
JOSÉ ANTÓNIO COSTA FERREIRA



**O PODER LOCAL E REGIONAL NA
ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DE 1975/76**

AS REGIÕES ADMINISTRATIVAS



FACULDADE DE LETRAS DA UNIVERSIDADE DO PORTO

2005

UNIVERSIDADE DO PORTO
FACULDADE DE LETRAS

**O PODER LOCAL E REGIONAL NA
ASSEMBLEIA CONSTITUINTE 1975/76**
AS REGIÕES ADMINISTRATIVAS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM
HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA

SOB ORIENTAÇÃO DO
PROFESSOR DOUTOR MANUEL LOFF

JOSÉ ANTÓNIO COSTA FERREIRA

PORTO

2005

“De todas as liberdades, a que se encontra mais exposta às invasões do poder é a liberdade das comunas, que é tão difícil de conquistar e é, contudo, nas comunas que reside a força dos povos livres.”

Alexis de Tocqueville, 1840



“Importa ter presente que, nas estruturas sociais, quanto mais perto se está da primeira fonte de todo o poder sobre a Terra, que é a pessoa humana, menor é a densidade do Poder, pois este cresce em função do papel que exerce.”

Henrique Barrilaro Ruas, 1994

Momentos há na nossa vida, por vezes quando menos esperamos ou que surgem mesmo a propósito dos projectos que temos em mãos, que somos invadidos por uma questão ou interrogações, em que olhando, à nossa volta ou procurando no que temos disponível, não conseguimos encontrar resposta pronta, clara e consensualmente aceite.

No discurso de encerramento em Congresso Nacional de um dos maiores partidos políticos portugueses, o seu líder eleito apresentava a regionalização como questão prioritária da sua acção política. Era de novo a regionalização erguida como bandeira política e matéria recorrentemente colocada no centro do debate político nacional.

Concomitantemente, lendo a obra *Portugal Contemporâneo*, dirigida por António Reis, de 1996, em artigo da autoria de Vital Moreira relativo à organização do Estado saído da edificação do novo sistema institucional democrático da Revolução de 25 de Abril de 1974, deparei-me com a seguinte afirmação a propósito da consagração constitucional das regiões administrativas saída da nossa Assembleia Constituinte: «Das grandes inovações institucionais da Constituição de 1976, foi esta a que se depararam maiores dificuldades e atrasos na sua concretização».

A primeira pergunta que nos assalta o espírito é, naturalmente, Porquê?

De facto, ainda hoje não estão institucionalizadas as regiões administrativas como preceito constitucional consagrado desde 1976.

Seria então a proposta de criação de regiões administrativas inexecutável e imaterializável à luz da nossa tradição político-administrativa e de uma cultura política de poder por parte de quem o exerce, encerrando aquela apenas o espírito democrático e descentralizador dos deputados constituintes próprio da época em curso, que ditou essas dificuldades e atrasos na sua concretização?

Esta constituiu a pergunta de partida para este estudo. O início de qualquer investigação deve guiar-se por uma pergunta de partida que deverá cumulativamente ser clara, concisa e límpida, além de executável e pertinente.

A este propósito, atente-se na palavras de Boaventura Sousa Santos em *Um discurso sobre as Ciências* onde se refere que são diferentes e muito complexas as condições sociológicas e psicológicas do nosso perguntar. Em suas palavras o autor afirma que «é muito diferente perguntar pela utilidade ou pela felicidade que o automóvel

me pode proporcionar se a pergunta é feita quando ninguém na minha vizinhança tem automóvel, quando toda a gente tem excepto eu ou quando eu próprio tenho carro há mais de vinte anos». A pergunta de partida deve esclarecer e não julgar, acrescentar e não descrever conhecimento.

Procurar resposta ou respostas à questão levantada, e entender as razões associadas a esta realidade, constituiu a motivação para esta investigação de mestrado. Para ela concorreram, também, dois motivos pessoais fundamentais: por um lado, o facto de exercer funções político-partidárias; por outro lado, a razão de ser um convicto defensor da regionalização.

Mas para entender o fenómeno político da regionalização – ou da não regionalização – aqueles dois factores de motivação não constituíram qualquer vantagem, por aparente que possa parecer, para a sua interpretação. Poderiam mesmo constituir desvantagens e contaminar à partida a forma de abordar e entender o objecto de estudo em causa.

Foi necessário proceder a um acto de ruptura das concepções e convicções pessoais sobre a matéria. Como podemos encontrar no *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, de Raymond Quivy e Luc van Campenhoudt, um dos actos de procedimento a ter, em matéria de métodos e técnicas de investigação, é a ruptura com os preconceitos e as falsas evidências. A adopção deste procedimento exigiu uma reflexão diferente e um distanciamento pessoal sobre o tema de estudo, dadas as condicionantes referidas. Pois, como aqueles autores afirmam, em metáfora, naquela obra, «não é perfurando ao acaso que se encontra o que se procura. Há que reflectir, estudar e depois perfurar».

Neste sentido foi assumida a atitude filosófica transmitida por John Locke, em *Ensaio sobre o entendimento humano*, colocando o «espírito» como uma «folha em branco onde a experiência escreve», e a «mente» como uma «tábua rasa, vazia de quaisquer caracteres, sem quaisquer ideias» de forma a receber os «materiais que fundamentam os seus raciocínios» e dizem respeito às «operações interiores» que «apercebemos e sobre as quais reflectimos», livres de quaisquer ideias feitas e convicções preconcebidas.

Para o estudo sobre o poder local e regional e a consagração constitucional das regiões administrativas na Constituição de 1976, esta investigação assentou em três

partes distintas. Uma primeira sobre a evolução histórica da administração local e regional portuguesa. Uma segunda sobre a Revolução de 25 de Abril e o período pré-constitucional. A terceira e última referente à Assembleia Constituinte, incluindo os projectos constitucionais dos partidos nela representados, os trabalhos da Comissão do Poder Local, a sua proposta de articulado e o debate e votação na generalidade e especialidade sobre o articulado relativo a esta matéria.

No que diz respeito à sua delimitação, este estudo tem como fronteira temporal a conclusão dos trabalhos da Assembleia Constituinte e consequente promulgação da Constituição de 1976.

Termino esta apresentação agradecendo a todas as pessoas que estiveram comigo, directa e indirectamente, nesta longo caminhada e que nos momentos difíceis me souberam transmitir coragem e ânimo e me auxiliaram na elaboração desta dissertação, ajudando-me a vencer este grande desafio.

Gostaria de agradecer de forma particular à minha família: à minha mulher e meu filho, Ana Paula e Gonçalo André, que souberam compreender as minhas ausências da vivência familiar, estando eu tão perto, na mesma casa, durante estes dois árduos e desgastantes anos da minha vida; aos meus pais, Fernando Augusto e Maria Celeste, pelo suporte e por todo o apoio dado, sem eles não seria possível levar a cabo este trabalho.

Apresento o meu especial agradecimento ao meu orientador, Professor Doutor Manuel Loff, pela forma incansável que sempre demonstrou, pelas orientações que me forneceu e pelo apoio e estímulo com que me acompanhou ao longo desta travessia.

Agradeço reconhecidamente à equipa de pessoal do Arquivo Histórico Parlamentar a forma simpática, atenciosa e profissional como fui recebido e atendido na procura da documentação pretendida para levar a cabo este estudo.

ÍNDICE

GLOSSÁRIO	7
LISTA DE ABREVIATURAS	8
INTRODUÇÃO	9
I. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL E REGIONAL PORTUGUESA	19
1.1. AS SUAS RAÍZES HISTÓRICAS	20
1.2. NO PERÍODO MEDIEVAL E MODERNO	26
1.3. NO PERÍODO LIBERAL	35
1.4. NA 1. ^a REPÚBLICA	52
1.5. NO ESTADO NOVO	63
II. A REVOLUÇÃO DE 25 DE ABRIL DE 1974 E O PERÍODO PRÉ-CONSTITUCIONAL	84
2.1. O PERÍODO REVOLUCIONÁRIO E A ESTRUTURA CONSTITUCIONAL TRANSITÓRIA	85
2.2. AS AUTARQUIAS LOCAIS NO PERÍODO REVOLUCIONÁRIO	92
2.3. OS PROJECTOS DE REGIONALIZAÇÃO ANTERIORES À CONSTITUIÇÃO DE 1976	97
III. O PODER LOCAL E REGIONAL NA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DE 1975/76	103
3.1. AS ELEIÇÕES PARA A ASSEMBLEIA CONSTITUINTE	104
3.2. O FUNCIONAMENTO E ACTIVIDADE DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE	108
3.3. OS PROJECTOS DE CONSTITUIÇÃO DOS PARTIDOS SOBRE O PODER LOCAL	116
3.4. O RELATÓRIO E PARECER DO ARTICULADO PROPOSTO PELA COMISSÃO DO PODER LOCAL	130
3.5. O DEBATE E VOTAÇÃO NA GENERALIDADE DA PROPOSTA DA COMISSÃO DO PODER LOCAL	144
3.6. O DEBATE E VOTAÇÃO NA ESPECIALIDADE DA PROPOSTA DA COMISSÃO DO PODER LOCAL	159
3.7. O PODER LOCAL E REGIONAL CONSAGRADO NA CONSTITUIÇÃO DE 1976	199
CONCLUSÕES	216
FONTES E BIBLIOGRAFIA	227

Autarquia local – são formas autónomas de organização das populações residentes, emanando exclusivamente destas, embora possam ser fiscalizadas ou apoiadas em meios humanos ou materiais pelo Estado. São organizações públicas sem fins lucrativos e apresentam-se como realidade jurídica subjacente ao Estado unitário descentralizado.

Autonomia – capacidade conferida a determinadas entidades de criar o seu próprio ordenamento jurídico, de criar e aprovar normas obrigatórias no seu enquadramento circunscricional.

Descentralização – transferência de poderes de decisão e meios acumulados ou detidos pelo poder central para pessoas colectivas de base territorial com órgãos próprios, cujos titulares são eleitos pelos cidadãos, com vista à gestão dos interesses das comunidades respectivas.

Desconcentração – delegação de poderes para tomar decisões em graus inferiores da hierarquia da administração, em nome do poder central, normalmente atribuídos a agentes deste colocados à frente de circunscrições administrativas ou dos serviços.

Região Administrativa – pessoa colectiva territorial, dotada de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios das populações respectivas.

Regionalismo – defesa da região de origem ou na qual se vive, com projecção num espaço nacional, de valores, interesses e cultura de parte do seu território.

Regionalização – delimitação de regiões e transferência de competências para órgãos de nível regional com atribuições em domínios como o desenvolvimento económico e social, ordenamento, ambiente e recursos, equipamentos e infra-estruturas, educação e formação, cultura e património, juventude, desporto, turismo, abastecimento, etc.

LISTA DE ABREVIATURAS

AC – Assembleia Constituinte
ADIM – Associação de Defesa dos Interesses de Macau
ANP – Acção Nacional Portuguesa
AOC – Aliança Operária Camponesa
ASP – Acção Socialista Portuguesa
CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCR – Comissão de Coordenação Regional
CDE – Comissão Democrática Eleitoral
CDS – Centro Democrático Social
CEM – Comissão Eleitoral Monárquica
CEUD – Comissão Eleitoral de Unidade Democrática
CNE – Comissão Nacional de Eleições
CRP – Constituição da República Portuguesa
DGS – Direcção Geral de Segurança
FLA – Frente de Libertação dos Açores
FLAMA – Frente de Libertação dos Açores
JSN – Junta de Salvação Nacional
MAI – Ministério da Administração Interna
MDP – Movimento Democrático Popular
MDP/CDE – Movimento Democrático Popular/Comissão Democrática Eleitoral
MFA – Movimento das Forças Armadas
MRPP – Movimento para a Reorganização do Partido do Proletariado
PCP – Partido Comunista Português
PDC – Partido da Democracia Cristã
PIDE – Polícia Internacional e de Defesa do Estado
PPD – Partido Popular Democrático
PS – Partido Socialista
UDP – União Democrática Popular
UN – União Nacional

INTRODUÇÃO

Como sabemos a região administrativa é, desde 1976, uma das categorias de autarquias locais previstas para o Continente, a par das freguesias e dos municípios, nos termos da Constituição, de natureza de autarquia supramunicipal, compreendendo, na sua área, diversos municípios.

A consagração constitucional das regiões administrativas contou com a aprovação por unanimidade pelos partidos políticos que compunham a Assembleia Constituinte de 1975/76.

Os diversos partidos políticos portugueses têm feito, em momentos distintos, da regionalização a sua bandeira eleitoral. Porém, as nobres intenções que a Constituição de 1976 veio a consagrar, instituindo e dando forma viável ao Poder Local, têm encontrado resistências e dificuldades, bem patentes, ao seu pleno desenvolvimento no que diz respeito às regiões administrativas.

De facto, passados 29 anos sobre a aprovação da Constituição, verifica-se que os preceitos fundamentais nela consagrados relativamente à regionalização não estão cumpridos, embora tenham sido apresentados e discutidos vários projectos legislativos nesse sentido em sucessivas legislaturas, tendo sido mesmo matéria de referendo nacional, em 1998, o que não aconteceu com qualquer outro preceito constitucional saído do texto fundamental elaborado pela Assembleia Constituinte. Recorde-se que nem a própria Constituição de 1976 foi plebiscitada – como era pretensão de alguns partidos constituintes – à semelhança do que aconteceu com anterior Constituição de 1933.

A regionalização não é um fenómeno simples e incontroverso. Assim, não são demasiados os trabalhos que permitam visões alargadas e distintas do problema, bem como não o são os estudos que incidam em perspectivas diferentes e específicas, sobre a matéria, dos estudos e das obras existentes. Acresce que desconhecemos qualquer estudo exclusivo ou especificamente centrado no articulado proposto sobre o poder local que resultou do trabalho no seio da Comissão do Poder Local da Assembleia Constituinte e do debate travado em plenário e vertido em *Diário da Assembleia Constituinte*. Os estudos que conhecemos é da sua não instituição e, não da sua institucionalização constitucional. Refira-se que aquando da solicitação do acervo referente à 7.ª Comissão – Comissão do Poder Local – junto do Arquivo Histórico Parlamentar, foi-nos dito ser a primeira vez que era requerida toda a documentação relativa e exclusivamente aos trabalhos realizados em sede daquela comissão, o que nos leva a poder assumir este

estudo como inovador sob esse ponto de vista. Assim, este trabalho não pretendeu encontrar explicações para a não instituição em concreto das regiões administrativas como preceito constitucional (que poderá ser feito no futuro em sua continuidade), mas sim perceber a sua criação constitucional como novo patamar do poder local, como órgão supramunicipal, aferindo as razões, argumentação e base de sustentação da sua criação no quadro tradicional da administração portuguesa.

Como corolário do trabalho efectuado resultou esta investigação, que dividimos nas partes que a seguir se descrevem.

Introdução – onde se levantam as questões associadas ao tema e se clarificam os conceitos relativos a esta matéria.

Parte I – Evolução Histórica da Administração Local e Regional Portuguesa – caracterizada por uma incursão pela História, em que se procurou ler nela a existência de uma tradição administrativa em matéria de administração local e regional. Pretendeu-se construir uma resenha histórica susceptível de ser captada de forma abrangente a sua evolução e os seus momentos mais marcantes do ponto de vista da organização do nosso modelo administrativo e da sua divisão territorial. Propusemo-nos percorrer o despontar das formas de organização do poder local e regional desde a sua génese e primórdios, passando pelo período monárquico do antigo regime nas suas formas mais marcantes de evolução, as significativas alterações da época liberal à luz da nova monarquia constitucional, as raízes programáticas e ideológicas do republicanismo de forma a perceber as transformações ocorridas pela instauração da 1.ª República, traçando o quadro em que ocorreram e se inscreveram as principais reformas jurídicas e administrativas nas autarquias e no poder local, e, finalmente, o regime instaurado pelo Estado Novo, abordando a problemática do poder municipal no quadro do corporativismo que marcou o regime ditatorial deste período. Deu-se especial atenção ao Código Administrativo de 1936-40, que vigorou até à queda do Estado Novo em 25 de Abril de 1974, pela sua longevidade e simultaneamente a sua proximidade.

Incluiu-se ao longo deste estudo a história da Administração Insular, como contexto e enquadramento da organização administrativa na construção do Portugal democrático, que consagrou o regime autonómico aos Açores e à Madeira.

Esta síntese assentou no mais relevante, quer nas suas balizas históricas, quer quanto ao seu enquadramento legal. Foi em grande parte alicerçado no seu *corpus* legal

de que há registo e que permitiu a sua construção histórica. Tratou-se assim, de um estudo baseado nos documentos jurídicos e administrativos disponíveis e tratados na bibliografia consultada.

Parte II – A Revolução de 25 de Abril e o período pré-constitucional – assentou num olhar sobre este período marcado pelo processo de edificação e estabilização das novas instituições na instauração do regime democrático pela revolução de Abril. Analisaram-se os reflexos vividos nas autarquias locais durante o período revolucionário e os projectos de regionalização anteriores à Constituição de 1976 uma vez que, imediatamente após o 25 de Abril, se iniciaram estudos que tinham como finalidade acções de regionalização do país. Esta parte teve como principal fonte de investigação os diplomas emanados, naquele sentido, pelos sucessivos governos provisórios durante aquele período.

Parte III – O Poder Local e Regional na Assembleia Constituinte de 1975/76 – constitui o principal objecto desta investigação, incidindo no estudo dos trabalhos da Comissão do Poder Local na Assembleia Constituinte, no debate e votação em plenário e do modelo dele resultante na nova arquitectura do edifício institucional do Estado em matéria de administração regional e local, por forma a captar o espírito que presidiu à consagração constitucional da Regiões Administrativas como autarquias locais de natureza supramunicipal. Assentou na leitura e interpretação do relatório e parecer do articulado proposto pela Comissão do Poder Local e do *Diário da Assembleia Constituinte*, onde é relatado o debate na generalidade e na especialidade em sede de plenário, para além dos projectos constitucionais dos partidos políticos.

Conclusões – onde se tecem as respostas às questões levantadas que originaram o interesse da investigação relativa a esta problemática.

Fontes e Bibliografia – por fim apresentam-se as fontes primárias (Constituições, Leis, Decretos-Lei, *Diários da Assembleia Constituinte*) e as obras, como fontes secundárias, consultadas para a realização deste estudo e devidamente citadas.

Utilizamos como fontes na Parte I a bibliografia que trata a história político-administrativa portuguesa e os diplomas reguladores e constitucionais disponíveis. Na Parte II foi utilizada a legislação correspondente à edificação do regime democrático pós 25 de Abril e as leis relativas a acções de regionalização do País. Como fontes da Parte III, objecto principal desta investigação foi utilizado a legislação conducente à instalação

da Assembleia Constituinte e a ela relacionadas. Vimos os projectos de Constituição dos diversos partidos, o relatório e parecer da 7.^a Comissão, os *Diários da Assembleia Constituinte* que nos permitiu aceder aos debates na generalidade e na especialidade do Poder Local no plenário da Assembleia Constituinte. Foi ainda consultada a imprensa de informação geral e a imprensa partidária da época. Não foram feitas entrevistas orais aos principais actores do debate constituinte por opção assumida e algumas limitações. Por um lado, dada a extensão deste estudo, não foi possível a sua inclusão, tendo ele necessariamente um limite. Por outro, as figuras destacadas no debate parlamentar têm hoje, na sua maioria, um posicionamento praticamente oposto ao de então, que podemos captar nas suas intervenções públicas. Assim, o seu discurso é hoje fruto de uma evolução e maturação política que não corresponde às posições defendidas na elaboração do articulado constitucional. Quisemos preservar a pureza do discurso de então. As entrevistas orais que nos permita obter a retrospectiva histórica e a sua explicação, tencionamos vir a incluí-las em futuro trabalho, noutra nível académico, em continuidade desta investigação, para que se possa tentar encontrar as explicações para o fracasso da instituição em concreto das regiões administrativas no quadro institucional da administração local portuguesa.

Quanto à metodologia da investigação, foi seguido, naturalmente o Paradigma Interpretativo, em que o fenómeno é olhado com o objectivo de criar uma teoria que o explique, adoptando fundamentalmente metodologias de investigação assentes em técnicas de índole qualitativa e análise de dados.

Em suma, foi necessária a compilação de uma visão histórica da questão regional, articulada com a evolução das formas do poder local e interpretada de modo a fornecer pistas para a proposta de articulado da Comissão do Poder Local da Assembleia Constituinte que fundamentou a decisão democrática resultante da Revolução de 25 de Abril sobre a regionalização.

Foi necessário, também, interpretar se factores políticos conjunturais não condicionaram a ideia da criação das regiões administrativas no Continente, refira-se, como um novo patamar ao nível do poder local no edifício institucional e administrativo do Estado. Isto é, existia uma tradição administrativa que justificou a inclusão das regiões administrativas na Constituição de 1976 como um novo patamar do nosso quadro político-administrativo? Ou estamos antes perante uma deriva de ímpeto ou espírito

revolucionário próprio da época? Ou reflecte aquela inovação constitucional uma nobre intenção democrática e descentralizadora saída do alvorecer do nosso regime democrático de Abril? Porventura marca ela uma cedência à tendência desenhada pela criação das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, com vista a travar o discurso autonomista, por vezes mesmo separatista, evidenciado por alguns agentes políticos das ilhas adjacentes, questão aliás presente em toda a discussão sobre a matéria em sede constituinte? E teriam estas alcançado tão ampla autonomia sem a criação daquelas, havendo alguma relação na figura constitucional entre umas e outras?

Ou, ainda mais polémico e controverso, poder-se-á vislumbrar na proposta de criação das regiões administrativas a tentativa encapotada dos partidos de criar, dessa forma, *bolsas de poder* político-partidárias face ao xadrez político e eleitoral existente?

Descortinar-se-á nessa intenção uma disputa dos partidos do seu espaço territorial de afirmação perante as populações e respectivo eleitorado, de forma a alcançar e compensar espaços de domínio político não reunidos ou eleitos em outros níveis das estruturas de poder, quer local – freguesias e municípios –, ou mesmo ao nível nacional – Assembleia e Governo?

Perante estas interrogações procurou-se desta forma trazer algumas respostas e clarificações para a mesa de discussão em torna desta problemática.

Propõe-se aqui, necessária para entender a evolução histórica e a discussão da administração local e regional, uma reflexão do significado dos termos associados a esta matéria, tais como, *administração local*, *autarquia local*, *autonomia*, *descentralização*, *desconcentração*, *região administrativa*, *regionalização* e *regionalismo*, procurando encontrar-lhes os reais conteúdos, evidenciando a importância destes conceitos para a compreensão do objecto de estudo deste trabalho e da linguagem política utilizada pelos respectivos actores que ela integra.

Começemos por definir o que se entende por *administração local*. «A administração local de que aqui se fala é a administração local autárquica, isto é a administração local encabeçada por entes públicos distintos do Estado, dotados de um certo grau de autonomia, ao menos no plano jurídico-formal, relativamente a este – por isso se fala também, a este propósito, em administração autónoma. Não estamos, decididamente, no âmbito da administração local do Estado (ou, como alguns preferem, da administração periférica do Estado), integrada por órgãos e serviços deste com a

respectiva jurisdição limitada a uma porção do território nacional (circunscrição). Estamos, sim, perante uma manifestação do princípio da descentralização administrativa. O conceito de autarquia, com origem no direito italiano, pressupõe, no mínimo, a existência de órgãos representativos, de uma esfera de atribuições próprias, relacionadas com os interesses locais, e de capacidade de auto-decisão nos assuntos relevando destes interesses (autonomia local)».¹

Importa abordar o conceito de *autarquia local* cuja finalidade de prossecução dos interesses próprios das populações vai ter um reflexo essencial na análise que faremos sobre as regiões administrativas. As autarquias locais são «organizações públicas sem fins lucrativos, que apresentam uma forte autonomia jurídica e financeira em face do Estado»². A autarquia apresenta-se como realidade jurídica subjacente ao Estado unitário descentralizado. São formas autónomas de organização das populações residentes, emanado exclusivamente destas, embora possam ser fiscalizadas ou apoiadas em meios humanos ou materiais pelo Estado. É uma das espécies de descentralização administrativa e não se confunde com regiões autónomas, não pelo *quantum* de poderes mas pela sua natureza distinta.

Pela *autonomia* a que nos referimos, entende-se a capacidade conferida a determinadas entidades de criar o seu próprio ordenamento jurídico, de criar e aprovar normas obrigatórias no seu enquadramento circunscricional. «A palavra descentralização, no seu sentido rigoroso, deve ser reservada para o reconhecimento às colectividades territoriais do direito de prosseguirem uma certa esfera de interesses próprios da respectiva população através de órgãos representativos por esta eleitos e que exercem os poderes para tal necessários com autonomia, com obediência às leis mas sem subordinação a ordens ou à direcção de outras instâncias de poder. Está assim excluída qualquer relação hierárquica entre a administração central e as pessoas colectivas públicas de base territorial – as autarquias – e a tutela a exercer por aquela é de mera legalidade, com exclusão designadamente da tutela directiva e de mérito»³. A autonomia local possui, assim, a faculdade de se governar por suas próprias leis e dirige-se por sua própria vontade.

¹ CAUPERS, João – “Administração local”, in BARRETO, António; MÓNICA, Maria Filomena – *Dicionário de História de Portugal*. Vol. VII. Lisboa, 1999, pág. 50.

² CAUPERS, João – *Introdução à ciência da administração pública*. Lisboa, 2002, pág. 119.

³ SÁ, Luís – *Regiões Administrativas – O Poder Local que falta*. Lisboa, 1989, pág. 18.

A *descentralização* e a *desconcentração* prosseguem objectivos em certa medida semelhantes já que, tanto num caso como noutro se visa aproximar os processos de tomada de decisões das populações a que as mesmas interessam. Mas esta semelhança é apenas aparente, pois as realidades em jogo são muito diferentes, como a seguir se verá.

Na *descentralização* está-se perante algo de diferente. Visa-se por esta que determinados interesses locais sejam prosseguidos por pessoas colectivas de base territorial e através de órgãos próprios destas pessoas colectivas, cujos titulares são, normalmente, designados por eleição. Existe «descentralização na medida em que certos interesses locais sejam atribuídos a pessoas colectivas locais cujos órgãos sejam dotados de autonomia, podendo actuar livremente no desempenho de poderes legais sujeitos apenas à fiscalização pelos tribunais da legalidade dos seus actos».⁴

A *descentralização* caracteriza-se, assim, pela transferência para outras entidades de certos poderes até aí exercidos pelo Estado. A *descentralização* contém em si um princípio de devolução, de transferência de poderes de decisão do âmbito central para órgãos de âmbito territorial mais restrito. Existe, pois, uma interrupção na cadeia hierárquica de tomadas de decisão e o abandono do controlo de um espaço de actuação por parte do poder central.

Por sua vez, a *desconcentração* «caracteriza-se pela existência em graus inferiores da hierarquia dos serviços de agentes com poderes para tomar decisões sem necessidade de recorrer ao agente colocado no topo dessa hierarquia. Se, pelo contrário, houver concentração, só o agente colocado no topo da hierarquia tem competência para tomar decisões, limitando-se os agentes subalternos a executar as decisões tomadas»⁵. Isto é, consiste em entregar poderes de decisão a agentes do poder central colocados à frente das circunscrições administrativas ou dos diferentes serviços.

Do mesmo modo pode-se dizer que todo o poder continua nas mãos do Poder Central ou dos seus agentes, não havendo, assim, intervenção das populações na tomada de decisões. Não existe, pois, uma quebra nos elos da cadeia de transmissão do poder. As delegações de competências e o âmbito das decisões são determinadas num sentido descendente, ou seja do nível central para níveis administrativos inferiores – circunscrições territoriais –, mantendo sempre no nível central o controlo das decisões.

⁴ CAETANO, Marcelo – *Manual de Direito Administrativo*. Vol. I. Lisboa, 1973, pág. 254.

⁵ Idem, idem.

Por fim, refira-se que *região* é um termo que corresponde a uma delimitação de um determinado espaço geográfico de qualquer dimensão.

A *região administrativa* «é uma pessoa colectiva territorial, dotada de autonomia administrativa e financeira e de órgãos representativos, que visa a prossecução de interesses próprios das populações respectivas, como factor da coesão nacional»⁶. É, a par das freguesias e dos municípios, uma das espécies de autarquias locais previstas para o Continente, nos termos da Constituição. Tem natureza de autarquia supramunicipal, compreendendo, na sua área, diversos municípios, não se confundindo com a natureza política atribuída às regiões autónomas.

Por sua vez, a palavra *regionalização* tem dois sentidos possíveis: um sentido administrativo e um sentido político. No sentido administrativo, está-se perante uma autarquia local, isto é, uma pessoa colectiva de base territorial em que existe uma comunidade humana com interesses próprios, diferentes dos do Estado e dos das comunidades base das demais autarquias – freguesias e municípios – sendo prosseguidos através de órgãos próprios. No sentido político, a *regionalização* implica a atribuição de autonomia política às regiões, a qual abarca o exercício de uma parcela das funções política e legislativa. Assim, a regionalização caracteriza-se pela delimitação de regiões e transferência de competência para órgãos de nível regional com atribuições em domínios como o desenvolvimento económico e social, ordenamento, ambiente e recurso, equipamentos e infra-estruturas, educação e formação, cultura e património, juventude, desporto, turismo, abastecimento, etc.

Regionalização é, pois, «a capacidade para planear concertadamente determinados investimentos para solucionar problemas e questões concretas, ao mesmo tempo em que o poder descentraliza decisões quer ao nível técnico quer administrativo e político que incidam num espaço geográfico próprio e determinado»⁷, implicando a criação de uma autarquia local como forma de instituir regiões com base num processo de descentralização, assente nos pressupostos anteriormente referidos.

Esta não pode de forma alguma ser confundida com regionalismo, conforme por vezes equivocadamente é utilizada no debate político. «O Regionalismo tem a ver, quanto a nós, e na acepção comum do termo, com a defesa da região onde se nasceu, com a

⁶ Lei n.º 56/91 de 13 de Agosto de 1991 – *Lei-quadro das regiões administraivas*.

⁷ OLIVEIRA, César, “A questão da Regionalização”, in OLIVEIRA, César (dir.) – *História dos Municípios e do Poder Local*. 1996, pág. 495.

projectão num espaço nacional dos valores, dos interesses e da cultura da parte do seu território»⁸.

Colocadas que estão as questões sobre a consagração das regiões administrativas na Constituição de 1976, definidos os conceitos associados a esta problemática, bem como os objectivos a que nos propusemos a alcançar, damos assim início ao corpo desta investigação.

⁸ Amorim Girão, *Esboço de uma Carta regional de Portugal*, Coimbra, 1930, pág. 1 e segs., citado por OLIVEIRA, César, artigo citado, obra citada, pág. 495.

I. EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL E REGIONAL PORTUGUESA

1.1. AS SUAS RAÍZES HISTÓRICAS

Podemos começar por dizer que se aceita que a origem dos *municípios* são anteriores ao próprio Estado, pois existe uma tradição histórica de *autonomia municipal* perante aquele, não sendo possível concebê-los como criação do Estado aos quais este tenha atribuído certos poderes.

Com efeito, a «assembleia de todos os vizinhos, que reunia periodicamente em cada comunidade de homens livres, ao sabor dos assuntos a resolver, foi considerada por Alexandre Herculano como o indício fundamental da existência de uma organização municipal, mesmo que embrionária»⁹, e o seu surgimento não obedeceu à implementação formal ou institucional pelo Estado como sociedade territorial juridicamente organizada, mas antes pela necessidade humana da resolução dos seus conflitos e interesses comuns: o *concilium*.

Quaisquer que tenham sido as influências institucionais anteriores às origens do *concilium*, estas devem-se procurar na necessidade premente, por parte de comunidades não sujeitas a uma autoridade de tipo senhorial, da resolução de problemas do quotidiano, em que cada questão surgida seria levada à assembleia composta por aqueles que habitassem na povoação com o poder e autoridade para tal: desde o abastecimento; o uso dos espaços agrícolas, de pastagem ou florestados comuns; a coordenação das actividades de cada um dos vizinhos; à vigilância dos comportamentos e a punição dos que fossem considerados lesivos do bem-estar da comunidade.

Assim, como «a família, esse fundamento da sociedade civil, brotou espontânea da natureza humana; a municipalidade, essa base da sociedade política, formou-se pela comunidade de interesses e necessidade de relações entre as famílias».¹⁰

O municipalismo romano terá sido implementado no território português por Vespasiano, 1.º Imperador da dinastia dos Flávios, 69-96 d.C. Assim, institucionalmente, pode fazer-se remontar ao domínio romano da Península Ibérica a tradição municipalista, «talvez, depois da municipalização, o termo *oppidum* tendesse a cair em desuso e a cidade comesasse a ser designada, pelo menos em termos oficiais, por *municipium*»¹¹, ou

⁹ SILVA, Manuela Santos, “A Administração Local”, in MEDINA, João (dir.) – *História de Portugal*. Vol. III. Amadora, 1997, pág. 297.

¹⁰ ÁVILA, Joaquim Thomaz Lobo d’ – *Estudos de Administração*. Lisboa, 1874, pág. 87.

¹¹ ALARCÃO, Jorge de – *O Domínio Romano em Portugal*. Mem Martins, 1988, pág. 77.

seja, a designação até então usada para designar um núcleo urbano assume oficialmente o nome de *municipium*.

Apesar de ter como traço fundamental a administração segundo resoluções dos seus cidadãos tomadas em assembleias próprias e elegendo os seus magistrados, o município regia-se segundo as leis romanas. Contudo, curiosamente, ao contrário do que se possa pensar, a outorga da qualidade de município a uma cidade indígena representava para esta uma perda de autonomia. Essa qualidade traduzia-se na cessação do governo pelos seus chefes, passando a reger-se pelo direito romano.

No período romano de ocupação da Península Ibérica, a divisão do território visou distinguir diferentes fracções, para efeitos de organização administrativa, tendo as *províncias*, *conventus* e *civitates* constituído, em ordem decrescente de hierarquia, as divisões territoriais da administração imperial romana.

Na Península Ibérica, a Hispânia, constituíram-se três províncias: *Tarraconensis*; *Lusitania*; e *Baetica*. Esta divisão foi estabelecida pelo Imperador Augusto, entre 27 e 13 a.C., sendo a última dependente do Senado romano – província senatorial –, e as duas primeiras dependentes do Imperador – províncias imperiais –, estando por isso, a Lusitânia e a Tarraconense directamente ligadas ao Imperador, o que já não sucedia com a Bética, porque mais pacificada.

O actual território português estava englobado em duas dessas circunscrições: a norte do Douro, na *Provincia Tarraconensis*, que abrangia mais de metade da Península; a sul do Douro, na *Provincia Lusitania*. As terras a norte do Douro, inicialmente pertencentes à Lusitânia, passaram ainda no tempo de Augusto para a Tarraconense. A *Provincia Lusitania* «estendia-se inicialmente do actual Algarve até ao extremo da Galiza e das Astúrias. Posteriormente, mas ainda no tempo deste imperador (entre 16 e 13 a.C.), a fronteira recuou até ao Douro».¹²

As províncias romanas dividiam-se, por sua vez, em *conventus*, correspondendo, na sua quase totalidade, ao actual território português, o *Conventus Bracarum*, integrado na primeira província, com capital em *Bracara Augusta*, na actual cidade de Braga; o *Conventus Scallabitanus* e o *Conventus Pacensis*, integrados na segunda província, com as capitais em *Scallabis* e *Pax Julia*, respectivamente, as actuais cidades de Santarém e Beja.

¹² TAVARES, Maria José Ferro – *Portugal Romano*. Lisboa, 1992, pág. 29.

Uma pequena parte do nosso território de hoje, concretamente os concelhos que confinam com a actual linha de fronteira entre Portugal e Espanha, integravam por sua vez, a norte do Douro; e entre o Douro e o Guadiana os *conventus* de *Asturica Augusta*; e *Emerita Augusta*, respectivamente, com as suas capitais sedeadas em Astorga e Mérida.

Teria sido ainda, segundo alguns historiadores, Vespasiano quem dividiu as províncias em circunscrições judiciais, designados *conventus*, onde o governador da província ou um seu delegado, se deslocava com frequência à sua capital com a função de julgar as causas que, pela sua natureza, ultrapassavam a jurisdição dos magistrados das *civitate*, isto é, as «circunscrições administrativas autónomas que se identificariam com os diversos territórios dos povos indígenas».¹³

As *civitates*, circunscrições administrativas do tempo de Júlio César e da Dinastia Júlio-Claudiana (27 a.C. a 69 a.C.), tinham o seu centro urbano ou cidade, umas vezes de formação anterior à presença romana, outras de criação recente, elegendo estas «representantes seus à assembleia do *conventus* a que pertenciam e que funcionava como órgão consultivo do governador da província».¹⁴

Em finais do século III, o Imperador Diocleciano reordenou administrativamente a Península Ibérica, criando novas províncias, alterando a unidade territorial da Tarraconense, que subdividiu em: *Callaecia*; *Tarraconensis*; e *Carthaginensis*. A nova província da *Callaecia* iria integrar o norte português e a actual Galiza e as Astúrias, com a sua capital em *Bracara Augusta*.

A divisão e organização administrativa romana da Península em províncias, por Augusto e pelos seus sucessores, implicaram a definição das respectivas fronteiras; a divisão em distritos judiciais, *conventus*; a delimitação dos territórios das diferentes *civitates*; a fundação de novos centros urbanos; e a urbanização dos *oppida*, aglomerados urbanos fortificados, sinónimos de castros, dos povos autóctones. Esta era uma hierarquia em ordem decrescente.

Os oito séculos de ocupação romana imprimiram uma matriz civilizacional que não mais desapareceu, mesmo com o domínio posterior de povos germânicos, em especial dos Visigodos, já de si fortemente romanizados.

Durante o domínio visigótico continuou a perdurar o município romano. Contudo, parte das atribuições municipais passaram a ser exercidas pelos magistrados nomeados

¹³ TAVARES, obra citada, pág. 29.

¹⁴ Idem, idem, pág. 30.

pelo Rei ou designados pelos Bispos. Nas zonas rurais, as necessidades de vizinhança e as questões agrícolas, bem como o isolamento das populações, conduziram ao aparecimento de assembleias de homens livres.

A unificação da Península operada pelos Visigodos em 585 mantém a organização romana e pouco acrescenta à organização administrativa do território já que até a organização das dioceses obedeceu, em geral, aos moldes da divisão conventual romana, e só a queda da Monarquia Visigótica viria a conduzir à dissolução daquela organização na Península.

Foi durante o domínio Muçulmano que desapareceram os vestígios do município romano, mantendo-se apesar de tudo algumas instituições anteriores, mas já não se encontrando vestígios de assembleias municipais, mas, de facto, a ocupação muçulmana pulverizou a organização administrativa precedente, com a formação de numerosos reinos.

Terminada a conquista da Península Ibérica pelos exércitos islâmicos, o território foi dividido administrativamente em províncias, denominadas *kuwar*, e concelhos, denominados *kurar*, na linha da divisão administrativa romano-visigótica. O ocidente da Península Ibérica ficou repartido entre os *kuwar* de Badajoz, Silves e Mértola, tendo no território português, o reino *taifa* de Badajoz dominado os espaços territoriais das Beiras, Estremadura e grande parte do Alentejo.

A fórmula municipal viria a renascer no período da Reconquista. Com os Reis e Senhores envolvidos na guerra, impôs-se a necessidade da administração local, nomeadamente nos campos, mas também nas cidades. Nestas, com vista à obtenção de determinadas regalias, explicada pelo concurso que o povo prestava às actividades guerreiras.

Posteriormente, assiste-se à pretensão das comunidades municipais verem a suas liberdades definidas e reconhecidas através de um documento escrito, surge então o *foral*, que consistia num «diploma concedido pelo rei, ou por um senhorio laico ou eclesiástico, a determinada terra, contendo normas que disciplinam as relações dos seus povoadores ou habitantes entre si e destes com a entidade outorgante».¹⁵

Surgem assim novos concelhos, com a outorga pelos Reis e Senhores de forais, como forma de povoamento e recompensa.

¹⁵ COSTA, Mário Júlio de Almeida, “Forais”, in SERRÃO, Joel (dir.) – *Dicionário de História de Portugal*. Vol. III. Porto, [s.d.], pág. 55.

«O termo *concelho*, que aparece nos diplomas no século XIII, (...) exprime a comunidade vicinal constituída em território de extensão muito variável, cujos moradores – os vizinhos do concelho – são dotados de maior ou menor autonomia administrativa».¹⁶

A origem das palavras *município* e *concelho* é latina e exprimiam conceitos diferentes, ao contrário de hoje, em que são usados como sinónimos.

Município definia um poder administrativo e jurídico, centrado nos espaços físicos do *fórum* e da *cúria*, exercido por magistrados. Integravam os municípios um território mais vasto, a província, definida por uma capital e governada administrativa, jurídica e militarmente por um membro da ordem senatorial nomeado pelo senado romano, depois pelo imperador.

O *concilium*, por sua vez, identificava-se com o órgão ou assembleia comunitária, constituída pelos vizinhos de um lugar e é anterior ao instrumento jurídico que o viria a definir, mais tarde, a *carta de foral*.

Município e concelho identificaram-se, durante o período da Reconquista, deixando este último de designar exclusivamente o órgão de decisão da comunidade, a assembleia dos vizinhos, para passar a identificar-se com a própria comunidade, ou seja um território e os seus moradores.

A conferir uma forma escrita à autonomia municipal encontrava-se a carta de foral onde estavam garantidas as liberdades, foros, usos e costumes, entre os quais se identificavam a autonomia perante os poderes real e senhorial, expressa pela faculdade que os vizinhos possuíam, ou alguns de entre eles, eleitos entre os habitantes do concelho, de reunir e tomar decisões em prol dos interesses comunitários.

Alexandre Herculano atribuiu aos concelhos da reconquista cristã uma proveniência latina, admitindo a continuidade do município romano sob o domínio dos visigodos e dos muçulmanos.

Apesar das variações entre os concelhos existentes em matéria de organização municipal, podemos considerar comum a existência de uma assembleia com funções judiciais, de elaboração de posturas e de eleição de magistrados.

Em conclusão, a organização e administração portuguesa, após a reconquista cristã, revestia-se até então de uma natureza particular relativamente a outros povos e países, pela sua própria forma de edificação como nação, assentando na dicotomia

¹⁶ SOARES, Torquato de Sousa, “Concelhos”, in SERRÃO, D.H.P., Vol. II, pág. 137.

poder central/coroa, e poder local/municípios, num quadro de vazio no que diz respeito a estruturas institucionais administrativas intermédias ou regionais.

«Neste terreno, Portugal constituía sem dúvida um caso singular. Era um reino, construído através da (Re)conquista e, como tal, dotado de uma invulgar homogeneidade institucional, porque nunca coagido a respeitar a identidade de corpos políticos preexistentes (...). Um dos legados dessas origens e dessa história era, precisamente, a inexistência tendencial de “corpos políticos intermédios” entre o centro e a esfera local».¹⁷

¹⁷ MONTEIRO, Nuno Gonçalo, “O Central, o Local e o inexistente Regional”, in OLIVEIRA, César, – *História dos Municípios e do Poder Local*. 1996, pág. 79 e 80.

1.2. NO PERÍODO MEDIEVAL E MODERNO

Durante a 1.ª dinastia prosseguiu o movimento iniciado com a reconquista cristã, multiplicando-se os concelhos urbanos e rurais, «se bem que, tradicionalmente, a grande importância dada aos forais se deva ao facto de eles terem constituído o instrumento legal para a constituição dos municípios, a verdade é que a entidade que normalmente os concedia – o rei – parecia mais preocupado em estabelecer laços de ligação entre os destinatários desses diplomas e a sua própria pessoa, do que em criar os órgãos necessários para que determinada povoação se autogerisse. É claro que, na sua maior parte, essas comunidades de homens livres existiam já previamente ao foral e possuíam os seus modos próprios de organização».¹⁸

A *freguesia*, ao contrário do município, tem origem eclesiástica, «originou-se no facto de os vizinhos professarem a mesma religião e professarem culto à divindade no mesmo templo»¹⁹. O próprio significado da sua designação provém de vocábulos religiosos: «o termo Freguesia tem uma proveniência essencialmente religiosa. Ele deriva de dois termos latinos que concorreram conjuntamente para o vocábulo final. Uma primeira origem decorre de *filius ecclesiae* (filho da igreja) e *filius gregis* (filho do rebanho). A evolução vocabular conduziu ao termo latino *filin gregis*, depois *filigrés* o qual, finalmente, redundará, em português, para freguês e freguesia».²⁰

A necessidade de criar núcleos de fiéis fora das cidades resulta da expansão da cristandade nos meios rurais, com as suas igrejas, muitas vezes criadas por proprietários rurais, e que inicialmente se destinavam ao uso dos trabalhadores da propriedade, vindo mais tarde a transformar-se em *paróquias*.

Sustenta-se que a razão para aquela designação deriva do facto de os cristãos, nesses tempos, não terem outro apoio além da igreja. Com a evolução dos tempos, a igreja paroquial transformou-se numa comunidade de interesses, sentimentos e aspirações próprias. Em alguns casos dispunham de património próprio e normas jurídicas consuetudinárias, reforçado com o aparecimento de um magistrado eleito.

¹⁸ SILVA, Manuela Santos, “A gestão imposta de fora”, in MEDINA, obra citada, pág. 293.

¹⁹ ÁVILA, obra citada, pág. 87.

²⁰ DIAS, José António Rajani Oliveira – *Cartilha do Eleito Local*. Odivelas, 2002, pág. 29.

Contudo, mais tarde, este viria a ser confirmado pelo rei, em muitos casos mesmo por si nomeado.

Com a progressiva colonização interior das terras reconquistadas, foram surgindo novas paróquias, à frente das quais estava um *Presbítero*.

Entre 1216 e 1223, numa tentativa de fortificar o poder régio, D. Afonso II ordena as *confirmações* das cartas de doação de terras da nobreza, do clero e dos concelhos, mas seria mais tarde, depois de 1249, quando D. Afonso III completou a ocupação do território nacional, com a conquista definitiva do «Reino do Algarve», que o poder real chama a si a autoridade de proceder a inspecções extraordinárias ao modo como os concelhos eram administrados e de como a justiça era aplicada.

Afonso III, por seu lado, ordenou em 1265, *Inquirições* para evitar os crescentes abusos da nobreza e do clero. Aliás, o reinado deste monarca é caracterizado pela sua constante preocupação em reorganizar o reino do ponto de vista económico, político, administrativo e social.

De 1284 a 1288, no reinado de D. Dinis, voltou-se a proceder, por sua ordem, a novas Inquirições por todo o Reino, de que resultou, poucos anos depois, a ordenação do território em províncias, constituídas por concelhos. Em 1299, aquele rei, no seu *Testamento do Reino de Portugal*, como legado próprio da administração do território, agrupou os concelhos em cinco *regiões*: *Antre Douro e Minho*; *Antre Douro e Mondego*; *Beira*; *Estremadura*; e *Antre Tejo e Odiãna*. Moura e Serpa estavam separadas desta última região.

A mudança dos magistrados constituiu outra das alterações introduzidas pelo testamento de D. Dinis, pois este começou a enviar juizes para substituírem os juizes ordinários eleitos pelo povo. Com D. Afonso IV estes últimos começaram a assumir carácter permanente na figura de *corregedores* e *meirinhos*, e aqueles a designação de *juizes de fora*. Os primeiros eram magistrados com jurisdição nas respectivas comarcas com a competência de fiscalizar a administração local, sendo os últimos indivíduos estranhos ao concelho, letrados, que recebiam do monarca a autoridade da aplicação da justiça. É ainda no seu reinado que surgem os *vereadores* com a função de assistirem os magistrados eleitos na administração municipal.

Desta forma, D. Afonso IV empenha-se no desenvolvimento de uma política de normalização do exercício do poder nos concelhos, generalizando a intervenção ao nível

local de oficiais régios. Os *agravamentos* apresentados nas *Cortes* de Santarém de 1331, conflito motivado pela presença de meirinhos e corregedores em localidades que pelos seus foros e privilégios se encontravam isentas da jurisdição destes oficiais régios, constituem um índice que ilustra a reacção dos concelhos à promulgação régia de normas visando a crescente intervenção da Coroa em detrimento das autonomias locais. Trata-se da luta das vilas pela manutenção dos seus anteriores privilégios face às ingerências de um poder central que se afirma e que pretende reformar a administração.

E é neste sentido que o Rei promulga o *Regimento dos Corregedores*, em duas *Ordenações*: na primeira, em 1332, estipula o processo de eleição dos juízes locais, enquanto que na segunda, em 1340, aperfeiçoa o sistema de eleição destas magistraturas e cria o cargo de vereador, a quem compete o bom encaminhamento dos negócios municipais, determinando as competências da respectiva função. Iniciava-se a ingerência do poder real na vida dos concelhos.

A política de D. Afonso IV enveredava por uma centralização mais forte e decidida que se vai cimentando, como veremos, nos séculos XV e XVI, para se exteriorizar no absolutismo dos séculos XVII e XVIII.

A participação popular na vida municipal não estava ao alcance de todos os habitantes no concelho, restringindo-se aos *homens-bons*, os proprietários e os conhecidos pelas suas qualidades de ponderação e inteligência, e em alguns concelhos, destaca-se a partir do século XIV o aparecimento de duas novas classes, a dos mercadores que conquistaram o seu lugar entre os *homens-bons*, e os mesterais, profissionais de ofícios servis e submetidos à autoridade municipal.

Estes viram recompensada a satisfação dos seus desejos, pelo apoio dado ao Mestre de Avis, futuro rei D. João I na crise de 1383-1385, através da institucionalização da *Casa dos Vinte e Quatro*.

«No testamento de Fernão Lopes (*Crónica de D. João I*) foi o mestre de Avis, depois de haver assumido o governo do Reino, que determinou que vinte e quatro homens, dois de cada mester, tivessem o encargo de estar na Câmara de Lisboa, para que fosse com seu acordo tudo quanto houvesse de ser ordenado por bom regimento e serviço do monarca».²¹

²¹ CRUZ, António, “Casa dos Vinte e Quatro”, in SERRÃO, D.H.P., Vol. I, pág. 515.

Este direito, de estarem presentes nas deliberações da Câmara, deixou, a partir de D. Duarte, de ser exercido pelos 24 representantes dos mestres passando a um número restrito de delegados, e só mais tarde, com D. João II, estes passaram a designar-se por *procuradores dos mestres*, que assistiam às reuniões da vereação com direito a voto em certas matérias.

Generalizou-se ainda a outros concelhos, nomeadamente de maior desenvolvimento industrial, a participação dos mestres na vida municipal, não sendo, porém, uniforme o número de representantes dos ofícios que elegiam os procuradores à Câmara.

Entretanto no reinado de D. João I, a Lei de 30 de Agosto de 1406, sobre «coutos de homiziados», refere sete comarcas existentes, apresentando alterações significativas às divisões territoriais anteriores.

A norte do rio Douro surgem agora duas regiões a dividir a existente *Antre Douro e Minho*; cria a nova região de *Trallos-Montes*; desaparece a região *Antre Douro e Mondego*, sendo absorvida pela Beira; mantém-se a Estremadura; surge já delimitada, no sul, a do *Regno do Algarve*, distinta de *Antre Tejo e Odiana*; e Moura e Serpa passam a designar-se por *Aalem d'Odiana*.

Poucos anos depois, no apuramento dos «besteiros do número», censo militar, realizado em 1421, ainda no reinado de D. João I, a divisão do território, já apresentava de novo apenas cinco regiões, sendo unificado todo o território a sul do Tejo numa única região: *Antre Tejo e Odiana*. O Algarve voltava a estar compreendida nesta última, e era suprimida a anteriormente existente (*Aalem d'Odiana*) composta por Moura e Serpa. A outra alteração verificou-se na linha de divisão entre a Estremadura e a Beira.

Assim a divisão principal do reino era a seguinte: *Antre Douro e Minho*; *Trallos-Montes*; Beira; Estremadura; e *Antre Tejo e Odiana*.

Em relação às designações regionais, no período medieval, podemos, assim, concluir o seguinte:

I – *Entre Douro e Minho*: refere-se com frequência à área do território situada a norte do Douro, coincidente com os actuais distritos do Porto, Braga e Viana do Castelo. Incluiu, também, os distritos de Vila Real e de Bragança no Testamento de D. Dinis.

II – *Trás-os-Montes*: apesar da sua tardia designação regional, corresponde, inequivocamente, à parcela do território demarcada a norte do Douro e «para além dos

montes» que a separam de *Entre Douro e Minho*. É nas Cortes de Coimbra de 1385 que se faz uma inequívoca referência a *Trallos-Montes*, apesar da sua denominação poder ter origem no século XI.

III – *Entre Douro e Mondego*: era uma área do território autónoma e individualizada no *Testamento* de D. Dinis, e mesmo, mais tarde ainda, nas *Cortes* de Coimbra de 1385. O posterior englobamento do seu território na *Beira* e *Estremadura* provocou o desvanecimento da sua identidade.

IV – *Beira*: área do território compreendida entre o Douro e o Tejo. A sua designação regional consolidou-se no século XIV, apesar de já ser referenciada no tempo de D. Afonso II. Apresentando alguma flexibilidade dos seus limites territoriais, quer no sentido do mar quer no sentido da fronteira, momentos houve, em que a *Estremadura* englobava a actual Beira Litoral.

V – *Estremadura*: com limite territorial sul no Tejo, a sua área chegou a estender-se até ao Douro, tendo outras vezes como limite norte e leste a Beira, chegando desde muito cedo a Coimbra, reinado de D. Afonso II. É das designações regionais mais antigas e tem uma génese ligada à Reconquista. A expressão, até ao século XIII e durante quase todo o período da Reconquista, designava os territórios onde já dominavam os cristãos, mas fronteiros àqueles que estavam ainda sujeitos aos muçulmanos.

VI – *Alentejo*: a sua designação regional pode ser constatada no 3.º quartel do século XIII. Exclui o *Reino do Algarve*, sendo os limites da sua área territorial compreendida entre o Tejo a norte e o Guadiana a sul.

VII – *Algarve*: também a sua designação regional pode ser encontrada em documentos do 3.º quartel do século XIII. Mantém-se até muito tarde a designação de *Reino do Algarve*, naturalmente por ter sido o último reino a ser conquistado, em 1249, por D. Afonso III, e ser uma região bem identificada.

É no período da expansão e das descobertas portuguesas que se inicia o processo de uniformização da administração municipal do país com a publicação das *Ordenações Afonsinas*, em 1446, encontrando-se no seu *Livro I* os regimentos dos diferentes magistrados municipais. Aquelas consistiam «numa colectânea sistemática de leis e de outras fontes jurídicas, que foi promulgada, como primeira compilação oficial do direito do País, em meados do século XV, durante o reinado de Afonso V».²²

²² COSTA, Mário Júlio de Almeida, “Ordenações”, in SERRÃO, D.H.P., Vol. IV, pág. 442.

O movimento uniformizador iniciado com as *Ordenações Afonsinas* veio a prosseguir com a reforma dos forais mandada fazer por D. Manuel, em 1497. Contudo «a relativa uniformidade institucional do espaço político local português do Antigo Regime, em larga medida herdada do período medieval e das iniciativas da coroa impostas na viragem do século XV para o século XVI, consubstanciou-se na cristalização de instituições cujo raio de acção tinha uma dimensão variável mas, em todo o caso, limitada. Um espaço político pulverizado, por consequência, onde nunca puderam consagrar-se instituições supra-locais e marcado, ainda, pela acentuada diversidade social das suas elites dirigentes.»²³

A reforma dos forais de D. Manuel traduziu-se na substituição de todos os forais antigos por forais novos que se limitavam a indicar o que os concelhos deviam pagar à Coroa. Relativamente a todas as outras matérias dos forais antigos, nomeadamente o conjunto das normas relativas aos concelhos, continuaram a ser reguladas pelas leis gerais contidas nas *Ordenações Afonsinas*, tendo passado, posteriormente, para o «Regimento dos Oficiais das Cidades, Vilas e Lugares destes Reinos», de 1504, e deste para as *Ordenações Manuelinas*, publicadas em 1521, cuja organização começara em 1513, e posteriormente para as *Ordenações Filipinas* publicadas no reinado de Filipe II, em 1603.

Entre a reforma mandada fazer por D. Manuel e o século XIX, só foram concedidos mais quatro forais que passaram a ser conhecidos pela designação de *forais novíssimos*. Assim, «parece legítimo sustentar-se que é na viragem do século XV para o século XVI que se estabiliza o quadro institucional da vida municipal que irá manter-se, no essencial, até ao liberalismo».²⁴

Verificamos, ainda, que em 1527, no *numeramento* de D. João III, cadastro da população do reino, consagram-se seis divisões provinciais: *Entre Douro e Minho*; *Tras os Montes*; Beira; Estremadura; *Entre Tejo e Odiana*; e *Reino do Algarve*. Este novo desenho do mapa administrativo, agora com o Algarve de novo separado da de novo consagrada região de *Entre Tejo e Odiana*, manter-se-á assim, sem alterações por muitos anos, com excepção das sete «províncias filipinas».

²³ MONTEIRO, Nuno Gonçalo, “O Espaço Político e Social Local”, in OLIVEIRA, obra citada, pág. 165.

²⁴ Idem, “Os Poderes Locais no Antigo Regime”, in OLIVEIRA, obra citada, pág. 19.

Para além da divisão em províncias, Portugal conheceu, dentro destas, várias subdivisões a que se chamavam *comarcas*, que, ao contrário daquelas, tinham raízes na organização administrativa portuguesa.

Registe-se que a província não tinha tradição na organização da administração portuguesa. «Com efeito, anteriormente a 1832, a província era uma circunscrição militar, à frente da qual se encontrava o *general das armas*, a quem o Regimento de 1678 expressamente proibia qualquer interferência no governo municipal».²⁵

De facto, as províncias nunca desempenharam funções administrativas de importância, apesar da existência de várias regiões no país, marcadas por diferenças de hábitos, particularidades linguísticas e mesmo aspirações, em que os respectivos concelhos com essas características e afinidades comuns se agrupavam.

A comarca, essa, vinha já da antiga monarquia medieval, existindo em 1599, na dinastia Filipina, um total de 27 no território continental. Eram administradas por *corregedores* e *provedores* que exerciam funções judiciais, administrativas e fiscais.

No período pós-Restauração, em que D. João IV confirma, em 1643, a validade das *Ordenações Filipinas*, a divisão do território assumiu uma natureza essencialmente militar, como vimos, sendo a província uma circunscrição chefiada pelo *General das Armas*, conforme inscrito no referido Regimento de 1678.

Durante o século XVII, as comarcas pouco mudaram, e vamos encontrar apenas ligeiras alterações dos seus limites em 1704, no Reinado de D. Pedro II. Até 1798, as atribuições e os limites das comarcas conheceram várias modificações.

No final do século XVIII, as funções administrativas do que então se entendia como comarca já se aproximavam das dos modernos *distritos*. Todavia, os seus limites conheceram profundas modificações e tais divisões perderam mesmo a sua homogeneidade geográfica. Existiam agora, no final deste século, apenas 24 comarcas. Para alguns efeitos, vigorava ainda a subdivisão mais antiga, verificando-se uma certa confusão, contra a qual se começaram a erguer alguns responsáveis, conscientes da necessidade de algumas reformas.

A própria divisão concelhia era criticada, pois alguns forais medievais já não tinham importância nem correspondência com as realidades do final do século XVIII. Os seus direitos não eram uniformes, e diferiam muito entre si. Alguns deles não tinham

²⁵ TORRES, Ruy D'Abreu, "Províncias", in SERRÃO, D.H.P., Vol. V, pág. 199.

mesmo uma sede de tipo urbano, constituindo mais comunidades tradicionais do que concelhos no sentido moderno do termo. Contudo a vida dos concelhos decorreu, até ao século XIX, com relativa independência local mas sempre com presença delegada do poder real na administração municipal, através dos *corregedores* e os *juízes de fora*.

Em 1816, após o fim das invasões francesas, com o Marechal Beresford à frente da Junta Governativa de Portugal, na Regência de D. João VI, a organização do exército dividia o território, em sete províncias: *Minho, Trás-os-Montes, Douro, Beira, Estremadura, Alentejo e Algarve*. Os generais comandantes de cada uma destas províncias tinham, também, neste caso, atribuições e competências civis, nomeadamente a manutenção da ordem e da tranquilidade públicas.

Note-se que aquelas divisões provinciais nem sempre correspondiam a efectivas circunscrições administrativas, isto é, como uma entidade administrativa autónoma e com um respectivo governo.

Vejamos, então, a última divisão territorial que a revolução liberal de 1820 herdou da antiga Monarquia: «7 *províncias* ou *governos militares*; 17 *dioceses*; 4046 *freguesias*; 44 *comarcas* com 44 *corregedores*, 164 *juízes de fora* e 621 *juízes ordinários ou de vara branca*; 785 *concelhos* e 21 *provedorias ou delegacias do thesouro*».²⁶

Havia nesta divisão uma promiscuidade quer ao nível administrativo e judicial, quer ao nível civil e eclesiástico. Esta divisão era promiscuamente judicial e administrativa, porque estas duas *jurisdições*, isto é, as respectivas competências e tutela, ainda se encontravam confundidas. Eram também promiscuamente eclesiástica e civil, porque também estas *jurisdições* andavam confundidas e só o deixariam de estar com a I República.

Assinale-se que, nas obras consultadas, verificamos a existência de um carácter muito variável da divisão administrativa intermédia, ou seja, entre a administração central e os municípios, falando-se em geral de diversas divisões, nem sempre com significado administrativo.

Dos *conventus*, da ocupação romana, até às cinco *regiões* do *Testamento* de D. Dinis – 1299; das sete *comarcas* de D. João I – 1406, às seis de D. João III – 1527; das sete *províncias filipinas* a outras divisões, encontramos diferenças maiores ou menores no

²⁶ ÁVILA, obra citada, pág. 89.

elenco, na extensão e nas fronteiras. No entanto, até ao século XIX, tratam-se sempre de meras circunscrições administrativas e militares, sem carácter autárquico, como vimos

Até 1820, quando ocorre a revolução liberal, o Estado Português caracterizava-se por um acentuado pendor centralista. Diga-se que «entre o município, que foi o principal elemento da vida nacional nos primeiros séculos da monarquia, e o estado, que era então representado pela coroa, sempre existiu algum elo de ligação»²⁷. Contudo até à revolução liberal, esse elo de ligação revestiu-se sempre de um carácter centralista, que só viria a ser alterado com o nascimento do liberalismo.

²⁷ ÁVILA, obra citada, pág. 90.

1.3. NO PERÍODO LIBERAL

«O pensamento iluminista e reformista do século XVIII e início do século XIX, arroga-se da legitimidade para repensar as instituições e as mudar.»²⁸

Com a revolução liberal de 24 de Agosto de 1820, constitui-se uma *Junta Provisional do Governo Supremo do Reino* e, consequentemente, em Janeiro de 1821 são abertas as *Cortes Gerais Extraordinárias e Constituintes da Nação Portuguesa*, que já não eram convocadas desde 1689, e da qual resultam as Bases, juradas por D. João VI, para a elaboração da futura Constituição Política. Em seu resultado, a 23 de Setembro de 1822 é concluída e assinada pelos Deputados a primeira *Constituição Política da Nação Portuguesa*, que o mesmo Rei jura fazer cumprir.

«A revolução Liberal é marcada por um cariz centralizador, limitando e restringindo a autonomia local. A construção do Estado moderno, com a inerente vocação para uniformização e para a monopolização do exercício de múltiplas funções antes espacial e institucionalmente disseminadas, nunca se teve de afrontar em Portugal com interlocutores corporativos de vulto. Mas defrontou-se com a referida pulverização espacial, e com a sua tradução no plano económico e judicial. Desta forma, não surpreende que os projectos reformistas dos finais do Antigo Regime tenham dado lugar, com um notório vínculo liberal triunfante: o monopólio judicial das magistraturas letradas e oficiais, a centralização administrativa e a supressão da maior parte dos concelhos herdados da Idade Média.»²⁹

Com o advento do Liberalismo e a respectiva materialização, na Constituição, dos seus princípios liberais, são criadas as novas circunscrições administrativas e os seus respectivos órgãos.

No que diz respeito às divisões provinciais, a Constituição de 1822, no seu artigo 20.º – I, fazia referência expressa a seis *províncias*, sem as dotar, contudo, de órgãos administrativos próprios: «o reino de Portugal, que se compõe das províncias do Minho, Trás-os-Montes, Beira, Extremadura, Alentejo, e reino do Algarve».³⁰

²⁸ MONTEIRO, Nuno Gonçalo, “Os Poderes Locais no Antigo Regime”, in OLIVEIRA, obra citada, pág. 20.

²⁹ Idem, “O Espaço Político e Social Local”, in OLIVEIRA, obra citada, pág. 165.

³⁰ Constituição de 1822, in MIRANDA, Jorge – *As Constituições Portuguesas*. Lisboa, 1997, pág. 33.

Quanto à Administração Local consagrada na Constituição, estabelecia-se a divisão do país em *distritos* e *concelhos*. O artigo 212.º refere os *distritos*, sem discriminar as suas características nem o seu número. Expressa, porém, que a lei designará os mesmos e a duração das suas funções; e impõe, ainda, que em cada distrito houvesse um *Administrador geral*, nomeado pelo Rei, ouvido o Conselho de Estado, constituindo-se como delegado do Governo. O artigo 213.º refere que o *Administrador geral* seria auxiliado no exercício das suas funções por uma *Junta administrativa*, onde tinham assento os representantes dos *concelhos*, tantos membros quantos fossem as câmaras do *distrito*. O artigo 218.º refere-se aos *concelhos*, onde nas câmaras residiria o governo económico e municipal.

Seguiram-se várias propostas e peripécias, incluindo uma proposta que previa a criação de 11 *províncias*, contrária à enumeração constitucional, sem quaisquer resultados práticos.

A este nível, a Revolução de 1820, na opinião de Joaquim Lobo d'Ávila, teve uma vigência fugaz, mais declamatória do que prática, mas a par de muitas lacunas, legou-nos a divisão territorial.

Em 1823, contudo, desencadeia-se um movimento contra o liberalismo, e em Maio desse ano D. Miguel lidera um exército anticonstitucionalista na *Vila-Francada*. D. João VI acaba por aderir a esse movimento e um mês mais tarde ordena a dissolução das Cortes, terminando, assim, a primeira experiência liberal portuguesa. Com a morte de D. João VI, e encontrando-se D. Miguel exilado em Viena de Áustria, é outorgada por D. Pedro a Carta Constitucional de 29 de Abril de 1826, pela qual abdica do trono de Portugal a favor da sua filha, D. Maria.

Quanto à divisão administrativa do território, a Carta Constitucional de 1826 apenas faz referência às *províncias*, não especificando a sua forma de administração nem os seus respectivos órgãos administrativos, e às *câmaras* como governo municipal das Cidades e Vilas, com um presidente e vereadores eleitos.

No seu artigo 2.º (parágrafo 1.º), consagrava a mesma divisão provincial inscrita na Constituição de 1822, ou seja, seis *províncias*, num sinal claro da preocupação de respeitar as expressões tradicionais existentes, cuja administração seria objecto de lei

especial, conforme o artigo 132.º: «A Administração das Províncias ficará existindo do mesmo modo, que actualmente se acha, enquanto por Lei não for alterada.»³¹

A Administração Local cabia às câmaras, conforme o artigo 133.º, que estabelecia que em todas as Cidades e Vilas, quer as existentes, quer as que para o futuro se criassem, haveria câmaras, às quais competia o governo económico e municipal.

O corpo administrativo das câmaras, electivo, era estabelecido no artigo 134.º, sendo composto do número de vereadores que a lei viesse a designar, e seria seu presidente o que obtivesse maior número de votos.

Com vista a regulamentar, em matéria de lei, a administração local e regional com as suas respectivas divisões territoriais foi então criada a *Comissão da Divisão do Território*, tendo os seus trabalhos desenrolado entre 1826 e 1828.

Esta comissão apresentou, em Março de 1827, o seu parecer preliminar onde se previa a divisão em sete *províncias* no território continental, contrária à enumeração constitucional, e ainda duas nas ilhas adjacentes e cinco no Ultramar. Este projecto de divisão previa ainda a criação de dezassete *comarcas*, estas semelhantes ao que mais tarde viriam a ser os *distritos*, mas com uma terminologia diferente, as quais eram baseadas em «factores histórico-geográficos».³² Assim, havia as *comarcas* de *Lima* (Capital em Viana do Castelo); *Cávado* (Braga); *Marão* (Vila Real); *Sabor* (Bragança); *Baixo Douro* (Porto); *Baixo Vouga* (Aveiro); *Alto Vouga* (Viseu); *Serra da Estrela* (Guarda); *Mondego* (Coimbra); *Beira Baixa* (Castelo Branco); *Entre Liz e Zêzere* (Leiria); *Ribatejo* (Santarém); *Entre Tejo e Guadiana* (Portalegre); *Baixo Tejo* (Lisboa e Setúbal); *Montes Claros* (Évora); *Ourique* (Beja); e *Algarve* (Faro).

Este projecto da Comissão da Divisão do Território chegou mesmo a ser aprovado. Porém, em 1828 D. Miguel regressa a Portugal, dissolvendo as Cortes vintistas e anulando os trabalhos delas resultantes, e constituindo de imediato um governo antiliberal. Nas Cortes ainda nesse ano por si convocadas defrontaram-se os partidários da divisão em *províncias* e os partidários da divisão em *comarcas* ou *distritos*, com uma área territorial menor, contudo, sem resultados práticos.

Entretanto, em 1830, sob a presidência do Duque de Palmela, constitui-se na ilha Terceira um governo liberal provisório.

³¹ Carta Constitucional de 1826, in MIRANDA, obra citada, pág. 133.

³² ÁVILA, obra citada, pág. 96.

A legislação liberal, deste Governo alternativo ao de D. Miguel começou por instituir as *juntas de paróquia*, estruturas administrativas laicas estabelecidas nas então *paróquias*, dotando-as de vastas atribuições em matéria de culto religioso. «Concretamente em 26 de Novembro de 1830 – a partir dos Açores, na cidade de Angra do Heroísmo, local onde estava sedeada a regência do Reino, por causa da guerra civil no continente – foi promulgado, em nome da Rainha, o decreto n.º 25, pelo qual se invocava: Sendo necessário (...) que haja em todas as paróquias alguma autoridade local, (...) manda a Regência, em nome da Rainha (...) se guardem as seguintes disposições: Art.º 1 – haverá em cada Paróquia uma Junta nomeada pelos vizinhos da Paróquia».³³

Em Fevereiro de 1832, D. Pedro IV chega aos Açores e assume a regência do Reino, nomeando um ministério de que faz parte Mouzinho da Silveira, como ministro da Fazenda e da Justiça, iniciando a sua acção legislativa, entre a qual, nomeadamente, se destaca a divisão administrativa.

Da autoria de Mouzinho da Silveira, é emitido o Decreto n.º 23, de 16 de Maio de 1832, que reestrutura toda a malha administrativa do Estado Português. Recolhendo o essencial dos trabalhos preparatórios da *Comissão da Divisão do Território* de 1826-28, este diploma dividiu o país em *províncias*, *comarcas* e *concelhos*, aproveitando a divisão eclesiástica de então e operando as adaptações. Esta reforma administrativa é caracterizada por um sentido fortemente centralizador restringindo e limitando a autonomia local, e não concretiza a divisão do país, pois tal só viria a acontecer em 1833, com a criação de «8 províncias, 40 comarcas e cerca de 800 concelhos»³⁴. O Decreto n.º 23, de 1832, excluiu a *paróquia* da organização administrativa do território, só voltando a ter funções administrativas em 1835.

Com efeito, «o liberalismo português instaurou uma administração local centralista e hierarquizada que visava o controlo efectivo do território nacional e das comunidades locais pelo Terreiro do Paço.»³⁵ O poder central nomeia os seus representantes que objectivamente governavam, e os corpos eleitos eram reduzidos a uma posição secundária de cooperação. «O modelo escolhido por Mouzinho foi de facto, de clara inspiração francesa, o da Constituição napoleónica. A reforma administrativa de 1832-

³³ DIAS, obra citada, pág. 28.

³⁴ ÁVILA, obra citada, pág. 91.

³⁵ OLIVEIRA, César, “O Liberalismo, os Municípios e o Poder Local”, in OLIVEIRA, obra citada, pág. 195.

34 enfermaria dessa sua matriz de origem: ponderação excessiva do poder central, reduzida participação das populações.»³⁶

Nesta reforma administrativa foi, então, reconhecida a existência de cerca de oitocentos *concelhos* e a administração concelhia foi entregue a um *provedor* de nomeação régia atribuindo funções meramente consultivas à câmara municipal.

O Código Administrativo de Mouzinho da Silveira, promulgado pelo Decreto n.º 23, criou como circunscrições acima do *concelho*, a *comarca* e a *província*. Na divisão territorial deste modelo administrativo, as 40 *comarcas*, como circunscrições administrativas, eram superiores aos *concelhos* e inferiores às divisões provinciais, conforme, nele estabelecido.

No total, consagrava oito *províncias*: *Minho, Trás-os-Montes, Douro, Beira Alta, Beira Baixa, Estremadura, Além-Tejo e Algarve*. As capitais eram, respectivamente: Braga, Vila Real, Porto; Viseu, Castelo Branco, Lisboa, Évora e Faro. De realçar que a Beira aparece dividida em Beira Alta e Beira Baixa; é criada a província do Douro, constituída por duas parcelas amputadas às antigas províncias de Entre Douro e Minho e da Beira; o Alentejo encontra abertura para o litoral atlântico, junto ao rio Sado, englobando parte da antiga Estremadura, aproximadamente, os actuais concelhos de Alcácer do Sal e de Grândola; o Algarve absorve toda a zona do actual Baixo Alentejo, o que foi o cunho mais original desta divisão e nunca posteriormente retomado.

O sistema foi acusado de ser um decalque do centralismo napoleónico pois, à semelhança deste modelo, a que fizemos referência, o diploma colocou à frente de cada *província* um magistrado administrativo, o *prefeito*, funcionando junto dele a *junta geral de província*, composta por procuradores eleitos pelas *juntas de comarca*, na proporção de um por cada concelho.

Na chefia das *comarcas*, um *subprefeito* com a respectiva *junta de comarca*, e por fim, em cada concelho, um *provedor* e a câmara municipal do concelho. Todas estas autoridades eram nomeadas pelo Rei.

No entanto, seria verdadeiramente o espírito centralizador deste Decreto de 1832 que chocara as populações secularmente afectas às liberdades municipais. Este modelo administrativo irá manter-se apenas até 1835, pois o seu diploma regulamentador suscitou acesas reacções.

³⁶ Idem, idem, pág. 197.

Com a derrota definitiva das *tropas miguelistas*, são convocadas novas Cortes a seguir à celebração da Convenção de Évora-Monte e ao exílio de D. Miguel.

Nessas Cortes, reunidas entre 1834-35, a oposição de esquerda, base do governo *setembrista* de 1836, manifestou-se contra as *províncias*. Por um lado, defendendo que numa estrutura superior à dos concelhos apenas se deveriam consagrar as *comarcas*, e por outro, pela impopularidade dos *prefeitos*, que dada a extensão dos seus poderes, surgiam aos olhos do povo como verdadeiros *suseranos* locais. Por sua vez, os partidários do governo defendiam as *províncias* e pretendiam suprimir as *comarcas*.

Porém, ambas as teses de delimitação estavam de acordo na existência de apenas uma divisão administrativa supraconcelhia.

O compromisso foi alcançado através da lei de autorização de 25 de Abril de 1835, já no reinado de D. Maria II, que indicava que o país seria dividido, no máximo, até dezassete *distritos* administrativos, que por sua vez se dividiriam em *concelhos*, prevendo-se, em cada *distrito*, um magistrado nomeado pelo Rei e uma junta de distrito electiva. Nos *concelhos*, o governo nomearia os respectivos administradores de entre uma lista submetida pelas câmaras.

Aproveitando a autorização, o Governo, liderado por Palmela, expediu então o Decreto de 18 de Julho de 1835, conhecida por *Lei de Rodrigo da Fonseca*, seu autor. Esta lei dividiu o país em 17 *distritos*, mantendo, contudo, a *província* para efeitos de mero enquadramento dos *distritos*, mas não como circunscrição administrativa ou, ainda menos, como autarquia local.

As *províncias*, agora encaradas como regiões naturais, fixadas num total de sete, com a supressão da do *Douro*, foram divididas em vários *distritos* que as compunham, sem atribuição de competências. Assim, a *província* do *Minho* englobava os *distritos* de Viana do Castelo, de Braga e do Porto; a *província* de *Trás-os-Montes* englobava os *distritos* de Vila Real e de Bragança; a *província* da *Beira Alta* englobava os *distritos* de Aveiro, de Coimbra, de Lamego e da Guarda; a *província* da *Beira Baixa* englobava o *distrito* de Castelo Branco; a *província* da *Estremadura* englobava os *distritos* de Leiria, de Santarém e de Lisboa; a *província* de *Além-Tejo* englobava os *distritos* de Portalegre, Évora e Beja; a *província* do *Algarve* englobava o *distrito* de Faro.

«A ideia dos distritos nasceu de conveniências puramente administrativas»³⁷, tendo sido criados com a discriminação dos antigos concelhos que os compunham e da sua respectiva população em fogos. Ao contrário da freguesia e do município, o *distrito* surge apenas com a revolução liberal. De facto, «data do reinado de D. Maria II a divisão dos reinos de Portugal e Algarves em distritos administrativos, mediante Decreto de 18 de Julho de 1835.»³⁸ A criação dos *distritos* surgiu como compromisso entre os partidários da existência de comarcas como circunscrição acima dos concelhos e os que pretendiam que essa circunscrição superior fosse a *província*. Contra as *comarcas*, defendia-se que tinham dimensão demasiado pequena para constituírem a circunscrição de grau superior; e contra a *província* militava a impopularidade dos *prefeitos* que as administravam.

Devido à polémica existente, e numa solução de compromisso entre as duas correntes, extinguem-se as *províncias* e as *comarcas*, adoptando-se a divisão do país em *distritos*. O número destes, com uma área superior à das *comarcas* e inferior à das *províncias*, seria, então, fixado em 17, pois o de Setúbal só viria a ser criado em 1926. Joaquim Lobo d'Ávila, na sua obra de *Estudos Administrativos*, de 1874, quase 40 anos depois da sua institucionalização, classifica esta medida de «erro grave, origem das nossas dificuldades administrativas», obstando ao êxito das diversas reformas tendentes ao aperfeiçoamentos da nossa administração.

Nos *distritos* havia um magistrado nomeado pelo Rei e uma *junta de distrito* electiva. O magistrado administrativo da circunscrição era o *governador civil*, e o corpo administrativo correspondente a *junta geral do distrito*.

Os 17 distritos de 1835, foram subsistindo, ora como meras circunscrições administrativas, ora como autarquias. De 1835 até 1878 e de 1892 a 1913, o *distrito* tem natureza de simples circunscrição administrativa, sendo preponderante a posição do *governador civil*, mesmo quando existem *juntas gerais* eleitas pelos municípios. Terá sido uma relativa excepção o período de 1878 a 1892, anos em que se guindaram, de facto, ao estatuto de entidades autárquicas.

Alguns autores afirmam que o distrito, nomeadamente quanto à sua área, é uma criação portuguesa e não uma importação de França, sendo fruto do compromisso entre os que pretendiam abolir as províncias e manter apenas as comarcas e os que pretendiam abolir estas e manter aquelas, como referimos. Outros autores, porém,

³⁷ ÁVILA, obra citada, pág. 88.

³⁸ TORRES, Ruy D'Abreu, "Distritos Administrativos", in SERRÃO, D.H.P. Vol. II, pág. 321.

afirmam que a sua instituição, na sequência do Decreto de Mouzinho da Silveira, seguiu uma matriz de administração napoleónica, apoiando-se na tese que o distrito é instituído como circunscrição administrativa em 1835 e só em 1872 assume a natureza de autarquia local. Esta era uma «matriz importada de uma realidade exterior à realidade portuguesa, a França, já visível desde 1820 e de que a legislação de Mouzinho a partir de 1832-34 consagrou»³⁹. Aquele modelo, como vimos, tinha como representação do governo a divisão em dois graus: os *prefeitos* (nos «départements») e os *subprefeitos* (nos «arrondissements»). O problema residia não tanto na divisão mas antes nos amplos poderes dos governadores, contrário à natureza do governo representativo.

Segundo César de Oliveira, o Liberalismo inventou uma nova realidade autárquica, o distrito, sem qualquer enraizamento e tradição e que serviu apenas para reforçar a hierarquia sob controlo dos ministros do Reino.

Também devido às reclamações suscitadas pela reforma de 1832, a lei de 1835 alargou ainda a competência deliberativa das câmaras municipais, continuando, porém, a existir um *administrador do concelho* como primeira autoridade municipal. O governo nomeava os respectivos administradores de entre uma lista submetida pelas câmaras.

Em 1836, os conflitos entre o Governo e a Câmara dos Deputados levam à dissolução desta última e à marcação de eleições. Em 9 de Setembro estala a revolução *Setembrista* sendo investido como líder do novo Ministério Passos Manuel, que aboliu a Carta Constitucional de 1826, restabelecendo a Constituição de 1822 e deliberando a elaboração de um novo Código Administrativo.

À solução centralizadora de Mouzinho de 1832 sucede, assim, em 1836 a solução descentralizadora de Passos Manuel, em que se pretendia, com um novo diploma, um instrumento eficaz na simplificação da legislação, na organização e hierarquia da administração local, no âmbito do espírito da chamada *Revolução de Setembro*.

Surge, então, uma nova divisão administrativa com a criação de *distritos*, *concelhos* e *freguesias*. Os órgãos destas circunscrições territoriais eram, respectivamente, a *junta geral administrativa do distrito*, a *câmara municipal* e a *junta de paróquia* (freguesia). Os magistrados administrativos desses órgãos eram o *administrador geral do distrito*, o *administrador do concelho* e o *regedor da paróquia*. Os dois últimos eram

³⁹ OLIVEIRA, artigo citado, in OLIVEIRA, obra citada, pág. 196.

designados através da proposição de listas de eleitos, de entre os quais o governo escolhia, num processo misto de eleição e nomeação.

Pelo Decreto de 6 de Novembro de 1836, Passos Manuel determinou a supressão de mais de metade dos concelhos existentes no continente. Considerando que a autonomia municipal não era compatível com a existência de concelhos pobres, dos 796 concelhos existentes em 1833, Passos Manuel suprimiu 445 municípios, ficando o reino dividido em apenas 351 concelhos.

Há algumas dúvidas sobre o número de concelhos abolidos e integrados noutros. De facto, o número de concelhos existentes à altura não é consensual, pois podemos encontrar em obras diferentes que em 1836 existiam 817 concelhos dos quais só 351 escaparam à reforma administrativa a que Passos Manuel procedeu. Assim sendo, teriam sido suprimidos 466 concelhos. Apenas o número dos concelhos sobrantes, desta reforma administrativa, parece ser unânime.

Contudo, também houve outras motivações, inclusivamente oportunismos e disputas pessoais, que levaram à extinção de alguns concelhos sem que houvesse razões, aparentemente, para tal, e à manutenção de um ou outro que poucas condições visíveis ofereciam para tal. O argumento mais aceite na altura é o de que nas pequenas povoações, sem recursos e sem gente instruída, não podiam funcionar governos locais.

As simplificações do Liberalismo provaram racionalizar a Administração e, em certos locais, diminuir a influência da antiga Nobreza. Contudo, pouco mais de um ano e meio passado, já se defendia a necessidade de reformar este Código, retomando-se novamente, uma solução administrativa de carácter centralizador. As razões mais invocadas residiam desta vez no grande número de cargos electivos, na curta duração dos mandatos, na multiplicidade e frequência das eleições, na falta de responsabilidade dos funcionários, e na contestação da separação das atribuições administrativas e judiciais no último escalão da administração geral.

Inspirado em ideais liberais, o Código de Passos Manuel foi vítima de ter procurado democratizar as antigas instituições municipais sem a adequada preparação das estruturas e dos próprios eleitores.

Em 1837 ocorre a queda do Ministério de Passos Manuel, e Sá da Bandeira constitui novo Governo, iniciando-se os trabalhos de umas Cortes Constituintes, que

viriam a terminar um ano mais tarde com a consequente promulgação da nova Constituição, jurada pela rainha D. Maria II.

A Constituição de 1838 continua a referir-se às províncias no artigo 2.º, com o mesmo âmbito territorial e no mesmo número de seis que a Constituição de 1822 e a Carta Constitucional de 1826, continuando estas a serem encaradas, em sede constitucional, como mera divisão do território continental, não estabelecendo qualquer disposição relativamente ao seu carácter de circunscrição ou aos órgãos que lhes seriam correspondentes.

Os *distritos* e os seus respectivos órgãos administrativos são consagrados na redacção constitucional de 1838 conforme o artigo 129.º, na parte relativa ao governo administrativo e municipal. Haveria «em cada Distrito administrativo um Magistrado nomeado pelo Rei, uma Junta electiva e um Conselho de Distrito igualmente electivo»⁴⁰. A lei designaria as suas funções respectivas. O Artigo 130.º, por sua vez, determinava que em cada concelho, uma câmara municipal teria a administração económica do município, na conformidade das leis, e eleita directamente pelo povo. Estabelecia-se ainda, através do artigo 131.º, que, além dos magistrados e corpos electivos designados nos artigos 129.º e 130.º, haveria todos os demais que a lei determinasse.

Contudo, a experiência descentralizadora só durou seis anos. Em 1842, no golpe de Estado levado a cabo por Costa Cabral, é suspensa a Constituição de 1838 e restaurada a Carta Constitucional de 1826.

Como Ministro do Reino, Costa Cabral depõe o Ministério de Mouzinho e institui um novo Código Administrativo. Este código administrativo de 18 de Março de 1842, assinado por Costa Cabral, representou um grande progresso sobre o sistema adoptado pelo Código de 1836, de Passos Manuel, apesar de ter mantido a mesma estrutura de divisão territorial.

O espírito deste novo Código é marcadamente centralizador, dando-se aos magistrados administrativos, nomeados pelo poder central, grande capacidade de ingerência na vida local, sendo os corpos administrativos submetidos a uma apertada tutela. Reduziu substancialmente a autonomia do poder local e dos municípios, sendo os poderes do administrador do concelho aumentados, ampliando-se o âmbito da tutela do poder central e criando ainda o *conselho municipal*, constituído por contribuintes

⁴⁰ Constituição de 1838, in MIRANDA, obra citada, pág. 198.

eleitores, cujo voto era indispensável nas deliberações mais importantes para as finanças municipais.

Saliente-se que este código vigorou durante 36 anos e nove meses, pois só foi revogado a 1 de Janeiro de 1879 sofreu, contudo, sucessivas contestações e diversos projectos de revisão e alteração.

Com o Código de 1842 a *paróquia*, voltou a desaparecer até 1878 quando passou a fazer parte definitivamente da organização administrativa portuguesa.

Entretanto fora promulgada a Lei de 29 de Maio de 1843, que autorizava o governo a reduzir até doze o número de *distritos* administrativos no continente, a alterar a divisão territorial em concelhos e a nomear os *administradores* dos concelhos de entre pessoas a eles estranhas. Embora a autorização nunca tenha sido usada quanto aos *distritos*, prosseguiu-se a tendência anterior de supressão e reunião de muitos concelhos.

A contestação à figura administrativa do *distrito* foi considerável e cedo despontaram múltiplos projectos de reforma.

Porém, nesta época, o país passou por um período politicamente muito conturbado, sucedendo-se golpes de Estado com as consequentes quedas de governo, revoltas e a guerra civil (*Guerra da Patuleia*, de 1846-47), só se atingindo a estabilidade governativa com o período político designado por *Regeneração*, em 1851, iniciando-se a primeira fase do *Rotativismo* entre o Partido Histórico e o Partido Regenerador.

Em 1854, Almeida Garrett apresenta, sem êxito, uma proposta para a criação de nove *províncias* em substituição dos *distritos*.

Também não foi bem sucedida, em 1863, a proposta de lei de uma *Comissão* nomeada por Anselmo Braamcamp, Ministro do Reino, que propôs a redução para apenas 10 do número de *distritos*, numa tentativa encapotada do retorno ao âmbito geográfico das *províncias*. Esta proposta visava rever e reformar o Código de 1842, acusando-o de princípios centralizadores, que não permitiram o progresso dos melhoramentos locais numa ordem mais liberal. Porém, em Janeiro de 1864, Braamcamp foi substituído e as suas iniciativas foram interrompidas.

Em Janeiro de 1867, Martens Ferrão, Ministro do Reino de um Governo Regenerador presidido por Joaquim António de Aguiar, apresentou uma proposta de lei que visava a reforma do Código de 1842 de Costa Cabral. Criticava-se, mais uma vez, os modelos de organização franceses seguidos nos códigos antecessores, expressos na

subordinação do poder local e seus agentes ao poder central e a defesa de corpos electivos locais. A reforma de tal estado de coisas passava fundamentalmente pelas seguintes bases: descentralização administrativa sem prejuízo da acção do poder central, sustentando o vínculo político, fiscalizando e tutelando os interesses do Estado; responsabilização da administração pública; organização financeira das autarquias; e larga representação popular nos corpos electivos que compartilhavam a administração local. Exigiu-se, ainda, para cada circunscrição a existência de um número mínimo de fogos, donde viria a resultar a redução do número de *distritos* para onze e a supressão de 104 concelhos, não se suprimindo porém nenhuma freguesia. Estas últimas mantinham a sua estrutura de índole familiar e religiosa, mas agora coabitando em termos territoriais com a *paróquia civil*.

A *Lei de Administração Civil* da autoria de Martens Ferrão foi, então, promulgada em 26 de Junho de 1867 e entrou imediatamente em vigor, tendo posteriormente o Decreto de 10 de Dezembro de 1867 procedido à aprovação das novas circunscrições administrativas com a já mencionada redução dos *distritos* e dos *concelhos*. Ao reduzir o número de *distritos* de 17 para 11, esta reforma tentou, em substância, retomar o espaço territorial das províncias, ou seja, quase o número das antigas *províncias*, respeitando as diversas comunidades naturais tradicionalmente constituídas, apesar de dilatar em três anos, a concretização da extinção dos *distritos* da Guarda e de Portalegre.

As leis de 26 de Junho e 10 de Dezembro de 1867 fixaram, assim, a divisão administrativa do território continental em 11 *distritos* com as seguintes designações: *Minho; Trás-os-Montes Inferior; Trás-os-Montes Superior; Douro; Beira Alta; Beira Central; Beira Baixa; Estremadura; Alto Alentejo; Baixo Alentejo; e Algarve*.

No entanto, esta reforma não durou muito tempo, pois em Janeiro de 1868 caiu o governo e com ele a remodelação administrativa de 1867. Com efeito, a revolta popular da *Janeirinha* no reinado de D. Luís, em resposta à criação do imposto do consumo e à supressão dos 104 concelhos pelo critério do número de fogos, levou à deposição do Ministério, de Joaquim António de Aguiar, do qual fazia parte Martens Ferrão.

Logo em 14 de Janeiro de 1868 um decreto ditatorial declara sem efeito aquele código até que as Cortes se pronunciassem sobre as novas propostas do Governo, restabelecendo a vigência da legislação anterior correspondente.

Rodrigues Sampaio, Ministro do Reino, submeteu a 12 de Janeiro de 1872, após vários estudos e debates, uma proposta de lei de um novo código administrativo à Câmara dos Deputados, renovando tal proposta a 30 de Janeiro de 1875 que, depois de amplamente discutida e melhorada, foi finalmente aprovada na sessão da Câmara dos Deputados de 25 de Abril de 1878.

Neste ano, Fontes Pereira de Melo preside ao governo e inicia-se a segunda fase do Rotativismo, entre os Regeneradores e o Partido Progressista, criado em 1876 como fusão dos dois partidos de esquerda, os Reformistas e os Históricos, pelo pacto da Granja.

Em 1878, antes da aplicação do novo código, o país compunha-se de 17 distritos e 263 concelhos no continente, 4 distritos e 27 concelhos nas ilhas adjacentes, totalizando 21 distritos e 290 concelhos. As comarcas eram então 160, apenas no continente.

O Código Administrativo de 1878, que fora obra do Partido Regenerador, tendo como seu grande impulsionador activo, Rodrigues Sampaio, estabeleceu mais uma vez a descentralização, propondo que o concelho viesse a coincidir geograficamente com a comarca, o que significaria a redução substantiva do número de concelhos.

Os órgãos eleitos tinham uma competência extensa que incluía o poder de lançar impostos. O *conselho municipal* criado em 1842 foi suprimido e aliviou-se a tutela. Manteve-se o distrito, mas agora, e de forma inovadora, com a categoria de autarquia local que assim se manterá até 1892. É neste período, de 1878 a 1892, que o distrito tem natureza de autarquia local, sendo atribuídas numerosas competências às juntas gerais, concedendo-se-lhes os meios necessários para as prosseguir. Foi-lhes ainda, confiada a execução das suas deliberações a comissões executivas permanentes por elas eleitas e independentes do governador civil.

Este Código de 1878 viria a ser substituído em 1886 por um novo código administrativo. Registe-se, contudo, que veio a ser novamente posto em vigor em 1910, sobrevivendo, aliás, algumas das suas disposições até 1936.

De facto, entretanto, o recentemente criado Partido Progressista, chamado ao poder em 1879, entendeu substituí-lo por um novo, criticando o exagero das liberdades concedidas aos corpos administrativos, designadamente em matéria tributária pela facilidade de criar impostos, fruto de abusos e desigualdades, e de contrair e acumular

dívidas. Em Janeiro de 1880, José Luciano de Castro propôs às Cortes a reforma total do Código de Rodrigues Sampaio, tendo como grandes objectivos fazer com que as minorias políticas estivessem representadas nos órgãos dos diversos corpos administrativos, a criação de um regime especial para Lisboa e Porto e para os municípios com mais de 40.000 habitantes.

Foi, assim, aprovado um novo código, pelo Decreto de 17 de Julho de 1886, que alterou, essencialmente, o exercício da tutela do Poder Central e criou um regime especial para os concelhos de Lisboa e Porto.

Entretanto, o país entrou num período de instabilidade, logo no início do reinado de D. Carlos, em 1889. O Governo presidido por José Luciano de Castro demitiu-se em consequência do *Ultimatum* inglês sendo constituído, em Janeiro de 1890, um novo Governo Regenerador chefiado por António Serpa Pimentel. Um ano depois, em 31 de Janeiro de 1891 fracassa a revolta republicana. A grave crise financeira e política daquele ano levou ao poder Dias Ferreira, como líder de Governo, tendo este iniciado um processo de reformas, entendendo que a reorganização administrativa deveria preceder a financeira.

Em conformidade com esta política foi publicado o Decreto de 21 de Abril de 1892 que extinguiu os *tribunais administrativos distritais* e, pouco mais de 3 meses depois, pelo Decreto de 6 de Agosto de 1892, foram extintas as *juntas gerais*, desaparecendo, então, a personalidade jurídica do *distrito*, voltando a ser até 1913 apenas uma simples circunscrição administrativa do Estado sob a direcção dos governadores civis, representantes do poder central. Assim, até à República, o *distrito* havia de subsistir, mas num estado de quase completa letargia em que só o governador civil pontifica.

Outro aspecto desta reforma respeita às juntas de *paróquia*, anuladas sob o ponto de vista administrativo, limitando exclusivamente as suas funções à gerência da *fábrica* da igreja paroquial, deixando-as sem atribuições e mesmo sem recursos para o próprio serviço de culto.

Porém, mais uma vez, também este código teve uma existência curta, pois cerca de três anos depois foi promulgado outro diploma em sua substituição. A 2 de Março de 1895, o novo Governo Regenerador presidido por Hintze Ribeiro, decretou um novo código administrativo, sendo seu autor o Ministro do Reino, João Franco.

O novo código administrativo, publicado em 1895, manteve a supressão das *juntas gerais de distrito* e classificava, de forma inovadora, os concelhos em três ordens, em função do número da sua população e respectivas necessidades e possibilidades financeiras. Os concelhos de 3.^a ordem eram obrigados a associar-se a um concelho de 1.^a ou 2.^a ordem, constituindo uma *comarca administrativa*, criando por via, agrupamentos de concelhos com uma configuração geográfica coincidente ou próxima da das comarcas. «De 1.^a ordem serão os concelhos urbanos, ou seja, (...) as capitais de distrito e aquelas em que haja importante população aglomerada e incremento industrial e comercial, todos os outros, tanto de 2.^a como de 3.^a ordem, sendo rurais».⁴¹

Contrariamente aos restantes, os concelhos de 3.^a ordem, designados como *rurais imperfeitos*, não tinham uma «administração completa», cedendo à sede de *comarca administrativa* parte das suas anteriores atribuições, pertencendo assim à câmara municipal de maior categoria o exercício pleno da competência autárquica, que integrava na sua composição, em proporção, vereadores dos restantes concelhos agrupados.

Na vigência deste código, foram ainda publicados mais 6 decretos no segundo semestre de 1895 que procederam à supressão de 46 concelhos.

Por carta de lei de 4 de Maio de 1896 foi aprovado um novo código, mas não uma reforma da divisão territorial, que consagrou alterações à versão de 1895, voltando-se a alargar os poderes das entidades de tutela e dos magistrados municipais. Foram suprimidos os concelhos de 3.^a ordem e aboliu-se a graduação de competências das câmaras segundo a classificação dos concelhos. Este novo código revestia-se de um carácter centralizador que conferiu aos magistrados administrativos novos poderes a nível local, tendo sido fortemente criticado pelos seus adversários por ferir as liberdades municipais. Porém, num contexto político conturbado, aliado ao alheamento dos cidadãos pela administração local, a incapacidade administrativa e a carência e má distribuição de recursos financeiros conduziram a uma cada vez maior centralização, vigorando este código até 1910.

Em 23 de Junho de 1900, um novo código administrativo ainda viria a ser publicado, com uma vigência efémera, por um Governo do Partido Progressista, dirigido por José Luciano de Castro, numa tentativa de restaurar uma versão corrigida do seu Código de 1886, restaurando as *juntas gerais de distrito*. O código estava, porém,

⁴¹ Código Administrativo de 1895, citado por OLIVEIRA, César, in OLIVEIRA, obra citada, pág. 216.

condenado pois três dias após a sua publicação, em 26 de Junho, subiu ao poder um novo ministério Regenerador, numa altura de grande agitação social em que ocorreram por todo o país greves operárias de metalúrgicos, chapeleiros, tecelões, ceramistas e pescadores, que o suspendeu em seguida, pelo Decreto ditatorial de 5 de Julho de 1900, que restabelece o Código Administrativo de João Franco.

As nossas estrutura e organização administrativas não sofreram mais qualquer alteração até ao final da Monarquia Constitucional, assim se mantendo durante os anos seguintes, e mesmo após a formação do novo governo, do Partido Regenerador-Liberal de João Franco, após o afastamento deste do Partido Regenerador.

Perante a crise do Rotativismo, João Franco é encarregado de formar governo em Maio de 1906 e um ano mais tarde dá início ao seu governo ditatorial, que durará até 1908, ano em que ocorre o assassinato de D. Carlos e, se dá a subida ao trono de D. Manuel II, que levou à demissão do seu governo. À data da proclamação da República, vigorava então o Código Administrativo de 1896.

O período liberal ficou marcado por uma forma inovadora na administração pública e local. Porém, «as dificuldades da penetração das reformas administrativas foram particularmente notórias, sobretudo no interior do país (...). De qualquer modo o liberalismo construiu no século XIX os fundamentos essenciais do Estado moderno português, com avanços, recuos, hesitações e compromissos, mas devemos ao liberalismo essa mesma construção».⁴²

Diga-se, por fim, em relação aos arquipélagos dos Açores e da Madeira que, com um quadro de evolução administrativa, em termos de divisão territorial, particularmente constante, até onde nos foi possível consultar, eram divididas, pela lei de 1835, em três distritos, passando a quatro distritos e 29 concelhos no Código Administrativo de 1842, de Costa Cabral. Os quatro distritos então existentes, Angra do Heroísmo, Horta, Ponta Delgada e Funchal, mantiveram-se nos sucessivos códigos administrativos publicados no continente, sendo este o seu número no final da Monarquia.

É consensual admitir que a distância a que o continente se encontra dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, as dificuldades de comunicação entre um e outros e entre as próprias ilhas que constituem os arquipélagos, acrescido dos seus limitados recursos económicos e financeiros, teriam justificado a adopção de soluções

⁴² OLIVEIRA, César, “Os Municípios no Liberalismo Monárquico Constitucional”, in OLIVEIRA, César, obra citada, 1996, pág. 196.

próprias e particulares, das estabelecidas para o continente, que fossem de encontro a essas circunstâncias especiais, criando-se um regime específico da administração insular. Assim aconteceu, embora só em 1895, pelo decreto de 2 de Maio, fosse criado um regime especial para as ilhas, conhecido por *regime autonómico*.

O regime especial insular, entretanto alterado pela lei de 12 de Julho de 1901, permitia aos distritos insulares já existentes à data receber determinadas receitas que, em princípio, pertenciam ao Estado, mas, em contrapartida passavam a ser custeados pelos distritos das ilhas determinados serviços que, no continente, eram assegurados pelo Estado. Porém, este regime especial não era aplicável pela simples força da lei, pois, tornava-se necessário para o efeito que tal fosse pedido pelos cidadãos elegíveis. Assim, por consequência, a sua aplicação não foi simultânea nos diferentes distritos das ilhas.

Exemplo disso é a sua aplicação a Ponta Delgada ter tido início logo em 1895, a Angra do Heroísmo em 1898 e ao Funchal, apenas, em 1901. Refira-se que no distrito da Horta, a aplicação desse regime não chegou a ser pedida e só em 1939 é que este distrito passou a reger-se por disposições idênticas às aplicáveis aos outros distritos insulares.

A transferência de certos serviços para os distritos das ilhas, que eram geridos pelo Estado, e a consequente, atribuição de receitas financeiras a estes, que pertenciam originariamente ao Estado, parece consubstanciar uma certa forma de descentralização, que pressupunha até uma manifestação de vontade das populações, embora, só fossem chamadas a pronunciar-se os cidadãos elegíveis e não todos os cidadãos eleitores.

Recorde-se que o código administrativo em vigor no continente, o Código de 1895 de João Franco, com as alterações introduzidas pela lei de Maio de 1896, era de carácter, marcadamente, centralizador que conferia, no primeiro e alargados na segunda, uma posição predominante aos magistrados administrativos e submetia os corpos administrativos a uma rigorosa tutela.

«Nas ilhas Adjacentes era mantido o regime de autonomia decretado em 1895».⁴³ Assim, aquele passo dado no sentido da descentralização parece tanto mais ousado, apesar das reivindicações da população insular, quanto no continente, os distritos tinham perdido a natureza jurídica de autarquia local, desde 1892, pelo decreto que extinguiu as juntas gerais de distrito, subsistindo apenas como meras circunscrições administrativas.

⁴³ MARQUES, A. H. de Oliveira, obra citada, pág. 438.

1.4. NA 1.ª REPÚBLICA

Em 5 de Outubro de 1910 é proclamada a República e um novo regime político é instaurado em Portugal, terminando assim a Monarquia Constitucional. D. Manuel II e a família Real abandonaram o país em direcção a Inglaterra e é nomeado o primeiro Governo Provisório, presidido por Teófilo Braga, com António José de Almeida na pasta do Interior.

À data, estava em vigor o Código Administrativo de 1896, de João Franco, incompatível com o programa do Partido Republicano, dado o seu cariz centralizador. «Com a implantação da República, (...), seria legítimo supor que ao centralismo político-administrativo da monarquia constitucional iria suceder a descentralização administrativa e a devolução aos municípios da autonomia que haviam perdido com a reforma de Mouzinho da Silveira. E a legitimidade dessa mesma suposição não se fundava, apenas, na simples mudança da forma do regime e das instituições, dado que tinha raízes na própria formação do republicanismo como corrente ideológica e alternativa política global à Monarquia».⁴⁴

Por isso, pouco dias depois de implantada a República, logo em 13 de Outubro, foi promulgado um decreto com força de lei repondo em vigor o Código Administrativo de 1878, de feição descentralizadora, da autoria de Rodrigues Sampaio, como texto fundamental para a regulação da vida dos corpos administrativos, até à elaboração de um novo código administrativo.

Um projecto de código administrativo, elaborado em 1891 por José Jacinto Nunes havia sido encomendado pelo directório do Partido Republicano, e dizia no seu artigo 1.º que «o continente da República portuguesa dividia-se em províncias, as províncias em municípios e estes em freguesias».⁴⁵ Este figurino da divisão territorial não lograria no entanto adopção legal durante a vigência do regime republicano. O programa do Partido Republicano de 1891 concebia um Portugal novo assente em federações, em que o poder legislativo articularia duas instâncias de representação: *federação de municípios*

⁴⁴ OLIVEIRA, César, “A República e os municípios”, in OLIVEIRA, obra citada, pág. 243.

⁴⁵ SERRA, João B., “Os Poderes Locais: Administração e Política no I.º Quartel do Século XX”, in OLIVEIRA, obra citada, pág. 264.

legislando em *assembleias provinciais*, e *federações de províncias* que legislariam em assembleia nacional.

Embora este programa tivesse chegado intacto a 1910, os constituintes de 1911 decidiram adiar a fórmula federativa com o argumento de que a maturidade cívica e cultural do povo português não permitia de imediato a concretização de uma organização de Estado tão exigente. Acrescendo ainda a ausência de um património de experiência local e regional autónoma e democrática, fazendo do município uma espécie de reduto dos propósitos descentralizadores anunciados pela nova era republicana. Assim, no campo das liberdades políticas defendia a autonomia municipal e a descentralização, abandonando a concepção federalista em favor do conceito de Estado unitário.

Na opinião de Oliveira Marques, o Partido Republicano defendia uma República municipalista, aceitando a tese de Alexandre Herculano de um neomunicipalismo renovador com base nas ideias defendidas por José Félix Henriques Nogueira (1825-1858), que, «activíssimo dentro da geração de 48, ainda conseguiu escrever uma espécie de evangelho do Republicanismo português, nas suas obras principais (...). Defendia, em síntese, uma república descentralizadora – aceitando a ideia de Alexandre Herculano de um neo-municipalismo renovador».⁴⁶

Assim, a ideia da federação de municípios, entendidos como associação livre, era uma ideia central. Portugal seria organizado em cem municípios, e estes agrupar-se-iam em *regiões* e estas constituiriam com as freguesias e os municípios um Estado federado, onde o poder central teria escassos e controlados poderes. Aquele ideário, segundo Alexandre Herculano, defendia ainda que o município devia ter uma existência *per si* independente de qualquer regime político e quanto maior fosse a sua força e mais numerosas e completas fossem as suas instituições, menor seria, por essa via, a importância dos governos centrais.

Pesar do Partido Republicano não ter preparado nenhuma reforma administrativa que pudesse ser aplicada assim que alcançasse o Poder, todavia não podia, face ao seu ideário, manter um diploma de carácter centralizador em vigor.

⁴⁶ MARQUES, A. H. de Oliveira, – *História da Primeira República Portuguesa*. Lisboa, 1978, pág. 535.

Mas a reposição do Código de 1878 foi apenas parcial, uma vez que relativamente a algumas matérias fundamentais, a jurisprudência e os tribunais continuaram a considerar aplicável o Código de 1896, de João Franco.

Para todos os efeitos, ficariam, assim, a vigorar dois códigos administrativos, o de 1878 e o de 1896, este sobretudo para as questões do contencioso administrativo, além das alterações introduzidas pela legislação republicana.

Desta sobreposição de códigos administrativos, agravada ainda pelo facto de noutras matérias os tribunais terem admitido que o Código de 1896 vigorava como diploma subsidiário do de 1878, resultaram situações confusas, por vezes mesmo caóticas, a que conviria pôr fim tanto quanto mais breve possível, adoptando-se um novo código uniformizador dos dois diplomas vigentes, em matéria de organização administrativa. Para obviar tais situações, alguns dias depois da publicação do decreto de 13 de Outubro, com força de lei, o governo Republicano, por intermédio do Ministro do Interior, António José de Almeida, nomeava em 25 de Outubro de 1910 uma comissão para proceder à elaboração de um novo código administrativo, também ela presidida por José Jacinto Nunes. Entretanto, foi publicado o Decreto de 28 de Outubro que conferiu aos governadores civis poderes para exercerem algumas das atribuições previstas no Código de 1896.

Pelo censo da população, registado em 1911, podemos verificar que existiam 262 concelhos no continente.

Em Maio de 1911 realizaram-se as eleições para a Assembleia Constituinte, e em Junho teve lugar sua primeira sessão em que foi abolida a Monarquia e instituída a República, dando-se início aos trabalhos de elaboração da nova Constituição Portuguesa, pois a «Carta Constitucional de 1826, por que se regiam as instituições ao tempo da proclamação da República, não foi expressamente abolida logo em 5 de Outubro de 1910. Durante mais de dez meses, continuou, em teoria, a vigorar como norma superior do direito constitucional português. (...). Na prática, claro está, a Carta Constitucional deixaria de existir em 5 de Outubro e o País regia-se por decretos ditatorialmente emanados do Governo Provisório da República. Com a realização de eleições e a entrada em funcionamento da Assembleia Nacional Constituinte, em 18 de Junho de 1911, os textos de direito constitucional passaram a dimanar do novo

Parlamento. Foi assim que se definiu a forma de governo (...), e, por fim, se promulgou a nova Constituição (21 de Agosto)».⁴⁷

A Constituição da República de 1911 não alterou no seu texto a divisão territorial existente. Remeteu, pelo seu artigo 85.º – *Disposições Transitórias* –, para o *Primeiro Congresso da República* a incumbência de elaborar um Código Administrativo.

O artigo 66.º da Constituição, relativo à parte «*Das Instituições Locais Administrativas*», refere-se à organização e atribuições dos corpos administrativos, dispondo que serão regulados em lei especial e assentarão nas bases referidas no mesmo artigo, de que destacamos as seguintes alíneas: «3.ª - Os poderes distritais e municipais serão divididos em deliberativo e executivo, nos termos que a lei prescrever.»; (...), «6.ª - Autonomia financeira dos corpos administrativos, na forma que a lei determinar.»⁴⁸

Instituiu ainda o plebiscito como uma das bases da organização e atribuições dos corpos administrativos e obrigava à representação das minorias eleitorais.

A Constituição de 1911 afirmava ainda a autonomia do poder local e a descentralização administrativa, proclamando que «o Poder Executivo não terá ingerência na vida dos corpos administrativos» e que as suas deliberações só poderiam ser modificadas ou anuladas pelos tribunais quando fossem ofensivas das leis e regulamentos de ordem geral.

A organização geral e os limites das divisões administrativas do país foram matérias remetidas, como competência privativa, para o Congresso da República, conforme inscrito no ponto 13.º do artigo 26.º – *Das Atribuições do Congresso da República* –, onde seriam fixadas em leis especiais. No entanto, relativamente à elaboração de um novo código administrativo, não chegou a ser publicado nenhum novo diploma completo até 1926, ano da queda da 1.ª República, apesar de terem sido nomeadas mais quatro comissões (1918, 1919, 1922 e 1924) para o efeito, para além da citada comissão de 25 de Outubro de 1910.

Contudo, em resultado dos trabalhos desenvolvidos pela referida comissão de 25 de Outubro de 1910, saiu um projecto de código que foi apresentado à Assembleia Nacional Constituinte, como proposta de lei, em 15 de Agosto de 1911, por António José de Almeida, que continha um vasto conjunto de disposições para aplicar às autarquias e aos corpos administrativos. O projecto de diploma de reforma da

⁴⁷ MARQUES, A. H. de Oliveira, obra citada, pág. 425.

⁴⁸ Constituição de 1911, in MIRANDA, obra cita, pág. 236.

administração local desta comissão regressava à divisão herdada da Monarquia, ou seja, distritos, concelhos e *paróquias civis* (freguesias). Porém, após longa discussão durante os anos de 1912 e 1913, nomeadamente entre os partidários da província e os partidários do distrito, apenas parte da proposta, a referente à organização, funcionamento, atribuições e competência dos corpos administrativos foi vertida em lei, com o n.º 88, em 7 de Agosto de 1913, no Governo de Afonso Costa, sendo o Ministro da tutela Rodrigo Rodrigues.

Assim, a Lei n.º 88 de 1913, que promulgou apenas parte da referida proposta, que deveria constituir o código administrativo republicano, mais tarde regulamentada e completada através da Lei n.º 621 de 23 de Junho de 1916, passou a dirigir a vida administrativa nacional. «Eram soluções provisórias e que bastam para compreender as dificuldades da República em instaurar um sistema administrativo próprio»⁴⁹, pois não se pode considerar, de facto, um código administrativo, mas apenas uma tentativa de adaptação de parte do edifício legislativo da administração local à mudança de regime e às promessas feitas pelos republicanos.

«A Lei de 1916, para além das modificações na terminologia e na composição numérica das Câmaras Municipais, classificava os concelhos em de 1.ª, 2.ª e 3.ª ordens, alterando assim o disposto no Código de 1896 que os arrumava apenas em duas e voltando, em certa medida, ao sistema do Código de 1895»⁵⁰. A *paróquia*, passou a designar-se por *paróquia civil*, tendo a designação de *freguesia* sido posteriormente adoptada pela Lei n.º 621 de 1916.

Dado o âmbito lato de acção dos corpos administrativos e a grande liberdade que lhes foi conferida relativamente ao poder central, «as leis de 1913-1916, (...), seguiam uma orientação descentralizadora, insistindo nos aspectos electivos e concedendo papel mínimo aos delegados do Poder Central – governador civil, administrador do concelho e regedor de paróquia – que continuaram, no entanto, a substituir, apesar de todas as intenções de lhes pôr termo à existência».⁵¹

A divisão administrativa do território foi estabelecida pelo artigo 1.º da citada Lei n.º 88 de 1913, que admitiu a existência de quatro tipos de circunscrições territoriais, passando a coexistir a freguesia, o concelho, o distrito e a província.

⁴⁹ SERRÃO, Joaquim Veríssimo – *História de Portugal*. Vol. XII. Porto, 1993, pág. 167.

⁵⁰ MARQUES, A. H. de Oliveira, obra citada, pág. 438.

⁵¹ Idem, pág. 437.

No que respeita à província, ao que tudo indica, ela não passou de mera circunscrição administrativa pois nas obras que nos foi possível consultar não se encontrou qualquer referência à sua existência ou actividade.

O distrito, por sua vez, recuperava a sua natureza de autarquia local, perdida pela reforma administrativa de Dias Ferreira em 1892, embora, de permeio, se tentasse recuperar a divisão em províncias mantendo-se os distritos.

Pela Lei n.º 88, de 1913, os corpos administrativos existentes eram: a *junta geral*, no distrito; a *câmara municipal*, no concelho; e a *junta de paróquia*, chamada *junta de freguesia* a partir de 1916, na paróquia civil, depois freguesia. Refira-se que a expressão «corpos administrativos» é já tradicional no Direito português para designar os órgãos colegiais das autarquias encarregados da sua gestão permanente. Estes corpos administrativos eram eleitos directamente pelos cidadãos eleitores inscritos nos recenseamentos das respectivas unidades administrativas, isto é, circunscrições, sendo o seu mandato de três anos de duração. No distrito e no concelho funcionava uma comissão executiva, delegada do respectivo corpo administrativo.

Quanto à sua composição, a junta geral de distrito, elegia, todos os anos, uma comissão executiva de três ou cinco membros pelos procuradores eleitos pelos concelhos, na proporção de um procurador para cada 10 mil habitantes.

Assim acontecia também com as câmaras municipais, compostas por vereadores em número de 32, 24 ou 16, conforme se tratava de concelhos de 1.ª, 2.ª ou 3.ª ordem, reduzidos, em 1916, para 24, 16 ou 12 membros, respectivamente, daquelas saindo *comissões executivas* de nove, sete ou cinco membros, respectivamente, pela mesma classificação de ordem dos concelhos.

Os concelhos de 1.ª ordem, segundo a classificação a que já nos referimos, eram, para além das capitais de distrito, as localidades com 40 mil ou mais habitantes e os que tivessem a sua sede em cidades, desde que a população total do concelho não fosse inferior a 16 mil habitantes. Os concelhos de 2.ª ordem eram os de população compreendida entre 16 mil e 40 mil habitantes, e os concelhos de 3.ª ordem eram todos aqueles cuja população fosse inferior a 16 mil habitantes.

Na Câmara de Lisboa, os vereadores eram 54, passando para, depois de 1916, apenas 36; e na Câmara do Porto, 45 vereadores, depois 28. Nestas duas câmaras, os

vários assuntos da administração dividiam-se por pelouros, em número de nove em Lisboa e sete no Porto.

A nova legislação republicana definia as funções das câmaras municipais como, principalmente, deliberativas, fixando o número de reuniões ordinárias em quatro por ano civil.

Instituíam-se uma inovação, o *referendum* para determinadas deliberações, obrigatório em alguns casos, tais como, a contracção de empréstimos, lançamento de contribuições directas e indirectas, municipalização de serviços, mutualidade e previdência, entre outros, ou desde que assim o exigisse pelo menos um décimo dos cidadãos eleitores. Este mecanismo plebiscitário é tido como a grande inovação na administração local introduzida pela República, no âmbito da Lei n.º 88 de 1913, criando ainda, um capítulo especial para os municípios de Lisboa e Porto.

Cada município tendia a converter-se numa réplica do modelo nacional, com o seu governo, a sua assembleia deliberativa e a sua consulta à população através do mecanismo da *referendum*.

As juntas de paróquia, em 1913, depois juntas de freguesia, em 1916, eram compostas de cinco membros, atribuindo-se-lhes competências próprias. Porém, não tinham um órgão deliberativo como as câmaras municipais.

Contudo esta lei não mexia na organização política e administrativa do território e era omissa quanto aos administradores de concelho e governadores civis.

De resto, nas disposições gerais, não era referida especialmente qualquer tipo de revogação dos Códigos de 1878 e de 1896, sublinhando-se apenas que a Lei n.º 88 modificava, parcialmente, o Decreto, com força de lei, de 13 de Outubro de 1910, anteriormente referida.

Apesar de se terem realizado algumas tentativas para elaborar, ainda durante a República, um código administrativo, a Lei n.º 621, de 23 de Junho de 1916, alterava algumas disposições do código vigente no que se refere às condições para a criação de novos concelhos e freguesias ou mudanças destas para outros concelhos, não fazendo qualquer menção ao corpo de normativos que eram objecto de alteração.

«Foi preciso aguardar a Lei n.º 621 para se estabelecer a lista dos concelhos dos distritos do Continente e Ilhas, no reajustamento administrativo»⁵², que introduziu ainda

⁵² SERRÃO, Joaquim Veríssimo, obra citada, pág. 167.

maior rigor nas regras para a criação de novos concelhos e freguesias, estabelecendo como condição para a criação de um novo concelho ter de ser requerida por um terço dos eleitores e votada por uma maioria qualificada de dois terços e fixava o mínimo de 10 mil habitantes para a criação de um novo município.

Apesar da Lei n.º 88 admitir a existência de províncias que seriam formadas por federações de distritos, e do surgimento de um movimento para a sua criação, as províncias viriam a ser somente consagradas na Constituição de 1933.

As tentativas de legislar durante a República no domínio da administração local e das autarquias foram-se repetindo, e também fracassando, entre 1913 e 1926. De facto, em 1914 há uma tentativa de restaurar as províncias, mantendo simultaneamente os distritos, tentativa atribuída a António José de Almeida, que conseguiu apoios nesta intenção.

Nesse ano, a *Comissão Especial do Código Administrativo* do Senado formulou uma proposta que previa a criação de províncias pela federação de distritos, chegando a ser elaborado um mapa das novas províncias, e encontrando-se, mesmo, no *Diário do Senado* de 25 de Junho de 1914, a divisão do território continental em seis províncias.

As províncias, cada uma das quais composta pela agregação de distritos seriam as seguintes: Douro e Minho; Trás-os-Montes; Beira; Estremadura; Alentejo e Algarve; sendo o Algarve constituído apenas por um distrito, o de Faro. Além destas seis províncias apuradas pelo Senado, onde se debateu a divisão do território em que foi incluída a província na divisão administrativa, constituídas pela federação de distritos, foi dada, ainda, a possibilidade da criação de federações para prosseguirem certos fins.

O código em que se integravam, porém, não recebeu o aval da Câmara dos Deputados que rejeitou, pura e simplesmente, o projecto elaborado pelo Senado, invocando vários argumentos mas, sobretudo, o facto de que aquele não resolvia, nem podia resolver os inconvenientes e as dúvidas da Lei n.º 88, de 1913, porque tinha sido organizado e aprovado antes da execução daquela lei poder mostrar esses inconvenientes. Ou seja, apesar de os deputados reconhecerem as dúvidas e os inconvenientes da Lei n.º 88, tais tinham que ser evidenciados pela sua execução antes de poderem ser obviados através de novas iniciativas legislativas.

Entretanto a legislatura extinguiu-se, e não mais se elaboraria um novo código administrativo até 1936, apesar das tentativas de 1918, 1919, 1922, 1924, ainda na 1.ª República, e das de 1927 e 1931.

Assim, apesar de várias discussões num clima de instabilidade política, não se tomaram quaisquer iniciativas legislativas concretas até 1933, altura em que a Constituição aponta para a coexistência entre distritos e províncias. «O distrito, essa criação de recurso do liberalismo resistiu às tentativas de reforma».⁵³

Com efeito, viviam-se tempos politicamente conturbados na condução e estabilidade política, social e económica, assistindo o país a sucessivos Governos, alguns mesmo com uma existência efémera, mudanças na Presidência da República, passando pela ditadura militar de 1915, do general Pimenta de Castro, que acumulou aqueles dois cargos de chefia da República.

Os anos de 1916 e 1917 são marcados pela entrada de Portugal na 1.ª Grande Guerra Mundial, com o envio de militares para as frentes de combate na Flandres e em África. Entrou-se em crise inflacionista que o Governo não conseguiu resolver, eclodindo várias greves contra o aumento do custo de vida, e culminou com a insurreição militar chefiada por Sidónio Pais que virá a assumir a Presidência da República.

O Governo do país é marcado durante o ano de 1918 por um regime ditatorial que procedeu à alteração do texto constitucional, pelo Decreto n.º 3997 de 30 de Março de 1918, determinando que o Senado passava a ser composto por representantes dos municípios, agrupados em províncias.

O regime político ditatorial provocou movimentos revolucionários que culminou no assassinato de Sidónio Pais, tendo, o Congresso logo a seguir reposto em vigor a Constituição na sua forma original através da Lei n.º 833 de 16 de Dezembro de 1918.

Através de um diploma publicado em 16 de Outubro de 1920, tendo como base o último censo da população, estabeleceu-se os novos concelhos do Continente, classificados hierarquicamente em concelhos de 1.ª, 2.ª e 3.ª ordem, fixando 37 concelhos de 1.ª ordem, distribuídos de forma que podemos considerar homogénea ao longo de todo o território continental, 27 concelhos de 2.ª ordem, com uma forte predominância a norte do rio Mondego, e de forma mais concentrada a norte do Douro, reflectindo uma distribuição desigual ao longo do país, pois a sul do Tejo apenas

⁵³ SERRA, João B., artigo citado, in OLIVEIRA, obra citada, pág. 266.

integravam esta categoria quatro concelhos da região do Baixo Alentejo. Os restantes concelhos do país eram, naturalmente de 3.^a ordem.

Das restantes revisões constitucionais, a que já aludimos, levadas a cabo durante a 1.^a República, não se procedeu a quaisquer alterações da divisão territorial nem ao edifício institucional administrativo do país, merecendo-nos referência a Lei n.º 1005 de 7 de Agosto de 1920 referente às províncias ultramarinas, estabelecendo para estas, sob a fiscalização da Metrópole, autonomia financeira e de descentralização compatível com o desenvolvimento de cada uma, alongando-se na atribuição de competências para a legislação colonial.

A República não produziu mais matéria legislativa durante a sua vigência, entrando num espiral de instabilidade política que conduziu à paragem da máquina político-administrativa do país.

A situação conturbada do país conduziu em 1926 ao último Governo Constitucional da 1.^a República. Em 28 de Maio inicia-se em Braga um golpe militar chefiado pelo general Gomes da Costa que facilmente marcha até Lisboa e, triunfante, é formado em 30 de Maio o primeiro Governo da ditadura chefiado por Mendes Cabeçadas, seguido de um golpe de Estado, em Julho, que substitui o general Gomes da Costa pelo general Óscar Carmona. Assim, é dissolvido o Congresso da República.

Apesar de tudo, «a vida administrativa do País durante os dezasseis anos da 1.^a República mostrou-se muito mais calma e estável do que a sua vida política. Para começar, o número de unidades administrativas variou pouco: havia 291 concelhos no Continente e nas Ilhas Adjacentes em 1900, outros tantos em 1911, 299 em 1920 e 302 em 1930. (De 1911 a 1926 apenas se criaram oito concelhos). À escala da freguesia, a estabilidade não foi menor. Depois, a sucessão das autoridades por via eleitoral conheceu um processo muito mais regular: eleições municipais em 1908, 1913, 1917, 1919, 1922 e 1925; eleições paroquiais nos mesmos anos. Só em casos raros – governos de Pimenta de Castro e de Sidónio – se procedeu à dissolução dos corpos administrativos eleitos e à sua substituição por comissões administrativas de nomeação ministerial».⁵⁴

De facto, «a chegada dos republicanos ao poder não contrariou, antes se inscreveu, na tendência centrípeta do sistema político. A “modernização” enunciada e

⁵⁴ MARQUES, A. H. de Oliveira, obra citada, pág. 439.

anunciada pelos republicanos do aparelho de Estado e das formas de participação não foram cumpridas uma vez consumada a revolução. Cedo se esqueceram os propósitos de autonomia, equidade e transparência do funcionamento da máquina administrativa. (...) O pacto Estado-concelhos sobreviveu, no entanto».⁵⁵

Por último, refira-se que nas obras consultadas, não encontramos durante a 1.ª República qualquer iniciativa legislativa conducente a uma alteração da organização administrativa e divisão territorial do regime autonómico consagrado aos arquipélagos dos Açores e da Madeira. Sabe-se, porém, segundo o censo da população, registado em 1911, que existiam 29 concelhos nas ilhas adjacentes.

⁵⁵ SERRA, João B., artigo citado, in OLIVEIRA, obra citada, pág. 279 e 280.

1.5. NO ESTADO NOVO

O movimento do 28 de Maio de 1926 foi feito contra a República implantada em 1910, aglutinando um conjunto heterogêneo de forças políticas e sociais que se uniram contra o governo republicano.

Contudo, o movimento militar de 28 de Maio não dispunha de um programa político que lhe desse dimensão e coerência, um partido que o estruturasse e o seu líder histórico e principal agente do movimento militar duraria escassos meses no poder. Com efeito, o marechal Gomes da Costa, que destituíra o almirante Mendes Cabeçadas poucos dias depois do triunfo do golpe militar, foi afastado do poder e substituído pelo general Óscar Carmona.

No entanto, com a *revolução* de 28 de Maio de 1926 passaram a ser radicalmente outras as ideias consideradas como válidas para orientar a administração do país, modificaram-se as concepções básicas da vida política e administrativa, e impôs-se a necessidade de uma maior intervenção do poder central na vida autárquica e na gestão dos distritos.

Com efeito, a 13 de Julho de 1926, considerando que não seria lógico que, após a revolução de 28 de Maio, os corpos administrativos continuassem a funcionar com gerências saídas das últimas eleições da 1.ª República, por não estarem integradas no espírito que fez eclodir aquela, o governo da *nova República* publicou, naquela data, o Decreto-Lei n.º 11 875. Este diploma decretou a dissolução de todos os corpos administrativos do continente e das ilhas adjacentes, estipulando que enquanto não fossem nomeadas as respectivas comissões administrativas ficavam encarregados do expediente nas juntas gerais os governadores civis, nas câmaras municipais, os administradores dos concelhos e nas juntas de freguesia os regedores. Determinava, ainda, que os governadores civis deveriam enviar ao Ministério do Interior, no prazo de dez dias para o continente e de vinte para as ilhas adjacentes, os nomes dos cidadãos que haveriam de compor as comissões administrativas, estipulando o número de sete para as câmaras de 1.ª ordem, de cinco para as de 2.ª e de três para as de 3.ª e de igual número de substitutos.

Esta situação, com as comissões administrativas instaladas nos municípios, demoraria dez anos a ser regulada pela nova legislação administrativa, ou seja, sê-lo-ia

apenas com a publicação, como veremos mais adiante, do Código Administrativo de 1936.

«Os vários governos quiseram também regular a Administração Local, por meio de medidas que se entendiam de urgente aplicação. O Decreto n.º 13 350, de 25 de Março de 1927, encarava favoravelmente a municipalização de certos serviços de utilidade pública»⁵⁶, que fossem de interesse local, tendo pouco depois, o governo do general Carmona atribuído meios financeiros a várias câmaras para a construção de edifícios escolares.

Registe-se que muitos concelhos não possuíam sequer edifícios próprios para a instalação e funcionamento dos serviços camarários ou mesmo ligados à vida dos munícipes, como escolas, hospitais ou estabelecimentos de saúde. «Também as *Domus Municipalis* estavam, muitas delas, em casas sem os necessários requisitos, o que não era digno do prestígio que os concelhos reclamavam. O Decreto n.º 14 794, de 28 de Novembro de 1927, reconhecia que um grande número de Câmaras Municipais não dispunha de terrenos próprios para a edificação de novas sedes, pelo que teria de recorrer-se à expropriação de imóveis por utilidade pública».⁵⁷

Contudo, Oliveira Salazar, que entrou em Abril de 1928 para o governo da ditadura militar como ministro das Finanças, dotado de poderes praticamente ilimitados, não permitiria em quaisquer circunstâncias, que houvesse algum tipo de autonomia das autarquias locais se ela pudesse pôr em causa a eficácia da máquina administrativa que «gravitava», em completa dependência, em torno do Ministério das Finanças, estrutura centralizadora e poderosa.

Entre Maio de 1928 e Janeiro de 1930 viveram-se períodos de conflitos e instabilidade governativa que explicar-se-ão, decerto, pela amálgama de forças, interesses, personalidades e desígnios que se congregavam no interior da própria ditadura militar, data a partir da qual, com Domingos Oliveira na chefia do governo, «Oliveira Salazar passou a ter condições para construir e progressivamente consolidar uma ruptura política não apenas com a ditadura militar mas com a própria República democrática e parlamentar».⁵⁸

⁵⁶ SERRÃO, Joaquim Veríssimo, obra citada, Vol. XIII, pág. 478.

⁵⁷ Idem, pág. 479.

⁵⁸ OLIVEIRA, César, “O Estado Novo e os municípios corporativos”, in OLIVEIRA, obra citada, pág. 286.

Em Junho de 1930 era anunciada ao país a criação de uma nova organização política, a União Nacional (UN), anúncio que também propunha os pilares essenciais daquilo que seria o *Estado Novo*. A União Nacional foi uma criação concretizada a partir do governo, um partido que emergiu do poder.

Antes mesmo «da ascensão do doutor Oliveira Salazar à chefia do Governo, os responsáveis da Ditadura já sentiam, mais do que a necessidade, a urgência de proceder à plena legalização do regime. Todavia, o exercício do Poder não dispunha de todos os mecanismos legais enquanto a Constituição de 1911 não fosse substituída por um texto que assegurasse a transição política da Ditadura para o Estado Novo. Faltava assim ao regime uma *magna charta* que mostrasse o fundamento da situação criada em Portugal com o 28 de Maio»⁵⁹. Oliveira Salazar é entretanto nomeado Presidente do Conselho de Ministros, ou seja chefe do Governo, em 5 de Julho de 1932.

Após dois anos de discussão, em 22 de Fevereiro de 1933 foi publicado no *Diário de Governo*, nos termos do Decreto n.º 22 241, o texto da nova *Constituição da Nação Portuguesa*, submetido a plebiscito em 19 de Março e entrado em vigor em 11 de Abril de 1933, com a respectiva publicação no *Diário do Governo* da acta da assembleia-geral de apuramento dos resultados do plebiscito, tendo sido decretado que as abstenções valeriam por votos a favor. Com a Constituição aprovada e com a publicação da legislação essencial da organização corporativa, o Estado Novo encerrava, no plano formal, o edifício legislativo que começara a construir em 1930, ao mesmo tempo que acentuava um sistema centralizado e de controlo personificado no governo e em Oliveira Salazar, com todas as condições para consolidar o seu poder e do regime de que fora fundador.

Refira-se que em 1933 são definitivamente proibidos os partidos políticos e os sindicatos, actividade interdita desde 1926.

A Constituição de 1933, ao contrário do que sucedeu na Constituição de 1911, fixou a divisão administrativa do território. Na redacção do seu artigo 124.º, respeitante ao título das *Circunscrições Políticas e Administrativas e das Autarquias Locais*, dispunha que: «o território do Continente divide-se em concelhos, que se formam de freguesias e se agrupam em distritos e províncias, estabelecendo a lei os limites de todas as circunscrições». A sua organização e funcionamento eram remetidos para leis especiais,

⁵⁹ SERRÃO, Joaquim Veríssimo, obra citada, pág. 469.

conforme expressa o seu artigo 126.º: «leis especiais regularão a organização, funcionamento e competência dos corpos administrativos»⁶⁰. Consagravam-se assim duas entidades supramunicipais, os distritos e as províncias, embora, como vimos só esta última se configurasse como autarquia local. «A “Constituição” de 1933 haveria de consagrar a coexistência dos distritos e das províncias, os primeiros como mera circunscrição administrativa, os segundos reivindicando-se de natureza autárquica mas baseados no “sufrágio corporativo” característico da ditadura».⁶¹

O Estado Novo, com efeito, reclamou-se, conforme o artigo 5.º da Constituição, «uma República unitária e corporativa» como inspiração da organização política do Estado. O princípio corporativo revelava-se na existência da Câmara Corporativa, consagrada pelo artigo 102.º da Constituição: «Junto da Assembleia Nacional funciona uma Câmara Corporativa composta de representantes das autarquias locais e dos interesses sociais, considerados estes nos seus ramos fundamentais de ordem administrativa, moral, cultural e económica, designando a lei aqueles a quem incumbe tal representação ou modo como serão escolhidos e a duração do seu mandato»⁶². As funções da Câmara Corporativa, consistiam, pela Constituição de 1933, inicialmente, apenas em dar parecer sobre as iniciativas legislativas apresentadas na Assembleia Nacional; posteriormente, pelas subseqüentes revisões constitucionais, foram-lhe conferidos novos poderes, entre os quais, apresentar textos de substituição aos projectos sob consulta, que poderiam ser adoptados pela Assembleia Nacional, por iniciativa dos deputados ou do Governo; para emitir pareceres, a pedido do Governo, sobre projectos de decreto-lei ou projectos de lei a apresentar na Assembleia Nacional; e dar sugestões legislativas ao Governo.

«Não se tratava de um sistema bicameral, embora a sede do Poder Legislativo carecesse, para o seu integral funcionamento, da colaboração da Câmara Corporativa. É manifesto o carácter híbrido da solução encontrada pelos autores da Constituição de 1933 no que toca ao equilíbrio de poderes que regulavam o funcionamento do Estado».⁶³

⁶⁰ Constituição de 1933, in MIRANDA, obra citada, pág. 307.

⁶¹ SÁ, Luís – *Regiões Administrativas – O Poder Local que Falta*. Lisboa, 1989, pág. 68.

⁶² Constituição de 1933, in MIRANDA, obra citada, pág. 300.

⁶³ SERRÃO, Joaquim Veríssimo, obra citada, pág. 471.

Relativamente aos corpos administrativos das novas circunscrições administrativas, conforme definido no artigo 125.º da Constituição, eram, respectivamente, as juntas de freguesias, as câmaras municipais e os conselhos de províncias.

Após a publicação da Constituição de 1933, foi elaborado um novo projecto de código administrativo, do qual veio a resultar o Código de 1936, publicado em 31 de Dezembro desse ano, que haveria de regular o exercício do poder local. O período de 1926 até aquela data não alcançou materializar um novo Código Administrativo para substituir a legislação vigente, apesar das tentativas da sua elaboração em 1927 e 1931, que não obtiveram êxito. Em Maio de 1934, Oliveira Salazar, já como chefe de Governo do Estado Novo, entendia ser tempo de patrocinar um novo código administrativo, pelo que incumbiu na liderança da sua elaboração Marcello Caetano, professor catedrático da Faculdade de Direito de Lisboa. «Os estudos que levaram à preparação do Código Administrativo de 1936 – que vigorou em regime experimental durante quatro anos – fizeram-se já sob a égide de Oliveira Salazar e num quadro político global já marcado pela Constituição Política de 1933, pela legislação corporativa (...) e por um regime político fundado no carisma pessoal do seu líder».⁶⁴

Refira-se que na revisão constitucional já mencionada de 21 de Dezembro de 1936, promulgada pela Lei n.º 1945, antes da publicação do novo código administrativo, se substituíra os conselhos de província pelas juntas de província como o corpo administrativo desta circunscrição, conforme a nova redacção dada pelo seu artigo 126.º, expressando que «os corpos administrativos são as câmara municipais, as juntas de freguesia e as juntas de província».⁶⁵

Na versão inicial da Constituição de 1933 o corpo administrativo da província tinha sido consagrado aos *conselhos provinciais*. A nova redacção da Constituição, conferida pela revisão de 1936, fixava ainda que na organização política do Estado «concorrem as juntas de freguesia para a eleição das câmaras municipais e estas para as das juntas da província», e que na Câmara Corporativa haveria representação das autarquias locais.

O novo código, conhecido como Código Administrativo de 1936-1940, concretizou os propósitos de centralização administrativa e de reforço dos poderes de tutela governamental, pois submetia a maior parte das decisões das autarquias a prévia

⁶⁴ OLIVEIRA, César, artigo citado, in OLIVEIRA, obra citada, pág. 305.

⁶⁵ Lei n.º 1945 de 21 de Dezembro de 1936, in MIRANDA, obra citada, pág. 338.

autorização ou a posterior aprovação governamental, incluindo a possibilidade de dissolução dos órgãos das autarquias locais, com nomeação de comissões administrativas de nomeação governamental.

Com efeito, «um dos traços característicos do “Estado Novo”, em contraste com a República de 1911, foi a centralização política e administrativa, a estatização e controlo governamental de todas as instituições públicas e sociais, desde as universidades aos sindicatos, desde as colónias ou “províncias ultramarinas” às autarquias locais. Quantos a estas últimas, foi deliberada a asfixia da autonomia local, com diminuição de atribuições e poderes e com aumento dos meios de tutela e controlo governamental».⁶⁶

Na elaboração do Código Administrativo de 1936-1940 foram já tomados em consideração os preceitos constitucionais, que impunham a existência de três autarquias locais: a freguesia, o concelho e a província. O primeiro dos princípios que o código veio consagrar é o de que a autarquia local é uma pessoa colectiva de população e território e essa fracção do território do Estado pode simultaneamente ser a circunscrição-base, a freguesia, e parte integrante das circunscrições de outras autarquias, o concelho e a província

O novo código administrativo que, como vimos, reflectiu a concepção orgânica consagrada na Constituição de 1933, foi elaborado por Marcello Caetano, com base na divisão geográfica desenvolvida em 1933, pelo geógrafo Amorim Girão. Com o Código Administrativo de 1936-1940, concretiza-se a passagem do distrito a mera circunscrição e criam-se efectivamente as províncias, traçadas por Amorim Girão, como referimos, numa visão de que os estudos de geógrafos, e igualmente, dos historiadores constituem uma das bases essenciais da divisão das regiões, não sendo, assim, casual que este código tivesse baseado a sua divisão regional nos estudos daquele geógrafo.

Registe-se, como se referiu, que no Código Administrativo de 1936-1940, o distrito era uma simples circunscrição administrativa enquanto que a província era uma autarquia local, embora as juntas de província, como adiante veremos, não detivessem importantes competências, visando, progressivamente, a avaliação do funcionamento da estrutura.

O território continental foi, então, dividido em 18 distritos e 11 províncias. Os distritos foram fixados na seguinte divisão: Viana do Castelo, Braga, Vila Real, Bragança,

⁶⁶ MOREIRA, Vital, “O sistema jurídico-constitucional do «Estado Novo», in MEDINA, João, Vol. XII, obra citada, pág. 170.

Porto, Aveiro, Viseu, Guarda, Coimbra, Castelo Branco, Leiria, Santarém, Portalegre, Lisboa, Setúbal, Évora, Beja e Faro; os mesmos ainda hoje existentes. Refira-se que o distrito de Setúbal foi criado em 1926, fazendo o seu território, até então, parte integrante do distrito de Lisboa. O distrito de Setúbal foi criado pelo Decreto-Lei n.º 12 870, de 22 de Dezembro de 1926, com base no fundamento da vastidão do distrito de Lisboa, que se estendia desde a Lourinhã a Sines.

As províncias, fixando-se-lhes a respectiva capital, eram, por sua vez, as seguintes: Minho (capital, Braga); Trás-os-Montes e Alto Douro (Vila Real); Douro Litoral (Porto); Beira Litoral (Coimbra); Beira Alta (Viseu); Beira Baixa (Castelo Branco); Estremadura (Lisboa); Ribatejo – *inovador* – (Santarém); Alto Alentejo (Évora); Baixo Alentejo (Beja); e Algarve (Faro). Logo em 1937 surge um projecto de abolição da província. Contudo, este foi rejeitado após parecer desfavorável da Câmara Corporativa.

O Código Administrativo de 1936-1940 estabeleceu os órgãos das autarquias locais, freguesia, concelho e província, bem como as atribuições e competências dos seus corpos administrativos.

Pela importância da organização administrativa e longevidade deste código, propomo-nos tratar o seu articulado, no mais relevante, relativamente aos órgãos administrativos nele consagrados e suas competências e atribuições. Pensamos que, assim, seja possível captar, e de alguma forma, compreender o edifício institucional da administração local do Estado Novo, durante o qual o Código Administrativo de 1936-1940, e suas posteriores alterações, esteve em vigor. Para esse efeito, escolhemos como obra de consulta, para o tratamento do seu conteúdo, o *Código Administrativo* da autoria de António Pedrosa Pires de Lima, que desempenhou, no período do Estado Novo, as funções de Director-Geral da Administração Política do Ministério do Interior, e do Juiz de Direito Manuel Baptista Dias da Fonseca.⁶⁷

Começemos pela freguesia, a «estrutura administrativa de base». De acordo com o seu artigo 197.º, eram órgãos de administração da freguesia, «as famílias, representadas pelos seus chefes»; e a «junta de freguesia».

Cabia às *famílias* «eleger as juntas de freguesia», conforme artigo 199.º, assim como requererem «a criação de novas freguesias» – artigo 9.º –, fundando-se, essencialmente, «o pedido em razões económicas e administrativas». As juntas de

⁶⁷ LIMA, António Pedrosa Pires de; FONSECA, Manuel Baptista Dias da, – *Código Administrativo*. Coimbra, 1954.

freguesia eram constituídas por «três vogais, eleitos quadrienalmente pelos chefes de família» que, entre si escolhiam o «presidente, secretário e tesoureiro», artigos 247.º e 249.º, respectivamente, cabendo ao presidente «representar a junta»; «dirigir os trabalhos» e «executar e fazer executar as deliberações tomadas», artigo 262.º.

As competências das juntas de freguesia vinham indicadas no artigo 255.º e traduziam-se, fundamentalmente, no exercício duma função deliberativa com vista à prossecução dos interesses paroquiais. No que diz respeito às atribuições das juntas de freguesia, elas estão indicadas nos artigos 253.º e 254.º, de que se salienta, entre as atribuições referidas na primeira disposição, as respeitantes ao: «recenseamento dos chefes de família»; «recenseamento dos pobres e indigentes»; divisão e passagem ao domínio privado de baldios; «administração de bens próprios da freguesia»; «conservação e reparação de caminhos» que não estivessem a cargo das câmaras municipais; e «administração dos mercados por elas criados ou de que sejam concessionárias». O artigo 254.º estabelece as atribuições das juntas de freguesia em matéria de *assistência*, as quais vão desde o socorro às pessoas pobres da freguesia até ao subsídio a «estudantes pobres», passando pelo estabelecimento de «cantinas junto das escolas primárias»; e fiscalização dos «expostos, desvalidos e abandonados entregues a amas de freguesia».

Vejamos agora a circunscrição autárquica imediatamente superior, o concelho. A estrutura do concelho como autarquia, assentava em primeiro lugar, na classificação dos municípios. Estes eram divididos em duas classes: «rurais» e «urbanos»; e, dentro de cada classe, em três ordens, cuja definição decorria da combinação de factores de natureza territorial e fiscal. Quanto ao concelho, o artigo 15.º do código administrativo, determinava a existência dos seguintes órgãos municipais: «conselho municipal»; «câmara municipal»; e o «presidente da câmara municipal».

A composição do conselho municipal estava fixada no artigo 16.º e abrangia, para além do presidente da câmara, representantes das juntas de freguesia, das misericórdias, das *ordens profissionais*, dos sindicatos, das *casas do povo* ou dos *pescadores* ou dos *grémios*. De assinalar que, nos termos do ponto 1.º do artigo 15.º, não havia conselho municipal nos concelhos de Lisboa e Porto. Quanto às suas atribuições, artigo 27.º, o conselho municipal tinha funções electivas, quando elegia os vereadores à câmara municipal; funções moderadoras, como fiscal da actuação dos

vereadores e do presidente da câmara; funções de orientação e fiscalização ao estabelecer as regras gerais da acção administrativa e financeira da câmara municipal e ao pronunciar-se sobre as deliberações da mesma, quando necessitassem da sua aprovação.

O artigo 36.º do Código Administrativo dispunha que o corpo administrativo do concelho era a câmara municipal, sendo o órgão concelhio permanentemente encarregado de prosseguir os interesses da autarquia. A câmara municipal era composta por «vereadores eleitos quadrienalmente pelo conselho municipal», e pelo «presidente da câmara e de um vice-presidente, nomeados pelo Governo». As suas atribuições estão referidas nos artigos 44.º a 50.º, classificando as atribuições da câmara municipal, na primeira destas disposições legais, nos seguintes grupos: de «administração dos bens comuns e próprios do concelho»; de «fomento»; de «abastecimento público»; «cultura e assistência»; «salubridade pública»; e de «polícia». O artigo 45.º, respeitante à «administração dos bens comuns e próprios do concelho», incide, nomeadamente, «sobre a fruição e exploração de bens, pastos e frutos do logradouro comum»; divisão e passagem ao domínio privado de «baldios municipais»; «arroteamentos e sementeira de terrenos municipais incultos por meio de arrendamento ou concessão»; «plantação e corte de matas e arvoredos»; e ainda sobre o «esgoto de pântanos». Os artigos 46.º e 47.º relativos às atribuições em matéria de «fomento» e de «abastecimento público», respectivamente, incidem sobre a «construção, reparação e conservação das estradas e caminhos»; «abertura de novas ruas e praças»; reparação de pontes e viadutos»; «estabelecimentos de serviços de transportes colectivos»; «fruição e aproveitamento de águas públicas»; e ainda, produção e distribuição de energia eléctrica, entre outras matérias de menor relevância. Seguem-se, no artigo 48.º, as «atribuições de cultura e assistência», respeitantes, em particular, a problemas de educação, cultura, desporto e assistência.

Na enumeração do Código Administrativo seguem-se as atribuições dos municípios em matéria de «salubridade pública», expressas no artigo 49.º, as quais respeitam, fundamentalmente, a «protecção de água»; «construção e conservação de matadouros, frigoríficos e peixarias municipais»; «obras de saneamento»; e «fiscalização dos estabelecimentos insalubres, incómodos e perigosos ou tóxicos». Finalmente, no artigo 50.º, indicam-se as «atribuições de polícia», no que diz respeito ao trânsito e

estacionamento de veículos, iluminação pública, supressão ou atenuação de ruídos incómodos, supressão e extinção de incêndios, criação e manutenção de uma polícia municipal, e outras.

O artigo 51.º do código administrativo atribuía às câmaras municipais uma extensa lista de poderes (quarenta e oito artigos), os quais se traduziam principalmente no exercício de funções deliberativas. A execução das deliberações da câmara competia ao seu presidente, podendo, no entanto, haver pelouros, cada um deles gerido por um membro da câmara. Saliente-se, que este regime não vigorava para as câmaras de Lisboa e Porto.

Como referimos, o presidente da câmara municipal era de nomeação governamental. Estas nomeações eram feitas por períodos de oito anos e não se fixava qualquer limite às reconduções. Assim o presidente da câmara desempenhava uma função dupla, pois era simultaneamente o chefe da administração municipal e o representante do Governo. «Decisivos no controlo governamental das autarquias locais foi a ausência de organização democrática, bem como o regime de nomeação governamental dos presidentes das câmaras municipais, que eram simultaneamente “magistrados administrativos”, ou seja, delegados do Governo com funções de controlo das autarquias locais. A falta de recursos próprios e a quase total dependência dos financiamentos governamentais – política das comparticipações – completaram os mecanismos de dependência absoluta da administração local perante a administração central»⁶⁸. As suas competências repartiam-se por três áreas: orientação e coordenação da actividade municipal; superintendência na execução das deliberações camarárias; e representação do poder central como magistrado administrativo. Cabia-lhe ainda as funções de autoridade policial, excepto nos concelhos em que houvesse comando local da Polícia de Segurança Pública, entregue a oficiais do Exército.

Para as cidades de Lisboa e Porto foi estabelecido um regime especial, claramente distinto daquele que foi implantado para o resto do território continental. A área dos respectivos concelhos coincidia com a da cidade, que, por sua vez, se dividia em bairros.

A câmara municipal era composta por doze vereadores sendo eleita pelas juntas de freguesia e pelos organismos corporativos. O presidente da câmara não tinha, ao contrário do que acontecia nos restantes municípios, funções de magistrado

⁶⁸ MOREIRA, Vital, artigo citado, in MEDINA, obra citada, pág. 170.

administrativo, funções que eram exercidas pelos administradores de bairro; nem se verificava, nas cidades de Lisboa e Porto, a existência de regedores, pois as suas eram exercidas pela Polícia de Segurança Pública.

Como referimos, o Código Administrativo de 1936-1940 erigiu a província a autarquia local, que analisaremos agora.

O artigo 284.º descrevia o «conceito de província», classificando-a como uma «associação de concelhos com afinidades geográficas, económicas e sociais, dotada de órgãos próprios para o prosseguimento de interesses comuns».

Os «órgãos de administração provincial» foram, enquanto a província revestiu esse carácter, conforme o artigo 285.º, os seguintes: o «conselho provincial»; e a «junta de província». Os conselhos provinciais eram formados, de acordo com o artigo 287.º, por procuradores eleitos pelas câmaras municipais, federações económicas e sindicais, pessoas colectivas de utilidade pública administrativa, universidades e escolas de ensino secundário, e eleitas, conforme o artigo 289.º, por quatro anos. O artigo 297.º determinava que os conselhos provinciais reuniam ordinariamente uma vez por ano, competindo-lhes «eleger quadrienalmente os vogais da junta»; «dar parecer sobre o plano anual de actividade»; «votar o relatório de gerência»; e votar ainda «as bases do orçamento ordinário da província», em conformidade com o artigo 295.º.

A junta de província era composta pelo «presidente e vice-presidente do conselho provincial», e por «três vogais, eleitos por este de entre os seus procuradores», conforme artigo 304.º, e à luz do artigo 316.º superintendia nos serviços provinciais.

As atribuições deste corpo administrativo vinham indicadas no artigo 311.º, classificando-se em atribuições de «fomento e coordenação económica», de «cultura» e de «assistência», sendo especificamente indicadas nos artigos seguintes. Entre as atribuições de fomento e coordenação económica, artigo 312.º, saliente-se as relativas ao «estudo de planos de melhoramentos» que, no entender das juntas provinciais, devessem «ser executadas pelo Estado, na província, ou pelas câmaras municipais, nos respectivos concelhos»; e ainda as respeitantes à «conveniência de harmonizar os interesses económicos das indústrias e actividades de maior importância para a província». As atribuições de cultura, expressas no artigo 313.º, respeitavam à «criação de museus de arte regional e arquivos provinciais»; «recolha, inventariação e publicação das tradições populares regionais e mais folclore da província; e ainda o «inventário das

reliquias arqueológicas e históricas dos monumentos artísticos e das belezas naturais existentes na província». O artigo 314.º diz respeito às atribuições de assistência, que consistiam em «estudar e submeter à aprovação superior planos de assistência social» e «subsidiar a realização dos planos aprovados».

Finalmente, as funções dos governadores civis, apesar de ser a província que constituía uma «unidade autárquica», tinham um peso real, e uma prática de controlo e de representação governamental poderosas, o que constituía, por sua vez, um reforço de centralização e de controlo do poder central sobre os corpos administrativos.

A estrutura e a orgânica administrativa do Estado Novo estava, assim e como a acabamos de descrever, completamente concluída em 1940, com a publicação da divisão administrativa do continente e ilhas adjacentes.

A existência das três autarquias locais referidas, juntas de freguesias, câmaras municipais e províncias, manteve-se até à revisão constitucional de 1959. As províncias foram praticamente ineficazes como autarquias, apesar de terem essa dignidade consagrada no texto da Constituição de 1933. A sua eficácia e utilidade foram sempre contestadas, particularmente desde a entrada em vigor do Código Administrativo de 1936-1940 até à sua extinção. O facto de os distritos terem adquirido, quer com o constitucionalismo monárquico, quer com a própria República, uma tradição e um peso suficientemente enraizado, é uma das razões essenciais para explicar a fraca aceitação das províncias e para estas serem suprimidas com facilidade.

Contudo, é natural que não pudessem ser substituídos por uma outra realidade autárquica sem controvérsia. «Num regime centralizador, dirigista e interventor como era o Estado Novo, o governador civil do distrito não era o representante da comunidade dos “seus” municípios junto da administração central mas, bem pelo contrário, o representante do governo nos diferentes distritos e perante as autarquias locais (e governadores civis houve que ocuparam o cargo anos e anos) as populações sentiam, todavia, maior proximidade com a acção e a figura do governador civil que tinha um nome, um rosto e uma “personalidade” concreta e passível de ser conhecida do que com uma estrutura demasiado impessoal, mais distante das comunidades e, sobretudo, sem uma “cara” visível e concreta como eram as juntas de província e os conselhos provinciais».⁶⁹

⁶⁹ OLIVEIRA, César, artigo citado, in OLIVEIRA, obra citada, pág. 311.

Recorde-se que as juntas de província resultavam de um órgão não electivo, os conselhos provinciais, de formação e composição corporativa, sendo estruturas que tinham um estatuto que lhes cometia funções de coordenação económica, fomento, cultura e assistência pública. Do distanciamento dos órgãos provinciais face às populações e comunidades locais e da sua ineficácia, reforçada pela falta de meios, resultaram, a par de outras razões aduzidas, na sua substituição pelos distritos.

Diga-se que a revisão constitucional de 1959 não tinha como principal objectivo alterar disposições relativas à organização administrativa do país, sendo o principal objectivo da revisão substituir a eleição directa e por sufrágio directo dos cidadãos eleitores do Presidente da República por um colégio eleitoral constituído por deputados, procuradores da Câmara Corporativa, representantes municipais e das províncias ultramarinas, como veio a acontecer. Para Salazar e para o Estado Novo tratava-se, sobretudo, de assegurar que o *fenómeno* Humberto Delgado e a campanha eleitoral de 1958 não se repetiriam, para o que era imperioso que a eleição do Presidente da República fosse indirecta.

Com a publicação da Lei n.º 2 100, de 29 de Agosto de 1959, lei de revisão constitucional, a província foi eliminada do elenco das autarquias locais, tendo sido atribuído esse carácter ao distrito, até então mera circunscrição administrativa, transferindo-se os seus poderes para estes, tendo aquela lei alterado a redacção da constituição em toda a matéria relativa às províncias, atribuindo as mesmas, aos distritos. Este, conforme descreveu Marcello Caetano no seu *Manual de Direito Administrativo*, passou a ser considerado como a entidade para a «administração de interesses gerais (...) de par com a administração de interesses distritais sob a forma autárquica por meio de um órgão próprio e eleito, dotado dos poderes de deliberação e execução».

Recorde-se que, se a Câmara Corporativa que tinha rejeitado, em 1937, o projecto então apresentado para a abolição da província, «haveria de aplaudir a abolição das províncias na revisão constitucional de 1959 e a transferência das suas atribuições escassas para o distrito. Embora fosse reivindicado para ele carácter autárquico, essa natureza é pelo menos duvidosa, a não ser numa análise puramente formalista».⁷⁰

⁷⁰ SÁ, Luís, obra citada, pág. 68.

Refira-se que, apesar de o distrito, entre 1959 e 1976, ter assumido a natureza jurídica de autarquia supramunicipal, isto é, até à proclamação da Constituição da República Portuguesa de 1976, autores há que defendem a opinião de que este sempre vingou como uma emanção do poder central e não como autarquia local, condição que voltou a perder no regime democrático, pós 25 de Abril.

Na revisão constitucional de 1959 consagrou-se, então, a substituição da província pelo distrito, em sede de autarquia supramunicipal, competindo-lhe coordenar a acção dos municípios da sua área e promover o seu apoio. Porém, igualmente, claudicou a actuação dos distritos, da mesma forma que tinha sucedido com as províncias.

Na opinião de Castro Caldas e Santos Loureiro, na obra *Regiões Homogéneas no Continente Português – Primeiro Ensaio de Delimitação*, entendem que, quer a instituição das províncias, quer a sua substituição pelos distritos, basearam-se, apenas, em dados históricos e em conceitos subjectivos, «faltando o conhecimento técnico e a atitude mental fundamentais para conceber o problema em termos de organização do espaço continental, em função de situações socioeconómicas reais que aconselham as decisões políticas de estruturação interna e de integração noutros espaços mais vastos»⁷¹. Ou seja, no entendimento daqueles autores, os elementos históricos são uma base de tratamento da questão, mas, contudo, nunca se deverá fazê-los reflectir, directa e exclusivamente, na situação concreta de divisão do território.

Apesar de a província ter deixado de figurar no texto constitucional como divisão administrativa do território, subsistiu porém como designação regional, como refere a nova redacção do artigo 125.º daquela lei de revisão constitucional de 1959: «sem prejuízo da designação regional “província”, o território do Continente divide-se em concelhos, que se formam de freguesias e se agrupam em distritos, estabelecendo a lei os limites de todas as circunscrições».⁷²

Os preceitos do Código Administrativo citados a propósito dos órgãos provinciais referem-se, assim, ao texto em vigor antes das alterações operadas pelo Decreto-Lei n.º 42 356, de 28 de Setembro de 1959, subsequente à citada revisão constitucional de 1959, que impôs a alteração do Código Administrativo de 1936-1940, modificando a

⁷¹ CALDAS, Castro; SANTOS, Loureiro – *Regiões Homogéneas no Continente Português – Primeiro Ensaio de Delimitação*. Lisboa, 1996, pág. 99.

⁷² Lei n.º 2100 de 29 de Agosto de 1959, in MIRANDA, obra citada, pág. 388.

redacção de numerosos artigos, em que o distrito passou a ser concebido como uma entidade autárquica supramunicipal, congregadora dos municípios inscritos no seu território.

Os órgãos da administração distrital, instituídos após a revisão constitucional e a subsequente alteração do código administrativo, passaram a ser, com a nova redacção do artigo 285.º, os seguintes: o conselho de distrito e a junta distrital. O conselho de distrito era composto por um procurador de cada distrito, artigo 287.º, escolhido de entre os vereadores da respectiva câmara, excepto os de Lisboa e Porto que elegiam dois. O artigo 289.º estabelecia como quatro anos a duração do mandato. As funções do conselho de distrito, vinham indicadas no artigo 295.º, eram semelhantes às do conselho municipal. A junta distrital era constituída, por cinco vogais eleitos pelo conselho de distrito, sendo a sua competência fixada no artigo 316.º. As atribuições dos distritos, em conformidade com o artigo 311.º, classificavam-se, também, em atribuições de fomento, de assistência e de cultura. As atribuições de fomento, descritas no artigo 312.º, respeitavam, fundamentalmente, à criação e manutenção de serviços destinados à elaboração de estudos e projectos de obras e melhoramentos, a prestação de assistência técnica aos municípios e à organização de parques de máquinas e outro equipamento para obras a utilizar pelos municípios. Quanto às atribuições de cultura, o artigo 313.º, transferiu para as juntas distritais a competência que estava atribuída às juntas provinciais. Por fim, em matéria de atribuições de assistência, o artigo 314.º, limita-se a dispor que pertence às juntas distritais administrar os estabelecimentos a seu cargo.

A reforma administrativa de 1959 teve um alcance limitado. A transformação dos distritos em entidades autárquicas veio reforçar as funções e o papel dos governadores civis. Como vimos, a estrutura da administração local assentava nos concelhos, que se compunham de freguesias e se agrupavam em províncias, mais tarde, em distritos. Relativamente à autarquia supramunicipal, ela passou por duas fases distintas. Numa primeira fase, até a revisão constitucional de 1959, os concelhos agrupavam-se em províncias, não sendo os distritos autarquias locais. Depois daquela data substituíram as províncias, que deixaram de ser autarquias, passando a ser simples circunscrições de administração periférica do Estado. «Era também a área de intervenção do governador-civil como representante do Governo na fiscalização da administração local. Só no final do regime com os planos de desenvolvimento regional, é que os espaços supradistritais

passaram a colher relevância administrativa, mas apenas para efeitos da administração estadual».⁷³

Em resumo, a estrutura orgânica era diferente em cada um dos três tipos de autarquias. A província e, mais tarde, o distrito tinham dois órgãos: o conselho e a junta; o concelho tinha três órgãos: o conselho municipal, a câmara municipal e o presidente da câmara municipal; a freguesia tinha um único órgão: a junta de freguesia.

As províncias, depois os distritos, não tinham órgãos directamente eleitos. O conselho de província, e de distrito, era composto por representantes municipais, cabendo-lhe eleger a junta de província, depois, junta distrital; não havia um presidente designado pelo Governo.

Os vereadores da câmara municipal eram designados pelo conselho municipal, composto por representantes das freguesias, do respectivo concelho, e por representantes de outros organismos (corporativos, misericórdias, etc.); o presidente e o vice-presidente da câmara municipal eram livremente nomeados pelo Governo. Dos órgãos das autarquias locais, apenas a junta de freguesia é que era directamente eleita pelos *chefes de família* e não pelos cidadãos em geral; o sistema eleitoral era o sufrágio maioritário de lista, pelo qual a lista vencedora elegia toda a junta.

Refira-se que, com a publicação da Lei n.º 2 102, de 10 de Agosto de 1960, o presidente e o vice-presidente das câmaras municipais eram nomeados livremente pelo Governo, por um período de quatro anos podendo ser reconduzidos por duas vezes por iguais períodos, admitindo-se, ainda uma terceira recondução mas, neste caso, por decreto.

O país iria passar nos anos seguintes por períodos conturbados. O ano de 1961 é marcado pelo início da guerra colonial nas *províncias ultramarinas*. Em Maio de 1962 rebenta a «crise académica». Greves e manifestações de estudantes do ensino superior levam a PIDE a invadir a Universidade de Lisboa e Marcello Caetano a demitir-se de reitor da universidade. Três anos mais tarde, em 1965 o general Humberto Delgado é assassinado pela PIDE, e nesse mesmo ano Américo Tomás é reeleito Presidente da República. Em Setembro de 1968, devido a uma queda de uma cadeira, Salazar é vitimado por um derrame cerebral que o afasta da chefia do governo. Américo Tomás

⁷³ MOREIRA, Vital, artigo citado, in MEDINA, obra citada, pág. 171.

nomeia Marcello Caetano, em quem inicialmente se acreditou que iria promover à abertura e modernização do regime.

No campo administrativo das autarquias locais, em 1969, pela publicação do Decreto-Lei n.º 49 268, de 26 de Setembro, foi permitido nas câmaras municipais dos concelhos urbanos de 1.º ordem a delegação de poderes do presidente nos vereadores, para maior e melhor eficácia dos actos da sua competência.

Este ano de 1969, aquele que se inicia a chamada «primavera política» de Marcello Caetano, uma abertura superficial do regime, é marcado ainda por dois acontecimento de relevo político e social. Um pelas manifestações estudantis em Coimbra contra o regime, outro pelas eleições para a Assembleia Nacional em Outubro. A oposição fez-se representar pela CDE – Comissão Democrática Eleitoral, CEUD – Comissão Eleitoral de Unidade Democrática e CEM – Comissão Eleitoral Monárquica. São eleitos deputados da *Ala Liberal* da Acção Nacional Popular, o novo partido de regime, entre os quais Sá Carneiro, Pinto Balsemão e Miller Guerra.

Merece-nos referência, no campo económico e administrativo que em 1969 Marcello Caetano cria as *Regiões de Planeamento*, através do Decreto-Lei n.º 48.905, de 11 de Março, uma divisão regional para efeitos de planeamento económico, mas revestindo-se de um carácter de meros serviços periféricos e dependentes do poder central, fora da lógica da organização local autárquica, com seis regiões assim divididas: quatro regiões no continente, Norte, Centro, Lisboa e Sul; e as regiões dos Açores e da Madeira. As Regiões de Planeamento são rebaptizadas em 1979, passando a denominar-se *Comissões de Coordenação Regional* – CCR⁷⁴, e passam a cinco, no continente, com a criação da do Algarve, depois de os Açores e da Madeira se constituírem como regiões autónomas. Recentemente, a sua designação voltou a ser alterada, denominando-se actualmente *Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional* – CCDR⁷⁵, mantendo-se o mesmo número de cinco regiões no continente: Norte; Centro; Lisboa e Vale do Tejo; Alentejo; e Algarve.

A partir de 1970, coincidentemente o ano da morte de Oliveira Salazar, o regime entra em declínio acentuado. A guerra colonial com vista à manutenção das *províncias ultramarinas* conduziu o país a uma situação inoportável do ponto de vista político e económico. Em 1972 sobem de tom as críticas à política e a guerra colonial do governo

⁷⁴ Decreto-Lei n.º 494/79 de 21 de Dezembro de 1979.

⁷⁵ Decreto-Lei n.º 104/2003 de 23 de Maio de 2003.

«marcelista». Américo Tomás é ainda reeleito Presidente da República. Em 1973 os deputados da Ala Liberal são afastados da Assembleia Nacional. Mas durante o Verão ainda deste ano, constitui-se o «movimento dos capitães» motivado inicialmente pelo descontentamento salarial no interior das forças armadas, naquilo que já era o prenúncio da organização de um movimento militar agastado com a continuação da guerra colonial, que viria a derrubar o regime um ano mais tarde.

Podemos concluir da política administrativa do Estado Novo que a dependência dos municípios corporativos era praticamente absoluta e, importa recordar, as obras de exclusiva iniciativa municipal tinham de obter, no quadro do Código Administrativo do Estado Novo, o acordo e a sanção favorável do poder central. «O período que medeia entre 1926 e 1974 não foi favorável a estas entidades públicas (autarquias locais): o modelo centralizador e autoritário de Estado Novo não tolerava facilmente entidades autónomas, suspeitas de tendências centrífugas, ameaçadoras da unidade da Nação».⁷⁶

«A completa dependência dos municípios da administração central não foi atenuada entre 1968 e 1974. A inércia dos municípios corporativos, a sua absoluta dependência do poder central e, sobretudo, a sua estreita ligação e imbricação na máquina político-administrativa da ditadura, a sua constituição como órgãos que corporizavam a repressão, o imobilismo político e a continuidade com o salazarismo em vez da prometida evolução, são factores que explicarão decerto, (...), a facilidade com que após o 25 de Abril, as câmaras municipais tenham sido “tomadas de assalto” por comissões administrativas, muitas delas improvisadas, organizadas no âmbito do MDP/CDE».⁷⁷

Por fim, refira-se ainda que, quanto aos arquipélagos dos Açores e da Madeira, já depois do movimento de 28 de Maio de 1926 foram introduzidas modificações no regime financeiro dos distritos autónomos das ilhas pelo decreto n.º 15.035, de 16 de Fevereiro de 1928, e decreto 15.085 de 31 de Julho do mesmo ano. «No quadro distrital, os quatro distritos das ilhas adjacentes tinham um estatuto especial, (...) como “distritos autónomos”, com maiores atribuições e meios do que os distritos do continente, e com uma estrutura orgânica distinta».⁷⁸

⁷⁶ CAUPERS, João, – “Administração Local”, in BARRETO, António; MÓNICA, Maria Filomena, – *Dicionário de História de Portugal*. Vol. VII. Lisboa, 1999, pág. 50.

⁷⁷ OLIVEIRA, César, artigo citado, in OLIVEIRA, obra citada, pág. 324 e 325.

⁷⁸ MOREIRA, Vital, in MEDINA, obra citada, pág. 170.

No entanto, depois da publicação do Código Administrativo de 1936-1940, de Marcello Caetano, entendeu-se necessário rever o regime especial dos distritos insulares.

Neste âmbito foi produzida, sucessivamente, nova legislação em que assentou as novas bases da disciplina jurídica daquele regime, fixadas, primeiro, pela lei n.º 1.967, de 30 de Abril de 1938, posteriormente desenvolvidas no Estatuto dos distritos autónomos das ilhas adjacentes, este aprovado em 22 de Dezembro de 1939 pelo decreto-lei n.º 30.214, mais tarde revisto com nova publicação através do decreto-lei n.º 36.453 de 4 de Agosto de 1947.

No que diz particularmente respeito «aos Açores e à Madeira – então denominadas ilhas adjacentes –, o Estado Novo teve de contemporizar com as fortes aspirações autonomistas locais, que já haviam obtido do Governo conservador de Hintze Ribeiro, em 1895-96, o chamado “regime autonómico”. Embora sem fazer delas “regiões autónomas” – longe disso –, o Estado Novo converteu-as, em 1938, em “distritos autónomos”, com atribuições e competências mais amplas que as das “províncias” então existentes no continente, ou que os simples “distritos” aqui restaurados mais tarde. Mas o vezo centralizador também se fez sentir nas ilhas: a mais alta autoridade de cada “distrito autónomo”, era o “Governador do distrito autónomo”, livremente nomeado e exonerado pelo Governo centra; os presidentes das “juntas gerais de distritos” eram livremente nomeados e exonerados pelo Governador».⁷⁹

No que diz respeito às circunscrições administrativas, o território das ilhas adjacentes encontrava-se dividido em concelhos, formados de freguesias, agrupados em distritos autónomos.

O órgão administrativo distrital era a junta geral que dispunha de uma comissão executiva à qual competia dar execução às deliberações tomadas. As juntas gerais tinham poderes para tomar deliberações que, no continente, competiam aos Ministros. Os distritos autónomos tinham competências e atribuições próprias mais vastas do que os distritos continentais.

As vastas atribuições consagradas no regime autonómico dos distritos insulares agrupavam-se em oito classes, incidindo a sua actuação no âmbito de: administração dos bens distritais; fomento agrário, florestal e pecuário; coordenação económica; obras públicas, fiscalização industrial e viação; saúde pública; assistência; educação e cultura;

⁷⁹ AMARAL, Diogo Freitas do, – “Administração Pública”, in BARRETO, António; MÓNICA, Maria Filomena, *D. H. P.* pág. 53.

e polícia. Quanto aos seus recursos financeiros, eles eram constituídos pelo produto de impostos gerais do Estado como, por exemplo, a contribuição industrial e o imposto profissional.

No que diz respeito à administração concelhia e paroquial as modificações introduzidas pelo Estatuto, atrás referido, respeitavam, fundamentalmente, às ilhas do Corvo e do Porto Santo. De facto, as reduzidas dimensões territoriais daquelas ilhas e a sua diminuta população impuseram fórmulas especiais, de que se salientam a supressão das juntas de freguesia, cujas atribuições e competências passaram para as câmaras, a inexistência de atribuições camarárias de exercício obrigatório e a eliminação dos órgãos municipais consultivos.

Registe-se ainda que no arquipélago da Madeira as freguesias não eram autarquias locais mas apenas circunscrições administrativas.

Este modelo de regime autonómico consagrado aos arquipélagos dos Açores e da Madeira perdurou até ao final do Estado Novo. Contudo, a revisão constitucional de 1971, que alterou a redacção do artigo 5.º da Constituição de 1933, respeitante à organização do Estado, admitia «regiões autónomas com organização político-administrativa adequada à sua situação geográfica e às condições do respectivo meio social».⁸⁰

Porém, viria a ser apenas no regime democrático pós 25 de Abril, com a promulgação da Constituição de 1976, que esta viria a consagrar que os arquipélagos dos Açores e da Madeira, constituíam regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativo próprios. «De qualquer modo, a autonomia de que gozaram as ilhas atlânticas no quadro da organização político-administrativa do Estado Novo não pode ser, sob qualquer pretexto ou perspectiva, identificável à autonomia regional que lhe foi reconhecida na Constituição de 1976. Era uma autonomia limitada, que não proporcionou um desenvolvimento que se possa relacionar com o estatuto administrativo específico das ilhas adjacentes: era uma autonomia condicionada pelo centralismo corporativo-burocrático do regime»⁸¹.

O Estado Novo e a sua organização corporativa conhece o seu fim em 1974. Tudo começa com a publicação do livro *Portugal e o Futuro* do general António de Spínola que provoca grande agitação nos meios políticos nacionais. No dia 15 de

⁸⁰ Lei 3/71 de 16 de Agosto de 1971, in MIRANDA, obra citada, pág. 391.

⁸¹ OLIVEIRA, César, in OLIVEIRA, obra citada, pág. 316.

Março, os generais Costa Gomes, António de Spínola e o contra-almirante Tierno Bagulho são demitidos dos cargos de chefe, vice-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas e de secretário de estado da Defesa Nacional, respectivamente. No dia seguinte, o regimento de Infantaria 5, das Caldas da Rainha, avança sobre Lisboa, na chamada «Revolta das Caldas», mas é detido às portas da capital pelas forças afectas ao regime de Marcello Caetano. A 24 de Março, Otelo Saraiva de Carvalho e Vítor Alves ficam encarregados de preparar o golpe de Estado contra o regime. O que, de facto, viria a acontecer a 25 de Abril de 1974. O MFA – Movimento das Forças Armadas –, desencadeia a «Revolução dos Cravos», que irá pôr termo a um longo regime ditatorial de 48 anos.

II. A REVOLUÇÃO DE 25 DE ABRIL DE 1974 E O PERÍODO PRÉ-CONSTITUCIONAL

2.1. O PERÍODO REVOLUCIONÁRIO E A ESTRUTURA CONSTITUCIONAL TRANSITÓRIA

O golpe de Estado de 25 de Abril de 1974, conduzido por militares dos três ramos das Forças Armadas e dirigido pelo MFA, Movimento das Forças Armadas, pôs fim a 41 anos de Estado Novo e a 48 de ditadura. O regime político de cariz autoritário e conservador, implantado quarenta e oito anos antes, na sequência de um pronunciamento militar, era derrubado por outro golpe militar. «E se em 1926 fora a balbúrdia parlamentar e partidária, estimulada por poderosos interesses económicos, a servir de pretexto e justificação para a intervenção das Forças Armadas, desta feita era a incapacidade revelada pela classe política dirigente de encontrar uma solução política para o problema das guerras coloniais que impelia os militares a tomarem de novo nas suas mãos a responsabilidade pela mudança de regime».⁸²

Aquele movimento militar pouco tivera de ideológico nas suas raízes. De facto, a guerra colonial constituiu a motivação dominante do MFA para levar a cabo um golpe de Estado. Contudo «é certo que, na sociedade portuguesa da década de setenta, factores de diversa natureza se acumulavam, como suportes justificativos de uma mudança violenta do regime, mas a guerra colonial forneceu não só muitas dessas razões à própria sociedade como motivou a atitude da Forças Armadas e, em especial, dos seus quadros médios».⁸³

Ao 25 de Abril seguiu-se um período revolucionário que transformou radicalmente o Estado e a sociedade portugueses, e «constituiu uma importante ruptura com a ordem jurídico-institucional, criada durante cerca de quarenta anos pelo Estado Novo».⁸⁴

Na edificação e estabilização das novas instituições, da revolução à aprovação da Constituição, em 2 de Abril de 1976, os marcos mais importantes foram os acontecimentos de 28 de Setembro de 1974, que implicaram a demissão do primeiro presidente da República deste período (António de Spínola); os de 11 de Março de 1975, que abriram caminho à criação do Conselho da Revolução (extinguindo-se a Junta de Salvação Nacional); e os de 25 de Novembro do mesmo ano (já em pleno decurso dos

⁸² REIS, António, “A revolução de 25 de Abril de 1974, o MFA e o processo de democratização”, in REIS, António, – *Portugal Contemporâneo*. Vol. III. Lisboa, 1996, pág. 397.

⁸³ AFONSO, Aniceto, “A revolução dos cravos”, in MEDINA, João – *História de Portugal*. Vol. XIV. Amadora, 1997, pág. 36.

⁸⁴ MOREIRA, Vital, “A edificação do novo sistema institucional democrático”, in REIS, António, obra citada, pág. 465.

trabalhos da Assembleia Constituinte), que se traduziram na recomposição geral do equilíbrio do poder político.

Em dois anos apenas, «Portugal sofreu a mais profunda mudança da sua história, não só do ponto de vista político, mas também nos aspectos fundamentais das concepções, estruturas e relações sociais e económicas»⁸⁵. A fase revolucionária do processo desencadeado pelo 25 de Abril, entre esta data e 25 de Novembro de 75, compreende a fase *activa* da revolução, período de extrema complexidade, dominado pelas propostas mais radicais de mudança social e política.

O movimento revolucionário que derrubou as instituições do Estado Novo e abriu caminho ao actual regime democrático, tratou-se de um movimento estritamente militar, que, como escreve António Reis, agiu de um modo completamente autónomo, sem qualquer articulação ou subordinação em relação às forças políticas e partidárias civis existentes, sem quaisquer compromissos prévios com qualquer delas e com um programa próprio, que previa desde logo a devolução do poder a instituições civis devidamente legitimadas pelo sufrágio eleitoral. «A elaboração do próprio programa político do Movimento das Forças Armadas (MFA) não obedeceu a quaisquer compromissos prévios com essas forças».⁸⁶

Consumado o golpe de Estado, após a rendição do chefe do Governo, Marcello Caetano, às mãos dos militares revoltosos, é proclamado ao País o *Programa do Movimento das Forças Armadas*, que passou a ser o texto fundamental, que marcou o sentido da revolução, os seus limites e os seus objectivos. Aquele Programa impunha, através do ponto 1 do *Capítulo A – Medidas Imediatas*, o «exercício do poder político por uma Junta de Salvação Nacional até à formação, a curto prazo, de um Governo Provisório Civil»⁸⁷, estabelecendo ainda que a escolha do Presidente e Vice-Presidente (que não seria concretizado) seria feita pela própria Junta. Esta representava o poder nascido do derrube do Estado. Cabia também à Junta de Salvação Nacional (JSN), ao abrigo do ponto 2, alínea a) do mesmo capítulo, de acordo com as linhas gerais do Programa, a destituição imediata do «Presidente da República e do actual Governo, a dissolução da Assembleia Nacional e do Conselho de Estado», medidas estas que seriam acompanhadas do anúncio público da convocação «de uma Assembleia Nacional

⁸⁵ AFONSO, Aniceto, artigo citado, in MEDINA, obra citada, pág. 35.

⁸⁶ REIS, António, “A Revolução de 25 de Abril”, in REIS, António – *Portugal 20 Anos de Democracia*. 1994, pág. 14.

⁸⁷ Programa do Movimento das Forças Armadas, anexo à Lei n.º 3/74 de 14 de Maio de 1974.

Constituinte, eleita por sufrágio universal directo e secreto, segundo lei eleitoral a elaborar pelo futuro Governo Provisório», com vista à construção de uma nova ordem constitucional e jurídico-institucional, de acordo com os princípios democráticos inspiradores da revolução. Era ainda, pela alínea b) do mesmo ponto daquele capítulo, decretada a «destituição de todos os governadores civis no continente, governadores dos distritos autónomos nas ilhas adjacentes e Governadores-Gerais nas províncias ultramarinas, bem como a extinção imediata da Acção Nacional Popular».

No Programa do MFA não há qualquer referência à legalização dos partidos políticos, a sua possível formalização era tarefa para o futuro governo provisório civil. À luz da alínea b), do ponto 5 do *Capítulo B – Medidas a curto prazo*, pode ler-se que, tendo em atenção que as grandes reformas de fundo só poderão ser adoptadas no âmbito da futura Assembleia Nacional Constituinte, o Governo Provisório obrigar-se-á a promover imediatamente: a «liberdade de reunião e de associação. Em aplicação deste princípio será permitida a formação de associações políticas, possíveis embriões de futuros partidos políticos, (...), de acordo com lei especial que regulará o seu exercício».

No final daquele documento, ficava escrito no *Capítulo C – Considerações Finais*, ponto 1, que, «logo que eleitos pela Nação a Assembleia Legislativa e o Novo Presidente da República, será dissolvida a Junta de Salvação Nacional e a acção das forças armadas será restringida à sua missão específica de defesa da soberania nacional». Assim, no seguimento imediato da revolução, com vista à legitimação, com força de lei, das medidas contidas no Programa do MFA, foram publicadas as primeiras leis necessárias «para valer como lei constitucional», de forma a serem extintas as instituições políticas do regime derrubado: destituição do presidente da República, exoneração do Governo e dissolução do Conselho de Estado (Lei n.º 1/74, de 25 de Abril); extinção da Assembleia Nacional e da Câmara Corporativa (Lei n.º 2/74, de 14 de Maio); e a abolição das suas organizações políticas e sociais características – Acção Nacional Popular (ANP), polícia política (PIDE/DGS), Legião e Mocidade Portuguesa –, sendo instituídos órgãos provisórios do poder político.

Tornou-se, então, necessário definir uma estrutura constitucional transitória e criar um esquema provisório de órgãos do Estado. Nesse sentido, em 14 de Maio, foi publicada a Lei n.º 3/74, que iria definir a «estrutura constitucional transitória, que regerá a organização política do País até à aprovação e entrada em vigor da nova

Constituição», de acordo com o Programa do Movimento das Forças Armadas, aliás, parte integrante, como anexo, daquela lei. A lei n.º 3/74 veio estabelecer expressamente que a Constituição de 1933 se mantinha transitoriamente em vigor naquilo em não contrariasse os princípios expressos no programa do MFA, entendendo-se de igual modo revogada «em tudo aquilo que for contrariado por disposição (...) da presente lei ou de futura lei constitucional promulgada no exercício dos poderes assumidos em consequência daquele Movimento». Esta posição da JSN, consagrada logo no artigo 1.º (*Normas constitucionais*), «pode ser melhor compreendida se partirmos do postulado segundo o qual o objectivo do MFA era o de criar um novo poder político sempre assente na legalidade, e desde logo solidamente instalado numa tentativa de manter sob controlo a evolução da sociedade portuguesa no período pré-constitucional». ⁸⁸

Os órgãos do Estado eram a Junta de Salvação Nacional, constituída por chefes militares designados pelo Movimento das Forças Armadas, que nomeava o presidente da República, que por sua vez escolhia o governo provisório, dotado da generalidade do poder legislativo e executivo. Os poderes constituintes foram conferidos ao Conselho de Estado, de composição heterogénea (constituído por membros da Junta, representantes do MFA e elementos designados pelo presidente da República), com funções de legislador constituinte, entre outras. Existia, ainda, uma Junta de Chefes de Estado-Maior, com poderes legislativos e administrativos no domínio militar. «Foi notória a preocupação da criar uma estrutura plural de órgãos do poder como antídoto à instauração de qualquer ditadura revolucionária». ⁸⁹

Esta ordem inicial de órgãos do poder político subsistiu até aos acontecimentos do 11 de Março de 1975, na sequência do qual foi decretada a extinção da Junta de Salvação Nacional e do Conselho de Estado (Lei n.º 5/75, de 14 de Março), e instituídos a Assembleia do Movimento das Forças Armadas e o Conselho da Revolução, tendo este concentrado em si as funções daqueles órgãos extintos, além de outras novas, passando a ser o principal órgão do poder político. Esta nova arrumação institucional permaneceu sem modificações até à entrada em vigor do novo sistema de órgãos do poder político consagrados na Constituição aprovada em 2 de Abril de 1976.

⁸⁸ FERREIRA, José Medeiros, *Portugal em transe* in MATTOSO, José (dir) – *História de Portugal*. Vol. VIII. [S.l.], 1993, pág. 40.

⁸⁹ MOREIRA, Vital, “Institucionalização do sistema democrático”, in MEDINA, obra citada, pág. 286.

«As variações do sistema de poder político provisório durante o período pré-constitucional, bem como as frequentes mudanças de titulares nesse período (2 Presidentes da República, 6 Governos Provisórios, várias mudanças na composição do Conselho da Revolução) reflectem a instabilidade própria desse período, em que ocorreram agudas lutas pelo controlo do poder e da condução da revolução, tanto entre as forças políticas civis como dentro do próprio movimento revolucionário militar».⁹⁰

Entretanto, segundo o Programa do MFA, a formação do governo provisório implicava o recurso a «personalidades representativas de grupos e correntes políticas e personalidades independentes». Colocava-se assim, a questão do reconhecimento e da representatividade dos partidos políticos. Seria o dia 1.º de Maio de 1974, a marcar claramente a entrada em cena na revolução portuguesa das forças políticas e sociais que se opuseram organizadamente à ditadura, tendo contribuído para tal, um dos primeiros decretos da JSN (Decreto-Lei n.º 175/74), que instituiu como feriado nacional obrigatório a data de 1 de Maio, o Dia Mundial do Trabalhador. «O significado dessa medida, tomada logo após o triunfo do movimento, não passou despercebido às diferentes forças políticas e constituiu um sinal para o enlace que nitidamente se queria promover entre o golpe militar e a mobilização popular. O Primeiro de Maio era, indiscutivelmente, uma data carregada de tradições de luta de oposição à ditadura por parte do operariado, sistematicamente animada pelo Partido Comunista, sobretudo a partir da década de 60».⁹¹

À data da revolução, como nos descreve António Reis, existiam já alguns partidos e movimentos de cariz político que sobreviviam na clandestinidade, à margem do partido único ANP (Acção Nacional Popular) que monopolizava todo o espaço político; depois do 25 de Abril, outros partidos foram surgindo.

O Partido Comunista Português (PCP) era o único partido organizado, apesar das acções repressivas de que foi vítima durante o Estado Novo, em que assumira uma atitude de frontal combate à ditadura. Habitado à acção clandestina, contava com um sólido quadro de militantes. O Partido Socialista (PS) tinha sido recentemente fundado, em Abril de 1973, mas, contudo, herdava uma longa tradição de luta e resistência de organizações e militantes anteriores, nomeadamente da Acção Socialista Portuguesa (ASP). Congregava alguns militantes, quadros da oposição democrática, boa parte

⁹⁰ Idem, Idem, pág. 287.

⁹¹ FERREIRA, José Medeiros, in MATTOSO, obra citada, pág. 35.

exilados. O MDP/CDE, coligação eleitoral formada pelo Movimento Democrático Português (MDP), e as suas Comissões Democráticas Eleitorais (CDE), tinha sido constituído em 1969 como órgão da oposição para servir nos períodos eleitorais com que o Estado Novo procurava mascarar a sua natureza. Foi uma organização política muito activa durante o período que precedeu a revolução de Abril. Em Maio de 1974 formou-se o Partido Popular Democrático (PPD), que se auto-afirmava como de centro-esquerda, culminando os esforços para constituir uma associação política de cariz liberal. Aproveitando a notoriedade granjeada por personalidades da chamada «ala liberal» da Assembleia Nacional após as eleições de 1969, embora banida em 1973, mantinham a capacidade de intervir na vida pública portuguesa.

Foi principalmente nestas áreas político-partidária que o novo regime se procurou apoiar. A direita *vegetava* à sombra da extinta Acção Nacional Popular e de alguns grupos extremistas. Havia ainda as correntes de extrema-esquerda, fraccionadas em vários grupos, praticamente todos de orientação *maoísta* e em que sobressaía o Movimento para a Reorganização do Partido do Proletariado (MRPP). Em Julho surgiu um novo partido, o Centro Democrático Social (CDS), que, embora se proclamasse ao centro, preenchia o espaço vazio da direita democrática.

A 7 e 15 de Novembro de 1974, com «a promulgação da lei dos partidos políticos e da lei eleitoral, e o consequente início, em 9 de Dezembro, das operações de recenseamento dos eleitores, cujo número irá quadruplicar em relação ao último ano da ditadura, vêm, por seu lado, permitir uma melhor implantação à escala nacional dos principais partidos, com a rápida multiplicação das suas estruturas locais».⁹²

Porém, «no período transitório pré-constitucional (1974-1976), o poder político foi assinalado manifestamente pelo predomínio dos militares. Ambos os presidentes da República eram generais. O Conselho de Estado era composto em grande parte por militares, e o Conselho da Revolução era exclusivamente militar. Dos seis governos provisórios, só o primeiro é que não foi chefiado por um militar, incluindo, também, todos eles, um certo número de ministros militares».⁹³

⁹² REIS, António, artigo citado, in REIS – *Portugal 20 Anos de Democracia*. 1994, pág. 27.

⁹³ MOREIRA, Vital, “A edificação do novo sistema institucional democrático”, in REIS, António – *Portugal Contemporâneo*. Vol III. Lisboa, 1996, pág. 476.

O período revolucionário pré-constitucional, 1974/76, conheceu três fases distintas durante o seu conturbado processo de edificação da arquitectura institucional do novo regime democrático:

A primeira fase vai até às eleições para a Assembleia Constituinte, realizadas em 25 de Abril de 1975, e «é caracterizada pelo crescendo das movimentações políticas e pela radicalização da Revolução (...). É a época da conquista das liberdades públicas, da emergência fulgurante dos partidos políticos, (...) que se revelam e se adensam, entre as forças intervenientes na Revolução, as diferentes concepções quanto ao ritmo e profundidade das mudanças a efectuar e quanto à ordem democrática a instituir».⁹⁴

A segunda fase tem início com as eleições para a Assembleia Constituinte, «cujos resultados favoráveis aos partidos que se opunham à radicalização revolucionária vieram não apenas legitimar os partidos como protagonistas políticos ao lado do MFA, mas também hierarquizar o apoio eleitoral dos vários partidos e pôr em causa a legitimidade política das forças mais à esquerda». A rota de colisão veio a dar-se em 25 de Novembro de 1975, em que a sublevação militar, ligada à esquerda radical, é derrotada por militares moderados, pondo fim antecipado ao processo revolucionário.

Começa aí a terceira e última fase do período pré-constitucional, com um novo quadro de relação de forças. «Regista-se o regresso dos militares aos quartéis, a depuração política dos oficiais mais radicais, o apagamento dos grupos políticos da esquerda revolucionária. O período do poder provisório termina com a aprovação da Constituição e a sua entrada em vigor, com a subsequente instalação dos novos órgãos do poder constitucional».⁹⁵

A Revolução, marcada por um agitado percurso, pela confrontação permanente entre projectos políticos de sinais opostos, terminara, passando o testemunho à Constituição.

⁹⁴ MOREIRA, Vital, artigo citado, in MEDINA, obra citada, pág. 266.

⁹⁵ Idem, idem, pág. 267.

2.2. AS AUTARQUIAS LOCAIS NO PERÍODO REVOLUCIONÁRIO

A situação vivida nas autarquias locais não se encontra na origem ou causas directas do 25 de Abril, e «embora, no plano doutrinário, fosse frequentemente contestado o sistema do poder local estabelecido pela Constituição de 1933 e pelo Código Administrativo, a verdade é que não havia nenhum movimento organizado para o corrigir, muito menos para o substituir. E, no entanto, é provável que uma das causas profundas do descontentamento popular (que tornou natural a revolução) fosse exactamente a falta de autenticidade das autarquias».⁹⁶

O Programa do Movimento das Forças Armadas, como vimos, documento que continha um conjunto de medidas a tomar de imediato e a curto prazo de forma a criar uma nova ordem política no País, não fazia qualquer referência às autarquias locais. Aquele Programa decretava, pelo ponto 2, alínea b), do *Capítulo A – Medidas Imediatas*, a «destituição de todos os governadores civis no continente» e «governadores dos distritos autónomos do Açores e Madeira», determinando que «os assuntos correntes dos governos civis serão despachados pelos respectivos substitutos legais enquanto não forem nomeados novos governadores pelo Governo Provisório», porém, não contemplava qualquer medida concreta a tomar relativamente às câmaras municipais.

Mas até à tomada de posse do I Governo Provisório, em 15 de Maio, «sucederam-se manifestações diversas que traduziam, sobretudo, alguma coisa de novo na sociedade portuguesa e que nem os mais avisados e prudentes comentadores poderiam prever: a capacidade e a energia das massas populares que, de um modo inesperado e espontâneo, se auto-organizavam para a conquista dos sindicatos corporativos, das câmaras municipais e de outras estruturas e organismos oficiais».⁹⁷

No eclodir do 25 de Abril de 1974, o «Movimento Democrático Português, integrando militantes conhecidos da oposição à ditadura e estendendo-se a todo o País através das Comissões Democráticas Eleitorais (CDE), ocupava uma posição privilegiada para assumir o poder local, muitas vezes com a colaboração de representantes das

⁹⁶ RUAS, Henrique Barrilaro, “A situação do poder local no momento da Revolução”, in REIS, *Portugal 20 Anos de Democracia*, pág. 90.

⁹⁷ OLIVEIRA, César, “o 25 de Abril: de um golpe militar a uma revolução”, in OLIVEIRA, César, – *História dos municípios e do poder local*. 1996, pág. 346.

Forças Armadas»⁹⁸, tendo mesmo como que se autoconstituído como estrutura representativa de toda a oposição e foi, nessa qualidade que, desde o dia seguinte, dialogou com a Junta de Salvação Nacional e com o Movimento das Forças Armadas.

Seria o 1.º de Maio a marcar o começo da tomada do poder local pelas forças da oposição, dirigidas em particular pelo Partido Comunista. A ocupação de muitas câmaras municipais e juntas de freguesia demonstra que houve o aproveitamento da mobilização popular, conseguida naquele dia, para se iniciar o *assalto* ao poder local, por parte de forças políticas reunidas à volta do MDP/CDE, que agrupava representantes informais do PCP, do PS e muitos independentes. Os jornais da época relatam diversas acções levadas a cabo de norte a sul do país durante aquele dia, onde se referem decisões respeitantes às autarquias locais, em que de forma geral se dá conta da demissão dos corpos gerentes e na sua substituição por comissões administrativas. «Assim, as ocupações de câmaras municipais (para não falar dos presidentes das câmaras nomeados pelo regime derrubado a 25 de Abril e que se prontificaram a saudar a Junta de Salvação Nacional) revelam, uma semana após o 25 de Abril, a capacidade de iniciativa própria por parte das forças políticas que combateram o regime do Estado Novo, nomeadamente o Partido Comunista, que aproveitará então a inércia do seu prestígio e a cobertura do MDP/CDE, como movimento unitário de antifascistas, para se implantar na quadrícula política e administrativa do país».⁹⁹

Enquanto os partidos se organizavam, o *espírito frentista e unitário* do PCP manteve e estimulou o MDP/CDE para, através deste, exercer funções e nomear pessoas e individualidades que não podiam ou não queriam ser conotadas com o PCP, e a manutenção desse apoio e o seu controlo efectivo sobre as suas estruturas permitiram aos comunistas a conquista de posições-chave, quer nos municípios, quer em organismos oficiais e na administração pública.

Logo após a tomada de posse do I Governo Provisório, a 15 de Maio, a nomeação dos novos governadores civis – que tinham tido durante o Estado Novo uma função importante junto das autarquias locais –, tornou-se uma questão essencial, durante parte de Maio e ainda nas primeiras semanas de Junho, por parte do novo Ministério da Administração Interna, designação que veio substituir o nome, politicamente desacreditado, do Ministério do Interior. A nomeação de novos governadores civis visava,

⁹⁸ AFONSO, Aniceto, artigo citado, in MEDINA, obra citada, pág. 44.

⁹⁹ FERREIRA, José Medeiros, in MATTOSO, obra citada, pág. 36

através daqueles, legalizar a destituição, exoneração ou demissão de muitos presidentes de câmara e, por outro lado, promover o *saneamento democrático* das autarquias locais.

Deve entender-se por *saneamento*, não apenas a substituição dos presidentes de câmaras e juntas, mas também o afastamento de quadros (como, por exemplo, chefes de secretaria e tesoureiros) ligados à Legião Portuguesa ou à Acção Nacional Popular.

«Nas câmaras municipais, onde as comissões de trabalhadores, entretanto constituídas, tiveram iniciativas enérgicas no afastamento de pessoal dirigente ligado à ditadura, as comissões administrativas “tomavam o poder”, nomeadamente após a realização de plenários de cidadãos democratas, e viriam a ser, semanas e meses mais tarde, empossadas formalmente pelos governadores civis recém-nomeados».¹⁰⁰

Os meses de Junho e de Julho seriam marcados por inúmeras exonerações e dissoluções formais das autarquias locais, ao longo de todo o país. O mês de Julho viria, também, a marcar as primeiras divergências entre o Partido Socialista e o PCP em torno do papel do MDP/CDE que ocupara importantes posições nas autarquias e se mostrava cada vez mais inserido na estratégia comunista de hegemonizar a esquerda. O PS chega mesmo a propor, e posteriormente o PPD, sem êxito, a realização de eleições antecipadas em Outubro de 1974 para as autarquias locais, a fim de neutralizar a influência do MDP/CDE, considerando que representava uma corrente julgada demasiado à esquerda no leque político existente.

Registe-se que este processo de dissolução das estruturas autárquicas não se confinou apenas ao continente, embora na Madeira e nos Açores tenha ocorrido com menores perturbações e maior prudência. Só em Setembro se iniciou a dissolução das Juntas Gerais dos Distritos Autónomos e foram exoneradas as primeiras câmaras municipais, tendo o movimento de exoneração dos presidentes e dissolução das autarquias prosseguido em Outubro, em inúmeras câmaras municipais.

No final de 1974, «pode afirmar-se que todas as autarquias estavam “saneadas”, isto é, delas tinham sido afastadas individualidades conotadas com a ditadura, particularmente aquelas que se não apressaram, como ocorreu em muitos casos, a aplaudir o MFA e a revolução. De facto, quando à popularidade local das anteriores autoridades administrativas se juntou a sua própria profissão de fé nos ideais democráticos e revolucionários do 25 de Abril foi difícil, e algumas vezes impossível, ao

¹⁰⁰ OLIVEIRA, César, artigo citado, in OLIVEIRA, obra citada, pág. 350.

MDP/CDE, ao PCP e ao PS forçarem a substituição dessas mesmas autoridades. Repetiu-se, em muitos casos aquele “fenómeno” político e social que, quando da queda da Monarquia, em 1910, ficou designado como “adesivagem”». ¹⁰¹

Para além da substituição dos dirigentes, a alteração substancial que se pode captar na organização da administração e do poder locais foi o anúncio, em Outubro de 1974, por parte do ministro da Administração Interna, Costa Brás (III Governo Provisório), de uma nova política de governação centrada mais nas regiões e menos no capital do país, defendendo um modelo descentralizador que permitiria a correcção de assimetrias regionais e a consequente democratização das estruturas, elevando o seu nível de eficácia. Costa Brás advogava ainda a necessidade urgente da revisão do Código Administrativo – Código de 1936/40, ainda vigente –, sublinhando a necessidade de reforçar os municípios do ponto de vista financeiro, em contraste com uma administração local fortemente centralizada pelo antigo Ministério do Interior, com vista a facilitar uma maior representatividade das populações.

Trata-se da grande inovação no discurso político sobre o edifício administrativo do País, ainda nesta primeira fase de ruptura com o municipalismo corporativo do Estado Novo, dando sentido e significado político ao movimento de destituição das autarquias.

A formação de *comissões de moradores*, de forma espontânea e auto-organizada, é um outro aspecto, inédito em Portugal, que deve inserir-se no contexto da ruptura com o corporativismo no poder local. Estas comissões viriam a ter consagração constitucional em 1976, e eram animadas pelas formações políticas de esquerda e extrema-esquerda, que foram muitas vezes determinantes no *assalto democrático* a inúmeras juntas de freguesia, visavam realizar iniciativas de serviço às comunidades locais, proceder ao esclarecimento político das populações, fomentar a criação de cooperativas, discutir planos de urbanização, entre outras.

Pode concluir-se que foi o poder local que espalhou e de certo modo enraizou a revolução na generalidade do País, e «uma das manifestações mais vivas do espírito revolucionário do 25 de Abril foi certamente o “assalto” às câmaras municipais e às juntas de freguesia. As novas autoridades políticas anularam toda a máquina da administração local, ou melhor, todo o pessoal que a mantinha, e, naturalmente, os governadores civis, que a tutelavam. Sem mexer nas estruturas, importava dominá-las

¹⁰¹ *Idem, idem*, pág. 352.

sistematicamente, à sombra de um Código Administrativo concebido para outra política. Dessa mudança se encarregou, mais ou menos por todo o país (mais em rigor no continente), o MDP/CDE, em geral apoiado no PCP e mesmo no PS.»¹⁰²

«Quando se realizaram as eleições para a Assembleia Constituinte, em 25 de Abril de 1975, estava consumada não apenas a ruptura com o corporativismo no plano das estruturas do poder local como havia já a experiência política e social acumulada para definir um novo quadro jurídico para novas autarquias que assegurasse a descentralização possível, reclamada por todos os partidos e pelas populações, assim como a participação activa dos cidadãos na vida das comunidades locais.»¹⁰³

As duas ideias de força reivindicadas, isto é, a restauração descentralizadora da tradição municipalista portuguesa e a autonomia das autarquias locais, de facto, teriam acolhimento no quadro da elaboração da nova Constituição.

¹⁰² RUAS, Henrique Barrilaro, artigo citado, in REIS, – *Portugal 20 Anos de Democracia*. 1994, pág. 91.

¹⁰³ OLIVEIRA, César, artigo citado, in OLIVEIRA, obra citada, pág. 353.

2.3. OS PROJECTOS DE REGIONALIZAÇÃO ANTERIORES À CONSTITUIÇÃO DE 1976

O percurso histórico até aqui traçado desemboca naturalmente na Constituição aprovada em 2 de Abril de 1976. Porém, no período que mediou entre o 25 de Abril de 1974 e a aprovação da Constituição foram tomadas algumas iniciativas em matéria de administração local e de regionalização do país.

Imediatamente após o 25 de Abril iniciaram-se estudos que tinham como finalidade acções de regionalização do País. Inúmeras razões assentavam na sua justificação, nomeadamente a inexistência de um poder local verdadeiramente autónomo, a falta de democraticidade das estruturas regionais e locais, a excessiva centralização da máquina administrativa, a inoperacionalidade de órgãos intermédios entre o poder central e o poder local, bem como a sua ineficácia, a mera função consultiva das comissões regionais de planeamento.

Recorde-se que, a situação vigente à data da revolução de 25 de Abril de 1974, no plano administrativo era a descrita anteriormente, isto é, o país encontrava-se dividido em freguesias, concelhos e distritos, existindo ainda as regiões de planeamento regional, criadas pelo Decreto-Lei n.º 48.905, de 11 de Março de 1969, como agregados de distritos, para efeitos de planeamento económico. Reforce-se que aquelas regiões de planeamento não faziam parte da organização local autárquica, revestindo-se apenas de um carácter de meros serviços periféricos e dependentes do poder central, dividido em quatro regiões, no continente: Norte, Centro, Lisboa e Sul; e a dos Açores e a da Madeira.

Após o 25 de Abril de 1974, a Junta de Salvação Nacional definiu por decreto-lei os princípios básicos que deveriam nortear a acção do governo provisório, consagrando, como linha de orientação, no capítulo *Política económica e financeira*, a «prossecução de uma política de ordenamento do território e de descentralização regional em ordem à correcção das desigualdades existentes»¹⁰⁴, estipulando, o artigo 5.º, que «ao Ministério da Administração Interna compete ocupar-se dos assuntos relativos à administração local, ordenamento do território e manutenção da paz social». Em contraste com as suas atribuições específicas durante o anterior regime, então chamado Ministério do Interior,

¹⁰⁴ Decreto-Lei n.º 203/74 de 15 de Maio de 1974.

de controle político-administrativo das autarquias locais e da superintendência das forças policiais, a atribuição de competências em matéria de ordenamento de território ao Ministério da Administração Interna pretendeu conferir-lhe também um carácter técnico tanto mais que o ordenamento do território se inseria no contexto da política económica.

Neste contexto, em 27 de Setembro de 1974, por decisão do Conselho de Ministros foi criado o *Conselho Restrito para o Ordenamento do Território* que, sob a presidência do primeiro-ministro, seria constituído pelos «Ministros sem pasta para esse efeito designados pelo Primeiro-ministro, Ministro da Administração Interna, Ministro do Equipamento Social e do Ambiente e Secretário de Estado do Planeamento Económico»¹⁰⁵.

Funcionando junto do Conselho de Ministros, como órgão especializado, competia-lhe «coordenar a acção dos principais departamentos responsáveis pela política de ordenamento do território». Entre as funções que detinha, destacamos, particularmente, as de «estudar e propor ao Conselho de Ministros as linhas gerais da política de ordenamento do território e projectos de diplomas legais a aprovar pelo governo», bem como, «facilitar a coordenação de execução de medidas de política de ordenamento do território de maior relevância» e que envolvessem a intervenção dos ministérios representados no Conselho de Ministros.

Pela primeira vez, foi, assim, criado um órgão especializado para uma política de ordenamento do território, no quadro da estrutura governativa, contudo, não viria a ser accionado e consequentemente não se tornou operativo.

Na sequência da atribuição ao Ministério da Administração Interna de competências no domínio da ordenação do território, as Comissões Regionais de Planeamento, pelo Decreto-Lei 524/74, passaram para a sua tutela. Considerando que a principal implicação era «a superintendência dos órgãos regionais que localmente, e em cooperação com a orgânica central de planeamento, têm a responsabilidade das tarefas e acções de fomento económico»¹⁰⁶, passou a competir, pelo mesmo diploma, aos presidentes das Comissões «a coordenação das funções atribuídas aos governadores dos distritos incluídos na área da respectiva região de planeamento».

¹⁰⁵ Resolução do Conselho de Ministros de 8 de Outubro de 1974.

¹⁰⁶ Decreto-Lei n.º 524/74 de 8 de Outubro, de 1974.

Refira-se que, antes do 25 de Abril, as Comissões Regionais de Planeamento estavam na dependência da Secretaria de Estado do Planeamento, integrada no Ministério das Finanças e da Coordenação Económica.

À tutela das Comissões Regionais de Planeamento pelo Ministério da Administração Interna, sucedeu-se, em Dezembro de 1974, na sua primeira reestruturação orgânica após o 25 de Abril, definida pelo Decreto-Lei 746/74. Entre os objectivos genéricos da actividade do ministério, tinham especial relevo a administração local e o ordenamento do território, particularmente no domínio da «descentralização administrativa e da desconcentração», mantendo uma análise permanente da situação, de modo a poder apoiar o governo «na definição das medidas adequadas e correntes nessa matéria em conexão com os meios institucionais de uma adequada política de desenvolvimento regional». A atribuição destes objectivos conduziu à extinção da Direcção Geral da Administração Local, sendo criada em sua substituição a Direcção Geral da Acção Regional, competindo a esta «colaborar com estudos de base na definição do esquema do ordenamento do território e das medidas conducentes à sua efectivação»¹⁰⁷, conforme o mesmo decreto-lei.

Ainda em 1974, no âmbito da Secretaria de Estado do Planeamento, foi empreendido um primeiro estudo que tinha em vista a criação de novas estruturas que permitissem dar maior eficácia e operacionalidade ao planeamento regional. Aquele documento, assentava nos princípios da democratização, com a consequente participação e controle por parte das populações no que respeita às decisões tomadas aos diferentes níveis; de descentralização, pela devolução ou entrega de competências e poderes aos níveis regional e local, dotando-os de órgãos com capacidade de decisão autónoma; e desconcentração, pela transferência de funções de nível central para os serviços regionais da administração central.

O relatório então elaborado assumia uma primeira hipótese de divisão regional, dividindo o país em *regiões de planeamento e/ou províncias*, e tinha como alcance contrapor uma nova concepção, em que os poderes de decisão estivessem distribuídos pelos escalões nacional, regional e local, à até então existente, de planeamento regional centralista, baseada na mera *regionalização* do Plano Regional.

¹⁰⁷ Decreto-Lei n.º 746/74 de 27 de Dezembro de 1974.

No entanto, aos diferentes níveis de decisão política, colocavam-se problemas no âmbito da execução, da administração geral e da organização político-administrativa, para além do planeamento. Das soluções avançadas, pela necessidade de compatibilizar o plano nacional com a acção dos órgãos regionais dotados de autonomia, salientam-se duas alternativas institucionais consideradas.

A primeira admitia dois níveis regionais intermédios: a *província* e a *região-plano*, sendo esta concebida como um conjunto de províncias para a prossecução de objectivos comuns de desenvolvimento sócio-económico; a segunda pressupunha apenas o nível provincial, em cujo âmbito territorial coincidiriam as funções descentralizadas pertencentes a órgãos dotados de autonomia de decisão e as tarefas de planeamento regional.

Contudo este estudo, também, não teve consequências imediatas, nem futuras, apesar de ter sido retomado posteriormente no âmbito da Secretaria de Estado do Planeamento, quer no projecto de delimitação de regiões-plano, quer para a elaboração da proposta de lei sobre o Sistema e Orgânica de Planeamento.

No *Plano Económico Social de Fevereiro/Março de 1975*, conhecido como o «Plano Melo Antunes», «previa-se que em cada Região/Plano fossem criados três órgãos: o Conselho Regional, o Conselho Técnico e um Gabinete Regional, funcionando como órgão consultivo»¹⁰⁸. Mas, também este, não teve execução por efeito dos acontecimentos ocorridos a 11 de Março de 1975.

No início de 1976, ainda antes da aprovação da Constituição, «o Ministério da Administração Interna apresenta um projecto de administração regional baseado em cinco províncias e duas áreas metropolitanas, com órgãos de composição mista (representantes de municípios e do governo)»¹⁰⁹. Posto à discussão pública, como projecto de decreto-lei, enquanto se desenrolavam, ainda, os trabalhos da *Comissão do Poder Local*, portanto antes da aprovação da proposta constitucional, dela emanada, não deixava de ser uma iniciativa precoce, pois os princípios do poder local ainda não tinham sido estabelecidos pela Assembleia Constituinte, embora, em sede desta, já tivesse sido votado a criação de regiões de planeamento.

Aquele projecto apresentava uma nova divisão administrativa do país, com a criação de duas áreas metropolitanas: de Lisboa e Porto; cinco províncias no continente:

¹⁰⁸ OLIVEIRA, César, «A questão da regionalização», in OLIVEIRA, obra citada, pág. 498.

¹⁰⁹ SÁ, Luís – *Regiões Administrativas – O Poder Local que falta*. Lisboa, 1989, pág. 68.

(I) Minho, Douro e Trás-os-Montes; (II) Beira; (III) Estremadura e Vale do Tejo; (IV) Alentejo; (V) Algarve; e ainda, duas províncias insulares: os arquipélagos da Madeira e dos Açores, não respeitando, assim, a decisão da Assembleia Constituinte, que já os tinha considerado como regiões autónomas dispondo de um regime político-administrativo próprio. Com efeito, o plenário constituinte aprovava já, em Agosto de 1975, o articulado referente aos *Princípios Fundamentais*, em que o seu artigo 6.º, número 2, consagrava que os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituíam «regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos próprios».¹¹⁰

Os princípios de regionalização enunciados naquele projecto de administração regional abrangiam os seguintes pontos: a dimensão e unidade geográfica das regiões; descentralização de competências da administração central; capacidade financeira; capacidade técnica; capacidade de promoção política das populações; e necessidades de estruturas de ligação e coordenação entre o nível central, regional e local. Assim, o projecto previa a criação de estruturas regionais descentralizadas, definindo que tanto as áreas metropolitanas como as províncias teriam autonomia administrativa e financeira, sendo os seus órgãos de administração provincial, o *Conselho Provincial*, a *Comissão Executiva* e um *Conselho Coordenador* com funções consultivas, extinguindo as Juntas Distritais dos distritos do continente, as Juntas Gerais dos distritos autónomos dos Açores e da Madeira, e as Comissões Regionais de Planeamento.

Para além da divisão provincial e dos órgãos da administração regional quanto ao seu funcionamento, o texto consagrava ainda, as atribuições desta administração provincial, recaindo nos seguintes domínios: planeamento do desenvolvimento; fomento económico; acção social; acção educativa e cultural; e administração civil.

Contudo, este projecto apresentava algumas deficiências que punham em causa o carácter descentralizador pretendido. Por um lado, não era atribuído à província, um poder verdadeiramente autónomo, pois os órgãos da administração provincial estabelecidos eram tutelados pelo governo. O *Conselho Provincial* era constituído por representantes dos concelhos englobados em cada província; o Conselho de Ministros nomeava a *Comissão Executiva Provincial*, constituída pelo presidente, vice-presidente e três vogais, embora o Conselho Provincial pudesse exprimir a sua opinião; e por último, o *Conselho Coordenador* era formado pela comissão executiva, por cinco representantes

¹¹⁰ In *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 29 de 9 de Agosto de 1975, pág. 746.

do *Conselho Provincial* e um representante de cada ministério envolvido: Administração Interna, Finanças, Economia, Educação e Cultura, Equipamento Social e Ambiente, Trabalho e Assuntos Sociais.

Por outro lado, as inúmeras atribuições estabelecidas contrastavam com a falta de concretização das respectivas competências, nomeadamente na excessiva ênfase nos aspectos de planeamento e programação sem correspondência com a execução de empreendimentos e acções; em matéria de investimentos de carácter regional; e a debilidade dos meios financeiros previstos, em que se destaca a inexistência de receitas de natureza fiscal, quer cobráveis por via própria, quer por via da participação nas do Orçamento Geral do Estado.

«Mais tarde, o ministro do Plano e Coordenação Económica haveria de editar um estudo para sete regiões-plano: (I) Norte Litoral; (II) Norte Interior; (III) Beira Litoral; (IV) Beira Interior; (V) Lisboa e Vale do Tejo; (VI) Alentejo; e (VII) Algarve».¹¹¹

Entretanto, em 1975, realizaram-se as eleições para a Assembleia Constituinte «em que se veio a elaborar a Constituição de 1976 que, reflectindo as movimentações sociais que iam decorrendo na sociedade, veio (...) consagrar a existência das regiões».¹¹²

¹¹¹ SÁ, Luís, obra citada, pág. 68.

¹¹² OLIVEIRA, César, “A questão da Regionalização”, in, OLIVEIRA, obra citada, pág. 498.

III. O PODER LOCAL E REGIONAL NA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DE 1975/76

3.1. AS ELEIÇÕES PARA A ASSEMBLEIA CONSTITUINTE

Uma das primeiras preocupações do *Movimento das Forças Armadas*, expressa nas *Medidas Imediatas* do seu programa foi a convocação, no prazo de um ano, de uma Assembleia Constituinte, eleita por sufrágio universal directo e secreto, segundo lei eleitoral a elaborar pelo futuro governo provisório. Em 14 de Maio, foi publicada a Lei 3/74 que definia a estrutura constitucional transitória até à entrada em vigor da nova Constituição, estabelecendo o artigo 3.º que à Assembleia Constituinte caberia elaborar e aprovar a nova Constituição «no prazo de noventa dias, (...) podendo esse prazo ser prorrogado por igual período pelo Presidente da República, ouvido o Conselho de Estado»¹¹³, o que viria a acontecer, caso contrário a assembleia teria que ser dissolvida por imposição da mesma lei, uma vez que os seus trabalhos excederam aquele prazo.

A Lei 3/74 impunha ainda pelo n.º 4, do artigo 4.º que as eleições para a Assembleia Constituinte se realizariam «até 31 de Março de 1975, em data a fixar pelo Presidente da República», o que também não veio a acontecer devido ao período político e socialmente conturbado que se viria a verificar, tendo o prazo sido diferido para 25 de Abril de 1975 como limite para a realização das eleições, pela Lei n.º 2/75, considerando que «a sequência das operações de recenseamento eleitoral se encontra ligeiramente atrasada» e, por outro lado «que o Programa do Movimento das Forças Armadas estipula que as eleições (...) se terão de realizar no prazo de doze meses».¹¹⁴

A 21 de Janeiro de 1975, o governo propôs a data de 12 de Abril para a realização do acto eleitoral e, a 12 de Fevereiro, Costa Gomes, Presidente da República, confirmava esse dia. Porém, os posteriores acontecimentos do 11 de Março levariam a alterar as eleições para o dia 25 de Abril de 1975. Realizar-se-iam, de facto, nesse dia, exactamente um ano após a Revolução de 25 de Abril de 1974, e no limite de tempo assumido.

Entretanto, o governo, fiel ao prometido realizar, no prazo previsto, as eleições para a Assembleia Constituinte, fez aprovar a necessária legislação com vista a assegurar a realização do acto eleitoral.

¹¹³ Lei n.º 3/74 de 14 de Maio de 1974.

¹¹⁴ Lei n.º 2/75 de 31 de Janeiro de 1975.

A 7 de Novembro de 1974 é publicada a lei dos partidos políticos, a 15 a lei eleitoral e a 9 de Dezembro inicia-se o recenseamento dos eleitores, que passarão do milhão e meio do último ano do regime do Estado Novo para mais de seis milhões, e, em Janeiro de 1975, dezasseis partidos são legalizados, representando a maior parte deles minúsculas organizações de extrema-esquerda. Com este processo, os partidos veriam reforçada a sua capacidade de intervenção, pois «a promulgação da lei dos partidos políticos e da lei eleitoral, e o consequente início, em 9 de Dezembro, das operações de recenseamento dos eleitores, cujo número irá quadruplicar em relação ao último ano da ditadura, vêm, por seu lado, permitir uma melhor implantação à escala nacional dos partidos, com a rápida multiplicação das suas estruturas locais».¹¹⁵

A lei do recenseamento eleitoral consagrava como eleitores todos «os cidadãos portugueses de ambos os sexos, maiores de 18 anos»¹¹⁶, independentemente do nível de instrução ou capacidade económica, com excepção dos responsáveis colaboradores do anterior regime, entre eles, «os que, entre 28 de Maio de 1926 e 25 de Abril de 1974, tenham sido designados para desempenhar as funções»¹¹⁷ de presidentes de câmara, governador civil e governador de distrito autónomo, entre outros.

Os princípios estabelecidos na lei eleitoral criaram as condições necessárias para a realização de eleições verdadeiramente democráticas, assentando nos seguintes traços principais: sufrágio universal (pela primeira vez na história política portuguesa); atribuição de papel essencial aos partidos políticos nas eleições, reservando-se-lhes o direito de apresentação das candidaturas; liberdades de propaganda eleitoral, incluindo direito de antena na rádio e na televisão, com a garantia de imparcialidade das autoridades públicas; e eleição de deputados, segundo o sistema de representação proporcional (método de Hondt), em círculos eleitorais plurinominais, coincidentes «com as áreas dos distritos administrativos»¹¹⁸, que viria a ser fixado em 250 deputados. A capacidade eleitoral passiva coincidia com a activa: todos os eleitores podiam ser eleitos, apenas com algumas excepções, como era, também, o caso dos militares.

Assim, «em contraposição às “eleições” fantoche do salazarismo, o regime saído da Revolução de 25 de Abril cuidou de estabelecer eleições genuinamente democráticas.

¹¹⁵ REIS, António, “O Processo de Democratização”, in REIS, António, – *Portugal 20 Anos de Democracia*. 1994, pág. 27.

¹¹⁶ Decreto-Lei n.º 621-A/74 de 15 de Novembro de 1974.

¹¹⁷ Decreto-Lei n.º 621-B/74 de 15 de Novembro de 1974.

¹¹⁸ Decreto-Lei 621-C/74 de 15 de Novembro de 1974.

(...) Estes princípios foram depois acolhidos na Constituição como base do sistema eleitoral da Assembleia da República e dos restantes órgãos colegiais directamente eleitos (órgãos do poder local e das regiões autónomas). O princípio da representação proporcional transformou-se em característica universal do sistema, e o monopólio partidário da apresentação de candidaturas só veio a conhecer excepções quanto às eleições dos órgãos das freguesias». ¹¹⁹

No dia 2 de Abril de 1975 iniciava-se a campanha eleitoral, que decorreu sem incidentes, «embora com a proibição da participação de dois partidos maoístas, o MRPP e a AOC, e do Partido da Democracia Cristã, este a pretexto do envolvimento do seu secretário-geral, Sanches Osório, nos acontecimentos do 11 de Março» ¹²⁰. Após os referidos adiamentos, o *Pacto MFA/Partidos*, pelo qual os partidos políticos se comprometem a respeitar no texto constitucional o poder do MFA na condução da vida política portuguesa, viabiliza a realização das eleições para a Assembleia Constituinte, no dia 25 de Abril de 1975.

O PS triunfaria, seguido na representação parlamentar do PPD, do PCP, do CDS, do MDP/CDE e da UDP, nas primeiras eleições por sufrágio verdadeiramente universal realizadas em Portugal, com uma afluência histórica de 91,7% dos cidadãos recenseados, constituindo a maior taxa de participação em qualquer acto eleitoral realizado em toda a história eleitoral portuguesa. Foram registados 6,9% de votos brancos e nulos.

Proclamados os resultados eleitorais oficiais pela Comissão Nacional de Eleições, foram eleitos 250 Deputados, representando os seguintes partidos: Partido Socialista (PS) – 116 deputados, com 37,9% dos votos; Partido Popular Democrático (PPD) – 81 deputados, com 26,4%; Partido Comunista Português (PCP) – 30 deputados, com 12,5%; Centro Democrático Social (CDS) – 16 deputados, com 7,6%; Movimento Democrático Português (MDP/CDE) – 5 deputados, com 4,1%; União Democrática Popular (UDP) – 1 deputado, com 0,8%; e Associação de Defesa dos Interesses de Macau (ADIM) – 1 deputado. ¹²¹

¹¹⁹ MOREIRA, Vital, “Institucionalização do Sistema Democrático”, in MEDINA, João, – *História de Portugal*. Vol. XIV. Amadora, 1997, pág. 274.

¹²⁰ REIS, António, “A revolução de 25 de Abril de 1974, o MFA e o processo de democratização”, in REIS, António – *Portugal Contemporâneo*. Vol. III. Lisboa, 1996, pág. 427.

¹²¹ Cf. dados in www.cne.pt.

Os resultados eleitorais ditaram, assim, na composição da Assembleia Constituinte, quanto ao espectro político-partidário português, uma representação maioritária dos chamados partidos de Esquerda – PS; PCP; MDP/CDE e UDP –, com 55,3% dos votos, elegendo 152 Deputados em conjunto, relativamente aos partidos de Direita – PPD e CDS –, com apenas 34% dos votos e a eleição de 97 Deputados.

As eleições para a Assembleia Constituinte decorreram sem incidentes, com espírito de civismo e dignidade, levando o Conselho de Ministros a emitir uma resolução felicitando o povo português pela «a afluência excepcional às urnas, a calma e a serenidade com que decorreu o acto eleitoral», e agradecendo «a todos os participantes nas operações eleitorais o seu espírito de sacrifício e a sua devoção cívica».¹²²

Eleita com a incumbência exclusiva de elaborar e aprovar a Constituição, a Assembleia Constituinte, não tendo competências legislativas ou de fiscalização política, não deixou de se tornar num *fórum* politicamente muito interveniente, reservando o período inicial de cada sessão «período de antes da Ordem do Dia» para o acompanhamento de situação política que o país vivia.

Aberta a Assembleia Constituinte, em 2 de Junho de 1975, «só depois de 25 de Novembro se acelerou o processo de elaboração de uma Constituição que veio a resultar num texto com uma carga ideológica excessiva e com uma definição programática claramente centrada à esquerda, como não podia deixar de resultar do facto de os deputados constituintes e dos partidos políticos representados na Assembleia Constituinte, reflectirem as clivagens, interesses e contradições que emergiam da própria sociedade portuguesa e não quererem distanciar-se e contradizer as acções e iniciativas das massas populares».¹²³

¹²² Resolução do Conselho de Ministros de 29 de Abril de 1975.

¹²³ OLIVEIRA, César, “O 25 de Abril e a ruptura com os municípios corporativos”, in OLIVEIRA, César – *História dos Municípios e do Poder Local*. 1996, pág. 348.

3.2. O FUNCIONAMENTO E ACTIVIDADE DA ASSEMBLEIA CONSTITUINTE

A Assembleia Constituinte, marco fundamental na vida democrática portuguesa, viu a sua primeira reunião, que marcou a abertura do início dos seus trabalhos, convocada por decreto com o «fim de elaborar e aprovar a nova Constituição da República Portuguesa»¹²⁴, que substituiria a que, plebiscitada em 1933, fundara o Estado Novo.

A última Assembleia Constituinte fora a que elaborara a Constituição Republicana de 1911. Todos estavam conscientes da importância da futura Constituição e da responsabilidade da missão de que estavam incumbidos, patente de resto, nas palavras proferidas na sessão de abertura solene, a 2 de Junho de 1975, por Henrique de Barros, presidente da Assembleia Constituinte, de que o texto constitucional «respeitando o pacto estabelecido entre o MFA e os partidos políticos, possa servir de quadro institucional às profundas transformações sociais de que o País carece e que já se encontram em marcha».¹²⁵

Destacaram-se vários acontecimentos da vida desta instituição, que decorreu até 2 de Abril de 1976, desde as sucessivas prorrogações do prazo inicialmente estabelecido para a conclusão dos seus trabalhos, passando pelo cerco à Assembleia Constituinte, que conduziu à suspensão temporária da sua actividade, entre 25 de Novembro e 2 de Dezembro de 1975, até ao texto final e aprovação da Constituição.

A Lei n.º 3/74 de 14 de Maio determinava, recorde-se, um prazo de 90 dias para que a Assembleia Constituinte elaborasse e aprovasse a nova Constituição, prevendo a possibilidade da sua prorrogação. Tal prazo veio a ser, efectivamente, prorrogado por três vezes. Primeiro, em 27 de Agosto¹²⁶ e depois, em 22 de Novembro de 1975¹²⁷, ambos por períodos de 90 dias mais. Por fim, em 26 de Fevereiro de 1976¹²⁸, por um período de mais 30 dias.

A generalidade dos estudos costuma marcar três grandes períodos no processo político português subsequente ao 25 de Abril: o primeiro, de 25 de Abril de 1974 a 11 de Março de 1975; o segundo, de 11 de Março a 25 de Novembro de 1975; o terceiro,

¹²⁴ Decreto n.º 222-A/75 de 10 de Maio de 1975.

¹²⁵ In *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 1 de 3 de Junho de 1975, pág. 3.

¹²⁶ Decreto 463-A/75 de 27 de Agosto de 1975.

¹²⁷ Decreto 666-A/75 de 22 de Novembro de 1975.

¹²⁸ Decreto 160-A/76 de 26 de Fevereiro de 1976.

desta data em diante. A eleição de uma assembleia constituinte foi estabelecida no primeiro período – logo após a revolução –, eleita e posta a funcionar no segundo – 25 de Abril de 1975 –, e concluiu os seus trabalhos já no terceiro – 2 de Abril de 1976.

Após a instalação da Assembleia Constituinte e da eleição do seu presidente, Henrique de Barros, o restante mês de Junho foi ocupado com a discussão e aprovação do Regimento, que iria regular o seu funcionamento. Do regimento destacamos o artigo 2.º – «Competência interna» –, onde ficava expresso pelo seu ponto 3 que, para o exercício da sua função, competia designadamente à Assembleia Constituinte «traçar o plano de elaboração da Constituição» e, ainda o ponto 4, que imponha «escolher deputações e constituir comissões, fixando os prazos em que estas devem realizar os seus trabalhos».

Assim, a Constituição teria que ser elaborada de harmonia com o «Plano de elaboração da Constituição» – artigo 3.º do regimento –, constituído por sete pontos. O ponto 1 impunha aos partidos políticos representados na Assembleia Constituinte a «apresentação de projectos de Constituição e de propostas de sistematização do texto constitucional», seguindo-se, pelo ponto 2, a nomeação das comissões que «tendo em vista os projectos e as propostas apresentados, dêem parecer sobre a sistematização da Constituição». Teria então início, conforme o ponto 3, o «debate na generalidade sobre os projectos e propostas e o parecer da comissão e aprovação pela Assembleia do sistema geral da Constituição». O ponto 4 definia a «nomeação de comissões para elaborar pareceres sobre as matérias dos diferentes títulos ou capítulos da Constituição», a que se seguiria, pelo ponto 5, o «debate na generalidade e na especialidade e votação a respeito de cada título ou capítulo da Constituição, com base em todos os projectos e propostas até então apresentados e nos pareceres das respectivas comissões». Os dois últimos pontos, 6 e 7, diziam respeito à parte final do trabalho constituinte, isto é, respectivamente, à nomeação de uma comissão «encarregada de proceder à harmonização dos títulos ou capítulos da Constituição aprovados e à redacção final do texto»; e à subsequente «aprovação global da Constituição pela Assembleia Constituinte».¹²⁹

Cumprindo a data limite de 1 de Julho de 1975, segundo o plano de elaboração da Constituição e em conformidade com o estabelecido pelo regimento da Assembleia,

¹²⁹ Regimento da Assembleia Constituinte, in *Diário da Assembleia Constituinte*, Suplemento ao n.º 12 de 1 de Julho de 1975, pág. 260-(1).

os partidos políticos apresentaram os seus projectos de Constituição e as propostas de Sistematização. O mês de Julho seria, praticamente todo ele, preenchido com discussão e votação final da sistematização da Constituição.

Em Agosto de 1975 iniciava-se o debate sobre a matéria de «Princípios fundamentais», que depois de aprovado, dava lugar à discussão, ainda no mesmo mês, sobre os «Direitos e deveres fundamentais». Por sua vez, a apreciação da matéria sobre «Direitos e deveres económicos, sociais e culturais» preencheu todo o mês de Setembro. A «Organização económica» e o início da discussão sobre a «Organização do poder político» decorreram até 25 de Novembro, altura em que foi suspenso o funcionamento da Assembleia Constituinte, na sequência da ocupação de várias instalações militares.

Foi, pois, durante este período, entre Junho e Novembro de 1975, que se sucederam os episódios de agitação revolucionária e contra-revolucionária. Um dos momentos mais intensos foi o ocorrido com a manifestação em frente à Assembleia Constituinte, a 12 de Novembro, acabando por cercar o Palácio de São Bento e por impedir os deputados de sair ou de entrar. A manifestação dos trabalhadores da construção civil só foi desmobilizada no dia seguinte mediante a promessa de aceitação pelo VI Governo Provisório do aumento do salário mínimo para o sector.

O Governo suspendeu as suas funções a 19 de Novembro e uma maioria de deputados da Assembleia Constituinte meditou na deslocação dos seus trabalhos para o Norte do País, cuja região militar era comandada por Pires Veloso. Os deputados do PS, PPD e CDS dirigem-se para a cidade do Porto, depois de a 20, tendo em conta a instabilidade da situação político-militar, terem aprovado uma declaração, segundo a qual a Assembleia Constituinte declara «ser sua intenção reunir em qualquer momento e em qualquer lugar, para o integral cumprimento do seu mandato»¹³⁰, considerando a necessidade de se assegurar o seu funcionamento efectivo.

A 25 de Novembro de 1975, na sequência dos episódios desse dia, viria mesmo a ser aprovada uma noção, apresentada pelo grupo parlamentar do PS, que suspendeu o funcionamento da Assembleia Constituinte «em virtude de não haver condições para o prosseguimento dos trabalhos»¹³¹, por o País se encontrar «num estado de sublevação que se traduz pela ocupação de várias instalações militares». O reinício dos trabalhos

¹³⁰ In *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 84 de 21 de Novembro de 1975, pág. 2779.

¹³¹ In *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 86 de 26 de Novembro de 1975, pág. 2826.

teve lugar a 2 de Dezembro e estes viriam a ser concluídos quatro meses depois. É neste período que se intensifica o trabalho constituinte.

Os meses seguintes ao reatar dos trabalhos da Assembleia Constituinte – Dezembro de 1975 e Janeiro, Fevereiro e Março de 1976 – foram preenchidos, intensamente, com os diversos títulos da «Organização do poder político». Iniciado o debate, em Dezembro, relativamente aos «Tribunais», este estaria concluído cerca de um mês depois.

É no mês de Janeiro de 1976 que tem lugar a discussão e votação da matéria do «Poder Local». A 12 de Janeiro, é apresentado o articulado proposto pela respectiva comissão e o correspondente parecer e relatório, iniciando-se o debate na generalidade. Aprovado na generalidade – com 2 votos contra do MDP/CDE –, a 14 de Janeiro, iniciou-se, de imediato, o debate na especialidade. Em 16 de Janeiro, estava concluída a discussão e votação na especialidade de toda a matéria relativa ao poder local, isto é, quatro dias depois da apresentação da proposta de articulado da sua comissão e início do respectivo debate parlamentar.

À medida que os trabalhos das respectivas comissões eram concluídos, os títulos «Assembleia da República», «Governo», «Administração Pública», «Presidente da República», «Conselho da Revolução» e «Forças Armadas», da organização do poder político, foram debatidos e votados ao longo dos meses de Fevereiro e Março. Neste último mês, foi ainda aprovado a matéria relativa à «Revisão Constitucional».

No dia 23 de Março era aprovado na generalidade, por unanimidade, o parecer da Comissão sobre os «Açores e Madeira», cujo articulado fora antes divulgado, no dia 18. Estava concluída, a 25 de Março, a discussão e votação na especialidade da matéria relativa aos Açores e Madeira.

A finalizar os trabalhos constituintes, nos dois últimos dias de Março, aprovou-se, respectivamente, a matéria sobre as «Disposições finais e transitórias» e do Preâmbulo da Constituição.

Na última reunião, a 2 de Abril de 1976, após a leitura, foram feitas declarações políticas pelos partidos, seguidas pela votação e declarações de voto. Na sessão solene de encerramento usaram da palavra o Presidente da Assembleia Constituinte e o Presidente da República, tendo este assinado o decreto de promulgação da Constituição.

No discurso final, o presidente da Assembleia Constituinte, Henrique de Barros, fez o cômputo geral das actividades desenvolvidas entre o dia 2 de Junho de 1975 e o dia 2 de Abril de 1976. Começando por lembrar os «vaticínios de que a Assembleia Constituinte não chegaria ao seu termo natural, que se degradaria prematuramente, que seria dissolvida pela força», bastava, pela simples invocação da evidência dos factos, verificar «até que ponto a verdade e afastou daquelas sombrias previsões, desses funestos presságios, até que ponto soubemos dar provas, todos nós, de vitalidade, resistência, autodomínio, serenidade e perseverança».

Deixando para o momento próprio o relatório completo e circunstanciado a elaborar sobre a actividade da Assembleia Constituinte, Henrique de Barros, não deixou, no entanto, de realçar, em breves informações sobre tal actividade, que se efectuaram «132 sessões plenárias, ocupando quase 500 horas, e 327 sessões das 13 comissões especiais que se constituíram, ocupando um total aproximado de 1000 horas. Das sessões plenárias, 108 foram dedicadas ao trabalho propriamente constituinte, discutindo e votando o articulado que as comissões iam sucessivamente elaborando e propondo».

Referiu ainda que das 500 horas ocupadas pelas sessões plenárias, destinaram-se 90 às 23 sessões especiais ocupadas com os aspectos regimentais, 280 horas à discussão e votação do texto constitucional, e as restantes 130 horas aos chamados *períodos antes da ordem do dia* dedicados especialmente «à exposição das mais variadas questões de política geral relacionadas com as conjunturas que sucessivamente iam sendo atravessadas e tantas vezes foram complexas, difíceis, confusas, emocionantes e até ameaçadoras».¹³²

O papel das comissões na Assembleia Constituinte foi da maior relevância na produção do articulado constitucional, pois, de facto, a formação da Constituição teve lugar não apenas no plenário da assembleia, mas também, em muitas matérias, nas respectivas comissões. Porém, do que se passou no interior das comissões pouco transparece no *Diário da Assembleia Constituinte*.

Veja-se a este propósito, os motivos apontados por Vital Moreira nos seus *Estudos sobre a Constituição (Trabalhos preparatórios inéditos)*, disponíveis na Internet, em *Vozes da Constituinte*, de que desconhecemos a sua publicação.

¹³² In *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 132 de 3 de Abril de 1976, pág. 4446.

«A razão destas “lacunas” do Diário da Assembleia Constituinte está no facto de muitos preceitos da Constituição terem sido total ou predominantemente debatidos e elaborados em comissão, antes da sua passagem pelo plenário, e no facto de não existirem relatos das discussões no seio das comissões, não sendo suficientes os elementos que se adivinham através de algumas referências ao seu trabalho que se encontram em algumas declarações de voto e intervenções produzidas no plenário».

Concluídos os trabalhos das comissões, estas apresentavam à Assembleia os seus relatórios e pareceres das propostas de articulado para dar lugar à discussão e votação na generalidade e, posteriormente, na especialidade dos preceitos constitucionais propostos. Porém, do funcionamento e do trabalho aí produzido que transformaram os projectos de Constituição em autênticos projectos alternativos, «em que algumas vezes dificilmente se reconhece qualquer dos projectos originários».

De facto «todas as comissões, em vez de se limitarem a dar parecer sobre os vários projectos de Constituição apresentados (...), elaboraram um texto alternativo, que apresentaram como proposta autónoma ao plenário» da Assembleia Constituinte. «Em todos os casos, esses textos alternativos foram aprovados pelo plenário da AC, em prejuízo dos correspondentes capítulos dos projectos de Constituição apresentados, tendo sido sobre esses textos que se desenvolveu a votação na especialidade» na assembleia.

Acresce a isto que, «em muitos casos, as comissões não só não optaram por um dos projectos que estavam à sua disposição como foram muito além deles, quanto ao desenvolvimento das matérias abrangidas pelos projectos. Exemplos flagrantes desse *poder criativo* das comissões da AC são os projectos elaborados pelas comissões que se ocuparam das regiões autónomas (matéria que nenhum projecto dedicava mais de um artigo)», e do «poder local (em que os projectos se limitavam a alguns princípios gerais)».

Muitos daqueles textos alternativos das comissões foram, mesmo, aprovados em muitos casos por unanimidade ou sem votos contra. Como exemplo, veja-se os projectos relativos à *Organização do Poder Político*, Parte III, que foram aprovados por unanimidade, com a excepção de três Títulos, entre os quais o respeitante ao *Poder Local*, que contou com o voto contra de MDP/CDE. Acrescente-se que, «um número substancial das disposições propostas pelas comissões foi aprovado, pela Assembleia Constituinte, sem discussão e sem propostas de alternativa, ou com discussão e propostas de alternativa limitadas, apenas, a aspectos parcelares».

De um modo geral, «o enorme papel das comissões da AC na elaboração da Constituição foi principalmente ditado pelas seguintes razões: a) não ter havido uma votação dos projectos, de Constituição na generalidade, não tendo portanto existido uma opção originária por um deles, como texto-base da elaboração da Constituição; b) não existir uma maioria monopartidária capaz de só por si fazer aprovar preceitos constitucionais (era necessária, segundo o Regimento, maioria absoluta) nem haver uma coligação formal para esse efeito, tornando necessário um compromisso em relação a cada um dos preceitos; c) não ter havido uma discussão, em plenário, da cada parte ou capítulo da Constituição, antes do parecer da respectiva comissão (só houve um debate na generalidade sobre os projectos da Constituição em globo), fazendo com que as comissões não tivessem balizas estritas quanto ao seu trabalho; d) os projectos de Constituição serem omissos ou demasiadamente sumários em alguns campos, conduzindo as comissões a alargarem o âmbito da respectiva cobertura constitucional».¹³³

Assim, pouco ou nada se sabe dos trabalhos das comissões, pois, ao passo que as sessões plenárias decorreram sempre de portas abertas, as reuniões das comissões, cada qual formada por 11 e 12 Deputados, realizaram-se à porta fechada. Como proferiu, Henrique de Barros, no discurso de encerramento da Assembleia Constituinte, «não pôde o público observar o trabalho demorado, tranquilo e paciente das 13 comissões que, afincadamente, durante cerca de 1000 horas» foram, afinal, «as verdadeiras redactoras do articulado constitucional».¹³⁴

No dia 2 de Abril de 1976, dez meses depois do início dos seus trabalhos, a Assembleia Constituinte aprovava finalmente a nova Constituição da República Portuguesa.

«A Assembleia Constituinte desempenhou, simultaneamente, duas funções: foi constituinte do regime democrático pluralista, pela génese eleitoral que esteve na sua origem e pela acção política da maioria dos seus deputados, e ainda elaborou a Constituição da República. Enquanto ao nível da sua acção constituinte substantiva, ela se revelou fundamental para a defesa de um regime de democracia política, já a Constituição elaborada no decurso do processo revolucionário reflectiu as várias

¹³³ Ver, <http://80.251.167.201/cic/vozes/home/html>.

¹³⁴ In *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 132 de 3 de Abril de 1976, pág. 4446.

inspirações que estiveram na sua origem e o acidentado percurso revolucionário português decorrido durante os seus trabalhos».¹³⁵

A Constituição entra em vigor a 25 de Abril daquele ano. Nessa mesma data é eleita a primeira Assembleia da República. Em Junho, é eleito o presidente da República Ramalho Eanes, que toma posse a 14 de Julho, entrando em funcionamento as instituições erguidas pelos constituintes.

¹³⁵ FERREIRA, José Medeiros, in MATTOSO, José, – *História de Portugal – Portugal em transe*. Vol. VIII, 1993, pág. 200.

3.3. OS PROJECTOS DE CONSTITUIÇÃO DOS PARTIDOS SOBRE O PODER LOCAL

Seguindo o plano de elaboração da Constituição e o regimento da Assembleia, os partidos políticos nela representados cumpriram a data limite de 1 de Julho de 1975 para apresentação dos seus projectos de Constituição e das propostas de sistematização, tendo estes sido publicados em conjunto em *Diário da Assembleia Constituinte*. Para o efeito foi designada uma comissão específica para apreciar os projectos constitucionais e as propostas de sistematização, que os partidos atempadamente apresentaram, e incumbida de preparar uma proposta de sistematização da Constituição, a partir das propostas apresentadas. Após a conclusão dos seus trabalhos, aquela comissão apresentou o seu parecer e uma proposta global iniciando-se o debate na generalidade do qual se aprovou a sistematização geral da Constituição e se designou as comissões especiais.

Assim, a sistematização da Constituição viria a obedecer ao seguinte esquema geral:

I) O articulado seria antecedido de um preâmbulo e abria com um grupo de disposições integradas numa rubrica de «Princípios fundamentais»;

II) Haveria três grandes partes, subdivididas em títulos correspondentes ao desenvolvimento das matérias nelas globalmente contidas;

III) No final seguir-se-iam as «Disposições finais e transitórias».

Concretamente, quanto ao texto constitucional, este teria o seguinte desenvolvimento sistemático:

A) «Preâmbulo», que deveria versar sobre matéria respeitante aos antecedentes e enquadramento históricos da Constituição, bem como a sua justificação e aos seus grandes objectivos;

B) Rubrica de «Princípios fundamentais» que, no seu conjunto, iriam definir e caracterizar o Estado Português, referenciando ainda a sua posição na comunidade internacional;

C) Parte primeira, subordinada ao tema «Direitos e deveres fundamentais», subdividida em:

Título I – Princípios gerais;

Título II – Direitos, liberdades e garantias;

Título III – Direitos e deveres económicos, sociais e culturais;

D) Parte segunda, referida ao tema «Organização económica» e que versaria, entre outras, a matéria concernente à propriedade dos meios de produção e iniciativa económica, à planificação e outras formas de intervenção do Estado na economia, à estrutura da empresa e ao sistema tributário;

E) Parte terceira, referida ao tema «Organização do poder político», subdividida em:

Título I – Princípios gerais;

Título II – Presidente da República;

Título III – Conselho da Revolução;

Título IV – Assembleia da República;

Título V – Governo;

Título VI – Tribunais;

Título VII – Açores e Madeira;

Título VIII – Poder local;

Título IX – Administração pública;

Título X – Forças armadas.

F) Rubrica de «Disposições finais e transitórias» onde se articularia a matéria referente à entrada em vigor, vigência e revisão da Constituição.

Este esquema geral de sistematização consagrado no texto final da Constituição apenas sofreu três alterações à proposta inicial da respectiva comissão durante o debate em plenário para a sua fixação. Para o Título IV da Parte III – Organização do poder político – era proposto um título autónomo para a *Assembleia do MFA* que não viria a ter consagração, ditada pela 2.ª Plataforma de Acordo Constitucional MFA/Partidos. Para a designar a futura Assembleia era proposto as hipóteses de *Assembleia Legislativa* (proposto pelo CDS e MDP/CDE); *Assembleia Legislativa Popular* (proposto pelo PS); ou *Câmara dos Deputados* (proposto pelo PPD e PCP), vindo a ser escolhida a designação de *Assembleia da República*.

A Comissão de Sistematização não optou por nenhuma das designações propostas pelos partidos, porque no seu entender, a discussão da escolha de qualquer daquelas nomenclaturas ultrapassava a natureza das atribuições da própria comissão, remetendo o resultado da escolha para ulterior decisão no plenário da Assembleia. Com

efeito, assim foi, depois de um longo e aceso debate, em que nenhuma das propostas partidárias viria a vingar, seria por sugestão do deputado Mota Pinto (no momento, já na condição de deputado Independente), em Março de 1976, durante a discussão do relatório da comissão da organização do poder político, a designação de *Assembleia da República* que viria a ser aceite e votada por unanimidade, com aplausos prolongados.

Por último, não estava inicialmente previsto na proposta da comissão de sistematização um título específico para as *Regiões autónomas* – Açores e Madeira. Seria o debate para a nomeação das comissões para elaborar os pareceres e propostas de articulado dos diferentes títulos que, criando uma comissão específica para a matéria relativa aos Açores e Madeira, daria origem a um título exclusivo consagrado às regiões autónomas, como adiante veremos.

Quanto à designação dos diversos títulos, merece referência especial a expressão «Poder local» – Título VIII da Parte III – que não mereceu a aceitação por parte do CDS e do PCP. Manifestando a sua discordância, o deputado centrista Basílio Horta referiu que ao CDS se afigurava que não era «rigorosa a expressão “Poder local”, sobretudo num projecto que nas epígrafes não refere o Poder Legislativo nem o Poder Executivo, nem o Poder Judicial: melhor se diria, portanto, “Administração local” ou “Organização local”»¹³⁶. Pela voz da deputada Maria Alda Nogueira, o PCP justificava a sua discordância «por, podendo ser entendida como contraposição a “Poder Central”, conduzir a uma concepção de identidade de natureza dos “poderes” e, ao mesmo tempo, a separar um do outro como “poderes” independentes».¹³⁷

Apesar da oposição daqueles dois partidos, viria a prevalecer a expressão «Poder local» para designar o Título VIII da parte terceira, respeitante à matéria relativa às autarquias locais.

Vejamos, então, os projectos de Constituição dos partidos com representação na Assembleia Constituinte, por ordem da sua representação parlamentar. Analisaremos, com especial atenção, naturalmente, a parte relativa às propostas sobre as autarquias locais, em particular as regiões administrativas, fazendo, também, referência às organizações de base popular e à administração regional dos Açores e Madeira.

O Partido Socialista apresentava, por Medeiros Ferreira, como grande objectivo do seu projecto constitucional, em termos genéricos, sem referência em particular à

¹³⁶ In *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 13 de 5 de Julho de 1975, pág. 272.

¹³⁷ *Idem*, pág. 273.

administração local e regional, «erguer as novas instituições de democracia política, económica e social, com as quais o povo se identifique neste período de transição e nelas participe de uma maneira activa e voluntária»¹³⁸. Evocando a História, afirmava que a participação popular não se decreta e que «o legislador pode regar e disciplinar e também impulsionar a participação popular, mas não a desencadeia pela mera feitura de um organograma».

O PS apresentava no seu projecto constitucional um título próprio consagrado às «Comunidades locais» – Título VII –, constituído por freguesias e concelhos, em dois capítulos e dezanove artigos, não contemplando qualquer entidade supramunicipal ou uma autarquia local de âmbito regional; e ainda um terceiro capítulo, com quatro artigos, consagrado às associações de moradores.

O Capítulo I referia-se, em três artigos, às suas «Definições e atribuições», estabelecendo – artigo 100.º – que «as comunidades locais são as freguesias e os concelhos», possuindo – artigo 101.º – «órgãos administrativos adequados à satisfação das necessidades e à defesa dos interesses dos respectivos agregados populacionais, dispondo, para tanto, de personalidade jurídica». As comunidades locais teriam – artigo 102.º – «autonomia administrativa e financeira (número 1), para tanto, possuiriam (número 2) «recursos financeiros próprios» participando «nas receitas cobradas, na respectiva área territorial, através dos impostos e contribuições gerais».

No capítulo II – artigos 103.º a 109.º, para as freguesias; e artigos 110.º a 118.º, para os concelhos – definiam-se os «Órgãos das comunidades locais», sua composição e forma de eleição.

Nas freguesias, o órgão deliberativo – artigo 103.º – era «a assembleia de freguesia», eleita – artigo 106.º – por «escrutínio secreto, através de listas abertas», aplicando-se ao apuramento dos votos «o sistema proporcional de Hondt». O órgão executivo – artigo 108.º – da freguesia era «a junta de freguesia», sendo o presidente – artigo 109.º (número 1) – «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». Os restantes membros (número 2) seriam «eleitos pela assembleia de freguesia entre os seus membros, por escrutínio secreto e através de listas abertas».

¹³⁸ In *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 16 de 12 de Julho de 1975, pág. 348 e 349.

No que diz respeito ao concelho, este tinha, também, como órgão deliberativo – artigo 110.º – «a assembleia municipal», cuja eleição – artigo 113.º – por «escrutínio secreto», seria feita «através de listas abertas» pelo «sistema proporcional de Hondt». O órgão executivo do concelho – artigo 115.º – seria «a câmara municipal, eleita pela assembleia municipal em escrutínio secreto».

Os últimos três artigos eram consagrados ao «conselho municipal», que funcionaria como órgão consultivo – artigo 116.º – junto da «assembleia municipal» e câmara municipal, «constituído por delegados eleitos de organismos representativos dos interesses económicos, sociais e culturais». Teriam o direito de se fazer representar no «conselho municipal» – artigo 117.º (número 1) – os seguintes organismos, desde que se encontrassem 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, os estabelecimentos de ensino e saúde e associações de carácter cultural e desportivo». O Movimento das Forças Armadas (número 2), poderia «fazer-se também representar no conselho municipal», se assim o entendesse.

Por último, o «conselho municipal» tinha como competência – artigo 118.º – dar «parecer sobre o plano de actividades da câmara municipal».

O capítulo III dizia respeito à «Associação de moradores», que tinham como objectivo colaborar na resolução de problemas sociais da respectiva zona de actuação, «sem poderes administrativos», sendo os seus órgãos constituídos: pelo «plenário de moradores», a «assembleia dos moradores da zona respectiva»; e pela comissão de moradores, «o órgão executivo colegial permanente».¹³⁹

O projecto socialista consagrava ainda um título autónomo – Título VI – à «Madeira e Açores». Com um artigo único – artigo 99.º – estipulava que seriam conferidas «formas especiais de autonomia aos arquipélagos da Madeira e dos Açores», através de estatutos próprios a elaborar.

Por sua vez, o projecto de Constituição do PPD elegia, para além dos concelhos e das freguesias como autarquias locais, as *regiões administrativas*, a criar por lei. Barbosa de Melo, na apresentação do projecto constitucional do PPD, salientava, em particular e

¹³⁹ Projecto de Constituição do Partido Socialista (PS), in *Diário da Assembleia Constituinte*, Suplemento ao n.º 16 de 24 de Julho de 1975, pág. 358-(66) e 358-(67).

desde logo, esse ponto de regionalização. Argumentando que o povo português «se estruturou a partir de uma fase anterior aos descobrimentos num sistema altamente centralizado»; tendo em atenção «o estado de organização política e administrativa do País, criada ao longo de séculos»; e entendendo que a centralização do poder era incompatível com a democracia, tornava-se «necessário desfazer de uma vez por todas» aquela «estrutura imperial da vida política e económica» que caracterizava ainda o nosso país, para que se pudesse «reencontrar o caminho da democratização real do povo português». Por isso, o projecto apresentado pelo PPD assentava no princípio de que devia ser criada, além das autarquias locais tradicionais, uma autarquia em sentido próprio, «a região administrativa». Esta seria «uma pessoa territorial, dotada de competência para resolver os assuntos próprios da comunidade a que diz respeito e em que os órgãos dirigentes sejam efectivamente eleitos por sufrágio universal e secreto dos cidadãos residentes na área».¹⁴⁰

Assim, o artigo 7.º (único), integrado nos «Princípios fundamentais», descrevia em três pontos, a definição, constituição, a forma de eleição e competências dos respectivos órgãos representativos das autarquias locais. O número 1 definia o estado Português como unitário e organizado «no respeito pelos princípios da autonomia das comunidades locais e da descentralização democrática dos serviços públicos». Constituíam autarquias locais, número 2, «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». Por último, o número 3, estabelecia que os órgãos representativos das autarquias locais e das regiões administrativas, seriam «eleitos por sufrágio universal, igual, directo e secreto» dos cidadãos residentes, e teriam como competência, a definir por lei, «promover e regular, sob sua responsabilidade, os interesses comuns à população da respectiva autarquia ou região».

O projecto do Partido Popular Democrático apresentava, ainda, em artigo próprio – artigo 8.º –, também integrado nos princípios fundamentais, a constituição de regiões autónomas para os arquipélagos dos Açores e da Madeira, dotadas (número 1) «de estatutos políticos-administrativos adequados às suas condições geográficas, económicas e sociais» não afectando, a sua autonomia regional (número 2), a «integridade da soberania do Estado, nem a solidariedade entre as várias parcelas do território

¹⁴⁰ In *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 16 de 12 de Julho de 1975, pág. 351.

português». Para tal, a soberania do Estado era especialmente representada (número 3), em cada uma das regiões, «por um comissário da República, nomeado pelo Presidente da República, sob, proposta do Primeiro-Ministro, ouvida a assembleia regional competente».

A autonomia regional (número 4) compreenderia: a «existência de uma assembleia regional, eleita por sufrágio universal, directo e secreto, e de um conselho regional perante ela responsável» (alínea a); o poder de legislar «sobre as matérias de interesse exclusivo da respectiva região» (alínea b); de «poder executivo próprio» (alínea c); o «poder de dispor das receitas nelas cobradas» e de «as afectar ás despesas públicas, e de administrar o se património» (alínea d); e, ainda, do «poder de tutela sobre as autarquias locais e os institutos públicos com actividades exclusivas na região» (alínea e).¹⁴¹

Quanto ao projecto de Constituição do PCP, limitava-se a consagrar bases mínimas à administração local e regional, «deixando ampla margem a uma reestruturação», que no seu entender estava em marcha e «que ainda não podia ser constitucionalmente “fixada”». Dias Lourenço, na apresentação do projecto comunista garantia, contudo, que «os princípios mínimos» estavam lá: «a eleição dos órgãos das freguesias e concelhos; o controle do Estado sobre esses órgãos; o estatuto especial dos Açores e da Madeira».¹⁴²

Integrado no título «Estrutura e organização de Estado» – Título IV – o Capítulo VIII, composto por dois artigos, era consagrado à «Administração local e regional», incluindo os Açores e a Madeira. O artigo 97.º definia em três pontos a sua «Estrutura e organização», que em conformidade com o número 1, estabelecia como «base geográfica da administração local e regional», as «freguesias, os concelhos e os agrupamentos de concelhos». O projecto comunista remetia, através do número 2, para futura lei de administração local e regional, a definição da «organização administrativa do País, o modo de composição, eleição, funcionamento e atribuições dos respectivos órgãos, bem como as formas de controle e de ligação com a administração central do Estado».

O número 3, referia-se à administração regional dos Açores e da Madeira, atribuindo um «estatuto próprio que, tendo em conta os problemas específicos criados

¹⁴¹ Projecto de Constituição do Partido Popular Democrático (PPD), in *Diário da Assembleia Constituinte*, Suplemento ao n.º 16 de 24 de Julho de 1975, pág. 358-(70).

¹⁴² In *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 17 de 16 de Julho de 1975, pág. 382.

pela distância geográfica e pelas condições económicas, sociais e políticas» deveriam contribuir para «reforçar a identidade económica de cada arquipélago no quadro da unidade e planificação nacionais»¹⁴³. Relativamente a esta matéria, O PCP viria a apresentar um aditamento ao seu projecto constitucional relativo às «Regiões autónomas», em 18 de Março de 1976, no dia em que foi apresentado, ao plenário da assembleia constituinte, o articulado proposto pela Comissão sobre «Açores e Madeira». Constituído por oito artigos, neles eram definidos a autonomia regional dos Açores e da Madeira; os objectivos da autonomia regional; suas atribuições; seus limites; os órgãos regionais; o representante do Estado; estatuto regional; e instituição em concreto das regiões. O projecto de aditamento consagrava os Açores e a Madeira – Artigo 1.º (número 1) –, como «regiões autónomas, dotadas de personalidade jurídica», regendo-se (número 2) por «estatutos adequados às suas condições económicas e sociais próprias», visando a autonomia regional – Artigo 2.º (número 1) – a «participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social e a promoção e defesa dos interesses regionais», em particular a «correção das desigualdades derivadas da insularidade».

As regiões teriam, nomeadamente, como atribuições – Artigo 3.º (número 1), nos termos do respectivo estatuto regional: legislar «nas matérias de interesse para a região» (alínea a); administrar e dispor «do seu património» (alínea e); e dispor «de receitas próprias e afectá-las às suas despesas» (alínea f). Constituíam limites à competência das regiões – Artigo 4.º (número 1) – entre outros, «o sistema monetário, financeiro e fiscal, o sistema judicial e o sistema de ensino». Os poderes conferidos às regiões autónomas – Artigo 5.º (número 1) – seriam «exercidos por órgãos de governo próprio», sendo órgãos de governo regional: a *assembleia regional*, «eleita por sufrágio universal directo e secreto dos cidadãos residentes na região» (alínea a); a *junta do governo*, «órgão executivo responsável perante a assembleia regional» (alínea b); e o *conselho regional*, «órgão consultivo, composto por representantes das organizações das classes trabalhadoras, das associações profissionais, bem como de organizações culturais» (alínea c). Junto de cada região autónoma haveria – Artigo 6.º (número 1) – «um representante do Estado, nomeado pelo Presidente da República sob proposta do Primeiro-Ministro». As leis sobre os estatutos regionais – Artigo 7.º – seriam da «competência da Assembleia da República», e a sua instituição concreta – Artigo 8.º –

¹⁴³ Projecto de Constituição do Partido Comunista Português (PCP), in *Diário da Assembleia Constituinte*, Suplemento ao n.º 16 de 24 de Julho de 1975, pág. 358-(51).

pressuponha e exigia: a defesa e prática efectiva, «das liberdades democráticas, incluindo as liberdades políticas» (alínea a); o completo respeito «pelas normas constitucionais» (alínea b); e o termo da actividade das organizações separatistas, bem como da propaganda separatista» (alínea c).¹⁴⁴

Refira-se ainda o artigo 98.º, retomando o capítulo VIII, relativo à administração local e regional, dedicado às «Estruturas populares unitárias de base», a quem era consagrada, a participação na «defesa dos interesses populares» (número 1). Era reconhecido às organizações populares a nível de aldeia, concelho, cidade, bairro ou região, 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 (número 2). Para o efeito seria fomentada, 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» (número 3).

O projecto de Constituição do CDS também elegia as *regiões* como autarquia local. Na apresentação do seu projecto constitucional, Freitas do Amaral, acentuava, que consideravam o Estado unitário, mas que, como era próprio de uma democracia avançada, defendiam uma «ampla descentralização regional e local em moldes de auto-administração de base electiva, com especial relevo para o estatuto de autonomia – não apenas administrativa e financeira, mas também legislativa»¹⁴⁵ que reconheciam aos Açores e à Madeira.

Integrado na Parte I – «Dos Princípios fundamentais» –, o projecto do CDS, atribuía, no Título I – «Da estrutura do Estado» –, um artigo – Artigo 10.º – com quatro pontos consagrado às «Autarquias locais».

No número 1, eram estabelecidas como autarquias locais as «regiões, os concelhos e as freguesias», definindo, no número 2, como «corpos administrativos» da região, do concelho e da freguesia, respectivamente, «a junta regional, a câmara municipal e a junta de freguesia». O número 3, atribuía o direito às autarquias locais de «eleger livremente os seus dirigentes», e que disporem de «autonomia regulamentar,

¹⁴⁴ Aditamento ao Projecto de Constituição do Partido Comunista Português (PCP), “Projecto relativo às *Regiões autónomas*”, in *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 121 de 18 de Março de 1976, pág. 4025.

¹⁴⁵ In *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 15, de 11 de Julho de 1975, pág. 324.

administrativa e financeira». Contudo essa autonomia não excluía «possibilidade de o Estado legislar sobre assuntos de interesse comum, nem o exercício dos necessários poderes tutelares» – número 4.

O CDS consagrava no seu projecto constitucional, um artigo próprio aos Açores e à Madeira – Artigo 9.º –, intitulado «Unidade do Estado e autonomias regionais». Estabelecia no ponto 1, que Portugal constituía um Estado unitário, «podendo compreender regiões autónomas», gozando os Açores e a Madeira de um «estatuto de autonomia, incluindo a autonomia legislativa regulamentar, administrativa e financeira» – número 2.¹⁴⁶

Relativamente ao projecto de Constituição do MDP/CDE, apresentava o «poder popular» como «indissolivelmente ligados ao poder do Estado, no qual se vão progressivamente integrando». Sousa Pereira, explicava que, assim, se consagrava e reconhecia a «intervenção activa da organização popular» na administração local, imprimindo dessa forma no seu projecto uma «característica fundamental e dinâmica»¹⁴⁷.

Integrado no Título V – «Administração local e poder local» –, com dez artigos, o projecto constitucional do MDP/CDE, expressava, no número 1 do artigo 99.º, que a «organização popular» traduziria a «via da transformação democrática do Estado», e, pelo número 2, que para alcançar esse objectivo era «consagrado o direito de livre associação popular», reconhecendo, pelo artigo 100.º, como «órgãos do poder local, todas as associações, ligas, movimentos, comissões ou outras formas de organização popular». As «juntas de freguesia, as câmaras municipais, as assembleias e conselhos regionais» eram, pelo artigo 105.º, «órgãos locais do Estado», representantes autênticos dos respectivos interesses populares. Assim, pelo artigo 106.º, as juntas de freguesia seriam «os órgãos dos interesse populares de cada freguesia; as câmaras, dos de cada concelho; as assembleias, os conselhos populares regionais», exprimiriam a vontade «deliberativa e executiva da população das regiões», que viessem a ser definidas legalmente pela importância dos seus interesses comuns. O «devido relevo à existência e consagração das assembleias populares» como órgãos do poder e da administração local – artigo 108.º (número 1) –, bem como a «definição concreta dos órgãos locais e o

¹⁴⁶ Projecto de Constituição do Partido do Centro Democrático Social (CDS), in *Diário da Assembleia Constituinte*, Suplemento ao n.º 16 de 24 de Julho de 1975, pág. 358-(3).

¹⁴⁷ In *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 16 de 12 de Julho de 1975, pág. 342.

seu processo de funcionamento»¹⁴⁸, eram remetidos para futuro Código da Administração (número 2).

O projecto do MDP/CDE não fazia qualquer referência à forma de administração ou estatuto específico para os arquipélagos dos Açores e da Madeira.

Por último, o projecto de Constituição da UDP estabelecia genericamente uma política de descentralização administrativa. Américo Duarte, na apresentação do projecto constitucional, referia que o Estado reconhecia «poder deliberativo, executivo e de decisão às organizações» que unissem as «massas populares sem restrições nem limitações, e por elas sejam democraticamente constituídas, tais como: assembleias plenárias de fábricas, assembleias plenárias de trabalhadores rurais, assembleias plenárias de camponeses, assembleias plenárias de quartéis e de ramos das forças armadas, assembleias plenárias de empresas públicas ou privadas, assembleias plenárias de moradores de bairros ou localidades, assembleias plenárias de estudantes, assembleias culturais e desportivas, assembleias de vigilância, *contrôle* e autodefesa popular». Estas assembleias seriam proclamadas representantes legítimos da vontade popular, nas quais todo o povo teria o direito e o dever de participar, e que constituíam «formas directas do exercício da democracia», e só aos nelas participantes competia a «respectiva regulamentação».¹⁴⁹

O artigo 11.º do projecto constitucional da UDP, inserido nos «Princípios Gerais», intitulava-se de «Descentralização político-administrativa», descrevendo, que a República Portuguesa aplicaria o «princípio justo da descentralização política e administrativa e financeira, tendo em conta as aspirações da população de cada província e região», de modo a «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»¹⁵⁰, de forma progressiva, mas aceleradamente.

A UDP não fazia qualquer referência aos Açores e à Madeira e quanto à sua forma de administração ou estatuto.

Em síntese, apontemos as principais marcas e características dos diversos projectos de Constituição apresentados pelos partidos políticos relativamente à administração local

¹⁴⁸ Projecto de Constituição do Movimento Democrático Popular (MDP/CDE), in *Diário da Assembleia Constituinte*, Suplemento ao n.º 16 de 24 de Julho de 1975, pág. 358-(32) e 358-(33).

¹⁴⁹ In *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 17 de 16 de Julho de 1975, pág. 367.

¹⁵⁰ Projecto de Constituição da União Democrática Popular (UDP), in *Diário da Assembleia Constituinte*, Suplemento ao n.º 16 de 24 de Julho de 1975, pág. 358-(92).

e regional. Como nota particular, salienta-se, nos projectos constitucionais do PPD e CDS, a criação de regiões administrativas, elevadas à categoria de autarquia local, como entidade supramunicipal, entre o poder local e o poder central, criando, assim, um novo patamar no *edifício* institucional e administrativo do Estado. Seriam, pois, os partidos de Direita do leque partidário português aqueles que, em matéria de autarquias locais, para além das já tradicionalmente existentes, ou seja, o concelho e a freguesia, consagravam as regiões como nova divisão territorial no quadro administrativo regional do país, dispondo de autonomia administrativa e financeira, e baseado no princípio da descentralização. Assim era no projecto constitucional do PPD, onde constituíam autarquias locais, os concelhos e as freguesias, devendo a lei criar regiões administrativas, tendo em conta as afinidades geográficas, e respectivos factores históricos e culturais. Assente nos princípios da autonomia dos órgãos autárquicos, aquele projecto prosseguia, ainda, o espírito da descentralização administrativa para as autarquias locais.

O CDS definia mesmo o órgão de administração das regiões como sendo a *junta regional*. Dos concelhos e das freguesias, seriam respectivamente, a câmara municipal e a junta de freguesia, como até então. Disporiam de autonomia regulamentar, administrativa e financeira.

De facto, os partidos de Esquerda do arco parlamentar português, particularmente o PS e o PCP, fixavam nos seus projectos constitucionais, a linha tradicional portuguesa da divisão e funções administrativas das autarquias locais, assente nos concelhos e freguesias.

O PS, designando as freguesias e os concelhos como «comunidades locais», estabelecia os órgãos executivos e deliberativos, respectivamente, junta de freguesia e câmara municipal e *assembleia de freguesia* e *assembleia municipal*. Aqueles órgãos locais, gozariam de autonomia administrativa e financeira. Existiria ainda o *conselho municipal*, como órgão consultivo do concelho. O Partido Socialista, reconhecia ainda no seu projecto constitucional às *associações de moradores*, sem poderes administrativos, a capacidade de colaborar na resolução de problemas sociais da respectiva freguesia. Para tal, a *assembleia de moradores* seria o seu plenário, sendo o seu órgão executivo a *comissão de moradores*.

O PCP, no âmbito do seu projecto para a «administração local e regional», estipulava as freguesias e os concelhos como órgãos da administração local, e consagrava os agrupamentos de concelhos como base geográfica da administração regional. Também, o Partido Comunista reconhecia as *estruturas populares de base unitária*, a nível local e regional, a capacidade de participarem na defesa dos interesses populares e na vida política.

Quanto ao MDP/CDE, categorizava na «administração local e poder popular», como órgãos de poder local, as *organizações populares* como associações de defesa dos interesses da população; por sua vez, as juntas de freguesia, as câmaras municipais, e as *assembleias e conselhos regionais*, seriam órgãos locais do Estado actuando ao nível do âmbito territorial respectivo.

Por sua vez, a UDP em matéria de «descentralização político-administrativa», reconhecia poder deliberativo, executivo às *organizações populares*, como legítimos representantes das aspirações da população de cada *província e região*, tendo por base o princípio da descentralização política, administrativa e financeira, na luta contra as assimetrias locais e regionais.

Realce-se que nenhum dos projectos de Constituição dos respectivos partidos fazia qualquer menção aos distritos, então existentes, nem ao seu estatuto na divisão e organização territorial do país. Também, as províncias tradicionais portuguesas, estabelecidas no código administrativo de 1936, e substituídas pelos distritos em 1959, não eram recuperadas, quer enquanto circunscrição administrativa, quer enquanto divisão territorial.

No que diz respeito ao estatuto administrativo dos Açores e da Madeira, também aqui, os projectos constitucionais dos partidos constituintes, apresentavam diferentes visões, nomeadamente entre os partidos de Direita e os de Esquerda sentados no hemiciclo, para as ilhas adjacentes.

Apenas o PPD e o CDS consagravam os arquipélagos como «regiões autónomas», enquanto o PS e o PCP atribuíam-lhes apenas um «estatuto próprio».

O PPD estabelecia que os Açores e a Madeira constituiriam «regiões autónomas», com «poder executivo» e «legislativo próprio», à semelhança do CDS, que lhes conferia «autonomia legislativa, administrativa e financeira».

O PS indicava estatutos próprios no sentido de conferir «formas especiais de autonomia» aos Açores e Madeira, bem como o PCP, que atribuía um «estatuto próprio» para a «administração regional» com vista a reforçar a sua «identidade económica». O Partido Comunista apenas meses mais tarde, no momento da discussão desta matéria em plenário, viria, em aditamento ao seu projecto de Constituição inicial, a consagrar os Açores e a Madeira como «regiões autónomas», dotadas de «personalidade jurídica».

Os projectos constitucionais do MDP/CDE e da UDP, não apresentavam qualquer proposta para a administração regional dos Açores e da Madeira.

3.4. O RELATÓRIO E PARECER DO ARTICULADO PROPOSTO PELA COMISSÃO DO PODER LOCAL

Definida a sistematização do texto constitucional seguiu-se imediatamente o debate relativo à constituição das comissões responsáveis pela elaboração dos respectivos pareceres e propostas de articulado sobre as matérias dos diferentes títulos, estipulando-se qual o número de comissões e qual o objectivo de cada uma. Competia aos partidos nomear os seus representantes, definida que estava a sua composição. Conforme estipulado no artigo 24.º do Regimento da Assembleia Constituinte, as comissões seriam compostas por «4 Deputados do Partido Socialista, 3 do Partido Popular Democrático, 2 do Partido Comunista Português, 1 do Partido do Centro Democrático Social e 1 do Movimento Democrático Português/Comissão Democrática Eleitoral». O deputado da UDP e o deputado eleito por Macau poderiam «requerer a sua inclusão em qualquer comissão». No entanto, nenhum deputado poderia «pertencer simultaneamente a mais de uma comissão», salvo, conforme o artigo 25.º, quando o seu partido não pudesse ter representantes em todas as comissões e, neste caso, «nunca em mais de duas».¹⁵¹

O Partido Socialista, pelo deputado Lopes Cardoso, apresentou a sua proposta para a constituição das comissões, propondo a criação de sete comissões. Desta proposta resultaria a base de discussão que viria a fixar a estrutura final do número de comissões, com a excepção de apenas uma alteração, por proposta do PPD, da nomeação de uma comissão exclusiva para a matéria relativa aos «Tribunais».

O PS propunha que fossem constituídas as seguintes comissões:

Uma 1.ª Comissão, tendo a seu cargo apreciar a matéria contida na alínea B da sistematização da Constituição, que se referia aos «Princípios fundamentais»;

Uma 2.ª Comissão, que se ocuparia do Título I e do Título II da Parte I, portanto, dos «Princípios gerais» e dos «Direitos, liberdades e garantias» integradas na parte da Constituição subordinada à matéria geral dos «Direitos e deveres fundamentais»;

Uma 3.ª Comissão, correspondente ao Título III daquela Parte I, ou seja, «Direitos e deveres económicos, sociais e culturais»;

¹⁵¹ Regimento da Assembleia Constituinte, in *Diário da Assembleia Constituinte*, Suplemento ao n.º 12, de 1 de Julho de 1975.

Uma 4.^a Comissão, correspondente à Parte II da Constituição, isto é, «Organização económica»;

Quanto à Parte III, «Organização do poder político», que compreendia dez títulos, o PS propunha a constituição de duas comissões – 5.^a e 6.^a Comissões, respectivamente –, «uma encarregada de tratar dos títulos I, II, III, IV, V, VI, VII, IX e X e uma outra encarregada de abordar o título VIII – poder local».

Finalmente o Partido Socialista, propunha, ainda, uma 7.^a Comissão, «encarregada de abordar o problema dos Açores e da Madeira».¹⁵²

O deputado socialista Medeiros Ferreira explicaria por que é que o Partido Socialista propunha uma comissão para o problema dos Açores e da Madeira. Em primeiro lugar, porque existia «um problema chamado Açores e Madeira», e não era tentando não encará-lo de frente que ele deixava de existir, mas sim, «tentando dentro do quadro da soberania portuguesa, dar-lhe uma resposta adequada». Em segundo lugar, o PS queria diferenciar as duas comissões, ou seja, a «Comissão de Poder Local e a Comissão Açores e Madeira», porque entendia que «a comissão dos poderes locais» teria imenso trabalho, por um lado, e por outro, «o problema dos Açores e da Madeira» oferecia «evidentes particularidades»¹⁵³. Recordava, ainda, que o projecto de Constituição do Partido Socialista autonomizava o problema dos Açores e da Madeira num título próprio, o título VI do seu projecto constitucional.

Destaca-se da proposta do PS, a particularidade da criação de uma comissão exclusivamente dedicada ao poder local, isto é, à matéria relativa aos órgãos autárquicos locais, bem como uma outra específica para os Açores e Madeira, em contraponto com apenas uma mesma comissão para os restantes títulos da parte III, ou seja, todos os outros órgãos da organização do poder político. A proposta indica-nos uma particular importância dada à questão das autarquias locais, e uma especial atenção pretendida para a administração regional do território insular, isto é, entre os três níveis da Administração – central, local e regional (insular).

O PCP, embora concordando na generalidade com a proposta do PS, apresentou, por Vital Moreira, a sua discordância em dois pontos concretos quanto às comissões a constituir. Por um lado, entendia que deveria haver apenas uma comissão para os três títulos da parte I – Direitos e deveres fundamentais –, apresentando como razão

¹⁵² In *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 23 de 25 de Julho de 1975, pág. 581.

¹⁵³ Idem, pág. 583.

fundamental «a unidade intrínseca de toda a matéria», receando que se corresse «o risco, de outro modo, de incompatibilidades e contradições entre o trabalho das duas comissões», apesar de reconhecer a vastidão de toda a matéria. Por outro, a sua discordância incidia na constituição da comissão especialmente proposta pelo Partido Socialista para a questão dos Açores e da Madeira, por duas ordens de razão. A primeira, embora tendo em conta a especificidade do assunto, o Partido Comunista, propunha que «essa matéria dos Açores e da Madeira fosse incluída, implícita ou explicitamente» na comissão que o PS propunha para o «Poder local», podendo, assim, chamar-se «Comissão sobre a Matéria do Poder Local e Administração Regional, incluindo os Açores e a Madeira, se se entendesse que era de pôr expressamente os Açores e a Madeira». A segunda razão, reflectia o receio de «que, havendo uma comissão especial para os Açores e a Madeira, correr-se-ia o risco de empolar desnecessariamente o problema da administração regional dos Açores e da Madeira»¹⁵⁴, independentemente da posição que sobre essa administração tinha cada um dos partidos.

A posição de discordância do PCP relativamente a estas matérias não teve acolhimento pela assembleia, e as suas propostas viriam a ser rejeitadas.

Por sua vez, Mota Pinto, em nome do PPD, expressou o acordo, na generalidade, com a proposta do Grupo Parlamentar do Partido Socialista, propondo todavia, uma alteração àquela proposta de modo a estabelecer uma nova comissão especializada para o título relativo aos «Tribunais». Assim, «em vez de haver uma comissão que aborde simultaneamente toda a temática da razão do poder político – isto é, o título 1.º, 2.º, 3.º, 4.º, 5.º, 6.º, 7.º, 9.º e 10.º –», apresentava uma proposta de emenda «autonomizando uma comissão para a problemática relativa aos tribunais». Esta proposta de viria a ser votada favoravelmente. Quanto à questão dos Açores e da Madeira, a bancada do PPD manifestou o seu acordo com uma comissão especializada relativamente a esta matéria, não crendo que se pudesse «identificar a problemática do poder local com o problema específico dos Açores e da Madeira»¹⁵⁵, apoiando a intenção do PS para este assunto.

O CDS concordou, também, na generalidade, com a proposta apresentada pelo Partido Socialista e com a proposta de emenda do PPD de autonomizar uma comissão para o poder judicial.

¹⁵⁴ Idem, pág. 582.

¹⁵⁵ Idem, idem.

Votadas favoravelmente aquelas propostas, a Assembleia Constituinte conheceria desta forma, oito comissões específicas para o trabalho constituinte propriamente dito, isto é, para elaborar as propostas de articulado sobre as matérias dos diferentes títulos constitucionais, distribuídas da seguinte forma:

1.ª Comissão – Princípios fundamentais.

2.ª Comissão – Direitos e deveres fundamentais (Parte I):

Título I – Princípios gerais;

Título II – Direitos, liberdades e garantias.

3.ª Comissão – Direitos e deveres fundamentais (Parte I):

Título III – Direitos e deveres económicos, sociais e culturais.

4.ª Comissão – Organização económica (Parte II).

5.ª Comissão – Organização do poder político (Parte III):

Título I – Princípios gerais;

Título II – Presidente da República;

Título III – Conselho da Revolução;

Título IV – Assembleia da República;

Título V – Governo;

Título IX – Administração pública;

Título X – Forças Armadas.

6.ª Comissão – Título VI – Tribunais.

7.ª Comissão – Título VIII – Poder local.

8.ª Comissão – Título VII – Açores e Madeira.

Assim, viria a ser a VII Comissão da Assembleia Constituinte a encarregada de elaborar a proposta de articulado referente ao futuro Título VIII da Constituição – «Poder local» –, no âmbito da organização do poder político, cabendo a uma outra, a VIII Comissão o futuro título – «Regiões autónomas» –, para a matéria relativa à administração regional dos Açores e da Madeira.

Ao todo foram treze as comissões constituídas pela Assembleia Constituinte: as oito supracitadas, a comissão de verificação de poderes e as que se ocuparam respectivamente da sistematização da Constituição, das disposições finais e transitórias, do preâmbulo; e da redacção final.

Como vimos, foi a 7.ª Comissão da Assembleia Constituinte a encarregada da matéria relativa ao poder local.

Na sessão plenária do dia 7 de Janeiro de 1976 – quarta-feira – era agendada a calendarização para a apresentação em assembleia da proposta do relatório e parecer do articulado da 7.ª Comissão, para posteriormente se dar início à discussão. Foi então decidida a publicação do «Articulado proposto pela 7.ª Comissão»¹⁵⁶, para o sábado seguinte – dia 10 de Janeiro –, para que se iniciasse a seu debate no dia 12 de Janeiro – segunda-feira. Registe-se que, por força do regimento da assembleia, era necessária a publicação prévia no diário da assembleia do articulado proposto pela comissão, para publicitação do texto, para se proceder à sua discussão em plenário.

Uma semana, em quatro sessões, seria o necessário para a discussão e votação de todo o articulado na generalidade e especialidade relativamente ao poder local. Com efeito, após a apresentação do seu parecer e relatório na segunda, dia 12 de Janeiro (sessão n.º 101), o seu articulado era aprovado na generalidade dia 14 de Janeiro – quarta-feira (sessão n.º 103), tendo-se iniciado nesse mesmo dia o debate na especialidade. Refira-se que terça-feira, dia 13 de Janeiro (sessão n.º 102) não houve qualquer discussão sobre esta matéria. Esta sessão durou pouco mais de meia hora apenas para dar conta do expediente, tendo sido encerrada para possibilitar aos deputados constituintes a sua comparência no funeral do deputado comunista, Herculano de Carvalho, que integrava precisamente a comissão do poder local, desaparecido tragicamente num acidente rodoviário.

No dia 15 e 16 de Janeiro (sessões n.ºs 104 e 105) desenrolou-se o debate e votação do articulado na especialidade, ficando assim concluído os trabalhos relativamente ao poder local que constituía o Título VIII da Parte III, no âmbito da «Organização do poder político» da Constituição.

Nos próximos capítulos analisaremos a sucessão da discussão na generalidade e na especialidade do articulado da matéria relativamente ao poder local, em particular a parte respeitante às regiões administrativas, propostas como órgãos das autarquias locais.

Assim, como vimos, a 12 de Janeiro de 1976, quatro meses após o início dos seus trabalhos e 32 reuniões, a Comissão do Poder local apresentou ao plenário da

¹⁵⁶ In *Diário da Assembleia Constituinte*, Suplemento ao n.º 101, de 10 de Janeiro de 1976.

Assembleia Constituinte a sua proposta de articulado sobre o título da Constituição respeitante à organização do poder ao nível local e regional.

Este era composto por cinco capítulos: sendo o Capítulo I reservado aos “Princípios gerais” – artigo 1.º a 9.º – definindo o artigo 2.º as autarquias locais no continente, como sendo as freguesias, os municípios e as regiões administrativas; o Capítulo II – artigo 10.º a 13.º – era consagrado à «Freguesia»; o «Município», constituía o Capítulo III – artigo 14.º a 20.º; o Capítulo IV – artigo 21.º a 27.º – dizia respeito à «Região Administrativa»; sendo o Capítulo V e último – artigo 28.º a 30.º –, reservado à «Organização de participação de base».

Nessa sessão, o deputado Aquilino Ribeiro do PS, na qualidade de Presidente da 7.ª Comissão, referiu a maneira como decorreram os seus trabalhos, tendo Pedro Roseta do PPD, como Secretário lido o relatório e o parecer da mesma comissão. Formularam declarações de voto, pelos respectivos partidos, os deputados Oliveira Dias do CDS, Álvaro Monteiro do MDP/CDE, Vital Moreira do PCP, Barbosa de Melo do PPD e Aquilino Ribeiro do PS.

Aquilino Ribeiro, na sua intervenção como presidente da 7.ª comissão, começou por referir que «o resultado a que se chegou corresponde a uma larga plataforma de acordo», possível de obter mediante uma ampla discussão na generalidade, em sede da comissão, em que se procurou o aprofundamento de toda a problemática do poder local e em que se diligenciou clarificar a posição de cada um dos partidos representados. O deputado socialista fez questão de salientar, sem menosprezo para a participação dos restantes membros da comissão do poder local, o nome do deputado Barbosa de Melo (PPD), «a quem coube, a partir de síntese esquemática das conclusões preliminares a que se chegara na discussão na generalidade, elaborar o anteprojecto do articulado, sobre o qual se fez a opção na especialidade», e que agora era apresentado. Salvaguardou, ainda, que a coerência e a harmonia de toda a construção delineada fora objecto da sistemática preocupação por parte da comissão e, que o articulado final resultava de uma «análise cuidada e minuciosa das consequências que, nos diferentes planos»¹⁵⁷, dele poderia advir.

¹⁵⁷ In *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 102 de 13 de Janeiro de 1976, pág.3325.

Da sua intervenção retira-se, como principal nota, apesar do contributo dos restantes membros da comissão e dos respectivos projectos constitucionais, que o autor da proposta de articulado para o poder local foi o deputado do PPD, Barbosa de Melo.

Coube em seguida ao deputado Pedro Roseta (PPD) ler o relatório e parecer da respectiva comissão. Começou por referir que a 7.^a Comissão tinha reunido em trinta e duas sessões de trabalho, tendo a primeira reunião sido efectuada em 17 de Setembro de 1975 e a última a 9 de Janeiro de 1976.

A comissão era, inicialmente, constituída pelos seguintes deputados: Armando Assunção Soares, Aquilino Ribeiro Machado, Luís Filipe Nascimento Madeira e Maria Teresa do Vale de Matos Madeira Vidigal, do Partido Socialista; Fernando Adriano Pinto, José Casimiro Crespo dos Santos Cobra e Vítor Manuel Freire Boga do Partido Popular Democrático; Fernando dos Santos Pais e José Alves Tavares Magro, do Partido Comunista Português; Francisco Manuel Lopes Vieira de Oliveira Dias, do Centro Democrático Social; Álvaro Ribeiro Monteiro, do Movimento Democrático Português. Em termos de representação partidária, a 7.^a Comissão era pois constituída por onze deputados, sendo quatro deputados do PS; três deputados do PPD; dois deputados do PCP; um deputado do CDS e, também, um deputado do MDP. O único deputado da UDP eleito à Assembleia Constituinte não participou nos trabalhos da comissão do poder local.

Os deputados Fernando Pinto, José Casimiro Cobra, Vítor Boga, Fernando dos Santos Pais e José Magro foram substituídos definitivamente pelos deputados Pedro Manuel da Cruz Roseta (PPD), Ruben José de Almeida Martins Raposo (PPD), Herculano Henriques Cordeiro de Carvalho (PCP) e Francisco Miguel Duarte (PCP), respectivamente. Já no final dos trabalhos, precisamente no dia da última sessão da comissão, como se fez referência, viria a falecer o deputado comunista Herculano de Carvalho.

Refira-se ainda, que em substituições ocasionais intervieram nos trabalhos da comissão os deputados: Carlos Alberto Andrade Neves, Manuel Pereira dias e José Luís Amaral Nunes, do Partido Socialista; Miguel Florentino Guedes de Macedo, do Partido Popular Democrático; Adriano Lopes da Fonseca, Avelino António Pacheco, Vital Martins Moreira, Hilário Manuel Marcelino Teixeira, do Partido Comunista Português; e Francisco Luís Sá Malheiro, do Centro Democrático Social.

Pedro Roseta venceu na sua apresentação do relatório e parecer da comissão, que esta depois de ter «apreciado as disposições dos projectos apresentados pelos partidos» representados na assembleia constituinte, entendeu que, «embora devesse ter na devida conta as soluções que em cada um se preconizavam, nenhum deles poderia servir de base para a elaboração do articulado a apresentar» ao plenário. Assim, em consequência, o método adoptado na elaboração da proposta apresentada foi, procurando-se sempre a obtenção do mais amplo consenso possível, o desenvolvimento de um «vasto e aprofundado debate sobre todas as matérias susceptíveis de tratamento com interesse para este título», e uma vez assentes as grandes linhas de solução das questões em análise, a comissão encarregou o deputado Barbosa de Melo (PPD) de «apresentar um anteprojecto de articulado que recolhesse as conclusões que no debate tinham merecido a aprovação da Comissão». Venceu que, deste modo, foi «possível atingir soluções de compromisso que mereceram quase sempre o consenso unânime, sem prejuízo das reservas que alguns partidos apresentaram relativamente a algumas delas» e que teriam oportunidade de as explicar nas respectivas declarações de voto.

Referindo-se à sistematização que foi adoptada no articulado, que serviria de base à discussão e votação, Pedro Roseta, explicitou que num primeiro capítulo se enunciavam os princípios gerais, definindo-se as autarquias locais como «peças fundamentais da organização democrática do Estado» que «permitiriam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas». Em seguida, indicavam-se quais eram as autarquias locais, permitindo-se que a «lei estabeleça formas específicas de organização territorial autárquica nas grandes áreas metropolitanas». Consagravam-se, ainda, os princípios da descentralização administrativa, que deveria ser observado pela lei que definiria as atribuições e a organização das autarquias locais e a competência dos seus órgãos, e da autonomia financeira, «preconizando-se relevante inovação ao apontar para a justa repartição dos recursos públicos entre o Estado, por um lado, e as autarquias, por outro, e para a correcção das desigualdades que se verificavam neste campo entre autarquias do mesmo grau». Estabeleciam-se também as regras gerais quanto à orgânica das autarquias e à forma de eleição das respectivas assembleias deliberativas. Por último, definia-se o «exercício da tutela pelo Governo, estatuinto-se garantias em ordem à salvaguarda da autonomia local».

Quanto ao articulado sobre o poder local, propriamente dito, era especificada a orgânica da freguesia, do município e da região, em três capítulos sucessivos – capítulo I, II e III. Sobre as regiões administrativas, Pedro Roseta salientou que a fim de obter a participação popular na instituição desta nova autarquia local, «define-se um processo que, partindo da sua criação constitucional, seguida da instituição simultânea das regiões por lei» a criar pela futura Assembleia, «a qual poderá estabelecer no estatuto regional diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma de acordo com as suas características próprias», terminando na institucionalização concreta de cada região «no momento escolhido pelas suas populações abrangidas, representadas para este efeito pelas suas assembleias municipais». Entendia, ainda, a comissão que deveria subsistir a divisão distrital, enquanto as regiões não estivessem instituídas por esta forma.

O capítulo I descrevia os princípios gerais consagrados às instituições locais. Por último, no capítulo V eram tratadas as organizações de participação de base territorial, «espécie do género mais vasto das organizações populares de base». Pretendia-se com estas organizações «consagrar constitucionalmente uma realidade viva e dinâmica» que estimulasse o interesse das populações pela «vida administrativa local, garantindo-se, assim, o «funcionamento democrático destas organizações» e indicando-se as «suas tarefas neste campo».

Em conclusão, o relator da comissão, Pedro Roseta, sugeria ao plenário a consagração de soluções que restaurassem a democracia local «desfeita durante os longos anos de ditadura, nesta matéria particularmente opressora das populações locais». A devolução ao povo do poder local seria, no entender da comissão, «mais uma importante viragem, talvez das mais revolucionárias na vida da comunidade portuguesa». Por outro lado, e tendo presente a necessidade de respeitar a realidade tão diversa que as várias regiões do país oferecia, a comissão rejeitava a «uniformização característica do passado, abrindo a porta a soluções diversificadas, quer para as freguesias de diminuta população, quer para as grandes áreas metropolitanas, quer ainda para as regiões diferenciadas» em que o país se viesse a dividir. A comissão, no seu relatório, permitiu-se ainda chamar a atenção do plenário para a importância de «evitar a transformação deste título numa espécie de parte geral de um qualquer código administrativo, que, aliás, pelo seu empolamento exagerado, constituiria, certamente, grave espartilho» para a vida das comunidades locais, tendo a comissão «desenvolvido esta matéria no articulado até ao

que considerou o limite máximo desejável e considerando que só os princípios orientadores»¹⁵⁸ devessem constar do texto constitucional.

Após a apresentação do relatório e parecer do articulado proposto pela comissão do poder local, seguiram-se as declarações de voto dos partidos políticos.

O primeiro a usar da palavra foi o deputado Oliveira Dias do CDS. Começando por manifestar o regozijo com que subscreviam um texto que tinha resultado de um longo debate através do qual foi possível – embora em alguns pontos não tenha sido fácil – chegar a um consenso sobre a quase totalidade dos artigos a apreciar pelo plenário. O CDS não tinha dúvidas em dar à proposta de articulado, o seu acordo na generalidade, reservando-se, contudo, para a discussão na especialidade, o direito de apontar os aspectos que pareciam do seu ponto de vista merecer ainda debate e eventuais correcções. Em sua opinião, o texto em apreço continha «as bases constitucionais para uma profunda modificação da administração local e regional portuguesa», permitindo devolver às sedes periféricas o poder que lhes pertencia, «garantindo a democraticidade dos seus órgãos e do seu funcionamento», pondo fim a longos anos de «centralismo político e administrativo» com todos os inconvenientes que se lhe conhecia.

O deputado centrista salientava na sua declaração de voto a instituição da região como autarquia, objectivo que constava do programa do CDS, e que se lhes afigurava «extremamente importante, não só para a autenticidade da descentralização administrativa», tida como indispensável, «como para a participação privilegiada da populações, através dos seus representantes eleitos, no desenvolvimento regional e na resolução dos problemas» que mais directamente lhes dizia respeito. Realçava, ainda, o reconhecimento constitucional, e o enquadramento legal que dele decorreria, das «organizações cívicas de base territorial», que consideravam «indispensável ao aproveitamento das suas virtualidades positivas»¹⁵⁹.

Em seguida foi a vez de formular a sua declaração de voto o MDP/CDE, pela voz do seu deputado Álvaro Monteiro. Este começou por assinalar que o Título VIII, poder local, cuja discussão s ia iniciar, constituía em seu entender uma das matérias mais relevantes da Parte III – organização do poder político, pois este era o título que deveria estabelecer os «princípios gerais da estrutura da organização democrática do Estado a nível local», introduzindo alguns elementos e instrumentos que iriam permitir, finalmente

¹⁵⁸ Idem, pág. 3326 e 3327.

¹⁵⁹ Idem, pág. 3327.

após quarenta e oito anos de opressão, o «exercício de normas democráticas segundo as quais cada órgão local do Estado» deveria ser o «representante autêntico, amplo e eleito» dos respectivos interesses. Indicando a posição do MDP relativamente ao articulado proposto, referiu que algumas partes do texto não lhes suscitavam reservas de maior, merecendo mesmo a sua aprovação, outras, porém, não podiam deixar de levantar a sua oposição ou crítica no sentido da sua modificação.

Expressou que os casos controversos que reflectiam «posições ideológicas bem definidas, como as “regiões”» e as «organizações populares de base» se incluíam nas «objecções de fundo» que tinham a fazer ao texto da comissão. Explicava que às regiões, elevadas à categoria de autarquias locais no articulado proposto, eram-lhe «atribuídas relevo e funções políticas, económicas e sociais» que exorbitavam em muito «aquilo que seria aceitável e desejável» para uma «conveniente descentralização administrativa» do país, introduzindo-se, assim, «factores de distorção política» que não iriam favorecer a consolidação da democracia.

Relativamente às organizações populares de base, o deputado do MDP notou que não se lhes mantinham a «ampla margem de iniciativa que alcançaram no processo revolucionário», nem se lhes atribuíam a «suficiente e necessária intervenção no aparelho de Estado».¹⁶⁰

Nesse sentido, revelou que estas eram as razões que levava o MDP/CDE a não aprovar o texto da comissão.

Seguiu-se a vez do PCP, cabendo a Vital Moreira apresentar a declaração de voto dos comunistas sobre o articulado proposto pela 7.ª comissão. Realçou, antes demais, que o Partido Comunista concordava em que a discussão e votação da matéria relativamente ao poder local se fizesse sobre o articulado proposto pela comissão, não apenas porque os «projectos de Constituição apresentados pelos partidos eram notoriamente escassos e este respeito, mas também e especialmente porque o articulado proposto» era uma «base suficientemente positiva de discussão sobre esta matéria». Explicitava que ao fazer assentar «o regime das autarquias locais nos princípios da descentralização administrativa e da autonomia das autarquias locais», assim como na «democraticidade dos órgãos da administração local», o projecto da 7.ª comissão implicava só por si uma «profunda transformação do estatuto da administração local»

¹⁶⁰ Idem, pág. 3328.

ainda então regida, em muitos aspectos, pelo Código Administrativo de 1936-1940, que fazia das «autarquias locais meros instrumentos da política do Estado fascista e do caciquismo local».

No entanto o PCP apresentava reservas mais ou menos profundas ao texto da comissão, principalmente em relação a duas questões: o regime das regiões e o da participação das organizações populares na administração local e regional. Quanto às regiões, o PCP preferia não ter visto as «regiões administrativas consagradas como autarquias locais» – qualificação apenas prevista pelos projectos constitucionais do PPD e do CDS –, mas antes, como desejariam, que fossem vistas como «estruturas administrativas de confluência entre a administração municipal e a administração estadual». O deputado comunista apontava nomeadamente, no entender o PCP, para o «perigo que as regiões» representavam, nas circunstâncias portuguesas presentes, «como meio de “asfixia dos municípios”, por um lado, e de “feudalização política do País”, por outro». No que diz respeito às «organizações populares», Vital Moreira, considerou que o articulado era particularmente insuficiente. Em primeiro lugar, porque se referia explicitamente, apenas às comissões de moradores, esquecendo «outras formas de organização popular». Em segundo lugar, regulava as comissões de moradores em termos demasiado restritivos, admitindo ainda que a lei viesse a «tornar esse regime verdadeiramente asfíxiante». Em terceiro lugar, demarcava até limites «incompreensivelmente exíguos a intervenção das organizações populares» na vida administrativa local.

Terminava, referindo que os deputados do PCP desenvolveriam no debate na generalidade e na especialidade as suas razões em relação a esta matéria, confiando que o articulado proposto pela comissão fosse «objecto das necessárias alterações»¹⁶¹ que eliminassem ou, pelo menos, minorassem as suas insuficiências.

Por sua vez, a declaração de voto do PPD esteve a cargo do deputado Barbosa de Melo, começando logo por declarar que os representantes do seu partido na 7.ª Comissão concordavam com a generalidade do articulado referente ao Poder local. Realçava que os princípios constitucionais propostos ao plenário representavam «um grande e significativo passo nos caminhos da Revolução Portuguesa», pois os órgãos da chamada administração local tinham sido «durante as longas e malfadadas décadas» de

¹⁶¹ *Idem*, pág. 3329.

que os portugueses se estavam a libertar, «um dos meios de que um centro político único se serviu para fazer ao povo as suas imposições porventura mais amplas, mais insidiosas e mais subtis. Porém, se «a filosofia informante do articulado» viesse a prevalecer em plenário, a essa «pseudo-administração local» sucederia uma «verdadeira administração local – isto é, uma administração autónoma e democrática, em que as populações, por si mesmas ou por intermédio de representantes livremente eleitos», tomariam nas próprias mãos as grandes decisões da vida administrativa local.

Destaca-se, da intervenção de Barbosa de Melo, em especial por o PPD ter sido um dos partidos a propor a criação das regiões no seu projecto constitucional, e de este deputado ser, como afirmado por Aquilino Ribeiro, presidente 7.ª Comissão, e por Pedro Roseta, seu relator, o *pai* do texto do articulado proposto, a manifestação de reservas, no que diz respeito «ao modo de instituição das regiões administrativas», preferindo o PPD que a Constituição «exigisse como condição de instituição concreta das regiões a elaboração prévia de um plano de regionalização do País, com a indicação precisa dos limites de cada uma» e que, depois, fosse a lei «instituindo, caso a caso, as várias autarquias regionais». Porém, como referiu, a comissão inclinou-se para a «ideia de uma instituição *in abstracto* simultânea de todas as regiões». Contudo, como se admitia no articulado «a possibilidade de diferenciação quanto ao estatuto de cada região», a solução encontrada, embora não sendo a melhor, satisfazia o mais importante do ponto de vista do PPD. Remetendo para a discussão no plenário um melhor esclarecimento deste ponto, esperava que a «profundidade e nível dessa discussão» permitisse a todos os constituintes a «formação de uma opinião clara e perfeitamente concordante com a vontade do povo português».¹⁶²

Por último, usou da palavra o deputado Aquilino Ribeiro para proferir a declaração de voto do PS. Em curta intervenção declarou que os representantes do Partido Socialista na 7.ª Comissão – Poder local – «deram o seu voto favorável a todos os artigos nele contido, sem embargo de quaisquer propostas tendentes a eventuais melhorias do texto» que, durante a discussão entendessem oportuno trazer à consideração da assembleia. Referiu, por fim, que a proposta que era apresentado ao plenário correspondia, «quer nas suas linhas gerais, quer nos aspectos mais

¹⁶² Idem, pág. 3329.

particularizados», a uma opção que se inseria no seu propósito «de ver democratizada e vitalizada a intervenção dos cidadãos na vida das autarquias locais».¹⁶³

Extraí-se das declarações de voto que todos os partidos, no seio da comissão, parecem ter chegado a um entendimento mínimo quanto ao texto proposto, mas tanto o PCP como MDP/CDE formulavam reservas quanto a dois aspectos do seu conteúdo: o excessivo peso político dado à autonomização das regiões administrativas e a escassa participação das *organizações populares de base* na vida das autarquias locais. A este respeito, a proposta de articulado previa apenas a participação das comissões de moradores e esta reduzida ao direito de petição perante as autarquias locais e de participação de representantes, sem voto, e apenas ao nível da assembleia de freguesia.

Concluída esta etapa dos trabalhos constituintes relativamente à proposta da 7.ª Comissão, prosseguiu-se, imediatamente, para o debate e votação na generalidade do articulado do poder local.

¹⁶³ Idem, pág. 3330.

3.5. O DEBATE E VOTAÇÃO NA GENERALIDADE DA PROPOSTA DA COMISSÃO DO PODER LOCAL

Na sessão plenária da Assembleia Constituinte do debate na generalidade¹⁶⁴, depois de proferidas as intervenções dos diversos partidos votou-se na generalidade a articulado proposto pela Comissão do Poder Local. O projecto foi aprovado por maioria, tendo-se registado apenas a oposição do MDP/CDE.

O sentido de votação dos partidos na discussão na generalidade do texto proposto, encontrava-se contido ou adivinhava-se pelas intervenções proferidas pelos deputados intervenientes, ao longo da discussão, onde foram manifestadas as respectivas razões ou inclinações desse sentido de voto do articulado na sua generalidade emanado da 7.ª Comissão. Também ficaram, desde logo, expressas algumas das reservas de cada um daqueles partidos relativamente a alguns aspectos, em concreto, da proposta de articulado, remetendo para o debate na especialidade, ou seja na votação de artigo a artigo, as respectivas posições.

O debate a generalidade mostraria um ponto de convergência entre todos os partidos: a necessidade de descentralização e de autonomia administrativa das autarquias, face ao Poder Central, e o aplauso à eleição dos titulares dos órgãos locais por voto directo, universal e secreto dos cidadãos eleitores.

Contudo, ficou patente a divisão quanto a algumas matérias específicas entre os partidos da Esquerda revolucionária, ou seja, o PCP, UDP e MDP/CDE, e de Direita, neste caso o PPD. Os primeiros, excepto o PS, mostravam-se insatisfeitos quanto ao papel menor consagrado à participação das organizações populares de base na vida das autarquias locais, e paralelamente pouco entusiastas da criação das regiões administrativas, nomeadamente no que concerne ao peso político dado à sua autonomização. Porém, apesar da falta de convicção sobre a sua criação, não seria o suficiente para rejeitar a sua consagração no texto constitucional.

¹⁶⁴ O debate e votação na generalidade sobre o poder local proposto pela 7.ª Comissão teve início na sessão n.º 101, em 12 de Janeiro de 1975, segunda-feira. Contudo, a sessão viria a ser encerrada por falta de quórum, dado que o número de deputados presentes no plenário eram insuficientes para que se pudesse prosseguir os trabalhos, sob pena de posteriormente poder ser impugnadas as decisões tomadas pela Assembleia Constituinte. O debate viria a ser retomado dois dias depois, a 14 de Janeiro, quarta-feira, em sessão n.º 103.

O PPD, contrariamente, mostrou vincado reconhecimento nas virtualidades da criação das regiões administrativas como exigência de um eficaz planeamento socio-económico regional. Recorde-se, de resto, que o PPD e o CDS foram os dois únicos partidos que haviam proposto a sua criação nos seus projectos de Constituição.

Por sua vez, o PS não se revelaria muito entusiasta do modelo das regiões, apesar de aceitar que a planificação e a regionalização eram indissociáveis, ficando expressas as cautelas com que encarava o seu papel político no âmbito do poder local.

Das intervenções registadas abordaremos a seguir as que se revelaram de maior interesse e pertinência, quer as que incidiram sobre a questão da criação das regiões administrativas, quer as dos aspectos gerais da nova ordem do poder local.

Como que servindo de preâmbulo para o debate e votação na especialidade, que trataremos no capítulo seguinte, as intervenções serão apresentadas pelo conjunto de deputados de cada partido, permitindo dessa forma, perceber o posicionamento assumido pelos respectivos partidos colocando assim, em confronto as concordâncias gerais e as discordâncias em particular, relativamente às diversas matérias referentes ao poder local.

Jorge Miranda, pelo grupo parlamentar do PPD, começou por saudar a expressão «poder local» como traduzindo um espírito novo e promissor. Recorde-se que ela não constava de nenhum dos projectos de Constituição apresentados pelos partidos. Apontou em seguida que, na visão do PPD, o poder local devia ser estruturado na Constituição de harmonia com duas ideias: a «coerência com os princípios democráticos» e a «flexibilidade».

A primeira «visto que o poder local é uma das dimensões da democracia», e que apenas pode ser entendido como poder democrático se exercido ao nível das comunidades locais. Numa incursão pela História, recordou que as lições do municipalismo de Alexandre Herculano e seguidas pelos homens que implantaram a República demonstraram que os municípios só eram e só podiam ser fonte de poder se estruturados democraticamente. Justificou, ainda, a escrupulosa fidelidade às regras democráticas tanto mais quanto era «bem conhecido o que foi a vida política e administrativa local antes e depois do 25 de Abril», sabendo-se «como as comunidades locais portuguesas vegetaram durante o regime salazarista, como foram sistematicamente aniquiladas, durante décadas, todas as formas democráticas de poder, mesmo as mais

arreigadas, e como os seus dirigentes foram (salvo raras excepções) recrutados na mediocridade e no servilismo». Lamentava, também, «o que foi a vida dessas autarquias após o 25 de Abril: assaltadas por minorias, devoradas por oportunistas e incompetentes, vítimas do ambiente geral de golpismo».

A segunda ideia, na estruturação da Constituição, devia pautar-se por critérios de «flexibilidade» no tratamento das matérias do poder local. Isto é, em vez de «uniformidade», a ideia de «diversidade»; em vez de «modelo estereotipado único», a possibilidade de escolha entre «vários modelos»; e em vez de «imposição», a «proposição» por parte do Poder Central, «quanto à existência das autarquias, quanto à delimitação das suas circunscrições, quanto à sua eventual federação ou associação, quanto ao seu estatuto orgânico», não deixando de tomar em consideração as realidades históricas, a primeira das quais, o concelho.

Como exemplos de «flexibilidade» a seguir, apontou como imprescindíveis em primeiro lugar, «a não redução dos órgãos municipais a um só sistema, antes a previsão de estatutos tipo, entre os quais, – atento à diversidade de condição de concelho para concelho – as respectivas populações possam optar»; em segundo lugar, a criação pela Constituição, «não das regiões administrativas A, B ou C, mas tão-só da categoria de região administrativa», e ainda «a organização das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, como áreas urbanas e suburbanas com características especiais, e não como regiões análogas às outras»¹⁶⁵, para além das regiões políticas dos Açores e da Madeira.

Em intervenção posterior, o mesmo deputado Jorge Miranda, salientava especialmente quatro aspectos da proposta de articulado sobre o poder local, que considerava aquisições positivas contidos no texto.

Em primeiro lugar, destacou a criação das regiões administrativas, «no respeito pela vontade das suas populações representadas pelas assembleias municipais, com regimes eventualmente diferenciados e correspondentes às regiões de planeamento».

Em segundo lugar, apontava o sistema democrático consagrado para a organização do poder local, com eleição por sufrágio universal e directo dos titulares dos órgãos deliberativos, e a «previsão da existência de assembleias populares nas freguesias de população diminuta».

¹⁶⁵ In *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 104 de 15 de Janeiro de 1975, pág. 3369 a 3371.

Em terceiro lugar, a consagração das «organizações populares de base» no texto constitucional, «nomeadamente através da possibilidade de delegação nelas de tarefas administrativas que não envolvam o exercício de poderes de autoridade».

Em quarto lugar, o regime financeiro atribuído às autarquias locais, «nomeadamente o princípio da participação, por direito próprio, dos municípios nas receitas provenientes dos impostos directos».

Todavia, o deputado do PPD, considerava haver algumas deficiências no texto de articulado que esperava que o plenário da Assembleia viesse a corrigir. Destacava a não atribuição às populações «de poderes de decisão quanto à delimitação da área das freguesias e dos concelhos» – uma vez que a divisão administrativa do território, conforme o texto definia, seria estabelecida por lei –, e «quanto à própria criação e extinção destes» – pois só poderia ser uma lei própria sobre a matéria a criar outros ou extinguir os que fossem manifestamente inviáveis. Apontava ainda o excessivo pormenor na definição dos órgãos locais, quer executivos, quer deliberativos, «com risco de um único – e talvez complicado – sistema para todos os concelhos e freguesias, quer os urbanos, quer os rurais, quer os mais populosos, quer os menos populosos». Por último, alertava para a ameaça sobre o distrito, «não já como autarquia» – que ninguém defendia –, «mas até como área de intervenção local do Estado» – uma vez que enquanto as regiões administrativa não estivessem instituídas, subsistiria a divisão distrital –, «esquecendo que, dos distritos existentes, uns correspondem a sub-regiões com características próprias e outros deram origem a laços de solidariedade que uma decisão precipitada não deve apagar».¹⁶⁶

Ruben Raposo, também bancada do PPD, começou por referir a importância do poder local para a democracia, porém, entendida «não de sinal contrário do poder central, não como contra-poder, mas tão-só democracia de base nas comunidades locais», completando, assim, a democracia moderna. Realçou que um novo conceito, o da «descentralização», se encontrava subjacente ao poder local, que conduziria à revisão de todas as competências conferidas à administração central e local, permitindo «que aquela coordene em vez de se impor, e esta deixe de ser meramente executora de linhas superiormente traçadas, evoluindo para verdadeiros níveis de autogoverno». Desta forma, rompia-se «finalmente com a tendência centralista, macrocéfala, concentracionária,

¹⁶⁶ Idem, pág. 3388 e 3389.

lisboeta, intrometedora nos negócios públicos de todo o País», substituindo-se, assim, «as estruturas administrativas fechadas, ineficazes, obsoletas, burocráticas, por um novo modelo político – administrativo – aberto, eficaz, dinâmico e democrático».

Enaltecendo o articulado proposto para o poder local, destacou os princípios em que este modelo assentava: o princípio da «autonomia»; a consequente descentralização; o da «participação democrática»; o da «eficácia»; e, finalmente, o da «coordenação». Dissecando os referidos princípios, destacou que pelo primeiro postulado, o da «autonomia», se define «que os interesses específicos de cada autarquia local» sejam «prosseguidos pelas respectivas populações através de órgãos próprios», respectivamente no domínio administrativo e financeiro. O postulado da «descentralização», como corolário lógico, visa «a devolução às comunidades locais dos poderes necessários para a defesa dos seus interesses comuns», bem como a respectiva colaboração entre entidades politicamente autónomas. O terceiro postulado, o da «participação democrática», exigia ser «as populações directamente ou através dos seus representantes a assegurarem a gestão efectiva dos seus interesses comuns», pois, «consagrava a electividade para os títulos dos corpos administrativos», sendo os órgãos representativos definidos no texto constitucional, uma assembleia e uma junta. Ou seja, ao primeiro órgão, fruto do sufrágio universal directo e secreto e de acordo com o sistema de representação proporcional, competia a fiscalização e definição dos objectivos da comunidade, traduzindo os anseios das populações locais. Já o segundo era colegial e executivo, pouco numeroso, voltado para a resolução concreta dos planos definidos pela Assembleia.

Quanto aos dois últimos princípios, em seu entender, importava referir que o da «eficácia» assegurava «a existência de entidades de âmbito mais amplo – federações de municípios e regiões administrativas –, caso sejam mais eficientes», para as quais seria transferida a competência da execução de determinados fins; e o da «coordenação» visava «limitar a autonomia e a descentralização, dentro das regras do bom senso, evitando excessos», assegurando, dessa forma a coordenação das autarquias locais pelo Estado.

Concretamente, no que diz respeito às regiões administrativas, Ruben Raposo, realçava que, criando uma «estrutura participativa» entre a autarquia municipal e o Governo Central, a sua institucionalização correspondia «à necessidade de conciliar uma

administração local autónoma relativamente às exigências de um planeamento sócio-económico», afirmando, mesmo, que a dimensão espacial do distrito era reduzida quando perspectivada em termos de planificação regional. Reforçava, ainda, que as regiões administrativas visavam «criar espaços onde as populações residentes possam exercer livre e eficazmente uma autêntica autonomia», tentando-se, assim, «o retomar de uma tradição histórica, cultural, social, fruto do sentir das populações». Por fim, salientava que o estatuto regional, conforme estipulado no articulado proposto, poderia ser diferente de região para região, «traduzindo os condicionalismos locais e o diferente amadurecimento político, social, cultural e económico». Lembrou que os municípios estariam «presentes na assembleia regional, através de representantes das assembleias municipais».¹⁶⁷

No final da sua intervenção, o deputado do PPD, foi questionado pela deputada do Partido Socialista, Maria Emília de Melo, a esclarecer se não admitia que os organismos de poder local pudessem «funcionar como contrapoder do Poder»¹⁶⁸, como repudiou no início do seu discurso.

Em resposta, o deputado do PPD, justificou que quando repudiava a hipótese da administração local funcionar como contrapoder da administração central, estava a pensar nas regiões administrativas, «e aí o risco que se poderia correr, [era o do] o regionalismo político, em que determinadas estruturas locais regionais, pura e simplesmente, por deterem a maioria na região, poderiam exercer um contrapoder e boicotar totalmente sempre a Administração Central, tendo sido esta Administração Central eleita pela maioria do povo português». Portanto, explicava, que o contrapoder a que se referia não podia ser entendido em termos latos, «mas tão-só, exactamente, para evitar que se caia no artificialismo, que é o regionalismo, provocado por questões políticas, provocado pelo caciquismo local».¹⁶⁹

Ainda por parte do PPD, agora pela voz de Pedro Roseta, este deputado destacou que o articulado proposto pela 7.ª Comissão marcava mais uma viragem fundamental na vida dos Portugueses no sentido da democracia. Tratava-se, mesmo, em primeiro lugar, «de uma viragem de alcance histórico», com a qual se enterrava «meio século de opressão exercida sobre as comunidades locais e de intervenção discricionária, mesmo

¹⁶⁷ Idem, pág. 3372 e 3373.

¹⁶⁸ Idem, pág. 3373.

¹⁶⁹ Idem, pág. 3374.

arbitrária, do Poder Central na vida local». Em segundo lugar, porque se fechava «uma época mais longa de centralismo autoritário ou autocrático, e de uniformização na divisão do território segundo esquemas de raiz napoleónica, como se as realidades não fossem bem diversas entre as várias regiões do País, desde a forma de povoamento até às características da vida económica, social e cultural».

Realçava, ainda que o texto reflectia o final da longa caminhada do povo português, que durou seis séculos, em que a vida do País esteve orientada para a colonização de territórios não europeus e que deu origem à macrocefalia de Lisboa no território do Continente. Com efeito, «a concentração do poder de decisão e da riqueza em Lisboa foi, em parte, devida à necessidade de um império muito vasto ter uma cabeça única – e decerto era uma necessidade real». Ao que se supunha, dizia o deputado do PPD, era «a primeira vez que, num texto constitucional português, se consagra o princípio da descentralização administrativa», e ao afirmá-lo, como agora fazia o texto da Comissão, ficava estabelecida uma garantia constitucional em favor das autarquias locais: «a garantia de que, sempre e em qualquer caso, seja qual for a variação dos pontos de vista dos órgãos legislativos normais, as autarquias disporão, perante o Poder Político Central, de um mínimo de atribuições e de competências que lhes não poderá ser negado sem violação da Constituição».

Por fim, referiu-se aos aspectos referentes às regiões administrativas, considerando que se a criação destas novas autarquias «era uma conquista importantíssima do povo português», não podia deixar de estranhar que se limitasse «gravemente a participação das populações da área no processo da sua instituição e na definição do seu estatuto», que o PPD gostaria que fosse específico para cada uma. Apontou não lhe parecer, também, correctas as soluções preconizadas no articulado, que abria «uma excepção» pela qual a assembleia regional seria «eleita não só directamente pelos cidadãos da respectiva área, mas, em parte, por membros eleitos pelas assembleias municipais, em manifesta disparidade» com o que sucedia com as assembleias da freguesia e do município.

Assim, para todos os que desejavam um país mais livre, para todos os que lutavam pela igualdade não eram aceitáveis discriminações regionais, pois se «a necessária diversidade» que a estrutura do País impunha, levava «a rejeitar a uniformidade do passado, a liberdade e a igualdade» impunha aos deputados

constituintes «a devolução do poder aos povos das diversas regiões»¹⁷⁰, acabando com mais uma grave desigualdade entre os Portugueses.

Por sua vez, o deputado Olívio França, também da bancada parlamentar do PPD, que começou por descobrir na proposta um espírito progressista.

Recordando que as autarquias locais, nos termos da Constituição de 1911, eram eleitas por sufrágio popular das respectivas circunscrições administrativas – freguesia ou concelho –, ter-se-ia assistido durante o Estado Novo a um retrocesso que agora se procurava inverter, pelo voto popular e de todas as estruturas que se estavam a remodelar ou inventar. Assim, o projecto em análise ao procurar restabelecer as regras instituídas na I República, representava uma linha acentuadamente progressiva, comparada com a linha «destruidora que o fascismo realizou».

Apresentava, porém, certas reservas às novidades apresentadas no projecto, como sejam a institucionalização de assembleias de freguesia, de assembleias municipais, conselhos municipais, assembleias de região e de conselhos regionais. Se quanto às assembleias de freguesia e municipais não tinha grandes reparos a fazer, já o mesmo não acontecia em relação à existência dos conselhos municipais, «cuja acção, embora meramente consultiva, terá dois destinos: ou morrerá por ineficiência do órgão ou, como no tempo pregresso bem chegado a nós, poderá ser levada a actos de agitação de propaganda deformada, que nada tenham com a vivacidade e força esclarecedora de ajuda e colaboração ao órgão principal – o município». Reforçava, ainda, que fazia pessoalmente as suas reservas quanto à constituição daquele conselho, por lhe parecer um «eco cheio de sonoridades de um corporativismo» que era «mais para esquecer do que para aproveitar».

As mesmas reservas, orientadas por circunstâncias idênticas, tinha a fazer quanto à composição dos conselhos regionais. Justificava, no seu entender, que as organizações de toda a espécie, culturais, sociais, económicas e profissionais, encontravam já no «ordenamento das estruturas de associações, de livre imprensa, de larga expressão de pensamento e acção, toda a capacidade de criação para coadjuvarem, auxiliarem e até, forma esta também válida de cooperação, para contestarem e criticarem todos os planos construtivos e de execução dos centros de administração, quer nacional, quer local». Dessa forma, os municípios, associações e federações de municípios podiam obter as

¹⁷⁰ Idem, pág. 3374 a 3376.

consultas e esclarecimentos que entendessem junto daquelas organizações «sem necessidade de institucionalização de organismos específicos de carácter permanente», destinados «ou a não funcionarem ou a desviarem-se do verdadeiro caminho» que lhes competia.

Expressou, finalmente, que entendia que a territorialidade, «base indispensável para o exercício da acção» que lhes viesse a ser própria, deveria ser definida pelos respectivos municípios, ouvidas as assembleias de freguesia, evitando-se deste modo «os vivos conflitos que na ordem local»¹⁷¹ se poderiam levantar.

Por parte da bancada parlamentar do Partido Socialista, Aquilino Ribeiro – que, recorde-se, presidira à Comissão do Poder Local –, destacou em primeiro lugar que atribuir às comunidades territoriais o direito a decidirem os seus problemas de âmbito local era «não apenas uma condição indispensável para a instauração de um verdadeiro regime democrático no nosso país, como também um factor inalienável de eficiência da máquina administrativa». Como justificação, argumentava que o «entorpecimento político em que Portugal soçobrou durante o regime fascista» se devera à «imposição de um centralismo esterilizante que afastava os cidadãos do Poder».

Por sua vez, com um Governo longinquamente inacessível, este apenas se dignava, de quando em vez, a «conceder as suas benesses com displicente paternalismo face às implorações dos seus súbditos». Exemplificou mesmo, com as dotações para a electrificação de uma aldeia, ou a melhoria de uma calçada, quando não tinham a «interceder por elas o cacique político», morrendo no esquecimento das gavetas ministeriais. Acrescentou que este distanciamento, propositadamente acentuado, dos órgãos de decisão relativamente aos cidadãos, se «inseria numa política claramente totalitária de inacessibilidade, que, desse modo, calcava a pés juntos qualquer veleidade de manifestação da vontade colectiva».

Por último, no que diz respeito à criação das regiões administrativas, afigurava-se ao deputado do PS que, dada a natureza inovadora que as caracterizava, um cuidado do mesmo tipo era necessário. Não ignorando quanto, em determinados meios, o sentimento de identificação regional correspondia a um desejo profundamente enraizado, importava, todavia, que a prática viesse a revelar se esse movimento não correspondia antes «a uma forma de resistência contra o Poder Central, que, pela maneira como

¹⁷¹ Idem, pág. 3383.

estava a ser exercido, não tinha na devida conta os interesses das populações». Daí, os mecanismos de segurança que se caracterizavam e que pressupunham «uma tomada consciente da opção regional por parte das populações», se estas vierem a reconhecer que as suas legítimas aspirações «não poderão ser devidamente satisfeitas no quadro das várias autarquias e dos órgãos de administração distrital» cuja renovação lhes asseguraria, «desta feita, uma maior representatividade e poder de intervenção».¹⁷²

Por sua vez, Romero Magalhães, ainda por parte do Partido Socialista, começou por afirmar que o parecer sobre o poder local apresentado pela 7.ª Comissão reflectia um retorno às melhores tradições do povo português, tradições essas que desde há muito, «talvez há seis séculos», foram profundamente deturpadas».

Evocando a História, apontava que esta deturpação teve o seu ponto final com a publicação do Código Administrativo de 1936, da autoria de Marcelo Caetano, e em que «os próceres do Integralismo Lusitano, traindo as suas formas de luta contra o jacobismo da República, liquidaram o que ainda restava da autonomia do poder do concelho». Em seu entender, foi com o código administrativo de 1936 que se «liquidaram as tradições que ainda restavam do tradicionalismo português, cujas origens se perdem nas origens dos tempos, nomeadamente nas *gentilites* primitivas anteriores ao domínio romano sobre a Península Ibérica». Romero Magalhães exemplificava este seu pensamento através do poder popular. Poder esse que se exprimia nos pequenos concelhos, de vizinhos de uma mesma comunidade, exprimindo-se concretamente na exploração colectiva das terras – mais tarde baldios –, nos fornos comuns, nos rebanhos, nos celeiros comunitários.

Continuando a sua incursão pela História, proferiu que a democracia representativa, instituída em Portugal com a Constituição de 1822, se desvaneceu sem que se considerassem as necessidades concretas do povo português, e sem consideração pela democracia, «no sentido etimológico da palavra, como nesta Casa pretendeu demonstrar o grande português que foi Oliveira Martins». Acrescentou que esses princípios da democracia representativa acabaram por se «estiolar num constitucionalismo rotativista, em que nada distinguia um partido de outro partido». Assim, Portugal teria sido a uma permanência de estruturas aristocráticas de fachada burguesa. «Todavia, um burguês houve que pretendeu romper o círculo vicioso cuja

¹⁷² Idem, pág. 3384 e 3385.

permanência estava já, ele o reconhecia, na forma de posse da terra». Continuou, referindo que essa foi a pretensão de Mouzinho da Silveira, quando concluiu que «não havia povo livre sem liberdade da terra». Porém, rematou, «os barões do constitucionalismo tomaram conta do Estado».

Referindo-se ao projecto de articulado em concreto, avaliou-o como positivo, advogando uma efectiva descentralização e não uma desconcentração do poder, constatando que equilibrava a democracia representativa com a democracia directa. Considerou, ainda, que o projecto em discussão era realista, na medida em que reconhecia a necessidade de uma regionalização. Porém, considerava que essa regionalização devia «ser concatenada com os pólos de desenvolvimento que acabem por destruir as assimetrias bem notórias de todo o nosso território».

Saudou, também, a proposta por dar abertura às formas de democracia directa, que apesar de difíceis e complexas, iriam permitir alargar o âmbito de uma «democratização da democracia»¹⁷³ que considerou indispensável, e sem a qual não haveria, efectivamente, democracia.

Por fim, referindo-se à vertente da regionalização do projecto, anteriormente abordada, defendeu que «regionalismo» e planificação eram indispensáveis e inseparáveis. Não como desconcentração do poder – repetindo a ideia anteriormente expressa – mas como descentralização do poder, de natureza democrática, permitindo ao povo português ser sujeito da sua própria história.

Pelo lado do PCP, Francisco Miguel começou por referir que a proposta de articulado sobre o poder local, não sendo a maior nem a mais importante da Constituição, era, contudo, de muito valor e que por ela se poderia aferir o carácter mais ou menos democrático da Constituição que a Assembleia Constituinte estava a elaborar.

Na sua intervenção, o deputado comunista referiu-se essencialmente ao papel que deviam ter na administração local as organizações populares de base, ou seja, as comissões de moradores e as comissões de trabalhadores, afim de dar expressão e realização aos seus interesses. Não negando «a representatividade e a democraticidade dos órgãos eleitos por sufrágio universal», tinha que se reconhecer que a democracia só podia «existir verdadeiramente quando as massas populares participam directamente na

¹⁷³ Idem, pág. 3380 e 3381.

direcção e realização da vida colectiva e social desde logo ao nível dos locais onde residem ou trabalham».

Explicitou que se se continuasse a entender por administração local as juntas de freguesia e as câmaras municipais como até então elas tinham existido, mesmo sendo eleitas por voto universal e directo, ainda assim não se teria «autarquias verdadeiramente democráticas e com funções e capacidade democrática e popular que só lhes poderão vir da participação das massas através de formas de organização popular escolhidas e praticadas pelas massas». Nesse sentido, se realmente se queria a administração local como expressão democrática, esta teria de ser uma «administração com a participação directa das populações», que em nada «tirará à importância e papel que devem ter as câmaras e as juntas de freguesia», mas, pelo contrário, dar-lhes-ia «força e capacidade». Ressalvou que, naturalmente, ninguém pensaria que o País ou os municípios pudessem ou devessem ser «governados por comissões de moradores», mas que também não deveria ser negado «às comissões de moradores e às outras organizações populares o importante papel» que elas deviam desempenhar, desde logo, na administração local, pois seria «na larga participação das massas populares, pelas suas formas próprias de organização», que a democracia se afirmaria como uma realidade. Ora, o projecto da 7.ª Comissão não atribuía às organizações populares o papel que os comunistas reclamavam na administração local, e que no entender do PCP deviam «ser reconhecidas a iniciativa e a autonomia dessas organizações»¹⁷⁴, bem como «a sua capacidade de se coordenarem entre si, o seu direito de levarem a cabo todas as iniciativas adequadas à realização dos interesses colectivos locais daqueles que nelas se encontram»¹⁷⁵. Na intervenção de Francisco Miguel, do PCP, não foi feita qualquer referência à consagração constitucional proposta pela comissão do poder local das regiões administrativas.

Adriano Fonseca, também do PCP, versou apenas sobre a importância das «organizações populares de base». Defendeu, em nome do grupo de deputados do Partido Comunista, que «um dos grandes méritos do 25 de Abril foi a real possibilidade que se deu ao povo português de se organizar livremente em comissões unitárias de trabalhadores, de moradores e outras formas de organização das massas populares», e que tudo o que pudesse pôr em causa ou enfraquecer estas organizações, como parecia ser o que o projecto em discussão pretendia, era «atentar de facto contra a Revolução,

¹⁷⁴ Idem, pág. 3380.

¹⁷⁵ Idem, pág. 3379 e 3380.

contra todos os anseios das massas trabalhadoras e do povo em geral». Exemplificava sustentando que limitar o direito de petição às autarquias locais era «cortar o acesso das estruturas populares aos órgãos superiores do Poder»¹⁷⁶, que não poderiam governar sem o apoio daquelas mesmas estruturas.

Teresa Vidigal, do Partido Socialista, enalteceu também participação das populações nas comunidades como «conceito-chave» na definição da democracia. Sustentava que a democracia era «o sistema de governo em que a totalidade dos membros de uma comunidade participa, directa ou indirectamente, na tomada de decisões que a todos interessam». Para tanto, a deputada do PS apontava as «comissões de moradores» como «o veio transmissor dos interesses dos residentes» na sua respectiva área territorial e como «os lídimos defensores»¹⁷⁷ das aspirações locais.

Na mesma linha, a deputada Helena Roseta, do PPD, focou as «organizações de participação de base» e das «comissões de moradores», apontando para a sua importância «para uma autêntica participação das populações na vida da democracia, no dia-a-dia». Mostrou, assim, o seu acordo por aparecer consignado no texto do projecto da 7.ª Comissão o direito segundo o qual as comissões de moradores, «em clima de liberdade de associação, se podem constituir livremente, com garantia de democraticidade na eleição e na actuação»¹⁷⁸, e observando ainda o princípio da independência em relação às autarquias locais.

Álvaro Monteiro, do MDP/CDE, também centrou o seu discurso na importância fundamental do papel das «organizações populares de base» como via da transformação democrática do Estado.

Para o MDP/CDE, «competia aos 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 permitissem a «participação na realização das importantes tarefas sociais da consolidação da democracia». Assim, o MDP entendia ser fundamental expressar constitucionalmente a consagração do direito de livre associação e intervenção popular, uma vez que as comissões de moradores, os conselhos de aldeia e de moradores e as assembleias populares tinham vindo a revelar-se «como instrumentos

¹⁷⁶ Idem, pág. 3385 e 3386.

¹⁷⁷ Idem, pág. 3371.

¹⁷⁸ Idem, pág. 3387.

importantes de participação colectiva e de intervenção construtiva junto das autarquias locais».

Sobre os outros capítulos do texto proposto, em particular sobre a «controversa questão das regiões», o MDP/CDE remetia para o debate na especialidade onde expressaria, «em oportunas intervenções»¹⁷⁹, os seus pontos de vista.

Por sua vez, o deputado Afonso Dias, da UDP, começou na sua intervenção por realçar a importância da questão da organização das comunidades locais, pois, no seu entender, estas ponham à prova o carácter democrático do Estado. Para a UDP, nesta questão, era essencial «garantir ao máximo a liberdade e a iniciativa do povo», de forma a que este detivesse nas suas mãos a resolução dos seus problemas. Nesse sentido, cabia um papel fundamental à participação das populações em órgãos democráticos que reunissem todos os habitantes «como os conselhos de aldeia e as assembleias populares, onde os problemas que afectam o povo sejam discutidos por todos e por todos resolvidos». No entender da UDP, era naquelas assembleias que deviam ser eleitos os órgãos executivos que ficariam directamente responsáveis perante todo o povo, podendo ser revogados sempre que se afastassem da defesa dos seus interesses. Mantendo o registo em termos genéricos sobre o poder local, Afonso Dias afirmava na sua intervenção que aquela seria «a única forma, realmente democrática, de garantir que esses órgãos executivos» não se transformassem em «simples executores da política do Governo, totalmente desligados do povo como acontecia com as antigas juntas de freguesia».

Para justificar este ponto de vista, a UDP mostrava-se contrária às ideias já defendidas em assembleia constituinte que pretendiam que «os órgãos democráticos do povo» fossem «simples aparelhos destinados a resolver um conjunto de problemas práticos e sem qualquer capacidade de intervenção política». No que respeita à regulamentação constitucional das «comunidades locais», a UDP entendia que ela se devia «limitar a consagrar os princípios gerais» que permitissem «libertar a iniciativa e a intervenção efectiva da população na resolução dos seus problemas», pois toda a série de disposições que os deputados constituintes se propunham a aprovar em plenário sobre

¹⁷⁹ Idem, pág. 3389 e 3390.

esta matéria não visam «mais do que estrangular e impedir essa iniciativa e intervenção».¹⁸⁰

Nenhuma referência foi feita, por Afonso Dias da UDP, relativamente à criação das regiões administrativas.

Estas foram as posições políticas mais notórias que se retiram das intervenções em sede do debate na generalidade, e que reflectiam o posicionamento dos partidos constituintes sobre o poder local em discussão.

Esgotado o debate, e submetida à votação na generalidade, o articulado da 7.ª Comissão foi aprovado, com dois votos contra do MDP/CDE.

Pode-se considerar que o debate foi pouco participado, tendo em conta o número de intervenções registadas (12 intervenções – duas delas a cargo de Jorge Miranda do PPD), e dos escassos pedidos de esclarecimento, nem sempre traduzindo questões sobre a matéria em discussão, formuladas por parte de alguns deputados relativamente às intervenções proferidas. Registe-se, como nota, que não foi proferida qualquer intervenção por parte dos deputados da bancada do CDS durante esta discussão. Pelo contrário, o PPD foi o partido mais participativo, registando tantas intervenções quanto os demais partidos somados.

Fechada mais uma etapa dos trabalhos da Assembleia Constituinte relativamente ao articulado proposto pela 7.ª Comissão, prosseguiu-se imediatamente – ainda na mesma sessão plenária – para o debate e votação na especialidade do articulado do poder local.

¹⁸⁰ In *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 102 de 13 de Janeiro de 1975, pág. 3330 e 3331.

3.6. O DEBATE E VOTAÇÃO NA ESPECIALIDADE DA PROPOSTA DA COMISSÃO DO PODER LOCAL

Aprovado na generalidade a proposta de articulado da 7.ª Comissão, iniciou-se, de imediato, a discussão na especialidade¹⁸¹. No debate e votação seguiu-se a ordem dos capítulos e respectivos artigos: Capítulo I – «Princípios gerais» – artigos 1.º a 9.º; Capítulo II – «Freguesia» – artigos 10.º a 13.º; Capítulo III – «Município» – artigos 14.º a 20.º; Capítulo IV – «Região Administrativa» – artigos 21.º a 27.º; e Capítulo V – «Organização de participação de base» – artigos 28.º a 30.º, que constituíam o «Poder Local», Título VIII da Parte III da Constituição.

As duas questões mais discutidas em todo o debate na especialidade, foram, precisamente, a da criação das regiões administrativas como órgãos autárquicos, e a da participação nas comunidades locais das organizações de base, nomeadamente às comissões de moradores que, no articulado proposto, tinham um papel muito reduzido.

O debate na especialidade foi mais participado que o ocorrido na generalidade, o que se compreende, pois votava-se em concreto artigo a artigo, e nele se destacou o papel interventivo dos deputados Barbosa de Melo, Jorge Miranda, Pedro Roseta e Ruben Raposo, do PPD, Aquilino Ribeiro, José Luís Nunes, Romero Magalhães e Luís Filipe Madeira, do PS, Vital Moreira, do PCP, Oliveira Dias, do CDS, e Álvaro Monteiro, do MDP/CDE. Este debate não contou com qualquer intervenção do único deputado eleito à Assembleia Constituinte da UDP.

Neste capítulo analisaremos a discussão e votação, artigo a artigo, tal como apresentados pela 7.ª comissão, das intervenções mais relevantes e das respectivas declarações de voto.

¹⁸¹ A 14 de Janeiro de 1976 – sessão n.º 103 – iniciou-se o debate e votação na especialidade, que se desenrolou por mais duas sessões – sessão n.º 104, em 15 de Janeiro, e sessão n.º 105, em 16 de Janeiro de 1976 –, tendo-se discutido e aprovado toda a matéria relativa ao poder local. Na sessão 103 de 14 de Janeiro, foram aprovados os artigos 1.º, 2.º, 3.º e 4.º, e n.º 1 e 2 do artigo 5.º, respeitante aos princípios gerais – capítulo I. Na sessão do dia seguinte, n.º 104 de 15 de Janeiro, continuou o debate e votação na especialidade do articulado do poder local, com a aprovação dos artigos 6.º a 17.º, inclusive, relativos aos restantes artigos dos princípios gerais, da freguesia – capítulo II – e alguns artigos respeitante ao município – capítulo III. Por fim, na sessão n.º 105, em 16 de Janeiro (terceiro dia), concluiu-se a discussão e votação na especialidade do articulado proposto pela 7.ª Comissão, tendo sido aprovados, a partir do artigo 18.º, inclusive, os restantes artigos, que diziam respeito, ainda, ao município, os artigos relativos às regiões administrativas – capítulo IV –, e sobre as organizações populares de base – capítulo V.

Esta opção deriva da sequencialidade da sua discussão e votação estar interligada à respectiva numeração dos artigos, permitindo melhor o seu entendimento, pois a apresentação de uns sem os anteriores tornaria as intervenções pouco perceptíveis sem o contexto que as rodeou, a argumentação utilizada e as réplicas que as originou.

Quanto às organizações populares de participação de base, dispensamo-nos da sua análise no que diz respeito ao debate e votação do seu articulado, apresentando apenas os seus artigos, pois, por um lado, estas organizações não constituem órgãos autárquicos e, por outro, a sua controversa discussão revelou-se demasiado extensa que permita a sua inclusão neste estudo. Contudo, apresentamos uma breve nota a esta questão no final deste capítulo.

O presidente da Assembleia Constituinte deu início à discussão na especialidade, declarando que se aceitavam propostas – eliminação, alteração, aditamentos – sobre os vários artigos. Foram lidos, na íntegra, ao plenário os respectivos artigos, um a um, conforme redacção proposta pela comissão do poder local.

PARTE III

TÍTULO VIII

PODER LOCAL

CAPÍTULO I

PRINCÍPIOS GERAIS

ARTIGO 1.º¹⁸²

1 - A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais.

2 - As autarquias locais são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, com vista à prossecução de interesses próprios das populações respectivas.

O primeiro deputado a pedir a palavra foi Jorge Miranda, do PPD, para fazer uma mera sugestão à Comissão de Redacção, que não formulou em proposta, em que chamava a atenção para o ponto n.º 1 deste artigo: «o dizer-se “A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais” poderia, porventura, levar a supor que as autarquias locais como que eram integradas no Estado». Nesse sentido sugeriu que onde se dizia «compreende» se viesse a dizer «determina», isto

¹⁸² Artigo 237.º da Constituição da República Portuguesa de 1976.

é, «A organização democrática do Estado determina (ou implica) a existência de autarquias locais», alterando, assim, a redacção proposta. Colocou ainda à consideração da Comissão de Redacção da Constituição, se o mesmo ponto n.º 1 deste artigo não seria passível de ser condensado com o artigo 6.º dos «Princípios fundamentais» da Constituição, pois em seu entender nada lhe acrescentava.¹⁸³

Romero Magalhães, do PS, no seguimento desta última questão levantada por Jorge Miranda, solicitou à respectiva comissão que esclarecesse se não se estava perante uma repetição deste n.º 1 em face do artigo 6.º dos «Princípios fundamentais» da Constituição, que dizia «muito concretamente: “O Estado é unitário e organiza-se no respeito pelos princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”»¹⁸⁴. Questionava se não haveria do ponto de vista de sistematização constitucional uma repetição.

O esclarecimento não viria, porém, do deputado Aquilino Ribeiro, do PS, como presidente da 7.ª Comissão, nem de Pedro Roseta, do PPD, como relator da mesma comissão, apesar de instados pelo presidente da Assembleia Constituinte. Seria o deputado Barbosa de Melo, do PPD, considerado o *pai* do articulado proposto a explicitar o significado do conteúdo daquele n.º 1 do artigo 1.º em discussão. Em seu entender, aqui acentuava-se a ideia de que a organização democrática do Estado passava necessariamente pela existência de autarquias locais, o que não acontecia no n.º 1 do artigo 6.º dos princípios fundamentais. Definia-se, no fundo, «a ideia de que as autarquias locais, como formas próprias de organização administrativa local, como expressão de poder local, eram essenciais à ideia de democracia»¹⁸⁵. Este princípio, pela redacção do artigo 6.º, tinha uma generalidade excessiva, contrariamente ao que acontecia com o ponto 1 do artigo 1.º do articulado sobre o poder local, que seria mais preciso explicitando melhor essa ideia.

Aceites os esclarecimentos dados, e não havendo mais pedidos de intervenção, foi colocado à votação o artigo 1.º, em globo, isto é, o n.º 1 e n.º 2 do correspondente artigo, uma vez que ninguém se opunha a esta forma de votação que evitava que se votasse número por número dos respectivos artigos em discussão. Submetido à votação, foi aprovado por unanimidade.

¹⁸³ In *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 104 de 15 de Janeiro de 1976, pág. 3391.

¹⁸⁴ Idem, idem.

¹⁸⁵ Idem, idem.

ARTIGO 2.º¹⁸⁶

1 - No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.

2 - As regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios.

3 - Nas grandes áreas metropolitanas a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica.

Este artigo não foi objecto de discussão, uma vez que não foi solicitada qualquer intervenção, tendo sido aprovado por unanimidade.

ARTIGO 3.º¹⁸⁷

1 - As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas pela lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa.

2 - A divisão administrativa do território será estabelecida pela lei.

Solicitada a palavra pelo deputado Jorge Miranda, do PPD, este apenas desejava fazer uma recomendação ao futuro legislador sobre o n.º 2 do artigo 3.º, contra o qual nada tinha a objectar, considerando que seriam elementos importantes na interpretação das disposições que estavam a votar. Sugeria que o legislador, «ao fazer a divisão administrativa do território, auscultasse as populações. Que não fossem criadas circunscrições administrativas, que não fossem criadas autarquias locais contra a vontade das populações e que essa vontade fosse a vontade manifestada democraticamente».¹⁸⁸

Não explicitando a forma dessa auscultação nem a forma de manifestação dessa vontade, não foi o deputado acompanhado nesta questão, nem questionado por nenhum outro deputado. Não se registaram mais intervenções. Submetido à votação, foi aprovado por unanimidade.

¹⁸⁶ Artigo 238.º da *CRP* de 1976.

¹⁸⁷ Artigo 239.º da *CRP* de 1976.

¹⁸⁸ *Idem*, pág. 3392.

ARTIGO 4.^o¹⁸⁹

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 receitas provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços.

Relativamente a este artigo, pediu a palavra o deputado socialista Romero Magalhães, solicitando um esclarecimento sobre o ponto n.º 2. Perguntava se quando aqui se falava «do mesmo grau», se supunha que fosse «mesmo nível», isto é, «considerando freguesia, município ou região»¹⁹⁰. Se este grau correspondia ao mesmo nível de circunscrição, ou ao mesmo tipo de circunscrição.

Veio da mesma bancada o esclarecimento pelo deputado Aquilino Ribeiro, afirmando que se tratava «efectivamente de tipos de freguesias, municípios e regiões, quando comparadas entre si, do mesmo grau, do mesmo nível»¹⁹¹.

Dando o seu contributo ao esclarecimento da questão, o deputado Barbosa de Melo reconheceu que de facto a expressão «do mesmo grau» podia ter esse equívoco na base, pois, ainda era lei vigente entre nós, de resto uma prática bastante antiga no nosso sistema administrativo, a de se dividirem os municípios em várias categorias, em vários graus: município *de 1.ª* ou concelho *de 1.ª*, ou *de 2.ª*, ou *de 3.ª*. Contudo, não era «esta a referência que aqui» se estava a fazer. O que se queria dizer aqui, era que o legislador futuro, «ao proceder a esta repartição justa dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais», teria também de «ter em conta as desigualdades existentes entre autarquias do mesmo tipo». Assim, era com este sentido que a expressão, aqui, “do mesmo grau” devia ser entendida, como sendo do mesmo tipo de autarquia, apesar de poder, na verdade, «ter na base essa equivocidade ligada à nossa linguagem administrativa».¹⁹²

¹⁸⁹ Artigo 240.º da CRP de 1976.

¹⁹⁰ Idem, idem.

¹⁹¹ Idem, idem.

¹⁹² Idem, pág. 3393.

Esclarecida a questão, e não havendo mais inscrições procedeu-se à votação do conjunto do artigo, que foi aprovado por unanimidade.

ARTIGO 5.º¹⁹³

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.

3 - Podem apresentar candidaturas para as eleições dos órgãos das autarquias locais, além dos partidos políticos, organizações e grupos de cidadãos, nos termos estabelecidos pela lei.

O primeiro a pedir a palavra sobre este artigo, que de resto viria a ser objecto de intensa discussão, numa clara divisão partidária, foi o deputado independente José Augusto Seabra, para expressar a sua aprovação pela redacção nos termos em que foi proposto pela 7.ª Comissão, na medida em que ele consagrava, em seu entender, «em termos importantíssimos para o futuro da evolução da vida política, a democraticidade dos órgãos que, nas autarquias locais», representavam as populações. Salientou dois aspectos que considerava fundamentais no artigo proposto. Antes de mais, o facto de se prever «uma dualidade de representação, isto é, uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos, e um órgão colegial executivo perante ela responsável». Neste quadro, considerou importante o sistema da representação proporcional proposto pela comissão, tanto mais que nele se previa, no que representava «uma inovação, por exemplo em relação à lei eleitoral relativa à Assembleia Constituinte, a possibilidade de grupos e organizações de cidadãos ao lado dos partidos poderem também concorrer a essas eleições».¹⁹⁴

A intervenção seguinte veio de Coelho dos Santos, também deputado independente, para manifestar o seu regozijo pelos três preceitos que integravam a proposta do artigo 5.º, vinda da comissão do poder local. Considerava que esta disposição, no seu todo, constituiria algo «do mais democrático» que havia sido aprovado pela Assembleia Constituinte. Justificava este sentimento pelo facto de o articulado prever

¹⁹³ Artigo 241.º da CRP de 1976.

¹⁹⁴ Idem, idem.

«a existência paralela de dois órgãos: um, o executivo a actuar de forma colegial, outro, o deliberativo, numa acção de muito maior profundidade junto das populações e de fiscalização, até, dos actos desse executivo»¹⁹⁵.

Seguidamente, foi solicitada a palavra pelo deputado do PS, José Luís Nunes, requerendo que fossem votados em bloco apenas o n.º 1 e o n.º 2 deste artigo, e que logo votados que fossem esses números o Partido Socialista pediria a suspensão da sessão plenária para consultar o seu grupo parlamentar. Deferido o requerimento do PS, procedeu-se apenas à votação em bloco dos n.ºs 1 e 2 do artigo 5.º, tal como foram propostos pela Comissão, tendo sido aprovados por unanimidade.

Foi, então, suspensa a sessão por trinta minutos, após a qual se retomou a discussão do restante artigo 5.º, ou seja do seu ponto n.º 3, tendo o presidente da assembleia dado conta ao plenário que se encontrava na Mesa uma proposta de alteração, com o carácter de proposta de substituição, respeitante ao n.º 3 do artigo 5.º. A proposta apresentada pelo Grupo Parlamentar do PS, e subscrita pelo deputado José Luís Nunes, eliminava a palavra «organizações» da redacção do n.º 3 daquele artigo, pretendendo afastar, assim, outras organizações, que não os partidos ou grupos de cidadãos, da possibilidade de concorrerem às eleições dos órgãos das autarquias locais.

PROPOSTA DE SUBSTITUIÇÃO

3 - Podem apresentar candidaturas para as eleições dos órgãos das autarquias locais, além dos partidos políticos, grupos de cidadãos, nos termos estabelecidos pela lei.

O deputado José Luís Nunes, como subscritor da proposta de substituição, pelo grupo parlamentar socialista, começou por justificar que esta proposta se inscrevia na linha de coerência dos princípios que o PS vinha defendendo em matéria de eleições. Quanto a quem pode apresentar candidatos às eleições, o PS entendia que «podem apresentar candidatos às eleições os partidos políticos com programa e com uma identificação, ou grupos independentes que como tais se apresentem, também com o seu programa». Justificava, esta posição por duas ordens de razão: em primeiro lugar, em virtude da concepção que o Partido Socialista tinha do que era o Estado. E essa concepção assentava em que o Estado era, ou devia ser governado, «na base de opções

¹⁹⁵ Idem, pág. 3393 e 3394.

reais e concretas» em que as pessoas sabiam a quem davam ou não o poder. Em segundo lugar, esta posição fundamentava-se, também, «na necessidade de permitir ao eleitorado uma opção real, efectiva e concreta, e de impedir que esse eleitorado fosse manipulado por falsas siglas, por falsas organizações, ou por organizações que nem se quer se conheciam».

José Luís Nunes, contrapunha, assim, à ideia subjacente, na redacção proposta pela 7.ª Comissão, que entendia assentar numa «concepção corporativa do município», em que o município era olhado «como uma associação de homens bons exclusivamente e não como órgão de poder político importantíssimo».

Argumentava que o entendimento que o PS fazia desta matéria pressupunha que ao eleitorado, «quer ao nível das autarquias locais, quer ao nível das eleições para Deputados», se devia evitar que fosse «dado gato por lebre», ou seja, que as «organizações desportivas» se destinavam a «fazer desporto e nada mais», que as «organizações recreativas» se destinavam a «promover recreio e nada mais», que as «organizações de assistência» se destinavam a «fazer assistência e nada mais», e que as «organizações políticas, os partidos políticos», se destinavam, «efectivamente, a fazer política». Questionava, ainda, se não seria a mesma coisa permitir, pura e simplesmente, que «grupos de cidadãos independentes» aparecessem apoiados por outras associações. Rematava a sua intervenção afirmando que o eleitorado tinha de saber em quem votava: votando nos partidos, sabendo em que votavam, ou votando em candidatos individuais que tinham o seu programa, concluindo que não podiam «ser utilizadas na política organizações de escopo próprio ou pseudo-unitárias, que para tal fim não foram mandatadas, e que para tal fim» não deviam ser utilizadas¹⁹⁶. Neste sentido, propunha uma nova redacção para o n.º 3 do artigo 5, em que se eliminasse as «organizações» da possibilidade de se candidatarem às eleições dos órgãos das autarquias locais.

Em resposta, pediu a palavra Vital Moreira para revelar que os deputados do PCP não iriam apoiar esta proposta de alteração ao articulado vinda da bancada do PS, mantendo-se «fiéis à disposição aprovada por unanimidade da Comissão, ao permitir que, além dos partidos e de grupos de cidadãos, possam organizações a definir por lei apresentar candidaturas para os órgãos das autarquias locais». Explicava que os argumentos que levavam os deputados comunistas a manterem-se fiéis a esta posição

¹⁹⁶ Idem, pág. 3394 e 3395.

tinham «em atenção a diferença entre Estado e as autarquias locais, a diferença entre a definição de um projecto político global para um país e a acção das autarquias locais necessariamente limitadas à acção administrativa». Vital Moreira considerava que se os argumentos utilizados por José Luís Nunes eram discutíveis, pelo menos a nível do Estado, eram muito mais discutíveis a nível das autarquias locais, assim como não considerava, também, serem válidos os argumentos que estariam por detrás dessa posição, ou seja «uma concepção corporativista», porque então «a Assembleia Constituinte também revelaria essa concepção», pois os partidos, juridicamente, eram associações e, portanto, «corporações no sentido jurídico» e, logo, estariam todos nela representados «por via de uma corporação», uma vez que nenhum dos seus deputados fora eleito senão através de partidos políticos.

De qualquer modo, reforçava que do que se tratava, pura e simplesmente, era «de saber se certas organizações» podiam ou não «também apresentar candidaturas para os órgãos das autarquias locais». Punha em relevo que não deixava de ser interessante que na listagem de organizações que o deputado do PS, José Luís Nunes fizera – organizações de beneficência, desportivas –, se esquecia precisamente aquelas que todos os deputados constituintes teriam em primeira linha em mente e que «eram as organizações de base territorial» citadas na Constituição e, nomeadamente neste capítulo que agora se aprovava, as comissões de moradores. Acusava mesmo o deputado socialista de «um inconsciente ou consciente horror às organizações populares, e nomeadamente ao seu papel político», pois o papel dessas organizações populares «no domínio económico, social e também político» não podia ser negado, rematando que o problema que aqui estava em causa, quando neste artigo se falava em «organizações», se referia em primeira linha, na perspectiva dos deputados comunistas, ao «papel potencial que as organizações populares» podiam ter «como instrumento, como meio, como plataforma de participação, também nas autarquias locais».¹⁹⁷

Barbosa de Melo declarou que o PPD ia votar contra a proposta apresentada pelo PS. Referindo-se à exposição de José Luís Nunes sobre a teoria de Estado que levaria a identificar a organização democrática do Estado com a sua organização partidária, isto é, em que só os partidos no âmbito global do Estado teriam poderes de iniciativa política, contra-argumentou que se esta teoria podia «valer para o Estado em sentido estrito», não

¹⁹⁷ Idem, pág. 3395 e 3396.

lhe parecia que devesse «merecer apoio em relação às autarquias locais». Venceu que para o PPD, «e pelo menos a nível local, a democracia real e autêntica se, por um lado, implica necessariamente o pluralismo partidário, por outro, também não se esgota só no partidarismo». Neste sentido, para além dos partidos, também outras formações sociais tinham o direito de participar directamente na vida administrativa local, e que esta possibilidade, além de tudo o mais, criava «dentro da estrutura da administração local um desafio permanente aos próprios partidos, um desafio que considerava saudável para que os partidos não se enquistassem».

Reconhecia, contudo, que as experiências reveladas por estas organizações, que se formaram e multiplicaram a partir do 25 de Abril, «foram infelizes», chegando mesmo a «identificar-se o próprio poder político como consequência do desenvolvimento intrínseco e interno destas organizações espontâneas», o chamado «poder popular». Deixou claro que o PPD reprovava «tais experiências e não gostaria de as ver repetidas», mas dar às organizações poder para participarem, deste modo, na organização e na vida das comunidades locais, significava, desde logo, «trazê-las para a luz da publicidade», sendo a «publicidade um elemento essencial à democracia».¹⁹⁸

Pelo exposto, o Partido Popular Democrático, anunciava Barbosa de Melo, votava contra a proposta apresentada pelo Partido Socialista.

Tomou, depois a palavra Levy Baptista, do MDP/CDE, manifestando-se frontalmente contra a proposta «tendente a retirar às organizações de cidadãos», as organizações populares, «o direito a apresentar candidatos para as eleições dos órgãos das autarquias locais».

Para o MDP/CDE a democratização da vida nacional só tinha sentido se fosse feita a partir da base. E isso exigia que «em cada circunscrição territorial, em cada autarquia», todos pudessem «intervir de forma integral, não só participando na votação dos seus representantes, não só controlando permanentemente a actuação destes, mas também propondo, para a gestão dos interesses locais, os moradores, os vizinhos», que mais aptos se mostrassem a defender os interesses das comunidades de base.

¹⁹⁸ In *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 105 de 16 de Janeiro de 1976, pág. 3416 e 3417.

Entendiam, portanto, que não podia ser deixada apenas aos partidos políticos e grupos de cidadãos «essa tarefa decisiva»¹⁹⁹ de propor candidaturas para as eleições dos órgãos das autarquias locais.

No CDS, pela voz do deputado Oliveira Dias, entendiam «perfeitamente as preocupações de realismo que no texto da Comissão prevaleceram» e acreditavam que, em rigor, elas se justificariam «no âmbito de algumas freguesias». Porém, mais dificilmente faziam o mesmo entendimento quanto ao município e, «para as regiões como, aliás, para uma grande parte dos municípios, para uma grande parte das freguesias»²⁰⁰, na verdade, não deviam aceitar-se tais candidaturas.

Assim sendo, o CDS dava o seu inteiro apoio à proposta do PS.

Esgrimidos mais alguns argumentos na mesma linha²⁰¹, reflectindo as mesmas posições dos partidos, procedeu-se, finalmente, à votação dos textos em confronto.

Submetida à votação, a proposta do PS não foi aprovada, tendo votado a favor 101 deputados (PS, CDS e 6 independentes), contra 56 (PPD, PCP, MDP e 6 independentes) e abstiveram-se 6 deputados (3 independentes, 1 do PPD e 2 do PS). Recorde-se que era necessários dois terços de votos, do plenário da assembleia constituinte, para aprovar qualquer preceito constitucional.

Submetido à votação, o texto proposto pela Comissão, também não foi aprovado, tendo votado a favor os mesmos 56 deputados que tinham votado contra a proposta do PS e sendo de abstenção os restantes votos.

Em resultado das votações, o artigo 5.º ficou reduzido aos n.ºs. 1 e 2, aprovados por unanimidade, na sessão anterior, sendo eliminado o n.º 3, por não ter obtido número suficiente de votos nenhum dos textos propostos, o da 7.ª Comissão e o da proposta de substituição apresentado pelo PS.

No final da segunda das votações, o deputado José Luís Nunes produziu uma declaração de voto em que justificava que o PS se tinha absterido porque, embora «concordando com grande parte do texto da Comissão», havia um ponto em que estavam em desacordo. No entanto, quanto «à possibilidade de outros grupos de cidadãos para além dos partidos políticos poderem intervir nas eleições para as juntas de

¹⁹⁹ Idem, pág. 3417.

²⁰⁰ Idem, pág. 3418.

²⁰¹ Vital Moreira (PCP), Oliveira Dias (CDS), Casimiro Cobra (independente), José Luís Nunes (PS), Manuel Alegre (PS), António de Almeida (CDS) e Barbosa de Melo (PP), idem, pág. 3419 a 3425.

freguesia», era intenção do PS «levantar novamente o problema» quando se discutisse o articulado referente às juntas de freguesia.²⁰²

ARTIGO 6.º²⁰³

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.

Não houve qualquer intervenção relativamente a este artigo. Submetido à votação, foi aprovado por unanimidade.

O PPD, por Barbosa de Melo, produziu, contudo, uma declaração de voto sobre o artigo 6.º, em que o considerava um princípio fundamental de autonomia local e do desenvolvimento da ideia de autonomia local, pois fixava-se aqui «claramente uma garantia em favor das autarquias locais no sentido de nenhuma lei ou regulamento lhe poderem roubar um mínimo sempre de capacidade para regulamentar a vida da autarquia»²⁰⁴ no que ela relevava nas relações administrativas.

ARTIGO 7.º²⁰⁵

1 - A tutela sobre as autarquias locais pertence ao Governo e será exercida nos casos e segundo as formas previstos pela lei.

2 - As medidas tutelares especialmente restritivas da autonomia local serão precedidas de parecer de um órgão autárquico a definir pela lei.

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.

O artigo proposto não suscitou a intervenção de qualquer partido, tendo sido aprovado por unanimidade.

Este artigo foi também motivo de uma declaração de voto por parte do PPD, agora na voz de Pedro Roseta, para salientar a importância dos n.ºs. 2 e 3 deste articulado, que em seu entender «evitaria os abusos do Poder Central, de que as

²⁰² Idem, pág. 3425.

²⁰³ Artigo 242.º da CRP de 1976.

²⁰⁴ Idem, pág. 3427.

²⁰⁵ Artigo 243.º da CRP de 1976.

autarquias locais em Portugal foram vítimas durante tanto tempo», e que evitaria, ainda, no caso específico do n.º3, que houvesse «dissoluções sucessivas que na realidade viessem a tirar qualquer sentido à autonomia das comunidades locais».²⁰⁶

ARTIGO 8.º²⁰⁷

1 - Enquanto as regiões não estiverem instituídas, subsistirá a divisão distrital.

2 - Haverá em cada distrito, em termos a definir por lei, uma assembleia deliberativa, composta por representantes dos municípios e presidida pelo governador civil.

3 - Caberá ao governador civil, assistido por um conselho, representar o Governo e exercer os poderes de tutelas na área do distrito.

Apesar de este artigo consagrar já as regiões administrativas, nesta parte do texto constitucional, isto é, nos «Princípios gerais» do «Poder local», consequentemente extinguindo os distritos quando aquelas estivessem instituídas, não houve qualquer pedido de intervenção. Submetido à votação, foi aprovado por unanimidade.

ARTIGO 9.º²⁰⁸

1 - Afim de coadjuvar as autarquias locais e garantir a eficiência da sua acção, será organizado, na dependência do Ministério competente, um quadro geral de funcionários, compreendendo técnicos das especialidades de interesse para a administração local.

2 - A nomeação dos funcionários administrativos integrados no quadro geral para os lugares das autarquias locais dependerá da audiência destas.

Sujeito à discussão, sobre este artigo foi apresentada uma proposta de substituição pelo CDS, subscrita pelos deputados Vítor Sá Machado e Oliveira Dias.

PROPOSTA DE SUBSTITUIÇÃO

1 – A lei promoverá, na organização dos departamentos governamentais, as reformas adequadas à sua articulação com as autarquias locais; ressaltando

²⁰⁶ Idem, idem.

²⁰⁷ Artigo 263.º da CRP de 1976.

²⁰⁸ Artigo 244.º da CRP de 1976.

o poder que a estas pertence no seu âmbito, respeitando a sua estrutura democrática e permitindo o exercício da tutela nos termos do artigo 7.º

2 – Será criado, na dependência do Governo, um quadro geral destinado a coadjuvar as autarquias locais, o qual compreenderá funcionários e técnicos das especialidades necessárias cuja nomeação para o exercício de funções em qualquer autarquia dependerá da audiência destas.

Oliveira Dias, explicou ao plenário a proposta de substituição apresentada pelo CDS, classificando-a como mais ampla, do que o texto proposto pela comissão, e como dizendo «respeito à reforma necessária da estrutura governamental e da organização central da administração pública».

Reconhecia que poder-se-ia argumentar que não seria necessária a sua consagração constitucional para que essas reformas se fizessem, mas que, por maioria de razão, o raciocínio também se aplicava à proposta da 7.ª Comissão. De resto, esclareceu que no n.º 2 da proposta centrista era mantido «o que o texto da Comissão contém quanto à organização de um quadro geral de funcionários e técnicos que, com justas perspectivas de carreira, ficarão ao dispor das autarquias».²⁰⁹

Pedida a palavra por Barbosa de Melo, declarou que esta proposta do CDS não podia, nos termos em que estava formulada, receber a concordância do PPD. Considerava que a matéria, ou o princípio que a proposta reflectia, era mais própria «do título respeitante ao Poder Político Central», que ainda não tinha sido discutido, pois o Governo é que se devia organizar a si mesmo. Entendia, ainda, o deputado do PPD que o artigo 1.º da proposta era «desnecessário», e que quanto ao n.º 2, ele, no fundo, «resumia num só número os dois números» que se encontravam no texto da comissão.²¹⁰

Submetida à votação, a proposta do CDS foi rejeitada, com 8 votos a favor (CDS), 19 contra (PCP e MDP) e a abstenção dos restantes deputados (PS, PPD e independentes, incluindo o deputado independente eleito pelo CDS.)

Em declaração de voto, Aquilino Ribeiro, do PS, considerou que o primeiro número da proposta do CDS «não teria relevância constitucional e não se justificaria, por conseguinte, ser consagrado» no texto da Constituição.

²⁰⁹ Idem, pág. 3428.

²¹⁰ Idem, idem.

Relativamente ao n.º 2, entendia que a modificação introduzida não se compadecia com as vantagens que o texto apresentava, «na medida em que a canalização das ligações do Governo com as autarquias se deveria fazer, preferencialmente, através de um Ministério, e não através do Governo».²¹¹

Submetido à votação, o artigo 9.º proposto pela 7.ª Comissão, foi aprovado, com 1 abstenção (CDS).

Ficavam, assim, aprovados, todos os artigos – 1.º a 9.º – respeitantes aos «Princípios gerais», Capítulo I, sobre a organização do «Poder local». Seguiu-se a discussão e votação do Capítulo II, respeitante à «Freguesia».

CAPÍTULO II

FREGUESIA

ARTIGO 10.º²¹²

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

Não se registaram quaisquer intervenções relativamente a este artigo, sendo aprovado por unanimidade.

ARTIGO 11.º²¹³

1- A assembleia de freguesia é eleita pelos cidadãos eleitores residentes na área da freguesia.

2 - A lei pode determinar que nas freguesias de população diminuta a assembleia de freguesia seja substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores.

Não mereceu, também, qualquer discussão este artigo proposto pela 7.ª Comissão. Também foi aprovado por unanimidade.

Solicitada a palavra por Pedro Roseta, do PPD, para uma declaração de voto, fez questão de destacar o n.º 2 do artigo 11.º, como o primeiro ponto em que se reconhecia «a diversidade das autarquias e das comunidades locais através do País», constituindo um reconhecimento das realidades. Considerou ser «um primeiro passo contra a uniformidade da raiz – napoleónica – que espartilhou as realidades locais do País»,

²¹¹ Idem, pág. 3429.

²¹² Artigo 245.º da CRP de 1976.

²¹³ Artigo 246.º da CRP de 1976.

sendo, portanto, «uma conquista muito importante do processo democrático»²¹⁴ que se estava a viver.

ARTIGO 12.º²¹⁵

1 - A junta de freguesia é o órgão executivo da freguesia, sendo eleita por escrutínio secreto pela assembleia de entre os seus membros.

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.

Tomou a palavra o deputado do PPD, Barbosa de Melo para chamar particularmente, a atenção do plenário para o n.º 2 do presente artigo, que considerava como uma ideia «particularmente feliz esta de ser presidente da junta de freguesia o cidadão que encabeçar a lista, que obtiver maior número de votos na eleição para a assembleia de freguesia».

Manifestou o seu regozijo por, ao nível de freguesia, ficar consagrada a «ideia de que as pessoas contam muito e até talvez mais que as organizações em que elas aparecem», havendo, «neste sentido, uma certa necessidade de identificação pessoal do responsável do primeiro dos servidores da freguesia». Acrescentou que respondia a uma necessidade de realismo junto da administração local.²¹⁶

Submetido a votação, a proposta de artigo foi aprovada por unanimidade.

Este artigo mereceria, ainda, uma declaração de voto, proferida por Vital Moreira. O deputado comunista declarou que, embora o texto votado tivesse vencido na comissão, tinha merecido reservas do PCP, não tão grandes que tivessem motivado contudo o seu desacordo e a apresentação de uma proposta diferente da da comissão. Justificou que o PCP desejaria ter visto a «consagração do princípio pleno da colegialidade também ao nível da junta de freguesia, e não a consagração de um outro órgão – o presidente da junta de freguesia»²¹⁷.

²¹⁴ Idem, idem.

²¹⁵ Artigo 247.º da CRP de 1976.

²¹⁶ Idem, pág. 3430.

²¹⁷ Idem, idem.

ARTIGO 13.^o 218

A assembleia de freguesia pode delegar nos órgãos de participação de base a realização de tarefas administrativas que não envolvam o exercício de poderes de autoridade.

Pronunciou-se de novo o deputado comunista, Vital Moreira, para chamar a atenção da Assembleia para a designação, que constava do texto, de «órgãos de participação de base». Considerava tratar-se «de um desfazamento provocado pelo facto de essa designação fazer parte do anteprojecto da Comissão», e que nesse sentido, proporia «que aí fosse lida exactamente a formulação em que se assentou posteriormente para designar essas organizações», ou seja, «organizações populares de base territorial».²¹⁹

Barbosa de Melo, do PPD, manifestou o seu acordo com a substituição desta expressão, «órgãos de participação de base», por esta outra, «organizações populares de base territorial», ficando, assim, harmonizado o texto com a redacção dada nos artigos propostos para o Capítulo V do poder local. Substituída, por proposta de Vital Moreira, do PCP, a expressão «órgãos de participação de base», por nova redacção, em conformidade com o restante articulado, «organizações populares de base territorial», o artigo foi lido novamente. Submetido à votação, foi aprovado por unanimidade.

No prosseguimento dos trabalhos foi apresentada uma proposta de aditamento de um novo artigo no presente capítulo, feita pelo Grupo Parlamentar do Partido Socialista.

PROPOSTA DE ADITAMENTO

ARTIGO 13.^o – A

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

Esta proposta de aditamento do PS, já anunciada por José Luís Nunes, vinha na sequência da eliminação do n.º 3 do artigo 5.º, sobre quem podia apresentar candidaturas aos órgãos das autarquias locais.

²¹⁸ Artigo 248.º da CRP de 1976.

²¹⁹ Idem, pág. 3340 e 3431.

O primeiro a pedir a palavra sobre esta proposta foi Vital Moreira para justificar porque é que o PCP não iria votar este artigo. Isto porque, ao ser eliminado o texto que tinha obtido o consenso da comissão, e que vinha no n.º 3 do artigo 5.º, que admitia que as candidaturas para os órgãos das autarquias locais, de todas as autarquias locais, pudessem ser apresentadas, além dos partidos políticos, por organizações e grupos de cidadãos, o Partido Comunista entendia que esta proposta agora feita pelo Partido Socialista «em sede apenas de juntas de freguesia, e restringindo também aqui aos partidos e grupos de cidadãos», não só reafirmava «a posição do PS em relação à exclusão de organizações não partidárias de apresentarem candidaturas», como, inclusivamente, recuava «em relação às posições já assumidas pelo PS», na medida em que a proposta inicial do Partido Socialista para o artigo 5.º, n.º 3, «pelo menos aplicava-se a todas as autarquias locais».²²⁰

Concluiu, afirmando que o PCP se não concordava com a primeira proposta, muito menos podia concordar com esta.

A intervenção seguinte esteve a cargo de Luís Filipe Madeira, do PS. Começou por considerar que dada a situação que se criara com a eliminação do n.º3 do artigo 5.º, dado o teor da discussão que no plenário se travou, e dado o resultado da votação haveria, que consagrar aqui, claramente, a «intervenção de pessoas estranhas aos partidos políticos nas eleições para as freguesias», e não deixar ao cuidado ou à negligência do legislador ordinário esta matéria. Justificava que se tinha de ter em conta «a realidade sociológica portuguesa, que demonstra de uma forma definitivamente clara, que nas freguesias, em especial nas rurais», não havia estruturas partidárias que permitissem sustentar estas eleições.²²¹

Pedi a palavra, em seguida, Barbosa de Melo, para dizer que esta proposta do PS apresentava uma vantagem aos olhos do PPD, pois consagrava, pelo menos, algo daquilo que pretendiam ver considerado mais generalizadamente. Tratava-se de reconhecer constitucionalmente, desde logo, «o princípio de que, nas eleições, pelo menos para as freguesias», era garantida «aos cidadãos a faculdade de criarem comissões eleitorais» para esse efeito.²²²

²²⁰ Idem, pág. 3431.

²²¹ Idem, pág. 3431 e 3432.

²²² Para finalizar, Barbosa de Melo sugeriu aos Deputados proponentes, que este artigo não fosse numerado como 13.º-A, mas sim 12.º-A, pois tratava-se, na verdade, «de um problema relacionado com matéria eleitoral» e parecia-lhe que a verdadeira qualificação dele deveria estar aí localizado. Assim aconteceu. Idem, pág. 3432.

Vital Moreira pediu de novo a palavra sobre esta matéria, para, num recuo em relação a posição inicial, considerar que esta proposta, no que dizia respeito às freguesias, se não consagrava tudo aquilo que o PCP queria aí ver consagrado, pelo menos, consagrava uma parte, e, portanto, em si mesma, o PCP não tinha a «objectar-lhe senão a ausência da referência às organizações populares»²²³.

De resto, referiu, a bancada do PCP não estava impedida de propor uma norma semelhante em relação aos municípios. Submetida à votação, a proposta de artigo foi aprovada por unanimidade.

Desta forma, ficava encerrada a aprovação dos artigos correspondentes à «Freguesia», artigos 10.º a 13.º, do Capítulo II do «Poder local». Seguiu-se a discussão e votação do articulado proposto pela 7.ª Comissão para o Capítulo III, o «Município».

CAPÍTULO III

MUNICÍPIO

ARTIGO 14.º²²⁴

Os concelhos existentes serão os municípios previstos na Constituição, podendo a lei criar outros ou extinguir os que forem manifestamente inviáveis.

Ninguém pediu a palavra. Submetido à votação, foi aprovado por unanimidade.

ARTIGO 15.º²²⁵

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

Solicitada a palavra por Barbosa de Melo, este anunciou que o PPD não se iria opor à consagração do conselho municipal, mas em todo o caso chamava a atenção para a consequência que daqui adviria para a estrutura organizativa dos municípios. Reconhecendo que o conselho municipal tinha ou podia desempenhar «uma função adjuvante, relativamente importante no município», talvez o «local adequado para

²²³ Idem, pág. 3433.

²²⁴ Artigo 249.º da CRP de 1976.

²²⁵ Artigo 250.º da CRP de 1976.

consagrar este órgão devesse ser a lei», porque podia acontecer que «se viesse a manifestar que outras soluções alternativas fossem mais perfeitas» do que esta.²²⁶

Não houve reacções a esta intervenção, nem inscrições sobre este artigo, tendo sido aprovado por unanimidade.

ARTIGO 16.º²²⁷

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.

Não se registou qualquer intervenção relativamente a este artigo. Submetido à votação, foi aprovado por unanimidade.

ARTIGO 17.º²²⁸

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.

Também este artigo, proposto pela 7.ª Comissão, não mereceu qualquer intervenção, tendo sido aprovado por unanimidade.

Nesta altura, a Mesa foi interpelada por Vital Moreira para apresentar, em nome do Grupo Parlamentar do PCP, uma proposta de aditamento de um novo artigo, cuja redacção era absolutamente paralela àquela que acabou por ser aditada ao texto do capítulo sobre a freguesia – sob proposta do Partido Socialista –, que visava consagrar a possibilidade de apresentar candidaturas aos municípios, além dos partidos, outros grupos de cidadãos eleitores. A pedido do deputado comunista, o artigo de aditamento proposto recebeu a numeração provisória de 17.º – A.

PROPOSTA DE ADITAMENTO

ARTIGO 17.º – A

²²⁶ Idem, idem.

²²⁷ Artigo 251.º da CRP de 1976.

²²⁸ Artigo 252.º da CRP de 1976.

Podem apresentar candidaturas para a eleição dos órgãos do município, além dos partidos políticos, outros grupos de cidadãos eleitores, nos termos estabelecidos por lei.

Vital Moreira referiu que a ausência na proposta do PCP das organizações populares derivava de saberem de antemão que tal proposta não seria aprovada.²²⁹

Vital Moreira, defendendo a proposta de aditamento, argumentou que a disposição que agora o PCP se propunha aditar ao texto em discussão era paralelo, ponto por ponto, àquele que fora aprovado em relação à freguesia, pois entendiam que «as razões que foram julgadas válidas para que a Constituição dissesse expressamente que, além dos partidos políticos, outros grupos pudessem apresentar candidaturas» às assembleias de freguesia, lhes pareciam valer também para os municípios.²³⁰

Pedida a palavra por Barbosa de Melo, este anunciou que o PPD iria dar o seu apoio a esta proposta do PCP, considerando que ao nível do município era também vantajoso e constituía algum ganho assegurar que estivesse, desde já, «garantido constitucionalmente, aos cidadãos a possibilidade de constituírem comissões eleitorais para as eleições dos órgãos electivos do município».²³¹

A intervenção seguinte veio de Álvaro Monteiro, para manifestar, também, o apoio do MDP/CDE à proposta do PCP, na linha das posições anteriormente assumidas. Vedada a possibilidade de as «organizações» concorrerem a eleições municipais, em resultado da eliminação do ponto n.º 3 do artigo 5.º, considerava o MDP/CDE esta proposta «do mal, o menos», satisfazendo «parcialmente» as suas intenções.²³²

O deputado Vital Moreira voltou a pedir a palavra para reforçar a sua argumentação à proposta apresentada pelo PCP. Começou por recordar que o n.º 3 do

²²⁹ Dado o adiantado da hora, o debate foi encerrado, sendo agendada a apreciação da proposta de aditamento, apresentado por Vital Moreira, para a sessão do dia seguinte. Na sessão n.º 104 de 15 de Janeiro de 1976, haviam sido aprovados os artigos 6.º a 17.º, inclusivé, respeitante aos «Princípios gerais», «Freguesia» e parte do «Município». Foi aprovado um novo artigo 12.º-A, em resultado de um aditamento proposto pelo PS, sobre quem podia apresentar candidaturas aos órgãos das autarquias locais, e apenas sofreu alteração no texto do artigo 13.º, a expressão «organizações populares de base territorial». Reunida de novo a Assembleia Constituinte, em sessão n.º 105, em 16 de Janeiro de 1976, prosseguiu e conclui-se a discussão e votação na especialidade do articulado proposto pela 7.ª Comissão, tendo sido aprovado, a partir do artigo 18.º, inclusivé, os restantes artigos, ou seja, a parte restante do Capítulo III, do «Município», os artigos relativos a «Região administrativa», artigo 21.º a 27.º, Capítulo IV, e o Capítulo V, referente às «Organizações de participação de base». Nesta sessão, e última, referente ao poder local, retomou-se a discussão, do articulado na especialidade, no ponto em que tinha ficado na sessão anterior, sobre a proposta de aditamento – artigo 17.º-A –, apresentado pelo PCP.

²³⁰ In *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 106 de 17 de Janeiro de 1976, pág. 3453.

²³¹ Idem, idem.

²³² Idem, pág. 3454.

artigo 5.º, que acabara por não ser aprovado, dizia o seguinte: «Podem apresentar candidaturas para as eleições dos órgãos das autarquias locais», sem discriminar, «além dos partidos políticos, organizações e grupos de cidadãos, nos termos estabelecidos pela lei». Sobre esta matéria, o Partido Socialista apresentara uma proposta tendente a eliminar a palavra «organizações», pelo que a ter sido aprovada, se passaria a ter uma norma geral, válida para todas as autarquias locais. Porém, esse número não foi aprovado, nem a alteração do PS. Concluiu afirmando que «a única coisa que estava em causa era a referência à palavra “organizações”», pelo que a proposta, apresentada pela bancada comunista, «no que respeita agora aos municípios, pretende apenas repor em sede particular do município uma norma que no texto da Comissão constava em termos gerais».²³³

Por fim, interveio o deputado José Luís Nunes, esclarecendo que na proposta apresentada pela bancada socialista permitia-se que esta solução fosse consagrada para os municípios. Porém, após o debate travado no plenário, e dos argumentos ouvidos de um lado e do outro, afigurou-se ao Partido Socialista «que isso tinha bastante razão de ser para as freguesias, mas que já não teria razão de ser para o município».²³⁴

Submetida à votação, a proposta do PCP, foi rejeitada, com 57 votos a favor (PCP, MDP/CDE, Independentes e UDP) e a abstenção dos restantes deputados.

ARTIGO 18.º²³⁵

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.

Submetido à votação, foi aprovado, com 1 abstenção (UDP).²³⁶

Relativamente a este artigo, foi apresentada uma proposta de aditamento de um novo número da autoria dos deputados do MDP/CDE Álvaro Monteiro e Levy Baptista.

²³³ Idem, idem.

²³⁴ Idem, idem.

²³⁵ Artigo 253.º da CRP de 1976.

²³⁶ Como a proposta era de aditamento de um ponto n.º 2 ao mesmo artigo, a sua apreciação foi relegada para momento posterior, procedendo-se à votação do artigo 18.º, tal como proposto pela 7.ª Comissão.

PROPOSTA DE ADITAMENTO

ARTIGO 18.º

2 – São atribuições do conselho municipal dar parecer aos outros órgãos municipais nos casos previstos na lei, apresentar-lhes propostas tendentes a promover a satisfação dos interesses populares, bem como, de um modo geral, acompanhar toda a actividade municipal, podendo ainda a lei conferir-lhe outras atribuições.

Interveio o deputado Álvaro Monteiro, em nome do MDP/CDE, para defender a proposta apresentada, explicando que esta visava «precisar o espírito do artigo, dadas as características deste órgão», e as dúvidas que se poderiam levantar «relativamente à sua função e âmbito de acção».²³⁷

Pedida a palavra por Barbosa de Melo, este anunciou que o PPD não concordava com esta proposta de aditamento, uma vez que o seu partido continuava a ter algumas dúvidas quanto à conveniência da «consagração na Constituição de um órgão necessário dos municípios chamado conselho municipal». Considerava «manifestamente excessivo a Constituição definir mesmo as atribuições ou algumas das atribuições do conselho municipal», preferindo o PPD que toda esta matéria fosse deixada à lei, dispondo o futuro «legislador ordinário de liberdade de movimentos» na fixação dessas atribuições.²³⁸

Por parte do PS, Luís Filipe Madeira considerou que a primeira parte deste aditamento estava contida no corpo do artigo das funções consultivas, e que tudo o resto, «quanto à concretização dessas funções consultivas», seria «poder regulamentar», seria uma regulamentação dessas funções.²³⁹

Por seu lado, o PCP, através de Vital Moreira, anunciou que a sua bancada iria apoiar a proposta do MDP/CDE, considerando que este aditamento era «necessário para evitar que o conselho municipal, embora estando consagrado constitucionalmente»²⁴⁰, pudesse vir a ser «reduzido pela lei a um esquema meramente formal sem qualquer interveniência activa na administração municipal».²⁴¹

Submetida à votação, a proposta do MDP/CDE foi rejeitada, com 14 votos a favor (PCP, MDP/CDE) e duas abstenções (UDP e 1 independente).

²³⁷ Idem, pág. 3455.

²³⁸ Idem, idem.

²³⁹ Idem, Idem.

²⁴⁰ Idem, idem.

²⁴¹ Idem, Idem.

ARTIGO 19.^o ²⁴²

1 - Os municípios podem constituir associações e federações para a administração de interesses comuns.

2 - A lei poderá estabelecer a obrigatoriedade da federação.

Não foi pedida qualquer intervenção a respeito deste artigo. Submetido à votação, foi aprovado, com uma abstenção (UDP).

ARTIGO 20.^o ²⁴³

Os municípios participam, por direito próprio e nos termos definidos pela lei, nas receitas provenientes dos impostos directos.

Sobre a redacção dada a este artigo, Amaro da Costa, do CDS, solicitou ser esclarecido por alguém da 7.^o Comissão sobre se a referência a impostos directos feita no corpo do artigo significava que os municípios não poderiam «participar também dos impostos indirectos»²⁴⁴, excluindo-os taxativamente. Em resposta, Aquilino Ribeiro, como Presidente da comissão, esclareceu o deputado centrista, que o artigo 4.^o (princípios gerais), já aprovado, estabelecia que «as receitas dos municípios poderiam ser resultantes da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias»²⁴⁵, o que pressupunha a participação, por esta via, nos impostos indirectos.

Submetido à votação, foi aprovado por unanimidade.

Ficou, assim, concluída a discussão e votação, na especialidade do Capítulo III, artigos 14.^o a 20.^o, respeitante ao «Município».

Iniciou-se, então o debate na especialidade para apreciação do articulado proposto pela 7.^o Comissão, do Capítulo IV, referente às «Regiões administrativas», artigos 21.^o a 27.^o, que consagraria constitucionalmente as regiões como autarquias locais, de carácter supramunicipal.

Este capítulo, consagrado à criação das regiões administrativas, no âmbito do poder local, merecerá, naturalmente, uma atenção particular, quanto à sua discussão e

²⁴² Artigo 254.^o da *CRP* de 1976.

²⁴³ Artigo 255.^o da *CRP* de 1976.

²⁴⁴ *Idem*, pág. 3456.

²⁴⁵ *Idem*, *idem*.

votação em sede da especialidade, que de resto, viria a dividir os partidos representados na Assembleia Constituinte, quanto à bondade e alcance da sua consagração constitucional. Contudo, curiosamente, não se iria reflectir na votação do articulado proposto pela Comissão do «Poder local».

CAPÍTULO IV

REGIÃO ADMINISTRATIVA

ARTIGO 21.º²⁴⁶

1 - As regiões serão instituídas simultaneamente, podendo o estatuto regional estabelecer diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma.

2 - A área das regiões deverá corresponder às regiões de planeamento.

3 - A instituição concreta de cada região dependerá do voto favorável da maioria das assembleias municipais que representem a maior parte da área regional.

Abriu o debate Ruben Raposo, do PPD, começando por fazer referência ao projecto de decreto-lei posto à discussão pública, apresentado pelo Ministério da Administração Interna. Recorde-se que este projecto, onde se apresentava uma nova divisão administrativa do país, foi já descrito em capítulo anterior, no âmbito dos projectos de regionalização anteriores à Constituição.²⁴⁷

Classificando a iniciativa de louvável, considerou-a, contudo, de precoce, pois os princípios do poder local ainda não tinham sido estabelecidos pela Assembleia Constituinte, que apenas agora discutia e votava o articulado proposto pela Comissão do Poder local. Discorrendo, em traços gerais, sobre o referido projecto do MAI, no que diz respeito à nova divisão administrativa proposta, às suas competências e atribuições, aos seus órgãos de administração, e aos recursos financeiros previstos, questionou qual o modelo que lhe estava subjacente.

Em resposta às questões por si próprio colocadas, considerou que, do ponto de vista do PPD, a filosofia da divisão administrativa inscrita no projecto ministerial, era enformada nos seguintes postulados: «desconcentração»; «regiões económicas, *versus* regiões administrativas»; e «fraca democraticidade dos órgãos». «Desconcentração»,

²⁴⁶ Artigo 256.º da CRP de 1976.

²⁴⁷ Cf. Capítulo 2.3 – “Os Projectos de Regionalização anteriores à Constituição de 1976”, pág. 96 a 101.

porque «se transfere da Administração Central para serviços periféricos e regionais, funções que agora competem à administração provincial». Aplaudia a prova de que o Ministério via nas regiões do país «o modelo administrativo a construir, a linha tendencial da nova administração pública».

«Regiões económicas, *versus* regiões administrativas», pois o projecto do Governo era «muito coincidente com as regiões de planeamento, as antigas», nomeadamente a do Norte, identificando-a com as províncias do Minho, Douro e Trás-os-Montes; a da região Centro com a província da Beira; e a região Sul com a província do Alentejo. Sobressaíam «deste esquema analógico» as províncias do Algarve, e da Estremadura e Vale do Tejo, e as duas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

Para Ruben Raposo, importava afirmar que uma região económica não equivalia, obrigatoriamente, a uma região administrativa. Em sua opinião, a região económica podia coincidir com uma região administrativa ou englobar várias dessas regiões, acrescentando que «uma região económica é uma região dotada de um plano comum de desenvolvimento, correspondendo a uma óptica de homogeneidade e a um conceito de polarização, na perspectiva da criação de uma rede urbana vertebrada». Acrescentou que a óptica que presidiu a esta divisão administrativa se baseava na regionalização do Plano, «dividindo o País em fatias, na perspectiva de que os fluxos inter-regionais complementares, agregativos», pudessem vir a animar as regiões mais deprimidas a partir do litoral industrializado.

Apontou que se pretendia também «institucionalizar logo todas as regiões» no país, «não se definindo no documento um espaço temporal, cronológico, das várias etapas a percorrer, nem se considerando o diferente amadurecimento político, económico e social».

Continuando, esclareceu que o PPD não discutia «a tese dos fluxos inter-regionais, agregativos, complementares», que, aliás, compreendiam e aceitavam, em teoria. Levantavam, contudo, dois problemas: o primeiro referia-se à «necessidade de ter uma política diferente para as zonas desenvolvidas e atrasadas, dentro da filosofia de estreitar ou conter as assimetrias regionais», o que conduzia, necessariamente, a «programas e objectivos específicos, levando à individualização das áreas em causa». A segunda questão que colocavam ligava-se com «o enfoque posto na criação de uma região, residindo basicamente no substrato económico», contudo, também «os valores culturais,

históricos e sociais» deviam ter uma palavra a dizer na criação das regiões. Daí o acharem, por exemplo, que nas províncias do Minho, Douro, Trás-os-Montes e da Beira poder haver mais regiões. Sobre esta matéria deixava uma última nota: «esta divisão administrativa ter-se-ia de basear, de uma forma explicita, no consenso e desejo das populações locais».

Finalmente, no que diz respeito aos postulados em que assentava a filosofia do projecto do Ministério da Administração Interna, Ruben Raposo acusava-o de fraca democraticidade dos órgãos. Como referimos, os órgãos da administração provincial descritos no documento eram três: o conselho provincial, constituído por representantes dos concelhos englobados em cada província; a comissão executiva, constituída pelo presidente, vice-presidente e três vogais, todos nomeados pelo Governo, embora o conselho provincial pudesse exprimir a sua opinião; e um conselho coordenador, formado pela comissão executiva, por cinco representantes do conselho provincial e um representante de cada um dos seguintes Ministérios: Administração Interna, Finanças, Economia, Educação e Cultura, Equipamento Social e Ambiente, Trabalho e Assuntos Sociais.

Neste quadro, o deputado popular democrata avaliava desta forma os órgãos previstos naquele diploma: como se podia ver, «a província» era «autarquia supramunicipal e daí haver uma assembleia onde os municípios» eram «a única representação». A comissão executiva, «órgão tecnocrata», não tinha «responsabilidades para com o conselho regional». Este órgão não era «colegial», pois privilegiava-se «a pessoa do presidente» através de um artigo onde se enumeravam as suas múltiplas atribuições. Por fim, o conselho coordenador era mais «órgão consultivo», não da administração local, mas da administração central, pois os representantes dos Ministérios, em número de seis, estavam «em maioria, comparando com os cinco representantes das câmaras, não se compreendendo muito bem o porquê de a comissão executiva ter assento no conselho coordenador».

Em contraposição, o PPD sugeria «a criação de uma assembleia regional, constituída por representantes eleitos directamente pelos cidadãos e membros eleitos pelas assembleias municipais em número inferior ao daquelas. A junta regional seria o órgão executivo colegial responsável perante a assembleia». E, de forma a corresponder

a uma perfeita adequação aos condicionalismos locais, na região deveria haver, também, elasticidade no estatuto.

Finalizando, no mesmo registo crítico ao modelo de regionalização oriundo do Governo, considerava que «uma nova divisão administrativa teria de ter como base a ideia-força da devolução às comunidades locais, neste caso, às regiões, dos poderes da Administração Central, e não das autarquias municipais». Esta fórmula obrigaria à criação de espaços onde a população residente exercesse uma verdadeira autonomia. Justificava que tal modelo administrativo, «além do postulado da desconcentração de poderes da Administração Central, visaria uma verdadeira descentralização, e não só de competências, tornando-se assim as entidades locais verdadeiramente administrações autónomas, e também uma democratização e consequente *contrôle* de todas as decisões locais e regionais, nomeadamente através da electividade de todos os seus órgãos»²⁴⁸.

Terminava, afirmando que só assim se poderia afirmar que a nova divisão administrativa constituiria um poder local.

A intervenção de Ruben Raposo referiu-se a todo o capítulo IV – regiões administrativas –, e não concretamente, ou não exclusivamente, ao artigo 21.º em discussão, confrontando o modelo defendido pelo PPD em oposição ao projecto de decreto-lei de regionalização do país apresentado pelo Ministério da Administração Interna, e colocado à discussão pública antes mesmo desta matéria estar aprovada pela Assembleia Constituinte.

Usou da palavra em seguida o socialista Aquilino Ribeiro, apenas para precisar, para o bom entendimento deste artigo, relativamente a futuras interpretações, que por «instituição concreta de cada região», como expresso no ponto 3, se entendia «a entrada em funcionamento de cada região», e como tal, «apenas dependente da vontade das populações e por efeito automático dessa expressão de vontade».²⁴⁹

A intervenção seguinte coube a Barbosa de Melo, que recordou que o PPD já fizera alguns reparos, no debate na generalidade, quanto à formulação do texto em apreciação, mas que esses reparos não seriam suficientes para recusarem o acordo ao artigo 21.º, apesar de preferirem que «as regiões fossem instituídas mesmo *in abstracto*, caso a caso, consoante o amadurecimento das circunstâncias locais, quer políticas, quer económicas, quer sociais», para que a região pudesse ser sempre, ou desde o momento

²⁴⁸ Idem, pág. 3457 a 3459.

²⁴⁹ Idem, pág. 3459.

que começasse a funcionar, uma entidade real, uma entidade que não estivesse «sujeita ao desgaste das coisas meramente formais, das coisas feitas no papel».

Revelou que, porém, na comissão fora muito discutido o sistema que o PPD propunha, e que lhe fora objectado nomeadamente o seguinte: as regiões poderiam ficar, no sistema que propunham, «na dependência dos partidos ou do partido maioritário, e ser a própria criação delas instrumento de uma política partidária», num plano e a um nível tão importante como era este, «da estrutura fundamental da administração local». Esta razão foi «suficientemente ponderosa» para terem admitido este princípio de que as regiões deviam «ser criadas simultaneamente em todo o território», desde que «o estatuto de cada uma delas possa ser diferenciado consoante as circunstâncias concretas da região o admitirem», conforme se prevê na redacção dada no n.º 1 do artigo.

Por outro lado, O PPD teria «preferido que o n.º 2 dissesse que a área das regiões corresponderia, em princípio, às regiões de planeamento».

Finalmente, quanto ao ponto 3, referiu que o sentido que lhe davam no PPD era exactamente o explicitado por Aquilino Ribeiro. Isto é, que a «instituição concreta significa a efectivação, a implantação no campo», da região. E essa instituição devia «depende da vontade do povo da região». Acrescentou que o PPD defendia que «esta instituição concreta fosse decidida por um órgão central e depois sujeita a referendo das populações». Todavia, o sistema que se acabou por encontrar, ao longo da discussão na comissão, «satisfazia, não tão bem como o satisfaria o referendo», essa preocupação de que a região fosse «implantada só no momento em que a população que ela abrange» assim o desejasse.²⁵⁰

Assim, pelas razões expostas, o Partido Popular Democrata iria dar o seu acordo a toda esta disposição.

Em seguida pediu a palavra Vital Moreira, do PCP, que começou por fazer o enquadramento da questão em apreciação dada por este artigo. Referiu que a Constituição ia consagrar a existência da criação de uma nova autarquia local, designada por região administrativa, cujos princípios fundamentais se encontravam à discussão e aprovação. Lembrou que expressamente, os projectos do PPD e do CDS, eram, de facto, os únicos que haviam previsto e consagrado constitucionalmente a

²⁵⁰ Idem, Idem.

existência de regiões como autarquias locais, enquanto que o projecto do PCP «falava em administração regional, [e] não excluía, portanto, a existência de autarquias regionais, mas não as afirmava constitucionalmente». Contudo, admitia que, «em sede infraconstitucional e [de] desenvolvimento de Constituição, fossem encontradas as melhores formas, umas das quais podia ser, exactamente, a região administrativa, mas não excluindo outras de institutos de administração regional ou outras formas quaisquer».

Revelou que o Partido Comunista Português defendeu na comissão uma posição que arrancou, fundamentalmente, da ideia de que num momento «de transformação profunda da administração local portuguesa», mais do que instituir desde logo «estruturas completamente novas, importava democratizar, dinamizar, vivificar, estruturas tradicionais», que ninguém punha em causa, como a estrutura municipal, e que «a criação de novas autarquias, por cima dos municípios», enquanto estes não tivessem readquirido a sua força de intervenção, «poderia contribuir fundamentalmente, para asfixiar, precisamente, os municípios». Assim, entendiam que era «pouco compatível querer, a um tempo, reforçar a administração municipal e criar por cima dela uma administração regional».

Apesar do o articulado nesta matéria ter sido objecto de reservas mais ou menos profundas por parte do PCP, explicitou que essas reservas não eram «de princípio», pois não tinham qualquer oposição de princípio à existência de autarquias administrativas chamadas *regiões*, «mas de considerações da situação da administração local, da eficiência da transformação democrática da estrutura do Estado e, nomeadamente, da administração local». Na realidade, disse que também o PCP preferia ter visto no artigo 21.º outra redacção e as suas formulações mantinham «de pé as reservas que cada partido não conseguiu fazer vencer ou convencer na Comissão».

Concluindo, assumiu que, quanto ao n.º 1 do artigo, o PCP preferia que «a Constituição silenciasse ou não dissesse, não apontasse expressamente para a ideia de diferenciação de regime que o estatuto regional há-de atribuir a cada região», e, na sua interpretação, este artigo não apontava para «a existência de um estatuto regional para cada região, mas sim para um estatuto regional de todas as regiões». Teriam, também, preferido «uma afirmação mais impositiva do n.º 2 para uma correspondência quase obrigatória entre as regiões administrativas e as regiões económicas».²⁵¹

²⁵¹ Idem, pág. 3459 e 3460.

Apesar de tudo, o Partido Comunista não considerava que as reservas manifestadas fossem suficientes para retirar à disposição o seu acordo.

A intervenção seguinte veio de novo da bancada do PPD, agora pela voz de Pedro Roseta, lembrando que houvera um acordo na Comissão sobre os termos em que o artigo 21.º estava redigido, e apesar de o texto acordado não satisfazer o seu partido plenamente, ele era «um ponto de partida para a instituição efectiva de uma realidade muito importante». Pedro Roseta fez questão de salientar, que a parte final do n.º 1 do artigo, em que se admitia que o estatuto regional, que seria, sem dúvida, um único, estabelecia, contudo, «diferenciações quanto ao regime aplicável a cada região».

Terminou registando que se reconhecia, que não se podia «dividir um país tão diverso, como é o nosso – apesar da sua escassa superfície –, arbitrariamente e tecnocraticamente em regiões todas iguais e com o mesmo regime», defendendo que cada uma delas devia «ter o seu regime adequado às suas circunstâncias específicas, que vão desde a forma de povoamento até às realidades económicas, sociais e culturais».²⁵²

Não havendo mais pedidos de intervenção, encerrou-se desta forma a apreciação do artigo 21.º, proposto pela 7.ª Comissão. Submetido à votação, foi aprovado por unanimidade.

ARTIGO 22.º²⁵³

Além de tarefas de participação na elaboração e execução do plano regional, serão conferidas às regiões, designadamente, tarefas de coordenação e apoio à acção dos municípios, bem como de direcção de serviços públicos.

Sobre o artigo 22.º, foi apresentada pelo MDP/CDE uma proposta com vista à sua eliminação.

Tomou a palavra Álvaro Monteiro para justificar a proposta de eliminação deste artigo, declarando que o MDP/CDE concordava com a divisão administrativa do País em regiões, mas não com «o empolamento expresso no texto da Comissão», em que as regiões surgiam «na prática como verdadeiros Estados regionais, com eleições directas e a possibilidade de uma política regional extremamente individualizada». Entendiam que

²⁵² Idem, pág. 3460.

²⁵³ Artigo 257.º da CRP de 1976.

«funções tão importantes como a da direcção dos serviços públicos» não podiam estar «subordinadas à perspectiva estreita de uma política económica e social regionalista, mas sim de acordo com uma política mais ampla e planificada segundo os interesses do desenvolvimento real e harmonioso do País». Caso contrário, referiu temer que poder-se-ia «vir a assistir à verdadeira aplicação de políticas de saúde, de ensino, de emprego, de investimento, de reforma agrária, de acordo com os estritos interesses dos partidos dominantes na região» e não segundo os interesses mais gerais do povo.

Assim, tal como já se tinha procedido relativamente aos capítulos sobre a freguesia e o município, entendiam no MDP/CDE que também se devia deixar para o legislador «a definição concreta das tarefas e funções a atribuir às regiões de um modo mais consentâneo com as realidades e necessidades do País».²⁵⁴

Estas eram as razões fundamentais que levavam o MDP/CDE a propor a eliminação do artigo 22.º.

Tomada a palavra por Barbosa de Melo, declarou que o PPD se opunha à proposta apresentada de eliminação do artigo 22.º, apesar de reconhecer que em relação às outras autarquias locais, freguesia e município, não se tinha ido muito longe na especificação das suas tarefas próprias, das suas atribuições próprias. Em todo o caso, lembrou que se tinha consagrado alguma coisa a respeito daquela matéria, nomeadamente «fixando-se direitos, por exemplo, no que concerne à participação na recolha das receitas cobradas na área respectiva», e que se justificava que a Constituição dissesse algo, «ainda que de forma genérica», a respeito das atribuições da região administrativa, como a que estava no artigo em discussão. Barbosa de Melo defendeu que se tratava, no fundo, de dizer que essa região administrativa teria uma competência que não correspondia «exactamente a uma desconcentração dos serviços do Estado», ou seja, de dizer-se que as regiões haviam de ter «uma certa amplitude de competências», e, portanto, também de atribuições.

Finalizou, afirmando que a ideia não era, no fundo, que se criasse «um Estado dentro do Estado», mas sim que o que se tratava era de «criar espaços suficientemente amplos, suficientemente densos», que pudessem constituir «na dinâmica política do País»

²⁵⁴ Idem, pág. 3461.

um «elemento de contenção do poder centralizador do Estado», um poder centralizador que era quase inerente a todo o poder político.²⁵⁵

A intervenção seguinte coube a Oliveira Dias, para anunciar que o CDS ia votar contra a proposta de eliminação apresentada pelo MDP/CDE porque no desenvolvimento do articulado não lhes parecia de maneira nenhuma correcto que se pudesse «omitir uma referência às tarefas de participação das regiões na elaboração e na execução dos planos que às mesmas populações dizem respeito», acrescentando que também não lhes parecia conveniente que fosse «omitida qualquer referência à coordenação e apoio» à acção dos municípios da área respectiva.²⁵⁶

Tomaria ainda a palavra Aquilino Ribeiro para também proclamar que o PS não iria dar acolhimento à proposta submetida ao plenário pelo MDP/CDE, porque os socialistas entendiam que, se de facto no artigo 22.º se especificavam «algumas das atribuições das regiões, contrariamente ao que se fez relativamente às outras autarquias», isso se devia à circunstância de se estar «a tratar de matéria inovadora». Justificava-se, por conseguinte, «adiantar-se um pouco, no sentido de especificar algumas das tarefas» que justificariam a criação das regiões, «que de outro modo constituiriam um corpo vazio». De resto, quis ainda salientar que no n.º 2 do artigo 21.º se estabelecera que a área das regiões deveria corresponder às regiões de planeamento, «isto com o intuito bem expresso de que as regiões» viessem a ter «uma intervenção determinante na elaboração do plano regional respectivo», como de resto era boa norma de planeamento.²⁵⁷

Não houve mais intervenções sobre a matéria em apreciação. Submetida à votação, a proposta do MDP/CDE, foi rejeitada, com 2 votos a favor (MDP/CDE) e 19 abstenções (PCP).

Submetido à votação o texto proposto pela 7.ª Comissão, este foi aprovado com apenas 2 votos contra (MDP/CDE).

Após a votação, foi pedida a palavra por Vital Moreira para proferir uma declaração de voto. Começou por reconhecer que o deputado Álvaro Monteiro, do MDP/CDE, tinha alguma razão quando apontava para «a incoerência lógica do facto de em relação a outras autarquias não se ter dedicado qualquer artigo em relação às suas

²⁵⁵ Idem, idem.

²⁵⁶ Idem, pág. 3462.

²⁵⁷ Idem, idem.

atribuições». Contudo, explicitava que, na realidade, as atribuições que estavam contidas no artigo 22.º, «umas já derivavam da qualificação das regiões», nomeadamente no que respeitava «à colaboração no planeamento», enquanto, outras derivavam «da sua característica de serem autarquias supramunicipais e, portanto, de terem tarefas de coordenação e apoio à acção de municípios».²⁵⁸

ARTIGO 23.º²⁵⁹

Os órgãos representativos da região são a assembleia regional, a junta regional e o conselho regional.

Interveio, de novo o deputado Barbosa de Melo, apenas para também declarar que em relação ao conselho regional o Partido Popular Democrático colocava o problema exactamente na mesma posição, em que o colocara em relação ao conselho municipal, e que, assim sendo, embora tivessem «algumas reservas quanto à criação de um conselho regional»²⁶⁰, não deixariam de dar o seu voto a este preceito vindo da 7.ª Comissão. Submetido à votação, a proposta de artigo foi aprovado por unanimidade.

ARTIGO 24.º²⁶¹

A assembleia regional compreenderá, além dos representantes eleitos directamente pelos cidadãos, membros eleitos pelas assembleias municipais, em número inferior ao daqueles.

Sobre o artigo 24.º foi apresentada pelo Grupo Parlamentar do PCP uma proposta de substituição.

PROPOSTA DE SUBSTITUIÇÃO

A assembleia regional será composta por representantes eleitos pelas assembleias municipais.

²⁵⁸ Idem, pág. 3462 e 3463.

²⁵⁹ Artigo 258.º da CRP de 1976.

²⁶⁰ Idem, pág. 3463.

²⁶¹ Artigo 259.º da CRP de 1976.

Para defender a proposta de substituição apresentada pelo PCP, tomou a palavra Vital Moreira, referindo que o texto dado ao artigo 24.º tinha sido um dos pontos em que os comunistas mantiveram a sua oposição na Comissão.

Para o PCP a criação de regiões, nas condições do momento, podia implicar dois riscos fundamentais: um era o «de contribuir para asfixiar os municípios, outro o de incorrer na possibilidade de feudalização política do País, e isso seria tanto mais assim, quanto, em vez de se partir dos municípios para a região, se erigisse a região em órgão com uma especificidade eleitoral própria».²⁶²

Assim, o PCP mantinha a sua posição de que a assembleia regional deveria sair integralmente das assembleias municipais, e, nesse sentido, apresentavam esta proposta de substituição ao texto do artigo 24.º proposto pela 7.ª Comissão.

Barbosa de Melo interviria de novo para se opor à proposta do PCP, afirmando mesmo que esta deveria ser substituída por «uma proposta que dissesse exactamente o contrário», isto é, que a assembleia regional seria «composta unicamente por representantes eleitos directamente pelos cidadãos residentes na área». Esta era a sua perspectiva sobre este órgão representativo da região.

Neste sentido, uma assembleia que abrangeria «um considerável espaço geográfico, político, social, económico, histórico», sendo uma «assembleia deliberativa deste alcance, deveria ser integralmente composta por pessoas directamente eleitas pelos cidadãos que residam na área respectiva. Tratar-se-ia assim de uma espécie de parlamento regional». Seria o ideal do ponto de vista do PPD, sem com isto querer «dizer que se trataria de uma região política». Assim, a assembleia dessa região seria constituída unicamente por representantes directamente eleitos pelo povo aí residente. Porém, apesar de ser este o seu desejo, o PPD não fazia a proposta correspondente por atentar «nas dificuldades que um tal sistema poderia trazer para uma composição da região em perfeita correspondência com as realidades locais.

Considerando que as regiões seriam inevitavelmente compostas por áreas urbanas e áreas rurais, Barbosa de Melo reconheceu que se o PPD prosseguisse esse seu desiderato inicial, teriam de criar um «sistema eleitoral por círculos dentro da região, a fim de permitir uma correcta representação de todas as áreas no órgão deliberativo supremo da região», o que «complicaria largamente o sistema eleitoral aplicável»,

²⁶² Idem, idem.

aceitando, por isso, a norma que a Comissão propôs, uma vez que a assembleia regional seria «na sua maioria composta por representantes eleitos directamente pelo colégio eleitoral da área», mas conteria também «representantes dos municípios, a fim de que todas as zonas dessa área» estivessem devidamente representadas neste órgão.²⁶³

Por conseguinte, o PPD opunha-se à proposta do Partido Comunista e iria manter o seu voto em relação ao artigo, tal como vinha proposto pela 7.ª Comissão.

Terminadas as intervenções, procedia-se à votação das duas propostas. Submetida à votação, a proposta do PCP foi rejeitada com 21 votos a favor (MDP/CDE e PCP). Submetido à votação, o texto proposto pela Comissão foi aprovado, por unanimidade.

Pedi a palavra para uma declaração de voto o deputado comunista Vital Moreira, para justificar o voto do PCP. Tendo proposto uma substituição ao artigo 24.º, que acabava de ser aprovado, os comunistas acabaram por não o desapoiar, porque ele, apesar de tudo, significava «um mal menor em relação à alternativa, que era a composição da assembleia regional exclusivamente por membros eleitos directamente, sem qualquer representação das assembleias municipais», enquanto que o texto que acabava de ser aprovado continha, em parte, – apesar de o PCP desejar que fosse totalmente – esta representação e, portanto, «a ligação da região ao município, isto é, o facto de a região ser construída, em parte, a partir dos municípios».²⁶⁴

ARTIGO 25.º²⁶⁵

A junta regional é o órgão colegial executivo da região e será eleita, por escrutínio secreto, pela assembleia regional de entre os seus membros.

Este artigo não contou com qualquer proposta ou intervenção sobre o seu conteúdo, tendo sido aprovado por unanimidade.

ARTIGO 26.º²⁶⁶

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

²⁶³ Idem, pág. 3463 e 3464.

²⁶⁴ Idem, pág. 3464.

²⁶⁵ Artigo 260.º da CRP de 1976.

²⁶⁶ Artigo 261.º da CRP de 1976.

culturais, sociais, económicas e profissionais existentes na respectiva área.

O mesmo aconteceu com o presente artigo, que não merecendo qualquer intervenção por parte de qualquer partido, foi aprovado por unanimidade.

ARTIGO 27.^o ²⁶⁷

Junto da região, haverá um representante do Governo, nomeado em Conselho de Ministros, cuja competência se exerce igualmente junto das autarquias existentes na área respectiva.

Por fim, o último artigo relativo a este capítulo não suscitou também ele, qualquer intervenção ou proposta em relação ao texto proposto pela Comissão. Submetido à votação, foi aprovado por unanimidade.

Ficou assim, concluída a discussão e votação do articulado proposto pela 7.^a Comissão, relativamente às «Regiões administrativas» – artigos 21.^o a 27.^o –, correspondente ao Capítulo IV do «Poder local».

Apesar de algumas divisões em matérias concretas, visíveis nas intervenções dos partidos representados na Assembleia Constituinte, bem como de algumas reservas quanto à bondade e alcance político da consagração constitucional das regiões administrativas como autarquias locais, estas não foram contudo suficientes para provocar a sua rejeição, o que se reflectiu, de facto, na votação na especialidade do articulado proposto pela Comissão do Poder local. Com excepção do artigo 22.^o (relativo às tarefas atribuídas às regiões), que contou com 2 votos contra do MDP/CDE, todos os restantes artigos foram aprovados por unanimidade.

É certo que apenas o PPD e o CDS haviam sido os únicos partidos a contemplar nos seus projectos de Constituição a criação das regiões administrativas como autarquias no âmbito do poder local. Dos trabalhos em sede de Comissão do Poder local, que teve como grande *arquitecto* o deputado do PPD Barbosa de Melo, apesar da discussão que vem reflectida nos Diários da Assembleia Constituinte, saiu a sua consagração no texto de articulado proposto ao Plenário. Quer no debate na generalidade, e em particular no debate na especialidade, não se assistiu a uma discussão tão profunda e divisionista

²⁶⁷ Artigo 262.^o da CRP de 1976.

quanto a questão, aparentemente, poderia merecer, ou se adivinhava que pudesse vir a acontecer.

A discussão e votação do articulado na especialidade não foi, portanto, o que se pode considerar tão rica e acesa quanto isso, porquanto *as despesas* da questão ficaram, basicamente, a cargo do PPD e do PCP, nomeadamente por parte de Barbosa de Melo, considerado o *pai* do seu desenho constitucional, e de Vital Moreira, considerado a grande revelação do debate, a par com Jorge Miranda, do PPD, entre outras matérias, nesta em particular.

O PS e o CDS mantiveram-se praticamente arredados da sua discussão, e a UDP não participou desta discussão. Por seu lado, o MDP/CDE, marcou a sua posição em questões concretas do texto proposto.

Refira-se que, pela consulta efectuada à imprensa diária nacional da altura²⁶⁸, e à imprensa partidária²⁶⁹ existente à época dos partidos representados na Assembleia Constituinte, não se encontra qualquer discurso contraditório, relativo à criação das regiões administrativas, entre o aí publicado e as intervenções produzidas no plenário da assembleia e as posições também aí assumidas, pelo que pode inferir-se que estas constituíam a posição político-partidária oficial de cada um dos partidos, e que a sua consagração, não mereceu, no seu processo de criação e fixação constitucional, a repulsa categórica de nenhum dos partidos que constituíam o arco parlamentar do hemiciclo da Assembleia Constituinte.

A fechar, para concluir a Parte III, do Capítulo VIII – «Poder Local» – da Constituição, seguiu-se a discussão e votação do capítulo V, respeitante às «Organizações de participação de base», de que nos abstermos de analisar pelas razões já anteriormente evocadas, em particular por estas não constituírem órgãos das autarquias locais. Fica, no entanto, a nota que esta questão foi dirimida calorosamente no debate parlamentar, no âmbito da sua importância e efectiva participação nas Autarquias Locais, colocando em confronto, e aqui sim, a posição dos diferentes partidos políticos. A sua discussão reflecte efectivamente, mais do que a discussão, mais ou menos *limpa*, nos restantes artigos do “Poder Local”, um claro confronto ideológico dos movimentos políticos e sociais em curso no período revolucionário. Os partidos da

²⁶⁸ Ver, “A Capital”, “Diário de Lisboa”, e “Diário Popular”, edições de Dezembro de 1975 a Fevereiro de 1976.

²⁶⁹ Ver, “Portugal Socialista” do PS, “Povo Livre” do PPD, “Avante!” do PCP e “Voz do Povo” da UDP, edições de Dezembro de 1975 a Fevereiro de 1976.

chamada Esquerda revolucionária (PCP, MDP/CDE/ e UDP), chamavam estas «organizações» a uma participação relevante nos “órgãos locais», enquanto que os restantes partidos (PS, PPD e CDS) reconhecendo-lhes a importância devida, não as guindava a uma suficiente condição de órgão local interveniente na esfera do poder local instituído.

Deverá esclarecer-se que a proposta de articulado da comissão não admitia a constituição de organizações populares numa escala superior à da freguesia. Contudo, reproduzem-se aqui os artigos que constituíam aquele capítulo, de forma a contemplarmos todo o conteúdo que compunha a matéria respeitante ao poder local.

Por fim, refira-se que foram registadas apenas duas alterações ao texto da 7.ª Comissão, no título do capítulo V, que passou a designar-se de «Organizações populares de base territorial», e no n.º2 do artigo 28.º, alterando-se a ordem por que estavam referidas as «comissões de moradores» e «um número significativo de moradores».

CAPÍTULO V

ORGANIZAÇÕES DE PARTICIPAÇÃO DE BASE

ARTIGO 28.º²⁷⁰

1 - Afim de intensificar a participação das populações na vida administrativa local, poderão ser constituídas organizações populares de base territorial correspondentes a áreas inferiores à da freguesia.

2 - A assembleia de freguesia, por sua iniciativa, ou a requerimento de um número significativo de moradores, ou de comissões de moradores, demará as áreas territoriais das organizações referidas no número anterior, solucionando os eventuais conflitos daí resultantes.

ARTIGO 29.º²⁷¹

A estrutura das organizações populares de base territorial será fixada na lei e compreenderá:

a) A assembleia dos moradores, composta pelos residentes inscritos no recenseamento da freguesia e pelos não inscritos maiores de 16 anos que comprovem documentalmente a sua qualidade de residentes, a qual reúne quando convocada publicamente, com a de vida

²⁷⁰ Artigo 264.º da CRP de 1976.

²⁷¹ Artigo 265.º da CRP de 1976.

antecedência, pelo menos por vinte dos seus membros ou pela comissão de moradores;

b) A comissão de moradores, eleita por escrutínio secreto pela assembleia dos moradores e por ela livremente destituída.

ARTIGO 30.º²⁷²

Às organizações populares de base territorial caberá:

a) Direito de petição perante as autarquias locais relativamente a assuntos administrativos de interesse dos moradores;

b) Direito de participar, sem voto, através de representantes seus na assembleia de freguesia;

c) Realizar as tarefas que a lei lhes confiar ou os órgãos de freguesia nelas delegarem.

²⁷² Artigo 266.º da CRP de 1976.

3.7. O PODER LOCAL E REGIONAL CONSAGRADO NA CONSTITUIÇÃO DE 1976

A 2 de Abril de 1976, a Assembleia Constituinte aprovava finalmente a nova Constituição da República Portuguesa.

«Elaborada por uma Assembleia Constituinte (eleita em 25 de Abril de 1975), onde nenhum partido possuía maioria absoluta, e amplamente debatida durante quase um ano, a Constituição de 2 de Abril de 1976 nasceu com uma natureza marcadamente pós-revolucionária e ideologicamente programática, mas apesar disso também plural e ecléctica, que acolheu e caldeou, de forma nem sempre isenta de discrepância, ideias e opções oriundas dos principais quadrantes políticos e doutrinários. Esse carácter de plataforma compromissória manifestava-se em todos os aspectos, desde o regime dos direitos fundamentais até ao sistema de governo, passando pela ordem económica».²⁷³

Com efeito, a Assembleia Constituinte foi «um baluarte da edificação de um regime político democrático e pluralista, não deixando de elaborar uma Constituição que tem a marca do seu tempo histórico revolucionário e contra-revolucionário»²⁷⁴.

A Constituição de 2 de Abril de 1976, consagrou na sua arquitectura institucional um modelo de democracia pluralista, assente numa nova ordem jurídico-constitucional, baseado, entre outras normas, num poder local autónomo e na criação de regiões autónomas.

É comum assumir-se que o poder local foi, essencialmente, obra dos constituintes. De facto, «a concepção constitucional de 1976 foi marcada pela reacção à centralização e concentração do poder típica da concepção de Estado da Constituição de 1933. Logo após a revolução, enquanto as colónias acediam à independência, ganhavam terreno nas ilhas adjacentes as ideias de autonomia política regional e em todo o País firmava-se a reclamação de autonomia municipal e de reforço do poder local».²⁷⁵

Em relação a este último, merece destaque a retrospectiva histórica produzida por Jorge Miranda, em plenário da Assembleia Constituinte, no final da aprovação desta matéria na generalidade.

²⁷³ MOREIRA, Vital, “Institucionalização do sistema democrático”, in MEDINA, João (dir.) – *História de Portugal*. Vol. XIV. Amadora, 1997, pág.270.

²⁷⁴ FERREIRA, José Medeiros, “*Portugal em transe*”, in MATTOSO, José (dir.) – *História de Portugal*. Vol. VIII. [S.l.], 1993, pág. 221.

²⁷⁵ MOREIRA, Vital, “A edificação do novo sistema institucional democrático”, in REIS, António (dir.) – *Portugal Contemporâneo*. Vol. III. Lisboa, 1996, pág. 485.

«Dedicando um título em especial às comunidades locais, sob a epígrafe nova de poder local, a Constituição que estamos a elaborar segue a tradição das constituições portuguesas anteriores e adopta ainda procedimento idêntico ao que adoptam muitas constituições estrangeiras.

Assim – não saindo sequer do Direito Constitucional Português – recordemos que o título VI da Constituição de 1822 trata do “Governo Administrativo e Económico”, tendo um capítulo sobre as “Administrações Gerais e as Juntas de Administração” (distritais) e outro sobre as “câmaras municipais”, que o título VII da Carta Constitucional versa sobre a “Administração e a Economia das Províncias”, com um capítulo sobre “Administração” e outro sobre as “Câmaras”, que a Constituição de 1838 tem um título VIII sobre “Governo administrativo e municipal”, que o título IV da Constituição de 1911 se ocupa das “Instituições locais administrativas”, e que a Constituição de 1933 trata das “Autarquias locais”, em dois títulos, o V da parte I e o VI da parte II.

As Constituições de 1822 e 1933 dão maior desenvolvimento à matéria. Todavia, enquanto as constituições monárquicas têm um carácter regulamentar e casuístico, as constituições republicanas são tecnicamente mais aperfeiçoadas e nelas aparecem já conceitos gerais como “instituições locais administrativas” (Constituição de 1911) e “autarquias locais” (Constituição de 1933).

Por outro lado, é possível indicar como principais elementos comuns: a) o reconhecimento da existência do concelho e ainda de uma colectividade supramunicipal – o distrito, nas Constituições de 1822, 1838, 1911 e 1933, após 1959, a província, na Carta Constitucional e na Constituição de 1933 até 1959; b) em segundo lugar, o princípio da autonomia administrativa dessas colectividades; c) em terceiro lugar, a separação entre um órgão deliberativo, de natureza colegial e electiva, e um órgão executivo.

A intenção descentralizadora é mais patente na Constituição de 1911, ao estatuir: “O Poder Executivo não terá ingerência na vida dos corpos administrativos” (n.º 1.º do artigo 66.º). E, também, a intenção democrática, porquanto – pela primeira vez no nosso direito público – ela prevê o referendo e a representação de minorias (n.ºs 4 e 5 do mesmo preceito). Em contrapartida, o único contributo útil da Constituição de 1933 é a consagração constitucional da freguesia (desde o século XIX considerada circunscrição administrativa), ao mesmo tempo, na sua perspectiva corporativista, ela declara as

autarquias locais como “elementos políticos” representados na Câmara Corporativa (artigo 92.º).

Os códigos administrativos – como são pomposamente chamadas, entre nós, as leis de administração local –, que se sucedem em ritmo acelerado, desde 1836, vêm completar este quadro. E, sem dúvida, melhor do que as constituições, os códigos dão uma ideia das oscilações políticas no respeitante ao estatuto das comunidades locais, bem como das frustrações destas perante a prática dos Governos tendente a reduzir-lhes a capacidade da decisão ou de exercício de atribuições». ²⁷⁶

Na ordem constitucional do Estado Novo, as autarquias locais (artigo 5.º), faziam parte dos elementos estruturais da Nação, em que o Estado se comprometia a favorecê-las, como sua incumbência (artigo 6.º). As famílias eram representadas pela freguesia e pelo município, que nelas se agregavam (artigo 11.º) e encontravam defesa (artigo 13.º). O vínculo que ligava as famílias às autarquias esgotava-se ao nível da freguesia pelo direito de eleger as juntas de freguesia (artigo 17.º), exercido pelo respectivo *chefe*. Por sua vez, as autarquias locais estavam representadas na Câmara Corporativa (artigo 19.º). Já o presidente da câmara municipal (por força do artigo 36.º do Código Administrativo de 1936-1940) era nomeado pelo Governo, enquanto que o conselho municipal, presidido pelo presidente da câmara, elegia por quatro anos os vereadores.

Os concelhos, formados por freguesias, apresentavam-se como parcelas do território continental, agrupando-se em distritos e províncias (artigo 124.º da Constituição). As autarquias gozavam de autonomia financeira, sendo, porém, as câmaras municipais obrigadas a distribuir pelas freguesias parte das suas receitas, para melhoramentos rurais (artigo 129.º da Constituição, regulamentados pelos artigos 703.º, 769.º, 777.º e 783.º do Código Administrativo de 1936-1940).

«Esta construção, em si mesma coerente e completa (delineada principalmente pelo grande administrativista Marcello Caetano), assentava, afinal, num pilar único: a vontade do Governo. Para maior garantia dessa vinculação política, os chefes locais da União Nacional (depois Acção Nacional Popular) controlavam os presidentes das câmaras, (a não ser que estes fossem personalidades verdadeiramente corajosas). ²⁷⁷

²⁷⁶ In *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 104 de 15 de Janeiro de 1976, pág. 3388.

²⁷⁷ RUAS, Henrique Barrilero, “O Poder Local”, in REIS, António (coord.) – *Portugal 20 Anos de Democracia*. [S.l.], 1994, pág. 90.

A nova Constituição de 1976 distinguir-se-ia das que a precederam trazendo um avanço em relação a elas na transformação global da sociedade portuguesa, na institucionalização da democracia e na criação de um verdadeiro e forte poder local no nosso país. «Duas ideias-força determinam a construção do poder local após o 25 de Abril: o princípio revolucionário de criar um poder novo e a intenção de restaurar uma linha tradicional.»²⁷⁸

Na senda de uma reclamada autonomia municipal e de reforço do poder local, bem como de autonomia política regional, «a Constituição veio reconhecer e reforçar estes dois movimentos: o poder local passou a ser constituído por autarquias locais dotadas de autonomia e de órgãos democraticamente eleitos. Previu-se no continente a criação de uma nova autarquia supramunicipal – a região administrativa. Os arquipélagos insulares dos Açores e da Madeira adquiriram a qualidade de regiões autónomas, dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio, com amplas atribuições de carácter legislativo, político e administrativo. A descentralização política e administrativa através da autonomia das colectividades territoriais transformou-se numa das características mais notáveis da estrutura do Estado neste período histórico, pese embora a falta de criação das regiões administrativas».²⁷⁹

Na nova ordem constitucional, as autarquias locais foram fixadas, no artigo 6.º – Princípios fundamentais – como órgãos integrantes do Estado unitário, em que este «respeita na sua organização os princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública», e que, os «arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos próprios».

A Constituição de 1976 ocupa-se do «Poder local» nos artigos 237.º a 266.º, que constituem o seu Título VIII da Parte III – Organização do poder político.

No capítulo I – Princípios gerais –, artigo 237.º, consagra-se a existência de autarquias locais, definindo estas, na sua arquitectura global, como «pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas», redefinindo as relações entre o poder central e o poder local. «A primeira das implicações que ressalta deste princípio geral, é a de que as autarquias locais são formas autónomas de administração e não qualquer forma de

²⁷⁸ RUAS, Henrique Barrilero, artigo citado, in REIS, obra citada, pág. 90

²⁷⁹ MOREIRA. Vital, artigo citado, in REIS, obra citada, pág. 485.

administração indirecta do Estado. Ao contrário do que estatuiu o Código Administrativo de 1936-1940, que considerava os presidentes de câmara como magistrados administrativos que representavam o Estado no território municipal».²⁸⁰

O artigo 238.º estabelece as categorias de autarquias locais e a divisão administrativa no continente e nos arquipélagos dos Açores e da Madeira. «No continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas». Já, «nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios», apenas. O texto constitucional permite ainda que, «nas grandes áreas metropolitanas a lei poderá estabelecer, de acordo com as suas condições específicas, outras formas de organização territorial autárquica», como são exemplo as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. Por fim, o articulado, remete para a lei «a divisão administrativa do território».

O artigo 239.º preceitua que 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». Realce-se que, através da autonomia das colectividades territoriais, a descentralização política e administrativa marcou uma das características mais notáveis da estrutura do Estado, pese embora a falta de criação das regiões administrativas ao fim destes anos. Porém, entretanto desenvolveu-se, paralelamente, um processo de desconcentração territorial da administração central, para o nível regional e distrital.

Assinale-se que os princípios da descentralização e da autonomia consagrados na Constituição foram fixados em duas vertentes distintas: uma, na qual a descentralização é meramente administrativa, foi aplicada ao território continental; outra, caracterizada pelo reconhecimento de competências políticas e legislativas próprias, foi aplicada aos arquipélagos dos Açores e da Madeira. Constituem, assim, facetas distintas.

O artigo 240.º da Constituição estabelece que «autarquias locais têm património e finanças próprios», estabelecendo ainda que «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». Por fim, determina que «as receitas próprias das autarquias locais incluam

²⁸⁰ OLIVEIRA, César, “A Constituição de 1976 e o novo poder local democrático”, in OLIVEIRA, César (dir.) – *História dos Municípios e do Poder Local*. [S.l.], 1996, pág. 354.

obrigatoriamente as provenientes da gestão do seu património e as cobradas pela utilização dos seus serviços».

Este normativo constitucional inovador, «era, na verdade, a consagração da autonomia financeira das autarquias que incluía, obviamente, a possibilidade de elaborar orçamentos e planos de actividade próprios e, sobretudo, ter capacidade própria de iniciativa, em determinados domínios (atribuições de competências próprias) sem qualquer tipo de aprovação posterior pela administração central do Estado».²⁸¹

O artigo 241.º impõe a existência entre os órgãos das autarquias locais, de uma assembleia deliberativa, «eleita por sufrágio universal directo e secreto», e de um «órgão colegial executivo perante ela responsável». A assembleia, segundo o artigo 242.º, tem «competência regulamentar própria nos limites da Constituição, das leis e regulamentos emanados das autarquias de grau superior».

O artigo 243.º estabelece que a tutela administrativa sobre as autarquias locais, compete «no continente ao Governo e nos Açores e na Madeira aos respectivos órgãos regionais». A Constituição cerca o exercício do poder tutelar de algumas cautelas: assim, as «medidas tutelares especialmente restritivas de autonomia local serão precedidas do parecer de um órgão autárquico a definir por lei». Isto é, punha-se, deste modo, definitivamente termo ao carácter arbitrário e discricionário (...) das funções inspectivas previstas no Código Administrativo de 1936-1940, repartidas pelo Ministério do Interior e das Finanças».²⁸²

Ainda dentro dos *Princípios gerais* sobre o poder local, estabelece a Constituição no artigo 244.º, que 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».

Nos artigos seguintes, capítulo II, III e IV, deste título VIII, a Constituição estabelece as regras fundamentais sobre os órgãos das autarquias locais, respectivamente: freguesia (artigos 245.º a 248.º), município (artigos 249.º a 255.º), e região administrativa (artigos 256.º a 263.º). A Constituição da República consagrou, assim, três níveis de autarquias locais a que correspondem territórios próprios: as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.

²⁸¹ OLIVEIRA, César, artigo citado, in OLIVEIRA, obra citada, pág. 355.

²⁸² Idem, idem.

Porém, o texto constitucional, ao remeter a criação das regiões administrativas para lei própria e específica, manteve-se alguma ambiguidade com a manutenção dos distritos, e consequentemente da figura do governador civil, embora os distritos tivessem deixado de ser classificados como autarquias, como já ocorria na Constituição de 1933 a partir da revisão constitucional de 1959.

A Constituição da República emergente do 25 de Abril, diferentemente da Constituição corporativa, não estabelecia qualquer tipo de hierarquia ou dependência entre os três tipos de autarquias. «Interessa aqui acentuar que, no espírito dos constituintes, as relações entre as freguesias, as câmaras municipais e as regiões administrativas seriam caracterizadas pela independência mútua. Não se pretendeu instituir qualquer dependência hierárquica entre as autarquias locais».²⁸³

Embora existam relações entre os respectivos órgãos representativos dado as assembleias municipais serem compostas, parcialmente, pelos presidentes das juntas de freguesia existentes no respectivo território municipal, «ao contrário do que acontecia na Constituição de 1933 [...] as freguesias não são órgãos dos municípios. Trata-se de estruturas sobrepostas *independentes*, embora a circunscrição territorial das regiões seja naturalmente composta por circunscrições territoriais municipais e a dos municípios por circunscrições territoriais de freguesia»²⁸⁴, sublinhando-se a independência e autonomia próprias de cada uma das autarquias.

Os artigos 245.º ao 253.º tratam da composição dos órgãos da freguesia e do município. Embora a Constituição tenha estabelecido um sistema de órgãos diferentes para as freguesias e para os municípios, os órgãos destas autarquias resultam, em ambos os casos, directa ou indirectamente, da eleição por sufrágio directo, universal e secreto, dos cidadãos eleitores.

Na freguesia (artigo 245.º), os órgãos representativos são «a assembleia de freguesia e a junta de freguesia». A assembleia (artigo 246.º) é directamente «eleita pelos cidadãos eleitores residentes» na sua área. O texto constitucional deste artigo, dispõe ainda que a lei possa «determinar que nas freguesias de população diminuta a assembleia de freguesia seja substituída pelo plenário dos cidadãos eleitores». Aqui, «trata-se de um princípio de democracia directa, embora moderada pela eleição de uma

²⁸³ FERREIRA, José Medeiros, in MATTOSO, obra citada, pág. 198.

²⁸⁴ CANOTILHO e MOREIRA, citados por FERREIRA, José Medeiros, *idem*, *idem*.

junta e, nela, de um presidente»²⁸⁵. Para a junta de freguesia (artigo 247.º), apenas o presidente era eleito directamente, como «o cidadão que encabeça a lista mais votada na eleição para a assembleia» de freguesia, resultando a composição dos restantes elementos do executivo da junta de eleição indirecta dos membros eleitos à assembleia de freguesia. No final do capítulo consagrado às freguesias, no artigo 248.º dava-se à assembleia de freguesia a possibilidade de poder «delegar nas organizações populares de base territorial tarefas administrativas». Também aqui, a Constituição «cria um outro tipo próximo da democracia directa: a delegação de “tarefas administrativas que não envolvam o exercício de poderes de autoridade” nas organizações de moradores».²⁸⁶

No capítulo III (artigo 249.º), respeitante aos municípios, estabelecia que «os concelhos existentes são os municípios previstos na Constituição», podendo, no entanto «a lei criar outros ou extinguir os que forem manifestamente inviáveis».

Para o município (artigo 250.º), previa-se originariamente a existência de três órgãos: a «assembleia municipal, a câmara municipal e o conselho municipal». A assembleia municipal, de composição mista (artigo 251.º), é constituída «pelos presidentes das juntas de freguesia», da área do município, e por membros directamente eleitos «pelo colégio eleitoral do município», em número não pode inferior ao daqueles. A câmara municipal (artigo 252.º), órgão executivo do município, era também directamente eleita, diferentemente do órgão executivo da freguesia. «Não resulta da eleição da assembleia municipal, mas é eleita, directamente pelos cidadãos segundo o princípio da eleição proporcional da média mais alta (método de Hondt) como ocorre, de resto, em todas as eleições para órgãos colegiais portugueses»²⁸⁷. Assim, o seu presidente, como «o primeiro candidato da lista mais votada, bem como os restantes vereadores (contrariamente à freguesia), resultam da eleição directa para a câmara municipal. O artigo 253.º consagrava o conselho municipal como «órgão consultivo do município», composto por representantes das «organizações económicas, sociais, culturais e profissionais». Ao incluir entre os órgãos do município o conselho municipal, este preceito constitucional incorpora restícios de um espírito clássico medieval. «A tradição municipalista portuguesa incluía, pelo menos desde D. João I, um importante elemento de “democracia orgânica”: as corporações de artes e ofícios, os “mesteres”, participavam

²⁸⁵ RUAS, Henrique Barrilaro, artigo citado, in REIS, obra citada, pág. 94

²⁸⁶ Idem, idem.

²⁸⁷ OLIVEIRA, César, artigo citado, in OLIVEIRA, obra citada, pág. 355.

do poder local. Era um fenómeno que pertencia à concepção que via a comunidade política formada por um processo menos directamente do que indirectamente personalista – corporativista. (...). A Constituição de 1976 aceita um claro vestígio desta mentalidade clássica e medieval»²⁸⁸. Entretanto, o conselho municipal acabou por ser extinto na revisão constitucional de 1989, depois de ter sido transformado em órgão puramente facultativo, em sede de revisão constitucional de 1982.

Realce-se que os municípios podiam, nos termos constitucionais, pelo artigo 254.º, constituir «associações e federações para a administração de interesses comuns».

O Capítulo IV, artigo 256.º a 263.º, trata das regiões administrativas, como um dos níveis da administração autárquica existentes no continente.

As disposições constitucionais respeitantes às regiões administrativas repartem-se pela sua instituição, as suas atribuições e tarefas, os seus órgãos representativos, representação do Governo junto da região, e uma disposição transitória, mantendo os distritos, enquanto as mesmas não estiverem criadas.

O artigo 256.º – «Instituição das regiões» – impõe, no ponto 1, que as regiões administrativas «serão instituídas simultaneamente», admitindo a Constituição que os respectivos estatutos regionais possam «estabelecer diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma». O carácter impositivo estabelecido no primeiro ponto deste artigo, isto é, «a natureza obrigatória da simultaneidade da criação das regiões administrativas tem constituído, na prática legislativa da Assembleia da República, um argumento impeditivo da criação das regiões que a própria Constituição, pesem as suas sucessivas revisões, consagrou»²⁸⁹. O ponto 2 deste mesmo artigo estipula que «a área das regiões deverá corresponder às regiões-plano», impondo ainda o ponto 3 que 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.

Saliente-se a propósito da correspondência da região administrativa à região-plano, que quer a organização administrativa do território, quer a determinação das regiões-plano são, segundo a Constituição, definidas por lei, constituindo matéria da exclusiva competência da Assembleia da República, nos termos, respectivamente das alíneas h) e t) do artigo 167.º do texto constitucional. Este artigo expressa naquelas alíneas como competência exclusiva da Assembleia da República legislar, entre outras

²⁸⁸ RUAS, Henrique Barrilaro, artigo citado, in REIS, António, obra citada, pág. 94.

²⁸⁹ OLIVEIRA, César, artigo citado, in OLIVEIRA, obra citada, pág. 356.

matérias, respectivamente, a «organização das autarquias locais» e a «determinação das regiões-plano».

Por outro lado, o preceito constitucional aplicável à criação de regiões-plano é o artigo 95.º, estipulando, no ponto 1, que «o país será dividido em regiões-plano com base nas potencialidades e nas características geográficas, naturais, sociais e humanas do território nacional, com vista ao seu equilibrado desenvolvimento e tendo em conta as carências e os interesses das populações», estabelecendo, por sua vez, o ponto 2, que «a lei determina as regiões-plano e define o esquema dos órgãos de planificação regional que as integram».

No que respeita às atribuições da região administrativa, o artigo 257.º – «Atribuições» – da Constituição apenas refere a «participação na elaboração e execução do plano regional», bem como, designadamente, «tarefas de coordenação e apoio à acção dos municípios» e de « direcção de serviços públicos». Face à intenção de uma ampla perspectiva de descentralização para as regiões administrativas, pode-se considerar bastante débil a enunciação das suas atribuições. Por outro lado, o articulado assegura que regiões e municípios eram considerados órgãos coexistentes em que os segundos não eram condicionados ou limitados, quanto às suas competências e poderes, pelas regiões administrativas.

Quanto aos órgãos representativos da região, (artigo 258.º), repartem-se por: um órgão deliberativo, artigo 259.º – «Assembleia regional»; um órgão executivo, artigo 260.º – «Junta regional»; e um órgão consultivo, artigo 261.º – «Conselho regional». A assembleia regional, seria composta por «representantes eleitos directamente pelos cidadãos» e, por «membros eleitos pelas assembleias municipais», em número inferior aos primeiros, sendo a junta regional, órgão executivo colegial, eleita por «escrutínio secreto, pela assembleia regional de entre os seus membros», e, finalmente, haveria o conselho regional, cuja composição seria definida pela lei, «de modo a garantir a adequada representação às organizações culturais, sociais, económicas e profissionais existentes na respectiva área». Assim, a assembleia regional, para além dos membros directamente eleitos, assegura a presença de membros de todos os municípios integrantes da respectiva região. Por sua vez a junta regional resulta de eleição indirecta pela assembleia regional.

Em conformidade com o artigo 262.º – Representante do Governo –, junto da região «haverá um representante do Governo, nomeado pelo Conselho de Ministros, cuja competência se exerce igualmente junto das restantes autarquias existentes na área da região».

Finalmente a Constituição estipula ainda, no último artigo dedicado às regiões administrativas, artigo 263.º – Distritos –, ponto 1, que, enquanto as regiões não estiverem instituídas, «subsistirá a divisão distrital», situação essa em que efectivamente nos encontramos. O ponto 2 estipulava, em termos a definir por lei, que haveria em cada distrito, «uma assembleia deliberativa, composta por representantes dos municípios e presidida pelo governador civil». No final, ponto 3, atribuía a este a competência de «representar o Governo e exercer os poderes de tutela na área do distrito», assistido por um conselho.

Porém, no continente as regiões administrativas, previstas na Constituição desde 1976, não foram até hoje instituídas pelo que, em termos de poder local e autárquico, se mantiveram no continente as freguesias e os municípios como instituições de base, muito embora com outras atribuições e meios.

«A notória falta de entusiasmo dos grandes partidos nacionais, a resistência do aparelho de Estado e as dificuldades próprias da tarefa (designadamente quanto à divisão regional do País) conjugaram-se para protelar o cumprimento dessa incumbência constitucional. Das grandes inovações institucionais da Constituição de 1976, foi esta a que se depararam maiores dificuldades e atrasos na sua concretização. A Constituição fez das regiões administrativas uma autarquia local supramunicipal, destinada a vir a beneficiar da transferência de serviços públicos estaduais, além de tarefas de participação no planeamento».²⁹⁰

«Entretanto – e apesar de os programas de todos os governos até hoje, inscreverem a temática da regionalização como ponto fulcral a concretizar – a verdade é que existem as Comissões de Coordenação Regional, funcionando mais como agências regionais dos sucessivos governos constitucionais (de nomeação governamental) do que com regiões previstas na Constituição de 1976 e mantidas nas suas sucessivas revisões».²⁹¹

²⁹⁰ MOREIRA, Vital, artigo citado, in REIS – *Portugal Contemporâneo*. Vol. III, 1996, pág. 486.

²⁹¹ OLIVEIRA, César, “A questão da Regionalização”, in OLIVEIRA, César, obra citada, pág. 498.

De facto, «na falta das regiões administrativas, desenvolveu-se todavia, ao longo do período considerado, um processo de desconcentração territorial de serviços públicos centrais, constituindo-se delegações, direcções e administrações regionais em várias áreas da administração estadual (saúde, educação, segurança social, diversos ramos da administração económica, etc.). Neste contexto assumiram particular relevo as Comissões de Coordenação Regional, alias provindas do anterior regime, que adquiriram enorme importância política, apesar de extensões regionais de departamentos centrais do Estado».²⁹²

Com efeito, os princípios consagrados às regiões administrativas, no texto constitucional, ainda em vigor, nunca chegaram a ser executados. Apesar de terem sido, em sucessivas legislaturas, apresentados e discutidos vários projectos legislativos nesse sentido, tendo, mesmo, sido aprovada, pela Assembleia da República, em 1991, a «Lei quadro das regiões administrativas»²⁹³, e mais tarde, em 1998, a «Lei de criação das regiões administrativas»²⁹⁴, estas, ainda hoje, não estão instituídas.

Refira-se que a Constituição contém, ainda, um capítulo V, no título respeitante ao poder local (artigo 264.º a 266.º), sobre as «Organizações populares de base» em que se define o seu modo de constituição e áreas territoriais, estrutura e funções, não lhe atribuindo, porém, natureza autárquica.

«Durante o período revolucionário alcançaram grande dinamismo as organizações populares de base, conceito relativamente compreensivo, que incluía principalmente as comissões de moradores, criadas sobretudo nas zonas urbanas. A versão originária da Constituição reconhecia-lhes um papel de relevo na organização democrática do poder político, em especial do poder local, regulando expressamente a sua organização e competência (esta, aliás, de forma pouco generosa).

Todavia, com a institucionalização dos órgãos das autarquias locais (as primeiras eleições realizaram-se em finais de 1976), as organizações populares de base foram progressivamente perdendo vitalidade e influência. O seu número foi-se reduzindo e a sua actividade estiolando. A extinção dos conselhos municipais – em que elas tinham muitas vezes assento – ajudou esse definhamento. A revisão constitucional de 1989

²⁹² MOREIRA, Vital, artigo citado, in MEDINA, obra citada, pág. 279.

²⁹³ Lei n.º 56/91 de 13 de Agosto de 1991.

²⁹⁴ Lei n.º 19/98 de 28 de Abril de 1998.

afastou mesmo o conceito simbólico de organizações populares de base, substituindo-o pela neutra expressão “organizações de moradores”». ²⁹⁵

Numa súmula, são de salientar, em traços gerais, os seguintes aspectos do texto da Constituição de 1976, sobre o poder local: i) A criação das regiões administrativas como novas autarquias supramunicipais, de âmbito mais vasto que os distritos, correspondentes às regiões de planeamento e destinadas a assegurar, com meios mais largos, a participação das populações no seu próprio desenvolvimento; ii) A previsão de um regime especial para as grandes áreas metropolitanas de Lisboa e Porto; iii) O princípio da justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias locais e o princípio da correcção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau; iv) A separação de poderes, em cada autarquia entre uma assembleia deliberativa, com competência regulamentar própria, e um órgão executivo perante ela responsável; v) A natureza democrática da assembleia, eleita por sufrágio universal, directo e secreto dos cidadãos residentes, segundo o sistema de representação proporcional; vi) A abertura para a democracia directa, com a possibilidade de, nas freguesias mais pequenas, a assembleia de freguesia ser substituída pela assembleia popular ou plenário dos cidadãos eleitores; vii) A consagração das organizações populares de base territorial – associação de moradores – no âmbito de freguesia e podendo realizar, por delegação desta, tarefas administrativas que não envolvam o exercício de poderes de autoridade.

Tracemos agora, um breve retrato do quadro institucional, na Constituição de 1976, do estatuto autónomo consagrado aos arquipélagos dos Açores e da Madeira.

«O 25 de Abril veio abrir caminho à concretização de antigas aspirações autonomistas das populações insulares, que se tinham confrontado, desde sempre, com a forte tradição centralista do Estado português e sido praticamente sufocadas pelo Estado Novo, que não deixava margem para quaisquer veleidades neste domínio.

A generalizada manifestação de vontade de uma maior participação política que se registou em todo o país no período que se seguiu ao 25 de Abril, assumiu, assim, nos Açores e na Madeira, a forma de reivindicação de que fossem criadas estruturas político-administrativas aptas a aproximar o poder de decisão das populações insulares.

O tom e o sentido dessas reivindicações eram, no entanto, profundamente diversos, já que, a par dos que propugnavam por uma mera descentralização

²⁹⁵ MOREIRA, Vital, artigo citado, in REIS – *Portugal Contemporâneo*. Vol. III, 1996, pág. 487.

administrativa, apareceram, também, os defensores da independência das ilhas ou até da integração noutros países.

O debate, que correspondeu a esse período histórico, esteve longe de ser sereno e a radicalização da situação política no continente teve reflexos óbvios nas regiões insulares, fortalecendo a posição daqueles que defendiam soluções mais extremadas». ²⁹⁶

Os constituintes de Abril, perceberam a especificidade dos arquipélagos atlânticos, nascendo, assim, a autonomia das ilhas, por entre tensões independentistas com a chancela das FLA – Frente de Libertação dos Açores – e da FLAMA – Frente de Libertação da Madeira.

Em 18 de Março de 1976 era apresentado ao plenário constituinte a proposta de articulado pela 8.ª Comissão incumbida de dar parecer sobre os projectos de Constituição relativos aos Açores e Madeira. Os seus trabalhos tinham-se iniciado em Agosto e decorreram pelos meses de Setembro, Outubro e Novembro de 1975, finalizando em Março de 1976.

Na apresentação do parecer e articulado, Jaime Gama, presidente da comissão, revelou que no seio desta foi obtido o consenso nesta matéria, «cujas balizas foram as de conciliar os imperativos da autonomia político-administrativa regional com a necessária e equilibrada salvaguarda das experiências da unidade nacional, dentro do quadro da sociedade democrática e livre».

Reconhecendo que não foi alheia à comissão «a evolução da situação política nas ilhas e o debate regional em torno dos problemas da autonomia», fez questão de vincar que, contudo, o articulado sujeita à apreciação da assembleia constituinte, «foi feito sem qualquer espécie de reserva mental».

Numa visão retrospectiva, considerou que «face às históricas aspirações autonomistas manifestadas nas ilhas ao longo de séculos, e comparando-o com as tímidas soluções administrativas encontradas pela monarquia constitucional e mantidas durante a I República», o esquema de autonomia obtido para os Açores e Madeira era de longe o mais avançado em toda a história político-constitucional portuguesa, constituindo «uma destruição positiva de toda a asfixia centralizadora operada pelo fascismo contra a dinâmica das sociedades insulares».

²⁹⁶ FERREIRA, Eduardo Paz, “O poder autonómico”, in REIS, António – *Portugal 20 Anos de Democracia*. 1994, pág. 104.

Concluía, considerando que «a Revolução democrática do 25 de Abril teria de ser também uma revolução regional». A descentralização e a autonomia, neste caso, «excediam o quadro administrativo» e atingiam «os horizontes mais largos da autonomia política», atingindo os Açores e a Madeira, por esta via, «a sua maioria constitucional», tratando-se de uma «solução justa no momento próprio».²⁹⁷

A 23 de Março de 1976 era aprovado na generalidade em plenário constituinte, por unanimidade, o parecer e articulado da comissão sobre as regiões autónomas dos Açores e da Madeira. Dois dias depois, em 25 de Março, estava concluída a discussão e votação na especialidade nesta matéria.

«Se a autonomia regional não é a única matéria em que é patente o carácter compromissório da Constituição de 1976, ela é, seguramente, uma daquelas em que tal carácter é mais evidente. Os constituintes de 1976 optaram, com efeito, por uma solução em relação à qual se poderia adaptar aquilo que, com felicidade, foi comentado a propósito da Constituição italiana de 1948: não consagraram uma autonomia insuficiente nem uma autonomia excessiva».²⁹⁸

As regiões autónomas dos Açores e da Madeira passaram, assim, a dispor de um regime próprio baseado na autonomia político-administrativa, consagrado nos artigos 227.º a 236.º, título VII da Constituição.

Nos termos do texto constitucional, a concessão de autonomia política aos Açores e à Madeira, baseia-se nos «condicionalismos geográficos, económicos e sociais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares», visando a «participação democrática dos cidadãos, o desenvolvimento económico-social, a promoção e defesa dos interesses regionais», bem como o «reforço da unidade nacional e dos laços de solidariedade entre os portugueses», não afectando a integridade da soberania do Estado.

Desta forma, as regiões autónomas não foram apenas objecto de descentralização administrativa mas também de descentralização política, bem patente na existência de órgãos de governo próprio na concessão de poder legislativo. Constituem os órgãos próprios de cada região, a Assembleia Regional e o Governo Regional, que dispõem, naquele quadro, de funções políticas e de poder legislativo (enquanto as autarquias locais apenas detêm competências regulamentares), e participam, além disso, na

²⁹⁷ In, *Diário da Assembleia Constituinte* n.º 122 de 19 de Março de 1976, pág. 4050 e 4051.

²⁹⁸ FERREIRA, Eduardo Paz, artigo citado, in REIS, obra citada, pág. 104.

definição e execução de determinadas políticas a nível nacional. O sistema de governo das regiões autónomas compreendeu desde o início apenas aqueles dois órgãos. Uma assembleia legislativa regional, «eleita por sufrágio universal, directo e secreto», pelo sistema de representação proporcional. Um governo regional «politicamente responsável» perante aquela, formado de acordo com os resultados eleitorais.

A Constituição instituiu um ministro da República em cada uma das regiões, nomeado pelo presidente da República, como representante da soberania nacional. A este cabe, entre outras funções, coordenar a «actividade dos serviços centrais do Estado no tocante aos interesses da região», superintender «nas funções administrativas exercidas pelo Estado na região», assinar os respectivos diplomas regionais e nomear o governo regional.

«Criadas as regiões autónomas directamente pela Constituição, em breve foi transferida para os seus órgãos de governo, a maior parte dos serviços públicos estaduais nela existentes passando elas a dispor de todas as receitas fiscais cobradas no seu território. A autonomia política, legislativa e financeira das Regiões Autónomas não parou de aumentar, com a correspondente tradução em cada revisão constitucional».²⁹⁹

No que respeita a diferenças específicas entre as regiões autónomas e as regiões administrativas, ressaltam as que se prendem com o plano económico regional, cuja competência para a elaboração e execução as primeiras detêm, o que não acontece nas segundas. Daqui se depreende que enquanto os planos das regiões autónomas traduzem fundamentalmente a acção dos governos regionais respectivos, os planos regionais no continente resultam, no essencial, da regionalização do plano nacional.

A importância da opção constitucional de autonomia, consagrada às regiões dos Açores e da Madeira aparece reforçada se tivermos em conta que não foi acompanhada por solução idêntica quanto às regiões do continente, onde se estabeleceu uma mera regionalização administrativa, que, mesmo, essa, não se concretizou ao longo destes anos.

«Diferente foi a sorte das autarquias locais tradicionalmente existentes (o município e a freguesia), que floresceram neste período, mercê de uma decisiva afirmação das virtualidades do poder local, em particular dos municípios.

²⁹⁹ MOREIRA, Vital, artigo citado, in MEDINA, João, obra citada, pág. 279.

A ruptura com a ordem constitucional de 1933 neste domínio traduziu-se tanto na autonomia como na democracia municipal. Passada a fase transitória, em que comissões administrativas *ad hoc* escolhidas ou nomeadas pelas novas forças políticas se substituíram aos titulares dos órgãos municipais do antigo regime, veio depois a institucionalização democrática, nos termos previstos na Constituição de 1976 e nas leis complementares que revogaram quase integralmente o Código Administrativo do Estado Novo (1936-1940). Sucessivamente foram publicadas leis sobre atribuições e competências (1977), finanças locais (1979) e delimitação dos investimentos locais (1984)».³⁰⁰

Entretanto, «o Decreto-Lei n.º 701-B/76, de 29 de Setembro de 1976, com a redacção dada pelo Decreto-Lei n.º 757/76, de 21 de Outubro, estabelecendo o primeiro diploma no seu artigo II.º, definitivamente o método proporcional de Hondt para o apuramento de mandatos, ficaram a constituir a legislação que veio presidir à realização das primeiras eleições para as autarquias democráticas emergentes da Constituição da República de 1976. (...) Com as disposições constitucionais relativas às autarquias locais e com a promulgação de legislação eleitoral específica havia todas as condições para que se realizassem, em Portugal, as primeiras eleições, genuinamente democráticas, para as autarquias e órgãos do poder local.

Chegava ao seu termo o período em que juntas de freguesias e câmaras municipais haviam sido geridas por comissões administrativas. Tinham a palavra no dia 12 de Dezembro de 1976, os cidadãos portugueses maiores de 18 anos».³⁰¹

Por sua vez, as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, no cumprimento do disposto no artigo 302.º da Constituição de 1976, viram publicados os diplomas que aprovaram os seus estatutos provisórios no dia 30 de Abril de 1976. No dia 27 de Junho de 1976, realizaram-se as primeiras eleições regionais.

Apesar da autonomia consagrada aos Açores e Madeira, se integrarem por força da Constituição no quadro de um Estado unitário, as regiões autónomas são verdadeiras regiões políticas, exercendo poderes legislativo e executivo próprios.

³⁰⁰ MOREIRA, Vital, artigo citado, in REIS, António – *Portugal Contemporâneo*. Vol.III, 1996, pág. 486.

³⁰¹ OLIVEIRA, César, artigo citado, in OLIVEIRA, obra citada, pág. 357.

CONCLUSÕES

Para além das notas conclusivas e quadros interpretativos tecidos ao longo deste trabalho apresentamos, agora, as conclusões globais a que foi possível chegar.

A Constituição portuguesa prevê, desde 1976, a existência de regiões administrativas no continente. No entanto, continuam a ser os municípios e as freguesias, ainda hoje, a base do poder local vigente.

A região administrativa é uma das espécies de autarquias locais constitucionalmente prevista, e tem a natureza de autarquia supramunicipal, compreendendo, na sua área, diversos municípios.

Refira-se que a Constituição de 1976 estabeleceu ainda que enquanto as regiões não estivessem instituídas, subsistiria a divisão distrital. Com efeito, apesar de hoje se encontrarem nas disposições transitórias do texto constitucional, o distrito mantém a sua existência, contudo, apenas como circunscrição administrativa, sem natureza autárquica.

Contudo, se em relação ao poder local – freguesia e município – muita coisa foi conseguida após a Constituição de 1976, o mesmo não se pode dizer em relação ao nível regional, ou seja, à criação de uma autarquia regional de natureza supramunicipal – região administrativa.

Não tendo sido cumpridos os preceitos constitucionais, essa é ainda hoje uma questão em aberto. Com efeito, se por um lado todas as reservas mais ou menos tímidas formuladas por uns no debate constituinte, não eram impeditivas do desencadear do processo que viesse a permitir a sua concretização, por outro o entusiasmo convicto de outros não foi também suficiente para alcançar a sua instituição em concreto.

Como resposta a todas as questões levantadas por este estudo, podemos concluir que terá contribuído para a consagração constitucional das regiões administrativas, para além do espírito democrático dos deputados constituintes dos diversos partidos, a generosidade descentralizadora do modelo adoptado pela comissão do poder local, mais do que qualquer ímpeto ou espírito revolucionário da época, mas nem por isso deixou de ter a sua marca.

De facto, como foi possível verificar ao longo da nossa História, em matéria de administração local e regional, o exercício de um poder local não é uma constante evolutiva, mas um fenómeno de intensidade descontínua. Registaram-se na sua evolução histórica períodos em que se assiste a um fortalecimento do poder local e outros em que este foi coarctado pelo poder político central.

É perceptível um denominador comum que o caracterizou. O poder político local foi sempre reforçado em períodos de instabilidade estrutural do sistema político e de não consolidação da organização do Estado. Por certo, esta realidade advém como consequência da necessidade de apoio que tem uma determinada força política e num dado momento, como fonte potencial do poder em relação a outras forças concorrentes na disputa desse mesmo poder. Podem-se apontar alguns exemplos que evidenciam esta realidade. Veja-se a força dada pelos reis da 1.^a dinastia aos concelhos como forma de fortalecerem a sua posição política em relação ao clero e nobreza. A actuação de D. João I e seus partidários, na sequência da revolução de 1383-85, que se apoiaram no povo de forma a alcançar o poder. O movimento descentralizador e de reforço do poder político popular logo a seguir à I República. E, finalmente, após a revolução de 25 de Abril de 1974, o renascer e fortalecimento do poder autárquico. Assim, vislumbra-se, efectivamente, que esse renascer ou reforço do poder autárquico acentua-se, em geral, em períodos de transformação profunda da sociedade portuguesa e do sistema político.

O mesmo não acontece, pelo contrário, em períodos de estabilização do sistema político, mais ou menos longos, e do fortalecimento do poder central. A organização político-administrativa do Estado Português mostra, como característica muito mais constante, um tipo de organização centralizada como força centrípeta do exercício do poder político. Esta tendência acentuou-se a partir de D. João II – século XV – com a criação de um modelo explícito de centralização da Administração, que viria a perdurar por séculos. A partir desta época, a administração local e regional assume com mais frequência a forma de um processo de desconcentração, com mais ou menos gradações, do que um verdadeiro processo de descentralização conducente a uma transferência de poderes do nível central para os níveis local ou regional.

Do estudo, pela história, sobre esta matéria pode concluir-se que o municipalismo foi a instituição representativa do poder local que o país real conheceu. Pese embora a existência de comarcas, distritos e províncias não foram criadas instituições supramunicipais que pudessem ser identificadas com regiões, como corpos de poder político e administrativo intermédios e interlocutores das comunidades locais, junto do poder central e deste junto daquelas.

De facto, dos *conventus*, da ocupação romana, até às cinco regiões do Testamento de D. Dinis – 1299; das sete comarcas de D. João I – 1406, às seis de D.

João III – 1527; das sete províncias filipinas a outras divisões, encontramos diferenças maiores ou menores no elenco, na extensão e nas fronteiras. No entanto, até ao século XIX, tratam-se sempre de meras circunscrições administrativas e militares, sem carácter autárquico. Até à Revolução de 1820, o município foi o principal elemento da vida político-administrativa portuguesa nos primeiros séculos da monarquia. O Estado Português caracterizou-se ao longo deste período por um acentuado pendor centralista, que só viria a ser alterado com o nascimento do liberalismo. Porém, o período liberal que conheceu as províncias e os distritos foi marcado por avanços e recursos, hesitações e compromissos das suas reformas administrativas, não obstante ter construído os fundamentos do Estado moderno português. Também a 1.^a República não viu vencer a modernização anunciada no ideário republicano, tendo a tendência centrípeta do sistema português anulado os propósitos de autonomia do funcionamento da máquina administrativa. Apesar das intenções federalistas inscritas no programa republicano, tal não se veio a verificar em matéria de regionalização político-administrativa. Sobreviveu, no entanto, a relação Estado-concelhos.

Por sua vez, o Estado Novo foi marcado por uma absoluta dependência da Administração face ao poder central, em particular os municípios, e numa concepção corporativa do Estado. Também se pode dizer não ter existido uma política de administração regional durante o Estado Novo, não se podendo ver na instituição das províncias e mais tarde dos distritos uma tentativa de uma regionalização política ou administrativa. Durante esta fase da nossa história, foram apenas tomadas algumas medidas de desconcentração regional dos serviços, não podendo ser confundida com uma verdadeira descentralização, pressupondo esta o abandono pelo poder central dos poderes necessários para que os interesses de determinada comunidade territorial sejam geridos por essa própria comunidade, ao contrário daquela que continua a ser apenas uma maneira de o poder central se afirmar. O Código Administrativo de 1936-1940 não tinha, de facto, carácter descentralizador.

É notória e inegável uma tradição municipalista na administração portuguesa. Em termos regionais houve espaços administrativos. Porém, caracterizados mais como meras circunscrições vazias de conteúdo ou então estruturas desconcentradas.

Assim, podemos concluir que os poderes se mantiveram, praticamente, inamovíveis ao longo dos séculos: central e municipal. Pese embora ter existido na nossa

tradição administrativa um ente intermédio entre o Estado e o Município, importa esclarecer que aqueles corresponderam tradicionalmente como corpos integrados na administração desconcentrada e periférica do Estado, de que são exemplos os governadores civis e as comissões de coordenação regional, e não a verdadeiros órgãos autárquicos descentralizados e dotados de autonomia político-administrativa.

A desconcentração tem, entre nós, raízes remotas, tendo sido o processo mais utilizado como forma do rei/poder central assegurar o cumprimento da sua vontade nas diversas zonas do país, ao contrário da descentralização administrativa em que aqueles se tenham disponibilizado na entrega da gestão dos interesses das comunidades locais às respectivas populações, através de órgãos próprios por elas eleitos, conferindo-lhes autonomia para tal.

Quando se realizaram as eleições para a Assembleia Constituinte, exactamente um ano após o 25 de Abril de 1974, estava já consumada a ruptura com o corporativismo das estruturas do poder local do Estado Novo. Havia sido já incorporado um espírito político-social suficientemente democrático para definir um novo quadro jurídico para as novas autarquias que assegurasse uma autonomia e descentralização efectiva reclamada por todos os partidos e pelas populações. De facto, viriam a ter acolhimento no quadro da elaboração da nova Constituição, a restauração descentralizadora da tradição municipalista portuguesa e a autonomia das autarquias locais.

Recordemos os principais traços dos diversos projectos de Constituição apresentados pelos partidos constituintes relativamente à administração local e regional. Os projectos constitucionais do PPD e do CDS, propunham, para além dos concelhos e freguesias, a criação de regiões administrativas, elevadas à categoria de autarquia local, como entidade de natureza supramunicipal – entre o poder central e o poder local –, criando, assim, um novo patamar autárquico no edifício institucional e administrativo do Estado. O PS e o PCP fixavam nos seus projectos constitucionais a linha tradicional portuguesa da divisão e funções administrativas das autarquias locais, assente nos municípios e freguesias, inspirado no modelo constitucional francês. O MDP/CDE categorizava os órgãos do poder local – as câmaras municipais, e as assembleias e conselhos regionais – como sendo órgãos locais do Estado actuando ao nível do âmbito territorial respectivo, enquanto a UDP apresentava as organizações populares como

legítimos representantes das aspirações da população de cada província e região na luta contra as assimetrias locais e regionais.

Nenhum dos projectos de Constituição dos respectivos partidos fazia qualquer menção aos distritos, então e ainda hoje existentes, nem ao seu estatuto na divisão e organização territorial do país. Também as províncias tradicionais portuguesas, estabelecidas no Código Administrativo de 1936-40, e substituídas pelos distritos na revisão constitucional de 1959, não eram recuperadas, quer enquanto circunscrição administrativa, quer enquanto divisão territorial.

Seriam pois, os partidos da Direita do leque partidário português aqueles que, em matéria de autarquias locais, para além das já tradicionalmente existentes – concelhos e freguesias –, consagravam as regiões como nova divisão territorial no quadro administrativo regional do país, dispondo estas de autonomia administrativa e baseadas no princípio da descentralização. Os partidos de Esquerda do arco parlamentar português adoptavam o modelo tradicional municipalista.

Apesar de apenas o PPD e o CDS terem sido os únicos partidos a proporem nos seus projectos constitucionais a criação das regiões administrativas como autarquias locais, a proposta de articulado da comissão do poder local resultou de um entendimento mínimo quanto ao texto proposto por parte de todos os partidos no seio da comissão, alcançando-se uma solução de compromisso. Apenas o PCP e o MDP/CDE formulavam reservas quanto ao excessivo peso político das regiões administrativas.

Porém, conforme foi possível extrair dos estudos de Vital Moreira, o papel das comissões na Assembleia Constituinte foi de facto da maior relevância na produção do articulado constitucional, pois a formação da Constituição teve lugar não apenas no plenário da assembleia, mas também, em muitas matérias, nas respectivas comissões. Muitos preceitos da Constituição foram total ou predominantemente debatidos e elaborados em comissão, antes da sua passagem pelo plenário. Na verdade, segundo aquele constitucionalista, todas as comissões, em vez de se limitarem a dar parecer sobre os vários projectos constitucionais apresentados pelos partidos, elaboraram um texto alternativo, que apresentaram como proposta ao plenário. Em todos os casos, esses textos alternativos foram aprovados pelo plenário da Assembleia Constituinte, em prejuízo dos correspondentes capítulos dos projectos de Constituição apresentados pelos partidos, tendo sido sobre aqueles textos que se desenvolveu a votação na especialidade.

Concluídos os trabalhos das comissões, estas apresentavam à Assembleia os seus relatórios e pareceres das propostas de articulado para dar lugar à discussão e votação na generalidade e, posteriormente, na especialidade dos preceitos constitucionais propostos. Porém, do funcionamento e do trabalho aí produzido que transformaram os projectos de Constituição em autênticos projectos alternativos, dificilmente se reconhece, algumas vezes, qualquer dos projectos originários.

Realça ainda Vital Moreira, ele próprio deputado constituinte e membro da comissão do poder local, que por um lado, por não existir na representação parlamentar uma maioria mono-partidária suficiente por si só fazer aprovar preceitos constitucionais e, por outro lado, por não haver uma coligação formal para esse efeito, se exigiu a necessidade de um compromisso em relação a cada um dos preceitos.

De facto, veja-se que no debate constituinte o PPD e o CDS foram os dois únicos partidos que mostraram vincado reconhecimento nas virtualidades da criação das regiões administrativas, enquanto o PS, apesar de não se mostrar muito entusiasta do modelo das regiões não se opôs à sua criação, e que mesmo o PCP, MDP/CDE e a UDP as acabaram por aprovar, apesar das reservas apresentadas no que concerne ao peso político dado à sua autonomização e da falta de convicção sobre a sua criação, que não foram suficientes para rejeitar a sua consagração no texto constitucional.

A proposta da comissão do poder local foi mesmo aprovada por unanimidade na generalidade, e os artigos referentes à consagração constitucional das regiões administrativas, mereceu também a aceitação geral, com excepção de apenas um artigo – que estabelecia as atribuições e tarefas das regiões –, que contou com 2 votos contra do MDP/CDE.

Concorreu também para a consagração das regiões administrativas no continente a sua abordagem com um compreensível desprendimento pelos deputados constituintes, que se encontravam então menos vinculados à evolução conjuntural da vida política e parlamentar que ao seu trabalho no seio das comissões responsáveis pela elaboração dos diversos preceitos constitucionais.

Com efeito, foi-nos possível ouvir recentemente Jorge Miranda (em programa televisivo transmitido na estação pública em Fevereiro de 2005) – também ele deputado constituinte e membro da comissão do poder local –, referir que os deputados constituintes desenvolveram o seu trabalho sem condicionalismos ou restrições dos

respectivos partidos pela qual estavam eleitos, gozando de liberdade política no desenvolvimento do articulado constitucional.

De resto, não se encontra uma posição oficial contrária por parte dos partidos ao texto e preceitos emanados da comissão do poder local nas consultas efectuadas quer na imprensa nacional periódica consultada entre Dezembro de 1975 e Fevereiro de 1976, isto é, do mês anterior ao mês seguinte da discussão e votação do articulado aprovado em plenário resultante daquela comissão. O mesmo acontece relativamente à imprensa partidária disponível e existente à época consultada dos partidos constituintes.

Recorde-se que na altura em que a Assembleia Constituinte elaborou e aprovou a Constituição, nenhum dos partidos era poder instituído, nem os deputados tinham compromissos em relação ao concreto exercício desse poder.

Por sua vez a Constituição foi redigida e aprovada numa altura em que os partidos exerciam uma função de contra-poder, não sendo ainda, apesar dos resultados eleitorais à Assembleia Constituinte, clara a configuração da real distribuição do poder. Os partidos lutavam então, sobretudo, pela conquista das suas próprias áreas de implantação. Contudo, não é perceptível a intenção encapotada de a criação de regiões administrativas visar a conquista de espaços ou níveis de poder político-partidários, por parte dos partidos que propuseram a consagração constitucional das regiões como autarquias locais eleitas, ou seja o PPD e o CDS, face aos resultados nacionais da eleição constituinte, que lhes permitisse tentar conquistar aos seus adversários directos, isto é o PS e o PCP, áreas de penetração eleitoral e disputa do poder. Porém, o PCP vislumbrava na intenção da criação das regiões administrativas a tentativa de estabelecer áreas de controlo político-partidário. Não deixa de ser curioso que a defesa da regionalização tenha evoluído dos partidos de Direita para uma defesa da sua instituição hoje dos partidos de Esquerda, a que não será certamente alheio o quadro evolutivo da detenção do poder central ao longo do período respectivo.

Cremos que se a Constituição tivesse sido elaborada numa situação em que o poder central se afirmasse na sua plenitude, seguramente não teria sido consagradas tão amplas possibilidades à criação de um nível autárquico regional no âmbito do poder local. De facto, a História mostra-nos que dificilmente quem detém o Poder cede de *motu proprio* parte da sua própria razão de ser como poder. E quem não tem o poder, deseja-o, e uma vez na sua posse age de forma igual na sua preservação.

A prática política mostra que raramente se encontram situações em que a fonte do poder instituído se auto-limita ou esvazia no seu poder transferindo-o para outras fontes – do nível central para o nível regional ou local –, podendo estas vir a actuar como estruturas de contra-poder. É mais frequente acontecer, que quem detém o poder acorde pontualmente partilhar parte desse poder com outros órgãos descentralizados, visando a realização de determinado projecto político com o seu apoio.

Depois da aprovação da Constituição de 1974, o problema que se colocou à instituição das regiões administrativas, foi o da descentralização do nível central para o nível regional, que não se concretizou.

Diferente foi o caminho consagrado e percorrido pelos arquipélagos dos Açores e da Madeira como regiões autónomas, em que foram objecto de descentralização administrativa, política e financeira, com órgãos de governo próprio e poder legislativo.

Nos termos do texto constitucional, a concessão de autonomia política aos Açores e à Madeira, baseou-se nos condicionalismos geográficos, económicos e sociais e nas históricas aspirações autonomistas das populações insulares. Com efeito é de admitir que a distância a que o continente se encontra dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, a que se somava os seus limitados recursos económicos e financeiros, teriam justificado a adopção de soluções próprias e particulares que fossem de encontro a essas circunstâncias especiais, criando-se um regime específico da administração insular. Não se pode ignorar que esse estatuto também terá procurado travar o discurso e tensões independentistas dos movimentos insulares.

No período que se seguiu ao 25 de Abril, generalizada manifestação de vontade de uma maior participação política que se registou em todo o país, assumiu nos Açores e na Madeira a forma de reivindicação de que fossem criadas estruturas político-administrativas capazes de aproximar o poder de decisão das populações insulares. O tom e o sentido dessas reivindicações a par da situação política vivida no continente tiveram reflexos óbvios nas ilhas, fortalecendo a posição daqueles que defendiam um estatuto autonómico para os arquipélagos.

Apesar de reconhecer que não foi alheia a evolução da situação política nas ilhas, os deputados constituintes da comissão encarregue de elaborar o articulado dos Açores e da Madeira perceberam a especificidade da questão. O PS, o PPD e o CDS e, mais tarde

o PCP apresentaram para as ilhas um estatuto próprio de autonomia em Julho de 1975 nos seus projectos de Constituição.

Não se pode, assim, afirmar que a criação das regiões administrativas no continente tenha alguma relação com a consagração das regiões autónomas ao território insular, quer no contexto político que o envolveu, quer da natureza da sua especificidade, quer ainda, no tempo da sua discussão. O debate e aprovação do articulado relativo ao poder local ocorreu em Janeiro de 1976, enquanto que a dos Açores e da Madeira, apenas em Março de 1976.

Mas, no continente as regiões administrativas previstas desde então como autarquias locais descentralizadas e dotadas de autonomia, não foram até hoje instituídas. Em termos autárquicos mantiveram-se as freguesias e os municípios como órgãos do poder local. Não chegaram, assim, a ser executados os princípios constitucionais consagrados às regiões administrativas, apesar de terem sido apresentadas e discutidas várias iniciativas legislativas nesse sentido em sucessivas legislaturas. A Assembleia da República aprovou mesmo em 1991 e em 1998 a Lei-quadro e a Lei de criação das regiões administrativas.

Esbarraram na sua consumação, por um lado, o facto de os partidos políticos quando no exercício do poder central, isto é, detentores do poder governamental, não terem verdadeiramente manifestado vontade para efectivar as disposições constitucionais que conduziriam à instituição plena de um poder regional e, por outro lado, a Assembleia da República, apesar das citadas iniciativas, ter resistido até hoje a efectivar a sua implementação que conduziria a uma diminuição da margem de acção daquele poder. Completaram este quadro, a resistência do aparelho de Estado, avesso a alterações das formas de poder instituído, e das próprias dificuldades da tarefa, designadamente a delicada questão do mapa de divisão regional do país. Factores estes que todos conjugados protelaram o cumprimento da incumbência constitucional da criação de um terceiro poder, entre o governo e os municípios. Finalmente, submetida a referendo nacional, a regionalização, nos termos apresentada, não mereceu a aprovação dos eleitores portugueses. A integração europeia de Portugal poderá ter tido reflexos, quanto a necessidade da sua institucionalização, perceptível no discurso político dos seus detractores, à luz de uma Europa das regiões e das dimensões territoriais de Portugal.

Na realidade estamos a falar de um terceiro poder que irá beber não só as suas funções à descentralização do poder central, mas também ocupar outras que hoje pertencem aos municípios. Estamos pois, a falar de uma nova organização do aparelho de Estado e de uma nova divisão de Portugal, num país sem raiz histórica nem consciência política para este terceiro poder política intermédio, dotado de atribuições políticas e partilhado entre os poderes central e municipal.

Assim, municípios *versus* regiões é também uma dicotomia que exige uma clara definição das fronteiras onde começa o poder de uns e acaba o da outra, bem com da sua pacífica coexistência política, pois as regiões compreendem na sua área os respectivos municípios.

Como no início deste estudo se viu nas palavras de Vital Moreira, das grandes inovações institucionais da Constituição de 1976, foi a esta que se depararam maiores dificuldades e atrasos na sua concretização, ainda hoje não ultrapassadas.

Como citou recentemente Barbosa de Melo (em programa televisivo), autor do projecto constitucional do articulado relativo ao poder local, que estabeleceu a regiões administrativas como autarquia local na arquitectura administrativa e institucional do Estado, por enquanto a história tem se encarregado de dar razão a Alexandre Herculano, de que «a História de Portugal é a História dos Municípios».

FONTES E BIBLIOGRAFIA

FONTES

25 de Abril, uma aventura democrática (CD-Rom) – (dir.) Boaventura Sousa Santos. Coimbra: Centro de Documentação 25 de Abril da Universidade de Coimbra, 1999.

Constituição da República Portuguesa 2004 (CD-ROM) – (org.) José Magalhães. Edição Público Comunicação Social SA.. [S.l.], 2004.

Constituição da República Portuguesa de 1976. Lisboa: Imprensa Nacional-Casa da Moeda, 1977.

Constituinte 25 Anos – A Constituição de 1976 (CD-Rom). Edição conjunta da Assembleia da República e Universidade de Aveiro. Lisboa: 2001.

Decreto n.º 160-A/76 de 26 de Fevereiro de 1976, in *Diário do Governo* – I Série – N.º 48 – 1.º Suplemento.

Decreto n.º 222-A/75 de 10 de Maio de 1975, in *Diário do Governo* – I Série – N.º 108 – 1.º Suplemento.

Decreto n.º 463-A/75 de 27 de Agosto de 1975, in *Diário do Governo* – I Série – n.º 197 – 1.º Suplemento.

Decreto n.º 666-A/75 de 22 de Novembro de 1975, in *Diário do Governo* – I Série – n.º 48 – 1.º Suplemento.

Decreto-Lei n.º 104/2003 de 23 de Maio de 2004, in *Diário da República* – I Série-A – n. 119.

Decreto-Lei n.º 494/79 de 21 de Dezembro de 1979, in *Diário da República* – I Série – n.º 293.

Decreto-Lei n.º 524/74 de 8 de Outubro de 1974, in *Diário do Governo* – I Série – n.º 234.

Decreto-Lei n.º 621-A/74 de 15 de Novembro de 1974, in *Diário do Governo* – I Série – n.º 266 – 2.º Suplemento.

Decreto-Lei n.º 621-B/74 de 15 de Novembro de 1974, in *Diário do Governo* – I Série – n.º 266 – 3.º Suplemento.

Decreto-Lei n.º 621-C/74 de 15 de Novembro de 1974, in *Diário do Governo* – I Série – n.º 266 – 4.º Suplemento.

Decreto-Lei n.º 746/74 de 27 de Dezembro de 1974, in *Diário do Governo* – I Série – n.º 300.

Diário da Assembleia Constituinte n.º 1 de 3 de Junho de 1975.

- Diário da Assembleia Constituinte n.º 12 de 25 de Junho de 1975.
- Diário da Assembleia Constituinte, Suplemento ao n.º 12, de 1 de Julho de 1975.
- Diário da Assembleia Constituinte n.º 13 de 5 de Julho de 1975.
- Diário da Assembleia Constituinte n.º 15 de 11 de Julho de 1975.
- Diário da Assembleia Constituinte n.º 16 de 12 de Julho de 1975.
- Diário da Assembleia Constituinte, Suplemento ao n.º 16 de 24 de Julho de 1975.
- Diário da Assembleia Constituinte n.º 17 de 16 de Julho de 1975.
- Diário da Assembleia Constituinte n.º 29 de 8 de Agosto de 1975.
- Diário da Assembleia Constituinte n.º 84 de 21 de Novembro de 1975.
- Diário da Assembleia Constituinte n.º 86 de 26 de Novembro de 1975.
- Diário da Assembleia Constituinte n.º 101 de 8 de Janeiro de 1976.
- Diário da Assembleia Constituinte, Suplemento ao n.º 101, de 10 de Janeiro de 1976.
- Diário da Assembleia Constituinte n.º 102 de 13 de Janeiro de 1976.
- Diário da Assembleia Constituinte n.º 104 de 15 de Janeiro de 1976.
- Diário da Assembleia Constituinte n.º 105 de 16 de Janeiro de 1976.
- Diário da Assembleia Constituinte n.º 106 de 17 de Janeiro de 1976.
- Diário da Assembleia Constituinte n.º 121 de 18 de Março de 1976.
- Diário da Assembleia Constituinte n.º 122 de 19 de Março de 1976.
- Diário da Assembleia Constituinte n.º 132 de 3 de Abril de 1976.
- Enciclopédia da História (CD-Rom) – Porto: Porto Editora, 2003.
- <http://193.126.90.200/cic/vozes/index/html>
- Jornal “A Capital”, edições de Dezembro de 1975 a Fevereiro de 1976.
- Jornal “Avante!”, órgão oficial do Partido Comunista Português, edições de Dezembro de 1975 a Fevereiro de 1976.
- Jornal “Diário de Lisboa”, edições de Dezembro de 1975 a Fevereiro de 1976.
- Jornal “Diário Popular”, edições de Dezembro de 1975 a Fevereiro de 1976.

Jornal "Portugal Socialista", órgão oficial do Partido Socialista, edições de Dezembro de 1975 e Fevereiro de 1976.

Jornal "Povo Livre", órgão oficial do Partido Popular Democrático, edições de Dezembro de 1975 a Fevereiro de 1976.

Jornal "Voz do Povo", órgão oficial da União Democrática Popular, edições de Dezembro de 1975 a Fevereiro de 1976.

Lei n.º 1/74 de 25 de Abril de 1974, in *Diário do Governo* – I Série – n.º 97 – 1.º Suplemento.

Lei n.º 19/98 de 28 de Abril de 1998, in *Diário da República* – I Série-A, n.º 98.

Lei n.º 2/74 de 14 de Maio de 1974, in *Diário do Governo* – I Série – n.º 112.

Lei n.º 2/75 de 31 de Janeiro de 1975, in *Diário do Governo* – I Série – n.º 26 – 2.º Suplemento.

Lei n.º 203/74 de 15 de Maio de 1974, in *Diário do Governo* – I Série – n.º 113.

Lei n.º 3/74 de 14 de Maio de 1974, in *Diário do Governo* – I Série – n.º 112.

Lei n.º 56/91 de 13 de Agosto de 1991, in *Diário da República* – I Série-A, n.º 185.

LIMA, António Pedrosa Pires de; FONSECA, Manuel Baptista Dias da – *Código Administrativo – Actualizado e Anotado*. Partes I a IV. Coimbra: Coimbra Editora, Limitada, 1954-1962.

MIRANDA, Jorge – *As Constituições Portuguesa – De 1822 Ao Texto Actual da Constituição*. 4.ª ed. Lisboa: Livraria Petrony, 1997.

Ordenações Afonsinas. Livro I a V. Nota de apresentação de Mário Júlio de Almeida Costa; Nota textológica de Eduardo Borges Nunes. Edição "fac-simile". Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.

Ordenações Del-Rei Dom Duarte. Edição preparada por Martim de Albuquerque e Eduardo Borges Nunes. Edição "fac-simile". Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian, 1988.

Ordenações Filipinas. Livro I a V. Nota de apresentação de Mário Júlio de Almeida Costa. Edição "fac-simile". Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian, 1985.

Ordenações Manuelinas. Livro I a V. Nota de apresentação de Mário Júlio de Almeida Costa. Edição "fac-simile". Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian, 1984.

PEREIRA, Miriam Halpern (coord.) – *Obras de Mouzinho da Silveira – Estudos e Manuscritos*. Vol. I. Coimbra: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

Resolução do Conselho de Ministros de 29 de Abril de 1975, in Diário do Governo – I Série – n.º 110.

Resolução do Conselho de Ministros de 8 de Outubro de 1974, in Diário do Governo – I Série – n.º 234.

Secretaria-Geral da Assembleia da República (coord.) – *100 Anos de Parlamento 1903-2003*. Lisboa: assembleia da República, 2003.

www.cds-pp.pt

www.cne.pt

www.parlamento.pt

www.pcp.pt

www.ps.pt

www.psd.pt

www.stape.pt

www.uc.pt/cd25a

BIBLIOGRAFIA

ALARCÃO, Jorge de – *O Domínio Romano em Portugal*. 3.º ed. Mem Martins: Publicações Europa-América, 1988.

AMARAL, Diogo Freitas do – *Curso de Direito Administrativo*. Vol. I. 2.º ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1994.

ÁVILA, Joaquim Thomaz Lobo d' – *Estudos de Administração*. Lisboa: Typographia, 1874.

BARRETO, António; MÓNICA, Maria Filomena (Coord.) – *Dicionário de História de Portugal*. Vol. VII a IX. Lisboa: Livraria Figueirinhas, 1999.

BARROS, Henrique da Gama – *História da Administração Pública em Portugal nos Séculos XII a XV*. 2.º ed. Lisboa: Livraria Sá da Costa, 1954.

CAETANO, Marcello – *Manual de Direito Administrativo*. Vol. I. 10.º ed. Lisboa: Coimbra Editora, 1973.

CAETANO, Miguel; BARATA, J. P. Martins; ESTEVES, M. Céu; PESSOA, Vítor – *Regionalização e Poder Local em Portugal*. Lisboa: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento, 1982.

CALDAS, Castro; SANTOS, Loureiro – *Regiões Homogêneas no Continente Português – Primeiro Ensaio de Delimitação*. Lisboa: INII, FCG, CEEA, 1996.

CARMO, Hermano; FERREIRA, Manuela Malheiro – *Metodologia da Investigação – Guia para auto-aprendizagem*. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.

CAUPERS, João – *Introdução à Ciência da Administração Pública*. Lisboa: Âncora Editora, 2002.

COELHO, António Borges – *Comunas ou Concelhos*. 2.ª ed, emendada. Lisboa: Editorial Caminho, 1986.

COSTA, A. Ribeiro C. – *O Poder Local em Portugal – Contributos para o seu conhecimento*. Porto: Ecla Editora, 1995.

DANTAS, Araújo – *O PS na Constituinte*. [s.l.]: Edições Portugal Socialista, 1976.

DESHAIES, Bruno – *Metodologia da Investigação em Ciências Humanas*. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.

DIAS, José António Rajani Oliveira – *Cartilha do Eleito Local*. Odivelas: Jornal “Nova Odivelas”, 2002.

ECO, Umberto – *Como se faz uma Tese em Ciências Humanas*. 6.ª ed. Porto: Editorial Presença, 1995.

FARIA, Duarte Lynce de – *Regionalizar, o Referendo do Portugal esquecido*. Venda Nova: Bertrand, 1996.

FERREIRA, F. A. – *As Regiões Autónomas na Constituição Portuguesa*. Coimbra: Livraria Almedina, 1980.

HENRIQUES, José Félix Nogueira – *O Município no Século XIX*. Vol. XXV. Lisboa, Biblioteca da Educação Nacional, [s.d.]

LESSARD, Michelle – *Investigação Qualitativa – Fundamentos e Práticas*. Lisboa: Instituto Piaget, 1994.

MACHADO, J. Baptista – *Participação e Descentralização, Democratização e Neutralidade na Constituição de 76*. Coimbra: Livraria Almedina, 1982.

MANIQUE, António Pedro – *Mouzinho da Silveira: Liberalismo e Administração Pública*. Lisboa: Livros Horizonte, 1989.

MARQUES, A. H. de Oliveira, (dir.) – *História da Primeira República Portuguesa*. Lisboa: Figueirinhas, Iniciativas Editoriais, 1978.

FERREIRA, José Medeiros – *Portugal em transe*, in MATTOSO, José (dir.) – *História de Portugal* – Vol. VIII. [s.l.]: Círculo de Leitores, 1993.

MEDINA, João (dir.) – *História de Portugal – Dos tempos Pré-Históricos aos nossos dias*. Vol.I a XV. Amadora: Clube Internacional do Livro, 1997.

MENINO, A. V. – *Poder Local e Regionalização*. Coimbra: Coimbra Editora, [s.d.]

MONTALVO António Rebordão; MONTALVO, António Rosa – *O Novo Regime das Autarquias Locais*. Coimbra: Livraria Almedina, 1985.

MOREIRA, Adriano – *Ciência Política*. Coimbra: Livraria Almedina. 2001.

OLIVEIRA, António Cândido de – *Direito das Autarquias Locais*. [s.l.]: Coimbra Editora, 1993.

OLIVEIRA, César (dir.) – *História dos Municípios e do Poder Local – Dos finais da Idade Média à União Europeia*. [s.l.]: Temas e Debates, 1996.

OLIVEIRA, Luís Valente – *Desenvolvimento e Administração do Território (Discursos IV)*. Lisboa: Ministério do Planeamento e da Administração do território, 1989.

OLIVEIRA, Luís Valente – *Regionalização*. Porto: Edições Asa, 1996.

PEREIRA, Maria Helpem – *Das Revoluções Liberais ao Estado Novo*. Lisboa: editorial Presença, 1993.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc van – *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. 2.ª ed. Lisboa: Gradiva, 1998.

REIGADO, Felisberto Marques – *Desenvolvimento e Planeamento Regional – Uma abordagem sistémica*. Lisboa: Editorial Estampa, 2000.

REIS, António (coord.) – *Portugal 20 anos de Democracia*. [s.l.]: Círculo de Leitores, 1994.

REIS, António (dir.) – *Portugal Contemporâneo*. Vol. I a III. Lisboa: Selecções do Reader's Digest, 1996.

RIBEIRO, Orlando – *A Geografia e a Divisão Regional do País – Ensaio de Geografia Humana e Regional*. Lisboa: Livraria Sá da Costa, 1970.

RODRIGUES, António Simões (coord.) – *História de Portugal em datas*. Lisboa: Círculo de Leitores, 1994.

SÁ, Luís – *Regiões Administrativa – O Poder Local que Falta*. Lisboa: Caminho, 1989.

SANTOS, Boaventura de Sousa – *Um discurso sobre as ciências*. 13.ª ed. Porto: Afrontamento, 2002.

SANTOS, José António – *Poder Local – Antologia*. Lisboa: Mosaico Editores, 1987.

SANTOS, José António – *Regionalização – Processo Histórico*. Lisboa: Livros Horizonte, 1985.

SERRÃO, Joel, (dir.) – *Dicionário de História de Portugal*. Vol. I a VI. Porto: Livraria Figueirinhas, [s.d.].

SILVEIRA, Luís Nuno Espinhosa da (coord.) – *Poder central, poder regional, poder local – Uma perspectiva histórica*. Lisboa: Cosmos, 1997.

SOUSA, Gonçalo de Vasconcelos e – *Metodologia da Investigação, redacção e apresentação de trabalhos científicos*. Porto: Livraria Civilizações Editora, 1998.

TAVARES, Maria José Ferro – *Portugal Romano*. Lisboa: Universidade Aberta, 1992.

***“A História do Povo é a História das
Instituições Municipais.”***

Henrique da Gama Barros, 1885