

O MAPA MUNICIPAL PORTUGUÊS: DISCREPÂNCIAS DE UM SISTEMA SECULAR

THE PORTUGUESE CITY MAP: DISCREPANCIES OF A SECULAR SYSTEM

José Gouveia de Freitas

e-GEO – Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional
da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa
jfgfreitas@hotmail.com

RESUMO/ABSTRACT

Este artigo pretende debruçar-se sobre a reorganização do mapa municipal português, uma matéria complexa que deveria preceder o processo de regionalização, a qual se espera virá preencher parte do discurso político nacional durante o ano de 2012. A reformulação do mapa autárquico materializa-se através da criação, mas sobretudo da fusão e da extinção de municípios e freguesias. Em termos teóricos, considera-se oportuno, antes da criação das regiões administrativas, implementar um conjunto de reformas muito pouco pacíficas, mas decisivas para a racionalização e a modernização do Estado ao níveis local e regional.

Palavras-chave: Municípios, Regionalização, Desenvolvimento Regional

Códigos JEL: H76, R11, R58

This article focuses on the reorganization of the Portuguese municipal map, a complex theme that should precede the regionalization process, which will fill part of the national political discourse during the year 2012. The reformulation of the municipal map is materialized through the creation, but mostly through merging and dissolution of municipalities and parishes. In theoretical terms, it is considered appropriate to implement a set of not so peaceful reforms, which are nevertheless crucial to the rationalization and modernization of the state at local and regional levels, before the creation of administrative regions.

Keywords: Municipalities, Regionalization, Regional Development

JEL Codes: H76, R11, R58

1. INTRODUÇÃO

A regionalização é um tema que continua a gerar muitos pontos de vista e entendimentos. O referendo de 1998 travou a reforma administrativa ao nível da introdução das regiões administrativas, mas não é de todo um tema abandonado e mais recentemente tem vindo a ocupar os espaços mediático e político. Paralelamente à regionalização, ou diríamos mesmo antes da regionalização, continua por discutir a reorganização do mapa administrativo autárquico. Este mapa tem mais de 170 anos e apresenta fortes desequilíbrios regionais.

Apesar das constatações dos diversos quadrantes políticos, não tem havido propostas e o respetivo consenso para alterar uma situação que mantém Portugal como um Estado anacrónico ao nível da estruturação territorial da administra-

ção local. Esse anacronismo é visível no facto de datar de 1855 a extinção do último concelho ou freguesia em Portugal. A rigidez do mapa municipal poderá ser vista como uma forma de irracionalidade, dado que os recursos não são afetos de uma forma harmoniosa pelo território.

Ciclicamente é debatida a questão da reorganização do mapa administrativo, seja através da regionalização, seja da criação e extinção de municípios e freguesias. A regionalização é uma reforma administrativa de grande alcance, com implicações em todo o planeamento territorial e todo o desenvolvimento regional e nacional. Esta reforma implica a criação de um nível intermédio, detentor de um conjunto de competências e atribuições, bem como a transferência dos respetivos meios financeiros e humanos. A reorganização do mapa concelhio, apesar do seu alcance

intermédio, reveste-se de grande importância, por serem os municípios as autarquias locais com efetivas competências na gestão local do território e pela necessidade de pensar esse mesmo território com meios mais ajustados à realidade dos nossos tempos. Associados à ideia de reforma estão imperativos económicos e técnicos, com o objetivo de aumentar a eficiência da administração do território.

A questão da criação, extinção e fusão de municípios é uma temática complexa, com fortes implicações nos sentimentos localistas das povoações. Deve-se salientar que Portugal apresenta um forte sentimento municipalista, enraizado por uma longa tradição; iniciado através de forais e privilégios régios, foi consolidado pela reforma liberal e reforçado no período pós-1974, concretamente em 1976, com as primeiras eleições democráticas para as autarquias e a consequente constituição do poder local democrático.

As autarquias locais, e concretamente as câmaras municipais, têm um papel cada vez mais determinante no desencadamento de medidas de desenvolvimento local e regional. São também unidades territoriais com grande relevo no planeamento estratégico e no ordenamento do território.

Deve-se assinalar que Portugal é um território díspar, com diferenças regionais e sinais preocupantes de regressão populacional e estagnação económica em vastos territórios do interior. Atualmente, o País apresenta-se assimétrico, desequilibrado e antagónico. Face a estes desequilíbrios territoriais, como se deverá equacionar e repensar os territórios? E, nesse âmbito, qual é o território mais adequado para uma maior eficácia no planeamento e no ordenamento? Ou, em termos semelhantes, as unidades territoriais existentes cumprem a sua função ao nível do ordenamento e do desenvolvimento? Nesse sentido, as autarquias existentes apresentam a escala e os recursos que lhes permitem exercer as competências e atribuições que lhes são cometidas? Que implicações teria a reorganização do mapa municipal nas políticas territoriais e socioeconómicas?

Sem terem sido criadas as regiões administrativas contempladas na Constituição da República Portuguesa, poder-se-á questionar a necessidade de reformar e redefinir as unidades administrativas do território, ao nível da criação e da extinção de municípios e freguesias. Tendo presente que o ordenamento é uma perspetiva interdisciplinar tendente ao desenvolvimento equilibrado das regiões, esta matéria apresenta-se pertinente para uma visão integrada do território. Neste âmbito, pretende-se refletir sobre o reordenamento do mapa municipal, contextualizando a realidade municipal portuguesa a nível europeu.

2. O MAPA ADMINISTRATIVO PORTUGUÊS

Na maioria dos países europeus, o território é estruturado, para efeitos de planeamento e aplicação de medidas de desenvolvimento, a três níveis¹ (Rosado, 1999). A Constituição

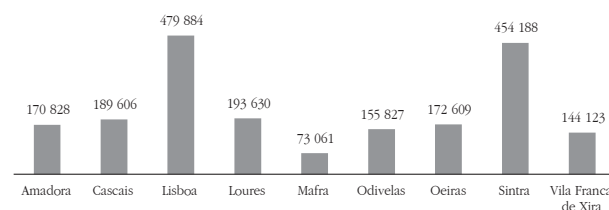
¹ Nalguns países existem municípios, autarquias intermédias (departamentos) e regiões, como em França e na Grécia.

da República Portuguesa (CRP) consagra a existência de três níveis de poder local: a região administrativa (ainda não instituída), o município e a freguesia (n.º 1, artigo 236.º da CRP).

Neste contexto, as autarquias locais dotadas de claro protagonismo político e administrativo são os municípios. As freguesias não têm um estatuto político-administrativo relevante, visto não disporem de recursos humanos, financeiros e equipamentos para se constituírem enquanto elementos importantes na administração efetiva de um território. Este facto tem criado tensões, nomeadamente por parte das freguesias mais populosas e desenvolvidas (Oliveira, 1993), com claras pretensões autonomistas. O município é, além de um órgão administrativo com implicações territoriais, uma referência territorial assimilada ao longo dos tempos. O município representou na evolução administrativa portuguesa “praticamente a única contrapartida e complemento administrativo ao centralismo da Administração Pública” (Pereira, 1985, p. 13). É a administração com capacidade técnica e financeira mais próxima das populações, a que tem a ver com o dia a dia de cada cidadão (Pereira, 1985). E esse sentimento identitário e de pertença que a generalidade da população tem em relação aos seus concelho e freguesia poderá consubstanciar uma das maiores dificuldades do processo de reorganização do mapa autárquico, a par da disputa política.

A ausência de regionalização tem conduzido a uma gestão do território caracterizada pelo reforço das competências das autarquias, marcadas por diferenças populacionais e de ordem económica bastante significativas². Existem diferenças muito substanciais em termos populacionais, desde municípios urbanos com mais de 100 000 habitantes e uma quantidade assinalável de municípios de matriz rural com menos de 5000 habitantes, em acentuada regressão demográfica. Mas todos têm as mesmas competências e atribuições. A maior parte dos municípios da coroa urbana de Lisboa e do Porto ultrapassam os 100 000 habitantes, havendo municípios com quase 500 000 habitantes, como nos casos de Lisboa e Sintra, sendo que este último, face ao crescimento que tem registado nas últimas duas décadas, poderá nos próximos anos ultrapassar a população residente da capital do País. A Grande Lisboa representa cerca de 20% da população do País, incluindo os concelhos com maior expressão em termos de número de habitantes.

FIGURA 1. POPULAÇÃO DOS CONCELHOS DA GRANDE LISBOA

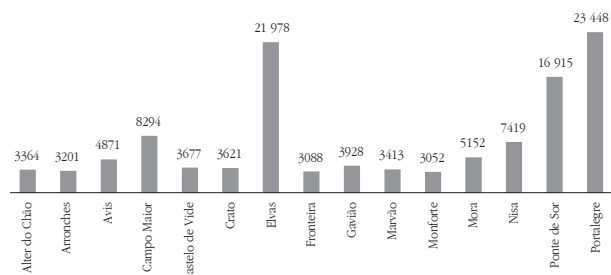


Fonte: INE (estimativas de 2010).

² Vários indicadores (estudo do poder de compra concelhio e PIB *per capita* por NUTS III) demonstram que existe uma grande concentração da riqueza em poucos municípios e sub-regiões.

Quando se compara a realidade da administração local da Grande Lisboa, por exemplo, com o Alto Alentejo, encontramos diferenças que não podem ser negligenciadas. Com exceção de Portalegre, a capital de distrito, Elvas, um importante núcleo comercial transfronteiriço e Ponte de Sor, um importante núcleo industrial daquela sub-região, a maior parte dos concelhos apresenta uma população abaixo dos 5000 residentes.

FIGURA 2. POPULAÇÃO DOS CONCELHOS DO ALTO ALENTEJO



Fonte: INE (estimativas de 2010).

Esta realidade é visível noutras sub-regiões do interior do País e das duas regiões autónomas, conforme está representado no mapa da Figura 3.

Assinale-se que, no contexto metropolitano, encontramos freguesias com uma população superior a 30 000 habitantes, o que ultrapassa em muitos casos a população das principais cidades e mesmo das capitais de distrito do interior do País, munidas de equipamentos e serviços que a freguesia não ostenta. Esta problemática merece uma profunda reflexão, porque para construir uma administração sólida e assente nas premissas das sociedades contemporâneas exige-se que se repense o atual estado do mapa

municipal. É importante referir que, em termos de distribuição da população, 84% concentra-se nas regiões norte e centro e em Lisboa, predominantemente nas sub-regiões da faixa litoral.

FIGURA 3. MAPA DOS CONCELHOS DE PORTUGAL

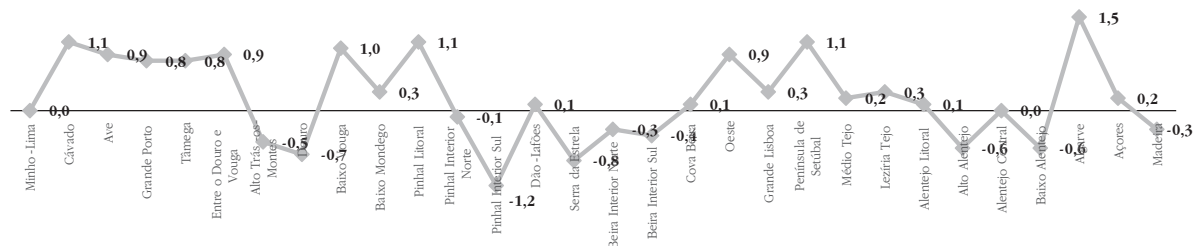


Fonte: www.anmp.pt

Nota: A cinza estão indicados os concelhos com menos de 5000 habitantes em 2004.

Conforme pode ser observado na figura seguinte, no período censitário 1991-2001, a maior parte das sub-regiões do interior apresentou variações negativas em termos populacionais.

FIGURA 4. TAXAS MÉDIAS ANUAIS DE CRESCIMENTO POPULACIONAL (1991-2001)



Fonte: Adaptado de Direção de Serviços de Macroeconomia e Planeamento (2006).

Numa outra escala, os concelhos do interior do País acompanharam a mesma tendência de regressão populacional, enquanto os concelhos metropolitanos, nomeadamente os das coroas suburbanas, cresceram de uma forma espetacular.

A par das diferenças quantitativas em termos populacionais, os concelhos do litoral e do interior revelam clivagens bastante acentuadas ao nível do poder de compra regional *per capita*, com várias regiões a apresentarem um rendimento abaixo da média nacional, muito distante do valor

médio de Lisboa e da nossa referência, a média da União Europeia. A realidade municipal é também reveladora de grandes diferenças em termos de rendimento *per capita*.

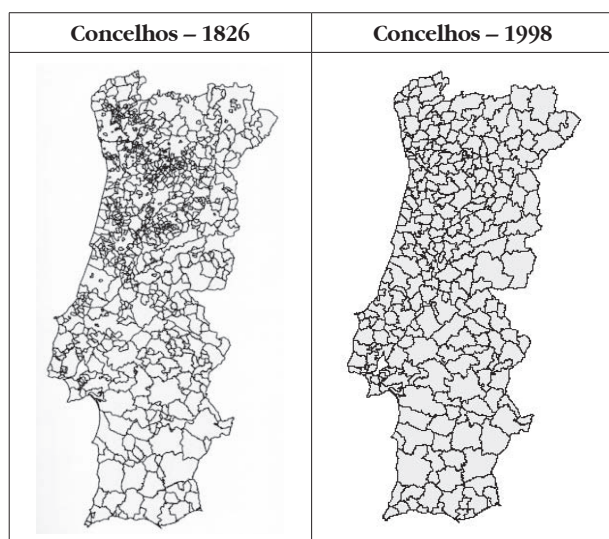
A existência de municípios pouco populosos tem levantado diversas questões, não sobre a importância real destas autarquias para o desenvolvimento do território, mas sobre a sua capacidade para o desenvolverem noutra âmbito estratégico. Fará sentido municípios com menos de 5000 ou 10 000 habitantes terem as mesmas competências e atribuições que municípios com mais de 50 000 ou 100 000 habitantes?

3. A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DO MAPA ADMINISTRATIVO – O MUNICÍPIO

O mapa administrativo português, ao nível do número de concelhos e freguesias, tem sofrido poucas mudanças desde a reforma de 1836. Note-se que, até essa data, e “ao longo dos séculos, as estruturas regionais flutuaram largamente, sempre no sentido da busca de ajustamentos harmónicos possíveis” (Figueiredo, 1988, p. 30). Durante os primeiros séculos da fundação do Reino de Portugal, verificou-se a multiplicação de unidades territoriais – os concelhos – através da concessão de forais. Esta concessão régia deveu-se à necessidade de povoar o território, a propósitos militares e fiscais e ao desejo de contrabalançar os poderes dos senhores locais (Silveira, 1997).

Em 1832, Mouzinho da Silveira iniciou a reforma do mapa administrativo do País, que foi marcado durante séculos por administrações paralelas, herdadas da Idade Média³. Nesse âmbito, foi introduzida uma uniformização da divisão do País em províncias, comarcas e concelhos, posteriormente substituídos por distritos, concelhos e freguesias (Figueiredo, 1988). De acordo com dados de Luís Silveira, em 1826, 50,4% dos concelhos tinham até 39 km² e 71,45% até 99 km². Em termos populacionais, 59,9% dos concelhos tinham menos de 1999 habitantes e os concelhos com menos de 3000 habitantes representavam 70% (Silveira, 1997). O País estava fragmentado, conforme é visível no mapa de 1826, comparativamente ao mapa da última revisão.

FIGURA 5. MAPA DOS MUNICÍPIOS EM 1826 E 1998



Fontes: www.anmp.pt e Silveira (1997).

Posteriormente, o Código Administrativo de Passos Manuel (1836) extinguiu as províncias como unidades administrativas, introduzindo os distritos, tendo ainda suprimido 498 concelhos e criado 21 (Figueiredo, 1988). Em 1842, o

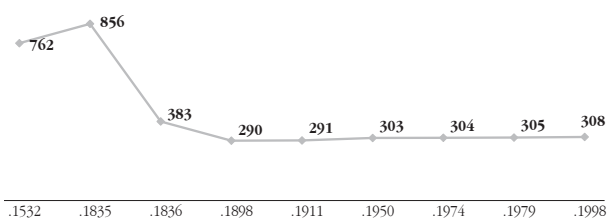
³ Antes da reforma, o espaço continental dividia-se em três circunscrições: comarcas, provedorias e concelhos. E existiam ainda as paróquias, uma divisão de cariz eclesiástico.

Código Administrativo de Costa Cabral decretou novamente a supressão do número de concelhos. O mesmo se verificou com os códigos de 1895 e 1896, com a extinção dos “concelhos de 3.ª ordem existindo à altura” (Figueiredo, 1988, p. 202).

Esta reforma de âmbito liberal clarificou o conceito e a ação da administração nos seus vários níveis. Ernesto Figueiredo refere que “a Revolução Liberal, no respeitante à *administração regional e local*, constitui realmente uma força viva que alterou profundamente a estruturação anteriormente consentida e ajustada” (Figueiredo, 1988, p. 194). Citando Castro Caldas e Santos Lourenço⁴, este autor refere que “é de crer que o traumatismo da imperiosa supressão de 498 concelhos que constituíam territórios inviáveis, mas amarrados à Tradição, não tivessem deixado de provocar inevitável reação política” (Figueiredo, 1988, p. 200).

As alterações no número de municípios são visíveis no gráfico seguinte, que apresenta a sua evolução até à atualidade.

FIGURA 6. MAPA DOS MUNICÍPIOS EM 1826 E 1998



Fonte: www.dgal.pt, www.ine.pt, Pereira (1985) e Silveira (1997).

O número de municípios não tem sofrido alterações muito significativas desde a reforma liberal. Nos últimos 35 anos foram criados quatro novos municípios – Amadora, em 1979, Vizela, Trofa e Odivelas, em 1998 –, embora as aspirações de emancipação municipal, que pontualmente se fazem sentir, englobem mais de uma dezena de freguesias.

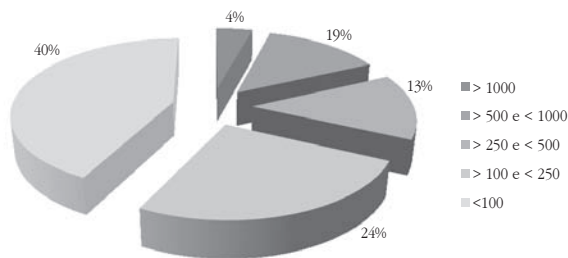
4. A ADMINISTRAÇÃO LOCAL PORTUGUESA – ALGUNS DADOS ESTATÍSTICOS

Estão constituídos em Portugal 308 concelhos, dos quais 51,1% têm menos de 15 000 habitantes, 7,6% mais de 100 000 e 1,6% ultrapassa os 250 000, a dimensão de uma cidade média alemã. Existem 107 municípios com menos de 10 000 habitantes, ou seja, praticamente um terço. Os municípios apresentam grande heterogeneidade em termos de área: o maior município do País é Odemira, com 1784 km², e o menor é São João da Madeira, com 8 km². A média dos concelhos do continente é de 319 km², média essa que diminui para 299 km² com a inclusão dos das regiões autónomas dos Açores e da Madeira. Em termos populacionais, verificam-se diferenças muito significativas:

⁴ E. Castro Caldas e M. Santos Lourenço (1966), *Regiões Homogêneas no Continente Português*, Lisboa, FCG.

o município mais populoso é o de Lisboa, com 479 884 habitantes; o menos populoso, o Corvo, localiza-se nos Açores e conta com 445 habitantes. A média continental é de 35 941 habitantes, que desce aos 34 099 habitantes com a inclusão dos municípios da Madeira e dos Açores. Em termos de área, 40% dos municípios apresentam uma dimensão inferior a 100 km², conforme se pode ver no gráfico seguinte.

FIGURA 7. DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS, SEGUNDO A SUA ÁREA (KM²)



Fonte: DGAL (2006).

O mesmo padrão verifica-se na dimensão das freguesias, a maior das quais é Santa Maria do Castelo, em Alcácer do Sal, com 461,8 km², e as menores São João do Santo (Braga) e São Mamede (Évora), com 0,023 km². A dimensão média continental é de 21,9 km², que desce para 21,6 km² com a inclusão das freguesias da Madeira e dos Açores. A mesma situação verifica-se em termos populacionais: a freguesia mais populosa localiza-se nos subúrbios de Lisboa: Algueirão-Mem Martins, com cerca de 60 000 habitantes; e a que apresenta menos habitantes é São Bento de Ana Lou-ra, em Estremoz, com menos de 50 habitantes. Em termos populacionais, a média continental é de 2439, enquanto a média nacional chega aos 2436 habitantes. Existem concelhos mais populosos do que algumas regiões, como nos casos de Sintra e Vila Nova de Gaia, em relação às regiões autónomas da Madeira e dos Açores (Fonseca, 2001). Portanto, o País apresenta uma grande heterogeneidade em termos de população e área por município e freguesia.

5. OS MUNICÍPIOS E O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Os municípios são órgãos dotados de autonomia financeira criados para administrar o território e incrementar políticas de desenvolvimento, de acordo com a alínea *b*) do n.º 1 do artigo 2.º do DL n.º 100/84, de 29 de março. O município português é hoje uma instituição consolidada na sociedade política portuguesa, reconhecida pelo exercício do poder local. Nos anos mais recentes, têm vindo a ser reforçados as suas competências e o seu campo de atuação, com instrumentos importantes ao nível do planeamento estratégico e do ordenamento do território. Em termos de gestão da administração, a descentralização tem sido reconhecida como uma condição de eficiência na afetação dos

recursos públicos, fundamentada pelo princípio da subsidiariedade (Bravo, 2000).

O seu campo de atuação abrange áreas como os equipamentos rural e urbano, o saneamento básico, a energia, os transportes e comunicações, a educação e o ensino, a cultura, a saúde, a habitação, a ação social, a proteção civil, o ambiente, o desenvolvimento regional, o ordenamento do território e o urbanismo (Lei n.º 159/99, de 14 de setembro).

As câmaras municipais têm diversas competências no âmbito do planeamento e do desenvolvimento, conforme se encontra inscrito no n.º 2 do artigo 64.º da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, com destaque para a elaboração dos PMOT, e principalmente numa das três figuras de plano, o PDM, um instrumento central no ordenamento do território e estratégico, pela capacidade de estabelecer as regras para utilização, ocupação e transformação do solo.

Contudo, o território apresenta-se claramente assimétrico e desigual. A prossecução da política de ordenamento do território e de urbanismo define e integra as ações promovidas pela Administração Pública, que visam assegurar uma organização e uma utilização adequadas do território nacional. Todavia, o atual quadro não apresenta um “desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso das diferentes regiões e aglomerados urbanos”, conforme preconiza a Lei n.º 48/98, o que se deve a um conjunto de fenómenos sócio-históricos, como a litoralização, marcada por processos e dinâmicas muito particulares.

Nesse âmbito, António Fonseca Ferreira considera que um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento do País é a falta de uma reorganização do Estado que torne a administração mais moderna e eficiente, preparada para competir na sociedade global e fazer face aos desafios da integração europeia. No seu entendimento, essa reforma deverá passar pela desconcentração de serviços, regionalização, novas competências das áreas urbanas e metropolitanas, criação/extinção/fusão de municípios e freguesias (Ferreira, 2007). O mesmo autor salienta que a “insuficiente dimensão dos concelhos do País é, hoje, um forte constrangimento à realização racional de projetos e investimentos” (Ferreira, 2007, p. 54).

Manuel Porto defende que “o problema dos municípios está no seu grande número e conseqüentemente na sua pequena dimensão, tornando impossível (ou anti-económica) a realização de ações com um mínimo de economias externas e de escala” (Porto, 1998, p. 239). Este autor destaca as deseconomias locais e os investimentos sem retorno decorrentes desta situação. No mesmo sentido, Ana Bravo considera a existência de “uma acentuada fragmentação da administração local relativamente à pequena área do território nacional” (Bravo, 2000, p. 60). O mapa autárquico é caracterizado por uma “pulverização municipal”, com uma multiplicidade de unidades com áreas muito pequenas e uma grande concentração populacional ou pouca população, as quais se caracterizam por serem áreas rurais desertificadas. Na sua abordagem económica, a autora refere que “estas características não favorecem a obtenção de economias de escala nem a correção de efeitos externos” (Bravo, 2000, p. 60).

De acordo com dados de 2004, Portugal apresenta 34 municípios com menos de 5000 habitantes. Esse número tem consequências em termos de planeamento e ordenamento do território e na implementação de políticas de desenvolvimento? Esses municípios têm “escala” para um conjunto de medidas e políticas públicas? Nesses casos, não estaremos perante uma dispersão de meios, pelos custos associados à “máquina” autárquica?

Acrescente-se que a Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, reforçou as atribuições e competências dos municípios. Aliás, a tendência dominante, em termos de opções políticas, vai no sentido de um reforço da descentralização e do alargamento das atribuições municipais, uma vez que se considera que estas unidades territoriais têm um papel a desempenhar no desenvolvimento regional e nacional, através da aplicação do princípio da subsidiariedade (Costa, 1999).

Os municípios mais pequenos apresentam debilidades devido à exiguidade de recursos financeiros, técnicos e humanos que lhes permitam responder às constantes exigências que se lhes deparam. Estes dados, associados à pouca capacidade técnica, têm implicações nas respostas dessas autarquias. Além disso, “o processo de desenvolvimento deve ser suportado por territórios determinados pela relação problema/território” (Rosado, 1999, p. 5).

6. A ALTERAÇÃO DO MAPA ADMINISTRATIVO

O atual mapa administrativo local conta com mais de 170 anos e apresenta um quadro territorial de municípios

consolidado, com um número, uma dimensão e uma população (em termos absolutos e médios) muito diferentes dos que se verificam noutros países europeus (Oliveira, 1993).

A criação, a modificação ou a extinção de municípios constitui *reserva de lei* da Assembleia da República. A lei-quadro da criação de municípios (Lei n.º 142/85) impõe diversos requisitos geodemográficos obrigatórios e cumulativos quanto a número de eleitores do município a criar, área bruta da futura circunscrição municipal, existência de determinados equipamentos coletivos ao serviço da população e capacidade de gerar receitas para a prossecução das atribuições que lhe estiverem cometidas.

Os requisitos apresentados no quadro seguinte permitem que um número elevado de freguesias ambicione a elevação a concelho (não só os de ordem geodemográfica, mas também os relacionados com o tipo de serviços exigidos). Por isso, Costa Lobo considera que a criação de um novo município deve ter “em conta a área, a implantação relativa e a forma, mas como elemento básico a população” (Fonseca, 2001, p. 16). Este autor considera que os concelhos deveriam ter pelo menos 25 000 habitantes (valor que difere do instituído na lei, que se situa nos 10 000 eleitores). Deve-se assinalar que a lei não se pronuncia sobre as situações que podem determinar a extinção. Atualmente, os municípios dispõem de uma salvaguarda, consagrada no artigo 5.º da Carta Europeia da Autonomia Local, segundo a qual “as autarquias locais devem ser consultadas previamente relativamente a qualquer alteração dos limites territoriais locais, eventualmente por via de referendo nos casos em que a lei o permita”.

QUADRO 1. QUADRO-RESUMO COM OS REQUISITOS PARA CRIAÇÃO DE UM NOVO MUNICÍPIO

Densidade: n.º de eleitores/km² dos municípios de origem	Requisitos do novo município			
	N.º de eleitores (valor mínimo)	Área da futura circunscrição	Serviços	Aglomerado populacional/ /centro urbano
Menos 100 eleitores/km²	10 000	500 km²	Posto médico, farmácia, casa de espetáculos, transportes públicos coletivos, estação CTT, hotelaria, estabelecimentos de ensino preparatório, secundário e pré-primário, infantário, bombeiros, parques e agência bancária	5000 eleitores residentes
100-200	12 000	150 km²		
200-500	12 000	30 km²		
Mais de 500	30 000	24 km²	Deverá ter, além dos indicados: mercado, creche-infantário, recinto desportivo	10 000 eleitores residentes

Fonte: Lei n.º 142/85, de 18 de novembro.

Comparando a realidade portuguesa com a de diversos países da União Europeia, é evidente, além da inexistência de um patamar intermédio – a região⁵, o nível de fragmentação administrativa. Portugal não apresenta a

fragmentação municipal da França (36 772 municípios), da Alemanha (8077 municípios), da Espanha (8097 municípios) ou da Itália (8099 municípios).

Se nos compararmos com países de dimensão e/ou população idênticas às de Portugal, também se verifica um número superior de municípios face ao caso português: a Bélgica tem 589 municípios, a Holanda 650, a Áustria 2355 e a Grécia 1033. Contudo, saliente-se que, em Portugal, “o

⁵ No que concerne ao desenvolvimento e ao combate às assimetrias, Portugal manteve o municipalismo, enquanto se consolidou a “Europa das Regiões”.

poder local é dos mais fortes da Europa, tendo competências que noutros países são exercidas pelas regiões” (Rosado, 1999, p. 40).

Em termos de população, na Alemanha, em Espanha, em França e no Luxemburgo, a maioria dos municípios apresentava uma população inferior a 1000 habitantes. Portugal, em 1991, apresentava a percentagem mais eleva-

da de municípios, com mais de 100 000 habitantes (7,5%) num total de 23 municípios, todos na faixa litoral.

Em países como a Áustria, a Grécia e a Itália, a maior parte dos municípios integra-se no intervalo 1001-5000 habitantes. Em Portugal, Holanda, Reino Unido e Bélgica, mais de metade dos municípios tinha uma população superior a 10 000 habitantes.

QUADRO 2. DIMENSÃO DOS MUNICÍPIOS, EM VALORES ABSOLUTOS E PORCENTAGEM

País	N.º municípios	População do município									
		< 1000		1001-5000		5001-10 000		10 001-100 000		+ 100 000	
			%		%		%		%		%
Alemanha (1995)	14 808	7260	49,0	4860	32,88	1202	8,1	1401	9,5	84	0,6
Áustria (1991)	2353	626	26,6	1528	64,9	130	5,5	64	2,7	5	0,2
Bélgica (1994)	589	1	0,4	97	16,5	167	28,3	316	53,6	8	1,4
Dinamarca (1996)	275	0	0	18	6,5	118	42,9	136	49,1	4	1,5
Espanha (1996)	8097	4886	60,3	2065	25,5	524	6,5	567	7,0	55	0,7
Finlândia (1992)	455	22	4,8	202	44,4	120	26,3	105	23	6	1,3
França (1990)	36 551	28 183	77,1	6629	18,1	898	2,5	805	2,2	36	0,1
Grécia (1998)	1033	91	8,8	475	46,0	282	27,3	177	17,1	8	0,9
Holanda (1997)	572	0	0	31	5,4	130	22,7	387	67,7	24	4,3
Irlanda (1996)	80	0	0	36	45	24	30	20	25	0	0
Itália (1997)	8103	1951	24,1	3906	48,2	1169	14,4	1036	12,8	41	0,5
Luxemburgo (1996)	118	60	50,8	49	41,5	6	5,1	3	2,6	0	0
Portugal (1991)	305	1	0,3	25	8,2	77	25,3	179	58,7	23	7,5
Reino Unido (1999)	433	0		0		0		a)			
Suécia (1999)	288	0	9	3,1	55	19,1	213	74,0	11	3,8	

Fonte: Martins (2001).

a) Todos os municípios têm mais de 10 000 habitantes.

Nota: Entre parêntesis figura o ano a que se reportam os dados.

Em termos históricos, nas décadas de 50 e 60, em vários países europeus, “a preocupação em aumentar a eficiência e a eficácia na prestação de serviços públicos locais serviu para justificar reduções drásticas no número de municípios” (Martins, 2001, p. 39). Esse movimento conducente a uma reorganização territorial e a um processo de fusão de municípios teve a motivação seguinte: “a) pela afirmação de que às responsabilidades acrescidas atribuídas às autarquias deve corresponder a criação de unidade mais vasta [...] b) tais unidades, mais bem dimensionadas, assegurariam com maior eficácia, eficiência e operacionalidade a gestão de novas atividades” (Almeida, 1991, p. 4).

Na maior parte dos países da Europa Ocidental, no período do pós-guerra, com a expansão das zonas urbanas, os limites geográficos das autarquias locais apareceram como desadequados. Para responder aos novos desafios, havia quatro alternativas possíveis: *ajustamento estrutural* (reestruturação visível ao nível da diminuição do número de municípios, através da fusão, que foi baseada em critérios de eficácia e economias de escala), *ajustamento técnico* (adaptação pontual, através de formas de cooperação

entre municípios); *ajustamentos por transferências financeiras* (aumento substancial das transferências financeiras para permitir o desempenho das funções); *ajustamento por centralização* (transferência para os níveis centrais/regionais de competências municipais) (Martins, 2001).

As décadas de 60 e 70 caracterizaram-se pela implementação de ajustamentos estruturais em muitos países da Europa, através da redução significativa do número de municípios. As reformas foram introduzidas por via legislativa, visto as fusões voluntárias não terem apresentado uma expressão significativa.

Os estudos elaborados para aferir a dimensão adequada, em termos de eficiência, não são conclusivos. A título ilustrativo, refira-se o da Universidade de Odense (Dinamarca), da década de 80, que concluiu que os serviços administrativos eram mais eficientes em municípios com menos de 15 000 e mais de 50 000 habitantes, face aos que tinham entre 30 e 50 000. Em 1989, o Ministério do Interior daquele país concluiu que as diferenças de eficiência, entre municípios de diversa dimensão, eram muito pequenas (Martins, 2001). Assim, como refere Mário Martins, “[...] as

análises empíricas não corroboram a ideia de que os grandes municípios são mais eficientes que os pequenos” (Martins, 2001, p. 59). Mais recentemente, deve-se assinalar que

nalguns países europeus foram criadas estruturas inframunicipais com o objetivo de aproximar a administração dos cidadãos (Martins, 2001).

QUADRO 3. EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS EM ESTADOS DA UNIÃO EUROPEIA

País	N.º de Municípios (1950-1999)		Evolução	
	1950	1999	Absoluta	%
Alemanha	24 272	8077	-16 195	-67
Áustria	3999	2359	-1640	-41
Bélgica	2669	589	-2080	-78
Dinamarca	1387	275	-1112	-80
Espanha	9214	8097	-1117	-12
Finlândia	547	455	-92	-17
França	38 814 (1945)	36 772 (1992)	-2042	-5
Grécia	5959	1033	-4926	-83
Holanda	1015	572	-443	-44
Irlanda (municípios urbanos)	79	80	1	1
Itália	7781	8099	318	4
Luxemburgo	127	118	-9	-7
Portugal	303	308	5	2
Reino Unido	2028	433	-1595	-79
Suécia	2281	288	-1993	-87

Fonte: Martins (2001).

A ideia de que as autarquias maiores têm melhor desempenho não é confirmada por um conjunto de estudos realizados em países europeus, cujos resultados são por vezes contraditórios (Bravo, 2000)⁶. A teoria neoclássica dos custos e benefícios marginais, aplicada à realidade autárquica, é de difícil comprovação empírica (Martins, 2001).

Para o caso português, no princípio da década de 90, Jorge Pedroso de Almeida defendia que “a nível do município português não é previsível uma tal reforma, que seria muito mal aceite pelas populações. E nem seria sequer necessária, pois a dimensão dos municípios portugueses [...] parece suficientemente ampla e adequada às funções que têm que desenvolver” (Almeida, 1991, p. 4). Um eventual processo de fusão de municípios teria de gerir as dinâmicas de resistência das elites locais, complexas num cenário de criação e com um maior grau de complexidade no de extinção. A reorganização do mapa municipal é uma questão muito complexa, associada a valores adquiridos.

Deve-se referir que a Lei n.º 142/85 prevê fatores de ordem histórica e cultural para a criação, a extinção e a modificação, fatores geográficos, demográficos, económicos, sociais, culturais e administrativos e interesses de ordem nacional e regional ou local. As fusões ou agregações de municípios ou partes de municípios deverão res-

peitar uma divisão geográfica e caracterizar-se por uma identidade de aspetos comuns, uma unidade ou um padrão de paisagem (SEARL, 1980).

7. EXTINÇÃO DE MUNICÍPIOS: UM CENÁRIO POSSÍVEL?

Ordenar o território é também definir o mapa das unidades administrativas por ele dispersas e o seu campo de atuação. Por isso, mesmo não apresentando a fragmentação verificada em muitos países da UE, a questão da reorganização do mapa municipal é uma temática pertinente, face às discrepâncias existentes em termos de área e sobretudo de população. Nos últimos anos, tem-se assistido a diversas reorganizações setoriais nas áreas da saúde, da justiça e da educação, com o objetivo de ajustar os serviços face às necessidades dos territórios.

A tradição municipalista portuguesa tende a valorizar a sua autonomia própria, determinada pela relação histórica existente entre o território e os seus problemas específicos. Refira-se que “a importância relativa das finanças locais no conjunto das finanças do Estado está claramente desfasada da dimensão política dos municípios e do conjunto de competências que os mesmos são supostos exercer” (Martins, 2001, p. 125).

Por isso, como se altera um quadro em que os municípios são em grande parte do País os grandes dinamizadores

⁶ Esses estudos poderão ser analisados em Ana Bravo (2000), pp. 127 e seguintes.

da vida económica e as referências cultural e simbólica? Uma parte muito significativa das câmaras municipais do interior desempenha o papel de importantes empregadores, diretos e indiretos, os únicos relevantes em muitos concelhos, com implicações na empregabilidade, no desenvolvimento económico e na fixação de populações.

Sempre que se questiona a possível extinção de municípios, são *naturais* a preocupação e o descontentamento de populações e autarcas. Os municípios são pólos de fixação de população sem os quais a desertificação do interior poderia ser ainda maior. Nesse domínio, as autarquias cumprem parte dos fins da política de ordenamento do território [artigo 3.º, alínea g), da Lei n.º 48/98], com vista a conter a desertificação e a promover a fixação das populações, através da criação de emprego. Esse fenómeno é ainda mais saliente nos municípios mais pequenos, em que a câmara é o único empregador relevante e mantém o difícil equilíbrio socioeconómico do território. Por isso, e parafraseando César de Oliveira, pergunta-se: “Qual o município a encerrar?” (Carvalho, 1998, p. 95).

Existe uma difícil dialética, nos municípios com menos recursos, entre restrição orçamental e expansão do investimento para aumentar o bem-estar das suas populações, numa lógica de equidade, ou seja, de permitir um igual acesso à satisfação de necessidades coletivas, independentemente da região (Bravo, 2000).

Alguns municípios de menor dimensão têm um número de funcionários desproporcionado, sendo os custos de pessoal os que mais pesam no orçamento anual, constantemente em défice. Os municípios menos populosos debatem-se com diversos problemas, visto nem terem *escala* para a localização de equipamentos e infraestruturas que possuem e não são efetivamente rentabilizados (o que tem implicações no ordenamento, no planeamento de equipamentos e na gestão de verbas públicas). A lógica de equipamentos, infraestruturas e recursos de cariz exclusivamente concelhio é muito discutível.

A relação entre dimensão e eficiência dos municípios é uma questão complexa, embora possa existir um limiar dimensional/populacional abaixo do qual o município não poderá, de forma autónoma, gerir serviços com atribuições e competências complexas (Martins, 2001).

8. A INTERMUNICIPALIDADE – UMA SOLUÇÃO INTERMÉDIA?

Na inexistência de uma instância intermédia (a região administrativa, que, quando for criada, terá um claro protagonismo na condução da política de desenvolvimento regional e ordenamento do território), os municípios têm vindo desde os anos 80 a aprofundar a intermunicipalidade. Contudo, esta componente associativa ainda pode ser mais aprofundada.

⁷ Existe uma ligação entre uma população, um território e um sistema organizativo (administração).

De acordo com João Ferrão, a intermunicipalidade é a forma de resolver os problemas que os concelhos não conseguem resolver de uma forma singular (Fonseca, 2001). As associações de municípios são estruturas que nasceram da associação voluntária de municípios para a resolução de um dado problema. Deve-se acrescentar que as políticas de desenvolvimento obrigam a uma certa concentração intermunicipal.

As novas competências e responsabilidades atribuídas aos municípios exigem uma melhor (em qualidade e quantidade) qualificação dos recursos humanos. Por isso, para os municípios com pouca população e poucos recursos, as associações de municípios têm sido uma forma de atenuar a exiguidade desses meios humanos e materiais. E são também uma forma de desenvolver projetos que ultrapassem o âmbito municipal.

A matriz concelhia foi apropriada para a infraestruturização, mas revela dificuldade na gestão de redes de equipamentos, a qual exige instâncias intermédias.

9. NOTAS FINAIS

Ao longo deste artigo procedeu-se à análise da atual organização administrativa ao nível municipal, bem como das principais contribuições nesta matéria. Esta temática, dada a sua complexidade, encerra muitas questões, que ainda não foram devidamente problematizadas no contexto português.

A ausência da dimensão regional da administração tem contribuído para um aumento de competências por parte dos municípios, que podem ser vistos como 308 pequenos “estados” estanques, sem uma efetiva cultura de associação. Esta cultura de dissociação é visível, por exemplo, na incapacidade de elaboração de estratégias regionais, mesmo em territórios com elevada interdependência.

Os estudos analisados não comprovam uma relação absoluta entre a dimensão e a eficácia na ação. Todavia, a multiplicidade de pequenas unidades pode impedir o funcionamento de serviços de larga escala, prejudicando a sua prestação.

A extinção/fusão de municípios é uma matéria complexa de decisão política, mas que importa aprofundar, sempre com o objetivo de melhorar a organização administrativa, face aos objetivos de gestão integrada do território.

Também se deve referir que a coesão territorial passa pela fixação das populações e que as câmaras municipais são elementos centrais na manutenção das populações, pelas vias do emprego e da dinamização económica.

De acordo com os elementos analisados neste artigo, a reforma poderá incidir mais na definição do campo de atuação das unidades administrativas territoriais do que nas suas supressão e fusão. Atualmente, existem municípios *sem escala* para o exercício de algumas competências que possuem.

Considera-se que a organização do mapa municipal poderia beneficiar com a criação de níveis diferenciados de municípios, de acordo com a população, a área e a funcionalidade. Esta proposta visaria a definição de municípios

urbanos, semiurbanos e rurais com atribuições e competências distintas. Este tipo de reformulação extinguiria a harmonização de competências entre municípios com realidades muito distintas. Nos municípios semiurbanos e rurais, um conjunto de atribuições poderiam ser geridas no âmbito de associações de municípios ou comunidades intermunicipais.

A regionalização será um elemento decisivo no reordenamento do território. Apesar de algumas vezes temerem que ela possa levar à fragmentação do País, deve-se assinalar que Portugal é no contexto europeu um exemplo de unidade nacional, territorial, cultural e histórica. Os objetivos da regionalização incidem na atenuação dos desequilíbrios de desenvolvimento entre as diferentes regiões, aumentando a eficácia da administração e da participação das populações.

A instituição das regiões administrativas favorecerá a capacidade de repensar o território, ajustando o equilíbrio das políticas entre os âmbitos regional e local.

BIBLIOGRAFIA

- Almeida, Jorge Pedroso (1991), *A Administração Local em Portugal*, edição DGAL.
- Bravo, Ana e Sá, Jorge Vasconcelos e (2000), *Autarquias Locais. Descentralização e Melhor Gestão*, Verbo.
- Carvalho, Isabel (1998), *Regionalizar Portugal*, Porto, Almeida e Leitão.
- Costa, Vasconcelos (1999), *Competências Municipais Reforçadas: Via Descentralização*, Lisboa, CCRLVT, Ministério do Planeamento.
- DIREÇÃO DE SERVIÇOS DE MACROECONOMIA E PLANEAMENTO (2006), *Portugal em Números. Situação Socioeconómica – 2005*, Lisboa, Departamento de Prospetiva e Planeamento.
- DIREÇÃO-GERAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS (2006), *Administração Local em Números 2005*, DGAL, Lisboa.
- Ferreira, António Fonseca (2007), *Gestão Estratégica de Cidades e Regiões*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2.^a edição.
- Figueiredo, Ernesto Valério Soares de (1988), *Portugal: Que Regiões? Algumas Propostas de Delimitação Regional para o Continente Português*, Braga, Inst. Nacional de Investigação Científica.
- Fonseca, Pedro Protes da (2001), “Municípios portugueses: criá-los ou extingui-los?” in *Revista Arquitectura e Vida*, n.º 14, pp. 16-17.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2007), *Retrato de Portugal 2005*, Lisboa, INE.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (2007), *Estudo sobre o Poder de Compra Concelbio 2005*, Lisboa, número VII, INE.
- Martins, Mário Rui (2001), *As Autarquias Locais na União Europeia*, Porto, edições ASA.
- Oliveira, António Cândido (1993), “Autarquias locais e desenvolvimento: novos e importantes desafios”, in Costa, Manuel Silva e Neves, José Pinheiro (coord.), *Autarquias Locais e Desenvolvimento*, Porto, Edições Afrontamento, pp. 17-25.
- Pereira, Armando e Almeida, M. Castro (1985), *Conhecer as Autarquias Locais*, Porto, Porto Editora.
- Porto, Manuel (1998), “Estado fragmentado ou regionalização administrativa?”, in *Colecção Studia Iuridica*, n.º 46, Coimbra, Universidade de Coimbra.
- Rosado, Manuel Bento (1999), *Administração Regional sem Regionalização*, Évora, edição de autor.
- SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO REGIONAL E LOCAL [SEARL] (1980), *Livro Branco sobre a Regionalização*, Lisboa, SEARL.
- Silveira, Luís Nuno Espinha da (1997), *Território e Poder. Nas Origens do Estado Contemporâneo em Portugal*, Cascais, Patrimonia.

Sites consultados:

- www.anmp.pt
 www.dgal.pt
 www.ine.pt
 www.stape.pt
 www.cne.pt