditiva da sua participação na construção da sociedade socialista. Tem de ser garantido o acesso de todos os portugueses a iguais oportunidades de formação mental e física e um igual respeito pelas aptidões demonstradas (págs. 30-31). O fim último da educação é global e permanente - incorpora-se criticamente num projeto mais vasto de renovação da sociedade. Reitera-se que, em matéria de educação, o PS se inspira na Declaração Universal dos Direitos do Homem (art.º 26.º) - já citado no programa de 1973, mas estabelecendo agora, neste programa, as seguintes

prioridade, que considera fundamentais para uma mudança qualitativa da vida e que proporcionará ao homem os meios para a sua formação moral, cultural, técnico-profissional e a capacidade de intervir de maneira consciente e direta na gestão da vida pública: i. como prioridade máxima, propõe-se “liquidar radicalmente o analfabetismo, mancha vergonhosa a que o fascismo não quis dar solução durante quase meio século”; ii. rever os conteúdos educacionais a todos os níveis. Considera que a resposta educativa deve iniciar-se aos 3 anos de idade, propondo-se a criação de uma rede de infantários de acordo com as necessidades locais e rejeita a diferenciação entre ramos do ensino secundário “desaparecendo a atual diferenciação entre curso liceal e cursos técnicos que são o reflexo de uma política educacional discriminatória” (pág.35); iii. salienta a importância da integração no sistema geral de ensino das pessoas com deficiência; iv. preconiza a criação de estabelecimentos de ensino superior.

Desde os I e II Governos Constitucionais, liderados por Mário Soares, que se definiu como objetivo político a reforma do sistema educativo, dotando-o de coerência sequencial e lançando o sistema público de educação pré-escolar adotando medidas que permitissem garantir o cumprimento efetivo da escolaridade obrigatória de 6 anos, lançando as bases para a extensão da escolaridade obrigatória, de modo a nela incluir o curso geral do ensino secundário (efetivação da “educação básica” dos 3 aos 15 anos), combatendo o analfabetismo e, em articulação com o ensino superior, implementar uma rede nacional de escolas que garantisse a necessária e adequada cobertura de todo o país. No Programa do II Governo Constitucional é estabelecida a meta da criação imediata das estruturas necessárias ao apoio escolar, para o que se previa a construção de, “no mínimo, 4.000 salas de aulas nos próximos dois anos”. Porém, a curta duração do Governo não permitiu a concretização da meta definida.

A ligação das políticas sociais ao Poder Local aparece evidenciada desde o primeiro momento. No caso das políticas de educação, pode ler-se na Declaração de Princípios e Programa do Partido Socialista (1973), a proposta de combate ao analfabetismo, propondo-se uma campanha nacional de alfabetização a três anos, que mobilizasse os setores público e privado e as autarquias locais, bem como as associações e coletividades.

A implementação de um novo sistema de ensino público acompanhou a consolidação do regime democrático, mas o envolvimento das autarquias só aconteceria em 1984, quando o Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março, veio atribuir aos municípios a responsabilidade pela realização do investimento nos seguintes domínios: centros de educação pré-escolar; escolas dos níveis de ensino que

constituem o ensino básico; residências e centros de alojamento para estudantes destes níveis de ensino. Por força da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro (vd. supra génese processual) estas responsabilidades foram acrescidas, passando a caber legalmente às autarquias locais gerir o pessoal não docente do ensino básico e pré-escolar, elaborar a Carta Escolar e criar conselhos locais de educação.

Com exceção dos aspetos definidos pelo Decreto-Lei n.º 7/2003, de 15 de janeiro (Durão Barroso), que regulamenta a elaboração da carta educativa e do conselho municipal de educação, a lei n.º 159/99 não teve, neste domínio, grandes desenvolvimentos. É, de novo, a ascensão do PS ao Governo que redinamiza a política educativa. O Programa do XVII Governo (2005-2009) prevê o lançamento de “uma nova geração de políticas locais e de políticas sociais de proximidade, assentes em passos decisivos e estruturados no caminho de uma efetiva descentralização de competências para os municípios”. Em linha com este entendimento, o Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de julho, transfere para os municípios as atribuições e competências em matéria de educação nas seguintes áreas: pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré-escolar; componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar; atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico (ensino do inglês; ensino de outras línguas estrangeiras; atividade física e desportiva; ensino da música; outras expressões artísticas e atividades que incidam nos domínios identificado); gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico; ação social escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico; transportes escolares relativos ao 3.º ciclo do ensino básico.

Este esforço de envolvimento das AL na gestão da educação prosseguiu cerca de 10 anos depois, quando, sob a égide do XXI Governo Constitucional (António Costa), o Decreto Lei n.º 21/2019, de 1 de fevereiro, vem regulamentar a transferência de novas competências na área da educação previstas na Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. Neste âmbito, destaca-se:

- a. O papel atribuído à “carta educativa”, vista como o instrumento de planeamento e ordenamento prospetivo de equipamentos educativos a localizar no município. Tem por objeto a identificação, a nível municipal, dos edifícios e equipamentos educativos, e respetiva localização geográfica, bem como das ofertas educativas da educação pré-escolar, dos ensinos básico e secundário da educação escolar, incluindo as suas modalidades especiais de educação, e da educação extraescolar.
- b. O alargamento das competências das autarquias locais no domínio do investimento a todos os equipamentos de ensino não universitário.

- c. A atribuição às CM da competência para o recrutamento, seleção e gestão do pessoal não docente, de todos os níveis e ciclos de ensino não universitário.
- d. A consagração da participação das entidades intermunicipais no planeamento plurianual da rede de oferta de educação e formação.
- e. O papel que continua a atribuir-se ao conselho municipal de educação (criado pela Lei n.º 159/99. de 14 de setembro e presidido pelo presidente da câmara municipal), enquanto plataforma organizacional de coordenação dos atores da política local de educação.

A partilha de responsabilidades entre a Administração central e a Administração local no âmbito da educação tem-se desenvolvido numa sucessão de quadros legislativos que vêm ampliando a área de intervenção das autarquias nesse domínio, muitas delas no contexto de Governos socialistas, cujo trabalho se revelou determinante em aspetos como: a expansão da rede nacional da educação pré-escolar; a construção de centros escolares modernos e devidamente equipados; a organização dos transportes escolares; , a implementação da escola a tempo inteiro com a promoção de atividades musicais e desportivas, bem como a integração da aprendizagem do inglês no primeiro ciclo. O sucesso deste processo de descentralização de competências e o seu exercício pelas autarquias locais, têm-se constituído, de há mais de três décadas a esta parte, como fator decisivo na melhoria da escola pública, com efeitos visíveis na promoção do sucesso escolar e no aumento da taxa de escolarização, fatores que concorrem decisivamente para dar corpo ao princípio constitucional do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar.

Combate à pobreza e à exclusão social

No seu programa eleitoral de 1976, o PS propunha-se lançar as bases jurídicas, administrativas e financeiras para a criação do Serviço Nacional de Segurança Social. Uma das suas funções viria a ser a gestão das políticas de combate à pobreza e à exclusão social. Desde os anos 80 do século XX, que o Estado português tem vindo a desenvolver programas de combate à pobreza e à exclusão social com resultados assinaláveis. Trata-se de medidas dirigidas quer aos idosos, quer às crianças, articuladas territorialmente, nomeadamente ao nível da educação e qualificação profissional. No âmbito das medidas de política de combate à pobreza e à exclusão social, são vastos os exemplos de como o Poder Local assume um importante protagonismo.

O primeiro passo deu-se com a Lei n.º 19-A/96, de 29 de junho, que cria o rendimento mínimo garantido, uma prestação do regime não contributivo da

segurança social e um programa de inserção social. Esta lei resulta de uma proposta do Governo de António Guterres, que depois de trabalhada em sede de comissões especializadas viria a ter os votos favoráveis do PS e do PCP e o voto contra do PSD. No ano seguinte, o mesmo Governo cria a “Rede Social” (RCM n.º 197/97, de 18 de novembro) destinada a impulsionar o trabalho de parceria, incidindo na planificação estratégica da intervenção social local, e abarcando atores sociais de diferente natureza e áreas de intervenção, visando contribuir para a erradicação da pobreza e da exclusão social, bem como para a promoção do desenvolvimento social ao nível local. Em consonância, o Decreto-Lei n.º 164-A/97, de 27 de junho, regulamenta o processo da constituição e a forma de organização e de funcionamento das comissões locais de acompanhamento do rendimento mínimo garantido.

Depois de algumas alterações semânticas promovidas por Governos dos PSD, no sentido de restringir o alcance do RMG, a política social retoma o seu lugar central com o Governo de José Sócrates. Através do Dec. Lei n.º 115/2006, de 14 de junho, redefinem-se os objetivos da rede social e regulamenta-se a sua organização e funcionamento. Constituem-se como órgãos da sede social, as comissões locais de acompanhamento (CLAS) cujo âmbito territorial corresponde ao dos municípios, e as comissões sociais de freguesia (CSF), cujo âmbito territorial corresponde ao das freguesias. Estas comissões são presididas, respetivamente, pelo presidente da autarquia e pelo presidente da junta de freguesia. As redes sociais articulam-se ao nível supraconcelhio através de plataformas de âmbito territorial equivalente às NUT III, coordenadas pelos Centros Distritais da Segurança Social.

Esta abordagem registou um salto qualitativo com o PNAI - Plano Nacional de Ação para a Inclusão (2006-2008), que veio introduzir um novo paradigma de intervenção, através da criação dos contratos locais de desenvolvimento social (CLDS), instituídos pela Portaria n.º 396/2007, de 2 de abril, aprovada pelo Governo de José Sócrates.

Os CLDS visam a inclusão social dos cidadãos através de ações multissetoriais articuladas, a executar em parceria, por forma a combater a pobreza persistente e a exclusão social em territórios deprimidos, designadamente: i. territórios críticos das áreas metropolitanas; ii. territórios industrializados com forte desqualificação; iii. territórios envelhecidos; e iv. territórios fortemente atingidos por calamidades.

As ações de cada eixo de intervenção dos CLDS são organizadas em função do diagnóstico do plano de desenvolvimento social concelhio. Na implementação desta política, as câmaras municipais assumem um papel central, cabendo-lhes, para além da seleção da entidade coordenadora local da parceria, uma IPSS com quem celebram um protocolo de cooperação, a ratificação do plano de ação que é sujeito a

candidatura para efeitos de financiamento e, após aprovação, a formalização do CLDS, mediante a celebração de um contrato. Deste contrato faz parte integrante o plano de ação entre o Instituto da Segurança Social, a câmara I ou câmaras municipais, a entidade coordenadora local da parceria e as entidades locais executoras das ações constantes do plano de ação, financiadas pelo Programa CLDS, onde são definidas as responsabilidades, direitos e obrigações de cada entidade no desenvolvimento do CLDS, bem ainda como os termos e condições do seu financiamento.

A Portaria n.º 179-B/2015, do Governo de Passos Coelho, cria a 3.ª geração do Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social. Com ela cai a intervenção direta das autarquias. A sua intervenção passa agora a fazer-se por via do CLAS, a quem compete, sob proposta do presidente do CLAS, escolher uma Entidade Coordenadora Local da Parceria. A coordenação do programa passa para o Instituto da Segurança Social (ISS). Com o regresso ao Governo do Partido Socialista, surge a 4.ª geração de CLDS, através da Portaria n.º 229/2018, de 14 de agosto. Com esta volta a valorizar-se o papel das câmaras municipais, nomeadamente em matérias de planeamento, bem como quanto à sua particular capacidade para congregar os agentes e os recursos locais. De resto, um dos objetivos do programa passa a ser o fortalecimento da ligação entre as intervenções a desenvolver e os diferentes instrumentos de planeamento de âmbito municipal existentes. Cabe à câmara municipal selecionar a entidade coordenadora local da parceria (ECLP), de entre entidades de direito privado sem fins lucrativos que atuem na área do desenvolvimento social e no território de intervenção do CLDS, sem prejuízo da competência dos serviços distritais do ISS a quem cabe o acompanhamento do Programa.

A par das políticas de combate à pobreza, têm vindo a ser adotadas políticas de combate à exclusão social, nomeadamente as dirigidas aos jovens inseridos no sistema de ensino. Um primeiro passo neste domínio foi dado em 1984, no âmbito de um governo de coligação entre o PS e o PSD, que teve Mário Soares como primeiro-ministro (IX Governo Constitucional). Através do Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de março, atribuiu-se às autarquias locais a responsabilidade pelo investimento na área dos transportes escolares e das atividades complementares da ação educativa na educação pré-escolar e no ensino básico, designadamente nos domínios da ação social escolar e da ocupação de tempos livres (número 3 do art.º 8.º). Posteriormente e ainda em 1984, são publicados mais dois diplomas que visam regulamentar a transferência para os municípios destas novas competências em matéria de organização, financiamento e controle de funcionamento dos transportes escolares (Decreto-Lei n.º 299/84, de 5 de setembro) e em matéria de ação social escolar em

diversos domínios: refeitórios, alojamento em agregado familiar e auxílios económicos destinados às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino primário e do ciclo preparatório TV, oficial, particular ou cooperativo, com contrato de associação e paralelismo pedagógico (Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de dezembro).

Ainda neste âmbito são criados os conselhos consultivos de ação social escolar, a funcionar em cada autarquia sob a coordenação do presidente da câmara municipal, cujas competências, entre outras, são as de colaborar com a autarquia na elaboração de planos de ação e pronúncia sobre matérias específicas de ação social. À câmara compete deliberar sobre: a criação, manutenção e administração dos refeitórios escolares; o; a atribuição da responsabilidade direta da gestão dos refeitórios aos órgãos diretivos dos respetivos estabelecimentos de ensino ou sobre a nomeação do responsável pelo refeitório, quando assumam diretamente a respetiva gestão; a atribuição de alojamento em agregado familiar; bem como aprovar a atribuição de auxílios económicos. (art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 399-A/84, de 28 de dezembro).

A valorização do papel das autarquias locais na implementação das políticas sociais culmina com a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, através da qual, como já foi dito, o Governo de António Costa transfere uma ampla gama de funções para os municípios. Em particular, refira-se, neste contexto, o alargamento da responsabilidade das autarquias à ação social de todos os níveis de ensino não universitário, e o alargamento da intervenção social municipal à generalidade da população. Incumbe-lhes agora, nomeadamente, a responsabilidade pelo serviço de atendimento e acompanhamento social; pela elaboração da carta social municipal, incluindo o mapeamento de respostas existentes ao nível dos equipamentos sociais; pela coordenação e execução dos contratos locais de desenvolvimento social, em articulação com os CLAS; pelo alojamento coletivo de idosos e pelo acompanhamento dos beneficiários do rendimento social de inserção. O Dec. Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, concretiza a transferência destas competências.

Para melhor se apreender o alcance destas novas competências na política social, retenha-se o entendimento normativo da carta social municipal que se assume como “instrumento estratégico de planeamento da rede de serviços e equipamentos sociais, incluindo o mapeamento das respostas existentes ao nível dos equipamentos sociais, que prevê a rede de respostas sociais adequada às necessidades e apoia a decisão, devendo estar articulada com as prioridades definidas a nível nacional e regional” (Dec. Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto).

O Programa PARES (Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais) constitui um outro exemplo de uma medida de política social de âmbito nacional criada pelo Partido Socialista, com profundas implicações na coesão social local. Criado em 2006 (Port. n.º 426/2006, de 2 de maio), sob a égide do então Ministro do Trabalho e da Solidariedade Social, o programa PARES encontra-se atualmente na sua terceira edição.

O Programa visa reforçar a oferta de equipamentos dirigidos à infância e juventude, pessoas com deficiência e população idosa. Assenta em dois pilares: no planeamento territorial, através da priorização dos equipamentos sociais existentes em territórios com menor taxa de cobertura, e no estímulo ao investimento privado, privilegiando os projetos que recorram a um maior financiamento próprio, concretizados, nomeadamente, através de parcerias entre as instituições e os seus parceiros locais.

Os princípios e a filosofia subjacente à criação do Programa Pares mantêm-se na atualidade, sendo que a Portaria n.º 201-A/2020, de 19 de agosto que aprova o Regulamento do Programa PARES 3.0. A terceira edição do programa visa também responder às dificuldades com que as IPSS se vêm confrontando no contexto da pandemia SARS-COV2, e inscreve-se no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social (PEES), aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho.

Em síntese, o Programa PARES é dirigido a Instituições Particulares de Solidariedade Social, ou Instituições legalmente equiparadas, que pretendam desenvolver projetos que criem novos lugares ao nível das creches, dos lares de idosos, dos centros de dia, da prestação serviços de apoio ao domicílio, dos centros de atividades ocupacionais e de residências para pessoas com deficiência. É financiado através de verbas provenientes dos resultados líquidos da exploração dos jogos sociais, atribuídas ao Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, nos termos do disposto na alínea a) do n.º 5 do artigo 3.º do Dec. Lei n.º 56/2006, de 15 de março, na sua atual redação, que estabelece que 31,84 %, das verbas globais dos jogos sociais se destinam, entre outros fins, a melhorar as condições de vida e o acompanhamento das pessoas idosas e com deficiência, e a promover o apoio a crianças e jovens, à família e à comunidade em geral. Este financiamento é destinado à realização de obras de raiz, de ampliação ou de remodelação de instalações inscritas nas tipologias acima referidas, admitindo-se a possibilidade de aquisição de imóveis. São ainda elegíveis despesas relacionadas com os projetos técnicos de arquitetura e de engenharia e respetiva fiscalização da obra, bem como a aquisição de equipamento móvel destinado ao apetrechamento destas infraestruturas.

Proteção civil e segurança dos cidadãos

A proteção civil teve, desde o 25 de abril de 1974, duas Leis de Bases: a Lei n.º 113/91, de 29 de agosto (Cavaco Silva); e a Lei n.º 27/2006, de 3 de julho (José Sócrates), que revoga a Lei n.º 113/91. Este diploma foi alterado pela Lei Orgânica n.º 1/ 2011, de 30 de novembro (Passos Coelho) e pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto que a republica (Passos Coelho).

A Lei de Bases da Proteção Civil (Lei n.º 113/91, de 29 de agosto - Cavaco Silva), para além de estabelecer as regras a que deve obedecer a política da proteção civil, os seus princípios, objetivos e âmbito de atuação, bem como as suas formas de execução, define também as competências dos órgãos que intervêm neste domínio, designadamente da Assembleia da República, do Governo, do Conselho Superior de Proteção Civil (órgão interministerial de auscultação e consulta em matéria de proteção civil - presidido pelo primeiro-ministro), da Comissão Nacional de Proteção Civil (órgão especializado de assessoria técnica e de coordenação operacional da atividade dos organismos e estruturas de proteção civil, que funciona na direta dependência do primeiro-ministro ou, por sua delegação, na dependência do Ministro da Administração Interna).

Esta lei prevê igualmente a criação de delegações do serviço nacional de proteção civil de nível distrital e municipal. Nessa conformidade, a referência aos municípios aparece ligada à criação, sob direção do presidente da câmara, dos centros municipais de operações de emergência de proteção civil (CMOEPC), cuja composição, competências e funcionamento foram definidas pelo Dec. Lei n.º 222/93, de 18 de junho, que veio regulamentar esta Lei de Bases. Estes centros visavam assegurar a direção das operações de proteção civil, a coordenação dos meios a utilizar e a adequação das medidas de carácter excecional a adotar na iminência ou na ocorrência de acidente grave, catástrofe ou calamidade.

Os municípios não têm assento na Comissão Nacional de proteção civil, podendo, contudo, o presidente desta, quando o considerar conveniente, convidar a participar nas reuniões da Comissão outras entidades com especiais responsabilidades no âmbito da proteção civil, nomeadamente representações da Associação Nacional de Municípios (...), quando se trate de matérias diretamente relacionadas com os seus objetivos institucionais (n.º 4 do art.º 15.º).

É no período de 2006 a 2008, no quadro de um Governo socialista, liderado por José Sócrates, que se dá um salto qualitativo no reforço das competências das

autarquias em matéria de proteção civil e se verifica um maior impulso legislativo. Com efeito:

- Através da Lei n.º 27/2006, de 3 de julho é aprovada uma nova Lei de Bases da Proteção Civil e revogada a acima citada (Lei n.º 113/91, de 29 de agosto). Este diploma define a proteção civil como a atividade desenvolvida pelo Estado, Regiões Autónomas e autarquias locais, pelos cidadãos e por todas as entidades públicas e privadas, com a finalidade de prevenir riscos coletivos inerentes a situações de acidente grave ou catástrofe, de atenuar os seus efeitos e proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo quando aquelas situações ocorram. Estabelece que em cada município deve existir uma comissão de proteção civil cujas competências são as previstas para as comissões distritais adequadas à realidade e dimensão do município e que competem ao presidente da câmara municipal, no exercício de funções de responsável municipal da política de proteção civil, desencadear, na iminência ou ocorrência de acidente grave ou catástrofe, as ações de proteção civil de prevenção, socorro, assistência e reabilitação adequadas a cada caso, sendo apoiado pelo serviço municipal de proteção civil e pelos restantes agentes de proteção civil de âmbito municipal.
- Pelo Dec. Lei n.º 134/2006, de 25 de julho, é criado o Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS).
- A Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, define o **enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal**, bem como estabelece a organização dos serviços e determina as competências do comandante operacional municipal. O presidente da câmara é a autoridade municipal de proteção civil sendo competente para declarar a situação de alerta de âmbito municipal e é ouvido pelo governador civil para esse efeito. As juntas de freguesia têm o dever de colaborar com os serviços municipais de proteção civil, prestando toda a ajuda que lhes for solicitada, no âmbito das suas atribuições e competências, próprias ou delegadas. Os municípios são dotados de um serviço municipal de proteção civil, responsável pela prossecução das atividades de proteção civil no âmbito municipal e que tem como competências, entre outras, acionar a elaboração do plano municipal de emergência, remetê-lo para aprovação pela Comissão Nacional de Proteção Civil e acompanhar a sua execução. Em cada município há também um comandante operacional municipal (COM), que depende hierárquica e funcionalmente do presidente da autarquia, a quem compete a sua nomeação, sendo que nos municípios com corpos de bombeiros profissionais

ou mistos, criados pelas respetivas câmaras municipais, o comandante desse corpo é, por inerência, o COM.

- Portaria n.º 1358/2007, de 15 de outubro, define a composição e funcionamento das equipas de intervenção permanente.
- Lei n.º 32/2007, de 13 de agosto, define o regime jurídico das associações humanitárias de bombeiros com intervenção de base concelhia (em conformidade com o programa do Governo, que prevê a criação de equipas de intervenção permanente nos concelhos de maior risco) e estabelece que a intervenção fora do município carece de comunicação e autorização do presidente da câmara municipal respetiva ou do seu substituto legal.
- A Resolução n.º 25/2008, estabelece os critérios e normas técnicas para a elaboração e operacionalização de planos de emergência de proteção civil.

Das duas alterações introduzidas na Lei de Bases a Proteção Civil (que ocorreram na vigência de Passos Coelho enquanto primeiro-ministro), em matérias que se prendem com o papel dos municípios, destaca-se:

- A Lei Orgânica n.º 1/2011 de 30 de novembro, que procede à primeira alteração à Lei de Bases da Proteção Civil, prevendo a possibilidade de os presidentes das câmaras municipais serem ouvidos em situação de alerta declarada pelo comandante operacional distrital ou, em situação de contingência, declarada pelo presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil. Determina também que os planos de emergência de âmbito nacional e distrital sejam elaborados pela Autoridade Nacional de Proteção Civil e os de âmbito municipal, elaborados pela respetiva câmara municipal.
- A Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto, que procede à segunda alteração à Lei de Bases da Proteção Civil, vem introduzir um aspeto novo que se prende com a composição das comissões distritais, que passam a integrar três presidentes de câmaras municipais, designados pela Associação Nacional de Municípios Portugueses, sendo designado, entre eles, um que deverá presidir. O presidente, quando o considerar conveniente, pode convidar a participar nas reuniões da Comissão outras entidades e serviços territorialmente competentes, cujas atividades e áreas funcionais possam, de acordo com os riscos existentes e as características do distrito, contribuir para as ações de proteção civil. Para além das competências já previstas para o presidente da câmara, este diploma vem definir que lhes compete solicitar ao presidente da Autoridade Nacional de Proteção Civil a participação das Forças Armadas em missões de proteção civil nas respetivas áreas operacionais.

Apesar da atividade legislativa supra enunciada, é sobretudo na vigência do Governo socialista de António Costa que, através do Dec. Lei n.º Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril, se concretiza o mais significativo **quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da proteção civil**. Este processo tem como norma habilitante a Lei-Quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto) e procede à segunda alteração à Lei n.º 65/2007, de 12 de novembro, que define o enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal. Na base deste processo está a implementação da Estratégia Nacional para uma Proteção Civil preventiva, conforme preconizado no Programa do XXI Governo Constitucional. Esta transferência de competências, que permite o reforço do sistema de proteção civil de âmbito concelhio, obedece aos princípios da descentralização e da subsidiariedade, valorizando a gestão de proximidade aos cidadãos, garantida pelas autarquias e, em particular pelas freguesias, dado o seu maior conhecimento das vulnerabilidades dos territórios onde intervém. Assim, prevê-se:

- A existência em cada município de uma **comissão municipal de proteção civil** (CMPC) que assegura a coordenação da proteção civil ao nível do município e que tem como competências, entre outras, diligenciar pela elaboração de planos municipais de emergência de proteção civil; dar parecer sobre o acionamento desses planos; promover e apoiar a realização de exercícios, simulacros ou treinos operacionais, que contribuam para a eficácia de todos os serviços intervenientes em ações de proteção civil; promover e difundir a emissão de comunicados e avisos às populações e às entidades e instituições, incluindo os órgãos de comunicação social. Compete à câmara municipal, através do SMPC, elaborar o plano municipal de emergência de proteção civil, os planos municipais especiais de emergência de proteção civil e acompanhar a sua execução o qual é aprovado pela assembleia municipal após parecer da CMPC e da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC). Compete ao presidente da câmara, ativar e desativar o plano municipal de emergência de proteção civil e os planos municipais especiais de emergência de proteção civil, ouvida, sempre que possível, a CMPC.
- A existência em cada município de um **Centro de coordenação operacional municipal** (CCOM) que tem dependência hierárquica e funcional do presidente da câmara, e mantém permanente ligação de articulação

operacional com o comandante operacional do Sistema Integrado de Operações de Proteção e Socorro (SIOPS).

- A existência de um **coordenador municipal de proteção civil**, em cada município que depende hierárquica e funcionalmente do presidente da câmara municipal, a quem compete a sua designação, em regime de comissão de serviço.
- A existência em cada município de uma **comissão municipal de defesa da floresta contra incêndios**, que pode ser apoiada pelo gabinete técnico florestal, sendo o seu âmbito, natureza, missão, atribuições e composição reguladas pelo disposto no Decreto-Lei n.º 124/2006, de 28 de junho, na sua redação atual, que estrutura o Sistema Nacional de Defesa da Floresta contra Incêndios (SNDFCI).
- A possibilidade de criação ao nível municipal, pela câmara municipal, de uma **central municipal de operações de socorro (CMOS)**, no âmbito do SMPC, nos municípios com mais do que um corpo de bombeiros. este órgão deverá substituir as centrais de despacho de corpos de bombeiros existentes no município, bem como as estruturas municipais que as integrem.
- a criação de **Unidades Locais de Proteção Civil (ULPC)** nas freguesias, que atuam em articulação com os serviços municipais de proteção civil (SMPC), que depende hierarquicamente do presidente da câmara municipal, e é dirigido pelo coordenador municipal de proteção civil. Estas unidades são criadas em função dos riscos existentes na respetiva área geográfica, e resultam de um ato deliberativo da própria junta de freguesia, que fixa a respetiva constituição e tarefas, mediante parecer vinculativo das CMPC respetivas.
- As juntas de freguesia têm o dever de colaborar com o SMPC, designadamente em matéria de: i. prevenção e avaliação de riscos e vulnerabilidades; ii. sensibilização e informação pública; iii. apoio à gestão de ocorrências, conforme previsto no respetivo plano municipal de emergência de proteção civil e nos planos municipais especiais de emergência de proteção civil.

Ainda sob a governação do XXI Governo Constitucional, que tem por primeiro-ministro António Costa, é aprovada a orgânica **da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil** (Dec. Lei n.º 45/2019, de 1 de abril) que, no quadro específico da ligação com as autarquias, tem o dever de colaborar, no âmbito da proteção civil, com os

municípios e as freguesias, designadamente apoiando a criação de unidades locais de proteção civil. Estabelece que as estruturas municipais de proteção civil se articulam operacionalmente com a ANEPC, nos termos definidos no sistema integrado de operações de proteção e socorro (SIOPS) e num dos seus órgãos.

Em matéria de segurança, a Lei n.º 32/94, de 29 de agosto (Cavaco Silva), dispõe sobre a disciplina, as atribuições e competências dos **serviços municipais de polícia** e os limites da respetiva atuação, bem como prevê a criação de carreira específica para os funcionários desses serviços. Este diploma estabelece que os municípios podem criar serviços especialmente vocacionados para o desempenho de atribuições em matéria de polícia administrativa, competindo à assembleia municipal aprovar a criação do serviço municipal de polícia, mediante proposta da câmara municipal, bem como aprovar o regulamento dos serviços municipais de polícia. Os serviços municipais de polícia dependem orgânica e hierarquicamente do presidente da câmara municipal, que coordena e fiscaliza a sua atuação. No exercício de funções de polícia administrativa, cabe aos municípios fiscalizar, na área da sua jurisdição, o cumprimento das leis e dos regulamentos que disciplinam matérias relativas às atribuições das autarquias e à competência dos seus órgãos, sendo-lhes vedado o exercício das atividades previstas na legislação de segurança interna e nas leis orgânicas das forças e serviços. Nesta sequência é criada a **carreira de polícia administrativa municipal** pelo Decreto Regulamentar n.º 20/95, de 18 de julho, assim, na altura, designada a atual polícia municipal, que é integrada no ordenamento de carreiras da administração local, como carreira de regime especial. O acesso a esta nova carreira estava condicionado à frequência, com aproveitamento, de cursos de formação a ministrar pelo Centro de Estudos e Formação Autárquica, bem como a exames médico e psicológico de aptidão.

O papel das autarquias em matéria de segurança é reforçado no quadro do XIII Governo Constitucional, liderado por António Guterres, com a criação: dos **Conselhos Municipais de Segurança** (Lei n.º 33/98, de 18 de julho); do **regime e forma de criação da Polícia Municipal** (Lei n.º 140/99, de 28 de agosto), anteriormente designada por polícia administrativa municipal.

Os Conselhos Municipais de Segurança têm por missão contribuir para o aprofundamento do conhecimento da situação de segurança na área do município; formular propostas de solução para os problemas de marginalidade e segurança dos cidadãos e participar em ações de prevenção; promover a discussão sobre medidas

de combate à criminalidade e à exclusão social; aprovar pareceres e solicitações a remeter a todas as entidades diretamente relacionadas com as questões de segurança e inserção social. Estes Conselhos funcionam sob a coordenação direta do presidente da Câmara municipal e integram os presidentes da Assembleia Municipal e das Juntas de Freguesia, bem como um representante do Ministério Público da comarca, os comandantes das forças de segurança, dos serviços de proteção civil e dos bombeiros e ainda personalidades locais.

Em 2005, com, José Sócrates, através da Lei n.º 106/2005, de 25/08 que procede à primeira alteração à Lei n.º 33/98, a violência doméstica e a sinistralidade rodoviária passaram a integrar o âmbito dos objetivos e competências dos conselhos municipais de segurança, que devem proceder à avaliação dos dados relativos ao crime de violência doméstica, tendo em conta os diversos instrumentos nacionais para o seu combate, nomeadamente os Planos Nacionais de Prevenção e Combate à Violência Doméstica e de Género, bem como apresentar propostas de ações que contribuam para a prevenção e diminuição deste tipo de crime. Devem também avaliar os números da sinistralidade rodoviária, tendo em conta a estratégia nacional de segurança.

Em 2019, com António Costa, no quadro da alteração introduzida a este diploma, através do Dec. Lei n.º 32/2019 de 4 de março, é alargada a competência destes conselhos à emissão de pareceres sobre as condições materiais e os meios humanos empregados nas atividades sociais de apoio aos tempos livres, particularmente dos jovens em idade escolar; o acompanhamento e apoio das ações dirigidas, em particular, à prevenção e controlo da delinquência juvenil, à prevenção da toxicodependência e à análise da incidência social do tráfico de droga; promoção da participação ativa dos cidadãos e das instituições locais na resolução dos problemas de segurança pública; os Programas de Policiamento de Proximidade; e os Contratos Locais de Segurança. Estes pareceres são apreciados pela assembleia municipal, sob proposta da câmara municipal, com conhecimento das forças de segurança com competência no município.

No que diz respeito à **polícia municipal**, no quadro do Governo de António Guterres, mantém-se como regime de serviços municipais criados pela Assembleia Municipal (AM), sob proposta da câmara municipal, que se formaliza pela aprovação do respetivo regulamento e quadro de pessoal, sendo, contudo necessária a ratificação da deliberação da AM por Resolução de Conselho de Ministros. Estes serviços estão especialmente vocacionados para o exercício de funções de polícia administrativa na área de jurisdição municipal, cujas atribuições incidem ao nível da

fiscalização do cumprimento de regulamentos municipais ou de normas de âmbito nacional ou regional cuja competência de aplicação ou de fiscalização seja da responsabilidade do município, bem como ao nível da vigilância de espaços públicos, designadamente de áreas circundantes de escolas; da guarda de edifícios e equipamentos públicos municipais e da regulação e fiscalização do trânsito rodoviário e pedonal. Este serviço atua na dependência hierárquica direta do presidente da câmara a quem também compete a coordenação (por quem o Governo designar) entre a polícia municipal e as restantes forças de segurança.

Nesta altura, e ainda no âmbito do Governo de António Guterres, para além dos diplomas acima referidos, foram publicados vários outros que procuraram consolidar a disciplina jurídica relativa à regulamentação das condições de exercício e modo de funcionamento da polícia municipal, bem como das regras de implementação e de financiamento destes serviços, a saber:

- Dec. Lei n.º 39/2000, de 17 de março, que procede à regulamentação da Lei n.º 140/99, de 28 de agosto e fixa as regras e os procedimentos a observar na criação de serviços de polícia municipal, nomeadamente no que concerne ao conteúdo das deliberações autárquicas a submeter ao Conselho de Ministros, ao número de efetivos, às competências dos serviços e à delimitação geográfica do exercício de competências. São igualmente criadas as carreiras de técnico superior de polícia municipal e a de polícia municipal, definindo-se, ainda, as regras de recrutamento, de transição de pessoal, assim como das respetivas formações profissionais. Neste diploma clarifica-se a **forma de financiamento** destes serviços, o qual se processa mediante a transferência de verbas da administração central, para os municípios através da celebração de contratos-programa, cuja proposta é objeto de negociação entre o município e a administração central, representada pelos membros do Governo responsáveis pelas áreas da administração interna e das autarquias locais. Prevê-se a possibilidade de financiamento para a construção ou adaptação de edifícios (até ao limite de 90% das despesas), a aquisição de equipamento de comunicações, de viaturas, de equipamento de informática, mobiliário ou outro equipamento de uso específico e de apoio administrativo.
- Dec. Lei n.º 40/2000, de 17 de março, que regula as condições e o modo do exercício de funções de agente de polícia municipal, fixando os seus direitos e deveres;
- Portaria n.º 247-A/2000, de 8 de maio, que cria os cursos de formação para a carreira de técnico superior de polícia municipal e para a carreira de polícia municipal.

- Portaria n.º 47-B/2000, de 8 de maio, que estabelece normas relativas aos exames médico e psicológico de seleção a efetuar nos concursos de admissão às diversas carreiras dos serviços de polícia municipal.
- Despacho Normativo n.º 23-B/2000, que define os critérios de análise, negociação e consequente seleção das candidaturas à celebração de contratos-programa, bem como o prazo para a sua apresentação e a constituição da comissão de apreciação das candidaturas a apresentar pelas autarquias.
- Portaria n.º 533/2000 de 1 de agosto, define o regulamento de uniforme e equipamento do pessoal da carreira de polícia municipal.

Em 2004, através da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio (Durão Barroso), procede-se à revisão da Lei Quadro (Lei n.º 140/99, de 28 de agosto - António Guterres), que define o regime e forma de criação das polícias municipais. Este diploma em pouco diverge do anterior. Mantêm-se todas as competências e atribuições já previstas, alargando-as agora à vigilância nos transportes urbanos locais, em coordenação com as forças de segurança e prevê a sua intervenção em programas destinados à ação das polícias junto das escolas ou de grupos específicos de cidadãos. Mantêm como suas atribuições, a cooperação com as forças de segurança na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais, especificando a forma em que esta cooperação se deve exercer, designadamente através da partilha da informação relevante e necessária para a prossecução das respetivas atribuições e na satisfação de pedidos de colaboração que legitimamente forem solicitados. Determina também que as atribuições dos municípios são prosseguidas sem prejuízo do disposto na legislação sobre segurança interna e nas leis orgânicas das forças de segurança. Permite a atuação destes agentes fora do território do respetivo município em situações de flagrante delito ou em emergência de socorro, mediante solicitação da autoridade municipal competente.

Esta Lei foi regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 197/2008, de 7 de outubro, já sob o Governo de José Sócrates (XVII Governo Constitucional), que estabelece as regras a observar na criação de polícias municipais, **regulando as relações entre a administração central e os municípios**. Deste modo clarifica-se a relação entre os órgãos municipais e a administração central.

Mais uma vez, é no contexto do Governo de António Costa que se verifica, também nesta matéria, um significativo reforço das competências das autarquias. Com o Decreto-Lei n.º 32/2019, de 4 de março, que procede à segunda alteração à Lei n.º 33/98, de 18 de julho, é alargada a competência dos órgãos municipais no **domínio**

do policiamento de proximidade e ao nível dos conselhos municipais de segurança, que passam a funcionar em modalidade alargada e restrita.

Os Conselhos restritos, criados de novo por este diploma são compostos pelo vereador responsável pelo acompanhamento das questões de segurança, ou outro vereador indicado pelo presidente da câmara, caso seja este o responsável por esta área, os comandantes das forças de segurança com competência na área territorial do município e o comandante da polícia municipal, quando este serviço de polícia exista, e têm como competências: analisar e avaliar as situações de potencial impacto na segurança ou no sentimento de segurança das populações, nomeadamente as suscitadas no âmbito do conselho; participar na definição, a nível estratégico, do modelo de policiamento de proximidade a implementar no município; pronunciar-se sobre a rede de esquadras e postos territoriais das forças de segurança e sobre a criação de programas específicos relacionados com a segurança de pessoas e bens, designadamente na área da prevenção da delinquência juvenil.

O **Conselho de âmbito alargado**, é presidido pelo presidente da câmara, tendo a sua composição sido agora alargada a representantes das áreas cultural e desportiva, do sistema educativo e das estruturas integrantes da rede nacional de apoio às vítimas; dos estabelecimentos de ensino público e dos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo; da área do município, das organizações no âmbito da segurança rodoviária.

Constituem competências do Conselho emitir parecer sobre: a evolução dos níveis de criminalidade na área do município; o dispositivo legal de segurança e a capacidade operacional das forças de segurança no município; os índices de segurança e o ordenamento social no âmbito do município; os resultados da atividade municipal de proteção civil e de combate aos incêndios; as condições materiais e os meios humanos empregados nas atividades sociais de apoio aos tempos livres, particularmente dos jovens em idade escolar; a situação socioeconómica municipal; o acompanhamento e apoio das ações dirigidas, em particular, à prevenção e controlo da delinquência juvenil, à prevenção da toxicodependência e à análise da incidência social do tráfico de droga; o levantamento das situações sociais que, pela sua particular vulnerabilidade, se revelem de maior potencialidade criminógena e mais carecidas de apoio à inserção; os dados relativos a violência doméstica; os resultados da sinistralidade rodoviária municipal; as propostas de Plano Municipal de Segurança Rodoviária; os Programas de Policiamento de Proximidade; os Contratos Locais de Segurança.

Os pareceres emitidos por estes dois Conselhos são apreciados pela assembleia municipal sob proposta da câmara municipal, com conhecimento das forças de segurança com competência no município.

Decorre desta exposição que tanto em matéria de proteção civil como de segurança é evidente a marca deixada pelos governos socialistas na definição, organização e funcionamento destas estruturas, promovendo o reforço da sua ligação às autarquias e o desenvolvimento das suas competências em estreita sintonia e articulação com os serviços e órgãos de Poder Local.

4. O papel do PS na definição e implementação da política de habitação

Introdução

Uma habitação condigna é não apenas um direito constitucionalmente consagrado, mas também um dos primeiros determinantes da qualidade de vida e das condições de progresso individual e social, bem como uma dimensão estratégica do desenvolvimento urbano e territorial. A política de habitação, é, portanto, uma política de interface entre as políticas sociais e as políticas de desenvolvimento territorial.

Este capítulo tem por objetivo analisar o contributo do PS para as políticas de habitação no período posterior ao 25 de Abril de 1974. Para isso recorreu-se a uma análise, em paralelo, dos programas eleitorais do Partido Socialista e das medidas de política de habitação tomadas nos diversos ciclos políticos que se foram sucedendo, com o objetivo de:

- i. Pôr em evidência a evolução do pensamento do PS sobre a questão habitacional e as medidas que considerava necessárias nesse âmbito.
- ii. Analisar em que medida as mudanças dos ciclos políticos corresponderam a ruturas ou revelaram continuidade na abordagem da problemática habitacional.

Apesar de seguir uma linha cronológica, não se trata de uma história das políticas de habitação no período democrático. Para isso há bons contributos⁵³ e sempre teriam de ser consideradas dimensões e aspetos que ficaram de fora desta análise, como seja o quadro económico e social em que as diferentes medidas foram tomadas, as estratégias dos diversos atores relevantes, a avaliação dos resultados alcançados, as contradições dos modelos de governação, entre outras.

Insiste-se: não se trata de história das políticas de habitação e apenas foram retidos os aspetos relevantes para as questões atrás enunciadas.



⁵³ Ver, por exemplo, IHRU, 2018, Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018

O Partido Socialista e as Políticas de Habitação

1. Portugal chegou ao 25 de Abril com uma situação socialmente dramática em matéria de habitação. A maioria da população dos meios rurais vivia em alojamentos sem as condições mínimas de área, privacidade, higiene e conforto em lugares que não dispunham das elementares infraestruturas de acesso a água, de saneamento, de energia, e muitas vezes de acessibilidade e transportes. Em meio urbano eram as carências quantitativas de habitação e os respetivos custos que empurravam grandes massas de população operária quer para situações de habitação indigna quer para espaços de construção ilegal. Os “bairros de lata”, de materiais precários, eram presença frequente nos interstícios ou nas bordas das grandes cidades. Nas periferias da cidade surgiam construções ilegais (“clandestinas”), na maior parte de autoconstrução, frequentemente exploradas por senhorios que arrendavam a famílias mais desfavorecidas espaços exíguos e, muitas vezes, sem condições mínimas de salubridade. Os mais afortunados entre os estratos de menores rendimentos investiam as poupanças amealhadas com enormes sacrifícios em casas com melhores condições, mas em loteamentos clandestinos de fraca acessibilidade e sem as infraestruturas básicas e onde a água, a eletricidade e os esgotos só chegariam muito mais tarde.

O mercado de arrendamento ainda funcionava, minimamente, mas com rendas que as classes de rendimentos mais baixos não podiam suportar e a maior parte das famílias não tinha rendimentos que as qualificassem para obtenção de crédito à aquisição de habitação. Contando, então, Portugal com cerca de 2,5 milhões de famílias⁵⁴, “em 1974, ano da Revolução de 25 de Abril, o número de fogos em falta no País ultrapassava os 500 000, ou seja, uma em cada quatro das famílias portuguesas não tinha uma casa digna para viver”⁵⁵, com a agravante de estas carências estarem concentradas na quase totalidade nos distritos de Lisboa, Porto e Setúbal.

2. A gravidade do problema está na base do surgimento de um amplo movimento de associação de moradores focado na resolução dos problemas habitacionais, e da emergência de processos, nem sempre espontâneos ou anárquicos, de ocupação de fogos devolutos. Os primeiros Governos provisórios vão tomar medidas de controlo de rendas, de imposição do arrendamento dos fogos vagos, de fomento da construção

⁵⁴ 2,345 milhões em 1970, segundo PORDATA

⁵⁵ Patrícia Santos Pedrosa, *As cooperativas de habitação portuguesas - O jogo dos possíveis*, in IHRU, 2018, *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018* (pág. 296)

de novas habitações (contratos de desenvolvimento para a habitação), de fomento das cooperativas de habitação, de incentivo e apoio à aquisição de casa própria e de fomento da autopromoção/autoconstrução.

Para além das medidas tomadas em matéria de arrendamento (congelamento de rendas, imposição da obrigação de arrendar) que acabarão por ter o efeito perverso de contribuir para a desestruturação do mercado de arrendamento habitacional, que vai perder progressivamente importância até à fraca relevância atual, merece relevo o programa de fomento da autopromoção/autoconstrução que ficou designado por Processo SAAL.

Iniciativa associada ao então Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo, Nuno Portas, que viria posteriormente a aderir ao Partido Socialista, o processo SAAL («Serviço de Apoio Ambulatório Local», visava fomentar, através do FFH e das câmaras municipais, “as iniciativas de populações mal alojadas no sentido de colaborarem na transformação dos próprios bairros, investindo os próprios recursos latentes e, eventualmente, monetários”⁵⁶.

Para alguns o processo SAAL foi “*o acontecimento mais visível, ideologicamente, mas também enquanto construtor de imaginário no contexto revolucionário da arquitetura portuguesa do pós-25 de Abril*”⁵⁷. Foi, no entanto, um processo social complexo, gerador de tensões e conflitos que “*foram resolvidos da forma mais desfavorável para qualquer coisa que poderia ter sido inovadora*”⁵⁸ e, apesar do número de famílias que envolveu, dos técnicos que mobilizou e das operações que iniciou, foi um processo de curta duração, desativado passado cerca de 1 ano e meio, e de resultados limitados em termos de resolução das carências habitacionais.

⁵⁶ Despacho de 31/7/1974, Diário do Governo nº 182/1974

⁵⁷ Patrícia Santos Pedrosa, *As cooperativas de habitação portuguesas - O jogo dos possíveis*, in IHRU, 2018, *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018* (pág. 296)

⁵⁸ Nuno Portas, O Processo SAAL: Entre o Estado e o Poder Local, in Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 18/19/20 Fevereiro 1986 (pág. 643), (https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/18%20-%2019%20-%2020/_Nuno%20Portas%20-%20O%20Processo%20SAAL,%20Entre%20o%20Estado%20e%20o%20Poder%20Local.pdf , 2021.02.26)

Habitação: a posição do Partido Socialista em 1974

No documento **“Declaração de Princípios, Programa e Estatutos do Partido Socialista”** aprovado no congresso de dezembro de 1974, a questão da habitação é tratada sob o título “Planeamento Físico do Território-Urbanismo- Habitação e Meio Ambiente” (pág. 42). Aí parece atribuir-se um papel dominante ao Estado quando se afirma “num horizonte tão próximo quanto as circunstâncias o permitam, haverá que proceder à total nacionalização do solo urbano, à estatização da produção de habitações colectivas, devidamente ajustadas às necessidades populares e ainda a um apertado controlo do parque imobiliário existente” (pág. 42). A habitação seria considerada como um direito a que toda a população deveria ter acesso e deveria ser um meio eficiente de redistribuição de rendimentos.

Numa visão ideologicamente muito marcada, aí se começava a definir o conceito de “habitação social”, aquela que beneficiasse directa ou indirectamente de qualquer auxílio da Administração, que deveria ser colocada “fora de qualquer circuito lucrativo” e “ficando a sua revenda ou redistribuição sujeita às bolsas de habitação”. Admitia-se a produção de habitação para o mercado livre mas sujeita a esquemas condicionadores, não devendo as suas rendas “exceder as que resultem da aplicação ao valor declarado para a primeira venda, de uma taxa de juro que, no máximo, não vá além da remuneração estabelecida para os depósitos a prazo a mais de um ano”.

A promoção privada da habitação assumia um papel secundário. Deveria ser gradualmente negada às empresas de construção a possibilidade de extraírem proveito das mais-valias sobre os terrenos. Haveria que promover a associação ou reconversão das empresas de construção, de modo a que pudessem sobreviver unicamente à “custa do lucro do exercício da indústria confinado a valores razoáveis e controlados”, superando a situação de “uma multiplicidade de pequenas empresas mal dimensionadas, cuja existência se fundamenta significativamente nas mais-valias que retiram dos terrenos, possibilidade que, gradualmente lhes será negada” (pág. 44). Para isso previa-se a criação de uma empresa pública de construção de habitações sociais e o estímulo ao aparecimento de cooperativas de produção de trabalhadores.

Para obviar à vetustez do parque imobiliário, defendia-se uma ação em profundidade tendente à sua melhoria, podendo as obras ficar a cargo da administração, dos proprietários ou dos inquilinos, para o que se propunha a criação de “um regimento especial de empréstimos em condições de juro e amortização favoráveis”. Para os estratos populacionais que não pudessem suportar as rendas, mesmo mínimas, impor-se-ia a sua “integração nos esquemas previdenciais do sistema de ajuda à renda”. Para pôr as famílias ao abrigo de situações de doença ou desemprego preconizava-se “institucionalizar o seguro de renda”. Reconhecia-se o papel das “cooperativas de habitação não lucrativas, particularmente do inquilinato cooperador”, para as quais se prometia “ajuda significativa”. Para as zonas de habitação deteriorada ou de barracas prometia-se o desenvolvimento a curto prazo, com apoio direto do Estado, de programas de autoconstrução. Preconizava-se a facilitação do recurso ao crédito, para aquisição de casa própria, aos estratos menos favorecidos, para o que se procuraria “promover a criação de uma instituição pública de crédito, exclusivamente dedicada ao ramo imobiliário”.

3. A Constituição de 1976 vai reconhecer a habitação como um dos Direitos Sociais, estabelecendo no artigo 65º que “Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar” e estabelecendo as incumbências do Estado neste domínio.

Todos os Partidos incluíram nos seus Projetos de Constituição⁵⁹ um ou mais artigos dedicados ao direito à habitação.

O Projeto do PS articulava “habitação e meio ambiente” e estabelecia que “Todo o cidadão tem direito a uma habitação em condições de higiene e conforto, que preserve a intimidade pessoal e familiar, inserida numa organização habitacional e de transportes devidamente planificada”. Ao Estado e às comunidades locais (autarquias) competia: a exclusiva definição dos limites e formas de aproveitamento do solo; a nacionalização e municipalização dos solos urbanos, a criação de empresas públicas para a construção de habitações sociais e o controlo do parque imobiliário existente; a promoção e apoio à autoconstrução e às cooperativas de habitação.

Todos os Projetos de Constituição tinham, nesta matéria, um enviesamento a favor da ação do Estado e da coletividade. No Projeto do CDS a iniciativa privada era admitida, e apenas o do MDP/CDE incumbia a República de “estimular a construção privada dentro de um espírito de subordinação aos interesses gerais”⁶⁰. O PS reafirma a sua visão do papel secundário da promoção privada durante o debate⁶¹ pela voz do Deputado Andrade Neves: “os programas habitacionais terão de fundamentar-se no

Habitação na Constituição 1976

ARTIGO 65.º

(Habitação)

1. Todos têm direito, para si e para a sua família, a uma habitação de dimensão adequada, em condições de higiene e conforto e que preserve a intimidade pessoal e a privacidade familiar.
2. Para assegurar o direito à habitação, incumbe ao Estado:
 - a) Programar e executar uma política de habitação inserida em planos de reordenamento geral do território e apoiada em planos de urbanização que garantam a existência de uma rede adequada de transportes e de equipamento social;
 - b) Incentivar e apoiar as iniciativas das comunidades locais e das populações tendentes a resolver os respectivos problemas habitacionais e fomentar a autoconstrução e a criação de cooperativas de habitação;
 - c) Estimular a construção privada, com subordinação aos interesses gerais.
3. O Estado adoptará uma política tendente a estabelecer um sistema de renda compatível com o rendimento familiar e de acesso à habitação própria.
4. O Estado e as autarquias locais exercerão efectivo controlo do parque imobiliário, procederão à necessária nacionalização ou municipalização dos solos urbanos e definirão o respectivo direito de utilização.

⁵⁹ DAC, Suplemento ao nº 16, 24/7/1975

⁶⁰ DAC, Suplemento ao nº 16, pág. 663

⁶¹ O debate pode ser consultado nos DAC 59 (pág. 1812 e seguintes) e 60 (pág. 1833 e seguintes)

apoio estatal à habitação social, cabendo ao Estado e às instituições paraestatais a construção da maior parte das habitações”; e ainda “ quanto ao sector privado, ele deverá ser enquadrado em programas globais estabelecidos pelas entidades oficiais, limitando-se as rendas, proporcionadas à dimensão e ao custo das casas e aos seus rendimentos e aos rendimentos dos inquilinos”. No final, o estímulo à construção privada ficou consagrado como incumbência do Estado e o PS votou favoravelmente todas as disposições, que resultaram do texto da Comissão com algumas propostas de alteração principalmente pela parte do Partido Socialista.

No debate ficou claro uma opção por uma sociedade de proprietários da sua habitação e o texto constitucional consagra o acesso à habitação própria como um dos objetivos da política a adotar pelo Estado.

4. No programa eleitoral de 1976, “Programa para um Governo do PS”, o Partido Socialista parece assumir já as três características que vão marcar fortemente a Política de Habitação em Portugal ao longo das décadas subsequente:

- i. A política de habitação como instrumento de dinamização da construção civil e de promoção do emprego e de resposta a necessidades sociais.
- ii. Uma atuação centrada do lado da procura apoiando, sobretudo, o acesso à propriedade quer pela aquisição da habitação quer pela autoconstrução.
- iii. A determinação do valor das rendas como o alvo principal da ação política dirigida ao mercado de arrendamento.

Quer porque o relançamento da construção civil era um dado básico da recuperação económica do País, quer porque era uma questão de justiça social combater as carências habitacionais, o PS propunha-se desenvolver um programa de ação em 10 pontos⁶²:

- a. “Um programa intenso de habitação social” dirigido, prioritariamente às camadas populacionais mais desfavorecidas, nomeadamente as que vivem em casas degradadas e em bairros de lata.
- b. A aquisição pública de todo o terreno necessário à expansão urbana.
- c. Delimitação clara dos sectores público e privado no domínio habitacional e assegurando ao privado efetivas condições de trabalho.
- d. Coordenação das empresas da construção civil sob intervenção estatal, levando à criação de empresas públicas de construção.

⁶² Página 64 e seguintes

- e. Estabelecimento de planos plurianuais que facilitem o apetrechamento das empresas e das indústrias de materiais de construção.
- f. Desconcentração regional dos serviços do ministério da habitação e aumento das possibilidades de ação dos municípios neste domínio.
- g. Incentivo da autoconstrução e da aquisição da habitação própria, segundo o novo esquema de financiamento, de modo a adaptar, tanto quanto possível, a quantia mensal a pagar à capacidade económica de cada um.
- h. Apoio técnico e económico às cooperativas de habitação e alargamento do seu âmbito de ação.
- i. Revisão da lei das rendas de forma a evitar as distorções introduzidas no mercado e na disponibilidade de casas para arrendar.
- j. Criação de centros reguladores do mercado de habitação sob controlo de entidades públicas.

Reconhecia-se a necessidade de **integrar a habitação numa política de criação de “cidades em que valha a pena viver”**, sendo necessário que a construção se integre em planos de urbanização consistentes, prevendo a criação dos equipamentos sociais, as redes de transporte, o abastecimento, as zonas verdes e as áreas de recreio e convívio (tudo o que alguns programas posteriores viriam a deixar pelo caminho).

5. Os Governos de Mário Soares (I e II Governos Constitucionais) vão assumir uma estratégia de habitação que, explicitamente, considera que “uma política favorável de financiamento ao comprador é condição indispensável a proporcionar a muito agregados familiares a possibilidade de adquirirem a sua própria casa”⁶³ e se baseará em quatro vetores:

- i. Crédito para aquisição de casa própria.
- ii. Estímulo à iniciativa privada, em particular através da promoção dos contratos de desenvolvimento para habitação.
- iii. Programas de iniciativa e apoio estatal e autárquica, focados na construção de habitações sociais e ações nos «bairros de lata» e nas «ilhas» das zonas urbanas e na melhoria dos alojamentos degradados.
- iv. Fomento e apoio às cooperativas de habitação económica.

Uma lei de solos apontando para uma municipalização gradual do solo integrado em aglomerados urbanos, a revisão do código das expropriações, um diploma que permita intervir na situação das construções clandestinas, a revisão do

⁶³ Programa do I Governo Constitucional (<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc01/programa-do-governo/programa-do-i-governo-constitucional.aspx>), pág. 117

regime do arrendamento urbano, eram medidas que se destacavam no conjunto de medidas legislativas referenciadas como necessárias ao suporte dos programas a executar, os quais tinham como expectativa a produção de 65 mil habitações por ano até 1980.

Os I e II Governos Constitucionais vão lançar as bases do que viria a ser, até muito recentemente, a política habitacional em Portugal. Das **medidas tomadas pelos I e II Governos Constitucionais** destacam-se:

a. **Aprovação da política de solos** (DL n.º 794/76), tendo “a preocupação de dotar a Administração de instrumentos eficazes para, por um lado, evitar a especulação imobiliária e, por outro lado, permitir a rápida solução do problema habitacional, na sequência dos novos dispositivos constitucionais”. Estabelece o princípio geral de que “a alteração do uso ou da ocupação dos solos para fins urbanísticos, incluindo os industriais, carece de prévia aprovação da Administração Pública” e define os fins para os quais a Administração se pode apropriar dos solos necessários. Para além de prever as situações em que podem ser estabelecidas “medidas preventivas” (proibição ou na sujeição a prévia autorização), inova, nomeadamente, em três instrumentos:

- Imposição de delimitação de uma “zona de defesa e controle urbanos”, relativamente a cada sede do distrito, a cada aglomerado urbano com mais de 25 000 habitantes, a qualquer outro aglomerado urbano para o qual se considere conveniente a criação dessa zona.
- Introdução da figura de “áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística” (ACRRU), cuja delimitação tem como efeito imediato a declaração de utilidade pública da expropriação urgente e confere outros poderes especiais de intervenção urbanística à Administração;
- Previsão de um “Fundo municipal de urbanização”, nos municípios que se localizem em sede de distrito e em todos aqueles cujas sedes ou outros aglomerados tenham mais de 10 000 habitantes, destinado à satisfação dos encargos com o estudo e realização de projetos relativos a operações e trabalhos de urbanização, construção e reconstrução de habitações a cargo da autarquia.

Para além das “medidas preventivas” que foram acolhidas essencialmente no contexto dos Planos Municipais de Ordenamento do Território e das ACRRU que assumiram alguma expressão, as outras figuras não tiveram consequência. As “zonas de defesa e controle urbanos” veio a ser prejudicado pela cobertura da totalidade do território nacional pela disciplina de uso do solo dos Planos Diretores

Municipais e teve quase nula utilização⁶⁴. O Fundo Municipal de Urbanização acabou prejudicado pelo regime jurídico das finanças locais.

- b. **Regime jurídico dos contratos de desenvolvimento para a habitação** (DL n.º 412-A/77): a figura de “contrato de desenvolvimento” fora criada por uma Portaria de 1973 e adotada ao desenvolvimento do sector da construção civil por Decreto-Lei de 1974. Para desbloquear as dificuldades surgidas na concretização desses contratos, o Decreto-Lei n.º 638/76 pretendia passar a “constituir o quadro essencial de base em que a ação do Governo se deverá inserir, traduzindo uma política de colaboração do sector público capaz de determinar as iniciativas privadas e de as conduzir no sentido da prossecução efetiva das metas concretas a atingir”, mas rapidamente viria a ser revogado pelo DL n.º 412-A/77, de 29 de setembro.

Os CDH assumiam a forma de parceria Estado (FFH)/Banca⁶⁵/sector privado para a construção pelo sector privado de habitações a custos controlados de finalidade social, em que as empresas e cooperativas beneficiavam nomeadamente de: assistência e acompanhamento pelo FFH na elaboração ou execução dos projetos; concessão de financiamento segundo esquemas mais favoráveis; garantia parcial ou total de compra pelo FFH das habitações construídas no âmbito do contrato; prestação pelo FFH de fiança solidária nas operações de financiamento, nos casos em que essa fiança seja necessária; financiamento da aquisição das habitações pelas entidades bancárias; e reduções e isenções fiscais.

Os CDH foram objeto de sucessivos aperfeiçoamentos no sentido de desburocratizar e flexibilizar procedimentos, e foi “um dos programas que teve um horizonte temporal mais longínquo, responsável pela construção de muitos milhares de fogos para venda a preços controlados pela iniciativa privada e que teve um papel preponderante nos programas de realojamento”⁶⁶

⁶⁴ Conforme José António Lameiras e Alberto Manuel Miranda, Avaliação da Aplicação da Lei dos Solos (Decreto Lei n.º 794/76, de 5 de novembro),

https://www.forumdascidades.pt/sites/default/files/lds_estudos-2009_lameiras-miranda_avaliacao-da-aplicacao-da-lei-dos-solos.pdf, 2021.02.27

⁶⁵ Caixa Geral de Depósitos, a Companhia Geral do Crédito Predial Português e a Caixa Económica de Lisboa - Montepio Geral e, mediante autorização do MF, outras caixas económicas

⁶⁶ Eduardo Vilaça e Teresa Ferreira, *Os anos de crescimento (1969-2002)*, in IHRU, 2018, *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018* (pág. 322)

- c. **A criação de condições para a ação das cooperativas de habitação.** Desde logo e de uma forma geral, através da criação do INSCOOP – Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo, pelo Decreto-Lei 902/76, para, sem pretensões de dirigir o movimento cooperativo, que se deseja espontâneo e autónomo, apoiar, competente e eficazmente, o surgimento, o fortalecimento e a expansão de todas as iniciativas cooperadoras que respeitem os princípios cooperativos. Depois, sobretudo, pela definição de um esquema de financiamento vantajoso, através do DL 268/78, autorizando o Fundo de Fomento da Habitação a conceder às cooperativas de habitação empréstimos com bonificação de juros a cargo do Estado, destinados à aquisição ou construção de habitações para os seus associados.⁶⁷
- O **sector cooperativo** vai ter alguma relevância, mas muito limitada, na produção de habitação, tendo crescido rapidamente até final dos anos 80, mas “depois de um ponto “pico” em 1989, quando se produziram 5 172 fogos, a grande inflação de custo no sector e as altas taxas de juro praticadas nos empréstimos levaram a que, a partir de 1990, as cooperativas tivessem grande dificuldade em encontrar comprador para os
- d. **Criação do programa especial para a reparação de fogos ou imóveis em degradação (PRID)**, pelo DL n.º 704/76 pelo qual “fica o Fundo de Fomento da Habitação, adiante designado por FFH, autorizado a lançar um programa especial para a reparação de fogos ou imóveis em degradação (PRID) destinado à concessão de empréstimos e subsídios para obras de reparação, conservação e beneficiação do património habitacional nacional público e privado, urbano e rural, incluindo as relativas à ligação às redes de abastecimento de água e eletricidade e esgotos”. O PRID foi um programa “que se estendeu a milhares de famílias que quiseram manter e reparar as suas habitações. Os financiamentos eram realizados através de empréstimos com taxas baixas e por um prazo não superior a 12 anos. Todo o processo de seleção, adjudicação e acompanhamento das obras passava pelas câmaras municipais”.⁶⁸
- e. **Reformulação do regime de crédito à habitação** (DL n.º 515/77), enquadrando e normalizando o regime experimental criado pela RCM de 24 de fevereiro de 1976

⁶⁷ O Regime Jurídico da Cooperação Habitacional havia sido definido pelo DL 730/74. Para as “cooperativas de habitação económica” o DL 737-A/74 previa diversas modalidades de auxílio, mas, apesar do grande crescimento do número de cooperativas de habitação, a sua ação foi muito limitada até ao final dos anos 70.

⁶⁸ Eduardo Vilaça e Teresa Ferreira, *Os anos de crescimento (1969-2002)*, in IHRU, 2018, *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018* (pág. 322)

(Pinheiro de Azevedo). A Caixa Geral de Depósitos, o Crédito Predial Português e o Montepio Geral - Caixa Económica de Lisboa passaram a financiar a aquisição ou a construção de fogos para habitação própria, no regime de bonificação, a cargo do Estado, das taxas de juro fixadas nos contratos. As condições de bonificação, de prazo e montante de cada empréstimo dependiam do rendimento anual per capita do mutuário e do seu agregado familiar e do valor por metro quadrado do fogo a adquirir ou a construir. O montante de cada empréstimo seria estabelecido pela instituição de crédito, em função do valor atribuído ao fogo a adquirir ou construir com máximos variando entre 85% e 95% daquele valor e prazos máximos de amortização entre 21 e 25 anos em função do rendimento do mutuário.

Com estes dois diplomas legais dá-se início ao mais importante instrumento de política habitacional – crédito bonificado – que, objeto de sucessivas alterações, vigorou até 2002. “Foram 26 anos de empréstimos concedidos pelo setor bancário com taxas de juro baixas em função da bonificação atribuída que permitiram a milhares de famílias, de rendimentos médios ou médio baixos, mais ou menos jovens, aceder ao mercado da habitação e adquirir uma habitação própria e permanente”.⁶⁹

Crédito bonificado à aquisição da habitação – o principal instrumento da política habitacional em Portugal

Em Portugal, depois de 1976 a opção foi claramente por privilegiar o apoio à aquisição da habitação própria e permanente. O crédito bonificado tornou-se o principal instrumento de política habitacional, absorvendo a principal parcela dos recursos públicos.

De acordo com um estudo do IHRU de 2015, entre 1987 e 2011 o “Estado Português despendeu 9,6 mil milhões de euros dos quais, 73,3% se referem a bonificações de juros do crédito à construção ou à aquisição de habitação, ou seja, quase três quartos do esforço realizado neste período”*.

O apoio à produção de habitação foi sempre uma parcela menor: de 1974 a 2002, construíram -se em Portugal mais de 1 640 000 fogos (INE), dos quais apenas 12,5% terão tido financiamento público, por intermédio de comparticipações e/ou empréstimos com taxas de juro bonificadas, não incluindo o crédito bonificado a particulares para aquisição de habitação própria e permanente (cf Eduardo Vilaça e Teresa Ferreira, op. cit).

* IHRU, 2015, *1987-2011 | 25 anos de esforço do Orçamento do Estado com a habitação* (<https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/habitacao>) 2021.03.1)

- f. **Promoção do acesso dos cidadãos a terrenos para autoconstrução**, através do DL n.º 53/77, que autoriza as câmaras municipais a vender ou a ceder, em regime de direito de superfície, a cidadãos cujo nível de rendimento do respetivo agregado familiar corresponda a uma capitação inferior ao salário mínimo nacional lotes de

⁶⁹ Eduardo Vilaça e Teresa Ferreira, *Os anos de crescimento (1969-2002)*, in IHRU, 2018, *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018* (pág. 354)

terreno com destino à construção da sua própria habitação. Ao mesmo tempo são tomadas diversas **medidas de combate à construção clandestina** e tendentes à legalização das áreas que se mostrarem aceitáveis (DL n.º 804/76 e n.º 90/77).

Começa a ficar clara a ideia de transferir para as autarquias locais a ação no terreno em matéria de operacionalização da política de habitação. Isso fica claramente expresso, desde logo, no Despacho de 27 de Outubro de 1976⁷⁰ que - reconhecendo que “algumas das brigadas SAAL se desviaram, de forma evidente, do espírito do despacho que as mandava organizar” – para sustentar o crescimento da construção clandestina, afirmava que “dando cumprimento à vontade política, expressa no programa do Governo, de descentralizar o poder, por tanto tempo ciosamente guardado pela Administração Central, novas formas de atuação devem ser encaradas, com vista à eliminação das áreas degradadas e das construções clandestinas, cabendo às autarquias locais o comando dos processos”. E concluía que “só a administração local, fazendo exemplar uso da legislação promulgada para esses fins, poderá dinamizar as populações e conseguir resultados assinaláveis”. Nesse sentido as iniciativas das populações, concretizadas em operações então em curso, passariam a ser “apoiadas diretamente pelas câmaras municipais, ficando-se assim com a certeza de que, dessa mais íntima ligação ao Poder Local, resultará uma maior eficácia na resposta da Administração”.

No mesmo sentido da descentralização para as autarquias locais foi a criação dos **serviços municipais de habitação social** (DL n.º 797/76) e a transferência para estes de algumas competências do FFH e o reforço dos créditos do FFH para empréstimos às câmaras municipais com vista ao fomento da construção habitacional.

6. Depois do fim do II Governo Constitucional, no final de agosto de 1978, o PS só volta ao Governo no período entre junho de 1983 e novembro de 1985 (Bloco Central). Entretanto, atualiza e clarifica a sua visão sobre a política habitacional no documento “**Dez Anos para Mudar Portugal – Proposta PS para os Anos 80**”, aprovado no III Congresso em 1979. Aí se reconhecia⁷¹ a necessidade de uma política de habitação planeada e realista, assumindo que a meta de “todas as famílias poderem dispor de um alojamento condigno” só seria realizável num contexto de médio e longo prazo. Embora reconhecendo que se tratava de “um objetivo extremamente difícil de

⁷⁰ Este despacho é tido como o da extinção do SAAL processo tutelado pela administração central.

⁷¹ Ver página 269 e seguintes

conseguir”, assumia um objetivo de construção de um milhão de fogos na década de 80, para o que propunha as bases de uma nova política habitacional, nas quais:

- a. Começava por estabelecer a ligação entre a política de habitação e a política de rendimentos: “a satisfação do direito à habitação supõe ainda que a sociedade esteja organizada de modo a que do direito ao exercício do trabalho resultam rendimentos familiares que permitam suportar, a níveis razoavelmente aceitáveis, o custo da habitação” (pág. 271).
- b. Defendia a liberdade de opção individual: “a política de habitação terá de formular as condições para que todos os portugueses tenham acesso a uma habitação condigna, mas não eliminando a liberdade de opção individual, promovendo antes os mecanismos que a tornem viável” (pág. 272).
- c. Em consequência, a intervenção do Estado destinar-se-ia “a apoiar as famílias dos estratos sem capacidade de solvência ou com uma capacidade parcial para suportar os custos do alojamento e dos serviços associados”. Para os primeiros o apoio do Estado destinar-se-ia “fundamentalmente a subsidiar o arrendamento, em alojamento de propriedade privada, ou mesmo em alojamentos construídos através da promoção direta das entidades públicas”. Para os segundos seria “aceitável, dentro de determinados limites, o apoio do Estado ao acesso à propriedade do alojamento construído de acordo com as normas de habitação social” (pág. 273).

Ficava clara a opção de intervenção pelo lado da procura e que a promoção direta das entidades públicas seria subsidiária da iniciativa privada mesmo na resposta aos estratos sem capacidade de solvência.

Relativamente à iniciativa privada haveria que controlar o regime especulativo de rendas, mas ao mesmo tempo que se garantiriam as “condições minimamente de remuneração dos capitais investidos no alojamento para arrendamento” (pág. 274).

Por isso, entre as medidas propostas para a concretização dos objetivos da política habitacional, a primeira era a introdução da norma de “renda justa” (associada ao “custo equivalente à imobilização económica do capital fixo necessário à construção e conservação dos alojamentos”) num novo regime de arrendamento urbano. A norma da “renda justa” serviria para definir os valores máximos das rendas em novos arrendamentos e conteria elementos de atualização periódica dos arrendamentos antigos.

A segunda medida seria a criação de um “subsídio de habitação” que suportasse a diferença entre a renda definida pela norma de “renda justa” para um

alojamento social standard e o nível da taxa de esforço consentido para o agregado familiar.

Em terceiro lugar, e explicitada como “uma medida de política fundamental”, surgia a “intervenção do Estado no sentido de tornar acessível e generalizado o crédito para a aquisição de habitação própria”, através da bonificação dos juros. Não resulta muito claro quão generalizado deveria ser a bonificação embora fosse feita referência ao tipo de alojamentos que poderiam beneficiar, em termos de padrões de construção, áreas e valores.

Era proposta a reformulação do quadro institucional: um *plano para a habitação*, integrado no Plano global; a criação de um instituto especial de crédito à habitação (Fundo Nacional de Habitação – FNH); lançamento do sistema “poupança-crédito para a habitação” como forma de captação de recursos; a transferência das responsabilidades de promoção habitacional para as autarquias; a integração dos novos fogos e/ou a recuperação de fogos degradados em planos municipais de urbanização; o apoio às cooperativas de habitação; o desenvolvimento das formas contratuais com a iniciativa privada (contratos de desenvolvimento); a constituição de entidades mistas para a concretização de esquemas promocionais não especulativos; o reforço e a capacitação do sector da construção civil.

Às cooperativas era reconhecido um papel estratégico: “salienta-se, uma vez mais, o facto de só com a participação do cooperativismo habitacional se poder resolver integralmente o problema da habitação em Portugal” (pág.148).

7. Entretanto os Governos de iniciativa presidencial e os Governos da AD vão introduzir alterações, ajustamentos e melhorias nos dispositivos anteriores e legislar em matéria de arrendamento urbano, nomeadamente os DL 387/79 e DL 148/81, e, com a extinção do FFH vão pôr fim à promoção direta de habitação por parte do Estado.⁷²

⁷² De notar que a posição do PS também era a de descentralizar completamente a promoção habitacional pública e a respetiva gestão patrimonial (cf. programa eleitoral de 1979).

A Resolução n.º 224/81 invocava a necessidade de “conjugar o esforço financeiro e de iniciativa do Estado, das autarquias locais e dos sectores privado e cooperativo, com vista a ampliar a capacidade de resposta a tão grave problema” e incumbia os ministros pertinentes de “apresentarem projetos de decreto-lei extinguindo o Fundo de Fomento da Habitação e o Instituto de Apoio à Construção Civil, alterando a orgânica da Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico, por forma a absorver as funções normativas e fiscalizadoras referentes à habitação, e definindo a instituição que assumirá as funções de fomento financeiro dos programas de habitação”. A extinção do FFH viria a ser confirmada pelo DL n.º 214/82.

Pelo DL n.º 217/82 é criado o FAIH-Fundo de Apoio ao Investimento para a Habitação, a funcionar junto do Crédito Predial Português, com o estatuto de pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio, tendo por objetivo fundamental contribuir para o financiamento de programas habitacionais de interesse social, promovidos pelos sectores público, cooperativo e privado. O posicionamento do FAIH “significava uma abordagem meramente financeira das questões habitacionais com um forte pendor para a iniciativa privada ou, pelo menos, o afastamento do Estado central da promoção direta de habitação”⁷³. A iniciativa viria a revelar-se pouco operativa tendo o FAIH sido extinto a breve prazo.

PS- Projeto de Lei Quadro da Habitação

No início de 1982, o PS apresenta na AR o PL 310/II de uma Lei Quadro da Habitação (Bases Gerais de uma Política Nacional de Habitação). Sublinhando a necessidade de uma nova política de habitação, o projeto de lei tinha como base:

- *Oferta programada de habitação*, estabelecida num *plano nacional de habitação*
- *Implementação descentralizada*, com base na administração municipal
- Dois *regimes especiais de construção habitacional*, o “regime protegido” e o “regime apoiado”, além do regime livre
- A criação de um *subsídio de habitação* para as famílias de mais baixo rendimento
- A institucionalização do *Fundo Nacional da Habitação*

8. Na sequência da demissão do primeiro-ministro Francisco Balsemão, vão realizar-se eleições em abril de 1983. No seu programa eleitoral,⁷⁴ o PS propõe “Uma corajosa política de habitação e de dinamização do sector da construção civil”.⁷⁵ Mais do que as medidas propostas, onde não há inovação relevante face aos documentos

⁷³ Eduardo Vilaça e Teresa Ferreira, *Os anos de crescimento (1969-2002)*, in IHRU, 2018, *Habitação: Cem Anos de Políticas Públicas em Portugal 1918-2018* (pág. 342)

⁷⁴ A Resposta do PS ao Portugal em Crise

⁷⁵ Página 83 e seguintes

anteriores, são significativas cinco questões que encerram toda uma forma de conceptualizar o problema habitacional:

- *É justo, e está certo, que o Estado se empenhe em reduzir o custo da educação, da saúde, da defesa, da segurança, etc., assumindo o seu pagamento ou participando nele, e que se ponha de fora do problema da habitação, considerando-o do foro privado, como se a habitação não fosse, na escala de necessidades, tão importante como aquelas?*
- *Mesmo partindo de uma situação de aperto financeiro e de forçada compressão de despesas públicas, estará fora de causa o sacrifício à habitação de outras despesas?*
- *Uma política de casas ou uma política de automóveis?*
- *É socialmente justo que os cidadãos tenham de suportar o aumento de todos os preços – dos alimentos, do vestuário, da energia, dos transportes, etc. – menos do preço da habitação que usufruem? É justo que o Estado se recuse a chamar a si – pelo menos em parte – a garantia do direito à habitação dos que não têm meios de acesso a ela e que, simultaneamente, consinta numa autêntica expropriação por utilidade particular da propriedade urbana objeto de locação?*
- *É irrecusável o bem fundado da equiparação do regime de rendas com dezenas de anos de idade e o regime de rendas de casas a considerar no futuro?*

A resposta a estas questões surge apenas implícita, na respetiva formulação, apontando para uma forma de repensar sociologicamente o problema habitacional, nomeadamente no que respeita ao papel do Estado e ao regime do mercado de arrendamento.

9. Ganhando as eleições sem maioria absoluta, o PS vai formar Governo em coligação com o PSD (Bloco Central). Este Governo em que o primeiro-ministro foi Mário Soares e o sector da habitação foi tutelado por governantes socialistas⁷⁶ irá deixar uma marca importante na política de habitação, nomeadamente em dois aspetos: a criação do Instituto Nacional da Habitação; a revisão do regime de arrendamento urbano.

Criação do Instituto Nacional da Habitação (INH).⁷⁷ O INH foi criado como “um instituto público, com personalidade jurídica, dotado de autonomia administrativa e

⁷⁶ Ministro: Rosado Correia e Carlos Melancia; Secretário de Estado: Fernando Gomes

⁷⁷ Decreto-lei 177/84 de 25 de maio.

financeira e património próprio” com competências de *administração habitacional* e, sobretudo, de *financiamento*, podendo: a) conceder empréstimos destinados ao financiamento de programas habitacionais de interesse social; b) conceder bonificações de juros e prestar garantias, quando necessário, às instituições de crédito que pratiquem as operações de financiamento à construção e recuperação de habitação social; c) contrair empréstimos em moeda nacional ou estrangeira, emitir obrigações e realizar outras operações no domínio dos mercados monetário e financeiro diretamente relacionados com a sua atividade; d) celebrar contratos de desenvolvimento ou contratos programa no domínio habitacional; e) participar em sociedades que tenham como objeto a promoção habitacional, a construção ou a urbanização ou ainda a gestão da habitação social.

A ação do INH

“Entre 1984 e 2007, o INH terá financiado, aproximadamente, 130 000 fogos de habitação social, dos quais cerca de 60 000 para arrendamento e 70 000 para venda. A média anual foi de cerca de 7 200 fogos. Nos primeiros 10 anos, as cooperativas de habitação foram o promotor que mais construiu, com um total de mais de 40 000 casas edificadas. A partir de 1995, os municípios assumiram-se como os promotores de referência e através dos financiamentos para os programas de realojamento e outros construíram mais de 68 000 habitações para famílias a residir em alojamentos precários”.

Fonte: Eduardo Vilaça e Teresa Ferreira (op. cit., pág. 347)

Como referem Eduardo Vilaça e Teresa Ferreira (op. cit.), aquando da sua criação, os clientes do financiamento do INH seriam: os municípios, através dos programas da denominada Promoção Direta Municipal; as cooperativas de habitação, no âmbito da promoção habitacional cooperativa; e as empresas privadas de construção, no âmbito dos CDH.

A criação do INH revela-se desde o início uma iniciativa bem-sucedida⁷⁸, como é reconhecido no preâmbulo do DL n.º 202-B/86 (já do Governo do PSD), afirmando-se como uma entidade parabancária devendo proceder “também à contabilização das suas operações com base no Plano Oficial de Contabilidade em vigor no sistema bancário”.

⁷⁸ “O INH, para além de ser autossuficiente em matéria orçamental, ainda fazia entrar nos cofres do Estado e das outras entidades que entravam no seu capital (títulos de participação) alguns milhões de contos referentes aos resultados anuais” (Eduardo Vilaça e Teresa Ferreira (op. cit., pág. 353). A alteração da estrutura financeira do INH, com a possibilidade de emitir “títulos de participação” que poderiam ser subscritos pelo Tesouro, instituições financeiras, públicas ou privadas, ou outras entidades que viessem a ser autorizadas por despacho conjunto dos Ministros das Finanças e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações foi estabelecida pelo DL 305/91.

A revisão do regime de arrendamento urbano. O PS apresentou uma proposta de lei, que veio a resultar na Lei n.º 46/85, de 20 de setembro⁷⁹ sobre os regimes de renda livre, condicionada e apoiada nos contratos de arrendamento para habitação. Esta lei, nomeadamente: sujeita todas as rendas, qualquer que seja o regime aplicável, a uma atualização anual das rendas em função da inflação; permite uma correção extraordinária das rendas de contratos anteriores a 1980, a aplicar de forma escalonada no tempo até se atingir a correção extraordinária constante da tabela anexa à mesma lei; institui um subsídio de renda⁸⁰ para reduzir o impacto do aumento das rendas nos arrendatários de menores recursos sujeitos à correção extraordinária. Visava-se repor algum equilíbrio no mercado de arrendamento e permitir a recuperação do parque habitacional arrendado. Mas, para além da atualização das rendas, os seus impactes ficaram abaixo do que se pretendia, sobretudo porque as atualizações das rendas incidiam sobre bases muito baixas, o que limitava o alcance das mesmas.

Este Governo vai procurar, entre outras medidas, reforçar a intervenção dos municípios no domínio da habitação. Procura relançar o PRID, autorizando a Caixa Geral de Depósitos, o Crédito Predial Português, o Montepio Geral - Caixa Económica de Lisboa e o Fundo de Apoio ao Investimento para Habitação (FAIH) a concederem financiamento, a longo prazo, às câmaras municipais para o relançamento do programa para a recuperação de imóveis em degradação (PRID) afetos a fins habitacionais⁸¹. Toma uma primeira iniciativa tendente ao realojamento da população residindo em barracas, com o DL n.º 366/85 que definia “os termos em que serão estabelecidos acordos de colaboração entre a administração central e os municípios para a realização de programas de habitação social destinados a realojamento da população residente em barracas”⁸². E procura criar “condições especiais de financiamento a conceder aos municípios e suas associações e ainda a empresas municipais e intermunicipais que construam habitações para arrendamento, repartindo assim entre as administrações central e local os encargos de uma responsabilidade que cabe a ambas”, através do DL n.º 110/85 que regula os empréstimos do INH com aquela finalidade. No entanto, a debilidade financeira dos

⁷⁹ Aprovada com votos a favor de PS, PSD, CDS, ASDI.

⁸⁰ Viria a ser regulado pelo DL 68/86, mas as solicitações irão ficar muito abaixo do previsto.

⁸¹ DL 449/83

⁸² O preâmbulo deste Decreto-Lei deixa claro que a promoção da habitação social cabe no quadro dos investimentos sujeitos ao regime de coordenação e cooperação, nos termos do DL 77/84 – regime da delimitação e da coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos – o qual era omissivo em matéria de habitação.

municípios justificou o fraco sucesso do programa, em que o apoio do Estado se limitava a empréstimos.

9. À distância de 35 anos, a imagem que se tem é a de que havia uma grande convergência entre o PS e o PSD em matéria de política de habitação, embora a luta partidária na altura procurasse acentuar as diferenças. Por isso, a mudança de ciclo político, que se inicia em 1985 com a maioria de Cavaco Silva, não vai ser de rutura, mas de continuidade e operacionalização de intenções e iniciativas que vinham do anterior ciclo.

O período 1985-1995, Governos do PSD, vai ser marcante em matéria de política de habitação, com avanços em diversas direções, nomeadamente, em quatro linhas de ação:

a. Realojamento da população residente em barracas

Depois de o Governo do Bloco Central ter ensaiado um primeiro programa (DL 366/85), com reduzida adesão dada a ambiguidade do modelo de financiamento, o Governo do PSD lança em 1987 (DL n.º 226/87) um programa prevendo “acordos de colaboração entre o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado, (IGAPHE), o Instituto Nacional de Habitação (INH) e os municípios onde esteja prevista a realização de programas de habitação social municipal para arrendamento destinados ao realojamento da população residente em barracas”. Através do IGAPHE, o Estado comparticipava “50% do valor da construção nos empreendimentos que venham a ser promovidos pelo município respetivo, sem qualquer contrapartida” e para o restante poderiam os municípios solicitar ao INH empréstimos nos termos do Decreto-Lei n.º 110/85, de 17 de abril. Dirigido a todo o País, foi aproveitado principalmente pela CM de Lisboa, que, para além da resolução de um problema social, “libertava um conjunto alargado de terrenos, designadamente na zona norte da cidade (Musgueira Norte e Sul, Quinta Grande e outros núcleos), para projetos privados de maior ambição e que davam continuidade à expansão das áreas urbanísticas consolidadas do concelho”⁸³.

Mais tarde, em 1993 o foco passa a ser a erradicação das barracas, “uma chaga ainda aberta no nosso tecido social”, nas áreas metropolitanas de Lisboa

⁸³ Eduardo Vilaça e Teresa Ferreira, op. cit, pág. 348

e Porto, através do Programa Especial de Realojamento (PER)⁸⁴ – DL 163/93 – com apoios similares ao anterior, mas mais favoráveis, e com a possibilidade de os municípios poderem recorrer à construção de habitações ou aquisição,

Os programas instituídos pelo DL 226/87 e, sobretudo, o PER vão dar origem ao período de maior volume de construção de habitação social no pós 25 de Abril, tendo entre 1986 e 2005 sido construídos 62 681 fogos sociais para arrendamento, dos quais 35 190 no âmbito do PER.

«São vários os factores que justificam o boom do PER nesse período:

- i. o carácter de urgência atribuído ao programa;*
- ii. a disponibilização de condições vantajosas à sua execução nomeadamente por relação com os Acordos de Colaboração – motivo que de resto terá levado alguns municípios a “transferirem” fogos inscritos nos anteriores Acordos de Colaboração para o PER;*
- iii. o “oleamento” dos processos, chamemos-lhe assim, que permitia aos municípios, uma vez concluída a fase de diagnóstico e projeto, dar início à sua operacionalização propriamente dita;*
- iv. e ainda uma conjuntura pouco balizada por preocupações de contenção da dívida pública e em que havia disponibilidade financeira da Administração Central especificamente comprometida com o Programa».*

Fonte: IHRU, CET/ISCTE e outros, Contributos para o Plano Estratégico de Habitação: 2008/2013; Relatório 2: Políticas de Habitação (pág. 30 e gráfico 5.7, pág. 31)

no todo ou em parte, de empreendimentos habitacionais de custos controlados. Tendo tido uma enorme adesão, o total de fogos contratualizados nos acordos de adesão assinados entre o INH, o IGAPHE e os municípios foi de mais de 48 000, que viriam a ser executados ao longo de mais de 20 anos.

b. Reorganização institucional da política habitacional confirmando o abandono da promoção direta por parte do Estado

Com a publicação do DL n.º 88/87 de 26 de fevereiro, a política habitacional a nível central passa a dispor de duas instituições: o IGAPHE para a gestão do parque habitacional, equipamentos e solos herdados do FFH; e o INH como entidade financeira.

A gestão do parque habitacional vindo do FFH – que o preâmbulo do DL 88/87 contabilizava em 35 000 fogos em regime de arrendamento ou de

⁸⁴ Eduardo Vilaça e Teresa Ferreira, (op. cit, pág. 349) chamam a atenção para o papel do Presidente Mário Soares, que, no primeiro trimestre de 1993, realizou, no âmbito das Presidências Abertas, um périplo pela Área Metropolitana de Lisboa, às áreas mais pobres e desprotegidas, que pôs a nu a indignidade dos bairros de barracas, o que “teve um efeito imediato no Governo que, em 7 de maio desse ano, aprova o Decreto-Lei n.º 163/93, que cria o Programa Especial de Realojamento (PER),...”

venda em propriedade resolúvel, número que, entretanto, se poderia elevar para cerca de 42 500 com a conclusão das obras ainda em curso – obedecia claramente à lógica de alienação. Isso, está desde logo, expresso na designação do Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE) e fica muito explícito no preâmbulo do referido Decreto-Lei, quando se diz:

- *A política do Governo no sector da construção e habitação, e em particular no da habitação social, dirige-se no sentido de incrementar e apoiar o desenvolvimento de programas prosseguidos pelas câmaras municipais, cooperativas de habitação e empresas privadas ...*
- *O passado recente demonstrou claramente a falência do desenvolvimento de políticas de habitação social de promoção directa da administração central...*
- *O património habitacional mantido pelo Estado deve conter-se em limites restritos por duas ordens fundamentais de razões. Primeiro, e como já ficou referido, porque deve ser olhado, na maioria dos casos, como uma solução provisória ou transitória a suscitar o recurso a outros meios da política habitacional. Segundo, porque a figura do Estado administrador de casas não é fácil, gera desperdícios e irracionalidades, implica encargos pesados para o Orçamento do Estado.*
- *Pelo que, uma das atribuições fundamentais e um dos maiores desafios do novo Instituto: desinvestir parte do seu património habitacional e afectar as receitas emergentes à redução da enorme dívida do ex-FFH.*

Do total de fogos alienados, cerca de 1/4 foi vendido aos ocupantes e os restantes transferidos sem qualquer contrapartida para os municípios,⁸⁵ possibilidade desde 1993 prevista no âmbito do PER e, depois, alargada aos demais municípios pelo DL n.º 199/2002.

c. Emergência das políticas de reabilitação

Na sequência da preocupação do Governo do Bloco Central em relançar o programa para a recuperação de imóveis em degradação (PRID) afetos a fins habitacionais (DL n.º 449/83), o Governo do PSD vai criar, pelo DL n.º 4/88, o regime especial de comparticipações para a recuperação de imóveis

⁸⁵ Refira-se, no entanto, que apesar de as sucessivas leis do Orçamento de Estado reafirmarem essa possibilidade, não foi possível transferir todo o património, e acabariam por permanecer sob gestão do Estado mais de 12 mil fogos. Fonte: IHRU, CET/ISCTE e outros, Contributos para o Plano Estratégico de Habitação: 2008/2013; Relatório 2: Políticas de Habitação (pág.45)

sujeitos a arrendamentos (RECRIA). Tratava-se de concessão de comparticipações a fundo perdido no custo do investimento em obras realizadas pelos senhorios, cuja renda houvesse sido objeto de correção extraordinária, a conceder pelas administrações central e local.⁸⁶

O RECRIA, objeto de sucessivos ajustamentos, vai ter uma larga longevidade, tendo o número de fogos reabilitados com o seu apoio subido até cerca de 2 000 em 1998 para depois diminuir para números insignificantes⁸⁷. A média anual de fogos reabilitados até 2008 terá sido de menos de 1 000.

Se o RECRIA visava a reabilitação de imóveis particulares arrendados, as preocupações com a reabilitação urbana, no sentido de inclusão das áreas urbanas em que os edifícios se inserem, estava já presente no Despacho 4/SEHU/85 do, então, Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo, Fernando Gomes, criando o Programa de Reabilitação Urbana (PRU) para apoio técnico e financeiro aos municípios. O PRU viria a ser substituído em 1988 (Despacho 1/88, do SEALOT) pelo Programa de Recuperação de Áreas Urbanas Degradadas (PRAUD) visando conceder apoio às câmaras para operações de reabilitação ou renovação de áreas urbanas degradadas. O PRAUD teve sempre severas limitações financeiras e as operações que apoiou foram sempre de pequena dimensão e reduzido impacte. Mais importante viria a ser a iniciativa comunitária URBAN, cujas operações em Portugal foram negociadas com a Comissão Europeia no final dos Governos de Cavaco Silva e concretizadas no período seguinte, de que talvez a mais emblemática tenha sido a reconversão do Casal Ventoso, em Lisboa.⁸⁸

d. Introdução de um limite temporal aos contratos de arrendamento habitacional

No uso de autorização legislativa, o Governo PSD vai publicar o DL n.º 321-B/90, de 10 de maio, que aprova o Regime do Arrendamento Urbano,

⁸⁶ A comparticipação era suportada em 60% pelo IGAPHE e em 40% pelo município. Em determinadas condições, os inquilinos e as câmaras municipais tinham também acesso ao RECRIA. De acordo com o preâmbulo do DL 329-C/2000, até 2000 havia permitido a recuperação de mais de uma dezena de milhar de fogos, sendo a comparticipação média concedida de cerca 41% do valor das obras.

⁸⁷ Cátia Alexandra Costa Luís Madeira, 2009, *A Reabilitação Habitacional em Portugal - Avaliação dos programas RECRIA, REHABITA, RECRIPH E SOLARH*, Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em Regeneração Urbana e Ambiental, FA/UTL

(https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/2601/1/A%20Reabilita%C3%A7%C3%A3o%20Habitacional%20em%20Portugal_A%20Avalia%C3%A7%C3%A3o%20dos%20Programas%20RECRIA%2C%20REHABITA%2C%20RECRIPH%20E%20SOLARH.pdf (2021.02.28).

⁸⁸ O Gabinete de Reconversão do Casal Ventoso foi criado pelo DL 262/95, de 4/10/1995

procurando “reunir num único diploma, elaborado em consonância com os ditames da ciência do direito, diversas soluções esparsas ao sabor de contingências ocorridas em décadas de evolução tumultuosa” e corrigir “lacunas, desarmonias, duplicações, contradições e mesmo inconstitucionalidades que antes tinham passado despercebidas ou apenas parcialmente haviam sido referenciadas” com que o legislador se deparou.

Entre as principais inovações introduzidas destaca-se “a possibilidade de, para o futuro, serem celebrados contratos de duração limitada, restituindo ao arrendamento a sua fixação temporária essencial”, com o que se pretendia estimular o interesse dos proprietários no arrendamento habitacional, ao continuarem a poder dispor num prazo previsível do seu imóvel.

O PS absteve-se na votação da autorização legislativa. Mais tarde, manifestando-se contra as alterações introduzidas em matéria de denúncia de contratos em vigor e de direito a novo contrato, vota a favor de um pedido, do PCP, de ratificação do RAU que é rejeitado pela maioria do PSD e CDS.⁸⁹

Nesta década de maiorias PSD, o Governo vai legislar noutros domínios relevantes em matéria de política habitacional, nomeadamente nos a seguir referidos. Em 1992 institui o incentivo ao arrendamento por jovens⁹⁰ (IAJ) e cria um regime de crédito às cooperativas de construção e habitação para aquisição de habitações destinadas a arrendamento a jovens⁹¹. Institui um novo regime das contas de depósito denominadas «contas poupança-habitação»⁹². Estabelece o regime de renda apoiada⁹³ na habitação social, criando um subsídio implícito na diferença entre o designado “preço técnico” correspondente ao valor real do fogo e a “renda apoiada”⁹⁴ devida pelo arrendatário. Atualiza o regime de propriedade resolúvel, aplicável aos fogos construídos ou adquiridos para habitação social pelo Estado, seus organismos autónomos e institutos públicos, bem como pelas Regiões Autónomas, pelos municípios e pelas instituições particulares de solidariedade social, quando tenham

⁸⁹ A partir de 1987 o PSD governa com maioria absoluta no Parlamento

⁹⁰ DL 162/92

⁹¹ DL 163/92

⁹² DL 35/86

⁹³ DL 166/93

⁹⁴ A renda apoiada correspondia ao produto de uma taxa de esforço (T) pelo rendimento mensal corrigido do agregado familiar (Rc), sendo $T = 0,08 \times Rc / Smn$ (Smn, salário mínimo nacional). Esta opção de uma subsídio implícita, em vez de dar um subsídio de montante correspondente, viria a criar vários problemas na gestão do parque habitacional.

beneficiado de comparticipações a fundo perdido concedidas pelo Estado para a respetiva construção ou aquisição.⁹⁵

Os Governos de Cavaco Silva correspondem a 10 dos 19 anos de Governos constitucionais até 1995. Por isso, não surpreende que lhe caiba um papel de relevo na configuração da política habitacional. Em contrapartida, nesse período o PS esteve no Governo em dois curtos períodos: de julho de 1976 a agosto de 1978 e de junho de 1983 a novembro de 1985, neste último em coligação com o PSD. Mas existe uma linha de continuidade nas políticas de habitação que vai prosseguir no período seguinte.

10. Parecendo ignorar os avanços ocorridos nos Governos anteriores, no **programa eleitoral de 1995** - Programa Eleitoral de Governo do PS e da Nova Maioria” – o Partido Socialista começa por afirmar que “dez anos de Governos do PSD deixam a Habitação sem qualquer reforma de fundo nem medidas que conduzam à superação das carências e debilidades deste importante sector económico-social” (pág. II-79).

Situando a problemática da habitação no contexto das “incoerências do sistema de planeamento e da política de solos”, contabiliza as carências em novas construções (500 000 fogos) e na reabilitação do parque degradado (cerca de 300 000 fogos) e sublinha a sua sensibilidade e repercussões sociais e a sua importância como indutor de emprego e de atividade económica. Propõe-se “uma nova política de habitação” tendo por base um “Plano Nacional de Investimento Habitacional” e assente em três condições institucionais e sociais:

- i. **O Estado deve assumir as suas responsabilidades** – estabelecendo uma clara delimitação de competências, responsabilidades e meios entre Administração Central e Municipal;
- ii. **A definição de uma política de habitação** clara nos seus objetivos, rigorosa nas suas metas, e com meios adequados às necessidades; uma política social de habitação dirigida à solução das carências habitacionais dos estratos populacionais economicamente desfavorecidos;
- iii. **O desenvolvimento do diálogo, concertação e contratualização** entre o Governo, os Municípios e os Agentes do Sector para definição e implementação dessa política.

⁹⁵ DL 167/93

Apesar dos princípios, as medidas de ação governativa continuavam a ser no sentido de estímulo indireto, sem responsabilidade de promoção direta pelo Estado, e traduziam-se em:

- a. Atualização do regime jurídico dos solos urbanos.
- b. Racionalização da fiscalidade incidente sobre a promoção, acesso, uso e transmissão habitacionais.
- c. Relançamento do mercado do arrendamento habitacional (através de linhas de financiamento e incentivos fiscais).
- d. Aperfeiçoamento do sistema de financiamento à habitação (estímulos à poupança-habitação e subsídio familiar à habitação, aplicável à aquisição ou ao arrendamento).
- e. Estímulo ao investimento na reabilitação/conservação do parque habitacional.
- f. Redução da burocracia no licenciamento urbanístico e habitacional.
- g. Um programa de promoção da qualidade na habitação.
- h. Apoio à indústria de construção.
- i. Reformulação da orgânica da Administração habitacional (extinção do IGAPHE e descentralização do INH).

Por sua vez, após o primeiro Governo de António Guterres, o **programa eleitoral de 1999** inicia uma viragem conceptual, de uma **política de casas** para uma **política de cidade**, ao insistir no objetivo de estabelecer “uma ligação mais profunda entre a política de habitação, as políticas de ordenamento do território e de desenvolvimento social” (pág. 50) e na “recuperação do património construído sob anteriores políticas de realojamento, em que arranjos exteriores, infraestruturas ou equipamentos sociais eram ignorados” e proclamando “Antes faziam-se guetos. Hoje construímos cidades”. (pág. 55). Comprometia-se com 9 grandes medidas:

- a. Concluir o realojamento das famílias vivendo em barracas e situações similares e recuperar, em parceria com as Câmaras Municipais, as zonas assim libertadas.
- b. Eliminar as carências habitacionais dos grupos mais desfavorecidos no espaço de 6 anos (através de construção a custos controlados, arrendamento com subsídio de renda das famílias carenciadas, promoção cooperativa e promoção pública).
- c. Requalificar o parque habitacional degradado (apoio aos proprietários e inquilinos carenciados).
- d. Incentivar a qualidade da habitação a custos controlados.
- e. Garantir a infraestruturação e equipamento do parque público de arrendamento e a sua integração no tecido urbano envolvente.

- f. Promover uma gestão integrada, sustentada e descentralizada das diferentes componentes do parque público de arrendamento.
- g. Promover a recuperação do parque habitacional degradado (condições de crédito atraentes).
- h. Incrementar a reabilitação de edifícios antigos arrendados, garantindo a sua viabilidade económico-financeira através de fundos públicos e de um subsídio de renda para os arrendatários mais carenciados.
- i. Promover programas integrados de requalificação dos centros urbanos históricos, reforçando a sua função habitacional.

11. Ganhas as eleições em 1995 e 1999, e confrontados com um volumoso programa de erradicação das barracas já contratualizado com os municípios, dos Governos do Partido Socialista (António Guterres) vai ficar, sobretudo:

- a. **A clarificação das competências das autarquias locais em matéria de habitação**, com a Lei n.º 159/99 a clarificar, pela primeira vez, que os municípios dispõem de atribuições em matéria de habitação e a elencar as competências dos órgãos municipais neste domínio: disponibilizar terrenos para a construção de habitação social; promover programas de habitação a custos controlados e de renovação urbana; garantir a conservação e manutenção do parque habitacional privado e cooperativo, designadamente através da concessão de incentivos e da realização de obras coercivas de recuperação dos edifícios; fomentar e gerir o parque habitacional de arrendamento social; propor e participar na viabilização de programas de recuperação ou substituição de habitações degradadas, habitadas pelos proprietários ou por arrendatários.
- b. **A revisão do regime jurídico da urbanização e edificação** (DL n.º 555/99 alterado pelo DL n.º 177/2001), com o objetivo de compatibilizar as exigências de salvaguarda do interesse público com a eficiência e simplificação administrativa, ao diminuir substancialmente a intensidade do controlo realizado preventivamente pela Administração tendo como contrapartida uma maior responsabilização do requerente e dos autores dos respetivos projetos e um regime mais apertado de fiscalização.

c. Um conjunto de programas focados na reabilitação, acrescentando ao RECRIA⁹⁶ designadamente:

- Programa **REHABITA**⁹⁷ (Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas), instituindo, numa lógica de tecido urbano e no âmbito de uma operação municipal de reabilitação urbana, comparticipações adicionais e meios de financiamento bonificado complementares aos do RECRIA nos núcleos urbanos históricos declarados áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística.
- Programa **RECRIPH**⁹⁸ (Regime Especial de Comparticipação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal), estabelecendo um regime específico de comparticipação e financiamento para a realização de obras de conservação e beneficiação pelos condóminos de edifícios antigos.
- Programa **SOLARH**⁹⁹ (Programa de Solidariedade de Apoio à Recuperação de Habitação), tendo por objeto a concessão de um apoio financeiro especial, sob a forma de empréstimo de pequeno montante¹⁰⁰ e sem juros, a agregados familiares de fracos recursos económicos, de modo a permitir-lhes a realização de obras nas habitações de que são proprietários e que constituem a sua residência permanente.

Independentemente da dimensão quantitativa destes programas, que acabou por ser reduzida em comparação com o RECRIA, ele mesmo abaixo das expectativas, traduziram uma tentativa de abranger situações sensíveis (condomínios e proprietários de fracos recursos) e de atuar numa lógica territorialmente mais integrada em espaços críticos de recuperação e

⁹⁶ Neste período, o RECRIA foi alterado pelo DL 329-C/2000, no sentido de alargar o âmbito de aplicação do programa, por forma a abranger um maior número de fogos e a aumentar o valor global da comparticipação e o interesse e segurança dos proprietários.

⁹⁷ DL 105/96

⁹⁸ DL 106/96

⁹⁹ DL 7/99 alterado pelo DL 39/2001

¹⁰⁰ Máximo de 2 400 contos (aproximadamente 12 000 euros)

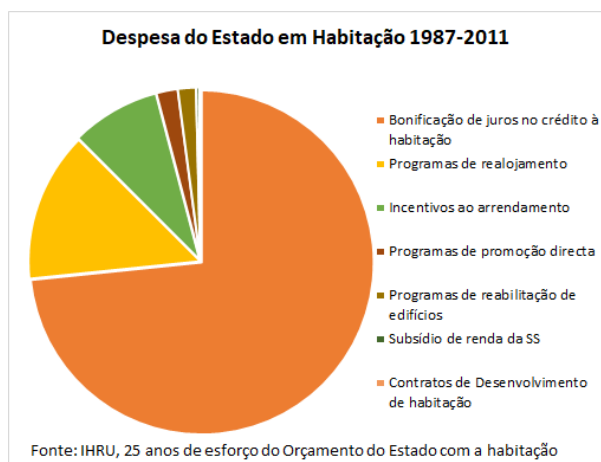
reconversão urbanística. Numa lógica próxima do microcrédito, o SOLARH teve maior relevo em distritos do interior.¹⁰¹

- d. **A introdução de uma nova modalidade de execução do PER (DL n.º 79/96)**, o chamado “PER famílias”, criando um regime de concessão de participações para o apoio à aquisição ou reabilitação de fogos por famílias abrangidas pelo Programa Especial de Realojamento nas Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, permitindo às famílias a realojar a aquisição da sua habitação no mercado, o que possibilitava que estas escolhessem o local e o fogo mais adequado ao seu realojamento, permitindo assim a sua integração social. Apesar da natureza inovadora, no apoio direto às famílias e na liberdade de escolha destas, o aproveitamento do PER famílias viria a ser francamente diminuto.

Este Governo procedeu à revisão do regime de arrendamento urbano, através do DL 329-B/2000 na sequência de autorização legislativa¹⁰², visando, sobretudo, melhorar as condições de reabilitação do património habitacional, incentivar o lançamento de fogos devolutos no mercado de arrendamento e a clarificação dos procedimentos de atualização das rendas decorrentes de obras de reabilitação.

12. Dos dois Governos do PSD+PP (entre abril de 2002 e março de 2005) vai ficar, essencialmente:

- a. O fim do principal instrumento de política habitacional depois do 25 de Abril, com a **extinção** no ano de 2002 (pela Ministra das Finanças de então, Manuela Ferreira Leite) **dos regimes de crédito à habitação bonificado e jovem bonificado**¹⁰³. Justificada pelas dificuldades em o Estado assumir compromissos adicionais, esta extinção dos regimes bonificados, pesem embora as condições de oferta de crédito então vigentes, teve algum



¹⁰¹ Programas com destinatários como os do SOLARH têm a adesão condicionada pela sua divulgação e pelo conhecimento que dos mesmos tenham os destinatários potenciais.

¹⁰² Lei 16/2000

¹⁰³ Embora o peso orçamental deste instrumento tenha continuado em virtude dos contratos anteriores

impacte na compra de casas. Como já referido, este foi o instrumento que mais despesa implicou para o Estado, tendo representado quase 3/4 da despesa do Estado em habitação entre 1987 e 2011.

- b. A criação do **Regime Extraordinário de Reabilitação Urbana** (DL n.º 104/2004), para as zonas históricas e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística, instituindo um regime jurídico excecional de reabilitação das referidas áreas que concedia aos municípios a possibilidade de constituírem **sociedades de reabilitação urbana**, as quais dispunham de poderes de autoridade e de polícia administrativa como os de expropriação e de licenciamento. As SRU são entidades empresariais “especialmente encarregues da operacionalização de ações de reabilitação ou de renovação de uma área previamente delimitada, como meio de maximizar a captação de investimento e a mobilização dos privados”.¹⁰⁴
- c. A Criação do **PROHABITA** (DL n.º 135/2004) - Programa de Financiamento para Acesso à Habitação, regulando a concessão de financiamento para resolução de situações de grave carência habitacional, que veio permitir o acesso dos restantes municípios a condições de financiamento (comparticipações e empréstimos) similares às do PER, mas favorecendo a reabilitação de prédios ou frações degradadas, em detrimento de novas construções.

13. Chegados a 2005, a política de habitação dispunha de um conjunto relevante de instrumentos, embora enfrentando dificuldades de operacionalizar os mesmos no terreno. Por exemplo, em 2006 o PER tinha concluído menos de metade dos fogos acordados. Ao mesmo tempo, emergem como novas prioridades a reabilitação urbana, a consolidação do tecido urbano, o habitat e a qualidade de vida urbana.

No **Programa Eleitoral de 2005**, o Partido Socialista vai tornar evidente a articulação entre a *política da habitação* e a *política de cidades* ou mesmo a prevalência da segunda relativamente à primeira. A habitação passa a ser tratada sob o título “*Qualificar as cidades e melhorar o acesso à habitação*”¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Segundo o Portal da Habitação, estão, ainda, em exercício as SRU [Coimbra Viva](#), [Lisboa Ocidental SRU](#), [Porto Vivo SRU](#), [SERPOBRA SRU](#), [EM](#), [Viseu Novo SRU](#). O IHRU teve participações nalgumas SRU, designadamente na [Porto Vivo SRU](#) e [Viseu Novo SRU](#), participações extintas na sequência da publicação do Decreto-Lei n.º 109/2018.

<https://www.portaldahabitacao.pt/pt/portal/reabilitacao/sociedadesreabilitacaourbana/menusru.html>.

¹⁰⁵ Pág. 100 e seguintes

Advoga-se o “*relançamento de uma política de Cidades forte e coerente*”, que visará “*tanto o conjunto do sistema urbano como cada uma das cidades que o constituem...*”, sendo identificadas três áreas prioritária de intervenção:

- Apoio a operações de reabilitação e revitalização urbanas em áreas centrais.
- Desenvolvimento de intervenções integradas de qualificação nas zonas periféricas.
- Aposta no conforto e segurança na utilização dos espaços públicos.

No domínio da habitação, perdem relevo as preocupações quantitativas, embora continuando a reconhecer a necessidade de promover habitação social e sendo anunciadas medidas nesse sentido, e emergem as preocupações com a qualidade do habitat, o combate à segregação urbana (prevenção de criação de novos “guetos”), a requalificação do tecido urbano e a dinamização do mercado de arrendamento. São enunciados três eixos de intervenção:

- i. *Dinamização do mercado de arrendamento*, comprometendo-se o PS a apresentar, nos primeiros 100 dias do mandato, uma iniciativa legislativa na AR tendente à revisão da Lei do Arrendamento Urbano com esse objetivo e a rever a legislação do arrendamento social.
- ii. *Novas políticas sociais*, políticas integradas e transversais de intervenção social junto das populações realojadas visando a prevenção da criação de novos “guetos”, ao mesmo tempo que seriam promovidas parcerias para “habitação apoiada” a custos controlados, especialmente dirigida aos jovens em busca da primeira habitação e às famílias de mais baixos recursos, e a gestão do parque de arrendamento social seria efetuada com recurso a parcerias com entidades privadas ou da economia social.
- iii. *Requalificação do tecido urbano*, defendendo o PS que “a política de Habitação tem de estar articulada com as políticas de requalificação e revitalização das cidades (...) e com programas de intervenção nas áreas mais críticas das grandes cidades que possam reabilitar o parque degradado e requalificar o ambiente urbano”. Nesse sentido propunha; “um pacto para a modernização do património habitacional”; dinamizar a atuação das Sociedades de Reabilitação Urbana; estabelecer uma bonificação nos apoios aos municípios no caso de realojamentos que se concretizem em edifícios devolutos a reabilitar; e enquadrar a penalização fiscal e administrativa dos proprietários de imóveis ou frações devolutas.

14. O Partido Socialista ganhou as eleições e forma o **XVII Governo Constitucional** (PM José Sócrates) que contou com uma maioria absoluta na AR.

Como já referido, o foco passou a ser a reabilitação urbana e a política das cidades. Mesmo a revisão do regime de arrendamento urbano - Lei n.º 6/2006, **NRAU** - vai encontrar o essencial da sua fundamentação e do objeto na criação de condições para a reabilitação dos imóveis degradados, associadas à dinamização do mercado de arrendamento. *“A revisão do RAU, visa, pois alcançar objetivos considerados essenciais ao saudável desenvolvimento do mercado habitacional português, através da previsão de regras que,*

*simultaneamente, promovam o mercado de arrendamento para habitação, serviços e comércio, facilitem a mobilidade dos cidadãos, criem condições atractivas para o investimento privado no sector imobiliário, devolvendo confiança aos agentes económicos, promovam a reabilitação urbana, a modernização do comércio, a qualidade habitacional e uma racional alocação de recursos públicos e privados”*¹⁰⁶. O foco do NRAU, embora este abrangesse as diversas dimensões do contrato de arrendamento, foi a atualização das rendas antigas e desatualizadas, condicionando a possibilidade de atualização ao estado de conservação e determinando objetivamente o valor da renda em função do valor fiscal do imóvel e do coeficiente de conservação¹⁰⁷, impondo o dever de realização de obras que poderia ir até à

Proposta de Lei 34/X - RAU

A proposta de lei agora em discussão assenta nos seguintes princípios fundamentais: autonomia das partes e liberdade contratual nos novos arrendamentos; convergência gradual com os preços de mercado das rendas anteriores a 1990; prioridade à requalificação urbana; agilização dos mecanismos processuais para exercício de direitos por proprietários e inquilinos; (...).

...

A garantia das condições de conservação dos fogos e o estímulo à requalificação urbana condicionam a possibilidade de atualização da renda, daí a necessidade de verificação das condições de conservação por arquitectos ou engenheiros indicados pelas respectivas ordens. Premeia-se a valorização dos fogos e as obras de conservação efectuadas pelos proprietários, tal como se atribui relevância à obras efectuadas pelos inquilinos.

Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local (Eduardo Cabrita), Apresentação da PL 34/X, (DAR I, nº 56, 20.10.2005, págs. 2551 e 2552)

¹⁰⁶ Proposta de Lei 34/X – Exposição de motivos

(<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=20979>), 2021.03.15). A Lei 6/2006 foi aprovada apenas com os votos a favor do PS e a abstenção do PSD e do CDS-PP. Refira-se que o Governo anterior, do PSD+PP, tinha avançado muito na preparação da revisão do regime de arrendamento urbano, tendo mesmo visto aprovada uma autorização legislativa.

¹⁰⁷ A renda máxima na atualização do contratos habitacionais celebrados antes da vigência do RAU (Decreto-Lei 321-B/90), seria 4% do valor do locado, sendo este igual ao produto do valor da avaliação realizada nos termos dos artigos 38º e seguintes do Código do Imposto Municipal sobre Imóveis (CIMI), realizada há menos de três anos, multiplicado pelo coeficiente de conservação. O coeficiente de

aquisição pelo inquilino, pelo valor da avaliação feita nos termos do CIMI, prevendo o agravamento fiscal para os imóveis devolutos e estabelecendo normas procedimentais onde tinham papel de relevo as comissões arbitrais municipais (CAM).

As preocupações com a reabilitação urbana estiveram na base de quatro outras iniciativas emblemáticas deste período:

- a. A **criação do Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana** (DL n.º 223/2007¹⁰⁸), resultante da reestruturação e red denominação do INH, nele se integrando atribuições do extinto IGAPHE, tendo por missão “assegurar a concretização da política definida pelo Governo para as áreas da habitação e da reabilitação urbana, de forma articulada com a política de cidades e com outras políticas sociais e de salvaguarda e valorização patrimonial, assegurando a memória do edificado e a sua evolução”. Como é referido no site do IHRU¹⁰⁹, “esta nova reorganização representou um momento de viragem para a execução da política habitacional, significando uma aposta no domínio da reabilitação urbana e no desenvolvimento do mercado do arrendamento (...)”. Mantendo o papel financeiro do INH, o IHRU viu reforçados os meios que lhe permitem criar novas linhas de financiamento para dar respostas às carências habitacionais existentes e à reabilitação do edificado.

NRAU 2006 – que impacte?

“(...) o mecanismo em vigor do regime de atualização de rendas, introduzido por VV. Ex.ªs em 2006, não resultou. Dizem as estatísticas que, por força deste mecanismo, em 6 anos, só se atualizou 1% do total dos contratos abrangidos, ou seja, cerca de 3000 contratos num universo de 400 000”

Deputado Mário Magalhães (PSD)

“Quanto à atualização das rendas, Sr. Deputado, a Sr.ª Ministra disse, de forma muito clara, que 47% dos arrendamentos que existem, neste momento, no mercado são posteriores a 2006. É evidente que, embora se tenham inscrito apenas 15 000 cidadãos, no balcão, para efeito de atualização das rendas por esta via, a lei, em si, dinamizou o mercado do arrendamento, e disto não temos dúvidas”

Deputado Ramos Preto (PS)

Fonte: Debate da revisão do regime jurídico do arrendamento urbano (DAR I, n.º 73, 17.02.2012, págs. 40 e 41)

conservação variava, em cinco níveis, de 0,5 (péssimo) a 1,2 (excelente). A atualização da renda só seria possível com um nível de conservação de médio ou superior. A atualização da renda seria gradual, em regra durante 5 anos.

¹⁰⁸ Formalmente, o IHRU foi criado pelo DL 207/2006

¹⁰⁹ [Resumo Histórico - IHRU](http://www.ihru.pt/web/guest/resumo-historico1) (2021.03.15): <http://www.ihru.pt/web/guest/resumo-historico1>

- b. A **aprovação do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana** (DL n.º 307/2009¹¹⁰), que, no essencial, visou articular o dever de reabilitação dos edifícios que incumbe aos privados com a responsabilidade pública de qualificar e modernizar o espaço, os equipamentos e as infraestruturas das áreas urbanas a reabilitar, da responsabilidade municipal. As intervenções de reabilitação urbana estruturam-se com base em dois conceitos fundamentais: o conceito de «área de reabilitação urbana», cuja delimitação pelo município tem como efeito determinar a parcela territorial que justifica uma intervenção integrada, e o conceito de «operação de reabilitação urbana», correspondente à estruturação concreta das intervenções a efetuar no interior da respetiva área de reabilitação urbana. O tipo de operação de reabilitação urbana é opção do município que pode optar por uma «operação de reabilitação urbana simples» - essencialmente dirigida à reabilitação do edificado, e cuja principal consequência é o acesso dos proprietários a um conjunto de benefícios fiscais e apoios financeiros – ou por uma «operação de reabilitação urbana sistemática». Uma “operação urbana sistemática” é uma intervenção integrada dirigindo-se à reabilitação do edificado e à qualificação das infraestruturas, dos equipamentos e dos espaços verdes e urbanos de utilização coletiva, com os objetivos de requalificar e revitalizar o tecido urbano, pelo que, neste âmbito, a valia pública da operação justifica poderes extraordinários do município (ou da entidade gestora da operação se não for o município), e impõe deveres reforçados de reabilitação aos proprietários que podem ir até à “venda forçada” do imóvel.
- c. O estabelecimento de um quadro atrativo de **benefícios fiscais à reabilitação urbana**, introduzidos pela Lei n.º 67-A/2007 (OE 2008), antecipando o conceito de “área de reabilitação urbana” e reduzindo o IVA das empreitadas de reabilitação urbana nestas áreas e criando o “*Regime Extraordinário de Apoio à Reabilitação Urbana*” com benefícios fiscais em sede de IMI, IRC e IRS relativos aos imóveis reabilitados nessas mesmas áreas e isenção do IMT na primeira transação dos imóveis reabilitados. Este conjunto de benefícios fiscais pretendia uma redução substancial do custo das obras, beneficiar os respetivos promotores e facilitar a aquisição dos imóveis reabilitados.

¹¹⁰ No uso da autorização legislativa concedida pela Lei n.º 95-A/2009. O DL foi objeto de várias alterações posteriores, que não mudaram substancialmente o conteúdo...

- d. A criação dos primeiros fundos de reabilitação urbana no âmbito da iniciativa JESSICA¹¹¹, através da criação de um *Fundo de Fundos* com 130 M€, com verbas dos programas operacionais e do Ministério das Finanças. Contratualizada a gestão com o BEI, foram selecionados, em procedimento concursal, *Fundos de Desenvolvimento Urbano* da iniciativa do Banco BPI, da CGD e do Turismo de Portugal, que aportaram recursos adicionais, pelo menos de igual montante e de que se esperava a alavancagem de investimentos de cerca de mil milhões de euros. Tratando-se de financiamentos reembolsáveis, os fundos de desenvolvimento urbano atuaram, sobretudo, através da concessão de empréstimos a empresas, autarquias locais, outras entidades públicas ou pessoas coletivas sem fins lucrativos para, nomeadamente: a reabilitação de imóveis destinados, a atividades turísticas, comerciais, de serviços e culturais ou para equipamentos; a reabilitação de edifícios para melhoria da eficiência energética; ou outras infraestruturas enquadradas num plano de regeneração urbana¹¹². Até 2017, os três fundos de desenvolvimento urbanos haviam financiado mais de 697 milhões de investimento, com financiamentos dos FDU de 362 milhões de euros. O financiamento dos FDU tiveram um efeito de alavancagem de 1,9 vezes e os recursos públicos alavancaram investimentos 5,2 vezes¹¹³. Tratou-se de uma iniciativa pioneira do atual IFRRU.

A política de cidades esteve no centro da ação deste ciclo de governação, tendo João Ferrão sido o Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, responsável pelo lançamento da *Política de Cidades* (POLIS XXI). No âmbito do POLIS XXI, o QREN viria a disponibilizar recursos muito significativos, nomeadamente para as “*parcerias para a regeneração urbana*” (PRU), parcerias locais para desenvolvimento de um Programa de Ação incidente numa área urbana específica (bairro crítico, urbanização degradada periférica, centro histórico, frente

¹¹¹ Iniciativa “Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas” prevista nos regulamentos dos fundos estruturais, permitindo que os fundos comunitários fossem usados para criar fundos de desenvolvimento urbano (FDU), instrumentos de engenharia financeira para apoio a projetos no âmbito de programas integrados de desenvolvimento urbano

¹¹² Por força das disposições dos regulamentos comunitários, não se aplicava a edifícios residenciais

¹¹³ Nuno Vitorino, Secretário-Geral – JHFP, Balanço da Execução dos Fundos JESSICA, 23 de outubro de 2017, Evento Anual JESSICA 2017

(<http://www.alentejo.portugal2020.pt/index.php/documentacao/category/100-evento-anual-jessica-2017-balanco-e-perspectivas-futuras-evora-23-10-2017>, 2021.03.16)

ribeirinha, etc.) que justifique uma intervenção integrada de regeneração urbana e de qualificação da sua inserção no conjunto da cidade¹¹⁴.

As PRU haviam sido precedidas pela *Iniciativa Bairros Críticos* (RCM n.º 143/2005) que pretendia “estimular e testar soluções institucionais, procedimentais e tecnológicas inovadoras em termos da conceção, implementação e avaliação da ação pública em áreas urbanas críticas”, e a experiência recolhida seria para levar em consideração na política de cidades que se pretendia implementar. Incidindo em três bairros das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto¹¹⁵, os programas de intervenção em cada bairro visavam “responder a problemas imediatos e, ao mesmo tempo, estimular a criação de novas oportunidades a partir das potencialidades existentes, através de soluções desenvolvidas à luz dos seguintes princípios orientadores: a) natureza exemplar, inovadora e experimental das intervenções a concretizar; b) projetos mobilizadores viáveis, devendo cada intervenção incluir uma ação/projeto âncora com elevado potencial de mobilização dos moradores e de transformação estrutural das condições do bairro; c) foco na reabilitação e qualificação habitacional, urbanística e ambiental; d) coordenação estratégica e participação cívica como condições de êxito; e) exploração de novos recursos e mobilização de novas fontes de financiamento como fator de sustentabilidade; f) valor acrescentado e durabilidade de resultados e efeitos”.

Para além do NRAU, na dimensão mais específica da política de habitação, este foi o período da criação do *Porta 65 Jovem*,¹¹⁶ instrumento de apoio financeiro ao arrendamento por jovens que sucedeu ao IAJ, e o desenvolvimento de trabalhos aprofundados para a um **Plano Estratégico de Habitação**. Os trabalhos, sob a designação de *Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008-2013* constam de três volumes¹¹⁷, foram apresentados em 2008 e propunham uma mudança de paradigma das políticas de habitação, centrada em cinco eixos de intervenção:

- i. Dinamização do Mercado de Arrendamento
- ii. Dinamização da Habitação a Custos Limitados

¹¹⁴ As PRU, dinamizadas pelos municípios, tiveram uma forte adesão e foi-lhes alocado um volume de recursos que se viria a revelar excessivo face ao ritmo de execução pretendido, o que veio a justificar o abandono, em sede de reprogramação do QREN, do princípio de intervenção integrada.

¹¹⁵ Foram selecionados os bairros: Cova da Moura (Amadora), Vale da Amoreira (Moita) e Lagarteiro (Porto) e as ações tiveram financiamento do Mecanismo Financeiro EEE.

¹¹⁶ DL 308/2007

¹¹⁷ O PEH foi da responsabilidade do IHRU, teve várias versões, mas não foi formalmente aprovado pelo Governo. Os documentos estão disponíveis em

https://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihr/estudos/plano_estrategico/documentos_plano_estrategico_habitacao.html , último acesso em 2021.03.29.

- iii. Reabilitação do Parque Habitacional Privado e Público
- iv. Adequação e Inovação na Habitação
- v. Implementação e Monitorização das Políticas de Habitação

No âmbito do último eixo era proposta a figura de “Programa Local de Habitação”, figura que desde logo teve a adesão dos municípios.

Parece claro que a visão prevalecente neste período era a de apostar na política de cidades e na reabilitação urbana.

Entretanto, **no programa eleitoral de 2011** acentua-se esta subordinação da Habitação à Reabilitação Urbana. A palavra “habitação” aparece apenas 4 vezes. Do essencial diz-se que “deve estimular-se o aumento da oferta de soluções de habitação para as famílias, contribuindo para a existência de alternativas quando o acesso ao crédito para compra de casa se encontra menos facilitado”, pelo que seria “importante reforçar a confiança no mercado de arrendamento...” (pág. 40). Para promover a reabilitação urbana o PS defendia a “aprovação de medidas em três domínios: i) simplificação de procedimentos e eliminação de obstáculos à reabilitação urbana; ii) garantia do cumprimento dos contratos de arrendamento, nomeadamente em caso de falta de pagamento de rendas e iii) financiamento da reabilitação urbana, através de estímulos financeiros e fiscais” (idem). Previa-se que, em caso de incumprimento, os proprietários poderiam recorrer a um procedimento de despejo mais rápido, que correria fora dos tribunais.

A aquisição de habitação estava a ser vista como um dos fatores que haviam conduzido à crise da dívida e haviam sido assumidos compromissos no âmbito do memorando com a Troika, o que poderá explicar a perspetiva do programa eleitoral do PS no domínio da reabilitação urbana e da habitação.

15. Do Governo de Passos Coelho (PSD+CDS) fica, sobretudo, a revisão do NRAU, no que alguns chamaram de “novíssimo RAU”, através da Lei n.º 31/2012. Correspondendo, em parte, a compromissos com a Troika¹¹⁸, a principal inovação foi a alteração do regime transitório previsto na Lei 6/2006 e aplicável aos contratos celebrados antes da vigência do RAU, prevendo a possibilidade de o senhorio tomar a iniciativa de proceder à atualização das rendas e à transição daqueles contratos para o regime do NRAU. Por regra esta atualização das rendas passa a ser feita por via

¹¹⁸ O PS propôs na altura um projeto de lei (PL 144/XII) que pretendia ser uma forma diferente de cumprir aqueles compromissos e incentivar o crescimento económico nas áreas da reabilitação urbana e do mercado de arrendamento.

negocial podendo, em caso de não haver acordo, o senhorio pôr fim ao contrato contra o pagamento de uma indemnização ou atualizar as rendas para 1/15 do valor do locado calculado para efeitos de IMI. Prevvia-se alguma proteção para os inquilinos de baixos rendimentos ou com mais de 65 anos, mas o objetivo claro era trazer as rendas e os contratos para soluções negociais entre proprietários e inquilinos. Com um procedimento especial e expedito de despejos (através do designado Balcão Nacional de Arrendamento) e outras alterações em matéria de duração, denúncia e resolução dos contratos, o resultado foi a liberalização do mercado de arrendamento e “tornar a relação arrendatícia muito menos perene e bastante mais dinâmica reconhecendo ao senhorio bastante mais direitos e conferindo-lhes poderes que não possuía”¹¹⁹.

No quadro de um discurso geralmente desfavorável à aquisição de habitação, vai ser feita, a partir de 2012, uma tentativa de criação do *Mercado Social de Arrendamento*, bolsa de imóveis destinados a habitação permanente, preferencialmente para famílias de rendimentos médios que não reúnam condições de acesso ao mercado livre de habitação.

Pelo impacte que viria a ter nas dinâmicas de reabilitação, disponibilidade de fogos para arrendar e valor das rendas, merece referência o Regime Jurídico da Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local (DL n.º 128/2014).

Referência também para a *Estratégia Nacional de Habitação para o período 2015-2030*, aprovada já no final do mandato (RCM n.º 48/2015) e que propunha uma visão de **Facilitar o acesso das famílias portuguesas à habitação**, assente em três pilares:

- i. *Reabilitação Urbana*, identificando como desafios:
 - Incentivar a conservação duradoura e regular do edificado
 - Reduzir custos e simplificar o licenciamento na reabilitação de edifícios
 - Atrair investimento para a reabilitação do parque habitacional
- ii. *Arrendamento Habitacional*, sendo os desafios:
 - Dinamizar o mercado de arrendamento
 - Integrar e valorizar os bairros e a habitação social
- iii. *Qualificação dos Alojamentos*, com os desafios:
 - Contribuir para a inclusão social e a proteção dos mais desfavorecidos
 - Corresponder às novas realidades sociais e demográficas
 - Promover a melhoria das condições de alojamento

¹¹⁹ CUATRECASAS, GONÇALVES PEREIRA, Newsletter Societário I Agosto, 2012 (https://www.cuatrecasas.com/media_repository/docs/por/newsletter_societario_-_agosto_de_2012_389.pdf).

A ENH 2015-2030 propunha um elenco de mais de três dezenas de medidas, tendo o sentido de muitas delas sido retomado posteriormente, acentuando o sentido de continuidade da política de habitação apesar da alternância política.

16. Reagindo ao agravamento da situação social decorrente das políticas de austeridade do período da Troika e da situação das muitas famílias que perderam a sua habitação por incumprimento do crédito, e com isso perderam as poupanças de uma vida, no **programa eleitoral de 2015** o PS vai assumir “uma nova geração de políticas de habitação” entre as causas mobilizadoras da “prioridade às pessoas”.

Essa nova geração de políticas de habitação teria quatro grandes eixos de intervenção¹²⁰:

- i. Prioridade à reabilitação urbana
- ii. Incentivar a oferta alargada de habitação acessível para arrendamento
- iii. Prevenir as penhoras habitacionais
- iv. Relançar a política de habitação social

No primeiro eixo “*prioridade à reabilitação urbana*”, o mote era que a reabilitação urbana deixe de ser a “exceção” (a coberto de regimes excecionais) para passar a ser a “regra”, de modo a mobilizar os edifícios ou frações devolutos para a habitação, promover a atividade económica, combater a desertificação e o declínio urbano e melhorar as condições de vida e a qualidade do ambiente urbano. Entre as várias medidas propostas, destacavam-se:

- a. Associar ao investimento na reabilitação urbana um aumento da resistência sísmica do edificado e uma forte componente de eficiência energética.
- b. Criar um “Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado” com capitais e gestão pública mas ao qual os privados poderiam aceder mediante a entrega do seu edifício/fração.
- c. Financiar, mediante procedimento concursal, pelo menos 25 Planos de Ação Locais para a reabilitação de áreas urbanas com vista à execução de intervenções físicas em centros históricos áreas urbanas desfavorecidas ou de génese ilegal.

¹²⁰ Ver páginas 53 e seguintes

- d. Inventariar prédios disponíveis (municipais ou privados) e criar condições, mediante a cooperação entre governo local, proprietários e empreendedores, para a instalação de negócios âncora, serviços partilhados e/ou equipamentos urbanos.
- e. Reforçar a capacidade dos municípios se substituírem aos proprietários incumpridores e realizarem obras coercivas.
- f. Simplificar regras e procedimentos de modo a acelerar a realização de obras de conservação e operações urbanísticas.
- g. Simplificar e reduzir custos de contexto relacionados com o processo de despejo.

No segundo eixo *“Incentivar a oferta alargada de habitação acessível para arrendamento”*, estava em causa “promover uma oferta alargada de habitação acessível para arrendamento que, não sendo a habitação social tradicional, permita dar resposta às necessidades dos que, tendo meios para garantir um alojamento a custos acessíveis, se encontram hoje excluídos do mercado habitacional”, nomeadamente a classe média, em particular os jovens, em consequência da quebra de rendimentos, do desemprego e da indisponibilidade do instrumento tradicional de acesso à habitação (crédito hipotecário fácil e barato). O PS propunha-se lançar um novo conceito de “habitação acessível”, de promoção pública ou privada, cujos senhorios pratiquem valores de arrendamento moderados, isto é, com intuito lucrativo mas abaixo do preço de mercado e enquadrados com os rendimentos médios dos agregados familiares. Nesse sentido, propunha-se, nomeadamente:

- a. Concessão de garantias bancárias a empréstimos para obras de reabilitação destinadas a arrendamento em regime de “habitação acessível”;
- b. Venda a custos reduzidos de edifícios/frações públicas com o compromisso de os imóveis serem reabilitados e destinados a arrendamento em regime de “habitação acessível”;
- c. Criação de bolsas de “habitação acessível”, nomeadamente através da mobilização de verbas – em montante não superior a 10% – do Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social para investimento em prédios de rendimento;
- d. Criação de um seguro de rendas, destinado a proteger os senhorios de “habitação acessível” contra o risco de incumprimento.

No âmbito do terceiro eixo “*Prevenir as penhoras habitacionais*”, estava em causa proteger as famílias, prevenindo e combatendo o desalojamento das famílias resultantes de penhoras cujas dívidas não possam ser satisfeitas, para o que o PS se propunha mobilizar um conjunto de instrumentos, como:

- a. Proibição das execuções fiscais sobre a casa de morada de família relativamente a dívidas de valor inferior ao valor do bem executado e suspensão da penhora da casa de morada de família nos restantes casos.
- b. Instituição de um Banco Ético, em colaboração com o setor solidário e as autarquias interessadas, que possa contribuir para minorar a situação de sobre-endividamento das famílias, apoiando a renegociação estruturada com os credores e concedendo pequenos empréstimos a baixo juro para fazer face a dificuldades pontuais e temporárias de agregados familiares em risco de perder a sua casa.
- c. Serviço local de aconselhamento face ao desalojamento: oferta de serviços locais de aconselhamento integrado (financeiro, jurídico e social) para apoio a famílias em situação dramática de perda iminente da sua casa.
- d. Regime excecional de proteção do devedor perante a execução de imóvel garantido por hipoteca, estipulando-se que, em situações de redução substancial do rendimento do agregado familiar e independentemente de consentimento do credor, a entrega do imóvel (dação em pagamento) extingue a dívida até ao limite da avaliação bancária efetuada.
- e. Modificação das regras aplicáveis à determinação do valor base da venda de imóveis em processo de execução.

Finalmente, no quarto eixo o PS propunha-se “*Relançar a política de habitação social*”, perante a nova crise habitacional que se vive, adequando-a às novas necessidades e aperfeiçoando as suas respostas, desenvolvendo uma política social de habitação inclusiva e não estigmatizante. Neste âmbito, o PS propunha-se:

- a. Concluir a implementação dos programas PIMP (Plano de Intervenção a Médio Prazo) e PER (Programa Especial de Realojamento), retomar o PER Famílias e criar um programa semelhante para o edificado consolidado e degradado.
- b. Reforçar o investimento, através dos fundos comunitários, na reabilitação e na melhoria da eficiência energética do parque de habitação social existente, bem como na reabilitação de edifícios devolutos para fins de habitação social.

- c. Criar uma rede de habitações apoiadas (preferencialmente em edifícios existentes a reabilitar), em regime de “pensões de família”, para pessoas com baixo nível de recursos, em situação de isolamento ou exclusão (em particular idosos) e cuja situação social e psicológica ou psiquiátrica torna pouco provável o seu acesso a uma habitação comum.
- d. Promover uma gestão participada dos bairros sociais, mediante um reforço da participação e do envolvimento dos inquilinos sociais.

Depois do pacote de medidas tomadas no primeiro Governo de António Costa, **o programa eleitoral de 2019** apenas renova o compromisso de “desenvolver uma política de habitação para todos, num território mais equilibrado e inclusivo”,¹²¹ reafirmando a “habitação como um dos pilares do Estado Social” e estabelecendo que a prioridade do Governo deve ser a de “intervir no mercado habitacional, através de um amplo parque habitacional público e cooperativo, capaz de dar resposta no mercado de arrendamento”.

Assumindo que “não se trata apenas de garantir uma habitação condigna às pessoas com menos rendimentos, mas também de assegurar que as classes médias podem aspirar a ter uma habitação condigna e evitar que a ausência de alternativas viáveis se torne um obstáculo à emancipação dos jovens”, considera “vital fortalecer e aprofundar as políticas recentemente adotadas, dando passos decisivos para concretizar o direito fundamental à habitação” no sentido de:

- a. Renovar a aposta nas políticas de habitação.
- b. Erradicar as situações habitacionais indignas existentes e a discriminação no acesso à habitação.
- c. Garantir o acesso à habitação a todos.
- d. Garantir a transparência e a segurança no acesso à habitação e a qualidade do parque habitacional.
- e. Conceber a habitação como instrumento de inclusão social e de coesão territorial.

¹²¹ Página 135 e seguintes

Entre as várias medidas que reafirmam o compromisso com os programas e medidas anteriormente aprovadas, merecem destaque:

- a. O compromisso com **uma meta muito clara: erradicar todas as carências habitacionais até ao 50.º aniversário do 25 de abril, em 2024.**
- b. O propósito de “elaborar o Programa Nacional de Habitação, de acordo com a Lei de Bases da Habitação, definindo os objetivos, as metas e os recursos a alocar à política de habitação num horizonte de médio prazo”.
- c. O objetivo de “criar um parque habitacional público de habitação a custos acessíveis, orientado para dar resposta aos agregados de rendimentos intermédios em situação de dificuldade de acesso à habitação, através da promoção direta¹²² e do apoio aos programas municipais”.
- d. O propósito de “reforçar a mobilização do património devoluto para o Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado”.

17. Os Governos de António Costa, o primeiro formado na sequência das eleições de 2015 com apoio parlamentar dos partidos da Esquerda, vão empenhar-se em modernizar as políticas da Habitação. Começando por criar uma **Secretaria de Estado da Habitação**, retomando, depois de muitos anos, uma estrutura de Governo exclusivamente dedicada às políticas habitacionais.

Da ação do Governo e do Partido Socialista na AR vão ficar três pilares que caracterizam a nova abordagem às políticas de habitação:

- A aprovação da primeira **Lei de Bases da Habitação**
- A aprovação e implementação da **Nova Geração de Políticas de Habitação** e atualização implementação sistemática dos instrumentos ali previstos
- O aprofundamento da descentralização com a concretização do **quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da habitação**

¹²² Esta referência a “promoção direta” é uma inovação substancial que inverte o que foi a perspetiva desde o início dos anos 80

17.1. A Lei de Bases da Habitação

Na AR, muito por impulso da Deputada Helena Roseta acabaria por ser aprovada a primeira **lei de bases da habitação**¹²³ em Portugal, publicada como a Lei 83/2019. Esta lei é um marco decisivo para a garantia do direito à habitação consagrado na Constituição. Nomeadamente:

- Impondo ao Estado o dever de garantir o direito à habitação, de programar e executar uma política de habitação que, a nível nacional, será concretizada no Programa Nacional de Habitação (PNH), cuja implementação será monitorizada no Relatório Anual da Habitação.
- Estabelecendo a função social da habitação e incumbindo o Estado de promover o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade pública e de incentivar o uso efetivo de habitações devolutas de propriedade privada.

Lei de Bases da Habitação

“Em 23 de abril de 2018 o PS entregou na AR o projeto de lei 843/XIII - Lei de Bases da Habitação, da autoria da deputada Helena Roseta. Esteve em discussão pública entre 15 de maio e 31 de julho de 2018.

Em 15.10.2018 o PCP apresentou o pjl 1023/XIII (PCP) e em 21.12.2018 foi a vez do BE dar entrada do pjl 1057/XIII (BE) sobre o mesmo assunto.

O debate na generalidade das três iniciativas realizou-se 3.1.2019, seguindo-se as audições em fevereiro e março. Em 26.4.2019 o PS apresentou uma nova redação do pjl 843/XIII.

...

O texto de substituição das iniciativas do PS, PCP e BE, ratificado pela 11ª Comissão, foi aprovado por maioria em votação final no dia 5.7.2019 com os votos a favor do PS, BE, PCP, PEV, PAN e Ninsc e os votos contra do PSD e CDS-PP. O texto aprovado, fixada a redação final, foi publicado em 31.7.2019 no DAR como Decreto 345/XIII da AR, enviado para promulgação em 5.8.2019, promulgado pelo PR em 6.8.2019 e publicado como Lei 83/2019 - Lei de bases da Habitação em 3.9.2019”

Fonte:

Transcrito de Helena Roseta : Leis em construção : Lei de Bases da Habitação, 2021.03.22 (<https://www.helenaroseta.pt/legislacao/leisemconstrucao/000286.000076/index.htm?t=lei-de-bases-da-habitacao>)

- Definindo que a garantia do direito à habitação compreende a existência de um *habitat* que assegure condições de salubridade, segurança, qualidade ambiental e integração social.
- Concedendo proteção legal especial à casa de morada de família, nomeadamente, prevendo-se a não execução de penhora para satisfação de créditos fiscais ou

¹²³ Aprovada com o voto favorável do PS, Bloco de Esquerda, PCP, PEV, PAN e do deputado independente Paulo Trigo Pereira, e o voto contra do PSD e do CDS

contributivos, nos termos da lei, quando esteja em causa a casa de morada de família.

- Conferindo proteção adicional às pessoas e famílias em situação de especial vulnerabilidade.
- Prevendo a existência de serviços públicos de apoio e acompanhamento de indivíduos ou famílias vulneráveis alvo de despejo, a fim de serem procuradas atempada e ativamente soluções de realojamento.
- Impondo que a política nacional de habitação respeite os princípios da subsidiariedade e da autonomia das autarquias locais e que o Estado assegure os meios necessários para garantir o desenvolvimento das políticas regionais e locais de habitação, sendo a Carta Municipal de Habitação (CMH) o instrumento municipal de planeamento e ordenamento territorial em matéria de habitação.
- Responsabilizando o Estado pelo estabelecimento de "um sistema de renda compatível com o rendimento familiar" e pelo funcionamento regular e transparente do mercado de arrendamento habitacional.
- Estabelecendo que a política de habitação inclui a atribuição de subsídios de habitação dirigidos às camadas populacionais que não consigam aceder ao mercado privado da habitação.
- Estabelecendo os princípios de articulação da garantia do direito à habitação com a política de solos.

17.2 A Nova Geração de Políticas de Habitação

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 50-A/2018 – aprova o sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação para uma **Nova Geração de Políticas de Habitação** – vem introduzir um novo paradigma no que respeita ao acesso à habitação.

Sem ignorar os ganhos do passado, começa por reconhecer os avanços da Estratégia Nacional para a Habitação aprovada em 2015 pelo Governo anterior “*no sentido de uma resposta às profundas alterações financeiras, económicas e sociais verificadas nos últimos anos, bem como ao distanciamento progressivo entre o quadro normativo e as políticas públicas nesse domínio*” e o caminho que Portugal percorreu nestas matérias, nomeadamente ao nível da resolução dos problemas quantitativos em matéria de carências habitacionais. No entanto, face aos “múltiplos

desafios que se colocam à política de habitação e reabilitação - económicos, funcionais, ambientais e sociais” – conclui pela necessidade de *“uma mudança na forma tradicional de conceber e implementar a política de habitação”*.

Nos termos da referida RCM, o sentido estratégico, objetivos e instrumentos de atuação para uma Nova Geração de Políticas de Habitação, procuram uma nova abordagem que se traduza na passagem:

- a. *De uma política centrada na oferta pública de habitação para os mais carenciados para uma política orientada para o acesso universal a uma habitação adequada.*
- b. *De uma política de habitação cujos principais instrumentos assentaram na construção de novos alojamentos e no apoio à compra de casa para uma política que privilegia a reabilitação e o arrendamento.*
- c. *De uma política de habitação centrada nas «casas» para uma política que coloca no seu centro as «pessoas».*
- d. *De uma política centralizada e setorial para um modelo de governança multinível, integrado, descentralizado e participado.*
- e. *De uma política reativa para uma política proativa, com base em informação e conhecimento partilhado e na monitorização e avaliação de resultados.*

Com um novo olhar sobre os problemas atuais, afirma, acertadamente, que “o objetivo último da política de habitação não deve ser «produzir casas» mas garantir que todos os cidadãos têm acesso a uma habitação adequada e condições para uma vida digna e recompensadora. Mais do que produzir oferta adicional de habitação é hoje necessário promover o acesso dos cidadãos à oferta habitacional existente, quer esta seja pública ou privada, incentivar a mobilização do parque habitacional devoluto ou com outras ocupações para este fim, garantir condições de habitabilidade satisfatórias e incentivar a qualificação e integração socioterritorial das áreas urbanas habitacionais”

Reconhecendo que, para além dos grupos mais vulneráveis, foco tradicional da promoção pública em Portugal, não há uma oferta com apoio público para as populações que, apesar de terem rendimentos mais elevados, não conseguem aceder a uma habitação adequada no mercado sem que isso implique uma sobrecarga excessiva sobre o orçamento familiar, assumia a urgência de *“alargar o âmbito dos beneficiários da política de habitação aos agregados familiares em falha de mercado, incluindo, por esta via, a população de rendimentos intermédios que se encontra em situação de inacessibilidade habitacional”*

A reabilitação urbana deveria passar a ser a intervenção predominante, tanto ao nível do edificado como das áreas urbanas, para a promoção de um

desenvolvimento urbano sustentável, sendo necessário as condições para uma manutenção regular dos edifícios e incentivar a plena utilização dos recursos construídos são aspetos basilares deste desígnio.

A relação de proximidade dos municípios com os cidadãos permite-lhes ter uma noção mais precisa das necessidades presentes, das abordagens mais adequadas e dos recursos passíveis de mobilização, pelo que a Nova Geração de Políticas de Habitação reconhece, o papel imprescindível que os municípios têm na sua implementação. *“O desenvolvimento de estratégias locais de habitação deve ser valorizado no âmbito dos instrumentos de política de habitação nacionais, promovendo, por esta via, não só a adequação dos instrumentos nacionais às especificidades locais como a adoção de uma abordagem integrada e estratégica na sua implementação”.*

Missão, Metas e Objetivos Estratégicos da Nova Geração de Políticas de Habitação

(RCM 50-A/2018)

Missão:

- a. Garantir o acesso de todos a uma habitação adequada, entendida no sentido amplo de habitat e orientada para as pessoas, passando por um alargamento significativo do âmbito de beneficiários e da dimensão do parque habitacional com apoio público;*
- b. Criar as condições para que tanto a reabilitação do edificado como a reabilitação urbana passem de exceção a regra e se tornem nas formas de intervenção predominantes, tanto ao nível dos edifícios como das áreas urbanas.*

Metas a médio prazo:

- a. Aumentar o peso da habitação com apoio público, na globalidade do parque habitacional, de 2% para 5 %, o que representa um acréscimo de cerca 170 000 fogos;*
- b. Baixar a taxa de sobrecarga de despesas com habitação no regime de arrendamento de 35 % para 27 %.*

Objetivos Estratégicos:

- a. Dar resposta às famílias que vivem em situação de grave carência habitacional;*
- b. Garantir o acesso à habitação aos que não têm resposta por via do mercado;*
- c. Tornar a reabilitação na principal forma de intervenção ao nível do edificado e do desenvolvimento urbano;*
- d. Promover a inclusão social e territorial e as oportunidades de escolha habitacionais*

Numa perspetiva global e integrada, a NGPH vai complementar os instrumentos existentes, alguns dos quais são atualizados, com mais uma dezena de novos instrumentos que procuram responder aos novos desafios e aos novos objetivos estratégicos (ver quadro seguinte). De entre os **novos instrumentos** destacam-se:

- a. O programa **1.º Direito** - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação¹²⁴, que visa garantir o acesso a uma habitação adequada a pessoas que residem em condições habitacionais indignas. Na lógica do PER e do PROHABITA, e privilegiando a reabilitação e o arrendamento, traduz-se na concessão de apoio financeiro - participação não reembolsável e empréstimo bonificado para a parte não participada - aos atores públicos e assistenciais locais (municípios, empresas municipais, IPSS), a associações de moradores e cooperativas de habitação e construção, constituídas por agregados familiares elegíveis ao abrigo do programa, e diretamente aos próprios agregados familiares, para disponibilização de um leque diverso de soluções habitacionais a preços acessíveis ao universo dos destinatários.
- b. **Programa de Arrendamento Acessível**, que visa promover uma oferta alargada de habitação para arrendamento a preços reduzidos e compatíveis com os rendimentos dos agregados familiares, através um enquadramento fiscal favorável dos rendimentos prediais dos senhorios que coloquem os seus prédios ou frações urbanas em arrendamento habitacional com o limite de preço de renda definido pelo programa. Criado pelo Decreto-Lei n.º 68/2019, o valor máximo de renda de cada alojamento corresponde a 80% do valor de referência de arrendamento (VRA¹²⁵) aplicável a cada alojamento em concreto, a renda contratada deve situar-se abaixo daquele valor e dentro do intervalo constante entre 15% e 35% do rendimento médio mensal do agregado familiar e é obrigatória a contratação de seguros - “Seguro de Arrendamento Acessível”¹²⁶ - que cubram faltas de pagamento de renda e danos no alojamento.

¹²⁴ Decreto-Lei n.º 37/2018. Ver *Guia Digital* em

<https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/1.%C2%BA-direito>, 2021.03.20.

¹²⁵ O VRA resulta de fatores como a área do alojamento, os preços de mercado divulgados pelo INE para a localização em causa, a tipologia e outras características (por exemplo, o nível de eficiência energética, a existência de estacionamento, o equipamento e mobílias, a existência de elevadores, etc. (Ver [Arrendamento Acessível - Portal da Habitação \(portaldahabitacao.pt\)](#), 2021.03.20)

¹²⁶ Algumas Seguradoras já disponibilizam este produto

NGPH - Matriz dos instrumentos existentes e a criar

	Instrumento existentes		Novos instrumentos
	Continuidade	Adaptação	
OBJETIVO 1	1.º Direito - Programa de Apoio ao Acesso à Habitação		✓
	Porta de Entrada - Programa de Apoio ao Alojamento Urgente		<i>Em substituição do ProHabit e do PER</i>
	Programa de Arrendamento Acessível		✓
OBJETIVO 2	Instrumentos de promoção da segurança e estabilidade no arrendamento		✓
	Instrumentos de captação de oferta		✓
	Indicadores de preços e acessibilidade habitacional		✓
	FNRE - Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado		✓
	Porta 65 – Jovem		✓
OBJETIVO 3	Projeto Reabilitar como Regra		✓
	Medidas de promoção da manutenção regular e da plena utilização do edificado		✓
	Reabilitar para Arrendar		✓
	IFRRU 2020 - Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas		✓
	Casa Eficiente 2020		✓
	Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano/ Planos de Ação Reabilitação Urbana		✓
	Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano/ Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas		✓
	Programa de Reabilitação Urbana de Bairros Sociais na Vertente da Eficiência Energética		✓
	Da Habitação ao Habitat		✓
	Porta ao Lado - Programa de informação, encaminhamento e acompanhamento de proximidade para acesso à habitação		✓
OBJETIVO 4	Programa de mobilidade habitacional no parque de arrendamento público		✓
	Chave na Mão - Programa de mobilidade habitacional para a coesão territorial		✓

Fonte: Extraído de RCM 50-A/2108

- c. **Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado**, que consiste num fundo centrado na reabilitação de imóveis, em particular, património público devoluto ou disponível, para posterior arrendamento e, em especial, para arrendamento habitacional a custos acessíveis. A criação do **Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (FNRE)** foi decidida pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 48/2016, publicada a 1 de setembro. É um fundo especial de investimento imobiliário fechado, de subscrição particular e de duração indeterminada. O Fundo, gerido pela Fundiestamo, iniciou a sua atividade 8 de abril de 2019, data da constituição do primeiro Subfundo. Numa fase inicial, podem participar entidades públicas da administração central e local e ainda entidades do terceiro setor. Numa fase posterior prevê-se a abertura à participação de outras entidades, públicas e privadas, incluindo pessoas singulares. As referidas entidades podem participar no FNRE através de entradas em espécie, entrega de imóveis, e em dinheiro. O FNRE procurará através da sua política de investimento: valorizar os imóveis detidos pelos subfundos, especialmente através da respetiva reabilitação; após a reabilitação dos imóveis, afetar a maioria da sua área de construção ao arrendamento habitacional permanente; procurar alcançar uma rentabilidade para os participantes que assegure uma remuneração do investimento efetuado¹²⁷.
- d. Programa **Da Habitação ao Habitat**, que visa promover a coesão e integração socioterritorial dos bairros públicos de arrendamento e dos agregados familiares nestes residentes, com base em abordagens integradas, inclusivas, participadas e adaptadas aos contextos locais. Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 56/2018, centra-se no lançamento de um conjunto de intervenções-piloto que têm por objetivo “testar e tirar conclusões, nomeadamente em termos de boas práticas, sobre um conjunto de soluções e de metodologias passíveis de serem, posteriormente, generalizadas aos bairros de arrendamento público...”. incidiram sobre os bairros Cabo Mor, no concelho de Vila Nova de Gaia, São Pedro de Elvas, no concelho de Elvas, e Zona da Escola Técnica, no concelho de Ponte de Lima.¹²⁸

¹²⁷ Ver [Fundo Nacional para a Reabilitação do Edificado - Portal da Habitação \(portaldahabitacao.pt\)](https://www.portaldahabitacao.pt/), 2021.03.20, e [Documentos - FNRE - Fundiestamo – Sociedade Gestora de Fundos de Investimento Imobiliário, SA](https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/fundo-nacional-para-a-reabilitacao-do-edificado), em especial a Brochura. (<https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/fundo-nacional-para-a-reabilitacao-do-edificado>, e <https://fundiestamo.com/documentos-fnre/>).

¹²⁸ Preâmbulo do RCM 62/2020,

- e. Programa **Chave na Mão**¹²⁹ – Programa de Mobilidade Habitacional para a Coesão Territorial, permite que as famílias residentes em territórios de forte pressão urbana, que queiram mudar a sua residência para territórios de baixa densidade, disponibilizem as suas habitações no arrendamento acessível, podendo o IHRU, gerir o arrendamento ou arrendar a habitação para a sua disponibilização no âmbito do Programa de Arrendamento Acessível. O Regulamento do Programa, emitido pelo IHRU (regulamento n.º 423/2020) foi publicado em abril de 2020.¹³⁰

Um dos aspetos distintivos da NGPH é o da mobilização integrada de diversos instrumentos de política pública que atuam sobre outras dimensões do habitat e da regeneração física, económica e social de áreas urbanas carenciadas ou degradadas. Nesta perspetiva merece uma referência particular a articulação com instrumentos que derivam dos programas operacionais, em particular os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano que financiam a reabilitação urbana nas ARU delimitadas pelos municípios e os Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas.

17.3. A descentralização de competências para os órgãos municipais no domínio da habitação

Na sequência da Lei n.º 50/2018, o DL n.º 105/2018 veio concretizar o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da habitação, sublinhando o papel imprescindível dos municípios na garantia do direito à habitação. Passa a ser competência dos órgãos municipais:

- a. *A gestão de programas de apoio ao arrendamento urbano e à reabilitação urbana.*
- b. *A gestão dos bens imóveis destinados a habitação social que integram o parque habitacional da administração direta e indireta do Estado, cuja propriedade é transferida para os municípios.*

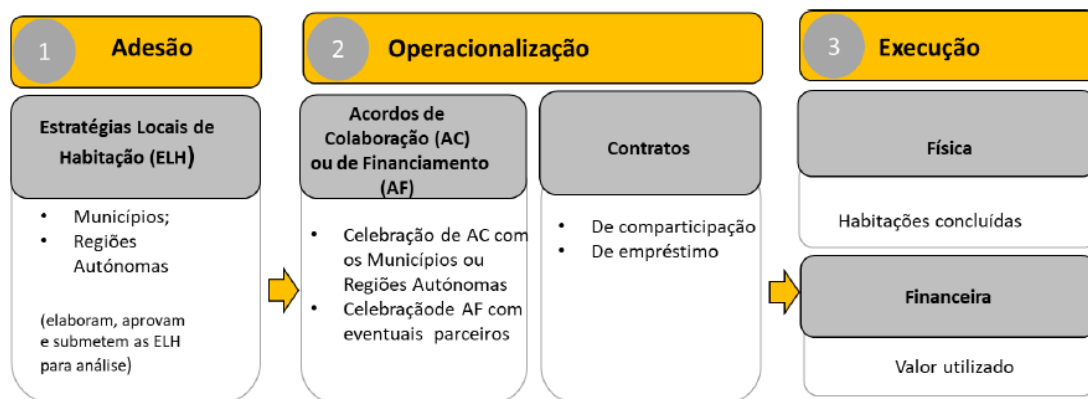
Os municípios passam, assim, a ser ator estratégico da política de habitação, com particular relevância em dois programas: *1º Direito e Arrendamento Acessível*.

¹²⁹ RCM n.º 57/2018

¹³⁰ Diário da República, 2.ª série, n.º 80 de 23 de abril de 2020

A concretização do 1º Direito depende da iniciativa municipal materializada na entrega da Estratégia Local de Habitação (ELH) que contém a estratégia definida pelo Município.

Fases de Implementação do programa 1º Direito



Modalidades de Soluções Habitacionais por tipo de beneficiário

Beneficiários		Arrendamento	Reabilitação	Construção	Aquisição
Beneficiários Diretos			1º	1º	1º
Entidades Beneficiárias	Municípios	1º	1º	1º	1º
	Entidades Públicas	1º	1º	1º	1º
	3.º Setor		1º	1º	1º
Moradores			1º	1º	1º
Proprietários		1º	1º		

Fonte: Extraído de IHRU, Programa 1º Direito – 1º Relatório de Execução, outubro 2020

Até outubro de 2020¹³¹, decorridos 2 anos de programa, mais de 170 municípios já haviam interagido com o IHRU, no sentido de poderem beneficiar de apoio público para a mitigação das situações habitacionais indignas. Tinham sido submetidas ao IHRU 35 ELH e 139 estavam em elaboração. As 17 ELH consideradas “em conformidade” envolviam soluções habitacionais para cerca de 18 000 agregados familiares.

“Desde a data de criação do Programa até 31 de julho de 2020, foram celebrados 7 acordos, 6 de colaboração e 1 financiamento, os quais preveem a

¹³¹ Ver IHRU, Programa 1º Direito – 1º Relatório de Execução, Outubro 2020 (https://www.portaldahabitacao.pt/documents/20126/58203/Relat%C3%B3rio_Execu%C3%A7%C3%A3o_1%C2%BA_Direito/5820bc32-4ac4-63c3-fl42-22b2630aab09, 2021.03.24)

disponibilização de 9.383 soluções habitacionais, com um investimento global estimado num valor aproximado de 486 M€ (o qual inclui as componentes de participação, empréstimo bonificado e autofinanciamento)”¹³². Nos Acordos celebrados as soluções habitacionais são maioritariamente por recurso à reabilitação ou aquisição e reabilitação.

No âmbito do *Arrendamento Acessível*, os programas municipais serão determinantes para a emergência deste segmento de mercado, principalmente através da mobilização do património municipal (imóveis e terrenos)¹³³ ou arrendamento no mercado para subarrendamento.

Conclusão

O texto anterior permite suportar as seguintes conclusões:

- 1ª. As políticas de habitação parecem ter sido determinadas mais pela natural evolução do tempo e do consenso técnico e social do que pela vontade liderante do Estado e dos Governos. É assim que se formam linhas de continuidade em que se vão sucedendo: focagem na aquisição de casa própria, no realojamento, na reabilitação urbana, no arrendamento. Nenhum dos partidos que foram Governo pode, em boa verdade, arrogar-se o exclusivo de determinada opção ou medida, tendo os sucessivos Governos retomado preocupações e iniciativas que já tinham estado presentes no anterior. O período mais recente, dos Governos do Partido Socialista, marca alguma diferença pela abordagem mais integrada e holística da problemática do *direito à habitação*.
- 2ª. Só em dois momentos o Estado assumiu verdadeiramente as consequências de ser o garante do direito à habitação: no lançamento dos programas de realojamento (PER) do final da década de 80 e da década de 90 do século passado, e com a recente *Nova Geração de Políticas de Habitação* cujos resultados é cedo para avaliar. De resto, a opção foi por uma política (cara) de estímulo à aquisição de casa própria acompanhada de tentativas de promoção indireta pelo sector privado e cooperativo.

¹³² IHRU, Programa 1º Direito – 1º Relatório de Execução, pág. 30. Artigo de O Público de 21/03/2021 referia serem já 25 municípios com Acordos celebrados

¹³³ Ver como exemplos os programas de Lisboa (<http://www.lisboarendaacessivel.pt/inicio.html>) e Porto (<http://www.portovivosru.pt/arrendamento-acessivel>).

- 3ª. O Estado (central) retirou-se muito cedo da promoção direta da habitação social. Com a extinção do FFH, em 1982, a opção é a de tentar que a promoção da habitação social fosse assumida pelos municípios e entidades privadas sem fins lucrativos e para a alienação do património habitacional do Estado. Este processo não foi isento de resistências até que o Estado tivesse encontrado modelos mais equilibrados de partilha de custos com os municípios. Depois de 1982 a promoção pública de habitação tem sido da responsabilidade municipal, o que representou um enorme esforço para alguns municípios.
- 4ª. Numa análise dos 50 anos pós 25 de Abril, o que transparece são dois grandes períodos de convergência entre as forças partidárias que se vêm sucedendo no Governo. Até ao virar do século, assumindo que o Estado não é promotor direto de habitação, privilegiando a aquisição de habitação e a construção nova, dando passos para corrigir as disfuncionalidades do mercado de arrendamento no sentido da maior liberalização. Depois, pondo o foco na reabilitação e no arrendamento, com alterações profundas no regime de arrendamento urbano, enfatizando uma visão tecnocrática dos aspetos negativos da habitação própria.
- 5ª. Neste quadro de grandes convergências, o papel dos Partidos mede-se mais pelo tempo que estiveram no Governo (e das condições orçamentais que enfrentaram) do que pelas opções políticas diferenciadoras e distintivas¹³⁴. Até ao atual ciclo político, a evolução das políticas habitacionais em Portugal não marca ruturas, mas continuidades, com cada ciclo político procurando progredir sobre os instrumentos e preocupações que vinham dos ciclos anteriores. A longevidade de alguns instrumentos de política criados são prova dessa continuidade.
- 6ª. Neste período, os sucessivos Governos fizeram um longo percurso de pequenos passos com vista à modernização do mercado de arrendamento, numa perspetiva mais protetora dos inquilinos vulneráveis pelo PS, numa perspetiva mais liberalizante os Governos do PSD. O foco foi sempre a atualização das rendas antigas e as relações proprietários/inquilinos, sobretudo, em matéria de despejos, duração e renovação de contratos. Estas preocupações, que tiveram momentos marcantes em 2006 (PS) e 2012 (PSD),

¹³⁴ Também no terreno não existe evidência de empenho distintivo das diferentes forças partidárias. Por exemplo, na execução do PER na primeira quinzena do programa não é possível estabelecer correspondência entre as taxas de execução e a força partidária que presidiu à Câmara Municipal.

não foram acompanhadas por medidas de combate à especulação fundiária e imobiliária e permanecem os desequilíbrios profundos entre os preços de oferta de habitação e o nível de rendimento médio das famílias.

Quanto ao **contributo do Partido Socialista para as políticas de habitação**, podemos resumir-lo em quatro conclusões:

- 1ª. O PS sempre reconheceu nos seus programas eleitorais a relevância da Habitação e apresentou propostas com forte cunho de preocupações sociais e avançadas para o contexto temporal em que se inseriam.
- 2ª. Sempre que foi Governo, o Partido Socialista procurou concretizar o seu programa eleitoral, mas sem que isso representasse ruturas com o ciclo político anterior. O PS pode reclamar-se, para o bem e para o mal, de ter contribuído para as políticas habitacionais na proporção da sua presença no Governo.
- 3ª. Há, no entanto, dois campos em que o PS assumiu um maior protagonismo: o da reabilitação urbana e o da política de cidades. Mas o PSD poderá reclamar-se também de maior protagonismo nos programas de realojamento que levaram ao essencial da oferta de habitação social depois dos anos 80.
- 4ª. **A verdadeira marca distintiva do PS encontra-se na recente Nova Geração de Políticas de Habitação** que marca uma assunção clara da responsabilidade do Estado na garantia do Direito à Habitação e uma mudança no paradigma das políticas habitacionais: i. focando-se não apenas nas famílias de baixos rendimentos, mas também na garantia de disponibilização de habitação acessível a todos, e em particular às famílias de rendimento médio; ii. enfatizando a mobilização integrada de diversos instrumentos de política pública que atuam sobre outras dimensões do habitat e da regeneração física, económica e social de áreas urbanas carenciadas ou degradadas e reconhecendo a necessidade estratégica de, para além da habitação social para alojamento condigno das famílias economicamente mais vulneráveis, aumentar a oferta pública de habitação acessível.

Os grandes desafios da NGPH

Conclui-se este capítulo sobre política de habitação com uma nota sobre os atuais grandes desafios da NGPH.

O Governo e a AR têm vindo a criar um leque de instrumentos diversificados, procurando intervir nas diversas dimensões da questão da habitação, desde o regime de arrendamento à promoção pública de habitação ou desde a fiscalidade à

informação. Às vezes, há mesmo uma sensação de excessiva produção legislativa e de proliferação de instrumentos, o que coloca em primeiro plano a questão da coordenação e de governação destas políticas. Um problema complexo como o da habitação não pode ser resolvido com soluções simples. O Conselho Nacional de Habitação (Portaria 29/2021) visa, precisamente, *“garantir a articulação e participação ativa das entidades representativas neste setor, garantindo a continuidade das políticas públicas, mas contribuindo para a definição dos instrumentos mais eficazes para a garantia do direito à habitação”*.

É cedo para se fazer a avaliação da eficácia dos novos instrumentos, que têm um tempo de maturação que importa não seja encurtado, sem prejuízo da necessária monitorização para a qual o Observatório da Habitação, do Arrendamento e da Reabilitação Urbana terá um papel importante. Mas o grande desafio está na capacidade de tornar esses instrumentos operativos e eficazes na resposta às expectativas, interesses e capacidades dos diversos agentes. A caixa de texto seguinte identifica os quatro desafios que consideramos críticos.

Nova Geração de Políticas de Habitação: ambição e desafios

A NGPH foi, geralmente, entendida como uma efetiva mudança de paradigma nas políticas de habitação e as suas preocupações e princípios tiveram um acolhimento globalmente favorável. Os objetivos dos seus principais programas também não podem ser objetivamente contestados. As dúvidas e contestações surgem ao nível das medidas concretas para a sua implementação.

Trata-se de uma estratégia de enorme ambição, nos objetivos, no envolvimento dos atores, na adesão do sector privado e nos investimentos, pelo que, não escapando a contradições, enfrenta grandes desafios que podem pôr em causa os seus resultados. Entre esses desafios destacam-se 4:

1º O desafio da continuidade e perseverança

As políticas de habitação, como qualquer outra, exigem tempo. O PER, depois de quase 30 anos, nalguns concelhos só agora está em conclusão. É razoável esperar que os programas dependentes da iniciativa e recursos públicos – *como é o caso do 1º Direito* que aparenta estar a correr bem – possam ter resultados a médio prazo. Porém, outros programas que pressupõem a adesão dos privados, têm tempos mais longos: precisam de atingir limiares críticos para que possam ganhar dinamismo e ter impactes visíveis. O pior que se pode fazer é querer resultados para “ontem”, avaliar antes do tempo e abandonar precocemente instrumentos que fazem sentido. É necessário que a NGPH consiga sobreviver à mudança de ciclos políticos, e a rapidez em assegurar a operatividade dos instrumentos tem de ser acompanhada por saber esperar para que produzam os resultados.

2º O desafio dos recursos e da governança de suporte à ambição

O Governo incluiu a Habitação nos investimentos do PRR, tendo (na versão de 15/2/2021) previstos 1,7 mil milhões de euros na componente a fundo perdido e 1,1 mil milhões na componente empréstimo. O programa 1º Direito absorverá a maior parte da componente a fundo perdido, prevendo-se o financiamento, que poderá ir a 100%, de alojamento para 26.000 famílias até 2026. A vertente empréstimo financiará o parque público de habitação a custos acessíveis (reabilitação para disponibilização, em arrendamento acessível, de património público com aptidão habitacional) e aumento da oferta de alojamento estudantil a custos acessíveis.

Parece estarem reunidos os recursos financeiros para credibilizar a componente pública do processo. No entanto, os meios organizativos e de governança, a capacidade de projeto e de execução, o acesso aos solos, os estímulos e apoios aos privados são aspetos que têm relevância crítica e têm necessariamente de ser acautelados. Algumas destas questões ganham particular importância quando mais de metade das cerca de 26 mil famílias a realojar se concentram em 5 concelhos (Lisboa, Amadora, Almada, Loures e Porto), conforme o levantamento das necessidades de realojamento feito pelo IHRU.

3º O desafio da adesão dos privados

“.. o processo da NGPH é de tal forma ambicioso nos objetivos, no conjunto dos stakeholders, nos investimentos que envolve e na extensão temporal que implica, que torna muito difícil que seja levado a cabo individualmente pelo Estado, sem mobilização do sector privado.” (Mendes, Luís, Finisterra, LV (114), 2020, pág. 84).

Esta adesão do sector privado não está garantida, a não ser que os agentes privados encontrem vantagens em aderirem às novas opções. As dificuldades que o Programa de Arrendamento Acessível parece estar a encontrar da parte dos privados são elucidativas de que a adesão do sector privado não se consegue com a oferta de incentivos que não compensem as condições oferecidas pelo mercado, sobretudo quando este está “sobreaquecido” no que respeita aos respetivos preços. Se os programas que dependem da adesão dos privados, como é o caso do PAA, fazem sentido, então importa haver capacidade de assumir a experimentação dos instrumentos e ir progredindo no sentido de os adaptar às expectativas dos agentes relevantes.

A NGPH não pode ser vista como uma caixa de ferramentas fechada, mas como um processo de experimentação, avaliação e aperfeiçoamento.

4º O desafio do encontro da oferta com os rendimentos das famílias

Só existe um problema de habitação porque existe um fosso entre os preços a que o mercado oferece habitação e os rendimentos de um enorme segmento de famílias de baixos e médios rendimentos. Enquanto uma família de rendimento médio não puder pagar as rendas ou os preços a que o mercado oferece habitação, teremos sempre um problema habitacional. A articulação da política de habitação com a política de rendimentos, mais oferta de habitação acessível, controlo dos processos especulativos e regulação e transparência do mercado são áreas onde importa encontrar instrumentos operativos e eficazes.

5. O compromisso com as políticas de desenvolvimento territorial

Neste capítulo procura-se avaliar em que medida as políticas de desenvolvimento territorial, vulgo política de desenvolvimento regional e local e de ordenamento do território, foram sensíveis à força partidária liderante em cada ciclo político.

O texto tem por base a análise da evolução cronológica dessas políticas e das propostas programáticas do Partido Socialista, terminando com uma reflexão crítica final em jeito de conclusão. Por razões que abaixo se explicitam, na abordagem temporal, uma partição se impõe: o antes e após adesão de Portugal à CEE/União Europeia.

As políticas de desenvolvimento territorial antes da adesão à CEE

i. A Declaração de Princípios e Programa do PS -1974

Na **Declaração de Princípios e Programa -1974**¹³⁵, o PS definia, de forma desenvolvida, uma abordagem estratégica do desenvolvimento regional, inspirado nas conceções teóricas então dominantes, e nas experiências de política regional então em curso nalguns países da Europa - nomeadamente em Itália, França e Inglaterra. Esta abordagem estava fortemente imbuída pela ideologia política do momento (socialismo, coletivização, primado da indústria como alavanca para o desenvolvimento, etc.), que conferia um papel decisivo à planificação centralmente comandada. Esse documento¹³⁶:

- Assumia a necessidade de a “economia ser planificada, assegurando o pleno emprego e o melhor e mais eficaz aproveitamento de todos os recursos materiais, por forma a garantir um desenvolvimento harmónico e equilibrado da riqueza nacional e a sua justa repartição, quer entre os cidadãos, quer entre as regiões do País” (pág.7).
- Elemento importante para o desenvolvimento e a qualidade de vida seria “uma equilibrada descentralização da atividade económica, pelo aproveitamento das potencialidades de todo o País e por uma inserção das

¹³⁵ Declaração de Princípios, Programa e Estatutos do Partido Socialista, aprovados no Congresso do P.S em Dezembro de 1974 (<https://gabinetedeestudos.ps.pt/index.php/programas/programas-ps/>, 2020.11.25). Nota: todas as transcrições neste texto foram atualizadas para a ortografia do novo AO.

¹³⁶ É perceptível na abordagem proposta a influência de alguns técnicos que mais tarde viriam a ter projeção relevante, dentro PS e na vida nacional, e que estavam ligados aos primeiros trabalhos de desenvolvimento regional e ordenamento do território, dos finais da década de 1960 e princípios da década de 1970, no âmbito do Secretariado Técnico da Presidência do Conselho de Ministros.

atividades, quer agrícolas, quer industriais, quer dos serviços, na vida das comunidades onde estão instaladas” (pág. 7).

- Afirmava a “necessidade de incluir no esforço de planificação da economia portuguesa, diretrizes que promovam um efetivo desenvolvimento regional, à luz dos princípios do ordenamento do território tendo em conta as aspirações das populações locais democraticamente expressas pela voz dos órgãos regionais eleitos”, (pág. 9).
- Mas, “não interessa espalhar caoticamente e a custos sociais insuportáveis atividades industriais ou áreas urbanas por toda a parte. A escolha a fazer passa por um desenvolvimento regional polarizado, criando pólos urbano-industriais e de prestação de serviços, por forma a que irradiem efeitos dinamizadores à sua volta e aproveitando as potencialidades do desenvolvimento agrícola, da pesca e da industrialização dos respetivos produtos” (pág. 9).
- Especial atenção devia merecer “a elaboração de programas integrados de desenvolvimento para a Madeira e os Açores” (pág.9).
- Previa uma política de ordenamento do espaço rural, tendo como “objetivo criar uma rede de centros populacionais hierarquizados, ligados entre si e aos centros populacionais de carácter urbano, por vias de comunicação que favoreçam o contacto da sociedade rural com a sociedade urbana e permitam a mais rápida e fácil integração das duas sociedades” (pág.13). A base seria o aglomerado principal de cada freguesia, como foco estruturador da rede das aldeias a nível das quais se organizariam as atividades agrícolas.
- Revelando alguma hesitação entre o papel da agricultura e o da indústria, à indústria era reconhecido um papel importante no desenvolvimento como motor de valorização dos recursos humanos e naturais. No quadro da estratégia proposta, onde os sectores nacionalizados ou reservados a empresas de maioria de capitais públicos estavam bem identificados, assumia-se que “o crescimento industrial tem de assegurar uma efetiva descentralização regional e a defesa do meio ambiente” (pág. 16) e uma das linhas de ação seria “um programa de instalação de novos pólos de desenvolvimento industrial e de parques industriais, a decidir no âmbito da política de desenvolvimento regional e do ordenamento do território” (pág.17), complementado por um programa acelerado de eletrificação rural.
- Muito centrado na problemática do acesso à habitação e na necessidade de acolher os movimentos migratórios que seriam agravados pelo êxodo rural associado ao desenvolvimento económico, enfatizava-se a necessidade do planeamento físico do território e um novo urbanismo em que “o direito a construir não é inerente à propriedade do solo, mas que apenas resulta de uma

autorização que o Estado poderá ou não conceder” (pág.43), devendo a mais-valia resultante ser apropriada pelo Estado e “num horizonte, tão próximo quanto as circunstâncias o permitam, haverá que proceder à total nacionalização do solo urbano ...” (pág.42).

ii. A primeira legislatura, 1976-1980

O **Programa Eleitoral do PS às eleições legislativas de 1976**, num contexto muito desafiante de “Vencer a Crise. Reconstruir o País”, continuava a sublinhar a importância da participação e descentralização como condição da Democracia e do Desenvolvimento. Entendendo urgente “descentralizar profundamente a vida política e económica do País, bem como a sua orgânica administrativa” (pág. 19), abordava as questões territoriais no âmbito dos diversos objetivos assumidos. Propunha alterações profundas na orgânica regional do planeamento: regiões de planeamento com três tipos de órgãos (Comissão de Planeamento, um Conselho Regional com representantes dos órgãos eleitos das autarquias locais, e uma Comissão Executiva Regional¹³⁷) e a criação de um Conselho de Ministros restrito para o Ordenamento do Território. Preconizava um novo ordenamento do mundo rural, tendo por base cooperativas polivalentes ao nível da aldeia. Defendia uma aposta no regadio e no desenvolvimento de novos empreendimentos hidroagrícolas integrados (Alqueva, Mondego, Cova da Beira). Assumia que “o crescimento industrial terá de assegurar uma efetiva descentralização regional” (pág. 50) e dava grande ênfase ao desenvolvimento dos recursos mineiros (ferro de Moncorvo, pirites de Aljustrel, urânio da Urgeiriça, Niza e Castelo de Vide, lignites de Rio Maior, etc.) e ao desenvolvimento de novas culturas agrícolas industriais. Reconhecia que “terá de se fomentar uma dinâmica local de investimento através da qual as populações possam participar numa construção que lhes diz respeito” (pág. 57) e afirmava que uma parte das poupanças dos emigrantes deveria ser canalizada para esse efeito.

Sobretudo, reconhecia a prioridade da “satisfação das necessidades básicas do nosso povo”, o que implicava: a necessidade de acesso aos equipamentos e serviços coletivos essenciais; uma estratégia de habitação e urbanização, com um programa intenso de habitação social. Particular atenção era dada à melhoria das condições de vida nas zonas rurais (redes de estradas e caminhos, eletrificação rural, abastecimento de água, saneamento básico, equipamentos de saúde, educação e cultura).

¹³⁷ Propostas que já haviam sido avançadas no projeto de Constituição

Propunha-se “definir uma política de ordenamento do território que permita reduzir a concentração económica e demográfica do País, dotar o interior rural de equipamentos coletivos e descentralizar funções e competências administrativas” (pág. 69).

No que poderia ser uma referência de síntese afirmava que “Dentro de um plano de desenvolvimento nacional, o desenvolvimento regional assume carácter essencial” (pág. 76).

I e II Governos Constitucionais (23/1/1976 a 29/8/1978, Mário Soares)

Neste período merecem destaque duas leis. A Lei 79/77 definiu as atribuições das

Vencedor das eleições e tendo formado governo, as propostas do programa eleitoral do PS são vertidas no Programa do I Governo Constitucional, sobretudo no quadro de três (dos sete) objetivos. Merece destaque o objetivo *A) Construir o Estado democrático*, onde no título *Descentralização regional* se elenca um conjunto de ações visando o reforço institucional do Poder Local e da orgânica regional: lei eleitoral para as autarquias; reforma e saneamento das finanças locais; incremento do apoio técnico às autarquias locais; programa de aperfeiçoamento da gestão das autarquias; implantação progressiva da nova orgânica de planeamento regional, experiências de acionamento do desenvolvimento regional,...). Com mudanças de ênfase resultado do novo contexto (coligação PS/CDS) a abordagem manteve-se no programa do II Governo Constitucional, o qual teve vida efémera.

Autarquias Locais e as competências dos respetivos Órgãos. A Lei 31/77 aprovou o sistema e orgânica de planeamento e a composição do Conselho Nacional do Plano, prevendo em cada região plano um departamento regional de planeamento.

O Governo apresentou uma proposta de Lei sobre finanças locais, que só viria a ter desenvolvimentos posteriormente.

Embora sem existência jurídica reconhecida, ao abrigo do Decreto-Lei n.º 58/76, de 23 de janeiro, que autorizou as comissões consultivas de planeamento a contratar o pessoal para apoio técnico a prestar às autarquias locais, foram sendo instalados vários gabinetes de apoio técnico a agrupamentos de municípios (GAT).

Foi elaborada a proposta do plano de médio prazo 1977-80 que punha grande enfoque na correção dos desequilíbrios regionais no quadro de uma estratégia informada pela estratégia de resposta às necessidades básicas, da OIT. O plano nunca entrou em execução.

Muito relevante pelo papel que viria a desempenhar na produção e difusão do conhecimento sobre as problemáticas territoriais, merece referência a criação da *CIUR – Comissão*

para a Investigação Urbana e Regional (RCM 209/77), de natureza interministerial e interdepartamental, com a missão de “Coordenar os programas nacionais de investigação e desenvolvimento no domínio da investigação urbana e regional, promovendo, designadamente, a informação mútua e pronta sobre programas de estudo em curso, a análise dos seus resultados, a difusão dos documentos produzidos, a deteção de carências e consequente proposta de áreas novas de investigação ou de iniciativas de estudo interentidades e análise e eventual proposta de financiamento e suas fontes”. Viria a ser extinta em 1994.

As ações concretas de desenvolvimento regional traduziam-se no desenvolvimento do Pólo de Sines e da ação da EPPI (parques industriais).¹³⁸

III, IV e V Governos Constitucionais, 29/8/1978 a 3/1/1980: Alfredo Nobre da Costa; Carlos Mota Pinto; Maria de Lurdes Pintassilgo

O mais marcante neste período é a aprovação da lei das finanças locais (Lei n.º 1/79), provavelmente o instrumento mais eficaz, até agora, para a promoção do desenvolvimento local.

Além desta, merecem referência:

- A aprovação do Decreto-Lei n.º 494/79 que cria as *Comissões de Coordenação Regional* (CCR), transformando as comissões de planeamento regional, em “organismos incumbidos de exercer, no respetivo âmbito regional, a coordenação e compatibilização das ações de apoio técnico, financeiro e administrativo às autarquias locais e executar, no âmbito dos planos regionais e em colaboração com os serviços competentes, as medidas de interesse para o desenvolvimento da respetiva região, visando a institucionalização de formas de cooperação e diálogo entre as autarquias locais e o poder central”.
- A publicação do DL n.º 58/79, criando os *GAT*, gabinetes técnicos tendo como atribuição a assessoria técnica solicitada pelos municípios do respetivo agrupamento de concelhos, designadamente no âmbito da gestão e na definição e execução de serviços de natureza técnica.
- A *EPPI* vê autorizado o aumento do capital e a concessão de três empréstimos (DL n.º 200/79) para concretizar o seu programa de instalação de seis parques

Neste curto período sucedem-se três “governos de iniciativa presidencial”.

O PS é oposição e contribui para a queda do III Governo (apresentação de moção de rejeição do Programa de Governo) e do IV Governo (rejeição das GOP)

O PS apresenta na AR um projeto de lei sobre regiões plano e orgânica de planeamento regional que não tem sequência.

¹³⁸ Empresa Pública de Parques Industriais

industriais - Braga, Guimarães, Covilhã, Évora, Beja e Distrito de Faro -, visando objetivos promocionais de desenvolvimento industrial e regional¹³⁹.

iii. O documento “Dez Anos para Mudar Portugal”, 1979

No documento “Dez Anos para Mudar Portugal”, aprovado no III Congresso em março de 1979, defende-se “uma política coerente de descentralização e regionalização que fortaleça os órgãos do Poder Local e **dinamize órgãos de planeamento e desenvolvimento regional ...**” (ênfase no original), sendo esta a segunda linha de ação elencada no âmbito da primeira tarefa prioritária apontada pelo PS para a década de 80: “consolidar e aperfeiçoar o funcionamento das instituições democráticas” (pág.42)¹⁴⁰.

A questão passaria por “desconcentrar e descentralizar poderes, atribuições e estruturas para áreas e centros de decisão periféricos, locais e regionais, em articulação com o processo de planeamento...” e por “reagrupar os serviços regionais e proceder ao lançamento de complexos administrativos regionais integrados e polivalentes, para apoio técnico multidisciplinar e utilização comuns pelos órgãos da administração descentralizada” (pág.75).

A criação de um poder autárquico a nível regional deveria respeitar “um faseamento que responda às aspirações das populações das diversas regiões, quer naturais quer económicas” (pág.86). As políticas de desenvolvimento regional começavam a ser já pensadas, também, na perspetiva da integração europeia e dos financiamentos do FEDER (idem) e as preocupações com a organização do planeamento regional são uma constante. *A regionalização e a descentralização* eram colocadas em 5º lugar *entre os grandes Problemas da década* para atingir o pleno emprego, modernizar a economia e integrar Portugal na Europa. A “construção dum sistema democrático, mais próximo do «controle» pelos cidadãos das decisões coletivas, a necessidade do desenvolvimento das zonas rurais, a contenção do crescimento excessivo das grandes metrópoles...” eram identificados como alguns dos motivos que tornavam “inevitável que o problema da política regional e da descentralização administrativa” fossem duas tarefas essenciais da década de 80 (pág.117). Tarefa que era reconhecida como difícil, implicando a necessidade de preparação de estruturas técnicas e institucionais.

¹³⁹ A EPPI havia sido criada em 1973 e o programa de parques industriais havia sido determinado por RCM publicada no DR nº 114/1976, Série I (Governo de Pinheiro de Azevedo)

¹⁴⁰ No entanto, a ordem das prioridades variava conforme os capítulos

No domínio do desenvolvimento, a criação de empregos teria de ser o principal objetivo a atingir, seguido da satisfação das necessidades sociais.

Políticas de forte suporte e impacte territorial, nomeadamente a agricultura, floresta e pescas, tinham um grande desenvolvimento no documento. Um dos grandes objetivos do desenvolvimento industrial (talvez não por acaso, colocado em último lugar depois daqueles sectores) era “favorecer a descentralização e a atenuação dos grandes desequilíbrios regionais, o que envolve além do mais a reanimação da vida rural” (pág.196).

O *Desenvolvimento Regional* merecia um ponto específico (pág.229). Partia da problemática dos desequilíbrios regionais e da concentração nas áreas metropolitanas e propunha quatro vetores básicos de ação:

- a. Dinamizar as estruturas produtivas regionais com vista a assegurar postos de trabalho devidamente remunerados.
- b. Melhorar os equipamentos sociais à disposição da população para elevar o nível de satisfação das necessidades coletivas.
- c. Desenvolver as infraestruturas de acessibilidades.
- d. Reforçar as formas institucionais que permitem incrementar a convivência das comunidades regionais e o acesso aos poderes sociais.

No âmbito da primeira linha de ação, era-se mais explícito e reconhecia (pág. 231):

- A necessidade de integrar a política agrícola numa perspetiva de desenvolvimento regional e a necessidade de “promover um plano de desenvolvimento rural para Trás-os-Montes, um plano de valorização da Cova da Beira e a integração das ações da reforma agrária em esquemas de desenvolvimento regional”, tudo em zonas do interior carecidas de uma política de fomento económico, bem como de superar a deficiente política de valorização do regadio.
- O papel privilegiado dos parques industriais para apoio à diversificação económica e à promoção industrial das regiões, a necessidade de uma política de assistência à reestruturação da indústria têxtil e à reconversão das zonas da sua localização e a importância de redefinir os esquemas de benefícios fiscais e financeiros até então praticamente inexistentes numa ótica regional.
- A necessidade de reavaliar o complexo de Sines para potenciar a utilização das suas infraestruturas, “prevenindo e remediando possíveis efeitos negativos sobre o seu «*hinterland*»”.
- O Algarve “carecido de uma política clara de diversificação económica, baseado como está o seu desenvolvimento recente na atividade turística”.

No âmbito da segunda linha de ação o papel central caberia ao apetrechamento de “um sistema urbano integrado a nível nacional e respetivos subsistemas regionais, com centros regionais sub-regionais e outros aglomerados de ordem inferior devidamente hierarquizados” (pág. 232).

No domínio do reforço das formas institucionais, o destaque era dado à necessidade de implementação das regiões-plano e dos órgãos de planeamento regional e à consolidação da vida democrática a nível local e regional.

No âmbito da política de ordenamento do território propunha já uma “visão global do território” que não se limitasse a “olhar para o interior esquecido do País” e elencava como medidas (pág. 268): a) “redefinição da atual hierarquia urbana, coordenada com programas de ordenamento do território e planeamento físico...”; b) defesa e correto aproveitamento dos recursos naturais limitados; c) criação de parques e reservas naturais; d) definição de uma política nacional de gestão dos recursos hídricos; e) promoção de ações de investigação nos domínios da qualidade do ar, do ruído, da deteção remota e dos estudos de impacte sobre o ambiente; f) melhoria da fertilidade dos solos agrícolas, combate à erosão e à degradação da paisagem natural; g) definição clara de uma política energética.

Este resumo permite evidenciar a evolução da abordagem ao desenvolvimento territorial, acompanhando os debates que então se iniciavam a nível internacional questionando o paradigma tradicional do desenvolvimento regional. Mas deixa também claro que o PS está ainda num processo de procura de uma estratégia de abordagem ao desenvolvimento regional e local e das formas mais adequadas de intervenção.

iv. A segunda legislatura, 1980-1983

O PS apresenta-se às eleições de 1979 e de 1980 com programas eleitorais coerentes com o documento **Dez Anos para Mudar Portugal**.

Pela natureza de eleições intercalares, o programa eleitoral para as eleições de 1979 era, neste domínio, necessariamente pouco desenvolvido, limitando-se a reafirmar o compromisso do PS com a descentralização e com o desenvolvimento local e regional.

O programa para as eleições de 1980 é o programa de uma coligação (FRS – Frente Republicana e Socialista: PS+ASDI+UEDS). Depois de referir as medidas que considerava prioritárias no domínio do Poder Local – clarificação das competências próprias das autarquias, aplicação integral da lei de finanças locais, regime de constituição das associações ou federações de municípios, revisão da lei de finanças

locais, institucionalização das regiões-plano e abertura de debate sobre a instituição das regiões administrativas,... – dedica um ponto específico ao desenvolvimento regional (pág.34) retomando os quatro vetores básicos já anteriormente referidos, apenas tornando mais explícito o propósito de “criação das regiões-plano e consequente elaboração de planos regionais a integrar no plano nacional”.

Interessante era o facto de começar a emergir uma nova conceptualização do território, particularmente visível no ponto dedicado à Regionalização da Indústria (pág.44), que ia para além da dicotomia litoral/interior. “Apesar da dimensão do País (...) os problemas da estratégia industrial na ótica regional vão muito para além da excessivamente simplista oposição litoral-interior nas diversas variantes que lhe tem dado algum bem-intencionado, mas mal avisado, romantismo nacional.” E apontava quatro linhas de orientação de uma política industrial que tenha em consideração a realidade regional:

- a. Constituição de uma malha industrial interior e no litoral algarvio.
- b. Modernização da base industrial da faixa costeira.
- c. Diversificação industrial das áreas dominadas pela indústria têxtil.
- d. Promoção regional da industrialização e infraestruturas de apoio.

O programa eleitoral não era muito concreto nas medidas que se propunha tomar e também não representava uma abordagem sem vários pontos de contacto com programas de outras forças eleitorais, nomeadamente da AD.

Governos da Aliança Democrática, 3/01/1980 a 9/07/1983: Francisco Sá Carneiro, Francisco Pinto Balsemão

Este período é um período muito interessante do ponto de vista da regionalização e do desenvolvimento regional e local. Menos pelos resultados efetivos alcançados e mais pela procura de caminhos que, nalguns casos acabaram por não ter sequência.

No que respeita à regionalização e

Neste período sucedem-se três Governos de maioria AD (PSD+CDS+PPM). A AD tem maioria absoluta na AR, determinando o sucesso das iniciativas legislativas da oposição.

O PS está ativo na AR e apresenta vários os projetos de Lei, nomeadamente sobre:

- Instituição da região administrativa piloto do Algarve (506/I);
- criação de 7 regiões-plano (Norte Litoral, Norte Interior, Beira Litoral, Beira Interior, Estremadura e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) e definindo a orgânica de planeamento regional (505/I)
- Lei-quadro do ordenamento do território e da prática urbanística (491/I)
- Lei quadro relativa à criação de uma taxa municipal de transportes (389/II)
- Atribuições das autarquias locais e competências dos respetivos órgãos (345/II)
- Bases gerais de uma política nacional de habitação (310/II)
- Lei-quadro do ambiente e qualidade de vida (278/II)
- Delimitação e coordenação das atuações da administração central, regional e local em matéria de investimentos (194/II)
- Lei-quadro das associações de municípios (166/II)

Trata-se de iniciativas que, estando o PS na oposição, não têm grande sequência, tendo nalgumas temáticas o Governo apresentado propostas de lei de autorização legislativa. Muitas destas iniciativas vão ter sequência no período seguinte em que o PS for Governo.

descentralização, o Governo (AD) manda elaborar o *Livro Branco sobre Regionalização* (1980), na base do qual organiza um *debate público* sobre regionalização, e em 1982 aprovou (Resolução 1/82, DR I de 4/1/1982) as *Linhas Gerais do processo de regionalização do Continente*, a desenvolver em 4 fases e com eleição e tomada de posse dos órgãos regionais até outubro de 1984.

No domínio do **desenvolvimento local e regional**¹⁴¹ trata-se de um período de procura de instrumentos de intervenção, destacando-se quatro iniciativas:

- a. A criação das *Sociedades de Desenvolvimento Regional* (DL n.º 499/80), instituições especiais de crédito tendo por objeto a realização de operações financeiras, a promoção do investimento produtivo e a prestação de serviços conexos, na área da respetiva região, e por finalidade apoiar o seu desenvolvimento económico-social. Podendo participar no capital de sociedades constituídas ou a constituir, desde que apresentassem manifesta viabilidade económica, e realizar operações de crédito a médio ou longo prazo, com vista a facultar recursos financeiros a empresas, se bem utilizadas, poderiam ter sido um potente instrumento de alavancagem da iniciativa empresarial e do investimento produtivo no respetivo âmbito geográfico. Contudo, nunca foi possível reunir condições de capitalização destas instituições e as que foram criadas (SODERA-Alentejo, SOSET-Setúbal) foram um arremedo do seu potencial. O seu estatuto foi estabilizado pelo DL 25/91 que não parece ter sido revogado.
- b. A introdução do conceito de *programas regionais* (para territórios específicos) a definir em cada região para áreas de problemas com particular gravidade, que incluíam “a clara delimitação de objetivos e metas a atingir, das ações a empreender para a sua consecução e dos recursos a afetar”. Eram dados oito exemplos de programas regionais potenciais, alguns dos quais seriam transversais a diversas áreas sectoriais e, por isso, eram referidos por *programas de desenvolvimento integrado* (Lei n.º 4-A/81, GOP 1981-1984). Pouco tempo depois a RCM n.º 67/82 cria a estrutura de coordenação e gestão do projeto de desenvolvimento rural integrado de Trás-os-Montes (PDRITM), projeto que visava implementar “ações no domínio agrícola e em outros domínios capazes de assegurar em simultâneo a elevação do rendimento das

¹⁴¹ Uma boa sistematização da evolução da política regional pode ver-se em Rui Manuel Barros Galhardo, *A política regional em Portugal no quadro dos paradigmas territoriais dominantes nas últimas décadas*, Dissertação de Mestrado, ISCTE 2017 (<https://repositorio.iscte-iul.pt/handle/10071/15612>, 2020.11.25)

populações abrangidas e a melhoria das suas condições de vida” e que contou com financiamento do BIRD (Banco Mundial).

- c. *A introdução da modulação regional nos incentivos ao investimento*, através do mecanismo previsto no Sistema Integrado de Incentivos ao Investimento (SIII) aprovado pelo Decreto-Lei n.º 194/80, onde a elegibilidade e intensidade de incentivos eram definidas pela pontuação alcançada através de uma fórmula onde era considerada, embora com uma ponderação reduzida, a área de localização do investimento¹⁴².
- d. *O fomento da cooperação intermunicipal* através do conceito de *investimentos intermunicipais*, introduzido pelo DL n.º 296/80 prevendo mecanismos de cooperação técnica e financeira entre a Administração Central e os Municípios em empreendimentos que, embora de âmbito local, interessassem ou cujos efeitos se repercutem em mais de um município. Em 1982 (DL n.º 118/82) estabeleceu-se que tinham de ser propostos e financiados por dois ou mais municípios e que a contribuição financeira da Administração Central seria função de uma pontuação atribuída aos diferentes agrupamentos de municípios.

Neste período começam a chegar os apoios das “ajudas de pré-adesão” atribuídas pela CEE – uma parte sob a forma de empréstimo bonificado e a outra sob a forma de fundos não reembolsáveis – tendo o DL n.º 72/81 criado o Fundo de Financiamento das Ações Pré-Adesão Portugal-CEE que viria a financiar ações nomeadamente no domínio das PME, da agricultura e das infraestruturas regionais.

No domínio do ordenamento do território, nalguns casos convergindo com preocupações subjacentes a iniciativas legislativas dos deputados do Partido Socialista, este também é um período fundador de instrumentos que tiveram impacto a mais longo prazo. Em particular:

- É definido o quadro do *plano diretor municipal* (DL n.º 208/82), “(...) instrumento de planeamento de ocupação, uso e transformação do território do município pelas diferentes componentes sectoriais da atividade nele desenvolvida e instrumento de programação das realizações e investimentos municipais (...)”.
- É instituída a *Reserva Agrícola Nacional* (RAN) pelo DL n.º 451/82, proibindo ou impondo fortes restrições à transformação e uso dos “solos com maior aptidão

¹⁴² 15%; os outros fatores eram a produtividade económica e a prioridade sectorial. A prioridade regional variava entre zero na quase totalidade dos concelhos das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e 10 na quase totalidade dos concelhos do interior.

para a produção de bens agrícolas indispensáveis ao abastecimento nacional (...)."

- É instituída a *Reserva Ecológica Nacional* (REN), pelo DL n.º 321/83, definindo os solos que integram "todas as áreas indispensáveis à estabilidade ecológica do meio e à utilização racional dos recursos naturais, tendo em vista o correto ordenamento do território".
- São criados os *planos regionais de ordenamento do território* (DL n.º 338/83), "que se concretizam no âmbito regional em diferentes áreas geográficas, caracterizam, delimitam e propõem o uso das diferentes parcelas do território de acordo com os princípios e normas orientadoras da distribuição orgânica dos espaços estabelecidos a nível nacional e com os indicadores fornecidos a nível local pelos planos diretores municipais".

No que respeita ao reforço do Poder Local, haveria que mencionar, ainda, a criação do *Centro de Estudos e Formação Autárquica* (CEFA), pelo DL n.º 161/80, para contribuir, através do ensino e da assessoria técnica, para o aperfeiçoamento e modernização da Administração Autárquica e a criação de um controverso Conselho Nacional de Municípios (CNM), órgão consultivo junto do Governo em matérias de interesse para a Administração Local (DL n.º 311/80).

v. O Governo do Bloco Central, 1983-85

Motivadas pela demissão do primeiro-ministro, Pinto Balsemão, o que traduzia bem a gravidade da crise por que o país passava, irão realizar-se eleições em abril de 1983.

O Manifesto-programa (eleitoral) de 1983

Procurando vincar a gravidade da crise, o PS apresenta um Manifesto-Programa sob o lema "A resposta PS ao Portugal em crise", em cuja nota introdutória de Mário Soares se identificam cinco prioridades, por esta ordem:

- 1ª. Lutar contra a corrupção na administração e nas empresas públicas e contra a violência e o crime nas ruas¹⁴³.
- 2ª. Atacar a crise económica e financeira¹⁴⁴ e o crónico problema do endividamento externo do País.

¹⁴³ Notar que este era o período dos atentados das FP25 que ocorrem entre 1980 e 1987.

¹⁴⁴ Esta crise obrigou à segunda "vinda" do FMI, negociada já pelo novo Governo PS-PSD, e a um programa de recuperação financeira com fortes medidas de austeridade. Em 1983 há denúncias de situação de fome na Península de Setúbal pelo Bispo D. Manuel Martins. É o tempo das bandeiras negras da fome e de várias dezenas de milhar de trabalhadores com salários em atraso.

- 3ª. Assegurar contrapartidas orçamentalmente possíveis e socialmente justas à esmagadora maioria dos portugueses, sobretudo aos que auferem rendimentos mais baixos, nos domínios da saúde, da segurança social e da habitação.
- 4ª. Garantia da proteção dos direitos sindicais e laborais dos trabalhadores portugueses.
- 5ª. Segurança e dignidade para os jovens.

Procurando vincar a gravidade da crise e falar verdade aos portugueses, o manifesto-programa utiliza frases fortes¹⁴⁵ e afirma a necessidade de “coragem para desagradar, sempre que for preciso”.

Apesar deste contexto, as questões do desenvolvimento regional e local têm o devido acolhimento. O PS entende que o Poder Local é uma dimensão fundamental da consolidação da democracia e propõe-se (pág. 23) alcançar:

- O reforço a curto prazo das atribuições das autarquias e, na medida do comportável, o reforço dos meios necessários ao seu exercício e a definição legal de um claro regime de delimitação das áreas da sua intervenção.
- A reorganização administrativa (dos serviços) das câmaras municipais.
- O apoio à constituição de associações de municípios, incluindo de uma Associação Nacional de Municípios.
- A instituição no decurso da legislatura das regiões administrativas previstas na Constituição.

Propõe-se também (pág. 23) uma nova política de ordenamento do território e de desenvolvimento regional tendo em vista: a) um maior equilíbrio entre o espaço urbano e o espaço rural; b) a contenção do crescimento populacional de Lisboa e Porto e a organização de uma rede urbana hierarquizada, com polos intermédios de equilíbrio regional e local; c) a diversificação da atividade económica como fonte de criação de emprego a nível regional; d) uma correta política de povoamento florestal; e) a definição de uma política de captação, conservação e gestão da água; f) uma correta política de aproveitamento polivalente dos bens comunitários (baldios); g) o efetivo aproveitamento de grandes reservatórios de riquezas naturais suscetíveis de exploração económica; h) o respeito e a proteção do ambiente e dos constrangimentos ecológicos em todos os domínios. Este enunciado evidência a

¹⁴⁵ Por exemplo, “É urgente a afirmação, e indesmentível o facto de que o País vive acima das suas possibilidades. Consome mais 20% do que produz” (pág.12).

evolução para uma conceção mais integrada da política de desenvolvimento regional que ultrapassa o discurso da dicotomia litoral/interior.

A descentralização da economia e o correspondente desenvolvimento regional eram vistos como uma questão relevante de interesse político e económico e para acelerar o desenvolvimento económico regional propunha-se (pág. 45):

- a. A distribuição espacial dos investimentos de acordo com o Plano Nacional, visando o desenvolvimento regional, o aproveitamento dos recursos materiais e a reabsorção da mão-de-obra libertada pela reestruturação sectorial e empresarial.
- b. O desenvolvimento de parques industriais e polos regionais de desenvolvimento.
- c. O lançamento de ações de formação profissional integradas numa política de valoração dos recursos humanos e de combate ao desemprego.
- d. A concessão de estímulos e incentivos para novos projetos considerados de interesse local ou regional.
- e. O apoio a mecanismos de captação e investimento das poupanças, mediante, por exemplo, a criação de sociedades de desenvolvimento regional.
- f. A aplicação da lei das finanças locais em articulação com maiores competências das autarquias para intervenção no desenvolvimento.

A ação do Governo do Bloco Central em matéria do desenvolvimento local e regional

Num contexto em que a prioridade imediata era o combate à crise, o Programa do Governo de coligação PS+PSD vai assumir, entre as suas grandes orientações, o reforço do Poder Local e a correção das assimetrias regionais, promovendo prioritariamente o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas, e elenca um conjunto de medidas concretas que acolhem, no essencial, as referidas no Manifesto eleitoral do PS.

A política regional começa a ganhar visibilidade num contexto em que é vista, também, numa perspectiva utilitarista de otimizar o aproveitamento dos financiamentos comunitários do FEDER.

Logo em 1983, é criada, no âmbito do Ministério da Administração Interna, a *Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional* (DL n.º 410/83), criando um “organismo incumbido de promover e participar no estudo das questões relativas ao planeamento e desenvolvimento regional e de definir, em colaboração com outros departamentos da Administração Pública, os objetivos, medidas e instrumentos de política regional e da coordenação da respetiva implementação. É-lhe cometido,

igualmente, o estudo e coordenação técnica do processo de regionalização do continente. “

Pela RCM n.º 18/84 o Governo cria a Comissão Interministerial para o Planeamento e Desenvolvimento Regionais, com representantes dos membros do

O PS vence as eleições com maioria relativa, acabando por formar Governo em coligação com o PSD, sendo Mário Soares Primeiro-Ministro. O IX Governo constitucional dura 28 meses até à eleição de Cavaco Silva como Presidente do PSD, o qual pôs fim ao acordo. O Ministro da Administração Interna era Eduardo Pereira. Helena Torres Marques (PS) era a Secretária de Estado da Administração Autárquica e Fernando Nogueira (PSD) Secretário de Estado do Desenvolvimento Regional. Pela primeira vez existe um Secretário de Estado para o Desenvolvimento Regional, ao que não terá sido estranha a necessidade de preparação do País para aproveitar bem os mecanismos de política regional da CEE.

O ano de 1984 vai ser marcante do ponto de vista da consolidação do Poder Local com a aprovação de um importante pacote legislativo (regime da delimitação e da coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos; revisão da lei das finanças locais; regime de organização e funcionamento dos serviços técnico-administrativos das autarquias locais; estabelecimento do quadro legal para a criação da ANMP).

As preocupações com o desenvolvimento regional e local começam a afirmar-se e este período vai ser um momento marcante da política regional em Portugal, pelo esforço de conceptualização de uma abordagem nacional aos problemas regionais e pela criação das bases organizativas para a inserção de Portugal na política regional da CEE.

Governo, das regiões autónomas e das CCR, com a incumbência de elaboração de pareceres sobre as propostas de articulação das componentes sectoriais e regionais da política regional, bem como dos programas integrados de desenvolvimento regional, de preparação dos projetos de propostas sobre política regional a integrar nos planos anuais.

O Governo aprova em CM o *Documento Base de Política de Desenvolvimento Regional e dos Meios e Instrumentos para a Sua Execução* (RCM n.º 21/84). Este documento, como o título indica, procura estabelecer as linhas gerais de uma estratégia de

desenvolvimento regional, definir os seus princípios, objetivos, atores, instrumentos e meios de ação. Não é este o lugar para analisar o seu conteúdo, os seus méritos e limitações,¹⁴⁶ importando tão só referir quatro aspetos relevantes:

¹⁴⁶ Mas sempre se dirá que enfermava de algum otimismo e utopia. Otimismo quanto às dificuldades de ser assumida a seletividade que a política regional exigia e à perseverança no desenvolvimento de políticas cujos resultados se colocam num horizonte temporal alargado. Utopia quanto às percentagens dos investimentos públicos sectoriais a alocar ao interior.

- a. Trata-se da primeira tentativa, depois do 25 de Abril, de explicitar uma política focada nos objetivos de promoção de um desenvolvimento territorial mais equilibrado através do estabelecimento de bases económicas regionais potenciadoras dos recursos endógenos de desenvolvimento.
- b. Reconhecia explicitamente a importância primordial da base produtiva como a condição necessária para fazer arrancar um processo de desenvolvimento¹⁴⁷.
- c. Dava relevo às questões de governação, em particular ao relacionamento entre os níveis da administração segundo três princípios: participação, responsabilidade, colaboração. Participação de cada nível no estabelecimento das orientações gerais do nível superior; responsabilidade de cada nível pelo exercício das suas competências; colaboração entre os diferentes níveis na realização de programas de desenvolvimento conjuntos.
- d. Dava relevo à programação integrada, consagrando o papel dos *programas integrados de desenvolvimento regional* (PIDR) para áreas fora da faixa litoral, como uma das formas de concretização do princípio de “seletividade espacial”.

Na sequência do referido nas GOP 1981-1984 e do PDRITM, as GOP para 1984 fazem referência aos *PIDR* da Cova da Beira e do Baixo Mondego (uma evolução dos programas hidroagrícolas), enquanto nas GOP para 1985 os *PIDR*¹⁴⁸ são já cinco (Trás-os-Montes, Baixo Mondego¹⁴⁹, Cova da Beira¹⁵⁰, Zona Crítica Alentejana¹⁵¹, Nordeste Algarvio¹⁵²), ao mesmo tempo que se anunciam os trabalhos preparatórios para o lançamento de novos, designadamente do Vale do Lima, Norte Alentejano e Ria Formosa¹⁵³.

A RCM 21/84 não dá grande relevo à indústria como veículo de promoção do desenvolvimento regional. Apesar disso, as preocupações com desenvolvimento do interior levam à aprovação de um instrumento de política industrial com foco territorial. O DL 63/84 criou os *centros de desenvolvimento industrial do interior* (CDII),

¹⁴⁷ Este reconhecimento veio posteriormente a ser esquecido centrando as atuações mais no domínio infraestrutural e social do que nos fatores dinâmicos do desenvolvimento.

¹⁴⁸ Os Gabinetes Coordenadores dos *PIDR* foram instituídos pelo DL n.º 86/84

¹⁴⁹ Gabinete Coordenador criado pela RCM n.º 30/85

¹⁵⁰ Gabinete Coordenador criado pela RCM n.º 29/85

¹⁵¹ Gabinete Coordenador criado pela RCM n.º 32/85

¹⁵² Gabinete Coordenador criado pela RCM n.º 31/85

¹⁵³ A multiplicação de *PIDR* começa a pôr em causa o princípio da seletividade territorial afirmado na RCM n.º 21/84. Esta vai ser uma das dificuldades de toda a ação de desenvolvimento regional subsequente.

“organismos de promoção da atividade industrial e de consolidação dessa mesma atividade, através do apoio técnico, tecnológico e de gestão a empresas situadas em zonas do País de fraca densidade industrial”. Em sequência a RCM 15/84 aprova as iniciativas necessárias, visando a criação de centros de desenvolvimento industrial do interior em cooperação com instituições locais existentes nos distritos de Bragança, Vila Real, Viseu, Guarda, Castelo Branco, Portalegre, Évora, Beja e Faro. No entanto este instrumento não veio a ter qualquer ação com significado.

No domínio do ordenamento do Território, são regulados os *planos regionais de ordenamento do território* (DL n.º 338/83) e prossegue a delimitação das áreas protegidas, como a da Paisagem Protegida da Arriba Fóssil da Costa da Caparica (DL n.º 168/84).

Todo este esforço vai ser interrompido pela queda do Governo em 1985 e dar um salto qualitativo pelas mudanças trazidas pela adesão à CEE em 1986.

As políticas de desenvolvimento regional e local em Portugal após a adesão à CEE

O período até 1985 foi marcado pelo esforço, por vezes inconsequente, de conceptualização de uma política regional e de procura de instrumentos da sua implementação. Sempre confrontados com a escassez de recursos para pôr no terreno as soluções, mais ou menos operativas, que se iam encontrando.

A adesão à CEE em 1986 veio mudar radicalmente este quadro em dois aspetos fundamentais. Por um lado, limitou (dispensou) o esforço de conceptualização dado que os modelos, instrumentos e regras passaram a vir do exterior nos regulamentos comunitários, desde os regulamentos dos fundos estruturais até aos regulamentos das ajudas de Estado, a que Portugal se acomodou. Por outro, passou a haver recursos financeiros disponíveis para a concretização das intervenções no terreno e a urgência passou a ser a execução financeira, mais do que pensar as políticas de desenvolvimento territorial.

Acresce que a adesão à CEE representa um novo marco no processo de inserção da economia portuguesa nas dinâmicas da globalização, tendo o objetivo do crescimento nacional (de convergência com a Europa) assumido uma relevância política e na opinião pública que relegou para segundo plano o discurso dos “desequilíbrios regionais”. As regras vigentes, ao tornarem, durante muitos anos, todo o território de Portugal integralmente elegível para a aplicação dos fundos estruturais, ajudaram a minorar a necessidade de seletividade regional das intervenções.

As políticas de desenvolvimento territorial ficaram, no essencial, sobre determinadas pelas regras (objetivos, orientações, regulamentos) dos fundos

estruturais e pela negociação com a Comissão Europeia, limitando a margem de criatividade e de opção a nível nacional.

Não se tratando, aqui, de fazer a história das políticas de desenvolvimento regional e local em Portugal, mas de analisar a forma como as mesmas foram influenciadas pelos ciclos políticos, a atenção irá ser focada em sete aspetos relativamente aos quais subsistiu margem de decisão a nível nacional:

- a. O *foco da política*, em particular em que medida as preocupações dos equilíbrios territoriais e da mobilização dos recursos do território e o desenvolvimento territorial tiveram visibilidade face às questões do crescimento e da modernização da economia nacional.
- b. A *ação económica*, isto é, o esforço e os instrumentos de dinamização do investimento empresarial.
- c. A *regionalização das políticas*, no sentido de os instrumentos de programação (QCA, QREN,...) terem alocado mais ou menos recursos a cada região e deixado espaço de acolhimento da diversidade de problemáticas das regiões ou procurarem uniformizar as formas de intervenção.
- d. A *territorialização*, nomeadamente a previsão de instrumentos de política orientados para o tratamento integrado dos problemas de áreas territoriais específicas (políticas de base territorial).
- e. A *desconcentração/descentralização da implementação*, em particular a percentagem dos fundos cuja decisão ficou a cargo de estruturas subnacionais e o papel de entidades locais na gestão de instrumentos de política pública.
- f. A *participação dos municípios* na totalidade dos recursos dos fundos.

Os quadros seguintes analisam estes seis aspetos relativamente a cada um dos períodos de programação dos fundos estruturais.

Refira-se que depois da adesão à CEE, o PS e o PSD estiveram sensivelmente o mesmo número de anos no Governo. O PSD estava no Governo aquando da preparação e negociação do primeiro período de aplicação dos fundos estruturais (1986-1988), do QCA I (1989-1993), do QCA II (1994-1999) do Portugal 2020 (2014-2020). O PS estava no Governo aquando da preparação do QCA III (2000-2006) e do QREN (2007-2013). À exceção dos dois primeiros períodos, todos os outros registaram mudanças de Governo antes do final do período de programação.

i. Os primeiro e segundos Quadros Comunitários de Apoio (1986-94)

O primeiro período de aplicação dos fundos estruturais (1986-1988)¹⁵⁴

Neste período o acesso aos fundos estruturais fazia-se na base de um regulamento muito diferente daquele que viria a ser estabelecido após a aprovação do chamado Pacote Delors e que entrou em vigor em 1989. A forma de acesso aos fundos estruturais era feita na base de projetos individuais (eventualmente de programas) que tinham de ser aprovados pela Comissão Europeia.

Segundo a AD&C,¹⁵⁵ a Comissão Europeia transferiu para Portugal, no período entre 1986 e 1988, no quadro dos fundos estruturais (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE) e Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícola (FEOGA-O)), um total de cerca de 237 milhões de contos. No entanto, este período é essencialmente um período preparatório de ações que vão ter a plena concretização no período seguinte do QCA I (1989-1993). Por isso, não parece relevante fazer referência a aspetos que tiveram vida efémera como a regionalização das políticas ou os mecanismos de participação regional e local, o modelo de participação e governação.

Política Regional: o período inicial 1986-1988

Aspeto Relevante	O conteúdo e a ação
O foco da política	A política de desenvolvimento regional era vista no quadro do grande objetivo de “reequilíbrio estrutural da economia e das finanças” ¹⁵⁶ . O foco é a dinamização da base produtiva das regiões, o que corresponde a “privilegiar a atividade produtiva agrícola, a estimular a instalação de indústrias e de serviços na periferia, a incentivar o aproveitamento de recursos endógenos de desenvolvimento e a promover a criação de infraestruturas de apoio à atividade produtiva” (GOP para 1986). Tinha associada também elementos de uma política social (emprego e infraestruturas para satisfação das necessidades básicas), de ordenamento do território e de modernização da administração pública. Estava presente a preocupação instrumental de “assegurar o pleno acesso aos financiamentos provenientes do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)”.
A ação económica	Segundo a AD&C ¹⁵⁷ , “durante os dois primeiros anos posteriores à adesão, a contribuição do FEDER para o desenvolvimento regional orientou-se fundamentalmente para o financiamento de projetos públicos de infraestruturas e de estudos”, enquanto “as ações destinadas aos jovens atingiram 75% do total dos compromissos” do FSE, repartição que correspondia a imperativos de gestão do próprio Fundo Social Europeu. No âmbito do FEOGA-O as ações começaram por incidir nas áreas para as quais a Comunidade Europeia possuía, no início da adesão, regulamentação específica, nomeadamente: melhoria das condições, de transformação e

¹⁵⁴ Governo PSD

¹⁵⁵ Agência para o Desenvolvimento e Coesão

¹⁵⁶ RCM 12/87, linhas orientadoras da ação governativa para o período de 1987-1989

¹⁵⁷ [1986-1988, QCA I, II, III e QREN | https://www.adcoesao.pt/content/1986-1988-qca-i-ii-iii-e-qren](https://www.adcoesao.pt/content/1986-1988-qca-i-ii-iii-e-qren), 2020.12.14

	<p>comercialização dos produtos agrícolas e da pesca; reestruturação, modernização e desenvolvimento do sector da pesca e ao desenvolvimento do sector da aquacultura; melhoria da eficácia das estruturas agrícolas; melhoramento das estruturas vitivinícolas. Ações que se desenvolvem no quadro do Plano Específico de Desenvolvimento da Agricultura Portuguesa – PEDAP, aprovado pelo Regulamento (CEE) N° 3828/85.</p> <p>Para além das ações de desenvolvimento agrícola e da formação, o apoio à atividade empresarial contou, nomeadamente, com o Programa Nacional de Interesse Comunitário de Incentivos à Atividade Produtiva (PNICIAP) ou de programas específicos para certas áreas no quadro das Iniciativas Comunitárias como o STAR (telecomunicações) e o VALOREN (energia). A grande mudança foi que, pela primeira vez, os investimentos produtivos passam a poder receber uma contribuição financeira direta.</p> <p>O Sistema de Estímulos de Base Regional (SEBR) criado em 1986 pelo Decreto-Lei 283-A/86 visava o investimento industrial, sendo a comparticipação determinada pela soma de três componente: desenvolvimento industrial; criação de emprego; inovação e modernização. O ajustamento às regras do FEDER, em particular a seletividade regional, foi considerada insuficiente e o SEBR foi revisto em 1988 (DL 15-A/88) tendo sido criado o Sistema de Incentivos de Base Regional (SIBR). Permitindo para as regiões mais desfavorecidas uma discriminação positiva relevante nos apoios a fundo perdido ao investimento, o SIBR viria a contribuir significativamente para alguma difusão territorial da indústria. Nesse mesmo ano (DL 15-B/88) é criado o Sistema de Incentivos ao Potencial Endógeno, visando o apoio às ações a montante do investimento (inventário de potencialidades, estudos de viabilidade, assistência à gestão,...) nas pequenas e médias empresas da indústria e de alguns sectores ligados à atividade turística, em particular nas que se localizam nas regiões mais desfavorecidas do País.</p> <p>Reforçando o foco na indústria, em 1988 o Governo conseguiu que o Conselho Europeu aprovasse um apoio financeiro comunitário à indústria portuguesa, traduzido no Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa - PEDIP, com um volume financeiro de cerca de 360 milhões de contos, para o período 1988-92¹⁵⁸</p>
A territorialização	<p>As abordagens estratégicas a territórios específicos neste período foram, essencialmente, de natureza preparatória. Prosseguiu a criação de estruturas de coordenação dos PIDR. Para fazer face aos graves problemas económicos e sociais da Península de Setúbal foi criado (RCM 53/86) o Programa de Desenvolvimento da Península de Setúbal (PROSET), tendo sido desenvolvidos os trabalhos preparatórios que mais tarde, em 1988, viria dar origem à Operação Integrada de Desenvolvimento da Península de Setúbal.</p>
A participação dos municípios	<p>O Regulamento de Aplicação no Território nacional do FEDER (RCM 44/86, artigo 3° n° 1), havia estabelecido que os municípios e associações de municípios poderiam vir a ser os executores de uma parcela entre um mínimo de 15% e um máximo de 17,5% dos créditos do FEDER.</p> <p>As câmaras municipais interessadas apresentavam as propostas de candidatura em reunião dos presidentes dos órgãos executivos dos municípios integrados no respetivo agrupamento de municípios. Os presidentes dos órgãos executivos selecionavam, na referida reunião, as candidaturas prioritárias, após o que as remeteriam à CCR respetiva. Sempre que solicitados, os gabinetes de apoio técnico (GAT) acompanhariam o processo (Art° 14° da RCM 44/86). As candidaturas fariam depois um percurso hierárquico ascendente até serem selecionadas para serem submetidas às Comunidades Europeias.</p>

¹⁵⁸ Idem

Este período evidencia já dois elementos que vão estar muito presentes até ao final do QCA III: i. O foco na modernização da estrutura produtiva e o privilégio das abordagens sectoriais; ii. A secundarização das abordagens territoriais e a instabilidade dos respetivos referenciais geográficos.

O primeiro Quadro Comunitário de Apoio (QCA I: 1989-93)¹⁵⁹

A Reforma dos Fundos Estruturais (1988) é o resultado do Acto Único Europeu, visando alcançar a integração europeia e a realização do Mercado Interno até 1992 e o reforço da coesão económica e social da Comunidade. Para além do reforço (duplicação) dos recursos financeiros, essa reforma trouxe diversos elementos de inovação, nomeadamente:

- A coordenação da ação dos diversos fundos (FEDER, FSE, FEOGA-O) pela sua integração coerente num instrumento negociado entre os Estados Membros e a Comissão das Comunidades Europeias, o designado *Quadro Comunitário de Apoio*.
- A introdução da figura de *Programa Operacional* (plurianual) passando a não ser possível o financiamento de projetos individuais não enquadráveis nesses programas.
- A exigência de *partenariado*, isto é, do envolvimento e cooperação de todos os níveis da administração nacional e comunitária e dos parceiros sociais e territoriais na preparação e implementação dos programas.
- A transferência para as autoridades nacionais ou regionais da gestão da aplicação dos fundos estruturais, em particular da seleção das operações a financiar dentro de cada programa operacional.

O montante de Fundos Estruturais comunitários destinados a Portugal, através do QCA I, totalizou 1.708 milhões de contos,¹⁶⁰ o que, segundo Madureira Pires,¹⁶¹ corresponderia a uma média anual de 2 787 milhões de euros a preços de 2014.

¹⁵⁹ Governo PSD

¹⁶⁰ <https://www.adcoesao.pt/content/1986-1988-qca-i-ii-iii-e-qren>, 2020.12.14

¹⁶¹ Madureira Pires, 2017 - 30 anos de Fundos Estruturais (1986-2015), <https://doi.org/10.23906/ri2017.53a03>

Política Regional: o QCA I (1989-1993)

Aspeto Relevante	O conteúdo e a ação
O foco da política	O foco e principal prioridade era “preparar as regiões de Portugal para o <i>grande mercado de 1992</i> ”, para o que haveria que orientar a estratégia de desenvolvimento para a criação de estruturas industriais adequadas. O plano português foi elaborado sobretudo numa perspetiva nacional sectorial, embora argumentando que “certos programas sectoriais são essenciais para o desenvolvimento das regiões”.
A ação económica	Um dos princípios do QCA era “privilegiar o apoio ao investimento produtivo relativamente ao investimento em infraestruturas”. O apoio ao investimento produtivo passava pelo PEDIP, pelo PNICIAP (com os seus sistemas de incentivos SIBR, SIFIT e SIPE) e pelo sistema de incentivos ao comércio. O território nacional foi dividido em zonas de modelação regional nas quais a intensidade de apoios era proporcional ao nível de desenvolvimento da zona em que se localizassem. No conjunto, constituíam o eixo 2 (de seis) que absorvia 16% dos fundos comunitários, a que se juntava o eixo 1- criação de infraestruturas económicas (comunicações, energia, ciência e tecnologia e turísticas) com percentagem idêntica. A Autoeuropa é um dos grandes investimentos que contou com um forte apoio financeiro do QCA I. Assim, “os fundos estruturais foram afetados prioritariamente à atividade produtiva e à valorização dos recursos humanos, com maior peso do financiamento público nacional nas infraestruturas de base” ¹⁶²
A regionalização das políticas	O QCA I estava organizado em 6 eixos, 4 correspondentes a ações a nível nacional e dois de ações a nível regional e sub-regional. Estes dois últimos eixos representavam cerca de 20% dos créditos dos fundos comunitários e 35% do FEDER. Cada eixo integrava programas/intervenções operacionais, dispondo cada um deles de uma unidade de gestão. Os municípios participaram na preparação dos programas regionais ¹⁶³ É neste período (1991) que a Comissão Europeia lança uma iniciativa de promoção participada do desenvolvimento local - a <i>Iniciativa Comunitária Leader</i> (Ligação entre Ações de Desenvolvimento e Economia Rural), que permitiu introduzir em Portugal novas práticas e atores do desenvolvimento rural, dando relevo aos GAL (grupos de ação local) que elaboram e implementam estratégias integradas de desenvolvimento para os seus territórios.
A territorialização	Os eixos relativos às ações a nível regional estavam fortemente territorializados, alocando recursos a intervenções integradas específicas para diferentes territórios sub-regionais. O plano de financiamento previsional especificava territórios para os quais eram previstas subvenções globais a transformar em programas operacionais plurifundos até 1991: <ul style="list-style-type: none"> • Na Região Norte: Vale do Ave, Trás-os-Montes e Alto Douro, Alto Minho; • Na Região Centro: Raia Central, Pinhal Interior; • Na Região de Lisboa e Vale do Tejo: Península de Setúbal (OID), Oeste, Vale do Tejo, Lisboa Norte • Na Região do Alentejo: Norte Alentejano (OID), Zona dos Mármore, Litoral Alentejano, Mira e Guadiana • Na Região do Algarve: Sotavento, Barlavento
A desconcentração/descentralização da implementação	A gestão das intervenções operacionais regionais foi desconcentrada, relevando o papel das CCDR ¹⁶⁴ . Os municípios participam nas unidades de gestão. No entanto, embora o artigo 22º do DL 121-B/90 dispusesse que a gestão técnica, administrativa e financeira das intervenções operacionais regionais poderia ser atribuída a agrupamentos ou associações de municípios, isso só viria a acontecer no caso de uma contratualização entre a CCDR-LVT e a Associação de Municípios do Oeste.
A participação dos municípios	Os municípios foram desde o início bons utilizadores dos fundos estruturais, tendo sido responsáveis pela aplicação de cerca de 22% do FEDER ¹⁶⁵ no período 1986-1993.

¹⁶² <https://www.adcoesao.pt/content/1986-1988-qca-i-ii-iii-e-qren>, 2020.12.14

¹⁶³ Na AR, aquando da discussão da ratificação do DL 121-B/90, a Secretária de Estado do Planeamento e do Desenvolvimento Regional declarou “eu corri o País de cima abaixo para garantir que as negociações dos programas operacionais regionais corresse da melhor forma e se fizessem dentro dos prazos previstos. A forma como os municípios portugueses estiveram presentes nas negociações dos programas foi notável!” (DAR 93/V, pág 3186).

¹⁶⁴ A posição do PS era a de que os municípios pudessem assumir a presidência das unidades de gestão quando lhes caíria a principal responsabilidade na gestão e execução do programa em causa e que a ANMP integrasse as comissões de planeamento.

¹⁶⁵ ANMP, Balanço da utilização dos fundos europeus estruturais e de investimento e do contributo da Administração Local 1986 – 2013, Elementos de apoio (<https://www.anmp.pt/file-viewer/?pstid=22107> 2020.12.15)

O segundo Quadro Comunitário de Apoio (QCA II)¹⁶⁶

O QCA II (1994-1999) foi preparado e começado a implementar num período de mudança de instrumentos a nível comunitário, de que o aspeto mais significativo é a criação, em 1994, do Fundo de Coesão destinado a apoiar financeiramente a realização de projetos nos domínios do ambiente e das redes transeuropeias em matérias de infraestruturas de transportes e energia e cujos montantes se vieram a juntar aos do QCA II. Este resulta, nos termos das disposições regulamentares, de uma negociação entre Portugal e a Comissão europeia, na base do Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) apresentado pelo Governo português. O PDR foi preparado numa altura em que, por efeito dos trabalhos, então em curso, sobre o desenvolvimento espacial do território europeu, começava a afirmar-se em Portugal uma visão das políticas territoriais focadas numa visão holística do território nacional e na mobilização integrada do potencial das diferentes regiões, de que é elucidativo o disposto nas *Opções Estratégicas para o Desenvolvimento do País no Período 1994-1999*¹⁶⁷. Também as preocupações com a qualidade de vida urbana e o papel das cidades faziam emergir objetivos de “renovar as cidades”, com particular atenção às questões de mobilidade e de habitação. Em particular pré-anunciava-se um *programa especial de realojamento* para as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

Reduzir as assimetrias regionais de desenvolvimento, mobilizando as potencialidades do litoral, do interior e das ilhas atlânticas

O conjunto de ações (de desenvolvimento) (...) tem uma matriz espacial que se deve traduzir numa valorização qualitativamente diferenciada do território, num contexto que permita reduzir as assimetrias regionais de desenvolvimento. Assim, em termos espaciais, a estratégia de desenvolvimento tem como direções principais as seguintes:

Potenciar a diversidade do litoral e das ilhas atlânticas, renovando de forma ecologicamente sustentável o elenco de atividades exportadoras e de funções económicas de âmbito europeu, nomeadamente na área dos serviços internacionais e das implantações industriais que beneficiem da posição geográfica do País, assegurando paralelamente medidas de proteção, recuperação e ordenamento da orla costeira;

Modernizar e reforçar a competitividade internacional das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, pelo desenvolvimento de indústrias e serviços mais sofisticados, pelo reforço das suas relações internacionais e pela projeção das suas iniciativas culturais e científicas e pela indução de efeitos complementares noutras áreas do território nacional;

Transformar o interior, até às regiões fronteiriças, pelo desenvolvimento do potencial endógeno, pela articulação com o litoral, pela exploração das potencialidades do mercado espanhol e pelo reforço da malha de cidades intermédias.

Fonte: Opções Estratégicas para o Desenvolvimento do País no Período 1994-1999 (Lei 69/93)

¹⁶⁶ 1994-1999. Preparação, negociação e primeiros dois anos de execução - Governo PSD; segunda parte da execução – Governo PS

¹⁶⁷ Lei 69/93. O PS votou contra esta Lei.

As Opções Estratégicas para o Desenvolvimento do País no Período 1994-1999, visando «preparar Portugal para o século XXI», eram as seguintes:

- Preparar Portugal para o novo contexto europeu.
- Preparar Portugal para a competição numa economia global.
- Preparar Portugal para uma vida de mais qualidade.

O PDR correspondia à parte substancial das políticas de investimento, pelo que não surpreende que a lógica do mesmo fosse predominantemente nacional e sectorial, desvalorizando as abordagens territoriais.

O Plano de Desenvolvimento Regional procurava articular a política de desenvolvimento regional com as outras políticas nacionais e comunitárias e assumia quatro eixos (prioridades):

- a. Qualificação dos recursos humanos e promoção do emprego.
- b. Reforço dos fatores da competitividade da economia.
- c. Promoção da qualidade de vida e da coesão social.
- d. Reforço da base económica regional.

Relativamente ao QCA I, o QCA II traz importantes inovações, nomeadamente:

- A concentração num número reduzido de programas operacionais (17 em vez das quase seis dezenas de intervenções operacionais do anterior QCA), dos quais 7 programas operacionais para as regiões do continente e para as RA dos Açores e da Madeira.
- Uma estruturação dos novos programas regionais de modo sensivelmente diferente dos anteriores. Passam a incluir apenas três componentes transversais a todo o território regional: a) apoio aos investimentos municipais, projetos de pequenas infraestruturas de base nos domínios dos transportes, do saneamento básico e de animação económica, cultural e turística promovida pelas autarquias; b) apoio a projetos de infraestruturas de carácter inter ou supramunicipal, estruturantes de uma dimensão regional significativa e com um maior impacto no desenvolvimento de cada região ou sub-região nos domínios do ambiente e dos transportes, e também dos grandes equipamentos coletivos; c) ações de reforço da competitividade regional, isto é ações de apoio ao desenvolvimento da capacidade institucional para o desenvolvimento económico regional e à promoção das regiões.
- Um número reduzido de intervenções operacionais dentro de cada programa operacional.
- Um programa (nacional) de promoção do potencial de desenvolvimento regional (PPDR) centrado em ações de apoio ao desenvolvimento rural e local,

em ajudas regionais (ao investimento produtivo) e em ações específicas de reequilíbrio regional, que era considerado promissor no sentido da descentralização e da parceria entre os sectores público e privado.

No período do QCA II foram alocados a Portugal fundos comunitários equivalentes a cerca de 27 000 milhões de euros, a preços de 2014, correspondente a uma média anual de 4 481 milhões de euros (a preços do referido ano),¹⁶⁸ incluindo o montante do novo Fundo de Coesão.

Política Regional: o QCA II (1994-1999)

Aspeto Relevante	O conteúdo e a ação
O foco da política	<p>Relativamente ao anterior QCA, acentuou-se o foco no desenvolvimento nacional, sendo o desenvolvimento regional visto na perspetiva da mobilização de recursos e potencialidades. A lógica do PDR era predominantemente nacional e sectorial desvalorizando as abordagens territoriais.</p> <p>O território nacional continua na sua totalidade em iguais condições de elegibilidade para os fundos estruturais.</p> <p>A preocupação central é a posição de Portugal no contexto europeu e mundial, desvalorizando (neste aspeto seguindo as tendências internacionais nos países desenvolvidos) a temática das assimetrias regionais internas.</p> <p>Nas Opções Estratégicas 1994-1999 a redução das assimetrias regionais era tratada no âmbito da opção “preparar Portugal para a competição numa economia global”, sendo o desafio o modelo de organização espacial que valorizasse a posição de cada região nas dinâmicas de competitividade internacional, o que punha o enfoque no sistema urbano e nas acessibilidades. O foco passava do “desenvolvimento regional” para o ordenamento (macro-organização) do território.</p> <p>No entanto a proposta de um programa (nacional) de promoção do potencial de desenvolvimento regional não deixa de revelar o reconhecimento da necessidade de ações específicas a favor das regiões menos desenvolvidas.</p>
A ação económica	<p>Neste período, a ação nacional visando o reforço dos fatores de competitividade da economia (prioridade 2) tinha alocado cerca de 45% dos financiamentos comunitários do QCA II (reforço relativamente ao QCA I). O principal instrumento foi o PEDIP II e os seus diversos sistemas de incentivos.</p> <p>Os apoios ao investimento empresarial com dimensão regional passavam essencialmente pelo Sistema de Incentivos Regionais (SIR) aplicado às regiões do interior apoiando os investimentos das empresas dos sectores da indústria, comércio, turismo e serviços às empresas, com ajudas financeiras combinando apoios a fundo perdido e apoios reembolsáveis até a um máximo de 70% das despesas elegíveis (DL 193/94)</p> <p>As preocupações com a criação de emprego e o desenvolvimento económico a nível local levaram à criação do <i>Programa das Iniciativas de Desenvolvimento Local</i> (Decreto-Lei n.º 34/95, de 11 de fevereiro), como forma de coordenar diversas intervenções, programas e regimes de apoio nos objetivos de: a) <i>criação direta de postos de trabalho pelo estímulo da iniciativa local, quer nas áreas rurais, quer em áreas urbanas com problemas de reestruturação produtiva</i>; b) <i>fixação das populações, incluindo os jovens, em zonas ameaçadas de desertificação</i>; c) <i>preservação da diversidade cultural e da capacidade de, com base nela, produzir bens e serviços artesanais competitivos, recuperando e valorizando conhecimentos e tecnologias tradicionais</i>; d) <i>melhoria dos meios e técnicas que permitem a melhor colocação de bens e serviços artesanais, incluindo o turismo, nos mercados nacional e europeu</i>. Financiado por diversos programas do QCA II (PPDR, POR, ...), dois dos principais instrumentos do programa IDL foi o Regime de Incentivos às Microempresas (RIME) e as Iniciativas locais de Emprego (ILE), estas prolongando um programa que vinha de 1986.</p> <p>Neste período estava prevista no PPDR a criação de Agências de Desenvolvimento Regional (ADR), para dinamização económica e social dos seus territórios. Em 1997-1998 foi</p>

¹⁶⁸ Madureira Pires, 2017 - 30 anos de Fundos Estruturais (1986-2015), <https://doi.org/10.23906/ri2017.53a03>

	<p>desenvolvido um projeto denominado «Implementação e Qualificação de Agências de Desenvolvimento – IQADE», que teve por objetivo promover a criação e ou qualificação de estruturas técnicas de raiz interinstitucional que atuem de modo integrador, enquanto agências de promoção e desenvolvimento regional. O projeto IQADE contribuiu para a criação de 21 agências de desenvolvimento regional, cujos promotores procederam à sua organização interinstitucional e à estruturação de planos de atividades e passaram por um processo de qualificação¹⁶⁹. O DL 88/99 viria a consagrar o seu estatuto. Este projeto foi muito publicitado e dinamizado, mas numa perspectiva <i>top down</i>. O processo não foi bem sucedido. Apesar de terem sido criadas cerca de duas dezenas de ADR (algumas por adaptação de estruturas pré-existentes), só casos muito pontuais mantiveram alguma atividade relevante (um exemplo é a ADRAL).</p>
A regionalização das políticas	<p>A prioridade 4 (fortalecer a base económica regional) representava 22% dos financiamentos comunitários do QCA II e os programas operacionais regionais, incluindo Açores e Madeira, cerca de 18%.</p> <p>Os programas focados no desenvolvimento regional ou eram programas nacionais (caso do PPDR) ou eram programas regionais com estrutura uniforme definida a nível central, criando dificuldades à sua adaptação à diversidade e especificidades regionais.</p>
A territorialização	<p>A territorialização no QCA II, inicialmente, era muito ténue e resumia-se aos POR, tendo desaparecido a lógica da integração territorial das OID e dos PIDR. Depois, na fase de implementação evoluiu-se para programas para territórios sub-regionais numa lógica de mecanismos de coordenação da ação dos diversos programas operacionais (regionais e nacionais) nesses territórios. O regulamento do Programa IDL fazia referência a intervenções específicas para o Norte Alentejano e as Margens do Guadiana. Ainda no Governo PSD foram lançados, por exemplo, o Programa de Desenvolvimento do Douro (RCM 32/95) ou a intervenção “Aldeias históricas na Região Centro». Depois, já no Governo do PS são criados novos programas visando a integração das intervenções em territórios específicos (PROCOA, PROESTRELA, ...)</p> <p>Outras intervenções territorializadas eram as que resultavam das Iniciativas Comunitárias, em particular do Leader, Interreg e Urban.</p>
A desconcentração/descentralização da implementação	<p>A gestão desconcentrada das intervenções resumiu-se praticamente aos programas operacionais regionais, agora claramente centrados nas CCDR. Os municípios continuam a estar representados nas Unidades de Gestão.</p> <p>A experiência de gestão contratualizada de componentes dos POR com associações de municípios manteve-se limitada. No Programa Operacional Regional de Lisboa e Vale do Tejo – PORLVT, alargou-se às três unidades territoriais (Área Metropolitana de Lisboa, Vale do Tejo e Oeste) na componente “Apoio ao investimento de interesse municipal e Intermunicipal”¹⁷⁰. Também no Algarve houve contratualização com a AMAL.</p>
A participação dos municípios	<p>A administração local executou 21% dos apoios dos fundos FEDER + FC do QCA¹⁷¹.</p>

¹⁶⁹ Preâmbulo do DL 88/99

¹⁷⁰ [Contratualização Sub-Regional | https://www.adcoesao.pt/content/contratualizacao-sub-regional](https://www.adcoesao.pt/content/contratualizacao-sub-regional), 2020.12.15

¹⁷¹ ANMP, Balanço da utilização dos fundos europeus estruturais e de investimento e do contributo da Administração Local 1986 – 2013, Elementos de apoio (<https://www.anmp.pt/file-viewer/?pstad=22107>, 2020.12.15)

ii. A mudança de ciclo político em 1995: o QCA III e o QREN

Em 1995, o PS ganha as eleições legislativas com um programa fortemente apostado na valorização do território, na descentralização e na participação.

No programa do XIII Governo Constitucional vai reafirmar a sua posição nestes domínios, a qual partia da constatação de que *o País nunca teve políticas minimamente coordenadas de cidades, de sistema urbano e de desenvolvimento rural* e afirmava.¹⁷²

- A prioridade política da criação das Regiões Administrativas, devendo a regionalização inserir-se numa estratégia de desenvolvimento equilibrado das várias regiões do País, de combate às assimetrias, de defesa da igualdade de oportunidades, de coesão económica e social, de solidariedade nacional, mas também de competitividade em vista dos desafios decorrentes da integração.
- A democracia, a descentralização e a participação como valores essenciais da orientação que se propõe seguir, no sentido de conferir às intervenções do Estado uma feição eminentemente incentivadora de um processo mobilizador.
- A necessidade de superar a divisão entre “ordenamento do território” e “desenvolvimento regional”, conjugando as diversas dimensões territoriais.
- A importância de recentrar a dimensão espacial do processo de desenvolvimento numa ótica macroterritorial,¹⁷³ e com uma dupla perspetiva: de visão coerente da implantação geográfica das atividades e dos equipamentos à escala nacional, por um lado, e da sua inserção no conjunto vasto de transformações por que está a passar o território nacional dentro do território europeu, por outro.
- O desafio da valorização e do desenvolvimento equilibrado do território nacional, no seu conjunto, pelo que a atenuação dos desequilíbrios territoriais internos implica a adoção das seguintes grandes orientações para a gestão do território nacional: Prossecução da igualdade das condições de vida em todo o território nacional; Reforço de condições de competitividade económica e social, numa perspetiva internacional, nas áreas metropolitanas; Concentração dos equipamentos coletivos e dos serviços públicos nos centros

¹⁷² Em itálico, texto retirado do Programa do XIII Governo <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc13/programa-do-governo/programa-do-xiii-governo-constitucional.aspx>, 2020.12.15)

¹⁷³ Mais do que uma rutura, estas ideias vêm na linha do que já surgia nas Opções Estratégicas para o Desenvolvimento do País no Período 1994-1999. Os trabalhos que a nível europeu estavam, há alguns anos, em curso e que conduziram à elaboração do EDEC – Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário – e os debates sobre Redes Transeuropeias haviam influenciado, de forma decisiva, a maneira de pensar o território nacional.

urbanos, tanto no litoral como no interior (...); Promoção da malha urbana do interior em sinergia, por um lado, com os efeitos de rede a colher nas áreas metropolitanas nacionais e no exterior e, por outro, com o impulso a uma política integrada de desenvolvimento rural.

- O compromisso de que seria dada especial atenção à manutenção ou revigoração da base económica necessária à ocupação humana do território no interior predominantemente rural.

Propunha-se intervir nomeadamente nas seguintes áreas:

- a. Definição de **um modelo macroterritorial do País**, visando: sustentar os processos de desenvolvimento social e económico; assegurar a coesão do espaço nacional e a necessária solidariedade interterritorial; garantir uma integração eficaz nos processos de reestruturação em curso no território europeu.
- b. ***Estabelecimento de um quadro estratégico normativo para a intervenção territorial, numa perspetiva integrada de reforço da competitividade das cidades e de ordenamento dos territórios, com particular atenção:***
 - À reestruturação e afirmação internacional da faixa atlântica mais desenvolvida do território português.
 - À organização do sistema urbano, e em particular à promoção de uma rede articulada de cidades médias com verdadeiro potencial de crescimento e dinamização das suas áreas de influência.
 - À revitalização dos centros urbanos afetados por processos de declínio e marginalização, à reconversão das áreas urbanas de génese ilegal e ao enquadramento dos problemas das periferias urbanas nas áreas metropolitanas.
 - À inserção dos nossos eixos estruturantes de comunicação nas redes transeuropeias e à articulação daqueles com as redes regionais.
 - À dinamização de centros de apoio ao mundo rural localizados estrategicamente.
 - Ao acompanhamento dos novos fenómenos de crescimento urbano transfronteiriço.

O PS e o Governo vão empenhar-se no avanço do processo de regionalização, no reforço das autarquias locais e na renovação do quadro regulamentar de atuação dos instrumentos de planeamento territorial.

Os desenvolvimentos, neste período, em matéria Poder Local já foram tratados noutro ponto.

O processo de regionalização havia tido um momento significativo em 1991 com a aprovação da Lei Quadro das Regiões Administrativas (Lei n.º 56/91), mas o processo havia sido congelado pelo PSD¹⁷⁴. O processo é retomado e em 1998 é aprovada (com votos a favor do PS, PCP e PEV e de um deputado do PSD, e votos contra do PSD e CDS), a Lei n.º 19/98 de criação das regiões administrativas. Definia 8 regiões que respeitavam os princípios definidos no Programa de Governo:

- Evitar os riscos da excessiva heterogeneidade, incompatíveis com um sentimento social de verdadeira integração – como se referia acontecer com as Comissões de Coordenação Regional.
- Obedecer a um critério constitutivo de compatibilização entre a existência de regiões de litoral e de regiões de interior.

Nos termos da revisão da Constituição, a criação das regiões é levada a referendo no final de 1998. O PSD e o CDS fizeram campanha contra a criação das regiões. O referendo acabou por não ser vinculativo, pela elevada abstenção, mas os resultados também foram contrários à criação das regiões. O processo de regionalização sofreu, desta forma, um sério revés. A questão do mapa em concreto será sempre uma questão polémica.

Quanto à renovação do quadro regulamentar de atuação dos instrumentos de planeamento territorial, o Governo vai investir fortemente na elaboração da *Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo* (Lei n.º 48/98) e sua regulamentação. Aprovada apenas com os votos do PS e abstenção do PCP, a importância desta legislação acabaria por ser mais ou menos consensual, apesar das insuficiências que lhe podem ser apontadas.

O Governo vai também empenhar-se na preparação dos instrumentos de programação dos fundos estruturais para o período seguinte, ao mesmo tempo que avança na territorialização de algumas políticas sociais, do que são exemplos a criação do programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP), em 1996, ou o programa Escolhas, em 2001. A política de ambiente vai ganhar, também, um novo impulso.

¹⁷⁴ Em janeiro de 1993 foram rejeitados, com votos contra do PSD e do CDS, alguns projetos de lei para fazer avançar o processo.

Uma nova Política de Ambiente

Embora os programas eleitorais fossem pouco inovadores neste domínio, os governos do PS vão neste ciclo renovar a Política de Ambiente.

No ciclo político anterior (governos do PSD) - no quadro de programas, estratégias e diretrizes comunitárias e de compromissos internacionais assumidos - tinha já havido produção de importante legislação e documentos preparatórios. Mas são os governos do PS que vão criar um quadro coerente de instrumentos e pôr no terreno uma efetiva política ambiental, mobilizando os financiamentos dos fundos comunitários, em particular do Fundo de Coesão que havia sido recentemente criado (1994).

Neste âmbito, merecem destaque cinco marcos:

1. A criação do *Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável* (CNADS), pelo DL 221/97, concretizando o princípio da Declaração do Rio, segundo o qual “as questões ambientais são melhor tratadas com a participação de todos os cidadãos interessados, ao nível apropriado”;
2. A aprovação do *Plano Estratégico dos Resíduos Sólidos Urbanos* (1997), tendo como linhas de ação prioritárias o encerramento e recuperação das lixeiras, a construção de infraestruturas de tratamento de RSU e o apoio à recolha seletiva e à reciclagem, e de que resultou a modernizando da gestão dos resíduos, com privilégio aos sistemas multimunicipais.
3. O planeamento nacional dos recursos hídricos que culminou na aprovação do *Plano Nacional da Água* (DL 112/2002).
4. A adoção da *Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade* (RCM 152/2001), instrumento fundamental para a prossecução de uma política integrada num domínio cada vez mais importante da política de ambiente, tendo “três objetivos gerais: conservar a Natureza e a diversidade biológica, incluindo os elementos notáveis da geologia, geomorfologia e paleontologia; promover a utilização sustentável dos recursos biológicos; contribuir para a prossecução dos objetivos visados pelos processos de cooperação internacional na área da conservação da Natureza em que Portugal está envolvido”
5. A decisão de preparação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável (ENDS), pela RCM 39/2002, no quadro de compromissos internacionais assumidos no âmbito da Agenda XXI (Nações Unidas), e que viria a ser concluída e aprovada no ciclo seguinte dos governos do PS (RCM 109/2007)

O aspeto mais visível desta mudança terá sido o da gestão dos resíduos sólidos urbanos que, em cerca de 5 anos, construiu uma rede nacional de infraestruturas ambientais, promoveu sistemas de recolha e valorização dos resíduos, criou sistemas multimunicipais e intermunicipais de gestão dos RSU, e encerrou as mais de 3 centenas de lixeiras onde anteriormente eram depositados os lixos sem qualquer tratamento.

Acabou o Portugal das lixeiras

Hoje, com a inauguração do aterro sanitário de Évora, Portugal deixa de ter lixeiras a céu aberto em funcionamento passa a tratar a totalidade dos seus resíduos sólidos urbanos. Para chegar a esta situação ambiental foram necessários 187 milhões de contos e cinco anos e 28 dias. Em 1997, ainda como secretário de Estado do Ambiente, José Sócrates lançou o Plano Estratégico dos Resíduos Sólidos Urbanos (PERSU) e prometeu erradicar todas as lixeiras existentes e construir uma rede de aterros em todo o país até ao final do ano 2000. Dois anos mais tarde, agora já como ministro do Ambiente depois de ter sido ministro adjunto de Guterres, Sócrates foi obrigado a fixar um novo prazo para as suas promessas final de 2001.

Pedro Garcias, **Público**, Local Lisboa, 28 de Janeiro de 2002

(<https://www.publico.pt/pesquisa?query=Acabou+o+Portugal+das+lixearas>, 2021.04.08)

O Terceiro Quadro Comunitário de Apoio (QCA III)

O QCA III é o primeiro a ser preparado e negociado por um Governo do Partido Socialista. Vai ser preparado no quadro de regulamentos decorrentes da aprovação da *Agenda 2000*¹⁷⁵ que, em particular, pretendia responder ao desafio do grande alargamento, que viria a ocorrer em 1994, e que traria para a União Europeia um aumento significativo de regiões enquadráveis nos critérios de regiões menos desenvolvidas.

O seu enquadramento era um novo “regulamento geral”¹⁷⁶ dos fundos europeus que, nomeadamente:

- Reduziu os objetivos dos fundos a três objetivos prioritários: 1 - promoção do desenvolvimento e do ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas; 2 - apoio à reconversão económica e social das zonas com dificuldades estruturais; 3 - apoio à adaptação e modernização das políticas e sistemas de educação, de formação e de emprego.
- Estabeleceu limites à participação financeira dos fundos no caso dos investimentos em empresas.
- Estabeleceu uma reserva de eficiência (4% da dotação nacional) para ser afeta a meio do período aos programas operacionais que se revelarem mais eficientes.
- Estabeleceu um apoio transitório progressivamente mais reduzido para as regiões que em 1999 fossem abrangidas por um objetivo prioritário e que tivessem deixado de corresponder aos critérios de elegibilidade.

Um aspeto significativo para Portugal é que, pela primeira vez, havia condições de elegibilidade diferentes em parte do território: a região de Lisboa e Vale do Tejo passaria a estar abrangida pelo regime transitório atrás referido (em *phasing-out* do objetivo 1).

A preparação do QCA III foi precedida pela elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social de Médio Prazo (PNDES), com participação alargada, nomeadamente por um ciclo de encontros subordinados a diversas temáticas, e um largo conjunto de estudos de suporte. O Ministro da tutela era João Cravinho.

¹⁷⁵ COM (97)2000 - C4-0371/97

¹⁷⁶ Regulamento (CE) n.º 1260/1999

A grande ambição era “estruturar e consolidar em Portugal uma primeira frente atlântica europeia, uma nova centralidade na relação da Europa com a economia global”. Neste contexto a estruturação do território era, a par do potencial humano e das atividades produtivas, um dos três domínios prioritários.

Política Regional: o QCA III (2000-2006)

Aspeto Relevante	O conteúdo e a ação
O foco da política	<p>O QCA III elege quatro eixos prioritários:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1º Elevar o nível de qualificação dos portugueses, promover o emprego e a coesão social; 2º Alterar o perfil produtivo em direção às atividades do futuro; 3º Afirmar a valia do território e da posição geoeconómica do País; 4º Promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional. <p>A qualificação dos portugueses é neste período claramente a primeira prioridade política, mas a estruturação do território – enquanto vetor crítico para fazer de Portugal uma primeira frente atlântica europeia, uma nova centralidade na relação da Europa com a economia global – vai ganhar uma relevância acrescida.</p> <p>A afirmação da valia do território vai dar relevo à infraestruturação dos eixos¹⁷⁷ potenciais de desenvolvimento e à sua inserção nos eixos de desenvolvimento do espaço ibérico (eixo litoral norte/sul e eixos transversais e diagonais estruturantes) bem como aos eixos de coesão territorial.</p> <p>O eixo (estratégico) “promover o desenvolvimento sustentável das regiões e a coesão nacional” vai reconhecer a diversidade dos problemas, potencialidades e dinâmicas das diferentes regiões e traduzir-se num reforço dos programas operacionais regionais.</p>
A ação económica	<p>Partindo do reconhecimento de que o principal do desenvolvimento da economia nacional reside na sua baixa produtividade, a prioridade vai ser dada a dois objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reforço da produtividade e da competitividade da economia portuguesa • Promoção de novos potenciais de crescimento e de desenvolvimento económico <p>As PME vão ser o foco das intervenções e é-lhes reservada uma parcela muito elevada das ajudas públicas às empresas (50% a 60% das ajudas do programa). Há uma maior preocupação com a qualidade do investimento, com a inovação, com o acesso ao financiamento, com a melhoria do acesso aos serviços de apoio, com a internacionalização, com as redes de cooperação, com as condições de trabalho, etc. As orientações comunitárias apontavam para uma diminuição da importância dos apoios diretos ao investimento e para a promoção de fontes e instrumentos alternativos de financiamento. As prioridades vão ser: a) atuar sobre os fatores de competitividade da empresa; b) promover áreas estratégicas para o desenvolvimento; c) melhorar a envolvente empresarial.</p> <p>Vai ser criado um conjunto de incentivos com diferentes finalidades, mais tarde agrupados no PRIME, em que a dimensão territorial perde relevância.</p> <p>A nível territorial, houve uma grande aposta nas Ações Integradas de Base Territorial (AIBT) como instrumento de valorização, no quadro de parcerias entre diversos atores e programas, dos recursos territoriais.</p>
A regionalização das políticas	<p>Os programas regionais do Continente passaram a assumir um figurino distinto e, ao mesmo tempo, apresentam um peso financeiro muito mais elevado, do que nos QCA I e II.</p> <p>Em primeiro lugar, além da tradicional dimensão "Apoios a Investimentos de Interesse municipal e intermunicipal) - destinada a assegurar a implicação dos municípios no processo de desenvolvimento apoiado pelos Fundos Estruturais – inclui duas outras dimensões: “Ações Integradas de Base Territorial”, uma aposta inovadora, que valoriza operações seletivas do ponto de vista territorial e temático visando superar as fragilidades, ou aproveitar as potencialidades, de territórios específicos; e “Ações da Administração Central regionalmente Desconcentradas”, traduzindo a integração nos PO Regionais (e nesse modo definindo um pacote financeiros para cada região) de ações tradicionalmente incluídas em programas sectoriais de âmbito nacional.</p> <p>Em segundo lugar, houve por orientação política para uma forte regionalização dos créditos dos fundos. Muito por força da última opção atrás referida, o peso dos PO regionais atinge os 47% do QCA¹⁷⁸ (2,6 vezes o peso dos POR no QCA II).</p>

¹⁷⁷ Neste parágrafo “eixo” refere-se a um espaço territorial.

¹⁷⁸ Fonte: QCA III, quadro V-1 (44% se o total incluir as reservas de eficiência e programação).

	<p>Terceiro, o reconhecimento da diversidade e das especificidades regionais vai traduzir-se numa programação flexível das intervenções. Mantendo a estrutura dos três eixos (1: Apoios a Investimentos de Interesse Municipal e intermunicipal; 2: Ações Integradas de Base Territorial; 3: Ações da Administração Central regionalmente desconcentradas), os PO regionais vão procurar definir o elenco e a natureza das medidas mais adequadas à especificidade e estratégia de desenvolvimento proposta para a região. Houve um grande espaço para a elaboração de estratégias de desenvolvimento verdadeiramente regionais.</p>
A territorialização	<p>Este QCA representou o regresso de uma territorialização reforçada das políticas. Essa territorialização está patente, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • No peso dos programas operacionais regionais e, nomeadamente, na programação flexível das intervenções nos 3 eixos em que se estruturam; • No peso da desconcentração para o nível regional das ações sectoriais do eixo 3 dos POR. No entanto, a experiência não foi muito positiva: "naturalmente que num país centralizado como o português, em que o poder de decisão continua concentrado em Lisboa, dificilmente tal medida poderia ter os efeitos desejados, sem que simultaneamente se procedesse a uma reforma institucional que permitisse reequilibrar os poderes central e regional. Como tal não aconteceu, a nova estrutura do QCA implicou mais burocracia e maiores prazos e custos de transação dentro da Administração, sem que se observasse uma alteração do paradigma de decisão nos apoios comunitários"¹⁷⁹. • Na figura das AIBT, orientada para uma atuação integrada ajustada às especificidades e dinâmicas de um território específico de âmbito sub-regional. Visavam integrar as intervenções em espaços específicos onde se identificassem as oportunidades estratégicas de desenvolvimento, quer pelos recursos e dinâmicas que importa valorizar quer pelas insuficiências a corrigir e ultrapassar. No entanto, apesar do seu carácter inovador as AIBT e o PEDIZA II, de natureza afim, representaram apenas pouco mais de 5% dos fundos estruturais do QCA III¹⁸⁰ • Nas abordagens à renovação e desenvolvimento urbano, nomeadamente através do programa POLIS, mas também do sistema de incentivos à renovação do comércio URBCOM. <p>Também de natureza eminentemente territorial foram outras iniciativas não integradas no QCA III, em particular o Urban II, o LEADER+ e o INTERREG (na dimensão transfronteiriça).</p>
A desconcentração/ descentralização da implementação	<p>Cerca de 47% dos fundos estruturais do QCA III foram geridos de forma desconcentrada a nível regional. Pela primeira vez, cada programa operacional regional do QCA integrou intervenções dos ministérios na região. A estrutura de gestão dos POR era complexa¹⁸¹, com gestor do POR, gestor de eixos, coordenador para cada intervenção desconcentrada, reportando ao respetivo ministro, coordenador de cada AIBT. O resultado era uma estrutura pesada, mas que tinha o mérito de constituir um instrumento com potencial para uma efetiva coordenação e integração territorial das intervenções. Continua consagrado o princípio da contratualização, designadamente com as associações de municípios e as juntas metropolitanas e outros agentes de desenvolvimento local e regional. No entanto, a contratualização da gestão do QCA manteve-se limitada.</p>
A participação dos municípios	<p>Pela primeira vez, a Associação Nacional de Municípios e os municípios vão participar nas Comissões de Acompanhamento, "o que constitui uma inovação muito significativa do novo modelo, permitindo a transparência das opções estratégicas e de gestão e uma grande abertura à sociedade civil"¹⁸².</p> <p>Por seu lado, as unidades de gestão dos eixos prioritários de apoio ao investimento de interesse municipal e intermunicipal (eixo prioritário 1) incluídos nas intervenções operacionais regionais têm uma composição que assegura a representação maioritária das autarquias locais da respetiva área de intervenção, nos termos do quadro legal em vigor¹⁸³</p> <p>A administração local vai atingir neste período o peso mais elevado na alocação de fundos comunitários, tendo representado 32% dos apoios do total FEDER+Fundo de Coesão¹⁸⁴</p>

¹⁷⁹ Madureira Pires, 2017 - 30 anos de Fundos Estruturais (1986-2015), <https://doi.org/10.23906/ri2017.53a03>

¹⁸⁰ José Reis, Governação Regional e Gestão das Intervenções Financiadas pelos Fundos Estruturais - Estudo para o Observatório do QCA III, pág. 59 (<http://www.qren.pt/np4/1424.html> 2020.12.21)

¹⁸¹ Ver RCM 27/2000

¹⁸² Decreto-Lei n° 54-A/2000

¹⁸³ Decreto-Lei n° 54-A/2000

¹⁸⁴ ANMP, Balanço da utilização dos fundos europeus estruturais e de investimento e do contributo da Administração Local 1986 – 2013, Elementos de apoio (<https://www.anmp.pt/file-viewer/?pstid=22107>, 2020.12.15)

No que respeita à estruturação do território, o PDR 2000-2006 avança sobre algumas ideias que, de alguma forma, já tinham estado presentes no período anterior, nomeadamente quanto ao papel do reforço e consolidação de um sistema urbano equilibrado em termos nacionais, baseado na rede das cidades de média dimensão, como instrumento para travar a desertificação do interior e para, portanto, polarizar atividades económicas e sociais em todo o território nacional.

Este foi o período de maior volume de fundos estruturais atribuídos a Portugal: média anual de 4 771 milhões de euros a preços de 2014.¹⁸⁵ Errol Marcador não definido. Perto de 14% desse montante provinha do Fundo de Coesão.

O QCA III desenvolveu-se num período de forte alternância política. A execução acabou por envolver 4 governos. Entre abril de 2002 e março de 2005 foram governos do PSD. No início e no final foram governos do PS.

O Quadro de Referência Estratégica Nacional (2007-2013)

O QREN (Quadro de Referência Estratégica Nacional para o período 2007-2013), vai ser o segundo instrumento de programação dos fundos estruturais preparado e negociado por um Governo do PS.

O QREN é elaborado no quadro de novas opções estratégicas e de nova regulamentação no âmbito da política de coesão da União Europeia, implicando uma nova arquitetura dos fundos e a concentração da ação dos fundos em três objetivos: a) *Convergência*; b) *Competitividade Regional e Emprego*; c) *Cooperação Territorial Europeia*. O desenvolvimento rural e reestruturação do sector da pesca dispunham de programas próprios fora do QREN, financiados pelo FEADER e FEP. A nível europeu, mais de 4/5 da dotação FEDER+FSE+FC eram destinados ao objetivo Convergência. Segundo o QREN estamos perante uma renovação da política regional: *“Afasta-se assim a dicotomia entre políticas públicas nacionais e regionais de desenvolvimento, em que as primeiras assumem os objetivos da competitividade e as segundas os da coesão – para consagrar a partilha das responsabilidades pelo crescimento e pela solidariedade, prosseguindo coerentemente os objetivos da competitividade e da coesão do País e das regiões”*.¹⁸⁶

Em Portugal havia agora uma maior diversidade de elegibilidades, com regiões nos quatro tipos de elegibilidade: *convergência* (Norte, Centro, Alentejo,

¹⁸⁵ Madureira Pires, 2017 - 30 anos de Fundos Estruturais (1986-2015), <https://doi.org/10.23906/ri2017.53a03>

¹⁸⁶ Quadro de Referência Estratégico Nacional **2007-2013**, Portugal (pág.12)

Açores); *phasing-out* do objetivo *convergência* (Algarve); *phasing-in* (Madeira); *Competitividade Regional e Emprego* (Lisboa).

No início da legislatura, as Grandes Opções do Plano para 2005-2009¹⁸⁷ consagram as grandes opções de desenvolvimento definidas pelo Governo:

- a. Assegurar uma trajetória de crescimento sustentado, assente no conhecimento, na inovação e na qualificação dos recursos humanos.
- b. Reforçar a coesão, reduzindo a pobreza e criando mais igualdade de oportunidades.
- c. Melhorar a qualidade de vida e reforçar a coesão territorial num quadro sustentável de desenvolvimento.
- d. Elevar a qualidade da democracia, modernizando o sistema político e colocando a justiça e a segurança ao serviço de uma plena cidadania.
- e. Valorizar o posicionamento externo de Portugal e construir uma política de defesa adequada à melhor inserção internacional do País.

Neste contexto, o Governo fixa as grandes orientações para o QREN,¹⁸⁸ deixando claro o grande objetivo da política de desenvolvimento: o Quadro de Referência Estratégico Nacional “é prioritariamente dirigido à concretização do desígnio estratégico de qualificar os portugueses, valorizando o conhecimento, a ciência, a tecnologia e a inovação, bem como à promoção de níveis elevados e sustentados de desenvolvimento económico e sociocultural e de qualificação territorial num quadro de valorização da igualdade de oportunidades e, bem assim, do aumento da eficiência e qualidade das instituições públicas, através da superação dos principais constrangimentos que se revestem de dimensão e características estruturais, e da criação de condições propícias ao crescimento e ao emprego”.

Seguindo as orientações comunitárias, a opção é pela organização do QREN segundo três *agendas operacionais temáticas*: Agenda para o Potencial Humano; Agenda para os Fatores de Competitividade; Agenda para a Valorização do Território.

Essas três agendas vão ser prosseguidas por uma concentração das intervenções em:

- Três Programas Operacionais Temáticos: Potencial Humano (FSE); Fatores de Competitividade (FEDER); e Valorização do Território (FEDER e FC).
- Cinco Programas Operacionais Regionais do Continente - Norte, Centro, Lisboa, Alentejo e Algarve (FEDER).

¹⁸⁷ Lei 52/2005

¹⁸⁸ RCM 25/2006

- Dois Programas Operacionais das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira (FEDER+FSE).
- Três Programas Operacionais de Cooperação Territorial cofinanciados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional: Transfronteiriça (Portugal–Espanha e Bacia do Mediterrâneo); Transnacional (Espaço Atlântico, Sudoeste Europeu, Mediterrâneo e Madeira – Açores – Canárias); Inter-regional e de Redes de Cooperação Inter-regional.

O QREN envolvia ainda duas inovações importantes:

- Regulamentos específicos nacionais para as diversas tipologias de operações, fixando e regulando as condições de acesso, os critérios de seleção, a avaliação de mérito e as taxas de financiamento, entre outros aspetos, uniformizando a aplicação entre as diferentes regiões.
- A apresentação de candidaturas mediante a abertura de avisos de concurso.

O QREN envolvia um montante de Fundos Comunitários de 21,5 mil milhões de euros¹⁸⁹, dos quais 55% do FEDER. Os regulamentos impunham alocações maioritária dos fundos a objetivos específicos no contexto da Estratégia de Lisboa.

O QREN vai ser implementado por três governos e duas maiorias políticas diferentes. A crise financeira surgida em 2008, e que se agravou com a crise das finanças públicas nos anos subsequentes, vai ter um forte impacto nas opções de execução do QREN. Não tanto em termos de prioridades, mas na pressão para responder a lógicas de curto prazo traduzidas quer na redução das taxas de comparticipação nacional quer na pressão para a realização, o que levou a que tivessem sido desativados aspetos relevantes de alguns instrumentos de política que se entendiam como entraves à execução rápida.

¹⁸⁹ A estes montantes, e fora do QREN, acresciam mais 3,9 mil milhões de euros do FEADER e 250 milhões de euros do FEP

Política Regional: o QREN (2007-2013)

Aspeto Relevante	O conteúdo e a ação
O foco da política	<p>A primeira grande opção (GOP 2005-2009) era assegurar uma trajetória de crescimento sustentado, assente no Conhecimento, na Inovação e na Qualificação dos Recursos Humanos, a que se juntavam outras quatro: a) reforço da coesão, redução da pobreza e criação de mais igualdade de oportunidades; b) Melhoria da qualidade de vida e reforço da coesão territorial num quadro sustentável de desenvolvimento; c) mais qualidade da Democracia, modernizando o Sistema Político e colocando a Justiça e a Segurança ao serviço de uma plena Cidadania; d) valorização do posicionamento externo de Portugal e uma Política de Defesa adequada à melhor inserção internacional do País.</p> <p>Está presente a preocupação das assimetrias regionais, mas recusando uma abordagem assistencial/distributiva ao problema: “o que pensamos é que é preciso promover a competitividade de todo o país (...) a competitividade é hoje o nó górdio da coesão e o que entendemos é que há uma leitura regionalmente diferenciada da problemática da competitividade”¹⁹⁰</p> <p>O PNPOT foi aprovado em 2007 e isso está de alguma forma refletido na abordagem que é feita ao desenvolvimento territorial, articulando Ambiente, Ordenamento do Território, Coesão e Desenvolvimento Urbano. Às preocupações de competitividade não será alheio o relevo que neste período é atribuído à Política de Cidades.</p>
A ação económica	<p>O período do QREN é um período em que raramente a economia portuguesa apresenta crescimento positivo. A preocupação central é a competitividade e a retoma do processo de convergência. O desafio, a que a Agenda para os Fatores de Competitividade procura responder, era estimular a qualificação do tecido produtivo, por via da inovação, do desenvolvimento tecnológico e do estímulo do empreendedorismo, bem como da melhoria das diversas componentes da envolvente da atividade empresarial, com relevo para a redução dos custos públicos de contexto.</p> <p>O programa operacional <i>Compete</i> vai ser o principal instrumento de ação económica, com os objetivos de¹⁹¹:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Qualificar o tecido produtivo, por via do <i>upgrading</i> do perfil de especialização e dos modelos empresariais • Estimular a orientação para os mercados internacionais do conjunto da economia portuguesa, por via do incremento da produção transacionável ou internacionalizável • Qualificar a Administração Pública e tornar mais eficiente a ação do Estado, por via da modernização e da promoção de uma cultura de serviço público centrado no cidadão e nas empresas • Promover uma economia baseada no conhecimento e na inovação, por via do estímulo ao desenvolvimento científico e tecnológico e do fomento do empreendedorismo <p>Esses objetivos eram prosseguidos por quatro tipos de instrumentos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de Incentivos ao investimento das empresas • Mecanismos de Engenharia Financeira • Ações Coletivas • Ações Públicas dinamizadoras da modernização da Administração Pública e do desenvolvimento da capacitação do sistema científico e tecnológico nacional <p>Os sistemas de incentivos focaram-se nos “Incentivos à Investigação e Desenvolvimento Tecnológico nas Empresas”, à “Inovação” e à “Qualificação e Internacionalização de PME”. Embora fraca, mantiveram uma componente de discriminação positiva das regiões menos desenvolvidas. Os apoios às micro e pequenas empresas eram geridos no quadro dos PO regionais.</p> <p>A valorização dos recursos endógenos a nível local e sub-regional foi o objeto do PROVERE, estratégia <i>de valorização económica de base territorial dirigido especificamente para espaços de baixa densidade, tem por objetivo fomentar a sua competitividade através da dinamização de atividades de base económica inovadoras e alicerçadas na valorização de recursos endógenos, tendencialmente inimitáveis do território</i>¹⁹²</p>

¹⁹⁰ MAOTDR, debate sobre o QREN, DAR 12/X/2, 2006.10.14, pág. 10

¹⁹¹ <http://www.pofc.qren.pt/>, 2020.12.23

¹⁹² <http://www.centro.portugal2020.pt/index.php/provere-programa-de-valorizacao-economica-dos-recursos-endogenos>, 2020.12.23

	Tendo em conta o peso dos PO regionais nos apoios às empresas aprovados, há que reconhecer uma relevante dimensão territorial da ação económica ¹⁹³ .
A regionalização das políticas	<p>Os POR veem a sua participação descer para cerca de 29% das verbas do QREN acrescidas (para efeitos de comparação com os períodos anteriores) do FEADER e FPE, embora aumentando o peso no total do FEDER. Por força dos regulamentos, os PO regionais do Continente regressam ao formato monofundo (FEDER) e perdem a componente das "Ações da Administração Central regionalmente Desconcentradas".</p> <p>O processo de elaboração do QREN envolveu uma fase de reflexão prospetiva e de participação de atores, em particular da Associação de Municípios portugueses.</p>
A territorialização	<p>O QREN introduziu uma nova lógica em matéria de territorialização da política. Não pré-define territórios alvo, mas deixa à capacidade organizativa dos atores locais a organização de parcerias locais e estratégias de eficiência coletiva territoriais tendo por suporte territórios concretos. Foi essa a lógica em matéria de desenvolvimento urbano, com as "parcerias para a regeneração urbana" (PRU) e as "redes urbanas para a competitividade e a inovação" (RUCI). E foi também em matéria de valorização dos recursos de territórios sub-regionais, com o PROVERE.</p> <p>A resposta dos atores locais foi muito positiva, mas a prevalência de lógicas de curto prazo, na sequência da crise, levou a que as autoridades nacionais decidissem a alteração dos pressupostos iniciais na componente urbana, não permitindo avaliar o que poderia ter sido o impacto desta nova abordagem. A incapacidade, face às pressões, de manter critérios de seletividade foi outro elemento que não ajudou à afirmação da escala necessária.</p> <p>A estes instrumentos viria a juntar-se a contratualização com as associações de municípios (CIM/AM).</p> <p>Potencialmente, esta nova abordagem teria permitido uma maior territorialização do que nos períodos de programação anteriores.</p>
A desconcentração/descentralização da implementação	<p>Apesar da participação regional e local e dos avanços em matéria de territorialização, a implementação do QREN foi, de facto, muito uniforme e centralizada.</p> <p>Os diversos instrumentos de política foram objeto de um regulamento específico de âmbito nacional, o que acabou por remeter o nível regional e local apenas para a aplicação de regulamentos definidos a nível nacional. Evoluiu-se para um grau de uniformização da aplicação dos Programas Operacionais que não atende às especificidades regionais. A flexibilidade necessária acabou por ser procurada "através da atribuição de uma porventura excessiva capacidade de regulamentação aos Avisos, a qual, por seu turno, cria efeitos indesejáveis no sistema: falta de estabilidade e de previsibilidade para os potenciais beneficiários dos apoios estruturais comunitários"¹⁹⁴. Situações houve em que os regulamentos específicos não permitiram acolher tipologias de operações necessárias em contexto regional.</p> <p>A largou-se a contratualização com as associações de municípios CIM/AMP. Embora com muitas limitações decorrentes da falta de apetrechamento destas entidades face às exigências formais da gestão. Segundo a ANMP¹⁹⁵, foram contratualizados com as entidades intermunicipais cerca de 30% dos recursos dos POR do Continente</p>
A participação dos municípios	<p>A administração local vai neste período participar na execução dos fundos comunitários com um peso de cerca de 29% dos apoios do total FEDER+Fundo de Coesão¹⁹⁶</p> <p>"É nesta fase que se assiste, no nível municipal e local, a nova aposta nas infraestruturas sociais e, sobretudo, nas ações de renovação e reabilitação de muitos centros urbanos e históricos do país"¹⁹⁷.</p>

¹⁹³ O relatório de execução do Compete de 2014 (http://www.pofc.gren.pt/ResourcesUser/2015/Monitorizacao_Avaliacao/20151029_RelExecCOMPETE2014_vs_Final.pdf) refere (pág. 48) que os POR da convergência aprovaram 66% dos projetos e 29% dos apoios.

¹⁹⁴ IFDR, Estudo de Avaliação do Modelo de Elaboração dos Regulamentos Específicos dos Programas Operacionais FEDER e Fundo de Coesão 2007 – 2013, pág. 292 http://www.gren.pt/np4/file/1379/Avalia_o_do_Modelo_de_Elabora_o_dos_Re.pdf, 2020.12.22

¹⁹⁵ ANMP, XXII Congresso, Troia, Março de 2015, Fundos Comunitários (<https://www.anmp.pt/wp-content/uploads/2020/01/Tema5.pdf>), 2020.12.15.

¹⁹⁶ ANMP, Balanço da utilização dos fundos europeus estruturais e de investimento e do contributo da Administração Local 1986 – 2013, Elementos de apoio (<https://www.anmp.pt/file-viewer/?pstid=22107>), 2020.12.15)

¹⁹⁷ Madureira Pires, 2017 - 30 anos de Fundos Estruturais (1986-2015), <https://doi.org/10.23906/ri2017.53a03>

iii. O Acordo de Parceria “Portugal 2020” (2014-2020)

Na sequência da ambição europeia configurada na Estratégia Europa 2020¹⁹⁸ – focada em cinco objetivos quantificáveis para a UE no horizonte de 2020 e que deveriam ser traduzidos em objetivos nacionais: emprego, investigação e inovação, alterações climáticas e energia, educação e luta contra a pobreza – e do debate em torno da política de coesão (Relatório Barca), os regulamentos comunitários para a aplicação dos «Fundos Europeus Estruturais e de Investimento – FEEI» no período 2014-2020 vêm representar uma rutura com práticas do passado introduzindo como principais inovações, para o que aqui nos interessa, nomeadamente:

- Foco nos objetivos comuns da Estratégia Europa 2020, devendo os Estados-Membros concentrar os apoios por forma a maximizar a sua contribuição para a realização dos objetivos da União de acordo com as respetivas necessidades específicas de desenvolvimento nacional e regional.
- Estabelecimento de um menu de 11 objetivos temáticos de entre os quais os Estados deveriam selecionar aqueles onde concentrariam os apoios dos FEEI, com quotas mínimas definidas para diferentes grupos de objetivos temáticos, restringindo a autonomia dos Estados na definição dos objetivos.
- Imposição da concentração dos recursos do FEDER, dos quais uma percentagem mínima - entre 50% e 80% conforme a tipologia das regiões - deveria ser alocada a dois ou mais dos seguintes objetivos: 1) Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação; 2) Melhorar o acesso às TIC; 3) Reforçar a competitividade das PME; 4) Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores;
- Revisão da tipologia das regiões elegíveis, com Portugal tendo regiões nas três categorias: «regiões menos desenvolvidas» (Norte, Centro, Alentejo e Açores); «regiões em transição» (Algarve); ou «regiões mais desenvolvidas» (Lisboa e Madeira).
- A coesão territorial foi acrescentada aos objetivos da coesão económica e social, o que implica uma territorialização acrescida das intervenções com a necessidade de “abordar o papel das cidades, das geografias funcionais e das zonas sub-regionais que enfrentam problemas geográficos ou demográficos específicos” e a necessidade de melhorar e facilitar o desenvolvimento promovido pelas comunidades locais. Nesse sentido propõe abordagens territoriais específicas, designadamente ITI -investimentos territoriais

¹⁹⁸ COM (2010) 2020 final, Europa 2020 - estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo

integrados (ações integradas de desenvolvimento urbano sustentável, estratégias territoriais, pactos territoriais) e estratégias de desenvolvimento local de base comunitária (DLBC).

- O estabelecimento de um conjunto de condicionalidades ex-ante, a ser assegurado pelos Estados como condição necessária para os apoios comunitários, entre as quais a mais relevante terá sido a exigência de as regiões disporem de uma Estratégia Regional de Especialização Inteligente (RIS3) aprovada.

As principais inovações que o Acordo de Parceria Portugal 2020 irá trazer decorrem, sobretudo da necessidade de dar resposta a este novo conjunto de disposições regulamentares.

O Acordo de Parceria, Portugal 2020, estrutura as prioridades de investimento em quatro domínios temáticos¹⁹⁹:

- Competitividade e Internacionalização.
- Inclusão Social e Emprego.
- Capital Humano.
- Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos.

A que junta dois domínios transversais:

- Reforma da Administração Pública.
- Territorialização das Políticas que, contribuem para promover o desenvolvimento económico, social e territorial em Portugal.

Em termos operacionais, foi estruturado em 16 Programas Operacionais (PO): quatro PO Temáticos, sete PO Regionais, três Programas de Desenvolvimento Rural (FEADER), um PO do Mar (FEAMP) e um PO de Assistência Técnica, a que acrescem os programas de cooperação territorial. Estes programas envolvem utilização de cerca de 26 mil milhões de euros dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) – FEDER, Fundo de Coesão, FSE, FEAMP e FEADER - dos quais um pouco 21 mil milhões de euros se referem aos fundos da Política de Coesão – FEDER, Fundo da Coesão e FSE.

¹⁹⁹Agência para o Desenvolvimento e Coesão, Fundos da União Europeia, Portugal 2020, (<https://www.adcoesao.pt/content/enquadramento-3>, 2021.04.07)

Política Regional: Portugal 2020 (2014-2020)

Aspeto Relevante	O conteúdo e a ação
O foco da política	<p>O foco da Política decorre da estratégia europeia “Europa 2020”, num contexto em que a “prioridade imediata é assegurar uma saída com êxito da crise”. A coesão territorial era vista como uma componente essencial do crescimento inclusivo, mas numa perspetiva de contribuição para o conjunto dos objetivos da estratégia: “política de coesão e os fundos estruturais – já por si importantes – constituem mecanismos primordiais para atingir os objetivos prioritários de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo a nível dos Estados-Membros e das regiões”²⁰⁰. Por força dos regulamentos, a maior parte dos recursos deveria ser alocada aos objetivos de: 1) Reforçar a investigação, o desenvolvimento tecnológico e a inovação; 2) Melhorar o acesso às TIC; 3) Reforçar a competitividade das PME; 4) Apoiar a transição para uma economia de baixo teor de carbono em todos os setores.</p> <p>O desafio central que o País assumiu era o da “correção dos desequilíbrios orçamental e externo”, através, nomeadamente, da superação dos desafios de: a) perfil de especialização produtiva; b) competências e estratégias das PME; e c) as condições de contexto à atividade empresarial.</p> <p>O Acordo de parceria Portugal 2020 vai definir as “intervensões, os investimentos e as prioridades de financiamento necessárias para promover no nosso país o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo e o cumprimento das metas da Europa 2020”. Os diversos PO vão contemplar os onze objetivos temáticos dos regulamentos comunitários, mas os OT3 – competitividade das PME, OT10- ensino, competências e aprendizagem ao longo da vida e OT1 - investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação vão, em conjunto, representar 50% dos FEEI (repartição indicativa)²⁰¹. Quase 2/3 do FEDER foi alocado ao OT3 e ao OT1.</p> <p>Sem ignorar as assimetrias territoriais (dedica-lhe um ponto específico), as mesmas são subsumidas aos objetivos temáticos (transversalidade da abordagem territorial), emergindo apenas a problemática do desenvolvimento urbano. Os PO regionais, multifundos, vão acolher uma importante parcela de ações temáticas da Administração Central.</p>
A ação económica	<p>A intervenção está focada na qualidade do desenvolvimento e na qualidade do tecido empresarial. O programa Operacional Compete 2020 é o maior PO (17% dos FEEI) a que se juntam recursos com a mesma finalidade noutros programas, nomeadamente nos POR. Estão em causa os seguintes objetivos²⁰²:</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Aumentar a intensidade de tecnologia e conhecimento dos vários setores e do conjunto da economia.</i> • <i>Aumentar o peso de atividades produtoras de bens e serviços transacionáveis e internacionalizáveis e a orientação exportadora das empresas portuguesas.</i> • <i>Capacitar as PME para o prosseguimento de estratégias de negócio mais avançadas.</i> • <i>Melhorar as condições de transporte de mercadorias entre Portugal e o exterior, com repercussão na redução dos custos e tempos de operação para as empresas.</i> • <i>Melhorar a capacitação, a eficiência e a integração dos serviços públicos, reduzindo custos de contexto.</i> <p>A ação económica é instrumentalizada por um conjunto de 3 sistemas de incentivos²⁰³ (desdobrados em múltiplos subsistemas com vários organismos intermédios), e instrumentos financeiros, com diversos programas operacionais financeiros (Compete2020, POR) dirigidos à investigação científica, à I&D Empresarial, ao apoio a ações coletivas, à internacionalização de PME, à inovação, à formação. A natureza dos incentivos será prioritariamente aproveitada pelas empresas existentes e, a estrutura empresarial atual implica que os sistemas de incentivos envolvem potencial para aumento dos desequilíbrios entre as grandes e as pequenas empresas e entre as regiões mais e menos desenvolvidas. A modulação territorial ligeira das taxas de financiamento e os incentivos financiados pelos PO regionais²⁰⁴, poderão contribuir para mitigar esse risco.</p>

²⁰⁰ COM(2010) 2020 final, Europa 2020 (pág.25)

²⁰¹ Portugal 2020, https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/1_ap_portugal_2020_28julho_0.pdf, 2021.01.04, página 191

²⁰² Compete 2020, https://www.portugal2020.pt/sites/default/files/3_poci_vs_publica.pdf 2021.01.04, pág. 4.

²⁰³ Inovação Empresarial e Empreendedorismo, Qualificação e Internacionalização das PME e Investigação e Desenvolvimento Tecnológico.

²⁰⁴ Segundo o *Ponto de Situação Sistemas de Incentivos Portugal 2020* reportado a 30 de Novembro de 2020 (<https://www.compete2020.gov.pt/Monitorizacao/detalhe/monitorizacao-SIncentivos>, 2021.01.04)

	<p>Complementando aqueles sistemas de incentivos, o SIZÉ – Sistema de Incentivos ao Empreendedorismo e ao Emprego – visa estimular pequenos negócios através da criação, expansão ou modernização de micro e pequenas empresas. Não se destinando exclusivamente a estes territórios, dá prioridade, através da majoração das taxas de financiamento, a territórios de baixa densidade ou a territórios com elevado índice de desemprego. A sua gestão é feita numa base territorial, parcialmente contratualizada com, dependendo do montante do investimento, com os GAL ou as CIM/AM.</p> <p>Depois de 2015, a problemática da valorização do interior vai reemergir com ações específicas (ver a seguir).</p>
A regionalização das políticas	<p>Os Programas Operacionais Regionais voltam a ser multifundos e reforçam, relativamente ao QREN, o seu peso no total para perto de 38% (incluindo Açores e Madeira) dos FEEI do Portugal 2020. “Há, todavia, que referir que tal peso resulta sobretudo da divisão de tipologia de ações da Administração Central entre os programas temáticos e os programas regionais, não significando, portanto, qualquer avanço sensível na descentralização”²⁰⁵.</p> <p>O processo envolveu uma larga participação, institucional, de especialistas e parceiros sociais, sobretudo a nível da preparação das RIS3. A ANMP, no entanto, em documento²⁰⁶ de 10.04.2014 referia que “apesar de ter vindo a ser institucionalmente ouvida, tal consulta não se tem traduzido no acolhimento das suas principais preocupações, muitas delas demasiado graves para poderem ser negligenciadas”.</p>
A territorialização	<p>Muito por força dos regulamentos, o Portugal 2020 representou um avanço na territorialização das políticas, envolvendo um conjunto de instrumentos de base territorial, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT) tendo por base as Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial (EIDT) estabelecidas para as NUTS III (CIM/AM) e cobrindo a totalidade do território continental à exceção da Região do Algarve • Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentado (AIDUS) operacionalizadas através dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano (PEDU) nos municípios das áreas metropolitanas e dos centros urbanos de nível superior (PNPOT/PROT) e concretizado através de Planos de Ação de Regeneração Urbana (PARU) e dos Planos de Ação Integrados para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD) focados nas Áreas de Reabilitação Urbana e nas Comunidades Desfavorecidas. • O DLBC (desenvolvimento local de base comunitária) traduzido em Estratégias de Desenvolvimento Local (EDL), integradas e multissetoriais, executadas pelas comunidades locais organizadas em GAL. • As Estratégias de Eficiência Coletiva PROVERE: o PROVERE, concebido e implementado no período 2007-2013, voltou a ser incluído, para o período 2014-2020, na programação dos Programas Operacionais Regionais Norte, Centro, Alentejo e Algarve <p>Cerca de 10% da programação dos FEEI (2014-2020) corresponde a Instrumentos Territoriais²⁰⁷.</p> <p>O PDR2020 mantém uma abordagem ao desenvolvimento local no âmbito da Medida 10 -Leader</p>
A desconcentração/descentralização da implementação	<p>A implementação dos PO regionais, apesar de alguma flexibilidade quanto aos eixos de intervenção, vai ser muito homogénea no quadro de regulamentos de âmbito nacional.</p> <p>Em contrapartida alarga-se substancialmente a contratualização da gestão num leque mais amplo de entidades sub-regionais: CIM, para os PDCT; municípios e CIM para os PEDU; GAL e CIM para o SIZÉ; GAL para o DLBC e Leader.</p> <p>A gestão contratualizada a entidades sub-regionais poderá ser apenas ligeiramente superior à do QREN, mas agora envolvendo um conjunto alargado de entidades além das CIM/AM</p>
A participação dos municípios	<p>“Relativamente à concretização dos investimentos de entidades da esfera municipal, verifica-se que, em termos acumulados, encontram-se aprovados 8.904 registos de operações correspondendo a um volume de fundos de 3.051 M€”²⁰⁸.</p>

os POR financiavam, até à data, cerca de 40% dos incentivos aprovados a que correspondia aproximadamente igual percentagem de investimento elegível.

²⁰⁵ Madureira Pires, 2017 - 30 anos de Fundos Estruturais (1986-2015), <https://doi.org/10.23906/ri2017.53a03>

²⁰⁶ ANMP, Tomada de posição sobre o Portugal 2020, Abril de 2014, <https://www.anmp.pt/areas-tematicas/fundos-comunitarios/portugal-2020-aurelia/>, 2021.01.04

²⁰⁷ AD&C, Reporte Trimestral, Informação a 30 de setembro de 2020 (https://www.adcoesao.pt/sites/default/files/desenvolvimento_regional/reportes_trimestral_setembro2020.pdf), 2021.01.04

²⁰⁸ Idem

	<p>Aquele montante corresponde a cerca de 12% dos FEEI (18% do FEDER+FC) aprovados até àquela data, significando uma quebra muito acentuada da participação da esfera municipal, relativamente ao QREN.</p> <p>A ANMP considera que, apesar de os municípios terem sido chamados a intervir em novas áreas, como a promoção do empreendedorismo, da inclusão social e do sucesso escolar, se verifica uma “concentração excessiva de fundos (41%) no domínio da Competitividade e Internacionalização, em prejuízo do apoio aos equipamentos e infraestruturas territoriais como escolas, equipamentos de saúde e sociais, património natural e cultural e Ciclo Urbano da Água”²⁰⁹, acrescentando que “a reprogramação do quadro, levada a cabo em 2018, se revelou globalmente positiva, mitigando alguns dos constrangimentos iniciais”²¹⁰. Em documento anterior²¹¹ sublinhava que “Nos quadros comunitários anteriores, nomeadamente nos dois últimos, o peso do setor local na utilização dos fundos europeus rondou os 30%. Todavia, é do conhecimento de todos que no Portugal 2020 esse peso é muito inferior, em cerca de metade, sendo o pior de todos para as Autarquias Locais”.</p>
--	--

O ressurgimento da problemática do interior e da coesão territorial

O Programa Eleitoral²¹² do PS às eleições legislativas de 2015 coloca “*Valorizar o Território*” em segundo lugar entre “*As causas para mobilizar Portugal*”²¹³. Assumindo que “o território é o único ativo estratégico de que temos disponibilidade plena, não dependendo de terceiros para a sua valorização”, propõe uma estratégia de desenvolvimento territorial a ser levada a cabo em duas frentes. “Não o litoral pujante e o interior que vem por arrasto. Mas duas fachadas - a atlântica e a peninsular - igualmente dignas, que abrem ambas para vastos mercados, com inúmeras oportunidades por explorar”.

Propõe-se “substituir uma conceção periférica, conformada e imobilista do “interior” por um desígnio estratégico de afirmação económica e modernização do tecido produtivo, em especial nas regiões de fronteira”. O *Mar: uma aposta no futuro, a afirmação do “interior” como centralidade no mercado ibérico, a promoção da coesão territorial e da sustentabilidade ambiental e, a valorização da atividade agrícola e florestal e do espaço rural* seriam dimensões/desígnios dessa estratégia.

²⁰⁹ ANMP, XXIV Congresso, Financiamento Local” (<https://www.anmp.pt/file-viewer/?pstid=22105>, 2021.01.04). pág.23

²¹⁰ ANMP, XXIV Congresso, Financiamento Local” (<https://www.anmp.pt/file-viewer/?pstid=22105>, 2021.01.04). pág.24

²¹¹ Ver documento <https://www.anmp.pt/file-viewer/?pstid=22106>, 2021.04.02

²¹² <https://gabinetedestudos.ps.pt/index.php/programas/programas-ps/>

²¹³ Ver páginas 55 e seguintes

Relativamente ao “interior”:

- Assumia a necessidade de «um novo olhar para o “interior”, uma nova visão que identifique as regiões de fronteira como uma nova centralidade no mercado ibérico».
- Afirmava que o interior detém “um enorme potencial adormecido que importa reavivar e colocar ao serviço do progresso nacional”.
- Identificava cinco linhas de ação necessárias: promover um correto e equilibrado ordenamento do território; estimular o desenvolvimento em rede, criando parcerias urbano-rurais, coligações entre cidades medias e lançar projetos apoiados por instituições científicas e de produção de conhecimento; intensificar a cooperação transfronteiriça; repovoar e redinamizar os territórios de baixa densidade.

De que decorria, como principais compromissos:

- Unidade de missão para a valorização do interior, para criar, implementar e supervisionar um programa nacional para a coesão territorial, bem como promover o desenvolvimento do território do interior.
- Valorização dos espaços de produção, valorizando o amplo espectro de recursos subaproveitados e com potencial para a criação de emprego e riqueza.
- Dinamização de “concelhos empreendedores em rede”: pacote de incentivos a partilha de espaços de trabalho e a incubação de empresas no interior, favorecendo a troca de informação, a cooperação e a mobilidade de ideias e pessoas.
- Plataformas regionais para a empregabilidade: formas de articulação reforçada das ofertas formativas das instituições de ensino superior e de formação profissional com as necessidades das empresas instaladas nos diferentes territórios do interior.
- Intercâmbio de conhecimento aplicado entre os centros de I&DT e as comunidades rurais.
- Valorizar e promover os produtos regionais.
- Parcerias Urbano-Rurais (PUR), visando a conceção e implementação de estratégias de desenvolvimento territorial, com base num modelo de governança específico.
- Incentivo à fixação e atração de jovens.
- Intensificar a cooperação transfronteiriça.
- Incentivos ao fomento da produção e do emprego nos territórios de fronteira: sistema de incentivos a instalação de empresas e ao aumento da produção nos

territórios fronteiriços, designadamente através de um benefício fiscal, em IRC, que seja modulado pela distribuição regional do emprego.

Regressa em força, assim, a problemática do desenvolvimento do interior. Nesse momento (do Programa Eleitoral) essa problemática ainda é colocada na perspetiva da necessidade de valorizar as potencialidades de um território com recursos ociosos e subaproveitados. No entanto, no programa eleitoral de 2019, a problemática da coesão territorial já é posta mais na perspetiva da correção das assimetrias territoriais e de fazer convergir o litoral e o interior, o que passaria por: atrair investimento para o interior; diversificar e qualificar o tecido produtivo dos territórios de baixa densidade; aproveitar o potencial endógeno; promover a fixação de pessoas nos territórios do interior; afirmar os territórios transfronteiriços; assegurar serviços de proximidade.

Tendo formado governo, este vai dar cumprimento aos compromissos do programa eleitoral do PS e:

- Cria a Unidade de Missão para a Valorização do Interior (UMVI), através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2016.
- Aprova o Programa Nacional para a Coesão Territorial (PNCT, RCM 72/2016), contemplando cinco eixos²¹⁴ e mais de centena e meia de medidas em diversos domínios.²¹⁵ Pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 116/2018, o PNCT passa a designar-se *Programa de Valorização do Interior* (PVI), tendo havido revisão das respetivas medidas, sendo descontinuadas algumas e acrescentadas outras.

Na linha destas opções, o XXII Governo vai integrar uma nova área governativa: o Ministério de Coesão Territorial, que “tem por missão formular, conduzir, executar e avaliar as políticas de coesão territorial, de cooperação territorial europeia, de desenvolvimento regional e de valorização do interior, tendo em vista a redução das desigualdades territoriais e o desenvolvimento equilibrado do território, atendendo às especificidades das áreas do país com baixa densidade populacional e aos territórios transfronteiriços”²¹⁶.

²¹⁴ 1- Um território interior + Coeso; 2 -Um território interior + Competitivo; 3-Um território interior + Sustentável; 4 -Um território interior + Conectado; 5 - Um território interior + Colaborativo

²¹⁵ Em 18.6.2018, no âmbito de uma reunião do Conselho Consultivo da Unidade de Missão para a Valorização do Interior (UMVI), em Portalegre, o Ministro Siza Vieira referiu que «das 164 medidas previstas na estratégia para a diversificação da base económica, a valorização dos recursos endógenos do interior e a prestação de serviços públicos de qualidade às populações dos territórios de baixa densidade, 122 estão já em vigor». (<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/noticia?i=desenvolvimento-do-interior-e-uma-causa-de-todos-os-portugueses> 2021.01.05)

²¹⁶ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/area-de-governo/coesao-territorial/acerca> 2021.01.05

Em fevereiro de 2020 apresentou a ***Estratégia para a Coesão Territorial***²¹⁷ que visa “Um desenvolvimento equilibrado dos territórios, reduzindo as assimetrias regionais, promovendo a coesão e o reforço da competitividade dos territórios e conferindo mais coerência quer às políticas regionais, quer às políticas sectoriais que têm impacto territorial”. A Estratégia para a Coesão Territorial envolverá.

- a. Uma ***Estratégia Nacional de Desenvolvimento Regional***, que vai dar corpo a uma abordagem territorial coerente e suportada na mobilização de atores em rede, concretizada em:
 - *Política de Cidades* - promover a criação de redes estruturantes para a competitividade e articulação dos territórios; atribuir funções claras aos grandes polos metropolitanos, cidades médias e pequenos pólos.²¹⁸
 - *Relação territorial e funcional rural/urbano* - valorizar o território onde ocorre forte intensidade de trocas e interações em territórios que têm demonstrado mais resiliência em contexto de crise.
 - Uma agenda focada nos *subsistemas territoriais a consolidar e a estruturar* do PNROT, nos quais emerge a necessidade de reforço dos corredores de polaridade entre centros urbanos de média e pequena dimensão e de alavancar a valorização das potencialidades endógenas e as suas cadeias de valor.
- b. Uma ***Estratégia de Valorização do Interior***, “fundamentada na articulação de medidas que, de forma assertiva, representem uma nova abordagem sistémica de valorização das potencialidades multivalentes dos territórios do Interior, operacionalizada em ações que aproximem as diferentes realidades territoriais de oferta de oportunidades”.²¹⁹

A Estratégia de Valorização do Interior “preconiza a aposta em projetos integrados adaptados a cada território de acordo com as dinâmicas instaladas e potencial de desenvolvimento com vista à criação e emprego e à atração/fixação de pessoas” e tem como áreas de intervenção/desígnios:

- “Valorizar o Interior com base em recursos com capacidade de incorporar conhecimento e tecnologia para aumentar a dimensão produtiva instalada, a diversificação da base económica e a criação de emprego qualificado,

²¹⁷ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=estrategia-para-a-coesao-territorial>, 2021.01.05

²¹⁸ Apresentação da *Estratégia para a Coesão Territorial* (<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAABACzNDE3BwBAIL%2bnBAAAAA%3d%3d>, 2021.01.05)

²¹⁹ Estratégia para a Coesão Territorial

contribuindo para atrair e fixar população nesses territórios, tal como preconizado no Programa de Valorização do Interior (PVI).

- Apostar na cooperação territorial transfronteiriça, transnacional e inter-regional através de projetos conjuntos, da gestão otimizada de infraestruturas e equipamentos partilhados e da mobilização de múltiplos parceiros “.

Entretanto, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 18/2020 aprovou a revisão do PVI estruturando-o em quatro eixos e num conjunto de iniciativas transversais e multissetoriais, envolvendo as diferentes áreas de governação e os agentes presentes no território na definição das iniciativas, agora centrado em áreas temáticas (Programas designados por +CO3SO, de COnstituir, COncretizar e Consolidar Sinergias e Oportunidades) e cuja estrutura se apresenta na caixa de texto a seguir.

O PVI faz recurso a financiamentos, nomeadamente, de diversos PO, do Orçamento do Estado, do Turismo de Portugal, do Interreg, do Fundo Ambiental, do Fundo Florestal Permanente e a instrumentos financeiros.

No âmbito do PVI foram aprovados incentivos fiscais às famílias e às empresas²²⁰, envolvendo incentivo dado a estudantes inscritos em Instituições de Ensino do Interior (através da contabilização das rendas como despesas de educação e da majoração dos gastos em educação); benefícios às famílias que transfiram residência permanente para o Interior (através de um aumento do limite das deduções em IRS durante 3 anos); incentivo às PME do Interior através de uma taxa reduzida de IRC (12.5% para os primeiros 25.000 euros de matéria coletável); incentivo ao reinvestimento dos lucros das empresas do Interior através de uma majoração de 20% dos benefícios previstos no regime DLRR; condições mais favoráveis do regime fiscal para atração do investimento (i.e., deduções à coleta de IRC mais elevadas); isenções de IMT e IMI para imóveis localizados em áreas florestais e majoração dos gastos (em IRC e IRS) com manutenção e defesa da floresta, entre outros. Foram também abertas candidaturas em contínuo dos territórios do interior a diversas medidas dos PO, com dotações específicas²²¹. Uma síntese das medidas integradas para o interior apresenta-se na figura a seguir.

²²⁰ Ver: Guia Fiscal do Interior (<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAAB%2bLCAAAAAABACztDQ0BQC5dTMXBAAAAA%3d%3d> 2021.01.04

²²¹ Ver <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAABAAzNDA3twQAoOVuRAUAAAA%3d>, 2021.01.04

Estrutura do Programa de Valorização do Interior (RCM 18/2020)

Eixos, Programas, Medidas:

Eixo 1: Valorizar os Recursos Endógenos e a Capacidade Empresarial do Interior

- Programa +CO3SO Conhecimento
 - Estratégia integrada de desenvolvimento do interior com base na transferência de conhecimento em ambientes de cocriação
 - Mobilidade de estudantes e investigadores
- Programa +CO3SO Digital
 - Estratégia integrada de desenvolvimento do interior com base em ferramentas digitais
- Programa +CO3SO Inovação Social
 - Up-scaling da inovação social no interior
 - Inovação social no interior na resposta a desafios globais
- Programa +CO3SO Turismo
 - Estruturação da oferta de produtos turísticos no interior
 - Incentivos financeiros ao turismo no interior
 - Promoção do turismo no interior
 - Formação em turismo no interior
- Programa +CO3SO Capital Natural
 - Paisagem, florestas e áreas classificadas
 - Valorização dos recursos e diminuição do desperdício
 - Reforço do potencial dos recursos geológicos:

Eixo 2: Promover a Cooperação Transfronteiriça

- Programa +CO3SO Fronteira
 - Valorização da fronteira nos territórios do interior
 - Partilha de recursos (dos dois lados da fronteira)
 - Promoção de ambiente de negócios favorável em setores económicos prioritários
- Programa +CO3SO Cooperação de Futuro
 - Estratégia Ibérica de Cooperação Territorial

Eixo 3: Captar Investimento e Pessoas para o Interior

- Programa +CO3SO Investimento
 - Programa Nacional de Apoio ao Investimento da Diáspora
 - Programa de Captação de Investimento para o Interior
- Programa +CO3SO Emprego
 - Emprego no interior em pequenas ou médias empresas (PME)
 - Emprego no interior em entidades de economia social
 - Programa de Capacitação Digital de PME do interior
- Programa +CO3SO Benefícios
 - Benefícios fiscais no interior
 - Beneficiação de equipamentos municipais
 - Mobilidade para e no interior
 - Promoção do associativismo jovem no interior.

Eixo 4: Tornar os Territórios do Interior mais Competitivos

- Programa +CO3SO Competitividade —
Prevê a criação de avisos em contínuo com dotação específica para o interior:
- Programa +CO3SO Proximidade
 - Transporte flexível no interior
 - Serviços públicos mais próximos
 - Saúde mais próxima
 - Cultura mais Próxima
 - Conectividade no interior
 - Projeto Comunidades de Aprendizagem no Interior (IncludED);
- Programa +CO3SO Informação
 - Plataforma de oportunidades no interior
 - Cadastro Simplificado no interior
- Programa +CO3SO Projetos Integrados
Orientados para a implementação de projetos integrados de âmbito territorial e multissetoriais

Medidas Integradas para o Interior

(referentes a Março de 2020)



Fonte: Folheto Medidas Integradas para o Interior

(<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacao/documento?i=folheto-medidas-integradas-para-o-interior>, 2021.01.05)

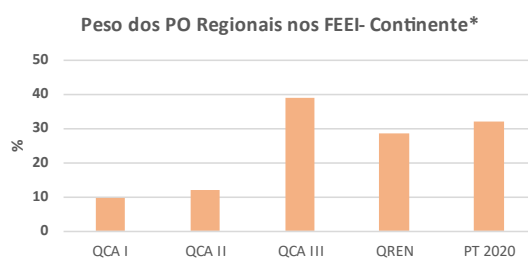
Conclusões

Do que antes se apresentou, emergem as seguintes conclusões:

- a. Até 1985, assistiu-se em Portugal a um grande empenho na procura de uma política nacional de desenvolvimento regional e de conceção dos respetivos instrumentos. A ação dos governos do PS e do PSD mostrou-se grandemente convergente na conceptualização da política regional (correção das assimetrias regionais e valorização dos recursos), na procura de instrumentos operativos e em fazer avançar a regionalização. No entanto, na ausência de recursos para financiar a sua implementação, todo este esforço foi pouco consequente. Alguns instrumentos nunca saíram do papel, e outros foram descontinuados com a alteração das circunstâncias decorrentes da adesão à CEE.
- b. Quer antes quer após a adesão europeia, as políticas orientadas para a resolução dos problemas territoriais de desenvolvimento sempre se subordinaram, e nessa medida foram secundarizados, pela premência de desafios estratégicos de âmbito macroeconómico que se foram colocando ao país: primeiro, enfrentar a insolvência externa, depois, o choque da adesão europeia, do mercado único europeu, do alargamento a leste da EU, da globalização, do adoção do euro, da crise económica internacional e da dívida soberana, do défice de competitividade e crescimento económico, e, finalmente, da recuperação dos efeitos da pandemia.
- c. Portugal nunca conseguiu desenvolver uma política regional autónoma do quadro regulamentar dos fundos europeus. A política regional, depois de 1985, tem sido sobretudo um instrumento de otimização do aproveitamento desses fundos.
- d. As questões do desenvolvimento territorial foram sempre secundárias relativamente às perspetivas nacionais e sectoriais. O foco das políticas nacionais foi, no geral, posto na modernização da estrutura produtiva e nos grandes desequilíbrios nacionais, sendo privilegiadas as abordagens sectoriais.
- e. A conceptualização do território evoluiu grandemente depois de 1986. Desde o território como espaço de problemas (assimetrias territoriais, áreas em crise, espaços desvitalizados) até ao território como fator estratégico da competitividade e de inserção nas dinâmicas internacionais ou ao território como espaço privilegiado de organização (interação e cooperação) de atores económicos e sociais e de estratégias coletivas (território como ator de desenvolvimento). No entanto, esta passagem de uma visão de correção/mitigação das disfuncionalidades territoriais do mercado a uma abordagem de inserção dos vários espaços num modelo voluntarista de

organização do território não resulta de ruturas emergentes das agendas partidárias, mas de um acompanhamento da evolução do pensamento internacional e dos paradigmas de intervenção, evolução em que Portugal também participou ativamente.

- f. Em Portugal, o principal mecanismo de incorporação da evolução da conceptualização do território nas políticas públicas foram os regulamentos dos fundos europeus estruturais e de investimento (FEEI), tendo a principal preocupação sido o ajustamento das políticas de desenvolvimento àqueles regulamentos, de modo a assegurar a captação dos recursos disponibilizados por aqueles fundos.
- g. A análise dos instrumentos de programação dos FEEI (QCA, QREN, Portugal 2020) não evidenciam ruturas, mas evolução, onde, a par do ajustamento aos regulamentos dos fundos, se vai progredindo sobre o que foi adquirido no período anterior.
- h. A dimensão da regionalização das políticas, medida pelo peso dos POR no total dos FEEI, é muito dependente das disposições regulamentares dos Fundos, nomeadamente se os mesmos, podem, ou não, ter a natureza de programas plurifundos. Há, no entanto, margem nacional para os POR serem ou não instrumentos de coordenação das ações dos atores regionais



* Não inclui Regiões Autónomas
Fonte: QCAs, QREN, PT2020 - versões iniciais

- com as ações de incidência regional da Administração Central. O QCA III foi o primeiro ciclo em que se optou por essa articulação, que viria a ser retomada pelo PT2020, o que explica o maior peso dos POR no total dos FEEI nesses dois ciclos. O salto significativo na regionalização dos FEEI acontece no QCA III, cuja preparação e negociação ocorre durante um Governo do PS, marcando uma referência para os ciclos de programação seguintes. A comparação deve ser feita entre o QCA III e o PT2020, dado em ambos os POR serem programas plurifundos.
- i. O peso das entidades da esfera municipal na execução dos FEEI varia com a composição do pacote financeiro, em particular com o peso relativo que tenham o FEDER e o Fundo de Coesão, fundos tradicionalmente mais ajustados às ações municipais. O peso relativo destes dois fundos no total dos FEEI tem vindo a reduzir-se regularmente a partir do QCA II. As entidades da esfera municipal até ao período 2007-2013 executaram em média mais de ¼ dos financiamentos do FEDER e do Fundo de Coesão, tendo atingido um

máximo de 32% no QCA III e vindo a declinar desde então: a informação disponível aponta para que no PT 2020 a esfera municipal seja responsável pela execução de uma parcela daqueles dois fundos idêntica à do período 1986-1993. Estas variações são amplificadas quando se considera o peso da esfera municipal no total dos FEEI, dado que a elas se junta a variação do peso daqueles dois fundos no total dos FEEI. De acordo com a informação disponível, no PT2020 o peso da esfera municipal na execução do total dos fundos poderá sofrer uma redução significativa relativamente ao QREN.

- j. A contratualização da gestão com entidades sub-regionais é ainda muito limitada – os “instrumentos territoriais” passíveis de contratualização representarão menos de 10% dos FEEI, embora seja já uma parte importante (cerca de 1/3) dos POR do Continente. Teve um salto significativo no QREN e progrediu no PT2020.
- k. Apesar das opções convergentes reveladas pela ação histórica do PS e do PSD, há cinco elementos que diferenciam as opções e a ação do Partido Socialista no Governo:
 - O continuado compromisso com o discurso da regionalização, levando a uma propensão para maior regionalização das políticas, o que foi bem evidente no QCA III (com os POR, incluindo as RA, a aproximarem-se da metade dos FEEI, ainda que as regras de gestão viessem a diminuir o potencial descentralizador) e retomado mais recentemente com a preocupação de reforço dos órgãos de governação regionais. O PSD, a partir de 1995, deixou cair a “regionalização” e opôs-se à mesma em momentos decisivos.
 - A preocupação em integrar as políticas de desenvolvimento com a organização do território (*“recentrar a dimensão espacial do processo de desenvolvimento numa óptica macroterritorial”*, o que implica a definição de um *modelo macroterritorial do País*), presente nomeadamente na forma como, em 1998, a LBOTU estruturou os “instrumentos de desenvolvimento territorial” e na aprovação, em 2007, do primeiro Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e da sua primeira revisão²²² em 2018.

²²² Na apresentação da revisão do PNPOT na AR (DAR 25/XIII/4, pág 21) o Ministro do Ambiente, Matos Fernandes, fez questão de destacar dois dos 10 compromissos, nos seguintes termos: *O robustecimento dos sistemas territoriais em função das suas centralidades, onde se reconhece que existem territórios com uma grande fragilidade e que precisam de operações concretas para o seu desenvolvimento, sendo o Pinhal Interior um exemplo evidente. Nos territórios onde as cidades médias são os elementos estruturantes as relações urbanas e urbano-rurais são da maior importância e nas*

- A persistência de uma preocupação com a correção das assimetrias territoriais e o desenvolvimento dos territórios mais fragilizados, que tendo estado presente nos diversos ciclos de programação (em particular nos sistemas de incentivos), ganha nova expressão nos recentes PNCT e no subsequente Programa de Valorização do Interior.
- Uma maior predisposição para a territorialização das políticas: POR e territórios das AIBT (ações integradas de base territorial) do QCA III; as estratégias de eficiência coletiva (clusters territoriais e PROVERE), as redes urbanas para a competitividade e a inovação ou as parcerias para a regeneração urbana, do QREN; a criação de uma base estável de programação das ações de desenvolvimento supramunicipal nas CIM de base NUTS III. Esta lógica de territorialização viria a ser prosseguida no PT2020, embora se tenha perdido algo do elemento de territorialização flexível em territórios resultantes da dinâmica dos atores do desenvolvimento, que fora um aspeto inovador no QREN. A atual estratégia para a coesão territorial vem reanimar este compromisso do PS com a territorialização das políticas de desenvolvimento.
- Uma maior predisposição para a descentralização da gestão dos fundos em entidades sub-regionais, com a contratualização a ganhar expressão no QCA III, ao nível das AIBT, com reforço no QREN e prosseguida no Portugal 2020. Esta apetência é reforçada pelos passos dados no sentido de transferência para os municípios e CIM/AM de novas competências, como se viu no capítulo anterior.

Em síntese, pode-se concluir que os Governos do PS estiveram associados às principais inovações na programação dos fundos estruturais e de investimento tendentes ao reforço: i. da dimensão territorial da política; ii. da capacitação dos atores locais na territorialização das intervenções; iii. da gestão descentralizada e desconcentrada dos instrumentos. O grande salto qualitativo foi o QCA III, a que se seguiram progressos mais determinados pelas regras comunitárias do que por qualquer marca distintiva dos partidos que se sucederam no Governo. A atenção recente à valorização do interior é, no entanto, uma importante marca distintiva de um Governo do PS.

duas grandes áreas metropolitanas a mobilidade sustentável e a habitação são os principais eixos para a sua competitividade externa. Neste mesmo plano, fica também claro que os territórios de baixa densidade em função da projeção sociodemográfica não deixarão de existir, mas em situação alguma um território de baixa densidade pode ser confundido como um território abandonado e este plano dá passos muito seguros para que isso não venha a acontecer.

III. RETRATOS DO PODER LOCAL

1. A gestão orçamental dos municípios: das agendas partidárias às condicionantes territoriais

Ao procedermos ao “inventário crítico das marcas da política local do Partido Socialista”, uma dimensão fundamental que ocorre analisar é a forma como o PS tem vindo a gerir os recursos financeiros ao seu dispor nas autarquias a que preside. A tarefa não é fácil, pois depara-se com vários obstáculos. Em especial importa ter presente que ao longo do período em análise foram sendo alterados os procedimentos contabilísticos e a forma de reportar as contas das autarquias locais. Tal conduz a que nem sempre seja possível construir séries temporais coerentes de certos indicadores, para além do desigual acesso à informação de acordo com o período temporal em causa. Por outro lado, a situação financeira dos municípios é cumulativa, ou seja, as condicionantes financeiras com que um dado executivo se confronta num mandato decorrem não apenas das suas opções mas igualmente das condições herdadas do mandato anterior, não apenas ao nível das carências para solucionar, mas também do serviço da dívida.

Tendo em conta estas condicionantes, reúne-se na tabela seguinte os principais indicadores que nos permitem observar a evolução do perfil da receita, da despesa e da eficiência financeiro-orçamental do conjunto dos municípios portugueses²²³. Toma-se como referência a evolução desde 1978, embora com maior enfoque no século XXI. Procedeu-se à conversão dos preços correntes em preços constantes de 2016, utilizando para o efeito o deflator do consumo público.

Relativamente ao **perfil das receitas**, conclui-se que:

- a. Depois da aprovação da 1.^a Lei das finanças locais (1979) houve um período de duas décadas com crescimento médio real da receita municipal de 7,5% ao ano, situação que se inverteu completamente depois de 2001 com a receita dos últimos 18 anos a diminuir em média 0,2% ao ano. Em 2009 e 2013 a crise económica refletiu-se de forma particularmente intensa no orçamento dos municípios, com a receita a decrescer cerca de 11%.
- b. Na generalidade das autarquias existe uma grande dependência dos recursos provenientes de transferências. Medida em percentagem das receitas, a sua magnitude conheceu o mínimo de 35% em 1986, tendo atingido o seu máximo em 2011 com 50%, após o que tem vindo progressivamente a perder peso,

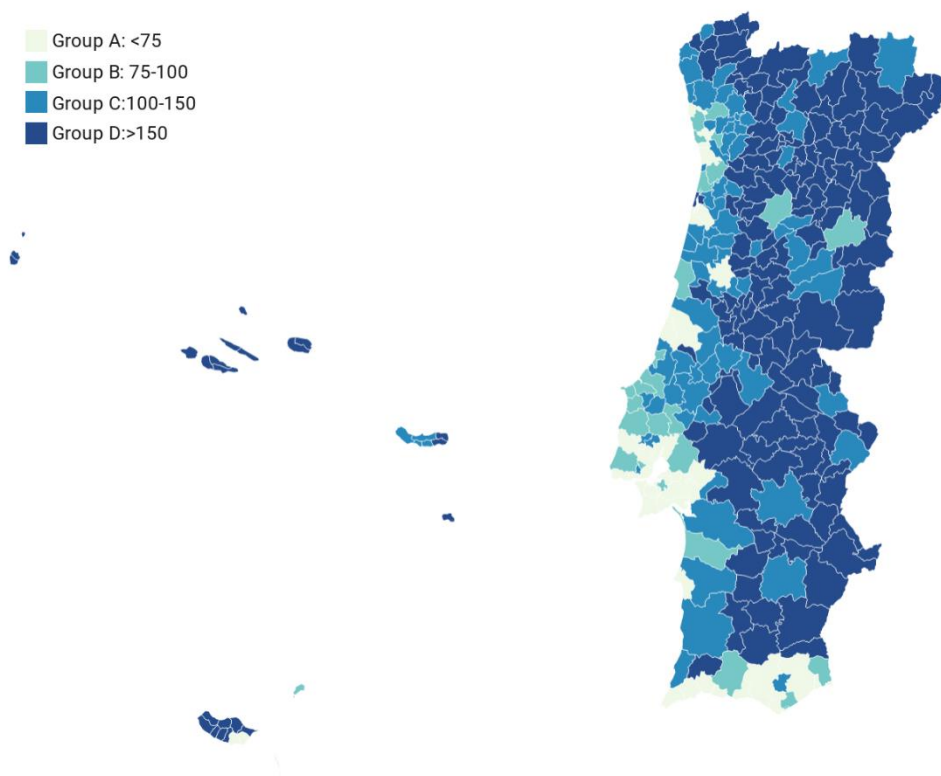
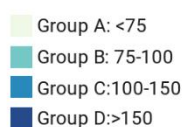
²²³ A fonte dos dados é a DGAL. Até 1996 os dados não incluem as Regiões Autónomas.

fixando-se atualmente na vizinhança dos 40%. Mesmo nominalmente, as transferências do OE para as autarquias reduziram-se em 2011, 2012 e 2014. A partir daí cresceram cerca de 2% ao ano, e mais de 6% em 2019. Não obstante, em 2019 o valor global das transferências recebidas (OE, Fundos Autónomos e Fundos Europeus) é inferior em cerca de 150 milhões ao valor de 2010, aferido a preços correntes.

- c. Para esta evolução contribuiu (não inteiramente) a evolução dos fundos comunitários. Em 1996 e 2001 (QCAII e III) os fundos europeus contribuía com cerca de 9% da receita municipal, valor que só se voltou a registar no período final do QREN, situando-se nos últimos anos (PT2020) na proximidade de 3%.
- d. Em consequência, atualmente as AL recebem de transferências um valor médio que ronda os 255€ por habitante, valor 10 vezes superior ao que recebem dos fundos europeus, confirmando assim que a Lei das Finanças Locais tem sido o principal instrumento de financiamento do desenvolvimento local e regional. O mapa seguinte ilustra a relevância das transferências para o financiamento do desenvolvimento local, especialmente dos espaços rurais. Na generalidade destes espaços, o peso das transferências na receita municipal é superior a 60%, quando a média nacional é 40%.

Dependência de transferências recebidas, 2018

Transferências-Total em % Receita (PT=100)



Map: Raul Lopes • Created with Datawrapper

Seja por razões político-doutrinárias, seja por razões ancoradas na teoria económica neoliberal, a espaços, têm surgido em Portugal vozes a defender o aumento da capacidade tributária dos municípios em detrimento do volume de transferências do OE. O mapa anterior torna bem claras as consequências de uma eventual alteração da lei das finanças locais que vá nesse sentido. Os municípios rurais, cuja base económica não gera recursos tributáveis, ficariam completamente bloqueados enquanto garantes dos principais serviços públicos de apoio às condições de vida das populações locais.

Analizada a origem principal dos recursos financeiros ao dispor das autarquias locais, importa agora perceber o seu **perfil de despesa**, isto é, a forma como têm vindo a utilizar esses recursos. Neste particular importa sobretudo reter que:

- a. A média de trabalhadores nas AL é de cerca de 1 trabalhador por cada 100 habitantes, valor que se tem mantido estável, embora com uma ligeira redução durante a crise da dívida soberana (2011-2016). Registe-se a propósito que as AL são um palco privilegiado de promoção da igualdade de oportunidades de género: 52% dos seus trabalhadores são mulheres, mais 4 pontos percentuais do que em 2009.
- b. Até 2008 a despesa com pessoal absorvia menos de 30% da receita (sem considerar nesta os recursos provenientes do aumento do endividamento). A redução da receita no período da crise levou a que entre 2009 e 2014 a despesa de pessoal absorvesse cerca de 36% da receita. Naturalmente, a despesa com pessoal das AL em proporção do número de habitantes tem vindo a crescer, fazendo com que, em média, o valor *per capita* recebido do OE pelas AL seja completamente absorvido pelas despesas de pessoal (255€ versus 250€ *per capita*). Para além das consequências territoriais já referidas, a eventual redução das transferências para as AL, como contrapartida do aumento das receitas fiscais, terá como consequência inevitável a redução de funcionários em muitas delas.
- c. Desde meados dos anos 80 e até 2009, as AL destinaram cerca de 1/3 da sua receita à realização de investimento. Durante a crise, em linha com a gestão orçamental do Governo, as Autarquias Locais usaram o investimento como variável de ajustamento das suas restrições financeiras, não representando atualmente o investimento mais do que 1/5 da receita. Naturalmente, o investimento *per capita* (a preços de 2016) que triplicou entre 1978 e 2001 (altura em que chegou a superar os 300€ por residente), inicia desde 2001 uma trajetória de diminuição contínua até 2016, ano em que se confina nos 102€ por habitante, um valor que já não se registava desde meados dos anos 80. Nos anos mais recentes, o indicador tem vindo a ensaiar alguma recuperação, fruto

da inversão da tendência de diminuição do investimento a partir de 2017. Ainda assim, o valor nominal do investimento realizado pelos municípios em 2019 correspondeu apenas a 70% do realizado em 2010 (neste caso a preços correntes). Por esclarecer fica em que medida tal decorre das restrições financeiras das autarquias, ou da alteração da natureza do conteúdo funcional das atribuições que progressivamente têm vindo a assumir, eventualmente mais exigentes em termos de despesa de funcionamento do que de investimento.

Sobre a situação financeira das autarquias, impõe-se sublinhar que desde 2010 as AL têm vindo a reforçar o seu esforço de poupança, financiando entre 10% a 25% da sua despesa com o saldo primário obtido, ou seja, com a diferença entre as receitas e as despesas, excluindo destas o serviço da dívida. Não obstante, o serviço da dívida tem vindo a onerar de forma muito significativa os orçamentos municipais.

A análise do endividamento municipal precisa de ser feita com algum cuidado. Por um lado, há um enorme crescimento da dívida entre 2013 e 2014, que fica a dever-se essencialmente à reclassificação do perímetro orçamental municipal imposto pela “troika”, o que fez aumentar estatisticamente a dívida, mas não a expressão da dívida em si mesma. Por outro lado, há que registar o enorme esforço para reduzir a dívida que as autarquias vêm fazendo desde 2010. Este esforço de contenção da dívida é bem visível, quer no indicador da “dívida em % do limite legal de endividamento” (que é bem menos de metade do permitido), quer na reduzida expressão dos novos empréstimos contraídos em % da despesa, quer ainda no decréscimo de quase 40% da dívida per capita entre 2014 e 2018. Por outro lado, há ainda que ter em conta que com a crise (que afetou as receitas próprias), o peso do serviço da dívida em percentagem da receita não acompanha a diminuição da dívida acumulada, pese embora a redução da taxa de juros dos últimos anos. Desde 2013 que o serviço da dívida tem vindo a absorver cerca de 12% da receita dos municípios.

Tabela 13: Evolução da gestão orçamental e financeira dos municípios

	1978	1981	1986	1996	2001	2003	2005	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Perfil da receita (preços 2016)																		
Transferências-Total em % Receita	58,8	68,2	35,5	40,4	36,6	43,1	44,2	41,7	48,7	49,0	50,3	48,1	48,2	43,5	42,6	40,7	39,4	39,5
Transferências OE em % Receita			32,8	34,4	28,8	33,8	35,5	30,9	41,0	40,4	38,6	35,9	38,1	36,0	35,7	36,0	34,9	34,5
Transferências UE em % Receita				9,3	8,5	6,7	5,3	5,0	5,3	6,5	9,6	10,1	8,0	5,3	5,1	2,9	2,8	3,4
Transferências-Total per capita (€)	106,1	126,7	96,1	218,3	276,2	326,3	320,3	228,6	270,9	267,4	263,9	274,2	258,9	244,3	253,5	255,8	256,1	254,9
Transferências Fundos Europeus per capita (€)				50,3	63,9	51,0	38,7	37,2	35,0	42,8	65,7	77,2	54,3	35,8	36,2	20,6	20,4	24,8
Perfil da despesa (preços 2016)																		
Trabalhadores das autarquias por mil habitantes									13	13	12	12	12	11	11	11	12	12
% Trabalhadores das AL, Mulheres									47,9	49,2	49,3	49,8	49,8	50,1	51,2	51,3	51,4	51,9
Despesas com pessoal per capita (€)									234,2	237,3	226,1	184,9	213,5	211,3	211,0	218,1	230,8	250,7
Despesa de Pessoal % Receita (s/endividamento)	31,3	45,4	32,7	29,3	24,8	26,6	29,0	29,8	36,6	36,8	36,2	32,5	36,0	36,3	34,2	34,8	33,4	34,3
Aquisição Serviços % Receita (s/endividamento)			14,5	17,0		17,8	20,4	24,7	28,4	25,9	27,4	28,9	33,1	33,2	31,7	33,6	31,9	31,2
Despesa Pessoal e Aq. Serviços per capita	54,5	83,1	126,5	237,0	191,4	320,0	337,0	373,3	390,3	376,7	390,1	403,3	418,0	416,1	418,1	428,7	429,5	431,3
Investimento % da Receita (s/endividamento)	59,1	20,7	38,8	38,0	46,9	35,6	33,8	28,6	33,1	26,3	24,5	21,5	25,7	17,4	16,8	15,2	20,5	19,9
Investimento per capita	103,4	38,0	106,5	194,7	309,8	249,7	232,9	197,7	189,3	161,5	157,0	159,4	155,3	111,4	115,3	102,2	139,8	137,0
Eficiência financeira (p.2016)																		
Saldo Primário em % Despesa	0,4	40,3	8,3	5,5	4,4	10,6	5,4	6,5	-0,1	10,3	13,6	26,7	10,0	18,9	23,4	22,7	17,7	17,5
Serviços da dívida % da Receita (s/endividamento)	3,5		6,3	5,4	4,3	5,1	6,0	8,0	9,9	10,2	11,6	16,2	12,3	13,2	12,0	13,2	11,7	12,2
Dívida em % da Receita (s/endividamento)			0,0	38,0	61,2	81,0		39,3	53,6	53,7	39,2	25,3	23,3	104,7	88,8	77,8	67,0	59,2
Dívida em % limite de endividamento								49,2	60,9	61,1	73,9	70,6	76,8	70,6	61,2	51,0	45,1	39,2
Endividamento em %Despesa	3,0	1,8	3,7	5,1	12,5	7,9	4,8	6,6	12,3	7,2	6,7	3,3	11,0	6,0	4,1	5,8	7,7	7,1
Endividamento % Investimento	5,5	6,5	9,6	14,0	30,3	22,9	15,0	25,0	46,8	29,2	28,4	14,1	48,4	34,4	22,4	36,9	37,8	36,3
Dívida per capita				194,4	442,5	584,0		269,2	322,1	322,5	240,3	166,4	140,9	627,0	563,3	488,3	440,5	389,8

Quando se fala de gestão orçamental nas autarquias locais, para além do efeito temporal do contexto macroeconómico e das alterações na lei das finanças locais, há outra dimensão fundamental a reter na análise: a do efeito territorial. São conhecidas as assimetrias regionais de desenvolvimento em Portugal, estas assimetrias conjugadas com as atribuições e as fontes de recursos das AL resultam em condicionantes muito distintas para os executivos municipais. Os indicadores da tabela seguinte ilustram-no sobejamente.

Valores médios dos indicadores de gestão orçamental por tipologia socioeconómica

			Espaços metropolitanos	Espaços urbanos	Espaços Urbano-Rurais	Espaços Rurais
Unid.						
Número de Concelhos			34	58	67	149
Gestão orçamental						
Transferências: Total em % Receita	PT=100		85	102	138	183
Transferências: Total per capita	PT=100		63	95	150	358
Receitas de impostos e taxas per capita	PT=100		97	102	72	60
Transferências UE em % Receita (média 2017-18)	PT=100		175	159	133	142
Transferências UE per capita (média 2017-18)	PT=100		130	104	163	149
Vendas de bens e serviços e rendtº propriedade per capita	PT=100		82	112	121	160
Despesa de Pessoal % Receita (s/ endividamento)	PT=100		87	110	94	96
Aquisição Serviços % Receita (s/ endividamento)	PT=100		92	120	100	97
% mulheres nos trabalhadores das AL	%		55	53	48	43
Eficiência financeira						
Saldo Primário em % Despesa	PT=100		163	114	133	88
Dívida per capita (€)	PT=100		87	143	112	167
Serviço da dívida % da Receita	PT=100		171	102	137	83
Endividamento (novo) % Investimento	PT=100		320	103	175	72
Intensidade da prestação serviço público						
Trabalhadores das AL por mil habitantes	PT=100		84	106	124	222
Despesas com pessoal per capita	PT=100		83	100	115	203
Despesa total por habitante	PT=100		80	99	110	195
Investimento % da Receita (s/ endividamento)	PT=100		80	115	90	92
Ambiente e saneamento básico: água, esgotos e resíduos						
Despesa municipal em ambiente per capita	PT=100		93	95	98	142
Índice de reciclagem de resíduos urbanos	-100 a 100		-35	-29	-26	-19
Serviços sociais: educação, saúde, cultura e desporto						
Alunos no pré-escolar, básico e secundário, em % Pop<20 anos	PT=100		101	102	90	83
Pessoal ao serviço nos Centros de Saúde por 1000 hab.	PT=100		92	101	125	183
Despesa municipal em cultura e desporto per capita	PT=100		73	109	133	204

Na tabela distingue-se o valor de vários indicadores de gestão orçamental local conforme os valores médios dos concelhos integrantes de cada um dos quatro tipos de espaços socioeconómicos já antes apresentados. Tenha-se em conta que os indicadores estão expressos numa escala em que 100 corresponde ao valor registado no conjunto do país, pelo que 75 significa que a média dos concelhos nesse grupo se situa 25% abaixo da

média nacional e, por exemplo, 150 que está 50% acima da média. Como se trata de valores médios, não ponderados pela dimensão do concelho e apurados numa partição de 4 grupos não ordenados em função do indicador, aritmeticamente é possível que os 4 grupos apresentem todos valores superiores a 100. Dito de outra forma, os indicadores do grupo são a média dos indicadores concelhios no respetivo grupo. Todos os indicadores foram construídos com base na última informação disponível, normalmente referente ao ano de 2018.

Da análise da tabela sobressai desde logo a conclusão de que a estrutura da receita dos municípios é muito diferente conforme as suas características socioeconómicas. As transferências que nos espaços metropolitanos têm uma importância de 63 e 85% (conforme o indicador) do valor médio nacional, vão aumentando a sua importância à medida que diminui o grau de urbanização, tornando-se esmagadoras nos espaços rurais (veja-se o mapa anterior). As receitas de impostos e taxas tem uma distribuição inversa, estando associada à robustez da economia local. Já as receitas de venda de serviços, onde pontifica o fornecimento de água domiciliária, têm uma importância per capita superior nos espaços menos urbanizados. Os fundos europeus têm uma importância muito irregular no contexto territorial, surgindo municípios de todas as tipologias com importantes projetos financiados, ao lado de outros sem qualquer projeto.

Registe-se a circunstância de haver uma correlação inversa entre grau de urbanização e a percentagem de mulheres a trabalhar nas autarquias locais: nos espaços metropolitanos são 55%, enquanto nos municípios rurais não vão além dos 43%.

Quanto à estrutura da despesa, a leitura a fazer não é linear. Tomando como referência a percentagem da receita que é necessária para suportar os custos de pessoal e a aquisição de serviços, observa-se, sem surpresa, que é nos espaços metropolitanos que os “custos de funcionamento” têm menor expressão. Mas, ao invés dos espaços rurais, são os espaços urbanos quem apresenta valores médios mais elevados de receitas “cativas” do funcionamento regular da autarquia. Leitura diferente se obtém quando se toma como referência o custo do serviço público prestado pelas autarquias. Neste caso há uma diferenciação clara conforme o grau de urbanização da tipologia definida, com as autarquias rurais a terem de fazer o dobro do esforço médio nacional, seja em termos de trabalhadores, de despesa com pessoal ou de despesa total per capita. Para tanto parecem concorrer quer o saneamento básico (água, esgotos, resíduos sólidos), quer a saúde, quer a cultura e o desporto, serviços coletivos que apresentam custos relativos muito mais elevados nos espaços rurais e urbano-rurais do que nos espaços urbanos e metropolitanos. Não obstante este esforço das autarquias locais, é nos espaços rurais e urbano-rurais que o acesso à educação é menos assegurado, (fruto de maior abandono escolar?) tendo como contrapartida uma ligeira melhoria ao nível da reciclagem. O valor do “Índice de reciclagem

de resíduos urbanos”²²⁴ aqui apresentado, varia entre -100 e +100, significando neste caso que a totalidade dos resíduos são reciclados ou valorizados organicamente. O seu resultado sugere que o país ainda tem um longo caminho a percorrer nesta matéria, sendo os espaços metropolitanos os que se encontram em pior situação.

Como consequência desta diferenciação territorial da estrutura de receitas e despesas, a situação financeira das autarquias também se apresenta de forma diferenciada. São as autarquias metropolitanas quem mais recorre ao endividamento para financiar novos investimentos, talvez porque a situação financeira dos municípios rurais é muito mais frágil do que a dos metropolitanos. Estes conseguem financiar uma proporção superior da sua despesa com a poupança do saldo primário, e têm um serviço da dívida com menos impacto na receita do que os rurais, onde o endividamento per capita é sensivelmente o dobro do registado nos espaços metropolitanos.

Conclui-se, portanto, que o contexto territorial em que atua cada autarquia condiciona as opções de gestão orçamental e financeira das câmaras municipais.

Aqui chegados, a questão que importa esclarecer é se a agenda dos vários partidos também é distinta. Para lhe responder seleccionámos alguns indicadores-chave da gestão orçamental, apurados para os três principais partidos nos concelhos onde cada um deles geriu a câmara municipal pelo menos durante 24 anos (ainda que interpolados), pressupondo que dessa longa presença resultam efeitos cumulativos. Como os indicadores têm por referência 2018, do subconjunto de 272 concelhos com longa permanência de um mesmo partido (1 sob gestão do CDS, 40 do PCP, 100 do PS e 131 do PSD) seleccionaram-se aqueles onde o partido “tradicional” se mantém no poder após as últimas autárquicas, restando 178 (22 PCP, 82 PS e 74 PSD). De seguida apurou-se o valor dos indicadores a partir da média de cada partido na correspondente tipologia espacial, por forma a eliminar as diferenças decorrentes do contexto territorial. A tabela seguinte mostra-nos os indicadores obtidos.

A principal conclusão a retirar da análise dos resultados, é que não se deteta uma agenda ideológico-partidária materializada na gestão concreta das autarquias que seja claramente diferenciadora dos partidos. São muito maiores as diferenças decorrentes das características territoriais do que das agendas partidárias.

²²⁴ Indicador concebido por Ana Lúcia Lourenço Pires e Maria da Graça Madeira Martinho (Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa), patrocinado pelo Prémio PORDATA Inovação, 2016.

De entre o que poderá indicar-se como diferenciador da postura partidária, o que pode destacar-se é:

- a. O pendor intervencionista do PCP, transversal aos diferentes espaços socioeconómicos, traduzido na existência de mais trabalhadores autárquicos por habitante, e em mais despesa com pessoal, seja por habitante seja em % da receita obtida. Não obstante esta dotação de recursos humanos, as autarquias do PCP não revelam capacidade para realizar mais despesa global per capita, nem para ter um nível superior de serviço público, exceto na cultura e desporto (nos espaços rurais e urbano-rurais, pois nos de características mais urbanas é o PS que desempenha esse papel).
- b. A existência de um padrão financeiro ligeiramente diferente. As autarquias do PCP apresentam, em média, uma dívida per capita menor e uma expressão inferior do serviço da dívida, mas são também quem revela menor capacidade de poupança (expressa no saldo primário em % da despesa). As autarquias geridas pelo PS e pelo PSD surgem com uma situação financeira semelhante entre si, e simétrica à do PCP, isto é, dívida per capita e serviço da dívida acima da média, mas uma capacidade de poupança muito superior à das autarquias do PCP.

De entre as semelhanças de atuação, destaque-se:

- a. A opção comum quanto à contratação de mulheres. Nos espaços urbanos e metropolitanos é o PS quem contrata uma proporção superior de mulheres, mas em termos gerais a % de mulheres nas câmaras dos três partidos é muito semelhante, em torno dos 48%.
- b. A atitude face ao mercado. As diferenças existentes relativamente às opções de contratação de pessoal, levariam a supor que teriam correspondência na diferenciação seja no volume de receitas provenientes da prestação direta de serviços, seja na aquisição de serviços no mercado, ou mesmo nas opções de política fiscal. Assim não acontece. Ao nível dos grupos espaciais existem significativas diferenças, mas sem um padrão partidário claro. No conjunto dos municípios em análise, aquelas diferenças anulam-se e os partidos apresentam valores médios próximos entre si. Registe-se a este propósito que os três partidos cobram, nos municípios de longa permanência, um volume de impostos e taxas significativamente inferior ao da média nacional. Mas isso parece decorrer mais das características socioeconómicas dos municípios em causa do que de estratégias partidárias claras, com a eventual exceção do PSD nos municípios urbanos e metropolitanos que governa.
- c. A atenção concedida ao ambiente e saneamento básico. As diferenças partidárias que se manifestam dentro dos grupos socio-territoriais anulam-se no

computo geral. Em média, qualquer dos três partidos nos municípios de longa permanência gasta entre 20 a 25% mais em saneamento per capita do que na média do país.

Neste contexto, a capacidade de mobilizar fundos europeus como complemento das receitas orçamentais próprias, surge como a principal diferença na agenda partidária autárquica. No caso dos fundos comunitários não há efeito cumulativo que justifique a análise em função da presença histórica, pelo que usámos como critério o conjunto do mandato do respetivo partido e não o número de anos em que cada partido geriu a câmara municipal. Em concreto, considerámos o somatório de receitas provenientes de fundos europeus durante o mandato de 2009-2013 e no de 2013-2017, tendo em conta o partido que presidiu à CM no correspondente mandato. Depois de calculado o valor desses fundos em % do somatório da receita total no mandato, assim como o valor acumulado no mandato por residente no município, os resultados são os expressos na tabela abaixo. Dela se pode concluir que nos dois mandatos autárquicos situados entre 2009 e 2017, o PS foi o partido que mais se empenhou nas AL por reforçar o investimento local com a mobilização de recursos comunitários. Em qualquer dos mandatos, o valor acumulado per capita de fundos captados pelas CM do PS duplica o valor médio do conjunto das autarquias portuguesas. Quando se toma como indicador o valor dos fundos em percentagem da receita, deixa de observar-se este padrão de diferenciação partidária.

Valores médios dos indicadores de gestão orçamental por partido e tipologia socioeconómica

Partido	Total dos concelhos com longa presença partidária			Espaços Metropolitanos			Espaços Urbanos			Espaços Urbano-rurais			Espaços Rurais		
	PCP	PS	PSD	PCP	PS	PSD	PCP	PS	PSD	PCP	PS	PSD	PCP	PS	PSD
Nº Concelhos	22	82	74	4	5	7	4	23	8	7	23	16	7	31	43
Gestão orçamental e prestação serviço público (2018)															
Trabalhadores das AL por mil habitantes PT=100	192,42	163,82	150,9	89,58	91,67	67,86	133,33	104,71	84,37	208,33	124,64	87,5	269,05	248,39	200,39
Despesas com pessoal per capita PT=100	181,06	146,99	138,75	92,95	96,52	67,15	128,04	96,32	76,81	195,13	111,9	86,86	247,63	218,76	181,24
Desp. Pessoal % Receita (s/ endividamento) PT=100	129,2	102,02	90,51	145,93	96,5	88,21	126,63	107,42	122,7	123,21	102,46	65,82	127,09	98,58	94,09
% mulheres nos trabalhadores das AL %	47,93	48,9	47,45	56,05	61,04	54,43	51,91	56,55	50,4	48,79	46,92	49,18	40,15	42,75	45,12
Despesa total por habitante PT=100	140,06	144,75	145,46	78,17	98,05	77,45	95,14	99,84	91,6	148,81	109	97,35	192,35	212,12	184,45
Aquisição Serviços % Receita (s/ endividamento) PT=100	105,6	107,08	109,53	116,35	79,61	105,4	106,26	117,52	179,12	104,44	110,81	74,27	100,23	101,11	110,37
Vendas de bens e serviços e per capita PT=100	146,75	132,99	129,22	93,52	93,18	83,78	152,74	95,27	89,25	150,45	125,51	86,09	170,05	172,95	160,11
Receitas de impostos e taxas per capita PT=100	81,01	81,89	66,65	95,96	128,73	92,17	111,11	111,46	75,52	85,82	65,68	75,69	50,47	64,41	57,49
Despesa municipal em ambiente per capita PT=100	124,56	119,19	121,94	87,73	94,01	106,69	128,48	88,27	107,32	150,06	98,09	79,9	117,89	161,86	142,79
Índice de reciclagem de resíduos urbanos -100 a 100	-32,48	-23,63	-22,67	-60,95	-20,86	-21,89	-28,2	-22	-35,19	-35,66	-28,91	-18,35	-15,47	-21,37	-22,08
Despesa municipal em cultura e desporto p.c. PT=100	196	154,53	154,84	54,31	94,61	92,45	81,9	123,51	107,86	253,12	113,72	109,35	285,04	217,49	190,66
Alunos no pré-escolar, básico e secundário, em % Pop<20 anos PT=100	94,21	91,74	83,63	97,93	109,07	85,42	100,17	101,47	100,96	93,09	91,39	87,4	89,79	81,99	78,71
Pessoal ao serviço nos C. de Saúde por 1000 hab. PT=100	112,93	120,88	142,02	73,04	76,55	93,03	75,38	93,46	108,01	116,41	102,84	124,38	153,71	161,77	162,89
Investimento % da Receita (s/ endividamento) PT=100	83,69	105,03	105,62	154,22	80,47	122,96	61,91	116,13	158,49	59,49	100,28	95,47	80,04	104,14	96,73
Situação financeiro-orçamental, 2018															
Saldo Primário em % Despesa PT=100	75,45	113,19	107,91	44,71	84,93	133,77	88,42	112,06	23,68	95,4	178,95	121,37	65,65	69,81	114,37
Dívida per capita (€) PT=100	104,34	142,27	126,55	74,34	86,6	63,82	110,1	134,73	82,97	100,62	129,85	104,44	121,9	166,05	153,1
Serviço da dívida % da Receita PT=100	63,73	115,25	115,38	81,12	64,59	120,11	65,49	103,82	73,86	66,93	214,23	131,21	49,6	58,47	116,45
Captação de Fundos Europeus															
Mandato 2009-13: em % receita Média	8,6	8,7	11,6	11,5											
Mandato 2009-13: em € per capita	235	438	540	495											
Mandato 2013-17: em % receita	4,9	4,4	6,8	6,2											
Mandato 2013-17: em € per capita	139	213	295	230											

A finalizar a análise da gestão orçamental, testámos a hipótese de os partidos possuírem diferenças de meritocracia traduzidas em diferentes graus de eficiência de gestão financeira dos municípios, e quisemos aferir a influência da diversidade territorial na eficiência financeira dos municípios. Para tal:

- Definimos os nove indicadores apresentados na tabela seguinte, através dos quais se pretende medir, respetivamente: a **capacidade de prestação de serviço público** (em termos de investimento ou de realização de despesa); a **capacidade de gestão da dívida**; a **capacidade de controlo orçamental**.
- Utilizámos os dados das finanças locais de 2018 para calcular os indicadores por município.
- Calculámos a média dos indicadores no subconjunto de municípios geridos por cada um dos partidos, e no subconjunto correspondente a cada tipologia espacial.
- Para despistar a hipótese de a escala dos indicadores poder afetar as médias dos subconjuntos, ensaiámos sintetizar cada conjunto de três indicadores num índice obtido através da ordenação dos indicadores, tendo-se atribuído 308 pontos ao melhor posicionado e 1 ao pior. Depois disso calculou-se a média simples dos rankings, obtendo-se assim o valor do índice respetivo.

Eficiência financeira: a influência das agendas partidárias versus da diversidade territorial

	Presidência 2017					Tipologia Socioeconómica			
	CDS	GC	PCP	PS	PSD	EM	EU	EUR	ER
	Valor médio dos indicadores dos correspondentes municípios								
Investimento em % da Receita s/ endividamento	24,0	17,9	17,0	21,0	21,9	22,4	22,9	19,7	20,1
Investimento per capita (€)	204,6	172,5	175,0	223,7	224,9	112,9	141,1	150,8	299,6
Despesa total por habitante (€)	754,2	885,1	1067,8	1094,8	1079,9	584,7	727,4	808,0	1428,6
Dívida por habitante (€)	314,3	448,8	431,2	623,6	590,7	359,0	585,7	461,6	684,3
Dívida em % da receita total	37,70	49,64	42,39	58,09	55,69	61,03	72,05	53,38	48,10
Serviço da dívida em % da receita	4,3	12,7	7,1	11,4	13,7	18,5	11,0	14,8	9,0
Despesa s/investi, em % da Receita s/ endivid.	68,88	80,27	85,05	84,28	82,62	96,58	90,07	81,86	78,21
Saldo Primário em % da Despesa	17,2	25,2	13,3	19,3	20,4	28,5	19,9	23,4	15,5
Endividamento (novo) em % do Investimento	5,0	72,9	30,3	40,6	56,7	116,2	37,3	63,5	26,0
Índice de prestação serviço público	155,9	131,1	132,5	153,9	165,4	98,0	116,5	125,8	195,1
Índice de controlo Orçamental	208,5	201,4	139,9	171,3	169,3	162,4	167,7	163,6	177,1
Índice de Gestão da Dívida	192,4	143,4	167,8	151,2	156,5	138,7	150,0	161,7	156,6
Índice global de eficiência financeira	185,6	158,6	146,8	158,8	163,7	133,0	144,7	150,4	176,3

Dos resultados obtidos, conclui-se, uma vez mais, que não há um claro padrão de diferenciação partidária ao nível da eficiência da gestão financeira das autarquias:

- Na comparação do PS com o PSD não se registam diferenças significativas em nenhum dos domínios, sendo a principal aquela em que o PS surge com um índice de prestação de serviço ligeiramente menor do que o PSD.
- Na comparação do PS com o PCP registam-se mais diferenças, mas na verdade não são radicais. O PCP mostra menor capacidade de prestação de serviço público (sobretudo ao nível do investimento) e tem indicadores de controlo orçamental aquém dos do PS, mas, em contrapartida, exibe melhores indicadores de controlo da dívida. No computo geral o PCP é o partido que revela pior índice-síntese de eficiência financeira.

Em contrapartida, também aqui se constata que a diversidade territorial do país afeta o desempenho financeiro das autarquias, e condiciona-o de forma mais intensa do que as diferenças decorrentes do sistema partidário:

- O esforço de prestação de serviço público varia inversamente com a densidade populacional.
- Face aos espaços metropolitanos e urbanos, os espaços rurais têm menor capacidade de financiar despesa através do saldo primário, mas, em contrapartida, evidenciam maior equilíbrio na gestão orçamental da despesa.
- Os espaços rurais apresentam valores de dívida per capita superiores aos dos espaços metropolitanos, mas na gestão financeira da dívida (face à receita) são mais criteriosos.

Dadas as condicionantes anteriores, o índice síntese de eficiência financeira das autarquias apresenta significativas diferenças entre espaços territoriais (claramente superiores às verificadas entre partidos), sendo que agora se verifica o contrário do que se assinalou relativamente à prestação de serviço público: quanto menor a densidade populacional, maior a dificuldade das autarquias em obter bons índices de eficiência financeira.

2. O perfil dos autarcas portugueses e a emergência das mulheres no Poder Local

A questão da diferenciação partidária do perfil dos autarcas

Quando se perguntou aos autarcas socialistas o que é que individualiza a gestão autárquica socialista face à de outros partidos, houve um número significativo que respondeu (no inquérito e nas mesas-redondas) que pouco ou nada: “depende mais dos autarcas do que dos partidos”. Esta resposta está em linha com a análise das prioridades partidárias ao nível da gestão orçamental. Trata-se, todavia, de um entendimento minoritário (cerca de 10%). Para a maioria dos auscultados através do inquérito realizado, existem diferenciações partidárias inequívocas, embora as prioridades políticas assumidas na gestão correspondam apenas a cerca de $\frac{1}{4}$ das razões invocadas. Estão neste caso “a importância conferida pelo PS às políticas sociais”, a abordagem integrada (económica, social, ambiental) do “desenvolvimento local” e a promoção da “democracia e da participação”.

Tal corresponde por dizer que em cerca de $\frac{2}{3}$ dos casos a alegada diferença entre a gestão socialista e a dos outros partidos radica, não tanto numa agenda programática identitária e escrutinável, mas antes em atributos dos autarcas socialistas (honestidade, transparência, competência) e/ou na sua atitude comportamental enquanto autarcas: “dedicação”, “proximidade” e “prioridade” às pessoas, são as palavras recorrentemente utilizadas para marcar a diferença, seja face ao PSD seja face ao PCP. Há, portanto, aqui um claro filtro ideológico na leitura das “marcas” diferenciadoras do Poder Local socialista. Este filtro ideológico é particularmente evidente em relação ao PCP, seja no que respeita ao entendimento das políticas de desenvolvimento local, seja relativamente à maior disponibilidade do PS para colaborar com a Administração Central.

Quando, em vez da pergunta aberta, se pediu para identificar os aspetos distintivos do PS face ao PSD e ao PCP, tendo por base uma escala de concordância oscilando entre “0” (discordo completamente) e “5” (inteiramente de acordo), obtiveram-se os valores médios que a tabela seguinte indica.

Desde logo fica claro que a afirmação que gerou maior discordância foi: “Não há diferenças fundamentais entre partidos”. Relativamente ao PCP ela suscita 58% de elevada discordância versus 21% de elevada concordância. Já relativamente ao PSD observa-se que a proporção de elevada discordância desce para 30%, ao passo que 39% dos inquiridos tem elevada concordância com a afirmação, a que se juntam 22%

que tendem a concordar. Estes números são coerentes com a diversidade de opiniões que se manifestou nas mesas-redondas.

Aspetos distintivos do PS face ao PSD e PCP na perspetiva dos autarcas

"Indique a intensidade da sua concordância, sendo que 0=discordo completamente e 5=inteiramente de acordo"	Relativamente ao	
	PSD	PCP
O PS tem maior sentido de compromisso no relacionamento interinstitucional	3,2	4,1
O PS tem maior sensibilidade social	4,4	3,9
O PS tem uma visão do desenvolvimento local mais abrangente e integrada	3,9	4,5
O PS exerce o poder com maior sentido democrático e respeito pela oposição	4,0	4,4
O PS tem maior capacidade de envolvimento das empresas no Desenv. Local	3,5	4,5
O PS exerce o poder de forma mais transparente	4,2	4,2
O PS tem uma gestão financeira mais responsável	4,1	4,1
O PS dá maior apoio às microempresas e à iniciativa empresarial local	3,5	4,3
O PS tem maior consciência ambiental	4,0	3,9
O PS concede maior atenção à requalificação urbanística	3,8	4,2
Não há diferenças fundamentais entre partidos. As diferenças decorrem de estilos pessoais de liderança	2,9	1,7

Não obstante a diversidade que acaba de sublinhar-se, os valores médios exibidos pela tabela anterior mostram que em geral existe uma grande concordância dos autarcas relativamente à matriz identitária do Partido Socialista. Seja por referência ao PCP ou ao PSD os autarcas exprimem uma opinião de clara superioridade da gestão socialista:

- Baseada na natureza das políticas prosseguidas. Neste domínio o autorretrato do PS destaca-se pela maior “sensibilidade social”, por ter “uma visão do desenvolvimento local mais abrangente e integrada”, maior “capacidade de envolvimento das empresas no Desenvolvimento Local”, por dar “maior apoio às microempresas e à iniciativa empresarial local”, conceder “maior atenção à requalificação urbanística” e por ter “maior consciência ambiental”.
- Baseada no modelo de gestão autárquica. Para os inquiridos é inequívoco que o PS “exerce o poder de forma mais transparente” e que tem “uma gestão financeira mais responsável” do que o PSD e o PCP. Por outro lado, no plano político-institucional, o PS “exerce o poder com maior sentido democrático e respeito pela oposição”, ao mesmo tempo que “tem maior sentido de compromisso no relacionamento interinstitucional”

Registe-se que, quando confrontada com as prioridades políticas adotadas pelas autarquias socialistas, esta visão surge mais alinhada com as prioridades percecionadas como desejáveis no futuro, do que com as prioridades adotadas no passado recente. Seria, pois, interessante confrontar esta visão dos autarcas com a percepção dos cidadãos relativamente ao trabalho desenvolvido pelos partidos nas autarquias locais, o que está fora do âmbito deste estudo.

De qualquer modo, os resultados obtidos permitem-nos concluir que a diferenciação (a existir realmente) não decorre tanto de agendas partidárias específicas, como de atributos pessoais e da cultura comportamental dos autarcas. Razão bastante para que aqui se dê ênfase aos aspetos do perfil do autarca socialista para os quais foi possível recolher informação através dos três instrumentos utilizados: as mesas-redondas, o inquérito às CC, e o inquérito aos autarcas. No final, encerraremos o capítulo com a análise de alguns indicadores estatísticos caracterizadores do perfil socioprofissional dos autarcas dos diferentes partidos, de onde releva a participação das mulheres no Poder Local. Por agora, retenhamos algumas das características dos autarcas socialistas aferidas através do inquérito:

- Cerca de 60% dos presidentes ocuparam, antes ou depois da presidência, o cargo de vereador. 1/4 dos presidentes desempenhou mais mandatos como vereador do que como presidente. Há casos em que antes de ascender a presidente ocuparam por 3 ou 4 mandatos o lugar de vereador.
- Questionados sobre os fatores que conduziram à vitória do PS na autarquia, emergem quatro razões. Cerca de 60% dos autarcas destacam o prestígio do candidato apresentado pelo PS, assim como o programa/campanha eleitoral. Apesar de estes dados reforçarem a ideia de que existe uma grande personalização do poder autárquico, a verdade é que para 53% dos inquiridos o trabalho partidário realizado, e o trabalho feito na gestão da CM contribuíram para explicar a vitória nas eleições autárquicas. Ainda assim, o perfil do candidato e as ideias com que se apresenta a sufrágio, prevalecem eleitoralmente sobre a prática político-partidária dos anos anteriores.
- Quando a pergunta é sobre o que explica a derrota do PS nas autárquicas existe uma grande dispersão de respostas. Não obstante as três principais razões apontadas equivalem-se e são todas de natureza pessoal: “a popularidade do candidato concorrente”, o “prestígio do candidato PS”, ou disputas pessoais na estrutura local do partido, por vezes envolvendo o surgimento de candidaturas “independentes” personalizadas por ex-autarcas socialistas. Ou seja, na liderança do Poder Local o perfil individual pontifica não apenas como fator explicativo das vitórias, mas igualmente como explicativo das derrotas.

O autorretrato dos autarcas socialistas

A tabela seguinte evidencia as principais características dos autarcas inquiridos, que, como veremos mais à frente, são convergentes com as características conhecidas do universo de autarcas portugueses.

Trata-se de uma amostra onde pontificam os homens (81%), o que não surpreende face ao universo autárquico onde as mulheres ocupam menos de 10% das presidências de câmara. Um dado significativo é que $\frac{1}{4}$ destes autarcas, à data da sua primeira eleição, não era militante do Partido Socialista. De resto estamos a falar de autarcas de grande experiência política: em média dispõem de 14 anos no exercício de mandatos (de vereador e presidente), havendo 54% com mais de 12 anos em funções autárquicas, o que não invalida que 32% tenham no máximo 2 mandatos concluídos, e que $\frac{2}{3}$ tenha sido eleito pela primeira vez nas duas últimas décadas (39% nas duas últimas eleições). Registe-se que estão presentes na amostra inquirida autarcas eleitos em todas as 12 eleições já realizadas.

Principais características dos autarcas inquiridos

Atributos	%
Género	
Homem	80,6
Mulher	19,4
Filiação	
Militante PS	73,8
Não militante	26,2
Data da 1ª eleição	
Antes de 2000	33,3
Depois de 2000	66,6
Em 2013-17	39
Anos em funções	
Mais de 20	22
De 13 a 20 anos	32,2
De 9 a 12 anos	13,6
Menos de 9 anos	32,2
Idade na 1ª eleição:	
Menos de 30 anos	18,9
30 a 40 anos	35,4
40 a 50 anos	31,5
50 a 60 anos	11,0
60 ou mais anos	3,1
Habilitações:	
Máx. 9 ano	3,1
Máx. 12º ano	21,7
Licenciatura	54,3
Mestrado	18,6
Doutoramento	2,3

Os dados mostram ainda que mais de metade dos autarcas tinha menos de 40 anos à data da sua primeira eleição para a Câmara Municipal, e que $\frac{3}{4}$ têm como habilitação literária a licenciatura, o mestrado, ou mesmo o doutoramento.

A tabela seguinte mostra-nos a tipologia de funções profissionais desempenhadas pelos autarcas anteriormente à sua eleição, e, no caso dos que já não estão em funções autárquicas, a profissão que abraçaram depois de sair da Câmara Municipal.

O facto de metade dos inquiridos se manter em funções autárquicas, e de não haver informação sobre cerca de metade dos que cessaram funções na CM, inviabiliza a análise estatística das trajetórias socioprofissionais dos autarcas. Ainda assim pode reter-se:

- Que o PS “recruta” os seus autarcas em três grupos socioprofissionais de dimensões equivalentes: no mundo empresarial, sejam quadros de empresa, sejam profissionais liberais (onde pontificam os advogados e os bancários); entre os quadros técnicos do Estado, onde se destacam os professores e os médicos, mas também técnicos das autarquias locais; e na esfera das entidades públicas, seja entre titulares de cargos políticos (Juntas de Freguesia, Assembleias Regionais, Assembleia da República, Governo), seja entre os dirigentes de serviços públicos de âmbito local, regional ou nacional.
- O grupo proveniente do “mundo empresarial” não apresenta grande mobilidade. Depois de cessar funções na câmara os autarcas tendem a regressar ao contexto empresarial ou à reforma. Já os outros dois grupos aparentam uma grande mobilidade, em especial entre o exercício de cargos políticos e o exercício de cargos de direção em serviços públicos, e entre este grupo e o dos técnicos da administração pública. Tal é corroborado pelos resultados do inquérito às Comissões Concelhias de que trataremos seguidamente.

Perfil e percurso socioprofissional dos autarcas socialistas

		Depois de sair da Câmara						Em funções	Total		
		O	A	B	C	D	E				
Antes da 1ª eleição	O- Função desconhecida	32	1	0	0	0	0	0	33	20,9	
	A- Cargo político: membro do Governo, Deputado...	0	3	0	0	2	0	9	14	8,9	11,2
	B-Dirigente de Serviços Públicos Locais/regionais/Nacionais	2	3	2	1	0	0	17	25	15,8	20,0
	C-Professor ou quadro técnico do Estado	2	3	5	5	2	0	24	41	25,9	32,8
	D-Empresário/quadro técnico de empresa/advogado/bancário	1	1	1	0	7	3	27	40	25,3	32,0
	E- Reformado	0	0	0	0	0	1	0	1	0,6	0,8
	F-Outra função: Estudante...	0	0	0	0	0	0	4	4	2,5	3,2
	Total	37	11	8	6	11	4	81	158	100,0	100,0

O retrato feito pelas estruturas concelhias do PS

Esta secção tem por base a informação recolhida através de um formulário de inquérito enviado em julho de 2020 aos presidentes das Comissões Concelhias do PS, tendo-se considerado as respostas recebidas até ao final de outubro.

Receberam-se respostas referentes (apenas) a 25 concelhos, correspondendo a 164 formulários individuais, 131 dos quais respostas válidas, isto é, com informação relativa aos 131 autarcas referenciados. Note-se a ausência de resposta da esmagadora maioria dos concelhos onde o PS assegura atualmente a gestão da CM. De resto, só 7 concelhias identificaram 5 ou mais autarcas socialistas no longo período de 1976 a 2017. Recorde-se que atualmente o PS tem 952 eleitos em funções nas CM, devendo ter mais de 5 mil autarcas envolvidos nas CM desde 1976.

Da amostra recolhida neste inquérito, retém-se que:

- Apenas 18% dos autarcas identificados são mulheres, mas este valor poderá não estar muito distante da proporção média do Partido Socialista ao longo do período histórico em análise.
- São militantes do partido 79% dos autarcas identificados, o que, estando em linha com os resultados do inquérito aos autarcas, sugere uma sobre representação na amostra de independentes (tendo em conta a base de dados do MAI).
- A amostra contém autarcas eleitos pela primeira vez em qualquer uma das 12 eleições autárquicas já realizadas, mas especialmente nas eleições de 1976, 1993, 1997, 2005, 2009, 2013 e 2017. Foram identificados pelo menos 12 autarcas eleitos pela primeira vez em todas estas eleições.
- Dos 131 autarcas identificados, 44 desempenharam pelo menos 3 mandatos. 71% exerceram o cargo de vereador, 19% de presidente e 10% desempenharam ambas as funções.
- Em face do longo período (44 anos) em análise, não surpreende que a amostra seja particularmente envelhecida: 44% têm atualmente mais de 60 anos, e 15% já faleceu.
- Apesar da idade, esta é uma amostra com habilitações académicas particularmente elevadas: 59% dispõem da licenciatura e 25% do mestrado ou mesmo do doutoramento.

Resumindo, em vários aspetos, as características dos autarcas identificados no inquérito às Concelhias aproximam-se do perfil conhecido do universo dos autarcas portugueses e do Partido Socialista, ou mesmo das características identificadas através do inquérito direto aos autarcas. Por exemplo, o nível de qualificações particularmente elevado que surge na amostra está em linha com os dados

conhecidos: em 2017, 89% dos autarcas socialistas a presidir a uma CM dispunham pelo menos da licenciatura.

Independentemente da sua representatividade, vale a pena utilizar os dados do inquérito às CC para obter outro registo do retrato dos autarcas socialistas, até porque ele fornece informação sobre um número de autarcas superior ao obtido no inquérito que temos vindo a analisar. Importa, todavia, ler os números seguintes numa ótica complementar dos anteriores, e não numa perspetiva comparativa, pois que eles não são comparáveis. Não sabemos aliás quantos serão os casos pessoais que se repetem nos dois inquéritos. Também não sabemos quantos dos casos referenciados pelas CC correspondem a autarcas ainda em funções, mas a sua análise sugere que estamos a falar sobretudo do perfil de autarcas que já cessaram funções, o que torna estes dados particularmente úteis. Interessa-nos em particular o perfil e o percurso socioprofissional, considerando as funções desempenhadas antes da eleição para a autarquia e as funções desempenhadas depois de terminar o mandato no executivo autárquico. Ora, como vimos antes, os dados do inquérito aos autarcas têm um alcance limitado para esclarecer esta questão, pois reportam-se essencialmente a pessoas ainda em funções. Justamente, o inquérito realizado às Concelhias fornece-nos interessante informação relativa ao percurso profissional dos autarcas socialistas, informação que se resume das tabelas seguintes elaboradas a partir das respostas ao questionário.

Funções dos autarcas antes da eleição e após a saída da Câmara Municipal

	Antes %	Após %
A- Político de projeção nacional	7,8	11,1
B- Dirigente de Serviços Públicos (L/R/N)	19,8	25,6
C- Quadro técnico do Estado/Professor	42,2	23,3
D- Quadro técnico empresarial/empresário	25,9	30,0
E- Dirigente associativo	4,3	10,0
TOTAL	100,0	100,0

Fonte: Inquérito às CC/PS

Também estes dados sugerem que o Estado é a principal fonte de “recrutamento” dos autarcas socialistas. Antes da 1.ª eleição para a CM, 42% dos autarcas eram professores ou quadros técnicos do Estado (valor sobreavaliado por comparação ao do inquérito aos autarcas), cerca de 28% era dirigente de serviços públicos ou exercia cargos políticos remunerados, e 26% eram empresários ou quadros técnicos de empresa. As percentagens indicadas referem-se apenas aos autarcas com percurso conhecido. No caso de ter sido indicada mais do que uma função, escolheu-se a mais relevante. Por exemplo, apenas se consideram 4% dos autarcas com origem nos dirigentes associativos, mas no total há 22% de dirigentes

associativos. A diferença corresponde aos que acumulavam a função de dirigente associativo com alguma das restantes funções, tendo-se retido estas.

A comparação entre a tipologia de funções desempenhadas antes e depois de sair da CM revela significativas diferenças, devendo ter-se em conta que o universo não é o mesmo, pois alguns mantêm-se em funções e outros aposentaram-se. Ainda assim, os números da tabela anterior sugerem que após a saída da CM há uma grande proporção de ex-professores/quadros técnicos do Estado que não regressa às suas funções, transferindo-se em proporções equivalentes para todos os outros grupos funcionais, especialmente para os que gravitam em torno da política (cargos políticos nacionais ou dirigentes de serviços públicos).

Uma análise mais fina permite-nos identificar três percursos típicos, que enquadram cerca de 88% dos autarcas de que se conhece as funções desempenhadas antes e após a saída da CM:

- O percurso dominante é aquele que podemos designar de “percurso político”, isto é o de pessoas que antes de serem autarcas eram políticos ou dirigentes de serviços públicos e que após saírem da CM voltaram a exercer uma destas funções, a que se juntam os professores/quadros técnicos do Estado que após saírem da CM passaram a exercer funções políticas ou de direção de serviços públicos. Quase 1/3 dos autarcas (31,5%) protagonizou este percurso, o que corresponde a quase metade (46%) de todos os que chegaram a autarca provenientes da esfera público-política (Grupos “A”, “B” e “C”). Note-se que só a primeira % é uma partição percentual, já que a segunda se refere ao sub-universo dos que poderiam seguir este percurso, alguns dos quais integram igualmente o denominador do grupo correspondente a outros percursos.

Percursos típicos dos autarcas socialistas identificados no inquérito às CC

	% Grupo "antes"	% Total
Percurso político: A->A +B->A + B->B ou C->A ou C->B	46,0	31,5
Percurso servidor público: C->C + A/B->C	38,0	26,0
Percurso empresarial: D->D +C->D	44,0	30,1
TOTAL	---	100%

Veja-se o significado de A, B, C e D na tabela anterior.

- O contraste com o percurso anterior é o dos que seguem um percurso empresarial. Incluímos aqui não só aqueles que provém do universo empresarial e a ele regressam depois de concluídas as funções autárquicas, mas também os que sendo professores ou quadros técnicos do Estado antes de eleitos, se envolvem no mundo empresarial após sair da CM. Este percurso foi seguido por 30% da amostra de autarcas analisada, o que corresponde a 44% dos que inicialmente eram quadros técnicos do Estado ou das empresas.

- O terceiro percurso mais relevante é o dos que podemos designar por “servidores públicos”. Trata-se dos professores/quadros técnicos do Estado que vivenciaram uma experiência política de autarcas, mas que no final regressaram às suas funções, bem como daqueles que estando a exercer cargos políticos ou de direção de serviços públicos antes de serem autarcas, ao sair da CM passaram a desempenhar funções de quadros técnicos na administração pública, provavelmente por ser essa a sua origem antes das funções que os levou à autarquia. Este percurso caracteriza a dinâmica de mais de ¼ dos autarcas em análise (26%), representando 38% daqueles que poderiam ter optado por seguir este percurso.

A expressão relativa dos três percursos que acabam de enunciar-se deve ser lida com os cuidados inerentes à dimensão da amostra, o que não invalida que os números nos indiquem que estes são os principais percursos político-profissionais dos autarcas do Partido Socialista, e provavelmente de outros partidos políticos. Infelizmente não temos possibilidade de comparar o peso de cada um destes percursos entre os autarcas dos vários partidos.

Para além da dinâmica socioprofissional, quisemos apreender a existência de mudanças temporais no perfil típico dos autarcas portugueses. No inquérito aos autarcas observa-se que apesar de 80% dos inquiridos concordar que a decisão de Jorge Sampaio de se candidatar à CM Lisboa em 1990 (tendo sido o primeiro líder partidário a fazê-lo em Portugal), contribuiu para tornar mais prestigiante a função de autarca, não há consenso quanto à mudança do perfil dos autarcas ao longo das últimas 5 décadas. São menos de metade (48%) os que reconhecem “algum momento temporal em que se tenha registado uma mudança significativa de perfil dos autarcas do PS ou de outros partidos”, e menos ainda os que indicam um ano para essa mudança. Entre os que assinalam a existência de uma mudança, 17,5% situam-na em 2001, 50% em 2013 e 7% em 2017. Associada a esta mudança surge de forma destacada o efeito da limitação de mandatos, mas também a lei da paridade de género, o aumento da complexidade das funções autárquicas (a exigir maiores competências técnicas), ou o efeito do aumento de qualificações na sociedade portuguesa. O entendimento generalizado é de que a mudança foi para melhor, mas também há quem entenda que houve retrocessos nos atributos dos autarcas, nomeadamente pela influência crescente das “J” e do “aparelho partidário”.

A ambiguidade registada quanto à questão da mudança de perfil, e a vantagem de comparar o perfil dos autarcas do Partido Socialista com o de outros partidos, levou-nos a abordar esta questão a partir de um ângulo de observação diferente: o que decorre da base de dados do MAI.

O perfil tipo do autarca português: análise comparada dos partidos

Conforme estabelecido pela Lei Orgânica n.º 1/2001, a Secretaria Geral do Ministério da Administração Interna tem vindo a proceder ao “registo dos eleitos para órgãos do Poder Local”, através do qual se pode traçar o perfil dos autarcas tendo por base a idade, género, profissão e habilitação académica. Ressalve-se que a comparação no tempo dos indicadores nem sempre é possível, pois relativamente à eleição de 2017 tivemos acesso à base de dados que nos permitiu definir os indicadores, enquanto para os anos anteriores tivemos de cingir-nos à informação já apurada pelo MAI. Acresce que a comparação do perfil dos atuais autarcas com o dos autarcas do século passado é mais difícil, pois não existe informação sistemática sobre as eleições das primeiras décadas em democracia. Ainda assim tentámos compilar a informação dispersa que foi sendo divulgada através da “Revista Eleições” editada pelo Ministério da Administração Interna há algumas décadas. Com estas ressalvas, apresenta-se de seguida a caracterização dos autarcas com base na informação disponível.

Em síntese as características tipo do autarca (presidente de câmara, vereador e deputado municipal, assim como os membros dos órgãos da freguesia), são:

- Homem (66%), em média com 46 anos.
- Licenciado, 41% (73% no caso dos membros das CM), exercendo profissões de natureza científica-intelectual²²⁵, 49% (68% no caso dos Presidentes de CM, os mais qualificados).
- Militante partidário (86%), que não é natural do local por onde foi eleito (88%), o que precisa de ser interpretado no contexto da mobilidade territorial das pessoas mais qualificadas em Portugal.

Este perfil não varia significativamente quer entre partidos, quer ao longo do período 2001 a 2021 (considerando o início e o fim do mandato). A principal mudança neste período está associada ao esforço para mitigar o reduzido protagonismo das mulheres no Poder Local, o que, por força da designada Lei da Paridade, se traduziu no crescimento da participação feminina de 5% dos autarcas em 1982 para 34% em 2017 (considerando a totalidade dos cargos eleitos nas Freguesias e Municípios).

Quando se compara o perfil do autarca municipal com o da freguesia, a principal diferença ocorre ao nível das qualificações académicas (a maioria dos

²²⁵ Neste grupo da classificação das profissões, surgem os especialistas das ciências físicas, matemáticas, engenharias e técnicas afins, assim como médicos, professores, etc. Incluem-se aqui a generalidade dos licenciados que não ocupam lugares de topo nas empresas ou entidades públicas.

autarcas de freguesia tem no máximo o 12.º ano), e no grupo socioprofissional: os operários e operadores de máquinas são o principal grupo (25%) de entre os eleitos para os órgãos das freguesias.

Em síntese, há uma clara diferenciação do perfil socioprofissional dos eleitos para órgãos do município e para órgãos das freguesias, embora essa diferença tenda a diluir-se ao longo do tempo. Ainda assim, são maiores as diferenças entre o perfil dos autarcas conforme o cargo que ocupam, do que as diferenças em função do partido a que pertencem.

Apresentam-se de seguida, com maior detalhe, os dados relativos aos atributos que acabamos de sublinhar.

Idade média dos eleitos por cargo e partido

	1989	1993	2001	2005	2009	2013	2017
Presidente CM	45	46	48	50	52	49	51
Vereador	43	43	43	45	45	47	48
Deputado municipal	43	44	43	46	46	47	48
Assembleia freguesia	44	44	43	44	43	44	45
TOTAL						45	46
PS-Total de autarcas	44	44	44	45	45	45	46
PCP-Total de autarcas	43	44	42	45	46	48	49
BE-Total de autarcas				44	47	46	45
PSD-Total de autarcas	45	45	44	44	45	45	46
CDS-Total de autarcas	46	46	43	45	46	44	45
Outros-Total de autarcas			43	44	44	45	46
	BE	CDS	GC	PCP	PS	PSD	Total
Presidentes-2017	--	47	55	49	52	50	51
Vereadores-2017	56	47	49	50	48	47	48

Em 2013, só 12% dos autarcas eram naturais da freguesia/concelho onde foram eleitos, embora 57% dos presidentes de Câmara o sejam. Não há assinaláveis diferenças partidárias relativamente a esta dimensão analítica (não dispomos de informação relativamente a 2017).

Com o tempo, tem-se vindo a assistir a um ligeiro envelhecimento dos autarcas, especialmente nos órgãos municipais. No conjunto dos eleitos locais, freguesia e município, o perfil etário dos autarcas dos diversos partidos é semelhante, havendo apenas a registar uma maior tendência de envelhecimento dos autarcas do PCP. Relativamente aos presidentes de câmara em funções, a idade média dos presidentes dos três principais partidos é próxima da média geral (51 anos), sendo a maior diferenciação introduzida pelo CDS (47 anos) e pelos Grupos de Cidadãos (55

anos). Relativamente aos vereadores, em média 3 anos mais novos do que os presidentes, é o BE quem se destaca por ter a idade média mais elevada entre os vereadores (56 anos). A dispersão da estrutura etária dos presidentes de câmara é superior à dos vereadores, que têm uma grande concentração no escalão dos 40 a 50 anos.

Habilitações académicas dos autarcas, excluindo aqueles cujas habilitações não são conhecidas

		Total		PS		PSD		PCP		CDS	
		2017	2013	2017	2013	2017	2013	2017	2013	2017	2013
Total de autarcas (Freguesia e Município)	Máx 9.º ano	25,8	29,1	24,5	28,5	27,8	31,9	23,5	29,5	25,9	32,2
	10.º-12.º ano	27,3	26,5	27,6	26,4	25,9	25,6	30,4	28,3	29,1	26,0
	Licenciatura ou bacharelato	40,8	39,6	41,4	40,1	40,6	38,3	40,0	37,7	39,7	37,3
	Mestrado ou doutoramento	6,0	4,8	6,5	5,0	5,7	4,2	6,1	4,5	5,2	4,2
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Presidentes CM	Máx 9.º ano	1,1		0,0		1,7		5,9		0,0	
	10.º-12.º ano	13,4		11,3		15,3		5,9		25,0	
	Licenciatura ou bacharelato	72,7		72,2		76,3		64,7		75,0	
	Mestrado ou doutoramento	12,8		16,5		6,8		23,5		0,0	
	Total	100,0		100,0		100,0		100,0		100,0	
Vereadores (2017) Vereadores e Presidentes CM (2013)	Máx 9.º ano	3,3	3,6	2,6	2,9	3,1	4,7	6,4	3,8	0,0	2,9
	10.º-12.º ano	13,1	13,0	13,5	11,9	12,3	15,1	11,5	15,3	20,7	14,3
	Licenciatura ou bacharelato	73,3	73,5	72,3	75,6	75,5	85,8	69,2	71,0	69,0	65,7
	Mestrado ou doutoramento	10,3	9,9	11,6	9,6	9,2	10,1	12,8	9,9	10,3	17,1
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Com a reserva de que esta é uma das variáveis com elevado grau de omissão no formulário base, as habilitações académicas dos autarcas registaram uma ligeira melhoria de 2013 para 2017, tendência que foi transversal aos vários partidos. Em termos gerais, existe uma dicotomia de habilitações: cerca de 47% dos autarcas (Freguesia + Município) dispõe de uma licenciatura, ou mesmo do doutoramento; no outro extremo, mais de ¼ tem no máximo o 9.º ano (sobretudo no PSD e CDS). Se pudermos admitir que as respostas omissas incidem sobretudo nas habilitações mais baixas, esta proporção poderá ser muito mais significativa. Tenha-se presente que em 2020 entre a população residente em idade ativa, apenas 25% detinha uma licenciatura ou um grau superior. Em contrapartida, 45% tinha no máximo o 9º ano.

Quando se considera apenas o universo da câmara municipal, o padrão de habilitações eleva-se consideravelmente, como era expectável. Agora, mais de 4/5

dispõe do grau de licenciado ou doutorado, havendo uma proporção de presidentes com mestrado ou doutoramento ligeiramente superior à dos vereadores. Os autarcas do PS e os do PSD replicam este padrão geral, enquanto os do PCP em 2017 e os do CDS em 2013 se destacam pela maior proporção de titulares de um mestrado ou doutoramento.

Evolução do perfil socioprofissional dos Presidentes de Câmara (%)

	TOTAL dos presidentes de CM						
	1989	1993	2001	2005	2009 ²²⁶	2013	2017
Agricultores e pescadores		0,3		0,5		8,2	7,8
Operários e operadores de máquinas	5,1	2,5	1,9	3,2	0,9	6,2	5,8
Vendedores e trab. dos serviços	30,6	13,7	8,6	4,0	8,2	1,0	5,8
Técnicos de nível intermédio			31,8	13,7	6,4	6,2	1,0
Profissões intelectuais	57,1	75,9	45,0	66,6	56,4	67,0	67,8
Quadros técnicos (AP & Empresas)	7,1	7,6	12,8	12,1	28,1	11,3	11,9
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100
	Presidentes do PS						
	2001	2005	2009	2013	2017		
Agricultores e pescadores				8,6	8,5		
Operários e operadores de máquinas	2,2	2,3		6,3	6,4		
Vendedores e trab. dos serviços	7,1	3,5	6,0	0,7	7,1		
Técnicos de nível intermédio	34,4	11,8	6,0	7,1	0,7		
Profissões intelectuais	46,5	68,3	54,0	67,4	67,4		
Quadros técnicos (AP & Empresas)	10,2	14,1	34,0	9,9	9,9		
TOTAL	100	100	100	100	100		

A profissão dos autarcas no momento da sua eleição é outra das variáveis que nos permite aferir o perfil dos eleitos locais. Infelizmente, a utilização de diferentes metodologias de apuramento dos dados ao longo do tempo não permite a conveniente comparabilidade dos resultados e a aferição da eventual alteração do perfil dos autarcas. Com esta reserva de leitura dos dados, o quadro seguinte sugere que, por um lado, os trabalhadores menos qualificados dos serviços e os técnicos de nível intermédio tendem a estar cada vez menos representados entre os presidentes de câmara. Por outro lado, as profissões intelectuais (onde pontificam os professores, advogados e engenheiros) e os quadros técnicos superiores das empresas e da administração pública, tendem a tornar-se hegemónicos, especialmente a partir de 2005. O perfil socioprofissional dos presidentes de câmara eleitos pelo PS reproduz o perfil geral.

²²⁶ A desconformidade temporal de alguns dos valores de 2009 sugere que possa haver uma descontinuidade metodológica na forma como os dados da base de dados do MAI foram classificados neste ano.

Outra dimensão do perfil dos autarcas é a sua ligação partidária. Como se disse, a esmagadora maioria dos autarcas são militantes partidários. Mas há uma tendência geral para o aumento dos autarcas independentes, especialmente depois de 2009. Isso acontece por duas vias: pelo surgimento de candidaturas de “Grupos de Cidadãos Eleitores”, e pela inclusão nas listas partidárias de candidatos não inscritos no respetivo partido. Não estão disponíveis os dados relativamente à participação de independentes nas eleições de 2017, o que prejudica a leitura temporal a fazer. Sabe-se, porém, que 6% dos vereadores e presidentes de câmara eleitos em 2017 foram-no enquanto “grupos de cidadãos”. Resumidamente, pode dizer-se que o crescimento do número de autarcas integrados em GCE surge inicialmente associado à perda de espaço dos independentes nas listas partidárias, mas em 2013 os partidos terão invertido a tendência, sem que isso se tenha refletido na diminuição da expressão dos GCE. Deste modo, os “independentes” serão atualmente mais de 10% dos autarcas, o equivalente ao 3º partido com maior expressão nas autarquias portuguesas. No confronto dos três principais partidos formais, o PCP é o que tende a incluir mais independentes nas suas listas. Ressalve-se, que, como vimos, nos inquéritos realizados aos autarcas socialistas, no PS a percentagem de não inscritos como militantes é consideravelmente superior à que surge nos dados do MAI.

Importa também ter presente que a emergência de candidaturas “independentes” tanto pode resultar de uma virtuosa dinâmica de participação cidadã, revigoradora da democracia local, como resultar de uma reação de implosão do sistema partidário que serve de suporte à democracia. A este propósito, pondere-se a opinião de *João Paulo Zbyszewski*²²⁷:

Em 2001, foram apresentadas 30 candidaturas de ‘grupos de cidadãos’ às Câmaras Municipais, tendo vencido em 5 casos. Em 2005, foram apresentadas 21 candidaturas e 6 foram vencedoras. No conjunto deste dois actos eleitorais reconhece-se uma característica comum: não se trataram de candidaturas genuinamente independentes mas de candidaturas de pessoas que tiveram problemas com os respectivos partidos e que decidiram candidatar-se em ruptura com estes. Em 2001 este fenómeno abrangia o município de Ponte de Lima, presidido pelo CDS e quatro municípios presididos pelo PS e em 2005, o fenómeno alastrou ao PSD e ao PCP, pelo que é lícito concluir que o

²²⁷ João Paulo Zbyszewski (2006) “Algumas reflexões sobre a eleição e o funcionamento das autarquias locais”, in *Revista Eleições*, N.º 10 - Maio de 2006.

comportamento tenderá a generalizar-se sempre que um partido decida não reconduzir um presidente da câmara.

Autarcas independentes em % do total

	1989	1993	2001	2005	2009	2013
GCE: eleições para CM			1,5	3,3	3,2	5,4
GCE: eleições para AM			1,4	3	3,4	5,6
GCE: eleições para JF	6	4	8,4	6,9	8,3	10,5
GCE: eleições para AF	4	3,6	7	6,8	7,8	10,3
Total de independentes em listas partidárias: todos os órgãos	2	5,2	7	3,4	0,2	9
PS-Independentes eleitos (F+M)	2	6,8	10,6	3,5	0,1	7,5
PSD-Independentes eleitos (F+M)	1	2,5	4,8	2,1		11,3
PCP-Independentes eleitos (F+M)	5	13,5	11	9,1	0,1	18,8

O protagonismo das mulheres no Poder Local

A primeira “Lei das Quotas” foi proposta (mas não aprovada) em 1998. A Lei da Paridade viria a ser aprovada apenas em 2006 (Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto) e estabelecia em 33% a participação mínima de género. Com a alteração recente, (Lei Orgânica N.º 1/2019), a quota mínima de género é de 40%. Há, pois, um longo processo por detrás do envolvimento das mulheres no Poder Local, de que o PS tem sido o principal impulsionador. Pertenceu-lhe a liderança política do processo nos seus três momentos cruciais.

Compromissos do PS em matéria de igualdade de género

Da análise feita aos Programas do Partido Socialista às eleições legislativas relativos aos anos 2005 (anterior à aprovação e publicação da Lei da Paridade), e aos dois últimos Programas de 2015 e de 2019, constatou-se que em todos eles é incluída referência à importância da igualdade de género, mas só o de 2015 se refere explicitamente e em particular à esfera política. De referir, no entanto, que foi em 2019, sob proposta do Governo liderado por António Costa, que foi aprovada a alteração legislativa à Lei da Paridade que determina o aumento percentual das quotas de género, estando contemplado no programa do XXI Governo

Constitucional²²⁸ um conjunto de medidas que visam a promoção da igualdade entre homens e mulheres e, em particular, a participação das mulheres em lugares de decisão na atividade política e económica. Realce-se que foi nesta legislatura que se aprovou a Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto, que estabelece uma quota de género com um patamar mínimo de 33% para os cargos de direção das empresas cotadas em bolsa, empresas do setor público e administração direta e indireta do Estado e demais pessoas coletivas públicas.

No programa eleitoral de 2005²²⁹, reconhece-se o contributo imprescindível das famílias para a coesão, o equilíbrio social e o desenvolvimento sustentável de Portugal, considerando ser necessária a partilha de responsabilidades entre o Estado, as autarquias, os parceiros sociais, as associações não governamentais, em parceria com as próprias famílias na criação de condições que lhes permitam o exercício dos seus direitos e o cumprimento das suas responsabilidades sociais. Proclama-se uma organização social fundada na igualdade entre mulheres e homens e na efetiva possibilidade de todos, independentemente do género, planearem as suas vidas e o seu futuro.

No Programa de 2015²³⁰ é dedicado um capítulo com o título “Construir uma Sociedade Mais Igual” no âmbito do qual consta um ponto específico relativo à promoção da igualdade entre mulheres e homens. Neste ponto, o PS, partindo do pressuposto de que a discriminação das mulheres é multifacetada e agrava outras formas de discriminação, assume como compromisso político o desenvolvimento de uma política de garantia da igualdade entre mulheres e homens, através da promoção de ações específicas e da integração transversal em todas as políticas dedicadas à dimensão de género. Neste programa é feita uma referência explícita à participação das mulheres em lugares de decisão política: “é preciso promover a participação das mulheres em lugares de decisão na atividade política e económica e efetivar o princípio «salário igual para trabalho igual e de igual valor». É preciso defender a dignidade, a integridade e o fim da violência de género. É indispensável aprofundar as políticas de conciliação entre vida familiar e vida profissional para homens e mulheres, incluindo uma maior partilha das responsabilidades parentais. É fundamental promover uma cultura para a cidadania, para a igualdade e para os direitos”. Para a concretização desse desígnio, entre outras medidas, as propostas

²²⁸ Programa do XXI Governo Constitucional, disponível online em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/governo/programa-do-governo>

²²⁹ Programa Eleitoral de Governo do Partido Socialista, Eleições legislativas 2005-2009: “Voltar a Acreditar”, disponível online no site do Partido Socialista: <https://ps.pt/>

²³⁰ Programa Eleitoral de Governo do Partido Socialista, Eleições Legislativas 2015: “*Alternativa de Confiança*”, disponível online no site do Partido Socialista: <https://ps.pt/>

incidem na conciliação da vida familiar e na fixação de uma quota de género e na fixação de uma quota de 33% para os cargos de direção nas empresas cotadas em bolsa e para o setor público. No Programa de 2019,²³¹ há uma clara preocupação com as questões relacionadas com as matérias não só da igualdade de género como de outras formas de erradicação das desigualdades, dispondo de um capítulo dedicado aos desafios relativos às desigualdades, sob a designação de “Desigualdades - Mais e melhores oportunidades para todos, sem discriminações”. Os compromissos políticos aqui tratados são centrados em torno do reforço da transversalidade nas políticas de promoção da igualdade de género; do combate de todas as formas de discriminação, em particular segregação racial ou na erradicação da discriminação em razão do sexo, da orientação sexual, da identidade e da expressão de género, e de características sexuais; do combate às desigualdades ao nível do emprego, dos salários e das condições de trabalho; do reforço da inclusão das pessoas com deficiência, potenciando a sua autonomia; do combate à violência, em particular a violência contra as mulheres. Neste programa afirma-se que, apesar da promoção do direito à igualdade e à não discriminação estar amplamente consagrado nos planos constitucional e legal, tendo vindo a ser, nas últimas décadas, objeto de uma crescente densificação e de avanços civilizacionais notáveis e sendo Portugal um dos países do mundo em que mais passos em frente nesta matéria têm sido dados, na sua esmagadora maioria em períodos de governação do PS e por seu impulso (Programa eleitoral do Partido Socialista, 2019), desde logo na igualdade entre homens e mulheres ou no plano da igualdade de orientação sexual, constata-se ainda, na prática, desigualdades significativas e fenómenos de discriminação que devem ser combatidos por todos os que acreditam numa sociedade igualitária e digna. Como referem Teixeira & Lúcia (2014), o processo de modernização e democratização do país nunca será completo sem a quebra das barreiras formais e informais à participação das mulheres em todas as esferas sociais, particularmente nas do poder económico e político (Lisboa; Teixeira: 2014).²³²

²³¹ Programa Eleitoral de Governo do Partido Socialista, Eleições Legislativas 2019: “*Fazer ainda Mais e Melhor*”, disponível online no site do Partido Socialista: <https://ps.pt/>

²³² Lisboa, Manuel; Teixeira, Ana Lúcia (2014); Género e Tomada de Decisão na Esfera Política em Portugal; in. *Falar de Mulheres Dez Anos Depois*, (Coord: Jesus, Isabel, et.al.) ed. Humus, disponível online em: https://run.unl.pt/bitstream/10362/29724/1/Separata_Falar_de_mulheres_Manuel_Lisboa_AnaTeixeira.pdf

O processo legislativo de promoção da participação das mulheres na vida política local: a lei da paridade.

Sinal de um progresso civilizacional a todos os títulos notável, o direito à igualdade de género e à não discriminação da mulher, encontra-se já hoje solidamente consagrado na lei portuguesa. Apesar disso, a realidade ainda evidencia a persistência de modelos tradicionais na repartição de papéis entre mulheres e homens que se reflete em situações de desigualdade na distribuição do poder, de responsabilidades e de acesso a recursos económicos, sociais e culturais.

A Constituição da República, aprovada em 1976, já consagrava no art.º 13.º o princípio da igualdade e de género,²³³ e, no art.º 48.º,²³⁴ o direito de todos os cidadãos poderem tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos. Porém, estas disposições, por si só, não se revelaram suficientes para reduzir as desigualdades que prevalecem entre homens e mulheres, sobretudo no exercício de cargos de liderança política. Na verdade, nos primeiros dez anos de sufrágios eleitorais, a representação feminina na Assembleia da República, em termos relativos e absolutos, foi claramente irrelevante, situando-se em torno dos 5% (Jordão:2015).²³⁵ De acordo com dados do Relatório “Balanço da implementação da Lei da Paridade em diferentes níveis de Governo - Análise longitudinal” (Santos, et. al.: 2018),²³⁶ o universo atual de mulheres com assento na Assembleia da República representa 33,3% do global das/os deputadas/os e ao nível do Poder Local, no conjunto dos vários órgãos, situa-se nos 33,2%. De referir que as diferenças entre os principais partidos (PS e PSD) no que diz respeito à eleição de mulheres para o Parlamento Europeu, deixaram de se verificar

²³³ Constituição da República Portuguesa (1976), n.º 2 do art.º 13.º “ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.”

²³⁴ Constituição da República Portuguesa (1976), n.º 1 do art.º 48.º “todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direção dos assuntos públicos do país, diretamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos.

²³⁵ Jordão, Albertina (2015); Estudo sobre a aplicação da lei da paridade do projeto promoção da cidadania e da igualdade de género, Dinâmia-CET/ISCTE-IUL, 2011, 160 pp.; pub. in ex æquo, n.º 31, 2015, pp. 168-171.

²³⁶ Santos, Maria Helena; Teixeira, Ana Lúcia e Espírito-Santo, Ana (2018): *Balanço da implementação da Lei da Paridade em diferentes níveis de governo - Análise longitudinal*, Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, disponível em https://www.cig.gov.pt/wpcontent/uploads/2018/03/ESTUDO_Balanco_da_Implementacao_da_Lei_da_Paridade_em_diferentes_niveis_de_governo_06_03_2018.pdf. Trata-se de um estudo realizado por solicitação da Secretária de Estado para a Cidadania e a Igualdade, Rosa Monteiro, para averiguar o impacto da Lei da Paridade, desde a sua implementação, em 2009, na promoção da paridade.

após a implementação da Lei da Paridade (Verge e Espírito-Santo: 2016, cit. por Santos e Espírito Santo: 2017).²³⁷

Foram vários os momentos que marcam o esforço de mudança desta situação, sendo disso exemplo o “Encontro Nacional de Mulheres Autarcas em 1993, o Parlamento Paritário em 1994 e a primeira tentativa de legislar quotas de género, com o objetivo de promover a igualdade de oportunidades nas listas eleitorais, em 1998. De referir que, neste caso, se excluía as eleições autárquicas, a proposta de lei n.º 9 194/VII, de 25 de junho de 1998 visava exclusivamente as eleições para a Assembleia da República e para o Parlamento Europeu. Parecia já sugerir que a complexidade e dificuldade autárquica impunham uma reserva de posição” (Jordão: 2019).²³⁸

As propostas e projetos de lei que desde 1998 foram sendo apresentadas para a introdução e regulamentação do sistema de quotas de género na esfera política, foi protagonizada pelo Partido Socialista e pelo Bloco de Esquerda, neste caso a partir de 2000. No entanto, só 40 anos depois da implantação do regime democrático em Portugal, é que foi homologada a Lei da Paridade (assim conhecida a Lei n.º 3/2006, de 21 de agosto), que visa reforçar a igualdade de género nos órgãos colegiais representativos do poder político e dar maior expressão ao disposto na Constituição da República neste domínio.

Esta lei foi amplamente discutida, tendo resultado de quatro projetos de lei apresentados em 2006 pelo Partido Socialista e pelo Bloco de Esquerda e chegou a ser objeto de veto²³⁹ por parte do Presidente da República, facto que conduziu a uma alteração ao tipo de sanções a aplicar ao não cumprimento das quotas de género, que previa, na sua origem, a não aceitação liminar dessas listas. A versão aprovada, apenas com os votos favoráveis do PS, estipula um prazo para a sua correção de acordo com os prazos previstos na respetiva lei eleitoral (art.º 4.º) e prevê uma redução na participação da subvenção pública para as campanhas eleitorais em função do tipo de incumprimento, isto é, se não garantirem a representação mínima de 33,3% de um dos géneros nas listas, ou apresentarem consecutivamente mais de dois candidatos do mesmo sexo (art.º 7.º). O Bloco de Esquerda, que tinha votado favoravelmente a

²³⁷ Helena Santos, Helena; Espírito-Santo, Ana (2017): *Para além dos Números: Transformações de Género associadas à Lei da Paridade*, Journal of Studies in Citizenship and Sustainability, n.º2, Publication edited by Cive Morum Institute of Sociology, University of Porto.

²³⁸ Jordão, Albertina (2019): *Eleições autárquicas – 40 anos de poder local - Tantos lugares e tão poucas mulheres*, in Pires, Ana Paula, Mariano, Fátima e Veiga, Ivo (Coord.), ed. Almedina, Coimbra 2019.

²³⁹ Decreto 52/X DARII série A No.111/X/1, de 17 de maio de 2006.

primeira versão do documento, não concordou com as alterações introduzidas, considerando-as inaceitáveis.

Em 2019, por proposta do Governo²⁴⁰, foi aprovada uma alteração à designada Lei da Paridade, que eleva a quota de género de 33% para 40%, em linha com a Recomendação (2003) 3 do Comité de Ministros do Conselho da Europa, de 12 de março,²⁴¹ sobre participação equilibrada de mulheres e homens na tomada de decisão política e pública, significando isso que a representação de cada um dos sexos em qualquer órgão de decisão da vida política ou pública não deve ser inferior a 40%. De referir que o Governo propôs a aplicação da regra dos 50% para os dois primeiros lugares das listas, não se tendo, porém, obtido consenso para a sua aprovação no Parlamento.

Ao contrário da anterior, esta lei reuniu um consenso mais alargado entre os vários partidos, tendo sido aprovada com os votos favoráveis do PS, BE, PSD, PAN e do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira. Votaram contra PCP e a maioria dos deputados do CDS-PP (10 votaram contra, 2 a favor e 4 abstiveram-se).

Assim, do ponto de vista legislativo são dois os momentos decisivos que estabelecem, formalmente, as normas relativas à promoção da paridade entre homens e mulheres nas listas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as autarquias locais, sendo fixada uma percentagem mínima de representatividade de 33% em 2006, que passa para 40% em 2019.

A Lei da Paridade nos Órgãos Colegiais Representativos do Poder Político e a alteração que conduz ao aumento percentual referido, foi publicada sob a égide de uma Assembleia da República com maioria parlamentar do Partido Socialista, presidida, respetivamente, por Jaime Gama e por Ferro Rodrigues.

Detalhando um pouco daqueles documentos legislativos, pode dizer-se que:

- A Lei Orgânica n.º 3/2006, de 21 de agosto, Lei da Paridade nos Órgãos Colegiais Representativos do Poder Político, estabelece que as listas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para as autarquias locais são compostas de modo a assegurar a representação mínima de 33% de cada um dos sexos. Contudo, excecionou desta obrigação os órgãos das freguesias com

²⁴⁰ Proposta de Lei n.º 117/XIII/3.^a (Governo) que “Altera a lei da paridade nos órgãos do poder político” disponível online em: <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetailIniciativa.aspx?BID=42346>

²⁴¹ Recommendation Rec(2003)3 of the Committee of Ministers to member states on balanced participation of women and men in political and public decision making

750 ou menos eleitores e os órgãos dos municípios com 7.500 ou menos eleitores.

- A Lei Orgânica n.º 1/2019, de 29 de março procede à segunda alteração à Lei n.º 3/2006, de 21 de agosto, republicando-a e estabelecendo que as listas de candidaturas apresentadas para a Assembleia da República, para o Parlamento Europeu e para os órgãos eletivos das autarquias locais, bem como a lista de candidatos a vogal das juntas de freguesia e as listas às mesas dos órgãos deliberativos das autarquias locais, são compostas e modo a assegurar a paridade entre homens e mulheres, devendo corresponder a uma representação mínima de 40 % de cada um dos sexos, arredondada, sempre que necessário, para a unidade mais próxima.

Nesta versão mantém-se a possibilidade de correção das listas que não cumpram o mínimo estabelecido de representatividade e/ou da ordenação dos candidatos nas listas, mas já não se considera a exceção constante da versão da lei que veio alterar. Em contrapartida passa a determinar-se que, em caso de incumprimento da regra da paridade, as listas são rejeitadas.

Este diploma visa reforçar a participação das mulheres na vida política, não só através da sua inclusão em listas de candidatura a cargos políticos, mas também da sua disposição nas mesmas, uma vez que determina que na ordenação das listas não pode haver mais de duas pessoas do mesmo sexo colocadas consecutivamente.

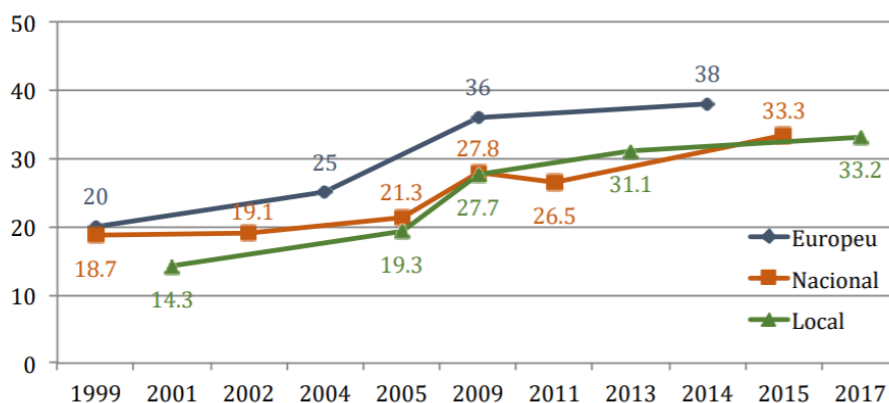
Apesar do estabelecido pela lei, a eleição das mulheres pode ser seriamente afetada se os primeiros lugares forem ocupados por homens, sendo esta questão particularmente relevante se a expectativa de eleição for de apenas um ou de dois candidatos. Ou seja, a lei garante a inclusão de mulheres nas listas, mas não garante às mulheres a liderança das mesmas, podendo os lugares cimeiros ser sempre ocupados por homens. Os diversos estudos realizados sobre esta matéria vêm comprovar isto mesmo. Apesar de se registar uma evolução positiva, em termos globais, relativamente à participação das mulheres nos diferentes órgãos de gestão política, a todos os níveis, do nacional ao local, está-se ainda muito longe de atingir o nível de paridade de género desejado. Esta situação é particularmente crítica quando se trata da presidência das autarquias por parte das mulheres em que, pelo contrário, os números indicam um decréscimo, ainda que ligeiro, entre 2005 e 2013. Com efeito, no estudo realizado em 2011 pelo Centro de Investigação Dinâmia-CET/ISCTE-IUL, sobre “a aplicação da lei da paridade do projeto de promoção da cidadania e da igualdade de género” a pedido da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género, ali se constatou “que a grande maioria das listas apresentava uma composição que se repete a cada três lugares: dois homens (1.º e 2.º) seguidos por uma mulher (3.º). Houve,

aliás, quem interpretasse o artigo 2.º da lei como estando os dois primeiros lugares cativos para o sexo masculino, ficando o terceiro reservado ao sexo feminino” (cit. por Jordão: 2015).

Também no relatório, *Balanço da implementação da Lei da Paridade em diferentes níveis de governo - Análise longitudinal* (Santos, et al.: 2018), cujos dados se reportam aos momentos eleitorais ocorridos entre 2001 e 2013, se comprova que a esmagadora maioria dos cabeças de lista são homens. Este relatório, através do qual de procedeu ao estudo do impacto da Lei da Paridade a partir da análise das listas de candidaturas e das/os eleitas/os nos diferentes níveis de governo permite-nos extrair algumas conclusões relevantes sobre a presença das mulheres nos órgãos colegiais representativos do poder político.

A imagem seguinte, extraída do referido relatório, permite verificar desde logo, uma evolução positiva, embora lenta, da percentagem de mulheres eleitas desde 1999 nos três níveis de governo (europeu, nacional e local), cuja tendência se acentuou com a implementação da Lei da Paridade. Com efeito, a partir de 2009, com exceção de 2011, ao nível das eleições legislativas em que se regista um decréscimo de 1,3pp (pontos percentuais) na representação das mulheres, em todos os outros níveis esse aumento tem sido contínuo e gradual, sendo, em média, de cerca de 2 pontos percentuais entre cada momento eleitoral.

Gráfico 1 - Percentagem de mulheres eleitas desde 1999 em todos os níveis de governo



No que diz respeito à percentagem de mulheres eleitas para os órgãos de governo local (câmara municipal, assembleia municipal, junta de freguesia e assembleia de freguesia) essa evolução tem sido igualmente crescente ao longo do período em análise, destacando-se o salto positivo de mais 8,4 pontos percentuais (pp) registado em 2009, o que evidencia, claramente, o efeito da implementação da lei da paridade, cuja aplicação se fez sentir pela primeira vez, a este nível, nas eleições desse ano. Em 16 anos, entre 2001 e 2017, esta evolução regista um aumento de 18,9pp,

passando de 14,3% em 2001, para 33,2% em 2017. Contudo, entre 2009 e 2017, o crescimento registado é de apenas 5,5pp. Se a este período retiramos o ano de 2009, que sofre o efeito da aplicação da Lei da Paridade, e observarmos a evolução da representação das mulheres entre 2011 e 2017, esse crescimento é de apenas 2,1pp. Ficando, portanto, muito abaixo da diferença registada entre 2001 e 2005 (período anterior à vigência da Lei da Paridade) que teve um salto positivo de 5 pontos percentuais.

Em síntese, os dados apontam para uma mudança positiva, mas lenta, em matéria de igualdade de género ao nível do Poder Local, facto que indicia alguma dificuldade em acolher a mudança. A isso não serão estranhos os condicionalismos da vida das mulheres decorrentes do contexto económico e cultural da sociedade portuguesa. Os cargos executivos, mais exigentes em termos de tempo, são aqueles onde as mulheres estão menos representadas. Nas assembleias municipais a proporção de mulheres é superior à das câmaras, onde as mulheres ocupam, regra geral, lugares de vereação, pelo que ao nível das presidências de câmara não se fez ainda sentir o impacto da Lei da Paridade, situando-se a proporção de mulheres apenas nos 10%.

A alteração legislativa ocorrida em 2019, em que a quota de género passa de 33% para 40%, poderá garantir nas futuras eleições um maior equilíbrio de género e funcionar como acelerador daquela mudança. No entanto, não será, certamente, o único fator a ter em consideração neste complexo e profundo processo de mudança, que passará por alterações de paradigma nos planos social e cultural, com consequências ao nível da conciliação da vida pessoal, familiar, profissional e política, e de uma maior partilha de responsabilidades nas tarefas domésticas e dos cuidados com a família, de modo a que as mulheres possam ter um maior espaço de dedicação à vida política.

O perfil das mulheres eleitas para os órgãos das autarquias

Confirmando o que antes se disse, o quadro seguinte demonstra que a participação das mulheres no Poder Local se encontra aquém do prescrito pela presente Lei. Atualmente (eleições de 2017) as mulheres representam 34% dos eleitos para o conjunto das autarquias locais, asseguram 29% dos lugares nos executivos municipais, mas constituem apenas 10% dos presidentes de câmara. Em termos gerais, quanto mais se acentua a natureza executiva do órgão autárquico menor se torna a presença das mulheres.

Em 1982 as mulheres ocupavam apenas 5% dos lugares de autarca (município e freguesia), e a evolução dos números sugere que o protagonismo das mulheres só

atingiu 1/3 dos lugares por força das quotas, pois os partidos não vão muito além da proporção estabelecida na lei.

Em 2013, dos 41931 autarcas eleitos (municípios e freguesias) havia 13026 mulheres, isto é, 31,1%. Esta percentagem, ligeiramente aquém da quota de género exigida por lei, não difere significativamente entre os vários partidos, o que sugere que os diferentes partidos têm sentido dificuldade em cumprir o valor da quota legalmente estabelecido nas listas candidatas. Aliás, em 2013 apenas 7,5% das CM eram presididas por mulheres, e entre os presidentes da AM e da JF as mulheres não representavam senão cerca de 12%. Mesmo no conjunto das CM, abrangida pelas quotas, as mulheres não iam além dos 26,6%, com o PS (28,4%) a apresentar a proporção de género mais favorável às mulheres.

Em 2017 estes números melhoram um pouco, mas não introduzem roturas com o passado. Em geral, ao longo do tempo o comportamento dos partidos acompanha a tendência global, sendo claro que desde os anos 80 que são os partidos de esquerda, em particular o PCP, quem mais mulheres mobiliza para a política local. Se nos cingirmos ao âmbito da câmara municipal, o PS nas duas últimas eleições tornou-se o partido que mais mulheres elege.

Mulheres autarcas em % dos eleitos do correspondente partido

Total dos órgãos autárquicos (M+F)	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013	2017
PS	6	7,2	10,2	14,3	20,5	28,7	32,2	35,1
PCP	13	14,5	17,9	22,5	26,6	31,8	34,4	37,2
BE					29,6	24,5	31,8	36,3
PSD	5	6,7	9,2	12,9	17,2	26	29	32,1
CDS	5	5,7	9,6	13,6	17,1	24,7	28,5	32,7
Outros/GC	10	9,7	12,3	13,4	17,7	27,6	30,6	33,3
Total	7	7,7	10,4%				31,1%	33,9
Câmara Municipal	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013	2017
PS	5,1	6,8	8,3	13,1	20,3	25,9	28,4	31,8
PCP	9,5	13,9	16,4	16,4	24	23,1	26,2	30,7
BE					14,3	33,3	12,5	30,0
PSD	5,3	6,5	10,9	13,6	15,4	24,5	23,9	26,1
CDS	4,4	7,4	9	16,2	17,9	14,3	21,3	24,1
Outros/GC	3,8	6,7	15,2	12	17,1	27,6	27	28,9
Total	5,7	7,6	10,7%				26,6%	29,3
Mulheres presidente de CM, %			3,6	5,4	7,8	7,7	7,5%	10,5

Será que não há mais mulheres autarcas porque os partidos não conseguem mobilizar mulheres qualificadas com um perfil equivalente ao dos homens que integram as suas listas de candidatos? Os números sugerem que não é esta a razão,

pois os perfis de homens e mulheres são equivalentes, apresentando as mulheres qualificações superiores. Atentemos nalgumas das características das mulheres autarcas:

- À exceção das presidentes de câmara, as mulheres autarcas são 3 a 5 anos mais novas do que os homens eleitos para o mesmo cargo.
- As mulheres eleitas como vereadoras/presidentes de câmara são mais qualificadas do que os homens que ocupam os mesmos cargos: 82% são licenciadas e 14% têm o mestrado ou o doutoramento.
- Entre as mulheres eleitas para os órgãos do município acentua-se o perfil ligado às profissões intelectuais. De resto este perfil não terá conhecido alterações muito significativas desde 1997.

Idade média do total de autarcas e das mulheres eleitas, 2013

	Total	Mulheres
Presidente CM	49	50
Vereador	47	44
Deputado municipal	47	43
Assembleia freguesia	44	39
PS-Câmara Municipal	47	45
PCP-Câmara Municipal	49	45
PSD-Câmara Municipal	46	44

Habilitações académicas dos eleitos para a CM em 2017 por género

Câmara Municipal	CM-2017	
	Mulheres	Homens
Máx 9.º ano	0,3	4,0
10.º-12.º ano	3,8	17,2
Licenciatura ou bacharelato	81,6	69,6
Mestrado ou doutoramento	14,3	9,2
Total	100,0	100,0

Perfil socioprofissional das autarcas (CM + AM) em 2013 versus 1997

	TOTAL (H+M)	Mulheres (CM+AM)	Mulheres presid CM	Mulheres PS presid CM	Mulheres (CM+AM)
	2013	2013	2013	2013	1997
Agricultores e pescadores	8,8	8,4	4,3		
Operários e operadores de máquinas	12,4	6,4			1
Vendedores e trabalhadores dos serviços	6,5	5,9	8,7	16,7	7,1
Técnicos de nível intermédio	3,7	2			6,4
Profissões intelectuais	48,6	61,4	73,9	75	65,9
Quadros superiores (empresas e AP)	7,7	6,1	13	8,3	0,7
Empresários	3,4	1			2,4
Outros (inclui desconhecido)	9	8,9			16,6
TOTAL	100	100	100	100	100

Em síntese, um dos fatores mais marcantes das alterações no sistema político local dos últimos 40 anos foi a emergência das mulheres como líderes políticas locais. Atualmente cerca de 10% das CM são presididas por mulheres, número que, apesar de aquém do desejável, assinala uma profunda mudança face à realidade das primeiras décadas do Poder Local democrático.

Em 2017 o PS apresentou 43 mulheres como candidatas à presidência de CM, das quais 18 se sagraram vencedoras. Tal número corresponde apenas a 11% das CM governadas pelo PS, valor que se situa 5 pontos percentuais acima do PSD e outros 6 abaixo do PCP.

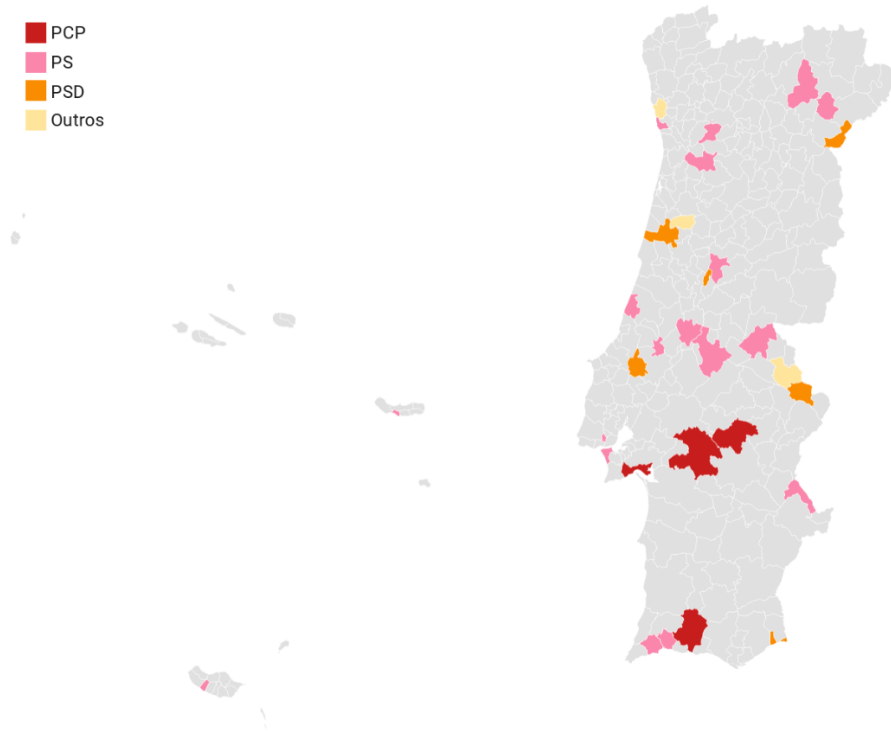
O protagonismo das mulheres enquanto presidentes de câmara, 2017				
	Total CM Mulheres presidente		Mulheres em % do total do partido	
	N	%	N	%
Outros	3	10%	19	16%
PCP	4	13%	24	17%
PSD/CDS	6	19%	104	6%
PS	18	58%	161	11%
TOTAL	31	100%	308	10%

O mapa seguinte mostra que não existe qualquer tipo de padrão territorial nas presidências asseguradas por mulheres. Há mulheres a presidir a pequenas câmaras rurais, assim como a grandes câmaras metropolitanas.

--	--	--

Câmaras Municipais presididas por mulheres, 2017

- PCP
- PS
- PSD
- Outros



Map: Raul Lopes • Source: ANMP • Created with Datawrapper

3. Autorretrato do PS no Poder Local: marcas distintivas e exemplos de boas práticas

No contexto do presente estudo realizaram-se, entre os dias 5 e 16 de abril de 2021, via *online*, oito mesas redondas de cariz regional com a participação de atuais e ex-presidentes de câmara eleitos pelo Partido Socialista. Estas mesas redondas foram organizadas pelo Gabinete de Estudos do Partido Socialista, em articulação com o Gabinete Autárquico do PS, o Fórum Mário Soares e o Coordenador do estudo.

As sessões tiveram como objetivo promover a discussão em torno da implementação das políticas públicas de âmbito local, tendo por base a experiência dos intervenientes, e, especificamente:

- Perceber de que forma os autarcas do PS marcaram, com a sua ação, o território nacional ao longo destes anos e se distinguem da forma de gestão e de atuação de outros partidos políticos.
- Identificar boas práticas e projetos inovadores que tenham sido implementados ao longo dos 45 anos de história do poder autárquico em Portugal.
- Perceber quais as linhas de intervenção que consideram necessárias para promover o desenvolvimento local, e registar as aspirações e prioridades dos autarcas para a agenda política local.

Para estas sessões foram convidados 56 autarcas, tendo participado 39. Na tabela seguinte procede-se à sistematização das sessões e identificação dos participantes.

Grupo / Dia	AUTARCAS CONVIDADOS	ABERTURA / MODERAÇÃO
ALENTEJO 5 abril	Ex-PCM Arronches Gil Romão Ex-PCM Campo Maior Ricardo Pinheiro Ex-PCM Reguengos Vítor Martelo PCM Aljustrel Nelson Brito PCM Beja Paulo Arsénio	Moderação: Sofia Cabral (Gabinete de Estudos do Partido Socialista)
ALGARVE 6 abril	Ex-PCM Aljezur José Amarelinho Ex-PCM Lagos Júlio Barroso PCM Portimão Isilda Gomes PCM Tavira Ana Paula Martins	Moderação: Tiago Preguiça (Gabinete de Estudos do Partido Socialista)
RAA – RAM 9 abril	Ex-PCM Porto Santo Jorge Mendonça PCM Angra Heroísmo José Meneses PCM Funchal Miguel Gouveia PCM Lagoa Cristina Calisto PCM Ponta Sol Célia Pessegueiro	Moderação: Maria João Dornelas (Gabinete de Estudos do Partido Socialista)
CENTRO 12 abril	Ex-PCM Guarda Maria do Carmo Borges Ex-PCM Idanha-a-Nova Joaquim Morão Ex-PCM Leiria Raúl de Castro PCM Condeixa Nuno Moita Costa PCM Góis Maria Lurdes Castanheira	Abertura: Maria da Luz Rosinha (SN Autarquias) Moderação: Filipe Costa (Fórum Mário Soares)
ÁREA METROPOLITANA DO PORTO 13 abril	PCM Baião Paulo Pereira PCM Gondomar Marco Martins PCM Marco Canaveses Cristina Vieira PCM Paredes Alexandre Almeida PCM Trofa Joana Lima PCM Valongo José Manuel Ribeiro	Abertura: José Luís Carneiro (SG Adjunto) Moderação: Filipe Costa (Fórum Mário Soares)

ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA 14 abril	Ex-PCM Amadora Joaquim Raposo Ex-PCM Vila F. de Xira Maria da Luz Rosinha PCM Alcochete Fernando Pinto PCM Lisboa Fernando Medina PCM Odivelas Hugo Martins	Abertura: João Tiago Silveira (Coordenador do Gabinete de Estudos) Moderação: Sofia Cabral (Gabinete de Estudos do Partido Socialista)
NORTE / 15 abril	Ex-PCM Mangualde João Azevedo PCM Lamego Ângelo Moura PCM Mirandela Júlia Rodrigues PCM Vila Real Rui Santos	Moderação: Filipe Costa (Fórum Mário Soares)
OESTE e VALE DO TEJO 16 abril	Ex-PCM Sardoal Maria Francelina Chambel PCM Arruda dos Vinhos André Rijo PCM Nazaré Walter Chicharro PCM Tomar Anabela Freitas PCM Torres Vedras Carlos Bernardes	Abertura: João Sequeira (Gabinete de Estudos do Partido Socialista) Moderação: Tiago Preguiça (Gabinete de Estudos do Partido Socialista)

De seguida elencam-se as ideias centrais que resultaram dos debates realizados, sublinhando que não se pretende fazer uma síntese ou proceder à sua reprodução, sob pena de não se conseguir garantir a integração de todos os contributos e diversidade de pontos de vista ali tratados. Para ilustrar essas ideias, foram, ao longo do texto, inseridas afirmações e exemplos apresentados pelos autarcas, extraídas das gravações das sessões, que tiveram como único propósito garantir a fiabilidade ao texto.

Em consonância com os objetivos supra enunciados, este capítulo está organizado em torno de duas grandes áreas temáticas, a saber: i. as marcas distintivas da ação socialista; ii. Ilustrações de boas práticas referenciadas pelos autarcas. Trata-se, afinal, do registo de testemunhos na primeira pessoa de um conjunto de atores e observadores privilegiados do que tem sido a experiência autárquica do PS.

Dos aspetos ligados à agenda política destes autarcas, daremos conta mais à frente, noutro capítulo.

Marcas distintivas da ação socialista no Poder Local

As marcas distintivas da ação socialista não podem ser desligadas das grandes linhas de ação da história do Poder Local em Portugal ao longo dos últimos 45 anos, as quais correspondem a três grandes grupos de gerações de políticas que traduzem as principais prioridades de intervenção em cada momento, e que ficaram evidentes nestes debates.

Uma primeira geração de políticas que um dos autarcas designou por “dar dignidade à vida das populações” porque “tudo estava por fazer”, incidiu na construção de infraestruturas para a satisfação das necessidades básicas das populações e melhoria das suas condições de vida, tendo-se traduzido na instalação

da rede de abastecimento de água e saneamento básico, no fornecimento de luz elétrica, na construção de acessibilidades e arruamentos, habitação social, etc. Estas políticas, materializadas pela primeira geração de autarcas, constituem “uma marca do Portugal democrático de que nos devemos orgulhar, e este Portugal democrático é também uma marca do Partido Socialista”.

Um dos autarcas refere-se a este período como tendo sido “tempos heroicos”, porque havia poucos normativos legais e escassos recursos técnicos. Os Gabinetes de Apoio Técnico (GAT) constituíam o único instrumento de apoio técnico de que dispunham.

Uma segunda geração de políticas traduziu-se em dotar as populações de um conjunto de equipamentos coletivos ligados à saúde, à educação, ao apoio social, à cultura, ao desporto e ao lazer, como sejam bibliotecas, espaços polidesportivos, piscinas, cinemas, teatros, centros escolares, centros de dia e de apoio domiciliário, projetos estes que estiveram muito alicerçados em Fundos Comunitários.

Finalmente, uma terceira geração de políticas, as políticas locais do século XXI, são políticas mais centradas nas questões da valorização do capital territorial, na atratividade dos lugares com o arranjo do espaço público e a criação/recuperação de espaços verdes, numa maior preocupação com o desenvolvimento sustentável e com os impactos das políticas no futuro, que se traduzem em projetos ligados à proteção do ambiente, à descarbonização, às *smart cities*, entre outros. Esta fase corresponde, também, ao período dos orçamentos participativos, dos orçamentos jovem, dos serviços *online*, da criação dos portais, entre muitos outros aspetos inovadores.

Relativamente a esta questão, os autarcas foram convidados a ilustrar o que, do seu ponto de vista, foram as marcas distintivas do Partido Socialista. Associados à matriz de políticas que assumiram carácter transversal no País, os autarcas destacaram como bastiões do Partido Socialista ao longo destes 45 anos:

- **A Liberdade e Democracia** – evidenciada pela ligação do PS à implantação da democracia em Portugal, esta “forte ligação à liberdade e às liberdades, foi muito marcada pelo pai fundador [Mário Soares] e pela importância que este deu à liberdade para construir a nossa democracia”.
- **Democratização do Espaço Público** - o processo de devolução e democratização do espaço público, é, também, uma marca muito significativa do PS, e que se vem refletindo a vários níveis, como sejam: a democratização da praia; a criação de infraestruturas verdes; o embelezamento do espaço público; a criação de espaços livres para as famílias; a promoção de iniciativas de âmbito cultural para todos/as, entre outros.

- **Municipalismo** - o fortalecimento da democraticidade e da capacidade de intervenção territorial, constitui também um grande legado do PS. “A efetiva presença das autarquias no terreno também é um traço do PS que, na sua governação autárquica, tem sido capaz de ganhar e de criar espaço para que as questões locais tenham depois uma tradução e visibilidade que acabam por se refletir a nível regional e mesmo a nível nacional”.
- **Pessoas no centro da ação política** - a matriz sociológica do PS, diferenciadora de todos os outros partidos políticos, é, “desde sempre, o colocarem-se as pessoas no centro da ação política e, em particular, na resolução dos problemas sociais”; “com as pessoas e para as pessoas, sempre”; “o respeito pelo cidadão que coloca no centro da atuação política”.
- **Governo de Proximidade** – “nas matérias relacionadas com o desenvolvimento do território o PS procura proporcionar qualidade de vida às pessoas, devolver-lhes a esperança, não as abandonar e torná-las suas parceiras”; “o PS dá particular atenção às pessoas e às suas efetivas necessidades”, facto que é materializado das mais diversas formas, nomeadamente: através de iniciativas desportivas; unidades móveis de saúde; reuniões descentralizadas; atendimento descentralizado; programas de emergência social de apoio direto às pessoas; combate ao isolamento das pessoas, em particular dos mais idosos, etc. .
- **Políticas Sociais** - “a maioria dos autarcas do PS tem, na sua ação, uma marca diferenciadora que se traduz na aposta, em simultâneo e conjugada, de políticas de educação, cultura e ação social, que reflete, na sua essência, a valorização da dignidade das pessoas”; “a matriz social é transversal na atuação de todos os autarcas socialistas”.
- **Habitação Social** - a política de habitação, de que é exemplo o recente programa “1.º direito”, dirigida às pessoas mais desfavorecidas marcou muito do processo de desenvolvimento social, económico e até político das cidades, tendo sido apontados exemplos como Matosinhos, Amadora, Vila Franca de Xira, Açores e Lisboa, entre outros. Realçaram-se exemplos como o apoio ao arrendamento testado em Santo Tirso, com Joaquim Couto e a atual política de apoio à habitação prevista no Plano de Resiliência e Recuperação, com financiamento quase integral para os projetos de reabilitação urbana, ou o exemplo do que sucedeu nos Açores, após o terramoto de 1980, na Ilha Terceira, com o apoio dado à população para recuperação de casas que haviam ficado destruídas, tendo sido contruídas cerca de 400 fogos. A um

outro nível, quase todas as autarquias concedem subsídios para pequenas reparações das casas de pessoas carenciadas.

- **Reabilitação Urbana** – saber promover e atrair o investimento privado do ponto de vista do desenvolvimento do município.
- **Educação** – através da aposta numa escola pública de qualidade e de uma escola pública a tempo inteiro. “O investimento na área da educação não é feito só na perspetiva de reabilitação dos equipamentos escolares para melhorar o conforto, mas também na perspetiva da implementação de programas de promoção do sucesso escolar através, por exemplo, de uma alimentação saudável; da inovação na educação (kits robótica; Kits ciência), da preocupação em garantir melhores condições de ensino; na introdução do inglês e de atividades de enriquecimento curricular (desporto, música, teatro) nas escolas.
- **Equidade e Justiça Social** - “somos diferentes na abordagem das questões da diversidade, da multiculturalidade, da inclusão e da preocupação em integrar e incluir todos/as no respeito pelas diferenças”, sejam pessoas com deficiência, sejam pessoas de diferentes etnias ou confissões religiosas, bem como ao nível da promoção da igualdade de género e do envelhecimento ativo.
- **Apoio ao Investimento Privado** - “a atenção para com a captação de novos investimentos e a instalação de novas empresas”, num jogo de equilíbrios entre os interesses público e privado, pensando nas pessoas e na criação de emprego.
- **Simplificação administrativa** - em resultado do repto lançado por Maria Manuel Leitão Marques, desde o seu primeiro mandato como ministra e que as autarquias souberam “agarrar”.
- **Participação cidadã** - Um dos autarcas considera que o que melhor caracteriza a ação das pessoas que seguem os princípios e valores socialistas é agirem “com convicção, entusiasmo”, envolvendo a população na defesa do que são as suas necessidades e interesses. O orçamento participativo, o orçamento jovem, as assembleias municipais jovens, foram alguns dos exemplos apontados.
- **Valorização da Transparência** - na prestação de contas e na participação cidadã. “Não há defesa da democracia se não houver valorização do pluralismo e da transparência”.

- **Contas Certas** - vários autarcas que assumiram a gestão de câmaras com graves problemas financeiros destacaram, como uma marca socialista, a preocupação com o rigor na gestão dos dinheiros públicos e na reabilitação da imagem e da confiança dos cidadãos.
- **Ímpeto Reformista** – “os autarcas do PS, se bem que, naturalmente, não sejam os únicos, têm um forte ímpeto reformista”.
- **Sustentabilidade ambiental** – visível na implementação de projetos que sejam amigos do ambiente. Por exemplo, o Programa Pólis, a reabilitação dos espaços verdes, etc.

Como se vê são múltiplos os aspetos que os autarcas projetam de si mesmos como marca distintiva do Partido Socialista, num elenco de aspetos tão extenso que diminui o seu carácter diferenciador. No entanto, talvez o mais recorrente entre os intervenientes tenha sido destacar como marca identitária do PS, o “colocar as pessoas no centro das preocupações”, onde se incluem as políticas de proximidade e as políticas sociais e, neste caso, com destaque para habitação social. No ponto dedicado às boas práticas constam alguns exemplos ilustrativos destas ações.

Em linha com esta forma de estar no Poder Local, emergem da reflexão proporcionada pelas mesas redondas, vários aspetos que os intervenientes consideraram dever pautar **a maneira de estar dos próprios autarcas socialistas**:

- Pautar a sua ação de forma séria, responsável e rigorosa na gestão do orçamento e das contas públicas.
- Introduzir padrões de excelência e rigor em matéria de gestão pública, que garantam qualidade na prestação do serviço público.
- Centrar a sua ação no tratamento de questões sociais e do desenvolvimento económico, introduzindo dinamismo e agilização na resolução dos problemas das pessoas, potenciando a ligação a determinados organismos e instituições relevantes, sejam atores locais ou nacionais, sejam empresários, sejam IPSS.
- Estar próximo das pessoas e promover a sua participação. Não ter medo de se confrontar com a população no sentido de saber o que se espera da sua ação. Isso porque, muitas vezes, o que se considera como ideal de governação não corresponde às verdadeiras necessidades das pessoas.
- Ligado ao ADN do PS, cuja marca passa também pela qualidade da escola pública, os autarcas do interior do País devem assumir o desafio de serem capazes de criar as mesmas condições e oportunidades para as suas crianças do que as que são dadas às crianças dos grandes centros urbanos.

- O autarca do PS deve procurar responder à grande questão de saber “de que forma é que, não havendo grande mobilização de meios, é capaz de promover projetos, de gerar desenvolvimento não só ao nível social, mas também ao nível económico, que permitam o acesso ao emprego, à educação e à saúde nos territórios do interior.
- Preocupar-se com a atração de pessoas e investimentos, sendo necessária a criação de mecanismos que permitam reforçar a articulação com o poder central na atração do investimento / empresas, o que também passa pela valorização da mensagem do autarca junto do poder central.
- Ser ambicioso e contactar muito mais para fora do que para dentro do próprio concelho, de modo a tornar os seus territórios mais atrativos e competitivos, criando condições de modernização da economia, ligando os negócios de sempre à tecnologia e ao desenvolvimento biotecnológico do sec. XXI.
- Ser um diplomata na negociação e representação do território e dos investidores tanto nos processos de negociação, como ao nível das respostas administrativas por parte da administração central.
- Ser um agente propulsor e facilitador da dinamização de projetos, sendo necessário que, para isso, conheça os recursos e os instrumentos financeiros à disposição, de modo a garantir uma boa capacidade de intermediação juntos dos vários organismos.
- Planeamento, agilidade, proximidade, e acompanhamento permanente dos processos e do poder político junto dos serviços municipais e dos serviços administrativos exigindo, dentro dos limites legais, o acelerar dos processos. “Os autarcas têm de ser ágeis porque, como diz o ditado, “quem quer vai, quem não quer manda”.

Se estas são as marcas características da forma de estar e das prioridades de atuação dos autarcas socialistas, em que é que elas se distinguem da forma de estar nas autarquias de eleitos por outros partidos, em especial pelo PSD e pelo PCP (CDU)?

Em rigor, não podemos esperar encontrar resposta à questão num debate sem contraditório e sem submeter a escrutínio as afirmações feitas, muitas vezes resultantes de meros filtros ideológicos. Ainda assim, as mesas-redondas realizadas foram uma oportunidade para aferir a opinião dos autarcas sobre esta questão. Afinal eles são atores e observadores privilegiados, tendo em conta a experiência obtida no desempenho de funções em executivos pluripartidários ou a partir da comparação

com as políticas implementadas por executivos de outros partidos, em particular quando os autarcas do PS assumiram a gestão de autarquias anteriormente entregues a outras forças políticas.

Sobre esta questão a posição dos autarcas não foi consensual. Alguns não hesitaram em identificar essas diferenças, enquanto outros assumiram que, ao nível autárquico, essas diferenças são pouco significativas.

Para alguns, advogando o facto de o PS defender e eleger como sua principal bandeira a promoção do estado social de direito, valor que influencia a ação dos seus políticos, essa ação é, no entanto, mais visível ao nível do governo central do que ao nível do Poder Local, traduzindo-se particularmente no plano legislativo, na criação de medidas de política social. Outros afirmaram que essas diferenças se situam mais na capacidade de liderança e das competências de quem gere e não tanto em questões especificamente ideológicas e partidárias. “Há pessoas boas e más em todos os partidos e muito depende do perfil dessas pessoas”. “Tenho muita dificuldade em perceber as diferenças ideológicas ao nível do exercício do poder autárquico. Essas diferenças verificam-se mais ao nível da equipa e da competência de quem está a gerir”. “Não é tanto uma marca ideológica, mas é, sobretudo, a forma como os autarcas atuam e os princípios por que se pautam, princípios como o rigor, a transparência, a competência e o amor à sua terra e à causa pública”. Houve também quem afirmasse que existe uma base que é comum a todas as autarquias e que se prende com as infraestruturas básicas (saneamento, estradas, redes de água, etc.), que não se refletem em questões ideológicas.

Já os autarcas que não hesitaram em afirmar essas diferenças consideram que elas se situam essencialmente ao nível da maior ou menor presença do Estado no domínio da intervenção pública: “mais Estado para as forças à esquerda e muito menos Estado ou nenhum Estado para as forças da direita”²⁴². Enquanto para o PS a presença do Estado resulta de um equilíbrio entre o público e o privado, sendo que, diz-se: a “responsabilidade de governar e de colocar todas as incógnitas na mesma equação é assumida pelo PS que, de forma responsável e coerente, tenta manter o que não pode deixar se ser do Estado, seja ele Estado central ou as autarquias: a saúde, a ação social, a habitação social, a educação. Tem é que haver abertura para a gestão participada, numa gestão responsável da coisa pública”. “Somos Estado q.b. e

²⁴² Recorde-se que, à luz da análise da gestão orçamental realizada, a universalidade desta visão não se confirma, pese embora ela estar ancorada na diferenciação das matrizes doutrinárias dos três principais partidos autárquicos em Portugal.

procuramos criar as melhores condições quer para as empresas, quer para as famílias”.

Entendem estes autarcas que as diferenças na governação autárquica relativamente à direita se verificam ao nível do ambiente, da habitação e do espaço público, enquanto as diferenças na governação autárquica relativamente à esquerda se sentem ao nível da promoção do crescimento económico, do empreendedorismo, do ordenamento do território e do próprio Poder Local, sendo que o PS evidencia uma maior preocupação pelas pessoas, em particular pelos mais desfavorecidos, e com as questões do desenvolvimento sustentável²⁴³. “Mesmo em momentos em que orçamento é mais reduzido, o PS sempre privilegiou as pessoas em detrimento da realização de obras”; “os autarcas do PS evidenciam uma maior preocupação com as pessoas mais desfavorecidas e com as questões da sustentabilidade, através da realização de investimentos responsáveis”.

Traduzindo a experiência concreta dos intervenientes, citam-se algumas das posições avançadas para ilustrar esse entendimento das diferenças:

- “O PS confere uma muito maior atenção às questões sociais (habitação, emprego, formação, ação social, apoios aos estudantes)”.
- “Os autarcas de direita poderão ter uma maior tendência para a privatização”. Foram dados exemplos de autarcas que não defendiam o ensino pré-primário público, porque o privado “tomava conta disso”.
- “O acesso aos bens públicos é um elemento de fratura muito evidente com a direita. A construção de parques habitacionais de iniciativa pública nunca foi uma opção da direita, pelo contrário, foi sempre a desregulação da oferta e, quanto muito, o aumento da oferta privada”. (...) estes exemplos, “não sendo propriamente inovadores e há que ter a humildade de reconhecer que outros executivos de outros partidos também o fizeram”, acabaram com as barracas e construíram habitação social”.
- Ao nível da sustentabilidade ambiental, e reportando-se à experiência da Região Autónoma da Madeira, foi dito que “tem sido o PS que, efetivamente, tem investido na sustentabilidade ambiental. São obras que não são sedutoras do ponto de vista político porque não encham o olho à população, mas que

²⁴³ Naquilo que estas afirmações têm de comprovável empiricamente, também não foi possível confirmá-lo através da análise realizada às opções orçamentais. Uma das possíveis razões para isso, é que há um efeito de cumulatividade na gestão autárquica: as opções de um determinado executivo municipal são condicionadas pelas opções tomadas pelos executivos dos mandatos anteriores.

são absolutamente estratégicas, como o investimento em redes de águas residuais, em estações elevatórias, na colocação de válvulas reguladoras de pressão para diminuir perdas, na reflorestação, que leva muitos anos a ver resultados. São obras difíceis que criam transtorno à população e problemas à gestão, mas que, no final, sabemos que teremos ganhos evidentes”.

- “A política de espaço público versus a utilização do automóvel é também uma marca distintiva face à direita”; “a direita não tem uma visão tão democrática e ampla como nós temos do espaço público”.
- Questão da transparência e da sustentabilidade financeira. Foi dado o exemplo da alternância política na câmara do Funchal que proporcionou um exemplo de diferenciação face ao PSD e que foi invocado na seção dedicada às regiões autónomas: “O PS tem sido o partido das contas certas, que tem introduzido rigor, transparência nos procedimentos relativos aos procedimentos de consulta e/ou concurso, que são publicitados e abertos ao mercado, com a respetiva publicação no portal BaseGov”. “Quem assume as dívidas tem sido o PSD que empurrou a região para três resgates desde 1976 e é o PS quem as paga”. “Deixou de ser prática o financiamento direto a pessoas e associações, que passaram a aceder a partir de um regulamento de aplicação universal a todas as entidades e pessoas, garantindo o anonimato e rompendo com a política assistencialista de exposição pública dos apoios como forma de propaganda”.

Relativamente à gestão autárquica protagonizada pela CDU/PCP, as seguintes afirmações são bem ilustrativas da autoperceção das diferenças:

- “O PCP tem tendência para a desresponsabilização autárquica na resolução dos problemas, remetendo para o governo central. Dizem-se muito municipalistas e defensores da autonomia do Poder Local, mas na prática remetem sempre para o estado central a responsabilidade última, seja ao nível da habitação, seja dos transportes. O PCP opôs-se à municipalização da Carris porque acha que deve ser da responsabilidade do estado. Não confia que o poder municipal o faça”. Um outro autarca deu como exemplo o voto contra do PCP à proposta de comparticipação de medicamentos para pessoas idosas, com o argumento de que se trata de competência do Governo.
- “O PCP, para tudo o que não for da competência autárquica, não tem solução. A solução passa pelo protesto e pela reivindicação, contando com o ‘braço armado’ dos sindicatos”.

- “O PCP foi prolongando, ao longo do tempo, o seu *status quo*, “agarrando” o seu eleitorado a partir de estados de insatisfação permanentes e do culpar terceiros pelo que não consegue executar. São muito críticos em relação ao poder central. Pelo contrário, o PS é um partido reformista, inovador que não fica a lamentar o que não consegue executar”.
- “Não tem nada a ver uma gestão com outra gestão. O PCP desenvolve o capital de queixa. Há sempre um responsável e esse responsável, por norma, é o Governo. Raramente são parceiros no encontrar de soluções e em implementá-las”.
- “Quando o PS assumiu a Câmara deram-se dois impulsos: no plano da erradicação das barracas, que se estendiam por grandes áreas da cidade que as pessoas foram ocupando de forma desordenada e se mantiveram ao longo de décadas de governação PCP (embora sempre que se aproximavam as eleições, o PCP promettesse que ia resolver); no plano do ordenamento do território através da elaboração de planos de pormenor para as áreas urbanas de génese ilegal. Processo difícil, mas hoje praticamente esse problema foi erradicado”.
- “O PCP tem uma visão muito limitada do alcance do Poder Local na gestão municipal, e uma conceção muito fechada e pouco dinâmica dos instrumentos do ordenamento do território e por isso muito pouco flexível à utilização desses instrumentos. Não valorizam o investimento privado na reabilitação e na reconstrução dos espaços, remetendo para a Administração Central essa ação”. “Uma visão retrógrada sobre a gestão do PDM, pouco flexível; valorizam o antigo, a preservação e a conservação versus o novo e versus a modernidade”.
- “Ao contrário do PS cuja gestão do Poder Local se faz de forma livre, os autarcas dos outros partidos são governados pelo próprio partido”.
- “Por questões ideológicas, vêm sempre rejeitando a transferência de competências do poder central para o local, alegando não ser essa a função dos autarcas”.
- “Ao contrário do PCP, o PS não tem medo do investimento privado, que é muito bem-vindo porque permite o desenvolvimento do território, a criação de emprego, gerar compensações para o município em termos de cedências de espaços e de construção de equipamentos, o que contribui para elevar o patamar da qualidade de vida do município”.

Neste exercício comparativo, surgem como fatores distintivos que são transversais relativamente à esquerda e à direita. “A forma de estar socialista” no Poder Local:

- Tem uma “maior abertura à sociedade. A visão da direita e da esquerda é muito mais fechada. Não é plural e o modelo da solidariedade praticado é diferente”. A ação socialista privilegia as matérias relacionadas com a “solidariedade social, com a igualdade, com a proteção dos mais desfavorecidos, com o criar de condições para o reforço da coesão social e territorial e o tornar o país mais igualitário”.
- “A gestão de proximidade, constitui uma prioridade do PS, que procura proporcionar qualidade de vida às pessoas, devolver-lhes a esperança, não as abandonar e torná-las suas parceiras nas matérias relacionadas com o desenvolvimento do território”.
- “A gestão autárquica pode parecer ser tendencialmente indistinta, mas não o é. Os socialistas fazem-no com convicção, porque acreditamos que somos capazes de lutar contra as desigualdades sociais, porque nos preocupamos, de facto, com as pessoas e em oferecer as mesmas oportunidades a todos”.
- O ímpeto reformista dos autarcas do PS, que tem a ver com a sua marca genética, mas também com a forma como usamos o poder, que tem como propósito transformarmos a vida das pessoas”; “valorizamos muito a dimensão da dignidade humana”.
- “O PS, tem a capacidade de conseguir uma gestão mais equilibrada entre o apoio ao investimento e o apoio às pessoas mais carenciadas. Equilíbrio entre a iniciativa pública e privada”. Foram apontados exemplos relativos a um conjunto de instrumentos de apoio às famílias e pessoas carenciadas, como subsídios de arrendamento, habitação social, medicamentos assistidos, tarifa social da água, etc.
- “A gestão socialista pauta-se pelo equilíbrio entre o público e o privado e entre a liberdade e a igualdade. O PS não lida bem com as desigualdades sociais. O coletivo sobrepõe-se ao individual, existe uma preocupação com o querer ouvir as pessoas”.

Em síntese, a visão das diferenças entre a forma de estar socialista no Poder Local e a de outros partidos, é muito marcada pelas experiências concretas dos intervenientes, muitas vezes indiciando não disporem de suficiente distanciamento e universalidade de referências. Nestas circunstâncias, o retrato obtido é, inevitavelmente, marcado pelos filtros ideológico-doutrinários que no plano político

geral diferenciam os partidos no plano nacional, embora não estejamos em condições de garantir que as respetivas matrizes ideológico-partidárias se refletem linearmente nas práticas partidárias ao nível do Poder Local. Desta reflexão resulta evidente o peso da narrativa política relativamente à dimensão factual, não sendo aliás passíveis de verificação várias das afirmações feitas. Fiquemos, pois, com o testemunho vivencial dos autarcas socialistas, que deve ser lido sobretudo como a expressão daquilo que tem sido o foco da intervenção socialista no desenvolvimento local.

À atenção dos responsáveis do Partido Socialista, fica a análise da estratégia de marketing político-institucional que está subjacente aos testemunhos aqui retidos. Tenha-se presente que uma coisa é a imagem que o partido constrói de si mesmo, outra, não necessariamente convergente, a imagem que o partido projeta na interação institucional com outros partidos, outra ainda, a imagem que é captada pelos cidadãos.

Exemplos de boas práticas socialistas²⁴⁴

Da reflexão em torno das mesas-redondas emerge um conjunto de medidas que os intervenientes qualificam de boas práticas com alcance inovador, sendo, portanto, uma boa mostra da ação socialista no terreno, e daquilo que identificam como práticas passíveis de replicação. Sublinhe-se, como muitos reconheceram, que, apesar de constituírem boas práticas, no sentido em que visam responder a necessidades específicas e melhorar a qualidade de vida das populações, nem todas são inovadoras, nem exclusivas dos autarcas do PS. Houve mesmo quem afirmasse que muitas vezes aquilo de que se trata é de fazer *benchmarking* a partir do conhecimento do que se pratica noutros municípios, adaptando-o à suas realidades. Aliás, isso mesmo se verificou durante as sessões. Houve momentos em que a partilha de uma dada medida suscitou interesse particular nos presentes por a considerarem uma boa ideia, manifestando interesse em adotá-la.

Neste ponto, dado que aquilo que se pretende é dar a conhecer o que cada autarca reconhece como uma boa prática ou medida inovadora, são identificados os municípios em que foram implementadas, dando-se assim a possibilidade de serem aprofundadas por quem nisso tenha interesse e as pretenda replicar, ao mesmo tempo que se permite ao leitor compreender melhor o seu contexto e alcance.

²⁴⁴ O texto desta secção deve ser lido em complementaridade com o do capítulo: “As autarquias de referência do partido socialista, e o perfil da inovação autárquica”.

As medidas que a seguir se apresentam foram as enunciadas nas mesas redondas e estão agrupadas por áreas de atuação política, sendo que em alguns casos elas se apresentam de uma forma um pouco mais descritiva, enquanto noutros são apenas referidas. Tenha-se presente que a apresentação das medidas é condicionada pela informação que foi disponibilizada durante as mesas-redondas, informação que apresenta graus diferenciados de detalhe, nem sempre superados pela pesquisa complementar que se fez nos sites das respetivas CM. De notar ainda, que esta forma de agrupar as medidas por áreas temáticas, nem sempre reflete corretamente a natureza das mesmas, uma vez que algumas delas abrangem ou integram vários domínios da decisão e da ação política. Em concreto, identificaram-se medidas tidas, pelos próprios, como exemplares/inovadoras protagonizadas por autarcas do PS em quatro domínios principais, a que correspondem 15 áreas diferentes, conforme pode verificar-se pela tabela seguinte.

Estrutura temática das medidas de boas práticas identificadas nas mesas-redondas

Domínio principal	Subáreas	N.º de medidas
Promoção das condições locais de vida	Infraestruturas básicas	3
	Qualificação do espaço público	4
	Habitação social	5
Políticas sociais	Integração de migrantes	1
	Serviços flexíveis/itinerantes de apoio ao cidadão	4
	Ação social	20
	Educação	11
	Cultura	7
Desenvolvimento económico	Capacitação organizacional	9
	Instrumentos físico-financeiros	4
Governança local	Atendimento ao cidadão	9
	<i>e-governement</i> e transparência	6
	Cidadania e participação	6
	Projetos intermunicipais	6
Outro tipo de medidas		3

Trata-se de 98 medidas, umas com maior alcance inovador do que outras, umas com potencial para serem replicadas noutros locais, outras cujas condições de aplicação são mais difíceis de replicar. Tendo em conta o registo da secção anterior, não deve surpreender que 2/3 das medidas apontadas como correspondendo a boas

práticas se situem no domínio das políticas sociais e da governança local. Tenha-se também em conta que o carácter inovador e de boa prática deve ser aferido ao momento em que as mesmas foram implementadas e não ao que é hoje o acervo da ação do Poder Local. Apesar disto, a listagem que de seguida se apresenta é significativamente diversificada, e algumas apresentam significativo potencial inspirador.

Nos domínios identificados foram referidas as seguintes medidas, tendo-se optado por não estabelecer nenhum filtro de seleção a partir do que é hoje a experiência da ação local.

Infraestruturas Básicas

- No contexto da atuação da primeira geração de autarcas foi dado como exemplo de uma boa prática a estratégia implementada pela CM de Reguengos de Monsaraz, que se traduziu na congregação de sinergias com o Instituto de Emprego e Formação Profissional, através do recurso ao então existente Programa Ocupacional, para assegurar a administração direta das obras por parte da autarquia, conseguindo-se, desse modo atingir três objetivos: garantir maior liquidez para realização das obras; melhorar as condições de vida da população e encontrar soluções para pessoas em situação de desemprego que, com este programa viam também melhorados os seus rendimentos.
- Ciclo Urbano da Água - projeto financiado pelo Eixo III do PO SEUR - que visa a elaboração de cadastro das infraestruturas existentes de abastecimento de água e saneamento de águas residuais em baixa no município de Aljustrel, sendo que existem ainda zonas do território que ainda não têm água potável. “Trata-se de uma questão de justiça social”.
- Criaram uma empresa intermunicipal de água saneamento e resíduos (Vila Real).

Valorização e requalificação do Espaço Público

- Valorização da frente Ribeirinha do Rio Ave com uma extensão de 4 Km (Trofa).
- Requalificação do parque urbano central (Trofa).
- Odivelas. Utilização do espaço público e das políticas de sustentabilidade que conjugam as componentes do desporto, saúde e bem-estar (Odivelas foi a

cidade europeia do Desporto 2020), na criação de espaços de lazer e de fruição pública, de zonas verdes e frentes ribeirinhas.

- Ponta do Sol. Valorização do espaço público associado à preocupação em explicar às pessoas que quando fazem uma intervenção numa estrada, por exemplo, aproveitam para melhorar o arruamento, alargar a rede de saneamento, fazer um abrigo numa paragem, criar uma pequena praça, um ponto de encontro... quando há mais ligações de proximidade entre as pessoas mais se reforçam as redes de apoio.

Habitação Social

- Porto Santo. Projeto de um autarca de primeira geração – aposta na promoção da praia, o melhor ativo para a dinamização do turismo. “Sendo a Ilha distante seria necessário conquistar os mercados pela diferença que assentava na qualidade dos serviços e pela qualidade ambiental. Introduziram em 1976 a recolha do lixo com viaturas próprias (com a ajudas das câmaras do Porto e de Lisboa) e a limpeza diária das praias. Com a intensificação do turismo, os terrenos para construção passaram a ter preços especulativos. A CM percebeu rapidamente que dificilmente os jovens conseguiriam competir com estes preços e optou por adquirir parcelas para construção de habitação a preços controlados e dirigida aos jovens. Adquiriu várias parcelas em diferentes locais da ilha, num total de 300 lotes com áreas de cerca de 300 a 400 m2, medida que teve um grande impacto para a fixação das pessoas.
- Habitação social e apoio ao arrendamento – está em discussão pública o regulamento relativo às edificações urbanas municipais (Arruda dos Vinhos), que introduz uma proposta de atribuição da habitação social por via indireta, com recurso a promotores imobiliários que disponibilizam os imóveis para o mercado de renda apoiada ou de habitação social, como contrapartida do processo de loteamento.
- Promoção da igualdade de acesso à habitação por parte das comunidades ciganas, no âmbito do programa 1.º Direito (Tomar).

Destacam-se também neste domínio os exemplos apontados às câmaras socialistas de Lisboa, Amadora e Vila Franca de Xira na aplicação, nos anos 90, do Programa Especial de Realojamento (PER), publicado pelo Decreto-Lei n.º 163/93. O PER foi criado na sequência da Presidência aberta de Mário Soares, que deu visibilidade à “necessidade política de solucionar o problema da proliferação de

bairros degradados às portas das principais cidades” (Machado: 2013)²⁴⁵, dos designados bairros das barracas (assim conhecida as construções clandestinas e informais que proliferaram desde os anos 70 às portas dos grandes centros urbanos, especialmente nos concelhos da área metropolitana de Lisboa. No caso da Amadora que tinha nos anos 90, cerca de 12% da população residente (mais de 21.000 pessoas) a viver em 4.855 barracas, em condições miseráveis, a estratégia da autarquia passou pelo realojamento das famílias evitando as situações de guetos, como forma de facilitação do seu processo de integração. No pressuposto de que as pessoas valorizam mais o seu património, a opção foi a de não se dar as casas, mas de as vender pelo montante correspondente a 40% do valor da construção. “Aquilo que, à época, em Lisboa, Jorge Sampaio, João Soares e Vasco Franco fizeram a este nível foi notável e é indiscutivelmente uma grande marca do PS”. “Para se perceber a importância social deste programa, em 8 anos a CM de Lisboa construiu mais de 15.000 fogos e hoje gere cerca de 25.000 casas para 75.000 pessoas”. Em Vila Franca de Xira, existiam grandes áreas no núcleo urbano que foram ocupadas de forma desordenada e o programa de erradicação das barracas e do ordenamento do território, conduzido por Maria da Luz Rosinha, assentou na elaboração de planos de pormenor para as áreas urbanas de génese ilegal: “Processo difícil, mas hoje praticamente esse problema foi erradicado”.

Políticas de Integração de Migrantes

Beja. A região do Alentejo tem núcleos de grande concentração de população de etnia cigana e de imigrantes provenientes da Ásia e de África, para além dos estudantes estrangeiros que frequentam o ensino superior. Daí a importância das iniciativas que têm vindo a ser prosseguidas pela CMB:

- Projeto “Rostos com futuro” financiado pelo Programa Operacional Inclusão Social e Emprego (POISE) e implementado em parceria com a Cáritas Diocesanas – trata-se de um serviço de mediação intercultural e de apoio administrativo para a obtenção de documentação junto dos vários serviços públicos: Serviços de Estrangeiros e Fronteiras (SEF); Segurança Social (SS), Autoridade Tributária (AT), por exemplo.
- Em articulação com o Alto Comissário para as Migrações está em curso a criação de um ponto de atendimento específico para os imigrantes.

²⁴⁵ Machado, Rita Ávila (2013): O Programa Especial de Realojamento, Ambiente Histórico, Político e Social, in Revista Análise Social, n.º 206, ed. por Instituto de Políticas Sociais, pp 134-152.

- Parceria com IPSS locais e o Centro Distrital da Segurança Social para apoio ao nível da satisfação de necessidades básicas (alimentação, vestuário, entre outros).
- Está em curso a implementação de uma estratégia local de habitação, em articulação com a CIM, através de respostas integradas que constitui um problema sério também para estas pessoas.

Serviços flexíveis/itinerantes de apoio ao cidadão

- Procurando melhorar a qualidade de vida das pessoas, em particular das que têm maior dificuldade de acesso a cuidados de saúde, vários autarcas apontaram as **Unidades Móveis de Saúde** que são implementadas em articulação com os Serviços Locais de Saúde para prestar cuidados de enfermagem, em alguns casos, associando também o atendimento social. São disso exemplo, Arruda dos Vinhos, Aljustrel, Góis e Baião (que chegou a ser premiada com uma boa prática).
- Disponibilização de um serviço gratuito de transportes que faz a ligação a todas as freguesias do concelho (Arruda dos Vinhos).
- Serviço de transporte a pedido – projeto inovador muito importante para territórios com redes deficitárias de transportes (Gois).
- Linha Amiga, de apoio à população sénior para pequenas reparações (Baião).
- Gabinete móvel de apoio ao munícipe (Mirandela).

Política de Ação Social

- Programas de apoio às famílias, designadamente à renda, mas introduzindo também o pagamento de hipotecas bancárias (Paredes)
- Fundo de emergência social - atribuição de um subsídio para as famílias carenciadas, disponível em 15 dias: medicamentos, água, saneamento e gás, arrendamento (Marco de Canaveses).
- Criação de Centros de Relação Comunitária – objetivo é devolver alguns espaços à comunidade, convertendo, em parceria com as juntas de freguesia e as IPSS, escolas do 1.º ciclo disponíveis em centros de convívio com atividades programadas e centros de dia (Baião).

- Fundo social que visa apoiar, de forma complementar aos instrumentos sociais disponíveis, as famílias (encargos como o pagamento de renda de casa, a aquisição de óculos e a subsistência familiar), (Baião).
- Apoios sociais para pessoas com menos rendimentos, a câmara financia até 6.500,00€ pequenas obras de reparação ou adaptação para pessoas idosas com mobilidade reduzida. Acabaram com a distribuição de material e pagam diretamente o serviço a uma empresa. Adicionalmente a CM confere ajudas técnicas a pessoas com mobilidade reduzida (camas articuladas, cadeiras de rodas, etc.), (Ponta do Sol).
- Apoio às famílias carenciadas através da atribuição de um cartão de carregamento mensal para pagamento de despesas de saúde (dentista, oculista) e compra de alimentos, em substituição dos cabazes, visando conferir maior autonomia e dignidade neste processo (Ponta do Sol).
- Implementação de um programa ocupacional com formação em contexto de trabalho, para pessoas em situação de *lay-off* a quem é atribuído um complemento remuneratório (Ponta do Sol).
- Aldeia cuidadora - Promoção de redes de cuidados pessoais de proximidade assente num modelo comunitário de apoio – estão a lançar um projeto em articulação com uma IPSS, “aldeia cuidadora” em que as pessoas que vivem na aldeia cuidam umas das outras (Tomar).
- Programa + Bombeiros - programa social de apoio aos bombeiros que visa o incentivo ao voluntariado. Traduz-se na atribuição de um conjunto de apoios sociais aos cidadãos que já são voluntários ou àqueles que venham a voluntariar-se aos bombeiros, como a redução das tarifas da água, apoios à mobilidade nos transportes públicos urbanos, reduções de taxas municipais, apoios na área da educação, como bolsas de estudo e apoios em material escolar, entre outros (Vila Real).
- Apoio ao arrendamento, em cerca de 30% do valor da renda, para famílias carenciadas, sob condição de recurso, ou famílias para as quais não exista habitação social disponível. Isenção da fatura da água para casais desempregados (Vila Real).
- Fundo de emergência social municipal – trata-se de um apoio financeiro excecional, que é temporário, a agregados familiares carenciados, que vivam em situação económico-social de emergência social grave, designadamente no âmbito da habitação, da carência alimentar, dos cuidados de saúde e do apoio à educação das crianças e jovens que residam no município de Vila Real.

- Banco local para a promoção do voluntariado, em parceria com o Conselho Nacional de Promoção para o Voluntariado (Vila Real).
- Cartão municipal do idoso e para as famílias numerosas com redução das tarifas da água, acesso aos equipamentos culturais e desportivos (Vila Real).
- Equidade e justiça Social – introduziram o financiamento direto e acabaram com os apoios às associações, criando um regulamento de aplicação universal a todas as pessoas, garantindo o anonimato e rompendo com a política assistencialista de exposição pública dos apoios como forma de propaganda (ex: subsídios ao arrendamento, programas ocupacionais com formação em contexto de trabalho e apoios financeiros complementares que tem sido potenciadores da inserção profissional a cerca de 50% dos participantes), (Funchal).
- Beja. A Incubadora social, projeto financiado pelo Portugal Inovação Social, onde se inclui também o “Projeto com vida”, um projeto de ginástica sénior e de atividades de estimulação cognitiva dirigida a esta população, que a CM leva a cerca de 500 pessoas de todo o concelho, de forma gratuita e universal, e que procura aliar ao exercício físico, o convívio, momentos de alegria e de partilha também com pessoas mais jovens. A equipa que integra a incubadora social tem também vindo a desempenhar um papel muito importante no estabelecimento de contactos regulares com esta população no atual contexto pandémico apoiando-a a diversos níveis: levando medicação, alimentos, máscaras e visitando estas pessoas.
- Em Leiria foi criado o primeiro pavilhão desportivo inclusivo do país para a prática de várias modalidades desportivas por pessoas com mobilidade reduzida.
- Programa “Vila Sénior” – programa lúdico desportivo implementado em todas as freguesias para pessoas com mais de 55 anos (Vila Real).
- Desporto Sénior (Mirandela). Projeto dos “8 aos 80” – programa de educação física que tem associada a promoção de hábitos de vida mais saudável, cuidados a ter com alimentação, etc. A autarquia contrata o professor de educação física que desenvolve as atividades nas coletividades que disponham de espaços desportivos.
- Sénior ConVida – programa de animação implementado em articulação com as juntas de freguesia e as instituições particulares de solidariedade social, dirigido às pessoas com mais velhas com atividades diversas, como sejam hidroginástica, caminhadas, convívios, dança e jogos de memória, consultas

de nutrição, workshops e ações de formação com diversas instituições locais – PSP, GNR, Bombeiros Voluntários, entre outras (Lamego).

- Envelhecimento ativo através da implementação de um conjunto de políticas como a Universidades sénior; e o desporto (cerca de 2.500 idosos praticam desporto diariamente, nas suas freguesias, em 6 modalidades, acompanhados por professores) que faz com que Odivelas “seja o maior clube do movimento do país”.

Na área das políticas de Educação

- Beja. Criação de um centro de robótica numa escola, visando estimular o interesse pelas ciências e tecnologias.
- Valongo. “Projeto “Salas de aula do futuro” em todas as escolas do 1.º ciclo (primeiro concelho a fazê-lo) – instalaram um kit robótico, impressora 3D, quadros interativos, tablets para todos, mobiliário diferente.
- Aljustrel. A Universidade sénior e o Programa Anima Sénior (programa de alfabetização) que contam com uma rede de voluntários, pessoas com um capital de experiência relevante que constitui o corpo docente.
- Programa, lançado em 2013 “Livros para todos e com um banco de livros escolares para troca de livros usados (Vila Real).
- Orçamento participativo escolar – alunos priorizam os investimentos relativos à escola que frequentam (Vila Real).
- Implementação de atividades extracurriculares que vão do Yoga, expressão artística, música, academia de ciências, dança, robótica (Vila Real).
- Odivelas. Políticas de apoio às famílias e à educação: entrega manuais a todas as crianças do 1.º ciclo; distribui fichas escolares a todos os alunos; assegura três refeições diárias com seis tipos de dietas (motivos religiosos, de saúde...). Projeto piloto em curso de semestralização do ensino em vez de três períodos letivos, em articulação com o Ministério da Educação, cujo objetivo é melhorar a aprendizagem, assente num processo de avaliação contínua e formativa.
- Programa Integrado e Inovador de Combate ao Insucesso Escolar (Lamego Educa) em articulação com o Agrupamento de Escolas. Visa o combate às desigualdades de meios e de recursos e prevenir o abandono escolar e o insucesso escolar.

- Ponta do Sol. Introdução da escola virtual a todas as crianças até ao 4.º ano de escolaridade, que acabou por se revelar muito útil no contexto pandémico; compra de material para a formação artística e musical.
- Arruda dos Vinhos. Laboratório de Ciência Viva – o agrupamento de escolas foi selecionado no âmbito de um concurso de promoção do sucesso escolar e nesse contexto, a Câmara Municipal instalou numa das escolas do 1.º ciclo do ensino básico um laboratório de ciências que está a cargo de uma professora de física e química que, a partir dali, se desloca aos diferentes centros escolares para realizar experiências e estimular a curiosidade e o interesse das crianças pelas ciências.
- Implementação do ensino oficial (projeto de um autarca da primeira geração). Na Ilha de Porto Santo não havia ensino oficial. A escola era particular e assegurada por umas senhoras que ensinavam na paróquia, a título individual. Conseguiram introduzir os 1.º e 2.º ciclo do ensino oficial, o que representou uma conquista muito importante, com impactos muito positivos. Na senda da aposta no ensino, a autarquia atribuiu subsídios para a compra de 3 passagens /ano para os estudantes que se encontrassem a frequentar o ensino superior no Continente (Porto Santo).

Intervenções na área da Cultura

- Cante Alentejano, como marca de referência da região, foi introduzido em todas as turmas do pré-escolar e do 1.º ciclo, com o objetivo de manter viva a tradição (Beja).
- Residências artísticas que trazem a Aljustrel artistas internacionais. Têm também um FabLab e protocolos com Universidades da Coreia e dos EUA que trazem a Aljustrel cerca de 60 jovens por ano.
- Dinamização de um conjunto de eventos transversais de espectro diverso e para todos/as: música clássica no verão, festivais de rua, festival de *grafiti*, mostras de arte para a infância, um festival de inverno (Vila Real).
- Cartão cultura para mobilizar as pessoas para participarem em eventos culturais (Lamego).
- Lançamento da máscara ibérica que é património mundial imaterial da Unesco, visando a preservação e a promoção das raízes históricas e ancestrais (Lamego).

- “Wine Music Festival”, em parceria com os produtores vitivinícolas, lançaram um festival de música que procura alear a cultura com os produtos endógenos (Lamego).
- IGOR FEST – festival dirigido aos jovens com atividades ligadas às artes (Lamego).

Desenvolvimento Económico e Criação de Emprego: *networking* e capacitação organizacional local

- Torres Vedras. Fornecimento de refeições assente num modelo de desenvolvimento sustentável, que conduziu a uma alteração legislativa com a introdução de majorações na aquisição de bens e produtos alimentares no contexto dos circuitos curtos. As refeições das escolas são confeccionadas só com produtos locais, por IPSS com quem a autarquia celebrou contratos. Para este efeito, a câmara tem uma *poo*/de 52 fornecedores locais que obedecem a uma tipologia dos produtos a fornecer. Este projeto gerou cerca de 70 postos de trabalho para a preparação das refeições, dois dos quais são nutricionistas que definem as ementas. A câmara tem um custo de cerca de 4 milhões de euros/ano que deste modo, são reinvestidos no território contribuindo para a promoção da economia local. Este projeto foi objeto de reconhecimento por parte da Comissão Europeia como uma boa prática e está a ser replicado por outras autarquias.
- Vila Real. O Regia-Douro Park - Parque de Ciência e Tecnologia, promovido pelo Município de Vila Real, pela Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro (UTAD) e pela Portuspark - Rede de Parques Tecnológicos e Incubadoras, assume-se como um pilar de desenvolvimento económico integrado, apostando nas fortes valências da UTAD e da região. Está focado nas áreas agroalimentar, agroindustrial, enologia, vitivinicultura, economia verde, valorização ambiental e tecnologias agroambientais. Tem integrado uma Incubadora de Empresas, um Centro de Negócios (Douro Business Center), um Polo Tecnológico de Excelência e Lotes Industriais.
- Vila Real. Valorização dos produtos endógenos: Barro negro de Bizalhães, classificado como património imaterial da humanidade, em resultado de uma candidatura que a CM fez à UNESCO; Mercado semanal de produtos da Terra; Feira da Batata e Mostra da Floresta.
- Vila Real. Campeonato do mundo de carros de turismo – as corridas de automóvel, constituem uma das bandeiras de Vila Real, com 90 anos de

história, estiveram suspensas e foram reativadas pelo atual executivo com uma fórmula inovadora (associada a carros de turismo), evento que atrai milhares de pessoas.

- Mangualde foi um dos exemplos apontados neste domínio. Partindo de um contexto positivo e tirando partido disso (boa localização, boa ligação rodoviária e ferroviária), bem como dos recursos financeiros disponíveis pelos fundos de coesão, que permitiram a reorganização de alguns espaços industriais, aproveitando também as âncoras da fileira automóvel, dos transportes e da logística para atrair novos investidores, com “recurso à diplomacia económica e fruto do trabalho junto dos investidores, priorizando as cinturas industriais, procurou-se arranjar soluções para a captação de novos investimentos, com planeamento, agilidade, proximidade e acompanhamento permanente dos processos e, numa década conseguiram-se atrair mais de 200 empresas e a criação de mais de 1000 postos de trabalho”. “Mangualde acabou por ser uma fábrica de emprego para a região”.
- Marco de Canaveses. Apoio indireto ao comércio local com a realização de dois concursos no Natal e na Páscoa e atribuição de prémios monetários para pessoas que façam compras no comércio local e nas empresas aderentes: gerou receitas no valor de 1 milhão de euros.
- Festivais temáticos: percebe, doce fino, batata doce (Aljezur).
- Gabinetes empresariais de investimento; as zonas empresariais (Aljezur).
- Idanha-a-Nova: a câmara definiu uma estratégia integrada de desenvolvimento assente nos recursos locais.
- Nazaré. Utilizar o marketing territorial associado a um plano estratégico de desenvolvimento, como forma de projetar a nível mundial os ativos e características diferenciadoras locais. “Esta capacidade de pensar o território no seu todo, de colocar o marketing ao serviço do território visando a atração turística, tem tido impactos transversais a todos os setores (habitação, promoção imobiliária, comércio e criação do emprego, de criação de empresas na área do surf; animação turística na praia e fora dela, viagens no canhão, kitesurf, windsurf e mergulho”. A CM criou a marca “Praia da Norte” e dispõe de um espaço de comercialização dos mais variados artigos promocionais, desportivos, acessórios e coleções especiais como sejam, por exemplo, um fato criado e adaptado às condições específicas da praia do Norte ou de um colete insuflável para os surfistas.

Desenvolvimento Económico e Criação de Emprego: instrumentos físico-financeiros

- Em Castelo Branco a câmara fez um grande esforço financeiro para disponibilizar às empresas instalações fabris.
- Em Aljustrel está em curso a infraestruturação de duas zonas empresariais que prevê a criação de 100 lotes para a instalação de novas empresas e a recuperação de um edifício para a instalação de uma start-up.
- Condeixa-a-Nova. Programa “Go Invest”, criado em 2014, que prevê a atribuição de um conjunto de apoios e benefícios (redução das taxas de licenciamento de forma gradativa, até ao limite de 70%, em função do investimento e do número de postos de trabalho a criar). Abrange todos os setores de atividade e todas as iniciativas empresariais de carácter económico no concelho de Condeixa-a-Nova que sejam classificadas como projetos de investimento de interesse municipal. “Integra-se na estratégia de fixação e captação de investimento para o município, tornando-o cada vez mais atrativo a potenciais investidores, já que os bons investimentos têm normalmente um efeito multiplicador na economia local e são irradiadores de sinergias positivas no tecido económico e social”.
- Vila Real. Benefícios Fiscais inscritos num regulamento municipal que prevê incentivos para o investimento privado através de isenções de taxas em função do volume de investimento e de postos trabalho a criar, entre outros.
- Vila Real. Diminuição dos tarifários de água, ambiente e resíduos (em cerca de 18%); redução do IMI; diminuição dos prazos de pagamento a fornecedores (pagam em 2 dias).

Atendimento ao cidadão

- Reuniões de câmara e de assembleia municipal descentralizadas (Paredes, Baião).
- Gabinete móvel de apoio ao munícipe (Mirandela).
- “Câmara à Porta” – iniciativa que se consubstancia na deslocação por um ou mais dias do Presidente, acompanhado por alguns técnicos, para atender os munícipes de uma dada freguesia (Baião).
- Delegação de competências para as Juntas de Freguesia (Paredes, Lamego).

- Está em curso a criação de uma loja do cidadão no centro histórico com o objetivo de funcionar como âncora de atração de pessoas, cujas obras são da responsabilidade do município (Vila Real).
- Atendimento descentralizado à população (Alzejur).
- Espaços do cidadão, integrado na rede Municipal de Proximidade Administrativa que permitem aos cidadãos terem acesso a diferentes entidades e a inúmeros serviços da administração pública (central e local), são também pontos de apoio à rede pública de Bibliotecas podendo aí ser requisitados e levantados livros (Valongo).
- Espaços do Cidadão em todas as freguesias (Arruda dos Vinhos).
- Criação do provedor do munícipe e de postos de atendimento ao cidadão nas Juntas de Freguesia e do balcão único municipal (Gondomar).

Simplificação administrativa, transparência e *e-governement*

- Desmaterialização associada à implementação de um processo de gestão documental digital com possibilidade de, na área do urbanismo, submissão online de processos e de o munícipe ir acompanhando os vários estados do processo (tinha 9 registos de expediente diferentes com cerca de 45.000 registos) - que se reflete na eficácia, na transparência, na proximidade e na confiança (Gondomar).
- Modernização administrativa cuja aposta tem sido na digitalização dos processos, contribuindo desse modo para a sustentabilidade ambiental, e na certificação de qualidade dos serviços, como garante de fiabilidade e reforço da confiança dos cidadãos. Todos os serviços da autarquia estão certificados (Lagoa-Açores)
- Simplificação administrativa do processo associado ao pagamento das refeições escolares com a implementação de uma aplicação informática (em 2013, todo o processo era em papel: emitiam cerca de 5.950 faturas /mês relativas a cerca de 1950 alunos – imprimidas, envelopadas, enviadas aos agrupamentos de escolas, distribuídas depois pelas escolas, depois pelos professores, para os alunos levarem aos pais que tinham que enviar um cheque ou ir à CM pagar). Um ano depois app informática (Gondomar).
- Modernização administrativa e inovação tecnológica – introdução de um sistema de gestão documental com a digitalização de processos que permite a rastreabilidade dos processos e o *accountability*, em rutura com a tradicional

opacidade com que as câmaras e em particular a gestão urbanística são, neste domínio, conotadas; criaram uma loja do munícipe; estão a desenvolver um software de gestão urbanística em que cada instrutor do processo sabe o tempo que demora em cada um dos serviços , torna os procedimentos mais transparentes e diminuem os riscos conexos de corrupção (Funchal).

- “Compromissómetro” - encontra-se publicado no portal da autarquia, permite acompanhar a todo o momento, a evolução da execução das diversas medidas que constam do programa eleitoral e que constituem a base do programa de governo do município. Visa o *accountability*, a transparência e o reforço da confiança dos cidadãos (Baião).
- Utilização do portal BaseGov para publicitar os concursos da câmara, que passaram a ser abertos ao mercado, acabando com o monopólio de um restrito conjunto de empresas que trabalhavam para a autarquia, (Funchal).

Práticas de cidadania participativa

- Assembleia Municipal do Futuro, visando envolver os jovens das várias escolas a participar – exercício do poder político autárquico levado às escolas (Lamego).
- Assembleia municipal da juventude e orçamento participativo jovem– visa incentivar o interesse das crianças pelos valores da cidadania; prémio do jovem autarca - para valorizar a participação cidadã (Vila Real).
- Assembleia municipal da juventude e orçamento participativo jovem - constituiu uma das práticas melhor conseguidas a nível nacional, tendo conseguido records de participação por parte da população que, de alguma maneira evidenciou a avidez das pessoas em quererem participar de forma desprendida. Levaram os jovens a participar numa Assembleia Municipal Jovem com um orçamento para aprovar e poderem acompanhar os projetos relativos às decisões que tinham tomado. “Contributo fantástico para o florescimento e fortalecimento da democracia” (Funchal).
- Orçamento participativo jovem - a Trofa foi o primeiro município a aderir e limitaram o orçamento participativo aos jovens, prática reconhecida a nível internacional.
- Orçamento participativo (Gondomar, Lagoa).

- Todos os projetos públicos de requalificação e valorização do espaço público contam com a participação e o envolvimento por parte dos cidadãos, podendo conduzir a ajustamentos aos projetos (Aljezur).

Projetos Intermunicipais²⁴⁶

- Rede de transportes na área Metropolitana de Lisboa, com a implementação do passe único, da rede única de autocarros, e os investimentos a realizar na próxima década ao nível dos transportes pesados (AML).
- Constituição de uma Rede de 26 municípios para se candidatarem a Capital Europeia da Cultura 2027, processo em curso, liderado pelo município de Leiria.
- Constituição de uma ITI (Investimento Territorial Integrado) envolvendo três CIM (Lezíria, Médio Tejo, e Oeste) com vista a mobilizar fundos comunitários para o financiamento de uma estratégia integrada de desenvolvimento territorial.
- Criação da Associação de Município Terras do Infante, constituída pelos municípios de Aljezur, Lagos e Vila do Bispo e que elaborou o primeiro plano intermunicipal para a defesa da floresta e a prevenção dos fogos florestais.
- Constituição da Associação de Municípios Parque das Serras do Porto, uma associação intermunicipal para a gestão das Serras do Porto, com cerca de 6.000 ha, com o objetivo de estudar aquele património (que não é público e que está muito retalhado), definir um plano de gestão, impor regras que permitam a sua defesa, criação de áreas de lazer, de trilhos, etc. O parque que é hoje “reconhecidamente uma infraestrutura verde metropolitana” foi criado no contexto da articulação de três municípios: Paredes, Gondomar e Valongo.
- Criação de ecovia que vai de Coimbra à Figueira da Foz e de um centro de mobilidade (fruto da intervenção da CIM Coimbra).

Medidas noutras áreas

- Plano municipal para a igualdade (nos termos do disposto na alínea c) do número 1 do art.º 33.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), que funciona como indicador de boas práticas no domínio da igualdade de género, idosos, infância e juventude (Vila Real).

²⁴⁶ Trata-se de projetos prosseguidos no âmbito de CIM, cujas CM não são exclusivamente do PS, mas que foram mencionados durante os encontros.

- Núcleos Locais de Proteção Civil, uma boa prática reconhecida a nível nacional (Funchal com o histórico de catástrofes que tem sofrido, incêndios, aluviões, enxurradas) – ações de formação e de sensibilização da população, com distribuição de Kits de proteção civil para primeira intervenção – princípio: cada cidadão é um agente de proteção civil (Funchal).
- Projeto CIGMA (Centro Integrado de Gestão Municipal), integrado no conceito de *smart city*, consiste na criação de um sistema sensorial de recolha e tratamento de informação sobre águas, trânsito, estacionamento, qualidade do ar, mapa de ruído, etc. Será o centro nevrálgico, o cérebro da cidade (Funchal).

4. As autarquias de referência do Partido Socialista e o perfil da inovação autárquica

Neste capítulo identificam-se as experiências de gestão autárquica protagonizadas por autarcas PS merecedoras de futura realização de estudos de caso, para melhor apreender o que está por detrás do sucesso registado. Designamos tais experiências por autarquias de referência do Partido Socialista, até pela metodologia que conduziu à sua seleção, e que se expõe nas páginas seguintes.

Resumidamente, começámos por identificar as 25 “autarquias PS” melhor posicionadas em cada um dos quatro critérios seguintes:

- A **resiliência política**, aferida através do número de anos em que o PS geriu a CM depois de 1976. A aprovação continuada pelos eleitores das propostas e equipas de gestão propostas pelo PS, denotam apreço pelo trabalho feito, sendo por si só uma boa razão para a inclusão deste critério (cujos resultados se apresentaram noutro capítulo deste estudo).
- O **índice de desenvolvimento local**, cuja natureza se explicita abaixo. Trata-se de identificar os 25 concelhos com melhor índice de desenvolvimento de entre aqueles em que o Partido Socialista foi vencedor nas últimas eleições e geriu a respetiva CM pelo menos durante 12 anos.
- As **referências inspiradoras dos autarcas socialistas**. No inquérito realizado aos autarcas pedia-se aos inquiridos que indicassem três autarquias que na sua apreciação fossem exemplos inspiradores das boas práticas de gestão autárquica do PS. O tratamento dessas respostas conduziu à seleção apresentada no final desta seção.
- As **referências inovadoras do Partido Socialista**. As autarquias selecionadas pelo alcance inovador das políticas adotadas, resultou da análise qualitativa de três fontes de informação: o inquérito aos presidentes das Comissões Concelhias do PS, o inquérito aos autarcas, e as mesas redondas regionais realizadas.

Procurou-se utilizar uma metodologia simples e intuitiva, pelo que o procedimento usado foi o de em cada um dos quatro critérios atribuir aos municípios de 1 a 25 pontos, conforme o seu posicionamento relativo. Da soma dos pontos obtidos nos quatro critérios resultou a pontuação que subjaz à seleção da lista final das quatro dezenas de autarquias identificadas e respetiva ordenação.

Uma questão que inevitavelmente surge quando se fala de performance da gestão autárquica é: que relação tem a atuação das autarquias locais com o desenvolvimento local?

Por várias ordens de razão, a resposta não é linear, nem sequer fácil de enunciar. Para referir apenas alguns dos estudos que de alguma forma têm partilhado esta preocupação, retenham-se o estudo de Carina Silva e Aurora Teixeira (2011), “Empreendedorismo político local em Portugal” (Faculdade de Economia do Porto) e, mais recentemente, o trabalho coordenado por António Tavares e Luís de Sousa (2018), “Qualidade da governação local em Portugal” (Fundação Manuel dos Santos). Em geral, os estudos existentes recorrem a fontes e metodologias muito diversas, mas convergem na mesma conclusão: **não há um padrão territorial, nem político, de desempenho das autarquias locais**. Os mapas seguintes ilustram esta dissonância, tendo como referência comparativa o padrão histórico de fidelidade partidária nas autarquias locais, que definimos noutro ponto deste estudo.

Há várias razões para esta dissonância, uma delas tem a ver com o facto de que os índices apenas captam uma parte da complexa realidade. Com efeito, o desenvolvimento é pluri-determinado, assumindo nós que é o resultado da articulação entre a dotação local em capital de bem-estar social, capital humano, capital económico e capital social.²⁴⁷ O capital de bem-estar reflete a qualidade de vida, seja em termos de qualidade habitacional e residencial, seja em termos de acesso aos serviços coletivos básicos na área da saúde, educação, segurança ou da cultura. O capital humano refere-se à quantidade e qualidade dos recursos humanos locais, traduzindo, portanto, a atratividade demográfica, a qualificação dos recursos humanos e a empregabilidade da economia local. O capital económico materializa-se na estrutura económica local, sendo, conjuntamente com o capital humano, a âncora da competitividade local. O capital social é, em grande medida, o responsável pela existência, ou não, de uma dinâmica territorial de inovação, estando associado à diversidade de atores locais e à sua densidade relacional.

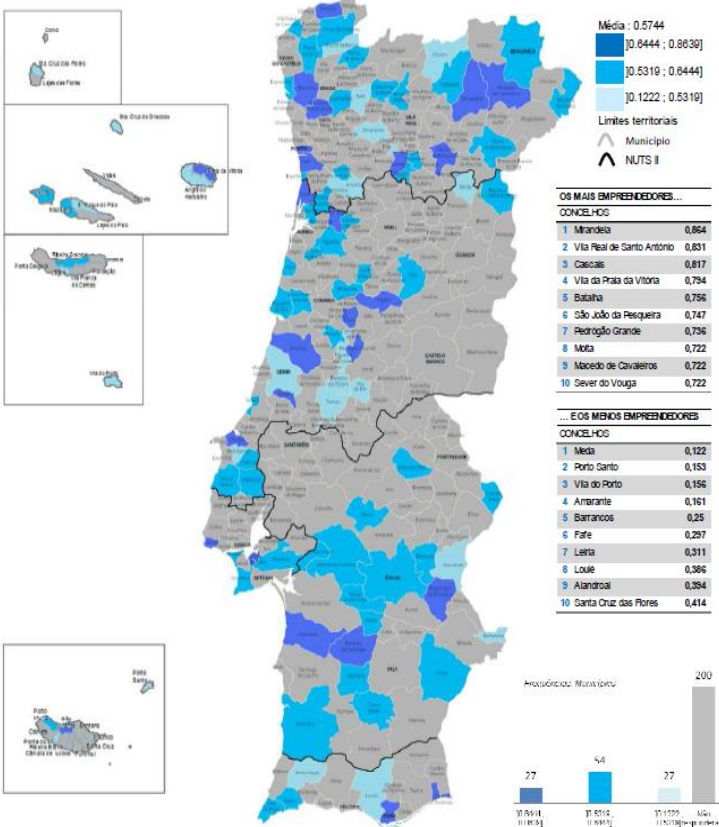
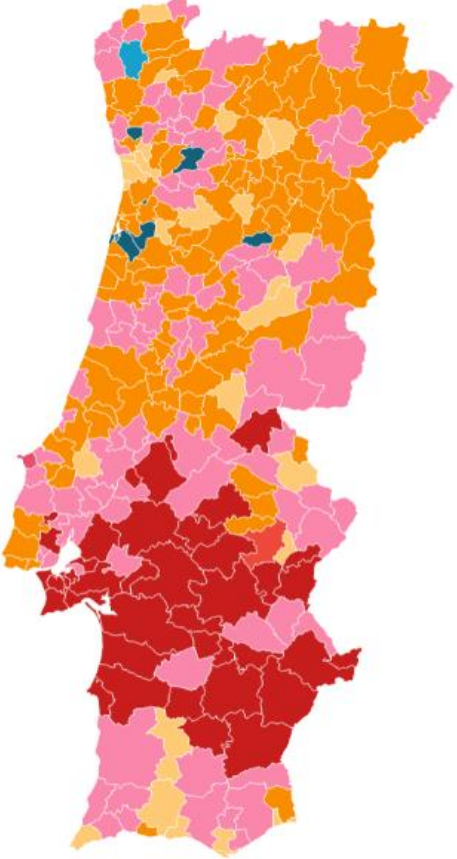
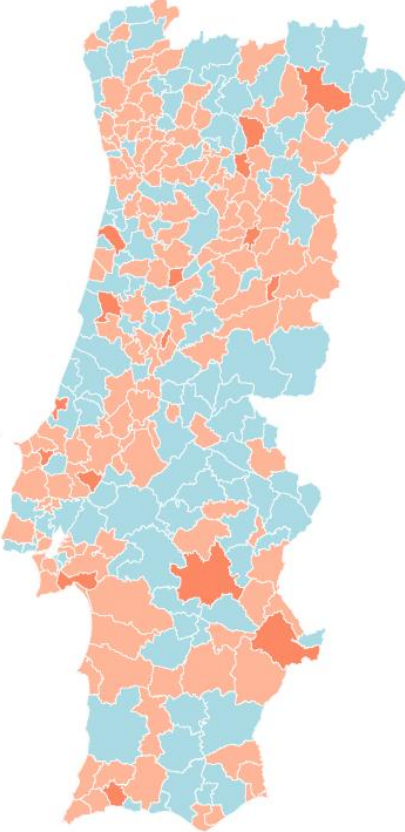
Partindo deste entendimento, noutro contexto de investigação temos vindo a elaborar alguns índices de desenvolvimento local que resultam da utilização de dezenas de indicadores, sintetizados através de uma técnica econométrica designada “análise de componentes principais”. Apresentam-se abaixo três mapas com a imagem territorial dos índices de desenvolvimento social, de desenvolvimento competitivo e do índice global de desenvolvimento, que é uma síntese dos anteriores.

²⁴⁷ Veja-se a propósito, entre outros, Zamora et al. (2014) “Rural areas face the economic crisis: Analyzing the determinants of successful territorial dynamics”, in *Journal of Rural Studies*, V.35.

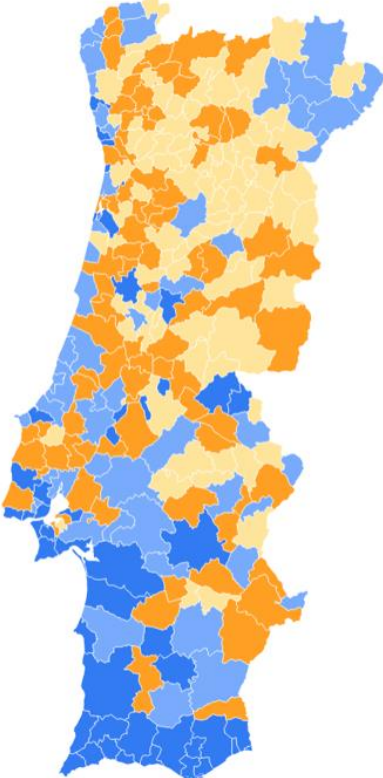
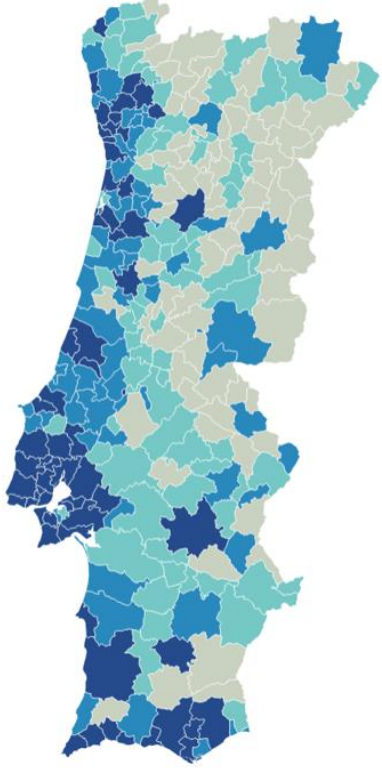
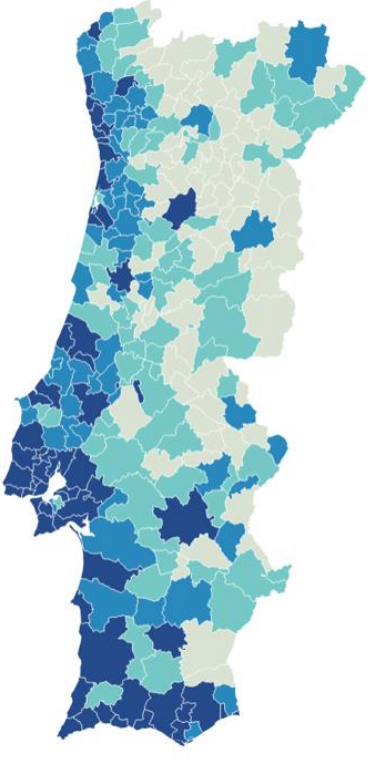
O resultado corrobora a inexistência de uma relação causal entre partido responsável pela gestão autárquica e nível de desenvolvimento local. Uma das razões para isso tem que ver com o facto de as diferenças territoriais existentes no país condicionarem de forma mais marcante do que as diferenças partidárias as trajetórias do desenvolvimento territorial. Com efeito, existe uma clara associação entre o perfil socioeconómico dos municípios e o seu nível de desenvolvimento. Usando a tipologia territorial já utilizada na análise dos resultados eleitorais, facilmente se observa que os municípios “competitivos” ou com “bom desempenho” em termos de desenvolvimento local, são essencialmente os municípios urbanos ou os metropolitanos. Em contrapartida, os que têm “fraco desempenho” ou que estão em perda, são essencialmente os municípios de perfil rural. Aqui retivemos os 25 casos de autarquias geridas pelo PS durante 12 ou mais anos que apresentam os melhores valores em termos de índice global de desenvolvimento local.

Fazendo jus ao facto já antes sublinhado de que o PS é o único partido com presença política local verdadeiramente em todo o tipo de espaços territoriais, os casos exemplares identificados nesta dimensão distribuem-se pelas várias tipologias socioeconómicas e pelas várias categorias de dimensão populacional, como pode comprovar-se na tabela constante no final desta seção. Nesta lista incluem-se muitas das principais cidades portuguesas, assim como espaços de perfil rural mais ou menos acentuado, mas em contextos económicos e sociais muito distintos. São, por conseguinte, uma boa amostra para futuros estudos de caso.

Fidelidade partidária e qualidade da governação local

Empreendedorismo político local em Portugal	Padrão de fidelidade partidária autárquica	Qualidade da governação local em Portugal
Carina Silva e Aurora A.C. Teixeira (2011)	Raul Lopes, Mendes Baptista e Conceição Matos (2021)	António Tavares e Luís de Sousa (coord.) (2018)
 <p>Figura 1: Empreendedorismo global por município Fonte: Elaboração própria com base no inquérito directo aos municípios.</p>		<p>Mapa 6 Qualidade da Governação Local (Índice global)</p> 
	<p> FortePCP Mediana_PCP Mediana_PS_PCP FortePS Mediana_PS_PSD FortePSD Mediana_PSD ForteCDS </p>	<p> Bandas de desempenho Líderes Bons Capazes Fracos </p>

“Principais índices de desenvolvimento local em Portugal”²⁴⁸

Índice de Desenvolvimento Social, 2018	Índice de Desenvolvimento Competitivo, 2018	Índice de Global de Desenvolvimento Local, 2018
Qualidade residencial e serviços públicos locais	Capital humano e capital económico	Síntese bem-estar social e competitividade
		
<p>Group A: Muito baixo</p> <p>Group B: Baixo</p> <p>Group C: Alto</p> <p>Group D: Muito alto</p>	<p>Group A: Em perda</p> <p>Group B: Fraco desempenho</p> <p>Group C: Bom desempenho</p> <p>Group D: Competitivos</p>	<p>Group A: Em perda</p> <p>Group B: Fraco desempenho</p> <p>Group C: Bom desempenho</p> <p>Group D: Competitivos</p>

²⁴⁸ Projeto de investigação em curso, coordenado por Raul Lopes

O inquérito entretanto realizado às Comissões Concelhias do PS permitiu identificar um amplo conjunto de medidas adotadas por executivos socialistas e que os responsáveis locais do partido consideram ter sido inovadoras²⁴⁹. A tabela seguinte dá conta dessas medidas, relativamente às quais importa sublinhar a sua diversidade temática e territorial, mas também temporal. Dada a situação herdada aquando do 25 de Abril, a primeira fase das ações inovadoras focou-se nas infraestruturas de saneamento básico, tendo-se prolongado com a construção de equipamentos culturais até ao início deste século. Nos anos 90 e na primeira década deste século, a promoção turística, a criação de polos de ensino universitário e a dinamização da economia local foram palco de algumas das medidas inovadoras do PS, preocupações que na última década se transferiram para a desburocratização, para o desenvolvimento sustentável e para a dinamização de orçamentos participativos. Estranha-se que a crise económica da última década não se tenha traduzido no recrudescimento de intervenções das autarquias socialistas na dinamização da economia, na formação profissional e na criação de emprego, mas, por outro lado, importa não perder de vista que as respostas obtidas das CC do PS não se afiguram representativas da atuação do PS nas autarquias portuguesas, constituem apenas uma amostra parcelar, que deixou de fora muitas outras experiências.

Medidas promovidas pela gestão socialista consideradas inovadoras pelas CC do PS

Concelho	Ano	Tipo de medidas
CONSTRUÇÃO de INFRAESTRUTURAS e EQUIPAMENTOS		
Idanha-a-Nova	1976	Saneamento básico, água, arruamentos, lixo...
Valença	1976	Rede viária, eletrificação, redes de água e saneamento
Miranda do Douro	1979	Construção da rede de saneamento básico em todo o concelho
Idanha-a-Nova	1995	Construção do Centro Cultural
C. Branco	2001	Construção de rede de equipamentos coletivos nas freguesias rurais
C. Branco	2001	Investimento na rede viária
Penalva do Castelo	2013	Execução de projetos e obras por gestão direta, deixando em segundo plano a prestação de serviços.
Alcochete	2017	Requalificação dos edifícios municipais/equipamentos coletivos
PARTICIPAÇÃO e RELACIONAMENTO COM MUNICÍPES		
Faro	1997	Criação do gabinete de habitação
Odemira	2009	Programa Municipal de Simplificação Administrativa
Odemira	2009	Orçamento participativo
Aljustrel	2013	Modernização administrativa e desburocratização
Alcochete	2017	Aproximação dos serviços municipais aos munícipes

²⁴⁹ Leiam-se as páginas seguintes como complementares do que ficou dito no capítulo anterior, onde se referenciam as “boas práticas”.

Coimbra	2017	Orçamento participativo
Funchal	2017	Orçamento participativo
Funchal	2017	Balcão virtual de serviços municipais
PLANEAMENTO		
Viana do Castelo	1993	Plano estratégico do concelho
Faro	1997	Plano estratégico intermunicipal
C. Branco	2001	Planeamento de médio/longo prazo dos projetos de investimento municipal
Viana do Castelo	2009	Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano (PEDU)
Aljustrel	2013	Aproveitamento dos fundos comunitários para promover o investimento em projetos estruturantes
POLÍTICA SOCIAL		
Montijo	2001	Criação do Concelho Local de Ação Social, rede social CLAS
POLÍTICA CULTURAL e JUVENTUDE		
Rio Maior	1989	Política de construção de equipamentos sociais (biblioteca, casa de cultura, piscinas olímpicas, pavilhão multiusos, centro de estágios desportivo)
Rio Maior	1989	Dotação de equipamentos para ensino pré-primário e construção de novos centros escolares.
Ílhavo	1993	Implementação de políticas diferenciadas para a juventude
Rio Maior	1993	Criação de um polo local de Ensino Superior Politécnico
Idanha-a-Nova	1995	Construção do Centro Cultural
Miranda do Douro	1997	Abertura do Polo-Universitário na cidade (encerrado em 2009)
Montijo	2009	Garantia de 100% de resposta publica no pré-escolar
PROMOÇÃO do AMBIENTE		
Faro	1997	Plano estrutura verde da cidade
C. Branco	2001	Criação de zonas verdes
Coimbra	2017	Promoção da mobilidade sustentável
Funchal	2017	Recolha seletiva do lixo/ilhas ecológicas
Montijo	2017	Criação de um corredor verde no centro da cidade
POLÍTICA de DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO		
Montalegre	1993	Promoção turística: criação da Feira do Fumeiro, Sexta-feira 13/noite das bruxas, criação do Ecomuseu de Barroso e mundial de Parapente
Montalegre	1993	Atribuição de apoios à produção pecuária e transformação agroalimentar.
Rio Maior	1993	Criação de um polo local de Ensino Superior Politécnico
Marinha Grande	1995	Dinamização do Pacto Territorial para o Emprego
Miranda do Douro	1997	Abertura do Polo-Universitário na cidade (encerrado em 2009)
Miranda do Douro	1997	Abertura de viagens turísticas em barco pelo Rio Douro (atração turistas)
Valença	2005	Requalificação e dinamização económica do Centro Histórico
Odemira	2009	Programa Municipal de Empreendedorismo: já permitiu criar mais de 150 p. trabalho.
Viana do Castelo	2009	Plano de Marketing Territorial e política de diplomacia económica

Em linha com a anterior tipologia, o ciclo de mesas-redondas regionais realizado permitiu referenciar mais um número considerável de políticas inovadoras (veja-se texto correspondente noutro capítulo deste estudo), ainda que a informação disponível sobre cada uma dessas políticas seja desigual.

Entretanto, no inquérito realizado aos autarcas pediu-se-lhes que identificassem três câmaras municipais geridas pelo PS que pudessem tomar-se como referências inspiradoras para o partido. Foram identificadas espontaneamente 106 autarquias, mas só 24 delas foram referenciadas por mais de 3 vezes (não raro uma das indicadas era a de pertença do inquirido). A notoriedade nacional dos presidentes socialistas da autarquia de Lisboa e a identificação com as políticas locais adotadas neste município, explicarão a razão de Lisboa se destacar entre os casos referenciados. Lisboa teve 59 referências, enquanto os seis casos seguintes mais salientados tiveram 10 a 12.

Por forma a perceber o imaginário dos autarcas, que os leva a definir como referência inspiradora uma determinada experiência, pediu-se também que indicassem a razão da escolha dos municípios indicados como referência inspiradora. A figura seguinte sintetiza as respostas que foi possível classificar.

Porquê a escolha destes municípios como referência inspiradora?

%	N.º	Razão da escolha
41,3	69	A-DINÂMICA DE SUSTENTABILIDADE POLÍTICA
		A1 Pela resiliência da gestão socialista
		A2 Pela qualidade geral do trabalho desenvolvido
		A3 Pela dinâmica inovadora em geral
		A4 Pelo rigor orçamental
		A5 Modelo de governação/participação cidadã
12,6	21	B-POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL
12,0	20	C-POLÍTICAS DE QUALIFICAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO
34,1	57	D-POLÍTICA de DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO
		D1 Visão estratégica do desenvolvimento e marketing territorial
		D2 Atração de investimento e valorização de recursos endógenos.
		D3 Nível de crescimento económico/Desenvolvimento Local
100	167	

Daqui se conclui que a “dinâmica de sustentabilidade política” é a dimensão mais valorizada na apreciação das boas práticas de gestão autárquica socialista. Cerca de 41% das razões invocadas têm a ver com esta dimensão analítica, onde incluímos apreciações gerais sobre a resiliência política local, sobre a qualidade geral e dinâmica inovadora da liderança autárquica, ou o rigor da gestão orçamental, ou, ainda, o modelo de governação participativa e baseada na proximidade aos cidadãos.

A forma da abordagem autárquica ao desenvolvimento económico surge como a segunda grande ordem de razões (com 34%) para identificar as experiências

socialistas inspiradoras. Aqui se incluindo medidas de planeamento estratégico e marketing territorial, ações de atração de investimento e valorização de recursos económicos endógenos, ou, num outro registo, a valorização das dinâmicas de crescimento económico e/ou das condições gerais de atração e fixação da população.

Registe-se que as políticas de qualificação do espaço público, e, sobretudo, as políticas sociais, que foram recorrentemente sublinhadas nas mesas redondas regionais como marca identitária do partido, surgem no inquérito como fatores de terceira ordem quando se trata de identificar as experiências diferenciadoras protagonizadas pelo Partido Socialista.

O inquérito permite-nos ainda aferir **o perfil da inovação identificada pelos autarcas:**

- Os inquiridos têm uma perceção generosa do desempenho inovador das autarquias: 94% considera que durante o seu mandato foram adotadas políticas locais inovadoras. De resto o inquérito dirigido aos presidentes das Comissões Concelhias também revelou, como vimos acima, um entendimento muito amplo do que se toma como políticas locais inovadoras.
- Da classificação das respostas obtidas resulta que para 70% dos inquiridos que considerou terem sido adotadas políticas inovadoras, essa inovação foi de natureza incremental, isto é, de mera melhoria dos serviços públicos já prestados, sobretudo na área do saneamento básico e iluminação pública. Tal pode corresponder à redução do custo ou à melhoria do serviço; à oferta de um serviço ambientalmente mais sustentável; ao melhor atendimento dos cidadãos, etc.
- A inovação estratégica ao nível da abordagem do desenvolvimento económico local é, para 61% das respostas válidas, o segundo tipo de inovação mais frequente (pese embora a dificuldade encontrada em objetivar a materialização destas políticas inovadoras).
- A oferta de novos serviços e a inovação político-organizacional apenas é referida por cerca de 40% dos autarcas que considerou ter protagonizado políticas locais inovadoras. Note-se que este tipo de políticas são as que mais facilmente granjeariam ao Partido Socialista uma imagem política distintiva no Poder Local. Estamos a falar de medidas de inclusão e promoção da igualdade de género, da promoção da participação cidadã, ou de novas formas de mobilização e reforço da capacidade organizacional dos atores do desenvolvimento local.

Classificação das políticas inovadoras identificadas pelos autarcas

Natureza da inovação	Tipologia inovadora	N.º	% que indicou esta tipologia
Incremental	Melhoria dos serviços de saneamento e iluminação já prestados	88	70,4
Novo serviço	Prestação de um novo serviço	54	43,2
Inovação político-organizacional	Promoção da inclusão e da igualdade de género na vida pública	55	44
	Reforço da capacidade organizacional dos atores locais	45	36
	Novas soluções de governação e formas de envolvimento de atores	51	40,8
	Promoção da participação	59	47,2
Inovação estratégica	Uma estratégia inovadora ao nível da visão/objetivos/instrumentos do desenvolvimento económico local	76	60,8
	Promoção de novas utilizações de recursos endógenos	48	38,4

A tabela seguinte explicita sumariamente as cerca de cinco dezenas de medidas mais significativas subjacentes aos números anteriores, permitindo uma melhor apreensão daquilo de que estamos a falar. Importa ter presente que algumas das medidas indicadas se referem ao mesmo município. A partir desta tabela é possível concluir:

- Que a inovação incremental tende a gravitar em torno da organização dos serviços municipais e da utilização das TIC na gestão da cidade, especialmente no que respeita aos resíduos e à iluminação pública.
- A inovação pela introdução de novos serviços é onde se regista uma maior diversidade de medidas tidas como inovadoras. Não obstante, muitas das inovações que se registam neste grupo têm uma natureza muito próxima da inovação incremental: correspondem, a sobretudo, a intervenções em áreas “clássicas” (ação social e educação) com recurso a instrumentos de atuação ligeiramente diferenciados face aos geralmente usados. A gestão do espaço público (segurança, mobilidade, sustentabilidade) indicia vir a ser uma área inspiradora de novas formas de intervenção municipal.
- A inovação de índole político-organizacional tem maior expressão numérica no conjunto das medidas classificadas como inovadoras, do que na diversidade de exemplos concretos. Estes recaem sobretudo em ações “clássicas” de promoção da participação (orçamento participativo, processos

de discussão pública) e pouco em ações de capacitação organizacional das comunidades locais. O envolvimento multi-ator na criação do passe social único metropolitano, é a principal exceção. Merece relevo igualmente a criação em Vila Real do pelouro da coesão social e igualdade.

- Dentro do que classificámos como “inovação estratégica”, por potencialmente ser disruptiva do padrão comum de atuação das autarquias locais, surgem essencialmente três coisas diferentes: i. a elaboração de referenciais estratégicos de planeamento económico-territorial; ii. a oferta de espaços infraestruturados de acolhimento às empresas; iii. uma geração mais avançada de espaços de acolhimento empresarial (incubadoras, ninhos, *start-ups*) que incluem suporte organizacional e de gestão aos empresários. Infelizmente, a maioria dos inquiridos que indicou ter protagonizado este tipo de inovação enquanto autarca (pelo menos 61%) não identifica medidas concretas que tenham materializado essa inovação, sendo a resposta mais frequente “atração de investimento” ou “apoio às empresas”.

Medidas inovadoras mais significativas (Inquérito aos autarcas)

Natureza da inovação	Medida inovadora
Inovação incremental: melhoria de serviços prestados	
A	Remodelação de toda a frota e equipamentos de trabalho.
A	Modernização dos serviços municipais
A	Digitalização dos serviços administrativos
A	Balcão único de atendimento municipal
A	Recolha seletiva porta a porta com sistema PAYT
A	Adesão ao projeto europeu Urban Wins (gestão de resíduos)
A	Smart City: introdução leds e gestão eficiente da água, da energia e da iluminação pública
A	Smart City: Rede neuronal de informações da cidade em tempo real
A	Smart City: gestão inteligente da iluminação, estacionamento, qualidade do ar, caudal do rio...
A	Plano Municipal do Ambiente e gestão inteligente de resíduos
A	Estratégia local de habitação
A	Reabilitação da habitação degradada
Inovação pela oferta de novos serviços	
B	Projetos na área da terceira idade.
B	Estatuto Municipal do Cuidador informal.
B	Serviço de fisioterapia gratuito a necessitados
B	Criámos consultórios médicos municipais nas freguesias
B	Cartão de Saúde Municipal
B	Criação de um Centro (intermunicipal) de resposta à deficiência

B	Criação de rede de creches e CATL's em todas as freguesias do concelho
B	Oferta de manuais escolares
B	Oferta de tablets e conteúdos digitais de ensino
B	Introdução das ciências experimentais na escola: Centro Integrado de Educação de Ciências
B	Uma abordagem dos programas curriculares com uma visão local
B	Programa de Sustentabilidade na Alimentação Escolar
B	Novas formas de mobilidade: transporte a pedido.
B	Rede pública de bicicletas e frota veículos eléctricos
B	Vídeo-proteção alargada a todo o concelho
B	Abertura de Julgados de Paz
B	Prevenção e combate aos fogos florestais
Inovação político-organizacional	
C	Proximidade com J Freguesia
C	Orçamento participativo
C	Discussão pública dos projetos estruturantes para o Município.
C	Envolvimento dos atores locais no processo de decisão das Políticas Locais
C	Transmissão online das reuniões da AM
C	Requalificação da Rede Social
C	Criação do pelouro da coesão social e igualdade
C	Criação passe social único na AML
Inovação estratégica	
D	Criação de zona de lazer com grandes potencialidades turísticas
D	A criação de uma zona industrial
D	Reconversão de antiga fábrica para espaço cultural e industrial
D	Elaboração de Plano Estratégico
D	Elaboração de uma Estratégia de Desenvolvimento económico
D	Criação da Paisagem Protegida do Sousa Superior.
D	Elaboração do dossier do investidor
D	Medida de apoio ao emprego jovem
D	Atração de investimento empresarial
D	Gabinete de Desenvolvimento económico
D	Programa "Rural Move": Turismo e teletrabalho em meio rural
D	Apoio direto à instalação de um Coolab no concelho
D	Incubadora de empresas de base tecnológica

A análise casuística da descrição de cada uma das políticas inovadoras indicadas, quer no inquérito aos autarcas, quer no inquérito aos presidentes das Comissões Concelhias, quer ainda no ciclo de mesas-redondas, permitiu seleccionar os casos de maior expressão inovadora, aferida por referência à sua natureza e ao contexto territorial em que foi adotada. Desta análise resultou a seleção das

autarquias que figuram no quadro seguinte como casos de “referência inovadora”. Tenha-se presente que esta seleção se baseia apenas nas respostas aos inquéritos e mesas-redondas, não sendo, portanto, universal.

A interceção dos quatro critérios de ordenação utilizados identifica sete dezenas de autarquias que, de uma maneira ou de outra, são referência de boas práticas dentro do Partido Socialista. O que mostra, por um lado, como é diversificada a experiência do PS no Poder Local, por outro lado, que nenhuma autarquia se destaca pelo seu programa geral de ação, a ponto de poder tomar-se como “a referência” da maneira de estar do PS no Poder Local. O grupo de autarquias que surgem como líderes enquanto referências do PS integra quatro dezenas de autarquias, tendo a seleção resultado da prévia ordenação, de acordo com cada um dos critérios, dos 25 casos melhor posicionados, após o que se atribuiu 25 pontos ao melhor posicionado e 1 ao 25.º da lista. No final repetiu-se a ordenação a partir das pontuações obtidas no conjunto dos 4 critérios. Na lista final foram excluídos da ordenação alguns dos municípios que constam nalguma das 4 primeiras colunas. Foram excluídos aqueles que atualmente não são liderados pelo PS, bem como aqueles cuja pontuação obtida resulta exclusivamente do número de anos em que o PS geriu a CM, não tendo surgido nos 25 casos de referência em nenhum dos outros critérios.

Autarquias de referência do PS por dimensão de aferição

Resiliência política		Índice de desenvolvimento local		Referências inspiradoras dos autarcas socialistas		Referências inovadoras		Pontuação dos 4 critérios: líderes principais		Pontuação dos 4 critérios: líderes secundários	
25	Alenquer	25	Lisboa	25	Lisboa	25	Vila Real	70	Lisboa	24	Aljustrel
25	Campo Maior	24	Loulé	24	Castelo Branco	24	Aljustrel	58	Torres Vedras	24	Idanha-a-Nova
25	Cartaxo	23	Lagos	23	Matosinhos	23	Odivelas	50	Matosinhos	22	Elvas
25	Condeixa-a-Nova	22	Vila do Bispo	22	Coimbra	22	Arruda dos Vinhos	44	Portimão	22	Ponte de Sor
25	Gavião	21	Lagoa	22	Elvas	21	Rio Maior	40	Campo Maior	22	Vila do Bispo
25	Lourinhã	20	Matosinhos	22	Ponte de Sor	20	Amadora	39	Amadora	21	Lagoa
25	Olhão	19	Portimão	22	Vila Nova de Gaia	20	Baião	39	Castelo Branco	20	Baião
25	Portimão	18	Marinha Grande	18	Guimarães	20	Lisboa	39	Coimbra	19	Guimarães
25	R. de Monsaraz	17	Coimbra	17	Porto	17	Funchal	39	Leiria	18	Marinha Grande
25	Torres Vedras	16	Arruda dos Vinhos	16	Sintra	17	Torres Vedras	38	Arruda dos Vinhos	17	Funchal
14	Almeirim	15	São Brás de Alportel	15	Campo Maior	15	Castelo Branco	37	Condeixa-a-Nova	15	São Brás de Alportel
14	Fafe	14	Montijo	15	Leiria	15	Viana do Castelo	36	R. de Monsaraz	12	Abrantes
14	Góis	13	Sintra	15	Odemira	13	Odemira	36	Vila Real	12	Beja
14	Lousã	12	Leiria	15	Paredes de Coura	12	Beja	35	Loulé	12	Faro
14	Melgaço	11	Aljezur	11	Amadora	12	Condeixa-a-Nova	31	Odemira	12	Mangualde
14	Paredes de Coura	10	Tavira	11	Loulé	12	Faro	29	Paredes de Coura	12	Montalegre
14	Santo Tirso	9	Vila Franca de Xira	11	R. de Monsaraz	12	Idanha-a-Nova	29	Sintra	12	Tomar
14	Vila N. da Barquinha	8	Amadora	11	Torres Vedras	12	Leiria	28	Vila Nova de Gaia	11	Aljezur
7	Abrantes	7	Entroncamento	11	Viana do Castelo	12	Mangualde	27	Odivelas	10	Tavira
7	Idanha-a-Nova	6	Vila Nova de Gaia	11	Vila Real	12	Montalegre	26	Alenquer	9	Vila Franca de Xira
7	Matosinhos	5	Torres Vedras	5	Abrantes	12	Montijo	26	Montijo	7	Entroncamento
7	Seia	4	Odivelas	5	Idanha-a-Nova	12	Tomar	26	Viana do Castelo		
7	Vila do Conde	3	Odemira	5	Lagoa (Açores)	3	Lamego				
2	Azambuja	2	Santa C. das Flores	5	Portel	2	Trofa				
1	Guimarães	1	Alenquer	1	Alandroal	1	Miranda do Douro				

5. O modelo de governança local do PS, as suas prioridades de intervenção no desenvolvimento local e a agenda política dos autarcas socialistas

Este capítulo apoia-se em duas fontes de natureza complementar, já identificadas na Introdução: as mesas-redondas e o inquérito online dirigido aos autarcas. Uma questão que nestas circunstâncias se impõe é: qual é a representatividade da amostra das pessoas auscultadas durante a investigação?

Relativamente aos participantes nas mesas-redondas, não está em causa a representatividade, pois o propósito era proceder ao levantamento de dimensões qualitativas que informassem a análise. Atenta a necessidade de limitar o número de participantes em cada sessão, a seleção dos 56 convidados decorreu dos critérios de pertinência interpretados pelo Secretariado Autárquico Nacional do PS. A maior limitação que daqui decorre tem mais a ver com défice de universalidade interna ao PS do que de representatividade: é que quando se tratou de enunciar “boas práticas”, sistematicamente a resposta recaiu sobre as experiências protagonizadas pelos presentes, não tendo sido referenciadas experiências de outras câmaras geridas pelo PS mas não presentes nas mesas-redondas. As exceções foram muito pontuais, e materializaram-se apenas em referências genéricas.

O inquérito às CC, que foi enviado a todos os presidentes das mesmas, registou apenas 25 respostas, das quais resultou a obtenção de informação relativa a 131 autarcas, números manifestamente abaixo do desejável do ponto de vista da representatividade dos dados obtidos.

Já quanto ao inquérito aos autarcas, apesar da adesão que mereceu ter ficado aquém do que gostaríamos, a sua representatividade encontra-se dentro de limites mínimos aceitáveis, conforme se pode concluir das características da amostra que a seguir se indicam.

Após uma análise individual de cada um dos formulários de resposta, foram eliminadas as respostas repetidas e as que apenas indicaram os anos de mandato, não tendo respondido à generalidade do questionário. Depois deste passo retiveram-se 158 respostas válidas. Das respostas consideradas, foram dadas por concluídas pelo respondente 75%. As restantes foram gravadas sem terem sido concluídas (os inquiridos podiam voltar ao inquérito), tendo sido consideradas com a informação registada no sistema informático à data de 16 de abril.

Com estes números, para um nível de confiança de 95%, o grau máximo de erro na representatividade da amostra relativamente aos presidentes de câmara é de

9% para os eleitos em 2017, e de 5,7% se considerarmos todos os mandatos de presidente que o PS ocupou desde 1976, isto é, 1387 presidências. O cálculo da representatividade, feito pelos critérios técnico-estatísticos habituais, tem como pressuposto que todos tiveram igual acesso ao guião, e que a probabilidade de cada um responder é semelhante.

Principais características da amostra de autarcas inquiridos

	Total	Presid.	Vereadores
N.º de respostas	158		
N.º total de mandatos exercidos	464	242	222
Repartição percentual	100%	52%	48%
Nº mandatos exercidos (média)	3		
Mandatos exercidos = 1	23%		
Mandatos exercidos = 2	23%		
Mandatos exercidos = 3	22%		
Mandatos exercidos = 4 ou mais	32%		
Mandatos posteriores a 2000 (%)	79%	80%	78%
Eleitos em 2017	118	68	50
Representatividade da amostra (95%)		Erro	
Mandatos de presidente (1387)		5,7%	
Presidentes em funções (161)		9,0%	

Note-se que não é possível ventilar as 156 respostas em presidentes e vereadores (duas respostas não indicam o cargo desempenhado), pois 40% dos inquiridos desempenhou ambos os cargos. Do perfil da amostra destaque-se que:

- Cerca de 1/3 da amostra (32%) corresponde a pessoas que só desempenharam cargos de vereador. Ou seja, 68% das respostas são de autarcas que ocuparam/ocupam o cargo de presidente da câmara municipal.
- De entre os presidentes, 38% desempenharam um número maior ou igual de mandatos como vereadores do que como presidentes; 21% tiveram mais mandatos como presidentes do que enquanto vereadores; apenas 41% foi presidente sem nunca ter sido vereador.
- Mais de metade (54%) dos inquiridos exerceu 3 ou mais mandatos enquanto autarca.
- A amostra reflete sobretudo (80%) a opinião dos autarcas eleitos nos últimos 20 anos.
- Dos presidentes de câmara atualmente no exercício de funções e eleitos pelo Partido Socialista, 42% responderam ao inquérito.
- A amostra comporta uma proporção de mulheres (19%) significativamente superior à do universo (vd. perfil dos autarcas).

O modelo de governança local do PS

No inquérito realizado aos autarcas formularam-se duas perguntas com o objetivo de tipificar o modelo de governança do Partido Socialista: uma relativa à dimensão colaboração interinstitucional multinível, outra relativa ao grau de envolvimento dos atores locais no processo de decisão política.

A tabela seguinte apresenta as respostas à primeira daquelas perguntas. Por ela se percebe que a experiência de governança local do PS comporta quatro níveis diferenciados de relacionamento interinstitucional:

- O relacionamento com os atores do universo autárquico local, é, com exceção dos vereadores da oposição, um relacionamento marcado por intensas relações de colaboração. Mais de metade das respostas classifica como “excelente” o relacionamento com a Assembleia Municipal, as Juntas de Freguesia, a CIM/AM ou com os dirigentes dos serviços municipais. São estatisticamente irrelevantes os casos onde essas relações são classificadas como negativas. Em consequência, o saldo das respostas extremas, isto é, a diferença entre a percentagem de respostas “4” ou “5” e as respostas “1” ou “2” é positivo e muito elevado: 75% a 82% das respostas em qualquer destes itens.
- O relacionamento com o universo das entidades da administração central é o contraponto do anterior. Não que seja assinalado um mau relacionamento, mas porque especialmente em relação aos serviços centrais e serviços regionais desconcentrados, se reduz profundamente a proporção de “relacionamento excelente”, compensada pelo aumento da proporção dos que classificam como “3”, ou seja, “nem bom nem mau”. Em consequência, o saldo de respostas extremas situa-se agora abaixo dos 50%.
- O relacionamento com as CCDR e com a ANMP evidencia um grau de colaboração intermédio ao dos grupos anteriores, embora claramente mais próximo do grupo de entidades da administração central, o que, no caso da ANMP não deixa de surgir como algo surpreendente.
- Sem surpresa é o baixo nível da colaboração estabelecida com os vereadores da oposição. Apesar de quase 1/3 das respostas classificar esta relação de neutral (o que já de si não favorece a dinâmica de governação autárquica), o saldo das respostas extremas é apenas marginalmente positivo. Este resultado, em linha com comentários surgidos nas mesas-redondas, deverá ser tido em devida conta no momento de refletir politicamente sobre a eventual mudança do sistema de governo autárquico.

De 1 (=Mau/conflituoso) a 5 (=Bom/colaboração) como classifica o relacionamento da última CM que integrou com as seguintes entidades?							
	1	2	3	4	5	Total	Saldo extremo
Governo	4	11,3	21	30,6	33,1	100	48,4
Serviços centrais da Adm. Central	1,5	11,5	32,8	37,4	16,8	100	41,2
Serviços regionais desconcentrados	0,8	8,6	32,8	36,7	21,1	100	48,4
CCDR	0,8	9,8	20,3	34,1	35	100	58,5
A ANMP	0,8	7,6	30,5	35,9	25,2	100	52,7
A CIM ou Área Metropolitana	0,9	3,4	12,9	30,2	52,6	100	78,5
A Assembleia Municipal	2,3	3,1	14,6	20,8	59,2	100	74,6
As Juntas de Freguesia		3,1	16	26,7	54,2	100	77,8
Os vereadores da oposição	7,5	17,2	32,1	31,3	11,9	100	18,5
Os dirigentes dos serviços municipais		2,3	13	32,8	51,9	100	82,4

Como acabamos de ver, o Partido Socialista adota no seu modelo de governança multinível uma postura colaborativa, seja com a administração central, seja, sobretudo, com o universo dos atores institucionais locais. Complementarmente, a tabela seguinte revela que o Partido Socialista tende a manter um modelo de governança multi-ator, aberto à participação na vida política local da sociedade civil. Esta participação comporta três níveis distintos:

- Um elevado nível de participação no processo de tomada de decisão envolvendo: as instituições de ensino, as IPSS e as Associações culturais e recreativas, para além das Juntas de Freguesia e dos próprios dirigentes dos serviços municipais.
- Uma significativa abertura com os atores do desenvolvimento socioeconómico: cidadãos/ “forças vivas locais”, Empresas e associações de desenvolvimento local.
- Um reduzido envolvimento da comunicação social e das redes sociais no processo de tomada de decisão das políticas autárquicas.

Este último aspeto está em linha com a resposta obtida à pergunta: “como avalia a política de comunicação e marketing institucional dos executivos municipais liderados pelo PS?”. A resposta 6,6 (valor médio numa escala 1 a 10) corresponde a um resultado sofrível, que ajuda a explicar porque é que alguns ex-autarcas surgiram nas mesas-redondas a fazer um balanço altamente positivo dos seus mandatos, que nalguns casos, não viram confirmada nas urnas tal avaliação. Tal sugere que o PS precisa de repensar a sua estratégia de comunicação com os cidadãos e de marketing político.

Relevância da participação de atores

	Média	Sem qualquer importância	Ligeiramente importante	Relativamente importante		Muito importante	Extremamente importante	Total	Saldo de extremos
		0	1	2	3	4	5		
Vereadores da oposição	2,3	6,2	20,9	31	22,5	14,7	4,7	100	-7,7
Dirigentes dos Serv. Municipais	3,8	2,3	1,6	9,3	17,1	42,6	27,1	100	65,8
Juntas de Freguesia	3,9	0,8	1,5	8,4	22,9	33,6	32,8	100	64,1
Os cidadãos e “forças vivas locais”	3,7	2,3	3,8	7,7	19,2	36,9	30		60,8
Empresas e ass. empresariais	3,6	1,5	3,8	11,5	20,8	43,8	18,5	100	57
Associações de Desenv. Local	3,5	1,5	3,8	11,5	20,8	43,8	18,5	100	57
Associações recreativas/culturais	3,9	0,8	0,8	4,6	24,6	40	29,2	100	67,6
IPSS	4,0	1,5	1,5	4,5	18,9	34,8	38,6	100	70,4
Instituições de Ensino	4,1		1,5	3,8	13,1	41,5	40	100	80
Comunicação social	3,2	2,3	9,3	10,1	34,1	32,6	11,6	100	32,6
Redes sociais	3,0	4,3	9,6	14,8	33,9	26,1	11,3	100	23,5

Por outro lado, a tabela anterior vem confirmar que parece haver um problema por resolver no respeitante ao modelo de funcionamento multipartidário das Câmaras Municipais: o PS, que evidencia ter uma cultura democrática de valorização da participação de atores, e um modelo de governança alicerçado na colaboração interinstitucional, não tem conseguido obter dos vereadores da oposição o contributo esperado na gestão da política local de desenvolvimento. Neste caso, o seu contributo surge muito abaixo do de qualquer outro tipo de entidade, incluindo as redes sociais, tendo mesmo um valor de referência negativo. Este resultado está em linha com os comentários dos autarcas que nas mesas redondas referiam que a existência de vereadores sem pelouro diminuía a capacidade de gestão efetiva das autarquias, sobretudo das mais pequenas.

As prioridades socialistas de intervenção no desenvolvimento local

No inquérito realizado indicaram-se onze domínios de intervenção municipal, pedindo-se que relativamente a cada um se ordenasse a prioridade de intervenção (1.ª, 2.ª ou 3.ª) que as autarquias lhe conferiram no passado e a prioridade que deveria merecer no presente.

De um modo geral, 80 a 85% dos autarcas considera que todos os 11 domínios indicados deveriam inserir-se na 1.ª ou 2.ª prioridade de ação. Tal sugere que os autarcas têm dificuldade em definir claramente as prioridades a assumir pelas autarquias locais, mesmo quando falamos do passado. O mesmo denota, aliás, as

respostas a outra pergunta sobre os desafios e prioridades do futuro, pergunta aberta que mereceu 345 respostas²⁵⁰ apontando para uma enorme diversidade de prioridades. Ainda assim, como o quadro seguinte ilustra, é possível concluir que:

- A **intervenção nos domínios da política social** correspondeu à primeira prioridade de intervenção das autarquias socialistas. Neste particular o “investimento na educação” surge destacado como a principal preocupação, seguido do “combate à pobreza” e da “promoção de habitação”. A educação foi indicada como a 1.ª prioridade por 65% dos autarcas, enquanto os outros dois domínios foram indicados como prioridade principal por cerca de 40% dos inquiridos.
- A **construção de infraestruturas de suporte às condições de vida** (saneamento básico, estradas e arruamentos), a que 49% atribuem a 1.ª prioridade, a **promoção turística, o marketing concelhio e a atração de investimento** (que pouco mais de 40% indica como 1.ª prioridade) constituem as restantes áreas de intervenção que se destacam nas prioridades municipais.
- Há um terceiro grupo de domínios que se evidencia como sendo maioritariamente a 2.ª prioridade de intervenção para cerca de 40 a 51% dos autarcas. Estão neste grupo: **a rede de transportes e mobilidade, o planeamento e ordenamento do território, a requalificação urbanística, a sustentabilidade ambiental e a promoção da iniciativa empresarial**.

Domínios prioritários de intervenção municipal: o passado e o presente

	Prioridade concedida				Prioridade que deveria ter hoje			
	Prioridade 1	Prioridade 2	Prioridade 3	Total	Prioridade 1	Prioridade 2	Prioridade 3	Total
Infraestruturas de suporte às condições de vida (saneamento, estradas e arruamentos)	49,3	36,6	14,1	100	38,7	39,5	21,8	100
Planeamento, gestão e ordenamento do território	33,8	45,6	20,6	100	47,4	37,9	14,7	100
Promoção das microempresas e da iniciativa empresarial local	35	43,1	21,9	100	57,8	27,6	14,7	100
Promoção turística	42,2	38,3	19,5	100	50,5	33,3	16,2	100
Marketing do concelho e atração de investimento	41,3	40,6	18,1	100	55,4	28,1	16,5	100
Promoção da sustentabilidade ambiental	37,7	44,2	18,1	100	55,6	28,2	16,2	100
Promoção da requalificação urbanística	37,5	46,3	16,2	100	48,7	38,3	13	100
Promoção da habitação	38,1	35,8	26,1	100	49,1	31,6	19,3	100
Investimento na educação	65,2	16,7	18,1	100	73	11,3	15,7	100
Medidas de combate à pobreza	42,1	40,6	17,3	100	54,3	25,9	19,8	100
Rede de transportes e mobilidade	27,7	51,1	21,2	100	44	44,8	11,2	100

²⁵⁰ Tenha-se presente que a cada inquirido foi solicitado que indicasse três prioridades.

Quando se compara as prioridades definidas no passado com as que os autarcas entendem que deveriam ser as do presente, notam-se algumas mudanças:

- Primeiro que tudo, a maioria dos autarcas entende que todas as 11 áreas de atuação deveriam constituir 1.ª prioridade de intervenção dos municípios (confirmando a dificuldade em hierarquizar prioridades).
- Em linha com o resultado anterior, eleva-se a percentagem de autarcas a defender como 1.ª prioridade qualquer dos três domínios identificados relativamente às políticas sociais.
- Eleva-se também a proporção dos que identificam a “rede de transportes e mobilidade” como 1.ª ou 2.ª prioridade, e (em articulação com esta preocupação?) 56% considera que a “promoção da sustentabilidade” deve constituir 1ª prioridade na ação das autarquias.
- **A intervenção municipal no domínio da economia e da criação de emprego emerge claramente como a área que mais se diferencia do passado.** Agora, a dinamização da iniciativa empresarial local surge como a atividade (de entre as 11) que regista maior proporção de autarcas (58%) a indicar que deveria ser 1ª prioridade. A promoção turística e a atração de investimento seguem-se-lhe como áreas em que mais de metade dos autarcas considera deverem ser 1.ª prioridade de intervenção.

Noutro passo do inquérito perguntava-se, “Nos próximos dois mandatos, quais são os 3 principais desafios que se colocam aos municípios relativamente às políticas de desenvolvimento local?”, sendo a pergunta aberta. Feita a classificação das 345 respostas, e a sua agregação de acordo com a respetiva similitude, emergem como **principais desafios às autarquias no futuro imediato:**

- A **“atração de investimento, criação de emprego e fixação da população”**, preocupação que corresponde a 35% do total das prioridades enunciadas.
- A **resposta aos problemas sociais** (“ação social”, “equipamentos sociais”, “inclusão”, “coesão social”, “combate à pobreza”, juntamente com a “requalificação urbana” e a “promoção de habitação”), corresponde a 30% do total das prioridades definidas.
- O terceiro desafio que emerge das respostas é **a sustentabilidade ambiental** (“transição energética”, “alterações climáticas”) que aglutina 19% das prioridades referidas pelos autarcas.
- Em quarto lugar, a uma grande distância (10%), surgem preocupações de vária ordem, que podem agregar-se sob o chapéu do **“modelo de governação local”**, remetendo ora para a modernização e organização das autarquias, ora para a relação das autarquias com o Governo e os serviços por si tutelados.

Complementarmente às perguntas anteriores, facultou-se aos inquiridos uma lista de 23 domínios de preocupações com o desenvolvimento local, algumas delas desalinhas com a intervenção standard das autarquias locais. Dessa lista, pediu-se para seleccionar os três domínios a que as autarquias do PS deveriam dar prioridade. Das respostas obtidas emergem **cinco domínios de atuação a priorizar**, com destaque para os três primeiros:

- “Política de habitação social”.
- “Ação social e combate à pobreza”.
- “Definição de estratégias de desenvolvimento territorial integrado”.
- “Atração e apoio ao investimento empresarial”.
- “Gestão das redes de transporte público”.

Estas respostas parecem genericamente convergentes com as preocupações antes reveladas, seja quanto à dimensão social, seja quanto à dimensão económica.

A lista de domínios de atuação supra referidos foi também utilizada para aferir a perceção dos autarcas relativamente ao contexto organizacional mais adequado para implementar as respetivas políticas. Alguns dos resultados obtidos afiguram-se particularmente relevantes:

- Dos 23 domínios, só há cinco em que 50% ou mais dos autarcas entendem que deveriam ser da competência exclusiva do município e/ou das respetivas freguesias: política de habitação social; equipamentos apoio à 3.ª idade; equipamentos culturais e desportivos; promoção da participação cidadã; aperfeiçoamento da comunicação com os eleitores e da transparência da gestão autárquica. A estes cinco domínios poderão acrescentar-se outros dois que quase metade dos autarcas acha deverem ser esfera de competência exclusiva do município-freguesias: equipamentos de educação (47%); ação social e combate à pobreza (49%). Como facilmente se reconhece, estão aqui as principais áreas que os autarcas socialistas consideram ser a “marca identitária” do Partido Socialista no Poder Local, mas nem todas as que o processo de descentralização em curso transfere para os municípios.
- Em contrapartida, não há nenhum domínio que a maioria dos autarcas entenda dever ser competência exclusiva das CIM ou AM. Aliás, apenas se identificaram seis domínios nos quais 25 a 37% dos autarcas entendem que a CIM/AM é a escala institucional adequada para o exercício das correspondentes funções: gestão das redes de transporte público; equipamentos saúde; política de articulação da rede urbana regional; promoção da competitividade das áreas; metropolitanas; política de

adaptação às alterações climáticas; definição de estratégias de desenvolvimento territorial integrado.

- Como decorre dos resultados anteriores, o entendimento dominante entre os autarcas é que as políticas de desenvolvimento local devem ser generalizadamente prosseguidas no quadro de parcerias entre a CM e a CIM/AM.

Várias interpretações poderão fazer-se destes resultados. Uma que se impõe é que, por um lado, os autarcas estão conscientes da complexidade e da exigência de muitas das políticas requeridas pelo desenvolvimento local, sabendo que o município não tem escala adequada para lhes responder, mas, por outro lado, também não pretendem alienar na CIM/AM a respetiva competência. Este cenário confere uma reforçada centralidade à tarefa de repensar o papel e modelo de funcionamento das CIM/AM. Estas entidades tendem a ser uma plataforma organizacional fundamental por onde passará o futuro do desenvolvimento local, havendo que refletir sobre o modelo mais eficaz da sua atuação e sobre a forma de se articularem com as CM. Usemos as respostas fornecidas no guião do inquérito para ilustrar a pertinência destas questões em duas dimensões cruciais das políticas de desenvolvimento territorial.

- A bibliografia internacional da especialidade confere atualmente especial centralidade ao ordenamento do território e à competitividade territorial, referenciados no guião do inquérito através: do “Planeamento e gestão do Ordenamento do Território”, da “Promoção da competitividade das áreas metropolitanas”, da “Política de articulação da rede urbana regional”; do “Desenvolvimento rural e política de articulação urbano-rural”; do “Ordenamento rural e gestão do risco de incêndio florestal”, e da “Política de adaptação às alterações climáticas”. Estas são dimensões centrais no atual paradigma das políticas de desenvolvimento territorial, argumentando a bibliografia que devem ser prosseguidas à escala da região funcional, cuja primeira *proxy* no caso português será, na maioria dos casos, a área das CIM/AM. De resto, resulta evidente que a eficácia das políticas públicas em qualquer destes domínios exige uma escala de intervenção supramunicipal. Acresce que, em boa medida, as preocupações anteriores integram a “Estratégia de Coesão Territorial” aprovada pelo Governo em 2020. Assim sendo, o facto de nenhuma destas áreas ter surgido entre as prioridades a assumir pelas autarquias no futuro próximo, ao mesmo tempo que nenhuma delas é perspetivada como competência privilegiada das CIM/AM, mas, ao mesmo tempo, também não é descartada enquanto responsabilidade municipal, deverá constituir motivo de reflexão interna ao Partido Socialista.

- O segundo exemplo (também ele a merecer atenção dos responsáveis pela política de formação dos autarcas socialistas) é-nos fornecido pela intervenção na esfera do desenvolvimento económico e da criação de emprego. Não parece haver em Portugal uma generalizada consciência do significado conceptual de desenvolvimento económico e da respetiva “caixa de ferramentas” políticas. O termo socioeconómico serve aos economistas (não ortodoxos) para sublinhar que a “economia” tem impactos sociais que não podem ser negligenciados quando se sacrificam as políticas públicas ao primado do mercado. Paradoxalmente, usado pelos políticos, o termo socioeconómico apresenta-se como um chapéu onde parece tudo caber (até mesmo a apologia do funcionamento do mercado), retirando ao conceito objetividade e rigor. Daqui decorre a segunda ambiguidade teórico-conceptual: qualquer medida de política local que se adote, é justificada em nome do seu contributo para o desenvolvimento (socioeconómico) local, não carecendo de acrescida fundamentação ou da explicitação das correspondentes relações causais, mesmo quando a experiência refletida pela bibliografia internacional leva a questionar que tais relações causais existam.

Estas ambiguidades poderão explicar porque é que espontaneamente os autarcas destacam como um desafio para os municípios “a dinamização da economia e a criação de emprego” (refletindo aliás a premência do problema no atual contexto macroeconómico), indicam de seguida como prioridades das prioridades a “definição de estratégias de desenvolvimento territorial integrado” e a “atração e apoio ao investimento empresarial”, mas não surgem como competências privilegiadas das CIM/AM: a “Política de combate ao envelhecimento da população, promoção da natalidade e atração de imigrantes”; a “Atração e apoio ao investimento empresarial”; a “Definição de estratégias de desenvolvimento territorial integrado”; a “Política de emprego e formação”; a “Prospecção e difusão de informação técnico-económica junto de PME”; a “Promoção de redes de atores económicos e da inovação”; a “Promoção e gestão turística”. Estas são ilustrações de medidas de política que são vistas como estratégias para promover o crescimento económico e a competitividade regional, as “infraestruturas imateriais” do desenvolvimento, onde a escala das CIM/AM poderia conferir às respetivas políticas uma eficácia que normalmente a escala concelhia inviabiliza. Estranha-se aliás que a “Prospecção e difusão de informação técnico-económica junto de PME”; e a “Promoção de redes de atores económicos e da inovação”, exemplos do que que a bibliografia indica como instrumentos determinantes do crescimento e da competitividade, tenham sido precisamente as políticas menos mencionadas como devendo ser prioritárias.

Estamos em crer que mais do que uma contradição, isto possa exprimir a dificuldade que muitos autarcas sentem em identificar medidas de política concreta orientadas para a promoção da dimensão económica do desenvolvimento local. O que, a ser verdade, não deixará de informar o programa de formação estratégica do Partido Socialista dirigido aos seus autarcas.

Em coerência com o destaque recorrente das preocupações com o desenvolvimento económico local, emergiram claramente nas mesas redondas como prioridades que os autarcas socialistas indicam ser imperioso abraçar: a atração de investimento, o combate ao despovoamento, e a promoção da criação de emprego.

Entende-se que as câmaras devem assumir de forma direta a liderança do processo de desenvolvimento económico: apoiando as instituições e as empresas, facultando os meios e criando condições para o seu desenvolvimento. Neste ponto, ficou clara a posição generalizada dos intervenientes que defendem a articulação intermunicipal e a coordenação de políticas, entendendo que a chave deste processo assenta na regionalização.

Das ideias avançadas para reforçar o protagonismo das autarquias no desenvolvimento económico, destacam-se:

- A necessidade de os autarcas terem a capacidade de saber qual o modelo de desenvolvimento mais adequado para os seus territórios, um modelo que tenha em conta as suas especificidades e assente na diversidade e afirmação da sua identidade. Entende-se que as autarquias devem definir um modelo de desenvolvimento estratégico a partir dos ativos do território, de modo a conferir-lhe uma maior visibilidade. “Só podemos ser competitivos em termos económicos e turísticos se não esquecermos as nossas raízes, renovando-as e fortalecendo-as”.
- A convicção de que a única forma realista de se contrariar a desertificação está em as autarquias centrarem a sua ação na aposta no desenvolvimento económico, na criação de emprego e na dinamização do tecido empresarial, que deve ser articulada com o reforço das redes de proximidade, em resposta às pessoas com maiores vulnerabilidades.
- A perceção da necessidade de a Academia apoiar os autarcas na sua formação e no desenvolvimento de novas competências, de modo a ajudá-los a conhecer as melhores formas e metodologias de atração de investimento.
- A necessidade de uma maior articulação intermunicipal. Para que as câmaras municipais confirmem maior centralidade aos seus territórios, as regiões têm de conferir primeiro essa centralidade. Só a atribuição de poderes e

responsabilidades a órgãos de soberania regionais permite articular as questões da atratividade, das redes de proximidade, da requalificação urbana, etc., e isso só se faz com a concretização da regionalização que “é a chave para a resolução destes problemas”.

- Esta questão da articulação intermunicipal e da sua ligação à regionalização, foi referida por vários autarcas também ao nível do planeamento e ordenamento do território mais articulado, advogando-se um papel mais ativo dos municípios. “Os autarcas têm toda a razão quando querem ter uma voz mais ativa e quando não querem ter as peias burocráticas que atrofiam os desejos mais localizados. O território não pode ser anárquico, mas também não pode ser uma prisão. E voltamos sempre ao tema da descentralização e da regionalização. Vai ou não haver poderes intermédios que sejam transferidos para o Poder Local podendo aí ser desenvolvidos com muito mais proveito para as populações?”.
- Outros autarcas defenderam que, para além da importância desta articulação e do trabalho em rede com grande foco na coordenação intermunicipal, é necessária a coordenação das políticas setoriais e o estabelecimento de parcerias com entidades locais.
- Foi também referida a possibilidade de especialização e segmentação das áreas de implantação empresarial, em função do perfil dos territórios e a necessidade de articulação da oferta formativa e educativa com as necessidades dos territórios, contando com a participação das autarquias.
- Apostar na diáspora portuguesa como agente de mobilização e influência para a implementação de projetos de desenvolvimento local.
- Usar o marketing territorial como forma promoção dos territórios no plano externo, visando a atração turística, com impactos transversais em todos os setores.
- O desenvolvimento económico faz-se através da captação de investimento e “se houver confiança do investidor e capacidade de resposta por parte dos municípios, o investimento surge”. Exemplo de autarquias que vêm procedendo à recuperação de imóveis que colocam ao serviço das empresas (*startups, coworking*, incubadoras). Esse investimento gera emprego, fixam-se pessoas e tem impactos na habitação e na valorização urbana e do espaço público.
- A intervenção no desenvolvimento dos espaços de baixa densidade deve merecer uma atenção especial. Reconhece-se ao PS a capacidade e o mérito

de colocar o Interior na agenda política. No entanto, “não há nada que faça as pessoas irem viver para o interior. Com estas medidas não se vai conseguir, de todo, a coesão territorial”. Uma rede fiável e eficaz de internet (“Uma rede de internet tem de ser um serviço público, não pode estar entregue a privados que visam apenas a rentabilidade dos seus negócios”), e a aposta nas tecnologias digitais, que permitem novas formas de organização do trabalho e que poderão ser importantes para a fixação de pessoas no interior (ex. dos nómadas digitais), inscrevem-se entre as reivindicações apresentadas.

- O emprego e a habitação foram identificados como os dois instrumentos de política que, em “linha reta”, melhor contribuem para a fixação de pessoas e que constituem elementos centrais para uma vida digna. É importante que se definam estratégias regionais para a habitação, não só na lógica de primeiro direito, como de “dar” casa a quem dela precise, mas também como fator de atração e fixação de pessoas. “As fórmulas já existem e não precisam de ser reinventadas”. Como exemplo, foram referidas: as casas de função destinadas a receber profissionais (médicos, juizes, professores); as casas a preços controlados destinadas a alojar os imigrantes e as minorias étnicas; as residências artísticas e científicas para atrair e fixar jovens criativos.
- Ao nível da promoção turística, criar-se um mercado articulado de escala inter-regional. Ex: incluir o Alentejo nos pacotes turísticos do Algarve.
- Ao nível da agricultura, sugere-se que seja revista a política fiscal relativa ao uso das terras férteis das regiões, e que geram grandes mais valias para as empresas (haja em vista o regadio do Alqueva), sendo residual o valor do IMI aplicado e o investimento feito pelas autarquias não é compensado pelo correspondente retorno fiscal.
- A simplificação administrativa. Deve ser eliminada alguma da burocracia subjacente aos atos das autarquias, que compromete a agilidade dos processos (Código dos Contratos Públicos, na gestão do PRR ou dos Fundos Comunitários) e gera muitas entropias, que constituem um obstáculo ao desenvolvimento económico e à criação de emprego. A morosidade não é compatível com a instalação de novas empresas, uma vez que o que estas pretendem é rapidez nas decisões.
- É necessário o reforço da articulação com as autarquias, através da criação de “vias verdes”, de nível nacional e regional, de acesso aos serviços do Ministério do Trabalho, das Direções Regionais e dos serviços desconcentrados da administração pública, em particular dos que têm intervenção no domínio da

economia. Esta proposta foi apresentada por mais do que um autarca, afirmando-se a necessidade da criação de um canal aberto, via presidentes de câmara, com ligação direta a entidades como o Compete, o IAPMEI, a AICEP, entre outros, para a promoção da economia do Interior.

Em síntese, a captação de investimento, a criação de emprego e a fixação de pessoas, foram os aspetos considerados como mais relevantes para o processo de desenvolvimento territorial, cuja liderança deve ser assumida: i. pelas autarquias como motores do desenvolvimento local, apoiando as instituições e as empresas, facultando os meios e criando condições para o seu desenvolvimento; ii. pelo presidente de câmara na qualidade de diplomata económico na representação dos investidores e na promoção do território para o exterior. Este deve ser um agente facilitador nas dinâmicas de articulação com os serviços da administração central, o Governo e as empresas, devendo para isso conhecer bem os mecanismos e instrumentos de apoio. Deve assentar a sua gestão em modelos de governança que promovam mecanismos de participação ativa dos cidadãos e *stakeholders*, de quem deve estar próximo e introduzir padrões de excelência na prestação dos serviços e rigor e transparência na gestão das contas públicas.

Adicionalmente, defendeu-se que o modelo de desenvolvimento territorial que seja articulado com redes de proximidade em resposta às pessoas com maior vulnerabilidade e, simultaneamente, que tenham em conta as especificidades de cada local, assente na diversidade e na afirmação da sua identidade. As autarquias devem definir um modelo de desenvolvimento estratégico a partir dos ativos do território, de modo conferir-lhe uma maior visibilidade, por exemplo, através do marketing territorial, como forma promoção dos territórios no plano externo, visando a atração turística, com impactos transversais em todos os setores.

A agenda política dos autarcas socialistas

Para além do entendimento sobre o que devem ser as prioridades de intervenção das autarquias no desenvolvimento local, a agenda política dos autarcas inclui um “caderno reivindicativo” de natureza iminentemente política, de que seguidamente damos conta.

Perguntou-se no inquérito aos autarcas, “quais são atualmente as principais limitações à eficácia das políticas autárquicas?”. A resposta destaca, como era expectável, a insuficiência de recursos financeiros (aspeto apontado por 74% dos autarcas), mas também os atritos no relacionamento com a administração central,

incluindo aqui o Tribunal de Contas. Estas “queixas” estão em linha com as que foram verbalizadas nas mesas-redondas, conforme damos conta mais abaixo.

74,4	A insuficiência de recursos financeiros das autarquias
69,1	O funcionamento dos serviços da Adm. Central que emitem pareceres técnicos
66,9	As restrições para o Desenvolvimento Local decorrentes da partilha de competências no Ordenamento do Território
64,4	Os constrangimentos/regras de gestão financeira

Complementarmente, a pergunta aberta final do questionário revelou uma série de outras preocupações, como a tabela seguinte ilustra, que podem agrupar-se em quatro tipos:

- **Relacionamento com a Administração Central.** Aqui os comentários que surgem no inquérito apresentam-se como especificações do que supra se referiu. O aspeto novo, mas que foi recorrente na mesa-redonda das Regiões Autónomas, é que com o tempo foi-se criando uma fricção entre dois postulados constitucionais. Por um lado, a CRP estabelece a existência de autarquias locais no Continente e nas Regiões Autónomas, sem as diferenciar. Por outro lado, a CRP confere aos órgãos regionais autonomia para definir o quadro de descentralização para as autarquias locais da região. Em consequência, hoje em dia o enquadramento funcional da atuação das autarquias locais nas regiões autónomas e no Continente é substancialmente diferente, tendo surgido vários autarcas a reclamarem da menoridade de trato a que estão sujeitos nas regiões autónomas, especialmente na Madeira, onde a descentralização não tem acompanhado o processo histórico registado no Continente.
- **A regionalização.** O assunto mereceu neste contexto apenas duas referências, como que surgindo em contraponto às reclamações das autarquias das regiões autónomas, mas nas mesas-redondas foi um tema recorrente, visto muitas vezes como a solução para as condicionantes que apontam ao relacionamento com os serviços da administração central.
- **O modelo de governança local.** Os comentários sobre este assunto apontam em sentidos divergentes, ainda que todos tenham consequências ao nível do sistema eleitoral autárquico. Voltaremos a este tópico.
- **As dinâmicas de relacionamento intrapartidário.** Este foi precisamente o tópico que suscitou um maior número de comentários. De um modo geral, trata-se de desabafos e recados sobre o funcionamento interno do partido, havendo a destacar politicamente a ideia da realização de primárias locais para

a escolha dos candidatos a autarca. Estes comentários devem ser lidos complementarmente ao índice que surge na última tabela desta seção, que fixa em 45/100 a concordância com a afirmação de que existe “um divórcio entre a estrutura partidária e a gestão autárquica socialista”.

Pretende partilhar a sua opinião sobre algum aspeto não inquirido?

Relacionamento com a Administração Central	
1	A autonomia municipal devia permitir maior intervenção na gestão escolar, no acesso aos fundos comunitários para a gestão da água, nas decisões agrícolas e culturais e na gestão das Áreas Protegidas.
2	A Lei das Finanças Locais deveria ser revista, após reavaliação por universidades nacionais, para incorporar um fator corretivo que permitisse mitigar as diferenças e promover a coesão territorial.
3	A relação institucional entre o Poder Local e a administração central deveria ser mais colaborativa. Em termos teóricos a descentralização de competências é um fator positivo, no entanto a realidade identifica a dificuldade de relacionamento com os serviços intermédios da administração central.
4	Em relação a aspetos críticos a mudar eventualmente no futuro para além dos supra respondidos, o quadro do código dos contratos públicos, não obstante recentes passos no caminho certo deve ainda ser melhorado, pois torna-se muito bloqueador da atividade e governação autárquica.
5	Excesso de centralismo em Lisboa.
6	Na Região Autónoma dos Açores as competências das Câmaras são diferentes das que existem a nível nacional.
Regionalização	
1	Defendo que a Regionalização do País é um processo absolutamente prioritário para a coesão territorial e para a valorização do interior.
2	Urge criar Regiões. Rever o Quadro legal das eleições autárquicas e do funcionamento dos órgãos autárquicos. Diminuir o poder do Presidente da Câmara e reforçar o poder da Câmara. Reforçar as competências das Assembleias Municipais reforçando a sua intervenção nas decisões e acompanhamento da gestão. Reforçar um quadro legal para tornar mais transparentes as decisões do Município.
Modelo de governança local	
1	As listas de independentes deveriam obedecer as regras mais específicas. Acaba o mandato e não tem ninguém a quem dar satisfações-
2	Não faz qualquer sentido ser vereador sem pelouros. É urgente alterar esta forma de organização do Poder Local. Entendo que a força política vencedora deve escolher/ter todos os vereadores da sua lista. Entendo que a Assembleia Municipal deverá ter papel reforçado. O presidente da Assembleia deve pertencer a força partidária diferente da do Presidente da Câmara.
3	É necessária uma reflexão e refundação profunda do Poder Local, deixando de concentrar todo o poder na Câmara e no seu presidente.
4	É urgente superar o deficit de mulheres Presidentes de CM e de juntas, que 45 anos depois do 25 de abril, são cerca de 10%. Uma percentagem que compromete a democracia representativa.
5	Os direitos e deveres dos autarcas deveriam estar, em tudo, equiparados aos demais de outros políticos eleitos a nível nacional.
6	Os mandatos autárquicos deveriam ser de 5 anos e estarem limitados a 2 mandatos seguidos.
Relacionamento intrapartidário	
1	Desinteresse e falta de empenho e motivação dos militantes PS
2	A escolha dos membros das listas devem ser da exclusiva responsabilidade dos cabeças de lista, assumindo a CPC o papel de validador ou não dos nomes. Devem evitar se a inclusão de famílias inteiras em lugares de destaque _ o partido não deve ser gerido e controlado por famílias...
3	A ligação entre a direção nacional do PS, as estruturas locais e os eleitos locais.

4	A necessidade de se realizarem primárias para a escolha dos candidatos autárquicos
5	Acho um bom inquérito. Contudo, parece-me que está mais focado na análise da situação existente do que na prognose de novos modelos de gestão político - autárquico, sem esquecer o papel "constrangedor" que por vezes tem a vida partidária na democraticidade da eleição municipal. Deveria haver normas para uma participação partidária mais aberta...por exemplo, em Lagos, pouco mais de sessenta militantes decidem o futuro da eleição autárquica...
6	Deve haver primárias abertas para a escolha dos candidatos
7	Formação. Os autarcas e candidatos a autarcas necessitam de formação e formação contínua, mesmo que já sejam autarcas; e esse papel caberá, em primeira linha, aos partidos políticos.
8	Lamento que o PS não antes suscitado antes qualquer opinião aos ex-autarcas eleitos. Parece que não interessa a conhecer a opinião dos ex-autarcas.
9	O PS pode crescer muito no poder autárquico se os militantes forem mais abertos a novas ideias, se aceitarem as diferenças, se fizerem um esforço no sentido da união de todos os socialistas, com os seus defeitos, as suas diferenças. Todos juntos por um Portugal melhor para todos os portugueses.
10	Resta-me chamar a atenção do PS para a necessidade de agir politicamente sobre os acusados de irregularidades/crimes, e ou aproveitamento de cargos em benefício próprio, salvaguardando o princípio constitucional da presunção de inocência, naturalmente, mas desligando-se com clareza e firmemente dessas situações, que a todos nos envergonham, e que a extrema-direita agradece. A Justiça o que é da Justiça, mas aos Políticos o que é da Política. São julgamentos diferentes!

Finalmente, para aferir a agenda política dos autarcas confrontámo-los com um conjunto de afirmações pedindo-lhes que exprimissem o seu grau de concordância com elas, tendo por base uma escala de 0 a 100 (veja-se tabela seguinte).

Os resultados apontam para uma agenda com três níveis de prioridade, tendo em conta a proporção dos autarcas aderentes à ideia:

- **No primeiro nível surge a reivindicação de uma nova lei das finanças locais, da criação das regiões administrativas, e o aperfeiçoamento das CIM/AM enquanto plataformas de cooperação intermunicipal.** Estas preocupações suscitam um grau de concordância de 77 a 84 numa escala que tem 100 como valor máximo.
- **No segundo nível de prioridade surgem vários tópicos que se articulam com o figurino da organização territorial do desenvolvimento** e que merecem um grau de concordância geral na ordem dos 65/100. Aqui se incluem o repensar do modelo de eleição das CCDR (note-se que o inquérito foi realizado já depois da eleição nos moldes atuais do presidente da CCDR), o repensar do papel e modelo de gestão das CIM/AM, a redefinição dos círculos eleitorais fazendo-os coincidir com as NUTS3, e a diferenciação das competências das freguesias em função da sua dimensão populacional.

Qual o seu grau de concordância com as seguintes afirmações?	Média (0 a 100)	N.º Respostas
É urgente rediscutir o pacote financeiro da descentralização e os mecanismos de repartição da Lei das F. Locais	83,6	119
É urgente repensar o papel e modelo de eleição das CCDR	66,1	114
É urgente repensar o papel e o modelo de gestão das CIM/AM	65,6	114
A criação das regiões administrativa é essencial para um eficaz exercício do Poder Local	76,8	118
As competências das Freguesias deviam ser diferenciadas segundo a sua dimensão populacional	68,8	120
As competências dos Municípios deviam ser diferenciadas segundo a sua dimensão populacional	52,3	111
Nas eleições autárquicas os cidadãos deviam poder votar simultaneamente no concelho de residência e no concelho onde trabalham	30,7	100
O presidente da CM devia poder escolher livremente os restantes membros da câmara, mesmo não sendo membros da AM	51,5	109
O presidente da CM devia poder escolher os vereadores de entre os eleitos para a AM	52,2	105
O presidente da CM devia ser eleito uninominalmente por sufrágio universal	52,4	104
A eleição e composição da CM deve manter-se como está	48,3	99
As candidaturas de "Grupos de Cidadãos" à CM revitalizaram a democracia local	51,3	110
Os círculos eleitorais das legislativas deviam coincidir com as NUTS3	61,9	105
Os municípios devem potenciar o papel das CIM/AM como a plataforma adequada à necessária cooperação intermunicipal	78,2	116
Normalmente há um divórcio entre a estrutura partidária local e distrital e a gestão autárquica socialista	44,7	109

- No terceiro nível surge um conjunto de questões que se relacionam com o **modelo de governança e o sistema eleitoral local**, assunto que está longe de suscitar consensos. A manutenção do atual processo de eleição da CM apenas recolhe 48% de concordância, mas a concordância com as vias enunciadas para a sua alteração também não gera mais do que 52% de concordância, seja para a eleição do presidente da CM por sufrágio universal de forma uninominal, seja para que o presidente eleito da CM possa escolher livremente os “vereadores”, independentemente de eles serem ou não membros da assembleia municipal. A diferenciação das competências municipais em função da sua dimensão populacional também só obtém 52% de concordância. Ainda neste grupo situa-se o único tópico a gerar clara discordância: a ideia de nas eleições autárquicas cada eleitor poder votar duas vezes, uma no concelho de residência e outra no concelho onde trabalha.

Não podemos deixar de notar a contradição entre a recusa desta ideia e a aceitação generalizada do orçamento participativo como instrumento de participação cívica, sendo que, neste caso, a impossibilidade de controlar lógicas de sindicância de voto podem fazer com que o orçamento participativo colida com os fundamentos da democracia local. O mecanismo do voto duplo tem uma transparência escrutinável, tem a potencialidade de contribuir para o envolvimento dos cidadãos na “coisa pública local” (note-se que há em Portugal milhões de pessoas que passam menos tempo da sua vida no concelho onde residem do que naquele onde trabalham), e, adicionalmente, tem o mérito de incentivar as autarquias a reforçar a articulação e colaboração intermunicipal em torno de políticas de desenvolvimento que têm efeitos supralocais. Por estas razões, não parece que a ideia mereça ser liminarmente descartada sem acrescida reflexão, particularmente quando a ideia do voto eletrónico foi recolocada em cima da mesa pela pandemia em que temos vivido.

O debate concretizado no âmbito das mesas-redondas ajuda-nos a compreender melhor algumas das questões que no inquérito não obtiveram respostas consensuais, emprestando à agenda política dos autarcas uma dimensão qualitativa. A estruturar a agenda política dos autarcas que emergiu das mesas-redondas surgem várias questões ligadas quer à apreciação do processo de descentralização em curso, quer ao modelo de governação territorial. Disso daremos conta nas páginas seguintes.

A apreciação do processo de descentralização: o confronto do modelo continental com o insular

As posições assumidas vão no sentido de que a descentralização é bem-vinda e muitos vêem-na como a antecâmara da regionalização. Em contraste destaca-se a posição dos autarcas das regiões autónomas cujo processo está eivado de dificuldades quando comparado com a realidade do Continente, salientando problemas na demarcação das fronteiras entre as competências dos Governos Regionais e das autarquias e salientando o facto de não lhes serem atribuídas as mesmas competências que às demais autarquias do país.

Houve, também, quem, defendendo a transferência de competências, tenha manifestado muitas reservas relativamente às áreas da educação, da saúde e da ação social, porque correspondem a valores universais, relativamente aos quais o cidadão “não pode estar dependente da saúde financeira de uma autarquia”.

Do conjunto das intervenções ressalta que alguns autarcas querem ainda mais competências, designadamente ao nível da gestão dos serviços e da assunção de responsabilidades sobre processos decisórios relativos aos instrumentos de gestão territorial, que impendem à administração pública e para os quais consideram não só ter as competências técnicas, como a legitimidade que lhes é conferida pelo facto de terem sido eleitos.

O processo de descentralização de competências promovido pelo Governo, “foi um bom começo”. “Sentiu-se uma preocupação genuína no envolvimento, *ab initio*, dos autarcas. Mas precisamos de ir mais longe”. Ainda há muito a fazer no sentido da valorização do municipalismo e das autarquias locais, até porque, no respeito pelo princípio da subsidiariedade, são conhecidos os ganhos de eficiência, eficácia e economia, porque as decisões são tomadas de forma mais próxima dos cidadãos. Considera-se que as autarquias devem, neste processo, ter também uma palavra a dizer. “É importante que haja uma maior valorização dos autarcas e fazerem-nos sentir como parte da solução e não só no final do processo.”

Neste sentido, há quem defenda a necessidade de aprofundamento do conceito de governação local. Argumentam que o facto de os autarcas serem eleitos democraticamente, permite que assumam um conjunto de responsabilidades que lhes são delegadas através de um mandato, que lhes confere uma legitimidade superior à de muitos dos organismos do estado. “Aquilo que sentimos é que há uma espécie de captura da administração central, não legitimada democraticamente pelo povo, naquilo que são decisões estratégicas para o desenvolvimento do território”. Pelo que se torna necessário refletir sobre o conceito de governação local, numa perspetiva de gestão dos recursos públicos do estado, onde se incluem as autarquias. Há, afirma-se, matérias que estão sob a competência da Agência Portuguesa do Ambiente (APA) e da CCDR, que são fundamentais para definir estrategicamente as políticas a médio e longo prazo nas áreas do ordenamento do território, e as autarquias não podem ser excluídas deste processo. Em consequência, contesta-se que as autarquias estejam dependentes de pareceres de entidades externas, com prazos de resposta longos, que comprometem projetos de investimento e não servem os interesses do País. É preciso, concluem, avaliar o que pode ser transferido para as autarquias, processo esse que exige uma reflexão profunda, envolvendo também a administração central.

Um dos autarcas foi um pouco mais longe na expressão do seu desconforto, ao afirmar que, “quando dizemos que temos hoje uma grande descentralização, é mentira. Nós hoje limpamos o pó, arranjam os canalizações, contratamos o pessoal não docente, mas não mandamos nada nas políticas. O que nos dão é a manutenção

dos edifícios, os seguros dos automóveis”. Isto, dito com base no facto de as autarquias não terem participação na gestão dos serviços, no planeamento e ainda na conceção das políticas. “O que temos é uma descentralização de recursos e não da filosofia, da política e do poder público”. Esta posição foi reforçada pela opinião de outro autarca que referiu que o PS necessita ainda de aprofundar a sua visão sobre o processo de descentralização de competências. “O Governo tem de ter confiança no Poder Local, tem de acompanhar o processo de descentralização e não apenas nele “descarregar problemas”. Deu como exemplo o caso da educação, considerando que não basta descentralizar. O Poder Local tem de ter, também, participação nos órgãos executivos das escolas. Não é possível ficar apenas com a resolução dos problemas”. Um outro referiu que se sentem como “meros tarefeiros” e que a sua ação serve apenas para “pagar salários, assinar o SIADAP, dar louvores ou aplicar processos disciplinares e não tem qualquer intervenção na gestão das escolas”.

Contrastando com esta posição, um dos intervenientes considera que os autarcas também têm que fazer o movimento inverso e “largar competências”, apontando como exemplo o facto de ter delegado nos diretores das escolas as competências relativas à gestão do pessoal, tendo o município ficado com a contratação das pessoas, em função dos rácios estabelecidos e a manutenção dos equipamentos. Um outro exemplo, diz respeito ao reforço das competências delegadas nos presidentes das Juntas de Freguesia, transferido ao abrigo do acordo de transferência, acompanhado de um aumento de cerca de 70% do valor correspondente.

A tónica para o sucesso da descentralização foi também colocada na relação de confiança subjacente a estes processos, quer ao nível das instituições, quer dos recursos humanos que acompanham a nova área de competências e o modelo de governação autárquica. “Quando se juntam duas simbioses, de um lado um Governo que acredita no Poder Local e do outro autarcas que desejam e ambicionam esta mudança de paradigma, assente na transferência de competências como a que se tem verificado nos últimos 5 anos de governação socialista, há condições para que as coisas corram muito bem.”

De um modo geral os autarcas apontaram algumas dificuldades ao nível da relação com os serviços da administração central, cujas competências foram descentralizadas, “mas que não querem perder poder”. Houve quem considerasse que o processo “está a ser uma aventura” e que precisa de maturação e de acompanhamento. “O grande obstáculo não é ao nível dos membros do Governo, mas é sobretudo das estruturas intermédias da administração central que se têm oposto a este processo com receio da perda de poder”.

Apesar destas dificuldades, no que diz respeito à experiência de aplicação das competências descentralizadas, a maioria refere-a como sendo bem-sucedida, sobretudo na área da educação. A relação de proximidade permitiu um salto qualitativo pela maior eficácia das respostas na resolução dos problemas, mas que “isso é fruto de um investimento suplementar e substancial por parte da autarquia”. Passaram a assumir responsabilidades que o Ministério da Educação tinha dificuldade em cumprir como a substituição de funcionários e a realização de obras de reabilitação, para as quais as câmaras têm uma maior agilidade na resposta. No entanto, foi também realçado que esta relação de uma maior proximidade pode ser “um pau de dois bicos”, porque ao avocar-se um aumento de responsabilidade na garantia dessa maior eficácia, sente-se também uma pressão mais direta por parte dos cidadãos.

Muito poucos assumiram as competências relativas à área da ação social pelo facto de a regulamentação ser ainda recente. O mesmo em relação à saúde, considerando-se que as experiências existentes (apenas 20 municípios) são ainda incipientes e não passíveis de avaliação.

Como obstáculo à consolidação da descentralização e da autonomia do Poder Local, muitos autarcas queixam-se das dificuldades de articulação com os serviços desconcentrados do Estado, em particular dos que interferem com a sua ação governativa, dependendo deles para a obtenção de pareceres (CCDR, APA, IMT, DGPC, ARS, DGE, Tribunal de Contas, etc.)²⁵¹. Um dos maiores problemas, que foi apontado tem a ver com o ordenamento do território. Os autarcas não se sentem como gestores autónomos desses territórios, por terem sobre eles as contingências dos instrumentos nacionais de ordenamento. A importância destes instrumentos é reconhecida, “porque se prende com questões da sustentabilidade ambiental, mas nem tanto à terra nem tanto ao mar”, afirma um dos intervenientes. “É nestes institutos, nestas agências e direções gerais que estão as verdadeiras entropias e forças de bloqueio do desenvolvimento e do crescimento económico. São autênticos feudos que se instalaram na administração pública e que são castradores e não se conseguem combater”, porque são detentores “dos pequenos poderes paralisantes”.

Queixam-se da burocracia, da morosidade e da dificuldade na obtenção de pareceres. Alegam que as autarquias dispõem dos recursos humanos, técnicos e

²⁵¹ CCDR - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional; APA - Agência Portuguesa do Ambiente; IMT - Instituto da Mobilidade e dos Transportes; DGPC - Direção Geral Património Cultural; ARS - Administração Regional de Saúde; DGE - Direção-Geral de Educação

jurídicos para apreciar os projetos urbanísticos, por exemplo, não vendo necessidade de se pedirem pareceres aos vários serviços da administração central e regional, porque a informação de suporte está disponível para consulta. “Porque é que temos de esperar meses por um parecer sobre matérias para as quais devíamos ter as competências necessárias porque dispomos dos recursos? Deveria ser uma competência da autarquia”.

Ainda nesta linha, foi referido que o principal obstáculo à eficiência da gestão autárquica é o **Código dos Contratos Públicos**. Os processos têm de ser transparentes, sindicáveis e fiscalizáveis. “O que têm dificuldade em admitir é que parece terem sempre um anátema, um manto de suspeição sobre os autarcas e sobre os processos de decisão”. Devemos ter a capacidade de não desperdiçar recursos e de, por força de burocracias impostas pelo CCP e de concursos que são um autêntico inferno, não correremos o risco de perder dinheiro ou de o termos de devolver à UE.

Um outro nível de dificuldades apontado foi o do quadro de pessoal das autarquias que, sendo muito envelhecido, integra pessoas que não estão preparadas para os atuais desafios. “Por muito que se fale nos recursos financeiro que devem acompanhar os processos de descentralização, se não tiverem recursos humanos qualificados para assumir essas novas competências, não se consegue” (*smart city*, eficiência energética, marketing territorial, digital, etc.).

Realidade bem diversa é a que se verifica nas **regiões autónomas dos Açores (RAA) de da Madeira (RAM)**, cujos autarcas salientam diferenças significativas entre as autarquias do Continente e as das Regiões Autónomas, na medida em que a maioria das competências que foram transferidas para os municípios do continente se encontra sob a alçada dos governos regionais no quadro da autonomia regional, governos que não seguiram a postura do governo central.

Há entre estes autarcas quem considere que o municipalismo e o Poder Local nas regiões autónomas “não se devem subalternizar às autonomias regionais, ferido que fica de inconstitucionalidade”. Entendem que devem ter as mesmas competências das autarquias do continente, salientando que “é importante refletir sobre a autonomia regional e a autonomia do Poder Local e a forma como o tecido legislativo se articula, porque, normalmente, ficam num enredo de inconstitucionalidades e de vazios legais”, salientando que não têm tido a necessária atenção nacional. “As autarquias não podem ser vistas como competidoras com o poder regional”.

Considera-se que os municípios têm condições muito melhores para desenvolver um conjunto alargado de políticas, nomeadamente as que têm áreas

conexas com a gestão da água, das redes de estradas, dos caminhos agrícolas e outras obras que são muitas vezes sobrepostas e geram confusão em saber-se de quem é, afinal, a competência. Há muitas áreas em que a repartição de competências entre o governo regional e as autarquias carece de rápido e efetivo esclarecimento. “Não faz sentido que as autarquias da RAM e de RAA acabem por ficar minorizadas no contexto nacional em áreas como a educação ou a ação social, porque há espaço para que a autonomia se reforce e se mantenha na relação com o estado sem que tenha que se invadir o espaço autárquico”. “A maior parte das competências não foram transferidas e o dossier da descentralização está ainda na gaveta”, rematando-se com a ideia de que estas “autarquias têm as mesmas responsabilidades, mas não têm as mesmas oportunidades”, realçando também o facto de não poderem aceder a programas nacionais.

No caso das autarquias da região autónoma da Madeira, os obstáculos apontados à eficiência da sua ação são ampliados, essencialmente:

- pelas relações com o governo regional, cuja autonomia “é demasiado centralizadora, partidária e castradora da autonomia dos municípios”, salientando-se o desgaste e o tempo que “perdem” na negociação, muitas vezes sem sucesso, considerando ser “mais fácil reunir com o Governo da República do que com o Regional”. Na RAM, “a culpa é sempre do Continente, e cultiva-se um permanente clima de agressividade e de desconfiança muito veiculado pelos membros do governo”.
- Alegam também falta de transparência na governação regional. Na RAM não se conseguiu ter abertura por parte do governo regional para o cumprimento da Lei das Finanças Locais em matéria de IRS, por exemplo. “Estamos com 10 anos de atraso”.
- O processo de transferência de competências está “bloqueado desde o início e não teve aplicação na RA”, existe da parte do governo regional uma concorrência direta com as câmaras que não são lideradas pelo PSD: “clona as atividades que são promovidas pelas câmaras e as competências que lhes são naturais, através de empresas do setor público regional ou de associações”. Desta forma, os recursos financeiros que deviam ser geridos pelas autarquias são entregues a entidades que “fazem uma concorrência direta a quem é democraticamente eleito e que fogem ao escrutínio do Tribunal de Contas, IGF e de outras entidades fiscalizadoras”.

Em consequência, os autarcas apelam a que o Governo da República não transfira todas as verbas para o Governo regional e deixe uma fatia para as autarquias,

de modo a que “não fiquem reféns para aceder a fundos fundamentais para a dinamização da economia”.

A agenda autárquica ligada ao modelo de governação local

Para lá das questões que derivam do processo de descentralização, surgiram nos debates das mesas-redondas outros tópicos que consubstanciam a agenda política dos autarcas, tópicos que no essencial remetem para o modelo de governação territorial, seja com incidência municipal, seja supramunicipal. Como ideias centrais, destaquem-se as seguintes.

Com incidência supramunicipal

- Importa **rever o mapa administrativo do País**. Alguns serviços desconcentrados da Administração Pública funcionam numa lógica distrital e não de NUTS III, enquanto os pactos regionais e os fundos comunitários adotam como unidade de referência as NUTS III. Mas os problemas não se esgotam aqui. Foi dado o exemplo da CIM do Oeste, que, ao nível dos fundos comunitários articula com a CCDDR Centro; ao nível administrativo está ligada à CCDDR de Lisboa; para questões agrícolas a Lisboa e Vale do Tejo; ao nível da Segurança Social, uma parte está ligada a Leiria e outra a Lisboa. “Este modelo só se consegue estabilizar com a regionalização”.
- A maioria dos autarcas do continente afirmou-se como regionalista convicto. Já os autarcas das regiões autónomas suscitam várias reservas a respeito do **modelo de Governo regional**, sobre as quais importará refletir. Consideram que “se o modelo de regionalização que existe nas RA for transposto para o país, isso, é lançar o caos no municipalismo nacional. Não se trata de fazer uma revisão constitucional, mas de se cumprir a Constituição no que diz respeito ao municipalismo nas duas RA, e depois, então, perceber como é que se articulam a autonomia dessas regiões com a autonomia já consolidada dos municípios. Uma coisa será termos duas regiões autónomas e os municípios a lidarem com os governos regionais, outra coisa será termos 10 regiões com 10 assembleias, com poderes legislativos²⁵² - multiplicar isto tudo pelo país - seções regionais dos Tribunal de Contas e de serviços que dão pareceres

²⁵² Tenha-se presente que o figurino constitucional para a instituição das regiões administrativas não consagra o poder legislativo.

vinculativos sobre as mais variadas matérias - sem estarem bem definidas as fronteiras do Poder Local, é lançar o caos sobre o País”. E rematam, “corrijam primeiro o problema que existe nas RA sobre a relação com o Governo regional e depois avancem para esse processo para o resto do país”. Outro interveniente ilustra bem o seu sentimento: “sou madeirense, mas sou cidadão português e a minha autarquia pertence a um país antes de pertencer a uma região autónoma e, portanto, eu devo responder perante o Estado e a minha relação com o Governo regional deve ser apenas e tão só uma relação administrativa”.

- Em consequência, da agenda política dos autarcas insulares consta a necessidade de se avaliar **a forma como nas regiões autónomas se está a cumprir a Constituição ao nível do Poder Local**, porque “a legitimidade do Poder Local é nacional e emana da Constituição e não do poder regional. Trata-se aqui de uma questão de afirmação política”. Pretende-se que os recursos financeiros para as autarquias sejam atribuídos sem a intermediação dos governos regionais, podendo, também, aceder a programas de âmbito de nacional.²⁵³
- Tendo em consideração que os fundos comunitários ditam muita da orientação dos projetos e da gestão autárquica, e que as CCDR são essencialmente gestoras desses fundos, foi defendido que os autarcas, pelo facto de serem eleitos, têm maior legitimidade política para “defenderem os seus projetos”, isto é, os projetos que consideram relevantes para os seus territórios. Nesta linha, consideram alguns que seria importante repensar o **modelo de gestão das CCDR**. Apesar de o presidente ser eleito, este processo, segundo alguns, não funcionou muito bem e tem de ser melhor explicado e aprofundado. Entendem que a falta de diálogo e as dificuldades sentidas na articulação, podem ser minoradas se o método de eleição (além do que existe atualmente) fosse mais abrangente. As CM isoladamente não têm grande capacidade de influenciar e, portanto, se se passar para a regionalização ou para a eleição direta, deveriam, para além da participação nos conselhos regionais, ter também assento nos órgãos executivos, de modo a poderem dar contributos mais diretos sobre o que consideram dever ser o modelo de desenvolvimento regional.
- É necessária a reorganização do território de uma forma mais ampla, especialmente nas **áreas metropolitanas**, sendo para isso necessário um

²⁵³ Note-se que tal envolveria uma revisão da Lei das finanças regionais.

modelo de liderança forte e uma reorganização diferente e com mais poder, porque “à medida que ganha escala, ganha capacidade de resolver problemas”, razão pela qual se defendeu a eleição para as Áreas Metropolitanas. Nesta linha houve quem defendesse a necessidade de definir, a uma década de distância (para não envolver os atuais protagonistas), uma estratégia integrada e articulada de ordenamento do território e de desenvolvimento supramunicipal, que permita **repensar o mapa de delimitação dos municípios**, admitindo a junção de alguns, de acordo com as dinâmicas de organização dos espaços e da vida coletiva e no respeito pelo interesse público. “É esta desconstrução que é necessário fazer, e para a fazermos de forma coordenada, precisamos de ter poder mais centralizado. Há limites que a simples cooperação intermunicipal já não consegue resolver”. Não se trata de uma lógica de competição, mas de promoção de várias polaridades de desenvolvimento articulado e integrado que crie diferentes centralidades e reforce o equilíbrio territorial e “para isso já não chega este nível de decisão”.

- É necessário planificar a distribuição dos equipamentos e a implementação de projetos, de acordo com lógicas de complementaridade e de desenvolvimento integrado, que potenciem os investimentos e não tomem em consideração apenas a unidade concelhia. À semelhança do que já se verifica ao nível do tratamento dos resíduos e das águas, que alguns municípios fazem, de forma articulada através das CIM, é desejável que se possam também **planificar equipamentos intermunicipais para a área social**, de forma a garantir uma maior racionalidade na sua distribuição (ex: criação de unidades residenciais apoiadas, para as pessoas idosas), bem como na área da saúde com a rede de cuidados continuados), por exemplo. Promover redes de proximidade com maior articulação e definição de instrumentos de gestão do território (CLAS, RLIS, Redes Sociais e a multiplicidade de planos, estratégias e cartas municipais).
- Ao nível das CIM e das Áreas Metropolitanas, as posições expressas variaram entre a eleição das equipas com poderes reforçados ou a manutenção do modelo atual. Em comum a ideia de reforçar os poderes das Áreas Metropolitanas, porque a gestão integrada dos concelhos só pode ser resolvida com políticas comuns. Vários autarcas apresentaram-se como defensores do intermunicipalismo, entendendo que as competências das CIM devem ser reforçadas ao nível do desenvolvimento económico/zonas industriais.
- Já sobre o **modelo de gestão das CIM** e da possibilidade de serem presididas por um presidente de câmara (que responde apenas perante os eleitores do

seu concelho), as posições oscilaram entre: concordância com o modelo atual, enquanto órgão colegial composto por iguais, dos quais um preside ao conselho executivo; discordância face ao modelo atual, na medida em que se torna muito difícil a acumulação de funções com as de Presidente de Câmara relativamente às quais se assumiu o compromisso de governação. Nesta linha, defendeu-se que a presidência das CIM não deve ser assegurada pelos presidentes de câmara, propondo-se que seja um modelo idêntico ao adotado nas CCDR. A eleição seria efetuada pelos presidentes de câmara e pelos parceiros dos conselhos estratégicos das CIM, que elegeriam o conselho de administração da CIM, competindo aos presidentes de câmara a fiscalização da ação da CIM. Esta posição não foi corroborada por um dos autarcas que entende que com este modelo se pode perder o controlo político dos presidentes de câmara sobre a CIM.

- Em ligação com o atual modelo de funcionamento, foi também referido que uma das **difficultades ao bom funcionamento** das CIM /AM, é a lógica de “cada um a torcer pelo seu município”, que compromete estratégias supramunicipais e uma visão integrada para o desenvolvimento sustentado dos territórios. “É muito difícil alavancar este desenvolvimento integrado. Pensamos muito no desenvolvimento do nosso concelho, esquecendo que desenvolvimento do nosso espaço depende muito do desenvolvimento da região e do país”. “Nós autarcas somos competitivos e isso impede-nos de ter uma visão global e as CIM, de algum modo vêm permitir isso”.

Com incidência municipal

- É necessário conferir maior celeridade aos procedimentos associados à **revisão dos PDM**, que, apesar de constituírem um instrumento de gestão estratégica dos territórios levam mais de uma década a concretizar-se, uma vez que “dependem de pareceres e conferências de dezenas de entidades”. São processos de muita complexidade atendendo à parafernália de diplomas legislativos e de pareceres associados.
- Deve de se considerar o alargamento dos mandatos a 5 anos, com um máximo de 3 mandatos consecutivos, alteração justificada pela morosidade dos processos administrativos e burocráticos associados aos procedimentos de implementação dos projetos que levam, por exemplo, mais de dois anos para se lançar uma empreitada. Um outro autarca defende igualmente mandatos de 5 anos, mas como limitação a dois mandatos, considerando que este modelo deveria ser também aplicado aos órgãos de soberania nacional.
- No processo de revisão da Lei eleitoral, às assembleias municipais deve ser dado mais poder de fiscalização, bem como competência para derrubar um

executivo municipal, à semelhança do modelo de funcionamento da Assembleia da República face ao Governo.

- O sistema eleitoral do executivo autárquico foi objeto de debate, e, em linha com os resultados expressos no inquérito, não se registaram posições consensuais. As posições neste ponto oscilaram entre a constituição de equipas assentes na escolha por parte do presidente de câmara, que é eleito e constitui a sua equipa, ou na manutenção do modelo atual, defendendo as vantagens do pluripartidarismo.
- Alguns autarcas, defendem executivos unipartidários com o argumento de que só o presidente deve ser eleito e, a partir daí, deve ter liberdade para constituir a sua equipa, como forma de afirmação da eficácia da ação autárquica e da diferenciação da agenda política: “quem ganha as eleições tem que ter condições para governar”. Advoga-se a necessidade de se rever a lei do poder autárquico e repensar o modelo da gestão municipal, evoluindo para um modelo em que o presidente é eleito e escolhe a sua equipa (os cidadãos votam no presidente e escolhem um projeto e um programa de trabalho).
- Por oposição a este modelo, outros autarcas entendem que a essência do Poder Local está no pluralismo, considerando adequado o atual modelo português. “No passado uma maioria negativa poderia paralisar a câmara, hoje por força das alterações legislativas, o poder do presidente tem vindo a ser reforçado e dificilmente pode ser “paralisado” pela oposição”, considerando que se deve manter o pluralismo, quer na câmara, quer na Assembleia Municipal.
- Uma outra perspetiva apresentada foi a de que os executivos devem ser monocolores, sendo a diferenciação partidária representada nas Assembleias Municipais, as quais devem ter mais competências e poderes reforçado, devendo reunir uma vez por mês. Deve ser criada uma lista única para a assembleia municipal e o executivo seria constituído a partir da lista mais votada da assembleia municipal. Os presidentes de Junta devem ter direito a intervir nas assembleias municipais, ter direito a senha de presença, mas sem direito de voto porque isso desvirtuaria as votações.

IV. CONCLUSÕES: CONTRIBUTOS PARA A DISCUSSÃO POLÍTICA DA AGENDA AUTÁRQUICA DO PS

O 25 de Abril de 1974 não se limitou a pôr fim à mais longa ditadura política então existente no espaço europeu não controlado pela União Soviética. A Revolução de Abril colocou igualmente fim a um dos Estados mais centralizados, substituindo uma administração pública anquilosada por um figurino político-administrativo que, a seu tempo, se tivesse sido plenamente implementado, faria de Portugal um dos países mais descentralizados do universo dos países democráticos. A Constituição da República Portuguesa de 1976 definiu uma nova arquitetura institucional para a administração pública, alicerçando a Democracia na legitimação eleitoral de base territorial. Para além da escolha por sufrágio direto e universal do Presidente da República e dos deputados da Assembleia da República, a CRP de 1976 concedeu ampla autonomia política e administrativa às regiões insulares dos Açores e Madeira e estabeleceu a existência de Regiões com autonomia administrativa no Continente, bem como de Autarquias Locais de âmbito municipal e de freguesia, dotadas de ampla autonomia administrativa e patrimonial. Do edifício institucional desenhado pela Assembleia Constituinte, as Regiões Administrativas nunca viriam a ser instituídas, como é sabido. Não obstante o Poder Local democrático revelou-se como um dos contributos fundamentais para dois dos “D” do Programa do Movimento das Forças Armadas de 1974: A **D**emocracia que temos hoje em grande medida é fruto da experiência política do Poder Local; o nível de **D**esenvolvimento de que atualmente desfrutamos é em grande medida tributário do que foi a ação das autarquias locais. Sem as autarquias locais o Portugal de hoje seria irreconhecível, foram elas quem mudou de forma mais radical a face do país herdado da ditadura.

Como vimos, o Partido Socialista foi um ator fundamental deste processo. Todavia, a tarefa de encontrar as marcas distintivas do PS no Poder Local, objetivo que norteou a nossa preocupação analítica, depara-se com um obstáculo que consiste na conclusão mais abrangente deste estudo: no Poder Local, a dimensão político-partidária não é diferenciadora, seja na dimensão normativa, no perfil dos autarcas, ou mesmo nas opções de gestão orçamental. No plano normativo a identidade do Poder Local forjada com a CRP de 1976 mantém-se intocável, na sua substância, ao fim de quatro décadas. Dir-se-ia que o Poder Local é um dos principais pilares da identidade nacional no regime democrático. A maioria das alterações no seu enquadramento legal resultaram de lógicas de compromissos interpartidários e tiveram sistematicamente como motivação reforçar ou aperfeiçoar a ação das autarquias no desenvolvimento local. Quando se considera o perfil socioprofissional dos autarcas, também não se encontram traços distintivos relevantes, sugerindo que

as diferenças se situem ao nível do perfil comportamental de liderança e de reconhecimento social. Quando se considera a dimensão das práticas encetadas pelas autarquias locais, a principal conclusão a retirar da análise é que não é perceptível a existência de agendas ideológico-partidárias materializadas na gestão concreta das autarquias que sejam claramente diferenciadoras dos partidos. São muito maiores as diferenças decorrentes das características territoriais do que as que decorrem das agendas partidárias. O que sugere que o PS – tal como os demais partidos - enfrenta o desafio de definir a sua própria agenda identitária, encontrando respostas diferentes para os diferentes contextos territoriais.

A dificuldade de identificar uma matriz claramente diferenciadora das práticas locais do Partido Socialista relativamente aos outros partidos não deve entender-se como significando que o Partido Socialista não tem a sua própria identidade no Poder Local. A investigação realizada permitiu identificar linhas de continuidade histórica na intervenção programática e legislativa do Partido Socialista relativamente ao Poder Local.

Ao contrário, na praxis política local não foi possível estabelecer uma identidade de ação com base em informação de segunda ordem. Não obstante, o autorretrato dos autarcas socialistas projeta uma imagem distintiva do PS. Independentemente do que os autarcas percecionam como marcas diferenciadoras do PS serem, ou não, característica exclusiva do partido, o estudo permitiu identificar um alargado leque de medidas protagonizadas por autarquias geridas pelo PS que têm potencial de replicação noutros contextos. Finalmente, o estudo realizado permitiu aferir as expectativas dos autarcas relativamente à agenda do PS para o Poder Local, o que nos permite referenciar algumas outras questões que daí decorrem e que não deixarão de merecer a devida atenção dos órgãos próprios do Partido Socialista.

Apresentam-se seguidamente as conclusões mais relevantes dos vários aspetos analisados ao longo do relatório, arrumando-as em conformidade com a organização do mesmo. Porque este é extenso e pareceu mais adequado reunir num único espaço os resultados principais do trabalho realizado, o texto da conclusão tem um detalhe que lhe acresce a extensão, mas estamos em crer que desta forma se proporciona ao leitor uma melhor apreensão do que fica dito nas páginas anteriores.

A influência político-eleitoral do Partido Socialista no poder autárquico

1. Os resultados das eleições autárquicas desde 1976 revelam que o PS é o principal partido ao nível autárquico em Portugal, e o único com verdadeira expressão nacional.
 - a. O PS foi o partido vencedor em 6 das 12 eleições autárquicas realizadas (% votos CM-Câmara Municipal). À exceção de 1979 e de 1985 o PS obteve sempre mais de 1/3 dos votos nas eleições autárquicas, chegando mesmo a superar os 40%. Tais resultados, reforçados pela dispersão geográfica que apresentam, fazem do PS o principal partido ao nível do Poder Local, contribuindo decisivamente para o domínio que a esquerda tem vindo a protagonizar sobre a direita desde 1976 neste nível de governo.
 - b. O PS é hoje o único partido com uma expressão autárquica **verdadeiramente nacional**, disputando a hegemonia do Poder Local tanto nas Regiões Autónomas como de norte a sul e do litoral ao interior do Continente.
 - c. Cruzando o padrão de implantação política local do PS com a tipologia de espaços socioeconómicos em Portugal, verifica-se que o PS governou pelo menos durante 12 anos (em muitos casos mais de 24) as câmaras municipais de 72% dos espaços urbanos, 60% dos espaços urbano-rurais, e 61% dos espaços rurais, bem como de 50% dos espaços metropolitanos. Estes números evidenciam claramente a transversalidade socioeconómica e territorial da implantação política local do Partido Socialista, mas também sugerem que **na agenda política local do partido a problemática do desenvolvimento metropolitano não tem encontrado a centralidade desejável pelos eleitores**. De resto, as áreas metropolitanas são os espaços politicamente mais sensíveis à orientação das políticas nacionais, e onde maiores alterações socioeconómicas têm vindo a ocorrer, o que só por si justifica uma atenção especial em termos de agenda política.
 - d. A esquerda sociológica em Portugal (geringonça) teve a maioria em todas as eleições realizadas, tendendo a reforçar o seu peso. A consolidação da implantação política do PS tem ocorrido em detrimento da direita e não da erosão do eleitorado à sua esquerda (o PSD reduz o número de CM há 5 eleições consecutivas).
 - e. À luz do padrão histórico de implantação local dos partidos, o PS e o PSD tendencialmente disputam entre si 95 câmaras municipais, enquanto o PS

e o PCP disputam 24 (nas restantes os partidos beneficiam de uma relação de forte fidelidade do eleitorado, o que lhes garante a vitória na maioria das eleições). Isto significa **que para o PS ser o partido com maior número de câmaras é algo que se decide em pouco mais de uma centena das 308 autarquias**. Entende-se aqui que há disputa quando, historicamente, dois partidos têm vindo a ser a alternativa política de Poder Local.

- f. **Há um efeito governo nas eleições autárquicas.** Os eleitores tendem a penalizar nas autárquicas os partidos que nos anos anteriores asseguram a condução do governo do país. Para além de tal poder ser interpretado como a erosão da popularidade política associada ao desgaste da ação governativa, poderá também significar que os eleitores desvalorizam a governação local relativamente à nacional, e/ou não reconhecem especificidade e autonomia à intervenção político-partidária nas autarquias. Esta interpretação é suportada pela constatação da ausência de agendas partidárias diferenciadoras nas autárquicas.
- g. Em contrapartida, **existe uma forte "fidelidade política" no Poder Local** associada ao "efeito memória" que premeia o trabalho (partidário?) desenvolvido na gestão da câmara. Uma característica comum aos três principais partidos é a de que por cada 5 CM que ganham numa determinada eleição, tendem a manter 4 delas na eleição seguinte. Em termos gerais o sistema político autárquico revela uma grande estabilidade: em 88% dos municípios, houve um só partido que ocupou a presidência da CM pelo menos durante 24 anos, e, nos restantes, houve um partido, ou dois (tendencialmente o PS e o PSD) que ocuparam a presidência durante pelo menos 12 anos (cada um). Outros números convergentes com estes dizem-nos que em 75% dos municípios o mesmo partido esteve no poder durante pelo menos 26 anos, sendo que em 25% dos casos esse período foi superior a 36 anos.

A matriz identitária da intervenção legislativa do Partido Socialista na arquitetura institucional do Poder Local

- 2. Ao nível institucional há uma clara matriz identitária da política do Partido Socialista no que respeita ao Poder Local. Esta matriz cimenta-se em três compromissos, historicamente reafirmados pelos governos liderados pelo Partido Socialista: o compromisso com a descentralização; o compromisso com as políticas sociais e as condições de vida da população; o compromisso com as políticas de desenvolvimento territorial.

3. O compromisso com a descentralização: o PS contribuiu ativamente para a definição do enquadramento legal das autarquias locais, desde logo na CRP, e pode reclamar para si o ter sido o partido que mais contribuiu para o reforço das atribuições e competências das autarquias locais, especialmente em 1984, 1999 e 2018.

- a. No primeiro documento programático do Partido Socialista aprovado em Congresso, e sobretudo no debate da Assembleia Constituinte, o PS sempre reafirmou o entendimento de que as “comunidades territoriais têm o direito a decidirem os seus problemas de âmbito local”, vendo nisso o garante da democracia e da eficiência da administração pública. Nessa linha, **o Partido Socialista deu um contributo central para a consagração na CRP das autarquias locais como entidades independentes do Estado, com tutela meramente inspetiva, dotadas de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, e com legitimidade política baseada na eleição dos seus órgãos pela respetiva comunidade territorial.** Em grande medida, a atual moldura jurídica do Poder Local é a mesma que foi estabelecida na CRP de 1976, com o contributo ativo e o voto favorável do Partido Socialista.
- b. No plano normativo a identidade do Poder Local forjada com a CRP de 1976 mantém-se intocável, na sua substância, ao fim de quatro décadas. Dir-se-ia que **o Poder Local é um dos principais pilares da identidade nacional no regime democrático.** A maioria das alterações no seu enquadramento legal resultaram de lógicas de compromissos interpartidários, e tiveram sistematicamente como motivação reforçar ou aperfeiçoar a ação das autarquias no desenvolvimento local.
- c. Desde o 25 de Abril que há um processo contínuo de reforço das competências dos municípios. Como se viu na discussão sobre o enquadramento jurídico das AL, especialmente na definição das competências e recursos das autarquias locais, a estabilidade e as maiorias políticas existentes em cada momento ajudam a explicar a intensidade e o sentido das alterações legais operadas. Em particular, a coexistência da maioria política na AR/Governo e na ANMP apresenta-se como um fator favorável a alterações legislativas que vão no sentido de reforçar o protagonismo das autarquias locais. Mas esta coexistência de maiorias não explica tudo. O PS, que esteve 14 anos no Governo tendo simultaneamente maioria nas autarquias, aproveitou esta circunstância por três vezes para rever a lei das finanças locais e reforçar as competências das AL: em 1977-78 (1.ª definição de competências e 1.ª Lei das FL), em 1998-99 (revisão competências & FL) e em 2018-20 (revisão competências & FL e processo

alargado de transferência de novas competências). Como vimos, 1984, sob a liderança de um dos Governos de Mário Soares, também foi um momento marcante do Poder Local, no quadro de um Governo resultante de uma coligação PS-PSD. O PSD esteve igualmente 14 anos no Governo nas mesmas circunstâncias, mas sem ter evidenciado um idêntico impulso de reforço do Poder Local. Em síntese, independentemente da comparação com outras forças partidárias, **o PS deu contributos fundamentais para o reforço do papel das autarquias no desenvolvimento local: poucos foram os diplomas legais estruturantes do Poder Local que não tenham contado com o voto favorável do PS; os principais impulsos na descentralização de competências para as autarquias foram dados sob a liderança política do PS.**

- d. O processo iniciado em 2016 pelo Governo de António Costa com o **“Documento Orientador da Descentralização”, que viria a culminar na Lei n.º 50/2018**, de 16 de agosto, e nos diplomas em que ao longo de 2019 se materializou esta lei, transferindo um vasto leque de novas competências para os municípios e para as CIM, **terá sido o processo mais ambicioso de descentralização desde a instituição da democracia em Portugal**, cujo aprofundamento foi (re)assumido pelo programa eleitoral do PS em 2019.

4. O compromisso com as políticas sociais. Desde a primeira hora que o Partido Socialista tem um profundo compromisso programático com a coesão social e a melhoria das condições de vida da população. Foi o PS quem introduziu nas políticas locais a dimensão social e quem mais se tem empenhado no reforço da intervenção social das autarquias e das IPSS. O PS foi responsável pela criação na nossa ordem jurídica do essencial dos instrumentos de política social com repercussões no envolvimento das Autarquias Locais na promoção da coesão social do país.

- a. Um sinal claro do empenho do PS na aproximação das políticas sociais aos seus destinatários e nas políticas locais de âmbito social é dado com a Lei n.º 2/2007, de 31 de março, que cria o Fundo Social Municipal e o enquadramento para financiar várias políticas sociais (apoio à infância, idosos, educação, saúde e deficiência), mas sobretudo com a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, que amplia como nunca antes as competências municipais no domínio das políticas sociais, da educação, saúde e habitação à ação social de apoio à infância e aos idosos. A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, daria o derradeiro impulso ao envolvimento das autarquias locais na execução das políticas sociais.

- b. A **política de saúde** constitui um dos domínios fraturante da política partidária do pós-25 de Abril, com o PS e o PSD em lados opostos da barricada. O PS é o criador do SNS (Lei n.º 56/79), e o responsável pelo envolvimento das AL na saúde comunitária. O Partido Socialista empenhou-se desde a primeira hora em que o Estado garantisse a concretização do direito de acesso universal à saúde. Fê-lo intervindo ativamente no desenho jurídico do serviço nacional de saúde, e fê-lo, enquanto governo, promovendo a implantação no terreno dos equipamentos e serviços públicos de saúde. Por outro lado, o PS tem, também desde a primeira hora, uma visão organizacional do SNS que o coloca na responsabilidade direta do Governo, mas ao mesmo tempo como um sistema desconcentrado e participado. Esta visão levou a que o PS se empenhasse na participação das AL na saúde, cabendo-lhe a responsabilidade principal no (importante) papel que atualmente as AL desempenham na definição e execução da política de saúde local.
- c. **As autarquias locais dispõem atualmente de significativas competências ao nível da política local de educação, o que fica a dever-se quase em exclusivo à ação legislativa promovida pelo Partido Socialista.**
- d. Outra linha distintiva do PS é a política de combate à pobreza e à exclusão social. Foi o PS quem se empenhou na criação e implementação de instrumentos de intervenção política destinados a combater a pobreza e a exclusão social (Rendimento Mínimo Garantido/RSI, Rede Social, Contratos Locais de Desenvolvimento Social, Carta Social Municipal, Programa PARES, etc.). E fê-lo valorizando o papel das autarquias locais na promoção do desenvolvimento e coesão social local. Neste percurso, o PS frequentemente encontrou no PSD um opositor. Não obstante, a força da razão social impediu que o PSD, quando no Governo, conseguisse reverter os instrumentos de política criados pelo PS (ainda que tenha conseguido limitar os seus efeitos). Com o mais recente processo de transferência de competências promovido pelo Governo do Partido Socialista (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto), as autarquias locais passam a ser um parceiro fundamental na execução das políticas de combate à pobreza e à exclusão social, nomeadamente das crianças, jovens e idosos.
- e. **Foi o PS o principal impulsionador da criação do sistema local de proteção civil e segurança dos cidadãos**, que tão útil se tem revelado em tempos de pandemia. Com António Guterres reforçou-se o papel das autarquias em matéria de segurança (criação dos Conselhos Municipais de Segurança, definição do regime e forma de criação da Polícia Municipal). No Governo liderado por José Sócrates, deu-se um salto qualitativo no reforço das

competências das autarquias em matéria de proteção civil (aprovou-se uma nova Lei de Bases da Proteção Civil, definiu-se o enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal, redefiniu-se o regime jurídico das associações humanitárias de bombeiros). Com António Costa alarga-se a competência dos órgãos municipais no domínio do policiamento de proximidade, e concretiza-se o mais significativo quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da segurança e da proteção civil (Decreto-Lei n.º 44/2019).

- f. **No plano instrumental, regista-se uma grande convergência entre o PS e o PSD na gestão da política de habitação. Mesmo ao nível do terreno não há diferenciação clara entre taxa de execução do PER e o partido que ocupa a CM. Mas o PS contribuiu decisivamente para as bases da política de habitação em Portugal e para a introdução na política de habitação da ênfase na reabilitação urbana** Nos Governos provisórios, e depois nos I e II Governos Constitucionais, o PS teve um papel decisivo no lançamento dos alicerces da política de habitação em Portugal. Deve-se ao PS a 1.ª Lei de Bases da Habitação, recentemente aprovada. Foi o PS quem assumiu o maior protagonismo legislativo na reabilitação urbana e na política de cidades. Em matéria de habitação, a verdadeira marca distintiva do PS encontra-se na recente Nova Geração de Políticas de Habitação que marca uma assunção clara da responsabilidade direta do Estado na garantia do Direito à Habitação e uma mudança no paradigma das políticas habitacionais, enfatizando a necessidade de uma abordagem sistémica e integrada da política de habitação. Mas a atual política de habitação enfrenta um conjunto de desafios, para os quais detalhadamente se chama a atenção no correspondente capítulo deste relatório.
5. **Compromisso com as políticas de desenvolvimento territorial: o Partido Socialista tem na sua génese um profundo compromisso com o desenvolvimento regional e local, domínio privilegiado de intervenção autárquica.**
- a. Na Declaração de Princípios, Programa e Estatutos do Partido Socialista, aprovados no Congresso do PS em dezembro de 1974, defendia-se uma **estratégia de desenvolvimento regional baseada na criação de pólos de crescimento regional**, assim como uma política de ordenamento do espaço rural, articulada com redes de integração urbano-rural, o que denotava uma grande atualização face à prática internacional.

- b. No programa eleitoral de 1976, defendia-se a melhoria das condições de vida nas zonas rurais (redes de estradas e caminhos, eletrificação rural, abastecimento de água, saneamento básico, equipamentos de saúde, educação e cultura). Orientação assumida no terreno pelas AL, e pelas sucessivas leis dinamizadas pelo PS.
- c. Em 1984 (RCM 21/84), **o Governo liderado por Mário Soares, chegou a aprovar a 1.ª estratégia de desenvolvimento regional em Portugal: o *Documento Base de Política de Desenvolvimento Regional e dos Meios e Instrumentos para a sua Execução***, documento ambicioso cuja implementação não teria concretização face à alteração das circunstâncias (novo ciclo político e adesão à CEE).
- d. Com a mudança de ciclo político em 1995, o PS vai empenhar-se na renovação das políticas de desenvolvimento territorial, apostando na valorização do território, numa nova política ambiental, na descentralização e na participação. Empenha-se na preparação do **QCA-III (2000-06), o primeiro a ser preparado e negociado por um Governo do Partido Socialista (ministro João Cravinho), e o que, até hoje, mais valoriza a abordagem territorial**. Renova o quadro regulamentar dos instrumentos de planeamento territorial: *Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo* (Lei 48/98); Regime dos Instrumentos de Planeamento e Ordenamento do Território.
- e. Pela mão do PS, a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, - que estabelecia o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais - introduziu na legislação uma autêntica **agenda local de desenvolvimento económico, e uma panóplia de instrumentos para as autarquias**. Todavia, esta não viria a ser uma inequívoca prioridade nas políticas locais, o que parece estar neste momento a ser reequacionado.
- f. **No ciclo político 2005-2011, o PS reafirma o seu compromisso com as políticas territoriais**. Foi aprovado o 1.º PNPO-Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território. O QREN (2005-13), segundo QCA negociado por um Governo PS, confere centralidade ao desenvolvimento urbano, com as PRU- “parcerias para a regeneração urbana” e as RUCI-“redes urbanas para a competitividade e a inovação”. É aprovado o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana.
- g. **Com os Governos de António Costa regressam ao Governo as preocupações com o desenvolvimento regional e a atenção às políticas territoriais**. O atual Governo aprovou a “Estratégia para a Coesão Territorial”, que visa o “*desenvolvimento equilibrado dos territórios, reduzindo as assimetrias regionais, promovendo a coesão e o reforço da competitividade dos territórios*”

e conferindo mais coerência quer às políticas regionais, quer às políticas sectoriais que têm impacto territorial". Esta estratégia inclui: uma **Estratégia Nacional de Desenvolvimento Regional**, "que vai dar corpo a uma abordagem territorial coerente e suportada na mobilização de atores em rede"; e uma **Estratégia de Valorização do Interior**, "fundamentada na articulação de medidas que, de forma assertiva, representem uma nova abordagem sistémica de valorização das potencialidades multivalentes dos territórios do Interior".

- h. No entanto, em linha com o compromisso histórico do PS face ao desenvolvimento regional, **importa que o Partido Socialista se empenhe na definição de uma política regional autónoma do quadro regulamentar dos fundos europeus**, prévia e enquadadora da utilização desses fundos, coisa que Portugal não tem conseguido desenvolver. A política regional, depois de 1985, tem sido sobretudo um instrumento de otimização do aproveitamento dos fundos comunitários. As questões do desenvolvimento territorial foram sempre secundárias relativamente às perspetivas nacionais e sectoriais. O foco das políticas nacionais foi, no geral, posto na modernização da estrutura produtiva e nos grandes desequilíbrios macroeconómicos nacionais, sendo privilegiadas as abordagens sectoriais em detrimento da abordagem emergente das dinâmicas territoriais. Enquanto for esta a abordagem, não parece que venha a ser possível promover o desenvolvimento económico dos espaços de baixa densidade, a valorização do potencial do sistema urbano e as sinergias competitivas do relacionamento das áreas metropolitanas com o tecido económico das restantes regiões. Não se ignora que o atual Governo, através da estratégia para a coesão territorial, tem vindo a reafirmar o compromisso histórico do PS com a territorialização das políticas de desenvolvimento. Mas os atuais desafios do desenvolvimento em Portugal reclamam uma redobrada intensidade e criatividade, e até acrescida ousadia, nesta orientação política. A premência para a utilização dos fundos comunitários disponibilizados a Portugal para os próximos anos, encerra o risco de que a abordagem territorial das políticas volte a tornar-se secundária face às lógicas setoriais.

6. Quando a nossa atenção se transfere do quadro institucional, e das políticas nacionais, para as práticas concretas dos partidos ao nível da gestão autárquica, as diferenças entre partidos diluem-se.
 - a. No que são diferenças objetivamente verificáveis, seja em termos de prioridades orçamentais, indicadores de eficiência financeira, ou perfis socioprofissionais dos autarcas, não se identificaram diferenças significativas entre partidos. O mesmo se pode dizer quando tomamos como indicador o julgamento político dos eleitores: a elevada “fidelidade” política que se sublinhou, é comum aos três principais partidos.
 - b. Não obstante, a ideia dominante entre os autarcas do PS é que a diferença existe. Para tanto invocam, sobretudo, atributos dos autarcas socialistas (honestidade, transparência, competência) e/ou a sua atitude comportamental enquanto autarcas: “dedicação”, “proximidade” e “prioridade” às pessoas, são as palavras recorrentemente utilizadas para marcar a diferença, seja face ao PSD seja face ao PCP. Há, portanto, aqui um claro filtro ideológico na leitura das “marcas” diferenciadoras do Poder Local socialista. Este filtro ideológico é particularmente evidente em relação ao PCP, seja no que respeita ao entendimento das políticas de desenvolvimento local, seja relativamente à maior disponibilidade do PS para colaborar com a Administração Central.
7. Embora a gestão orçamental seja o espelho financeiro das opções de política local, na sua análise importa ter presente que **a situação financeira dos municípios é cumulativa, o que dificulta a análise do desempenho partidário**. Ou seja, as condicionantes financeiras com que um dado executivo se confronta num mandato, decorrem não apenas das suas opções, mas igualmente das condições herdadas do mandato anterior, seja quanto às carências a solucionar, seja quanto ao serviço da dívida, seja, ainda, quanto a compromissos assumidos.
8. A Lei das Finanças Locais, nas suas múltiplas versões, tem mantido um carácter **especialmente redistributivo que faz dela o principal instrumento de correção das assimetrias do desenvolvimento regional em Portugal**, superando o contributo dos fundos comunitários no financiamento do investimento público do desenvolvimento local. No entanto:

- a. É recorrente a queixa de que os recursos são insuficientes para assegurar as atribuições cometidas às autarquias, o que nem sempre é comprovável estatisticamente. Porém, na última década, pese embora o esforço de diminuição da dívida, as autarquias locais têm vindo a conhecer crescentes restrições orçamentais, com **o serviço da dívida a ascender a 12% da receita e o investimento a restringir-se a valores mínimos**. O valor nominal do investimento realizado pelos municípios em 2019 correspondeu apenas a 70% do realizado em 2010 (a preços correntes). Por esclarecer fica em que medida tal decorre das restrições financeiras das autarquias, ou da alteração da natureza do conteúdo funcional das atribuições que progressivamente têm vindo a assumir, eventualmente mais exigentes em termos de despesa de funcionamento do que de investimento.
 - b. **O contexto territorial em que atua cada autarquia condiciona as opções de gestão orçamental e financeira das câmaras municipais**. A estrutura da receita dos municípios é muito diferente conforme as suas características socioeconómicas. Do lado da despesa, há uma diferenciação clara conforme o grau de urbanização do município, com as autarquias rurais a terem de fazer o dobro do esforço médio nacional, seja em termos de trabalhadores, de despesa com pessoal ou de despesa total per capita.
 - c. Na generalidade dos espaços rurais, o peso das transferências na receita municipal é superior a 60%, quando a média nacional é 40%. **A eventual revisão da lei das finanças locais no sentido de aumentar as receitas autárquicas através do aumento da capacidade tributária dos municípios, em detrimento do volume de transferências do OE, teria consequências desastrosas ao nível da coesão territorial**. Os municípios rurais, cuja base económica não gera recursos tributáveis, ficariam completamente bloqueados enquanto garantes dos principais serviços públicos de apoio às condições de vida das populações locais.
9. Do ponto de vista financeiro, não se deteta uma agenda ideológico-partidária materializada na gestão concreta das autarquias que seja claramente diferenciadora dos partidos. Também não há um claro padrão de diferenciação partidária ao nível da eficiência da gestão financeira das autarquias. São muito maiores as diferenças decorrentes das características territoriais do que das agendas partidárias. A diversidade territorial essa sim, inequivocamente, é diferenciadora da forma de estar no Poder Local, seja pela diferença dos problemas a que as autarquias são chamadas a dar resposta nos espaços urbano-metropolitanos e nos espaços rurais, seja pelas diferentes condicionantes

financeiras com que a gestão orçamental das autarquias se depara nos diversos espaços socioeconómicos portugueses. Este aspeto deveria ser tido na devida conta, quer em futuras revisões da lei das finanças locais, quer na definição da agenda política de desenvolvimento local para as autarquias socialistas.

10. Os retratos obtidos relevam como **atributos definidores do perfil dos autarcas socialistas:**

- a. Uma grande experiência. Os presidentes de câmara em funções têm cerca de 50 anos, e em média desempenham funções de autarca por 14 anos. A maioria dos presidentes de câmara inquiridos ocupou, antes ou depois, o cargo de vereador.
- b. Pessoas prestigiadas. Na apreciação dos fatores determinantes dos resultados eleitorais, o prestígio do candidato e as ideias com que se apresenta a sufrágio, prevalecem eleitoralmente sobre a prática político-partidária dos anos anteriores.
- c. Habilitações literárias muito superiores à média da população: de acordo com o inquérito, $\frac{3}{4}$ têm como habilitação literária a licenciatura, o mestrado, ou mesmo o doutoramento. Com base nos dados oficiais do MAI, em 2017, 89% dos autarcas socialistas a presidir a uma CM dispunham pelo menos da licenciatura.
- d. O PS “recruta” os seus autarcas em três grupos socioprofissionais de dimensões equivalentes: no mundo empresarial, sejam quadros de empresa, sejam profissionais liberais (onde pontificam os advogados e os bancários); entre os quadros técnicos do Estado, onde se destacam os professores e os médicos, mas também técnicos das autarquias locais; e na esfera das entidades públicas, seja entre titulares de cargos políticos (Juntas de Freguesia, Assembleias Regionais, Assembleia da República, Governo), seja entre os dirigentes de serviços públicos de âmbito local, regional ou nacional.
- e. Os números apurados sugerem que entre os autarcas do PS há uma considerável proporção que abraçaram a política como profissão, ou que vêm articulando o exercício de cargos políticos remunerados com a direção de serviços públicos. A este grupo junta-se um número apreciável de outros que eram quadros técnicos do Estado e que ao sair da autarquia não regressam às suas funções originais.

11. O perfil do autarca socialista não é significativamente diferente do de outros partidos.
- a. **Há uma clara diferenciação do perfil socioprofissional dos eleitos para órgãos do município e para órgãos das freguesias, embora essa diferença tenda a diluir-se ao longo do tempo. Ainda assim, são maiores as diferenças entre o perfil dos autarcas conforme o cargo que ocupam, do que as diferenças em função do partido a que pertencem.**
 - b. Não se identificaram evidências robustas de uma alteração do perfil dos autarcas ao longo do tempo, seja no PS ou noutros partidos. Os aspetos mais notórios é o aumento das qualificações socioprofissionais e, sobretudo, a emergência das mulheres no Poder Local.
 - c. **Um dos fatores mais marcantes das alterações no sistema político local dos últimos 40 anos foi a emergência das mulheres como líderes políticas locais.** Por força da designada Lei da Paridade (que em boa medida se deve ao PS), registou-se o crescimento da participação feminina de 5% dos autarcas em 1982 para 34% em 2017 (considerando a totalidade dos cargos eleitos nas Freguesias e Municípios). Ainda assim, presentemente a participação das mulheres no Poder Local encontra-se aquém do prescrito pela Lei. As 34% de mulheres eleitas em 2017 para o conjunto das autarquias, reduzem-se a 29% dos lugares nos executivos municipais, e apenas a 10% dos presidentes de câmara. Em termos gerais, quanto mais se acentua a natureza executiva do órgão autárquico menor se torna a presença das mulheres, facto a que não será estranho a panóplia de condicionantes sociais e culturais que limitam a dedicação das mulheres à vida pública.
12. Na perceção dos autarcas socialistas participantes nas oito mesas redondas realizadas, **as marcas distintivas do Partido Socialista nas autarquias locais são de natureza muito diversificada, o que denota a inexistência histórica de uma estratégia partidária consolidada que sirva de referência à ação desenvolvida no terreno pelos autarcas eleitos pelo Partido Socialista.** Não obstante, destes debates emergiram várias ideias (nem sempre consensuais) que importa reter.
- a. No autorretrato feito a partir das mesas redondas regionais, sobressai a ideia de que **uma (a principal?) das marcas históricas do PS no Poder Local é a própria forma de estar dos autarcas socialistas:** dedicados ao município, próximos da população e dinâmicos na interação com os atores, sejam os locais sejam os institucionais de âmbito regional e nacional.

- b. A outra marca identitária que emerge das mesas redondas é a de que o PS tem uma agenda local que privilegia a intervenção nas múltiplas dimensões das políticas sociais, com um elevado sentido de justiça social e de promoção da democracia à escala local. **O foco nas pessoas (condições de vida, políticas sociais, proximidade, etc.) é a ideia que emerge com maior evidência nos testemunhos registados.**
- c. Relativamente às diferenças da gestão autárquica socialista face à de outros partidos, para alguns, a natureza pragmática e socialmente premente da maioria das decisões inerentes à gestão autárquica faz com que as diferenças existentes decorram dos atributos pessoais dos eleitos e não das agendas partidárias. Para outros, as diferenças existem, ainda que os argumentos mais evidentes que invocam se refiram apenas à postura/narrativa do PCP de se refugiar na crítica ao(s) governo(s) em lugar de assumir a (co)responsabilidade municipal na resolução dos problemas do desenvolvimento local.
- d. Na verdade, no plano empírico, como se foi sublinhando ao longo do relatório, não se identificaram diferenças partidárias fundamentais, seja nas prioridades políticas de atuação (aferíveis a partir da gestão orçamental), seja no grau de eficiência da gestão financeira realizada, seja nas dinâmicas de competitividade e desenvolvimento local, seja ainda nas características socioprofissionais definidoras do perfil dos autarcas portugueses. Sobram, portanto, como dimensões diferenciadoras as que remetem para o carácter, para a suposta superioridade meritocrática, ou para a postura de dedicação e proximidade dos autarcas socialistas, assim como as que derivam das prioridades políticas de intervenção municipal, quando aferidas a partir de filtros ideológico-doutrinários.
- e. O autorretrato da identidade do PS no Poder Local, suscita várias questões que aqui não cabe analisar, mas que se remete para a atenção dos responsáveis do Partido Socialista no momento de definirem a estratégia de marketing político-institucional com que pretendem afirmar a vitalidade do partido ao nível autárquico. **Uma coisa é a imagem que o partido constrói de si mesmo, outra é a que projeta nos eleitores. Uma estratégia comunicacional eficaz tem de ser clara, estar focada nos eleitores, ser mobilizadora, e ter robustez para resistir ao escrutínio do contraditório. De resto, a autoavaliação dos autarcas no inquérito relativamente à sua estratégia de comunicação autárquica, sugere a necessidade de o Partido Socialista repensar esta vertente da sua atuação.**

13. O PS pode ampliar o efeito político da sua atuação no Poder Local, através: i. de uma seleção assertiva de prioridades, em consonância com os problemas de desenvolvimento local que se manifestam de forma diferenciada nas várias problemáticas territoriais de desenvolvimento do país; ii. do incremento da eficácia da sua atuação, ampliando o potencial inovador das políticas públicas locais que vem ensaiando. Das boas práticas identificadas pelos autarcas socialistas, emergem alguns exemplos que são passíveis de ser replicados (há também bons exemplos que não são generalizáveis). Sem pretensões de exaustividade, apresentam-se seguidamente alguns, que se afiguram boas ilustrações de intervenções que podem dar corpo aos objetivos acabados de enunciar.
- a. A estratégia da CM Beja para a **integração de migrantes** merece acompanhamento, pela sua natureza multidimensional e pela forma de abordagem em redes de parceira de atores locais, nacionais e internacionais. O problema que suscitou esta iniciativa da CMB é muito pertinente, e tenderá a emergir noutros concelhos, sendo merecedor de reflexão adicional. A experiência de Odemira neste domínio, aqui não refletida, também justifica acompanhamento.
 - b. Os exemplos de **serviços flexíveis/itinerantes de apoio ao cidadão** que foram referidos nas mesas-redondas são escassos, mas têm um forte alcance ilustrativo do seu potencial. O Partido Socialista tem a responsabilidade de gerir muitas autarquias em espaços rurais de baixa densidade, onde a oferta de serviços desta natureza é fundamental para garantir a coesão territorial e o bem-estar social, especialmente dos mais idosos. Estas parecem razões suficientes para o PS proceder ao aprofundamento da reflexão sobre as possibilidades de aprofundar e alargar à oferta de outros serviços este tipo de experiências.
 - c. Em Tomar está a dar os primeiros passos um projeto merecedor de acompanhamento: **“aldeia cuidadora”**. A oferta polivalente e integrada de cuidados pessoais de proximidade aos idosos, é um desafio que se coloca generalizadamente às autarquias de população envelhecida. A ideia de o fazer na base de redes comunitárias de apoio, recriando aldeias para esse fim, é uma ideia credora de reflexão adicional. O seu impacto social pode ser majorado articulando a ideia com um programa de envelhecimento ativo, em linha com

os múltiplos exemplos já conhecidos (vd. p.e. Lamego, Mirandela, Odivelas, Vila Real, ...).²⁵⁴

- d. O Orçamento participativo é muitas vezes enaltecido como instrumento de promoção da participação cívica, ignorando que se trata de um instrumento permeável a dinâmicas de sindicância de voto suscetíveis de perverter a democracia local. A solução adotada no Funchal, Lamego e Vila Real (entre outros) de **aprovar o orçamento participativo no quadro de uma assembleia municipal jovem**, parece uma forma inteligente de contornar o problema, tendo ainda o mérito de ter um efeito pedagógico positivo na relação dos jovens com a política e a gestão da “coisa pública”.
- e. A área da simplificação administrativa, do reforço da transparência na comunicação com os cidadãos e do *e-governement*, continuará a ser uma frente de trabalho no Poder Local. As experiências de desmaterialização documental dos processos administrativos (Gondomar e Funchal) e a utilização das TIC como instrumento de reforço da comunicação com os eleitores (Baião) são experiências a aprofundar e replicar. Nesta linha, o Projeto CIGMA (Centro Integrado de Gestão Municipal) do Funchal será outra experiência a acompanhar. Haja em vista que **a aposta governamental na digitalização representa um enorme potencial ao nível da utilização das TIC aplicadas no contexto das *smart cities* e do *e-governement local***.
- f. Em face das condições macroeconómicas que vêm condicionando o crescimento económico em Portugal desde o início deste século, é do interesse nacional a redinamização da economia de base local e regional em articulação com a valorização dos recursos endógenos locais. As autarquias, especialmente através das CIM, não podem ser dispensadas do envolvimento neste desígnio nacional. As Estratégias Integradas de Desenvolvimento Territorial prosseguidas pelas CIM afiguram-se uma experiência a aprofundar. Paralelamente, as autarquias do PS deveriam repensar o lugar a conceder à **intervenção na área do desenvolvimento económico e de criação de emprego**, repensando simultaneamente os instrumentos políticos que têm vindo a utilizar. Como decorre da bibliografia da especialidade, o relacionamento institucional com as empresas baseado na oferta de infraestruturas físicas e/ou de incentivos fiscais tem um reduzido impacto nas suas decisões de localização e não promove o enraizamento territorial das empresas. Pelo

²⁵⁴ Não foi referido nos debates, mas uma ideia complementar a esta será a promoção da reabilitação de aldeias enquanto espaço de alojamento turístico, alternativo à construção de novos hotéis.

contrário, a aposta nos “instrumentos imateriais do desenvolvimento”, para além de mais barata, revela uma eficácia acrescida. Neste particular a experiência de Torres Vedras é uma boa ilustração. Mais do que pelo contributo para a sustentabilidade do metabolismo da cidade, a nosso ver a iniciativa releva pela virtuosidade que encerra ao nível da “injeção” de dinheiro na economia rural do concelho, com os consequentes efeitos económicos junto dos pequenos agricultores e pelo elevado potencial de efeitos sociais. O essencial do que está aqui em causa é a dinamização de estruturas organizacionais: organização da rede de fornecedores de produtos alimentares; organização da rede de fornecedores das refeições escolares (que podem ser alargadas a outros domínios). Com uma ambição, escalas e relevância diferentes, Idanha-a-Nova, Montalegre e Vila Real, constituem outras experiências socialistas com elevado potencial inspirador na adoção de estratégias de desenvolvimento rural em contextos adversos. Em comum estas experiências têm três coisas: i. o facto de serem estratégias de desenvolvimento lideradas organizacionalmente pela autarquia; ii. serem estratégias ancoradas na valorização dos recursos endógenos; iii. terem como foco a promoção da inovação, alicerçada nas sinergias do tecido empresarial com o sistema universitário. Note-se que mais do que realizar infraestruturas ou atribuir subsídios, o que estas autarquias fizeram foi “diplomacia económica” e foi dinamizar a matriz relacional dos atores (locais e não locais), promovendo parcerias e criando capacitação organizacional local. Há nesta linha de atuação um enorme potencial a explorar pelas autarquias. Para o efeito existem já vários instrumentos legais que podem ser mobilizados, a Lei n.º159/99 fornece vários outros exemplos de instrumentos que podem ser resgatados, outros haverá que é necessário redesenhar juridicamente ao nível do Governo, se essa for a aposta do Partido Socialista para o desenvolvimento territorial. Neste particular, para além dos instrumentos concebidos no âmbito dos programas comunitários orientados para a promoção da competitividade empresarial, importa explorar o potencial das medidas de apoio à formação profissional e das políticas ativas de emprego geridas pelo IEFP. **Em muitos casos, a resposta aos problemas da criação de emprego depende menos dos recursos materiais do que da capacidade de liderança estratégica e da capacidade de promover sinergias entre atores: os recursos financeiros e técnicos estão disponíveis, e os instrumentos para a sua afetação, também. Está aqui um desafio para as autarquias e para as CIM.**

Contributos para uma agenda política local do Partido Socialista

14. **A agenda política dos autarcas socialistas**, definida a partir dos resultados do inquérito e das questões que emergiram no ciclo de mesas-redondas, pode subdividir-se em dois tipos: **a reclamação de um protagonismo acrescido para as autarquias na esfera do desenvolvimento económico e da criação de emprego; várias questões ligadas ao modelo de governação territorial**, seja ao nível local, supramunicipal ou regional.
15. **Relativamente ao primado do desenvolvimento económico e das políticas locais de criação de emprego, conclui-se:**
 - a. O Partido Socialista tem uma matriz histórica de prioridades de intervenção municipal bem definida, onde emergem as infraestruturas e equipamentos de suporte às condições de vida das populações e as políticas sociais. No futuro próximo, entre os desafios que os autarcas perspetivam continua a haver lugar privilegiado para as políticas sociais (nomeadamente de habitação e de combate à pobreza), as preocupações com a sustentabilidade resultarão acrescidas, mas, sobretudo, emergem como centrais as medidas de dinamização da economia local e de criação de emprego. **Os autarcas têm consciência da grandeza e pertinência dos desafios que se lhes deparam, mas, na área da economia, não indiciam estar devidamente preparados para mobilizar os instrumentos adequados para o efeito.** Neste domínio é preciso ser-se mais ambicioso do que no passado, e será preciso reforçar a criatividade e a diversidade de instrumentos políticos de atuação. Tal sugere como pertinente a definição de um programa de capacitação técnica e de gestão estratégica dirigido às autarquias socialistas, ao mesmo tempo que na dimensão legislativa o Governo socialista precisa de aprofundar a sua reflexão sobre os instrumentos legais a criar/redesenhar com vista à promoção das políticas de desenvolvimento local. Os atuais instrumentos territoriais de desenvolvimento económico são difíceis de comunicar, e, não raro, não são adequados às autarquias, para quem não foram pensados.
 - b. No que às políticas de combate ao despovoamento e criação de emprego concerne, com frequência os autarcas colocam o foco mais na atração de investimento do que na capacitação empresarial e na promoção da competitividade das empresas locais. Por outro lado, à revelia da bibliografia internacional, **faz-se demasiada fé na eficácia de instrumentos fiscais e materiais, em detrimento dos instrumentos organizacionais e de dinamização relacional de atores.**

- c. A Lei n.º159/99, entretanto revogada, definia como competências municipais no domínio do desenvolvimento económico, entre outras: criar ou participar em empresas municipais e intermunicipais, sociedades e associações de desenvolvimento regional; criar e participar em associações para o desenvolvimento rural; criar ou participar em estabelecimentos de promoção do turismo local; elaborar e aprovar planos municipais de intervenção florestal; participar em programas de incentivo à fixação de empresas; gerir subprogramas de nível municipal no âmbito dos programas operacionais regionais; colaborar no apoio a iniciativas locais de emprego; colaborar no apoio ao desenvolvimento de atividades de formação profissional; promover e apoiar o desenvolvimento das atividades artesanais e das manifestações etnográficas de interesse local. **Manifestamente, a Lei n.º 159/99 não teve o condão de mobilizar as autarquias para a utilização da generalidade destes instrumentos, mas, duas décadas depois, parece oportuno voltar a refletir sobre o problema, à luz dos ensinamentos da experiência das políticas territoriais, e tendo em conta o potencial dos recursos comunitários que se anunciam.** Bom seria, também, que o Banco de Fomento fosse ao encontro do espírito da CID (Comissão Independente para a Descentralização) quando propôs a criação do “Banco de Desenvolvimento Regional”.
- d. Como se sublinhou na análise dos resultados do inquérito, estranha-se que o potencial das CIM/AM na promoção do desenvolvimento económico territorialmente integrado surja claramente subestimado, quando o que seria de esperar era que a reflexão sobre o seu papel emergisse como central. No quadro dos desafios com que o Poder Local se depara, as CIM/AM tenderão a desempenhar um papel absolutamente crucial, seja pelo défice de escala económica dos concelhos, seja pela complexidade das intervenções políticas requeridas. **Em consequência, o PS precisa de incluir na sua agenda política a reflexão sobre o papel e modelo de funcionamento das CIM/AM, bem como sobre renovadas formas de articulação com as câmaras municipais.**
- e. Em face do anterior, **a inclusão do desenvolvimento económico entre as prioridades de intervenção das autarquias socialistas, requer que na agenda do Partido Socialista se coloque: o repensar dos instrumentos de atuação disponíveis para promover a dinamização da economia local; o repensar dos recursos técnicos ao serviço das políticas de desenvolvimento territorial; a capacitação estratégica dos autarcas para abraçar este desafio; o repensar do modelo local de governação territorial.**

16. **Ao nível do modelo de governança territorial, a agenda emergente é ampla, e longe de revelar consensos.** O debate encetado com as mesas-redondas e o inquérito realizado identificam como preocupações centrais a incluir na agenda política do Partido Socialista: desde logo um “caderno reivindicativo” dos autarcas quanto ao relacionamento com a administração central; depois o repensar das competências e modelo de gestão das CCDR e das CIM/AM; a reorganização do mapeamento dos serviços desconcentrados do Estado, abolindo a configuração distrital e adotando a das NUTS 3; uma estratégia de longo prazo para a reorganização dos municípios (sobretudo os metropolitanos?), promovendo o aumento de escala pela sua fusão. Estas questões convocam a discussão das vantagens e inconvenientes da diferenciação das competências autárquicas em função da dimensão das Freguesias e dos Municípios.
- a. **A simplificação do processo de contratação pública e do processo de gestão do ordenamento do território é a grande reivindicação dos autarcas, que os leva a defender maior autonomia de decisão para os municípios.** Importa, todavia, não perder de vista que a discussão sobre estas matérias não deve levar ao negligenciar dos objetivos subjacentes à elaboração do código da contratação pública e dos instrumentos de gestão da alteração do uso do solo.
 - b. Neste quadro, o processo de descentralização que se tem vindo a operar está longe de gerar consenso. **Por um lado, os autarcas aplaudem a ideia da descentralização. Por outro lado, alguns há que se sentem desconfortáveis com o papel mais executivo do que deliberativo que a lei lhes concede. Nas Regiões Autónomas, o processo suscita o clamor da discriminação:** é que a descentralização não tem vindo a ser acompanhada pelos Governos regionais, conduzindo a que as autarquias das regiões autónomas se sintam discriminadas pela negativa relativamente às do Continente. Importa ter em conta que a reclamação aqui implícita questiona o estatuto da autonomia regional e a lei das finanças regionais. É inevitável que se registre como paradoxal, que enquanto no Continente os autarcas reclamam pela regionalização, os da Madeira e dos Açores reclamam que a autonomia regional lhes limita a ação.
 - c. Transversal a estas preocupações é a reivindicação de **uma “via aberta” de comunicação das Câmaras** com o Governo e os serviços tutelados pela administração central.
 - d. Os autarcas mostram-se favoráveis ao processo de descentralização de competências, que muitos vêm como a antecâmara à regionalização, sendo que a esmagadora maioria se assumiu como regionalista. **Muitos consideram**

que neste processo de transferência de competências deveria ser mais ambicioso e ir mais longe, a dois níveis: (i) na possibilidade de participação nos órgãos de gestão dos serviços cujas competências foram transferidas para a autarquia. Afirmaram esta posição não no sentido de quererem assumir essa direção, mas na perspetiva de uma governação partilhada e participada, não se limitando apenas a gerir problemas com obras ou pessoal, tendo alguns afirmado sentirem-se, nesse processo, como “meros tarefeiros”; (ii) na assunção da responsabilidade direta sobre os processos decisórios relativos aos instrumentos de gestão territorial, que impendem sobre a administração pública e para os quais consideram não só ter o conhecimento e as competências técnicas, como a legitimidade que lhes é conferida pelo facto de terem sido eleitos. **Um dos exemplos dados foi o passarem da mera participação nos conselhos regionais das CCDR para os órgãos executivos**, de modo a poderem dar contributos mais diretos sobre o que consideram dever ser o modelo de desenvolvimento que ambicionam para os seus territórios.

- e. Foram os autarcas do Continente que mais defenderam **a regionalização, por contraponto com os das Regiões Autónomas**, que apontaram alguns problemas, especialmente quando não existe sintonia política entre o Governo regional e as autarquias, existindo da parte do Governo regional uma concorrência direta com as câmaras, nas quais não estão representados politicamente; referiram que o processo de transferência de competências para as autarquias está bloqueado, apesar de terem as mesmas responsabilidades, mas não os mesmos direitos; queixaram-se de dificuldades de articulação e de ineficiências nesse processo; consideraram que a autonomia do Governo regional “é demasiado centralizadora, partidária e castradora da autonomia dos municípios”; tendo sugerido que se avalie previamente o modelo de governo nas regiões autónomas antes da sua generalização ao continente e que seja garantido um tratamento equitativo às autarquias das RA, de modo a que ao nível dos instrumentos financeiros corretivos estes sejam atribuídos sem a intermediação dos Governos regionais, podendo, também, aceder a programas de âmbito nacional de modo a que “não fiquem reféns para aceder a fundos que são essenciais para a dinamização da economia”.
- f. Em linha com as conclusões relativas à intervenção municipal no desenvolvimento económico, a coordenação territorial das políticas de desenvolvimento à escala supramunicipal apresenta-se como uma dimensão decisiva da eficácia das políticas públicas locais. Tudo o que possa contribuir para reforçar este registo institucional deve ser valorizado. O atual modelo das

CIM tem dado boa prova de si quando está em causa a reivindicação junto da administração central de algo que é do interesse de todos, ou quando é manifesto o ganho de economias de escala obtido através da gestão conjunta de processos iminentemente técnicos. Mas parece encontrar dificuldades em abraçar desafios mais ambiciosos que configurem opções políticas conjuntas de génese supramunicipal. Sobre a eleição das CIM e das Áreas Metropolitanas, as posições reveladas nas mesas redondas variaram entre, por um lado, a eleição das equipas com poderes reforçados, por outro lado, a manutenção do modelo atual. Assim, sobre o modelo de gestão das CIM e da possibilidade de serem presididas por presidentes de câmara que respondem pelos seus eleitores, as posições oscilaram entre: i. concordância com o modelo atual, enquanto órgão colegial, composto por iguais, dos quais um preside ao conselho executivo; ii. discordância face ao modelo atual, na medida em que se torna muito difícil a acumulação de funções com as de Presidente de Câmara, relativamente às quais se assumiu o compromisso de governação. Nesta linha, defendeu-se que a presidência das CIM não pode ser assegurada pelos presidentes de câmara, propondo-se que seja adotado um modelo idêntico ao que vigora nas CCDR. A eleição seria efetuada pelos presidentes de câmara e pelos parceiros dos conselhos estratégicos das CIM, que elegeriam o conselho de administração da CIM, competindo aos presidentes de câmara a fiscalização da ação desta. Como contra-argumento a este modelo, foi evocado o risco de se perder a dimensão política da CIM, propondo, em alternativa, a densificação do apoio técnico à gestão, mas sem perder o controlo político dos presidentes de câmara. Um outro modelo de gestão das CIM a equacionar, inspirado nas empresas, poderia passar pela eleição do seu presidente/CEO (que não um presidente de CM), através de um colégio eleitoral das CM/AM respetivas (incluindo aqui os parceiros estratégicos, como alguém sugeriu?), sendo esse presidente assessorado por uma equipa técnico-política (por si indicada?), enquanto os presidentes de câmara assumiriam o papel de “acionistas” e de supervisores da execução do plano de atividades previamente aprovado. De entre os vários modelos teóricos, o importante será escolher um que seja politicamente viável e que tenha o potencial de promover a adoção das CIM como plataformas não apenas de coordenação intermunicipal, mas também de dinamização de projetos de interesse supramunicipal.

- g. O repensar do modelo de organização territorial dos serviços públicos e, sobretudo, o reforço do papel das CIM na coordenação supramunicipal do desenvolvimento local, deveria ser acompanhado da decisão de erradicação

definitiva da anacrónica figura do distrito (legalmente já extinto). **A existência serviços desconcentrados organizados na base dos distritos, dificulta a coordenação territorial das políticas.** Por outro lado, a **perpetuação da configuração distrital dos círculos eleitorais, dificulta a articulação entre as estruturas partidárias e o quadro de parcerias intermunicipais no âmbito das CIM,** onde a confiança interpessoal desempenha um papel da maior relevância. Imagine-se que o responsável pela organização distrital de um partido é presidente de uma câmara e presidente da respetiva CIM, num daqueles espaços onde a lógica dos atores distritais e a dos da CIM são historicamente tensas. É fácil de imaginar como da sua ação resultam mais fricções do que o catalisar das necessárias sinergias relacionais para as políticas territoriais supramunicipais. **Fazer coincidir os círculos eleitorais com as NUTS3 (base das CIM), ainda que tal signifique redefinir as NUTS (ou os “distritos”, enquanto círculo eleitoral), afigura-se como indispensável à consolidação das CIM e ao reforço da articulação entre a estrutura orgânica dos partidos e a vida pública local,** até por outra ordem de razão. Promover a dimensão de coordenação supramunicipal das políticas de desenvolvimento é indissociável da tomada de consciência social dessa necessidade, combatendo lógicas bairristas de valorização das políticas municipais. Enquanto, por força dos círculos eleitorais, os partidos se organizarem de forma diferente da das CIM onde as autarquias são convidadas a desenvolver políticas supramunicipais, não podemos esperar que sejam os partidos a contribuir para essa tomada de consciência.

- h. A razão anterior alia-se à bondade política de encontrar novas formas de participação, como fundamento da pertinência de se discutir a introdução do voto duplo nas eleições autárquicas (em função do local de residência e do local de trabalho, ideia que poderia ser igualmente explorada com o binómio residência-naturalidade, como forma de estimular o envolvimento da diáspora local). Um tal sistema eleitoral levaria a que os candidatos a uma câmara municipal considerassem o efeito das suas propostas políticas para lá do concelho, convidando ao estabelecer de parcerias e lógicas de coordenação supramunicipal. **Quando se ouve autarcas a argumentar com a necessidade de se fundirem concelhos, está-se afinal a dizer que a escala (supramunicipal) dos problemas tem de ajustar-se à escala das políticas para os resolver. Merece a pena discutir se o voto duplo poderá ser um passo nesse sentido.**

- 17. O sistema eleitoral e o modelo de funcionamento dos órgãos autárquicos merecem uma referência à parte. **O Partido Socialista tem vindo a adotar no Poder**

Local um modelo de governação que assenta na colaboração interinstitucional e no envolvimento de múltiplos atores da sociedade civil e do tecido empresarial nos processos inerentes às políticas de desenvolvimento local. Mas, conforme decorre do inquérito (e de algumas intervenções nas mesas-redondas), não tem conseguido encontrar a fórmula adequada para assegurar a efetiva colaboração dos vereadores da oposição, ao que não será estranho as contradições inerentes ao atual modelo de funcionamento das câmaras municipais. A redefinição do sistema eleitoral e do modelo de funcionamento dos órgãos das autarquias locais é um assunto politicamente fraturante (mesmo dentro do PS), mas que se impõe incluir na agenda em nome da acrescida responsabilidade das autarquias na prossecução dos desafios inerentes ao desenvolvimento local. O reforço da capacidade técnica ao nível da gestão autárquica afigura-se inquestionável, tal apela a uma renovação do papel dos vereadores, sendo, sobretudo, difícil de compaginar com a existência de vereadores sem pelouros efetivos (tipicamente os da oposição), num órgão executivo que na maior parte dos casos tem apenas quatro ou seis vereadores (e ainda menos a exercer o cargo a tempo inteiro).

- a. Nas mesas redondas as posições oscilaram entre: i. a constituição de equipas assentes na escolha por parte do presidente de câmara, que é eleito e deverá constituir a sua equipa; ii. a manutenção do modelo atual, defendendo-se as vantagens do pluripartidarismo; iii. lista única para a assembleia municipal, sendo o executivo constituído a partir da lista mais votada da assembleia municipal, a qual deve ter mais competências e poderes reforçados, podendo, inclusivamente, “derrubar a câmara”. Houve também quem tenha defendido que os presidentes de Junta devem ter direito a intervir nas assembleias municipais, ter direito a senha de presença, mas sem direito de voto porque isso “desvirtua as votações” (entenda-se votações por resultados das eleições para a assembleia municipal, cuja relação de forças política pode ser alterada pelos membros por inerência).
- b. Relativamente ao sistema eleitoral autárquico, tendo em conta a análise que foi sendo realizada ao longo do relatório, importa assegurar que as alterações a introduzir contribuem para: i. promover a alteração do perfil dos deputados municipais, viabilizando o reforço da capacidade de escrutínio técnico-político da câmara municipal por parte da assembleia municipal; ii. promover a adequação do perfil dos vereadores à natureza executiva das suas funções, perfil nem sempre compaginável com o escrutínio eleitoral direto em lista coletiva; iii. permitir que os partidos se apresentem aos eleitores com agendas eleitorais ideologicamente matizadas, e, uma vez vencedores, tenham condições para executar o seu programa partidário; iv. acomodar o

protagonismo que a prática vem conferindo ao presidente da câmara, sem reforçar os mecanismos de autoridade que conduzem à inobservância do princípio da alternância do poder. Tendo em conta estes pressupostos e as dificuldades políticas com que o PS se deparou no passado para aprovar as suas propostas nesta matéria, apresenta-se-nos como vantajoso manter autónomos os processos eleitorais para a AM e para a presidência da CM, o que, para além do mais, poderá ser a via para encontrar as condições políticas que têm faltado para a alteração do figurino de funcionamento dos órgãos autárquicos, especialmente da composição política e técnica da CM.

Estamos certos de que os órgãos competentes do Partido Socialista não deixarão de retirar as implicações políticas adequadas destas conclusões, assim como de ponderar as ideias e sugestões que aqui se deixam com vista a alimentar a discussão política sobre a sua agenda autárquica, ideias que resultam da auscultação feita a atuais e anteriores autarcas do Partido Socialista, mas que em última instância são apenas da responsabilidade dos autores deste estudo.