

MARCELO TELES GOMES

**O Poder Autárquico Ibérico e a sua
influência nas relações entre Estados**

Orientador: Prof. Doutor Fernando Campos

**Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias
Faculdade de Ciências Sociais, Educação e Administração
Departamento de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais**

Lisboa

2019

MARCELO TELES GOMES

O Poder Autárquico Ibérico e a sua influência nas relações entre Estados

Dissertação defendida em provas públicas para a obtenção do grau de mestre em Diplomacia e Relações Internacionais, conferido pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, no dia 15 de Dezembro de 2020 com o despacho reitoral nº 177/2019 com a seguinte composição de júri:

Presidente: Professor Doutor Sérgio Vieira da Silva

Arguente: Professor Doutor João de Almeida Santos

Orientador: Professor Doutor Fernando Rui de Sousa Campos

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Faculdade de Ciências Sociais, Educação e Administração

Departamento de Ciência Política, Segurança e Relações Internacionais

Lisboa

2019

Epígrafe

“Depois de subirmos uma grande montanha, apenas descobrimos que há muitas mais para escalar.”

Nelson Mandela

Dedicatória

Dedico esta dissertação aos meus pais e irmão, por terem sido uma presença constante, e um enorme apoio durante todo este percurso.

Dedico igualmente ao Dr. Alberto Costa, Presidente da Câmara Municipal de Santo Tirso, por ter sido uma fonte de inspiração e de motivação.

Ao Eng. Castro Fernandes, ex-Presidente da Câmara do mesmo município, por me ter acompanhado dia após dia, depositando em mim toda a confiança, fazendo-me acreditar que jamais algum desafio ou derrota serão capazes de derrubar as minhas crenças.

Por último, quero ainda dedicar este trabalho ao Professor Doutor Teotónio de Souza, apesar de já não se encontrar entre nós, é a ele a quem presto a minha mais humilde homenagem.

Agradecimentos

Finalizada uma etapa particularmente importante da minha vida, não poderia deixar de expressar o mais profundo agradecimento a todos aqueles que me apoiaram nesta longa caminhada, e que em muito contribuíram para a realização do presente trabalho.

À minha família agradeço pelo amor incondicional, pelos valores e princípios que sempre me transmitiram. Aos meus pais, em particular, um enorme obrigado, pois o menino que cresceu entre Roterdão e Santo Tirso, tornou-se num homem humilde e íntegro, graças aos alicerces fortes e robustos desta corajosa família. Ao meu irmão, que sempre acreditou no meu potencial, e me apelidou desde cedo, de “o senhor deputado”, fazendo-me acreditar, e lutar pelos meus sonhos. Sem dúvida que me orgulho de o ter como meu irmão.

Um agradecimento especial à minha namorada, Adriana Ferreira, pela motivação dada e por toda a paciência, durante o decorrer do processo de concretização desta dissertação.

Um enorme obrigado ao Joaquim Nunes, meu mentor político, que com a sua presença constante, em muito contribuiu para o enriquecimento deste trabalho.

Agradeço também, aos Presidentes de Câmara e Alcaldes, que sempre estiveram disponíveis, e que contribuíram bastante para a realização do estudo em causa.

Por último, agradeço a ajuda fundamental do Professor Doutor Fernando Campos, o meu orientador, que me orientou durante todo o processo de pesquisa e no desenvolvimento do tema, prestando um constante auxílio à globalidade do trabalho, desde a proposta do tema até à defesa da dissertação. Teceu sempre críticas construtivas, que me dotaram de uma visão e conhecimento, que me permitiram rever com mais exatidão as minhas leituras, a minha escrita e os meus pressupostos. Grato, para sempre, Prof. Doutor Fernando Campos.

Resumo

Ao longo da história, o sistema de poderes autárquicos foi sempre adaptando-se e articulando-se de acordo com a sua região, município e população. Do mesmo modo, a sua capacidade de intervenção foi um fator que impulsionou o poder autárquico nas autarquias, acionando mecanismos influenciadores dos meios decisivos.

Ao interferir no sistema de poderes, certamente continuará a sua influência em outras áreas, instituições e Estados, neste caso em análise, no Estado Português e Espanhol. De facto, a comparação entre os dois sistemas autárquicos, é o principal objetivo na presente Dissertação.

Embora, haja um progresso entre o Poder Local e o Poder Central, estes ainda continuam distantes e limitados. Pretende-se com esta dissertação fazer a comparação, destes dois sistemas autárquicos, ou seja, identificar as principais diferenças e semelhanças do sistema autárquico nos dois Estados, e entender a sua forma de atuar.

Para operacionalizar os objetivos pretendidos, apresenta-se um estudo de caso: Celanova, Corunha, Santo Tirso e Viana do Castelo.

A metodologia utilizada na dissertação é a pesquisa documental. É essencial referir que para concretizar todos os objetivos, foram também efetuadas entrevistas aos Presidentes de Câmara de Santo Tirso e Viana do Castelo, e aos Alcaldes de Celanova e Corunha, que se tornaram numa mais-valia para a elaboração desta dissertação.

Palavras-chave: Autarquia; Estado; Ibérico; Poder

Abstract

Throughout history, the autarchic power system has been molded and articulated with its region, county and population. Likewise, its ability for intervention has been a propelling factor for said power within the municipalities, triggering mechanisms susceptible of influencing the means of decision.

By interfering in the power system, its influence certainly continues in other area, institutions and States, such as the Portuguese and Spanish States. In fact, the comparison between the two municipal systems is the main objective in this Dissertation.

Although there is some progress between Local and Central Powers, they are still distanced and limited. This dissertation intends to connect the two municipal systems, that is, to look for the main differences and similarities of the autarchic system in the two States and to understand the way of acting.

To operationalize the intended goals, a case study is presented: Celanova, Corunha, Santo Tirso and Viana do Castelo.

The methodology used in this Dissertation is the documental method. To support all the objectives and showcase the theme and concepts, interviews were conducted with the Presidents of Santo Tirso and Viana do Castelo, as well as, with the Alcaide of Celanova and Corunha.

Key words: Autarchy; State; Iberian; Power

Lista de Siglas

ATL Autarquias Locais

CCAA Comunidades Autónomas de España

PL Poder Local

PC Poder Central

SAI Sistema Autárquico Ibérico

SAP Sistema Autárquico Português

CIM Comunidade Intermunicipal

Índice

Epígrafe.....	i
Dedicatória.....	ii
Agradecimentos.....	iii
Resumo.....	iv
Abstract.....	v
Lista de Siglas.....	vi
Índice.....	vii
Introdução	1
Capítulo I.....	5
1. Enquadramento Teórico	5
1.1 Origem do Poder Local/Autárquico	5
1.2 Governação e Desenvolvimento Local.....	12
1.3 O Sistema Autárquico – Caso Português e Espanhol.....	20
1.4 Os Movimentos Autárquicos não partidários em Portugal.....	37
Capítulo II	43
2. O poder local em Portugal e Espanha	43
2.1 – Constituição Portuguesa Vs. Constituição Espanhola	43
2.2 O Protocolo nas autarquias locais.....	47
2.3 Descentralização Vs. Regionalização	53
2.4 A cooperação/influência das autarquias com o Poder Central e outros Estados	60
2.5 Comunidades Intermunicipais – Uma nova dimensão do PL	65
Capítulo III.....	73
3. Estudo de Caso: Celanova, Corunha, Santo Tirso e Viana do Castelo	73
3.1 Contexto Histórico – Celanova, Corunha, Santo Tirso e Viana do Castelo.....	73
3.1.2 Relações Comerciais, Políticas e Diplomáticas entre as cidades	76
3.1.3 O Poder de Decisão nos seus Estados	82
3.1.4 Desafios na Administração Local.....	88
Conclusão	96
Bibliografia.....	101
Anexos.....	115

Anexo I – Descentralização das competências gerais das autarquias portuguesas no domínio educativo	115
Anexo II – Comparação do grau de poder do governo central com o governo regional – Descentralização	116
Anexo III – Entrevista realizada no dia 10 de Dezembro de 2018 ao Senhor Presidente da Câmara de Viana do Castelo – José Maria Cunha Costa - para a complementação do meu Estudo de Caso da minha Dissertação de Mestrado em Diplomacia e Relações Internacionais.....	117
Anexo IV – Questionário respondido no dia 13 de Fevereiro de 2019 ao Senhor Presidente da Câmara de Santo Tirso – Joaquim Barbosa Ferreira Couto - para a complementação do meu Estudo de Caso da minha Dissertação de Mestrado em Diplomacia e Relações Internacionais.....	122
Anexo V – Entrevista realizada no dia 7 de Fevereiro de 2019/Transcrição em espanhol ao Senhor Alcaide de Celanova – José Luis Ferro Iglesias - para a complementação do meu Estudo de Caso da minha Dissertação de Mestrado em Diplomacia e Relações Internacionais.....	125
Anexo VI – Questionário respondido no dia 22 de Fevereiro de 2019 ao Senhor Alcaide da Corunha – Xulio Ferreiro - para a complementação do meu Estudo de Caso da minha Dissertação de Mestrado em Diplomacia e Relações Internacionais	144

Introdução

O desenvolvimento da dissertação vai ao encontro do interesse e vontade por parte do mestrando em entender o Sistema Autárquico Ibérico (SAI), nomeadamente comparando o sistema autárquico português e o sistema autárquico espanhol, procurando encontrar diferenças e semelhanças entre os dois, interligando as diferenças de poder em cada um dos Estados.

Com o tema proposto, pretende-se compreender a capacidade do poder local de intervir em certas áreas do seu Estado, ou seja, entender até que ponto possuiu um poder decisivo na sua região, sobretudo no seu município. O poder da Administração Central interfere imensas vezes no Poder Local (PL), uma vez que o PL continua ainda muito dependente do Poder Central (PC). O PL vai acionando os seus mecanismos para obter uma proximidade com a sua população e região, obrigando as suas instituições a desenvolverem-se para fomentarem o desenvolvimento local. A transferência de poder por parte do PC para o PL faz com que as competências sejam cada vez mais importantes no meio dos municípios, isso alarga a sua margem decisiva e proporciona uma intervenção mais acentuada.

“A perspectiva que coloca o poder autárquico como «agência» do Poder Central baseia-se a) no facto de a capacidade de autonomia ou independência do governo local se relacionar estreitamente com a possibilidade que este tem de obter transferências financeiras da Administração Central; b) na uniformização dos serviços públicos institucionalmente definidos pela Administração Central; e c) na dependência da intervenção autárquica da legislação central” (Mozzicafreddo, Guerra, Fernandes & Quintela, 1988, pp. 85-86).

O sucesso da articulação do PL com o PC, consegue originar um alicerce através de uma boa base política e de uma resposta eficaz. No entanto, a sua maneira de atuar é condicionada por não possuir um fundo financeiro apenas local, pois esta área na maior parte das vezes pertence totalmente ao PC. Na resolução de problemas dos Concelhos em áreas primordiais, a eficiência é um objetivo a ser levado a cabo pelas autarquias,

porque a independência e a sua descentralização dos serviços centrais são um dos motores do PL.

É evidente que nesta relação entre Estados, por um lado, e um sistema autárquico que faz a ponte entre duas fronteiras, por outro, surgem duas realidades diferentes que ao longo dos séculos construíram uma história baseada em trocas comerciais, jogadas políticas e sociais. Este Iberismo, que podemos afirmar que ao longo do seu percurso aproximou os dois Estados através de caminhos paralelos e cruzados, denota ainda algum distanciamento a nível cultural. O espaço geográfico do Sistema Autárquico Ibérico (SAI) sempre se manteve pela sua tradição e renovação, tendo sido construído por inúmeras gerações, diversificado pela sua época, deixando a marca na alma Ibérica. Pela mesma razão, os dois países entraram ao mesmo tempo na Comunidade Económica Europeia, alargaram em conjunto as suas fronteiras, uma vez que já possuíam uma história Ibérica, aceitando assim também uma euforia europeísta (Pita, Dios, Hermida, Ferreira & Flor, 2004, pp. 14-17).

No entanto, esta ligação de poderes no sistema autárquico será efetivamente diferente nos dois Estados, é de realçar as diferentes competências a nível financeiro, em termos legislativos, em valores culturais, na maneira como a sociedade reage a determinado tipo de situações, e ainda à unicidade que cada região possui através de características próprias. É de salientar que os interesses de cada indivíduo, região ou Estado são diferentes e não homogêneos, por isso a proximidade de cada interesse irá ser menor, mas também demonstrativo da sua capacidade decisiva e de influência face a cada decisão. O sistema autárquico é uma rede de locais que forma um poder sobre essa mesma região local, em que a população consegue integrar as suas políticas locais com as políticas centrais e a relação que os dois Estados têm em comum.

“O poder central precisa do local para ligar o centro às periferias. Esta ligação é fulcral para a manutenção da hegemonia e legitimação do próprio Estado. Por outro lado, o local precisa da influência política concedida pelo Estado, que permite o jogo político com as suas regras informais e especificidades, variantes de local para local” (Fernandes, 2012, p.14).

O objetivo desta dissertação é verificar as semelhanças entre os dois sistemas autárquicos, colocando o município como alicerce do sistema político, como também procurar a existência de relações entre Estados. No entanto, o principal foco é a comparação entre os dois sistemas autárquicos, verificando as similitudes entre os dois, quer em termos de poderes, como também em termos de competências por parte dos seus municípios.

Admitindo que as relações exteriores estão de facto dentro dos motores burocráticos do aparelho do Estado, em que nenhum Estado consegue ser autossuficiente, porque existem interesses públicos e privados, como por exemplo os *Lobbies* que vão condicionando as decisões dos Estados. Tudo está relacionado e em permanente contacto com o Estado, nomeadamente as empresas multinacionais, as organizações internacionais, e tudo o que se relaciona com o direito internacional, desde as regiões locais até às supranacionais, por isso o sistema de aliança forma-se e solidifica-se para uma sociedade internacional. Do mesmo modo, já não se trata de ocupar certos territórios, mas certamente de ocupar os meios decisores e estar no controlo das grandes massas de comunicação, ou seja, passou a ser uma competição para quem vence as guerras ideológicas em termos de imposição da língua, pensamento e comportamento, além do mais é uma continuação política recorrendo a outros meios (Gomes, 1990, pp. 55-60).

O sistema político e o respetivo poder ao longo dos séculos foi-se moldando, tornando-se mais numa negociação entre partidos, populações e empresas multinacionais. O poder financeiro veio influenciar as decisões mais complicadas que os Estados e as Autarquias tiveram de realizar. Neste caso, o estudo será focado na análise dos dois sistemas autárquicos, em conjunto com uma divisão de poderes, nomeadamente o local e o central, respeitando todos os métodos formais, numa linguagem política e local. É de salientar que, os dois países apesar de praticarem uma relação bilateral, o processo na União Europeia criou uma relação multilateral, que se foi destacando cada vez mais no mundo global que temos atualmente.

Ao longo desta Dissertação, pretende-se demonstrar esta dualidade e compatibilidade dos dois Estados, Portugal e Espanha, e dos seus respetivos poderes, os fatores que levaram à integração dos mesmos nas suas regiões, nomeadamente no seu

sistema autárquico. Assim, o estudo deste tema baseia-se essencialmente no melhor entendimento dos municípios, seguidamente nas suas diversas áreas políticas e locais, com as várias relações entre Estados, especificamente nas orientações, o que levou a inúmeras decisões condicionadas ou não.

Para uma pesquisa mais aprofundada e uma melhor análise do tema, a Dissertação está estruturada em três capítulos que completam um raciocínio articulado.

No primeiro capítulo encontra-se o Enquadramento Teórico, estará presente a explicação dos diversos conceitos e instrumentos que interligarão o desenvolvimento do estudo, nomeadamente a sua origem, relacionando o PL com as relações externas e a sua governação em diversos assuntos. Do mesmo modo, o foco serão os dois tipos de sistemas autárquicos, português e espanhol, fazendo a análise ao surgimento dos movimentos autárquicos não partidários, que vieram derrubar o monopólio partidário, que existia em Portugal.

O segundo capítulo retratará o Poder Local em Portugal e Espanha, terá como matriz a resposta a algumas formulações interrogativas que este trabalho levantará. Neste caso, pretender-se-á entender as principais diferenças entre as constituições dos dois países em análise, como também as suas descentralizações e centralizações. Além disso, analisar o protocolo e a respetiva etiqueta dos municípios, como também a respetiva ponte, da cooperação do PL no PC. Por outro lado, perceber e descrever o papel fulcral, que as Comunidades Intermunicipais podem realizar numa nova dimensão local, ou seja, originar uma estabilidade a nível de poderes.

Por fim, no terceiro capítulo estará presente o Estudo de Caso: Celanova, Corunha, Santo Tirso e Viana do Castelo. A sua finalidade é entender e descobrir as respostas para as perguntas de partida, nomeadamente de que forma dois regimes com projetos constitucionais díspares, fruto de processos de mudança de regime completamente antagónicos, não se distanciam assim tanto na forma como aplicam o PL e o dividem. Terá sido a transformação em regimes democráticos fundamental no envolvimento cooperativo das relações bilaterais? E de que forma as pontes entre o executivo central e os múltiplos organismos de PL, são particularmente semelhantes? Este estudo de caso, tem como finalidade aplicar os conceitos estudados, pesquisar a fundo e realçar o poder político das cidades.

É de realçar que este tema ainda não foi devidamente aprofundado no contexto nacional, e que as autarquias ainda são vistas como um poder secundário no PC, porque a sua autonomia e competências ainda são pouco significativas.

No entanto, para o desenvolvimento deste tema, utilizou-se a pesquisa documental, nomeadamente o método teórico e histórico, assim como uma bibliografia em termos qualitativos e com certos dados quantitativos. Este método consiste em obter as repostas às perguntas de partida, e todos os seus conceitos que interligam o desenvolvimento deste estudo. Para suportar esta pesquisa bibliográfica, o método científico e a sua finalidade, optou-se pela norma American Psychological Association que é homologado pelo despacho nº30/2014 da Universidade Lusófona de Lisboa.

Capítulo I

1. Enquadramento Teórico

1.1 Origem do Poder Local/Autárquico

Se é possível definir o PL em termos de conceito teórico, também é preciso ligá-lo em termos históricos, aliás é necessário explicar a sua ligação ao local, ao limite e ao que a esfera política o permite. Com efeito, a complexidade da administração do território, faz com que todos os setores políticos, económicos e sociais estejam interligados na origem do PL e do Poder Autárquico.

É inevitável não valorizar os poderes aplicados ao nosso território, ou seja, a nossa estrutura organizada que presta e disponibiliza um serviço junto da população local, mas que por vezes passa distante ou invisível perante os locais, e desta forma não se consegue contemplar a importância desta estrutura administrativa. A razão ou a necessidade de ter um poder decisivo no nosso meio são os conflitos internos e os interesses comuns de cada cidadão, como por exemplo daqueles que querem construir um negócio e ter cada vez mais apoio nas suas produções e empresas, assim como aqueles que querem ver os seus direitos atribuídos e as devidas competências a funcionar nas suas respetivas regiões.

Nas palavras de Alexandre Herculano, em 1858, a origem do PL/Autárquico é:

“Não haverá no meio de vós um proprietário, um lavrador, um advogado, um comerciante, qualquer indivíduo, que, ligado convosco por interesses e padecimentos comuns, tenha pensado na solução das questões sociais, administrativas e económicas que vos importam; um homem de cuja probidade e bom juízo o trato de muitos anos vos tenha certificado? Há, sem dúvida. Porque, pois, não haveis de escolhê-lo para vosso mandatário? (...) A eleição de campanário é o sintoma e o preâmbulo de uma reacção descentralizadora, é a condição impreterível da administração do país pelo país, e a administração do país pelo país é a realização material, palpável, efetiva da liberdade na sua plenitude, sem anarquia, sem revoluções, de que não vem quase nunca senão mal. Para obter este resultado, é necessário começar pelo princípio; é necessário que a vida pública renasça” (Herculano, 1858, Parag. 12, 20).

A designação desse conceito é feita a partir da nossa zona de conforto, ou seja, onde existe alguém que possa descentralizar e atribuir competências para que as nossas necessidades e conflitos sejam ouvidos e resolvidos. Neste caso, o PC não tem e, do mesmo modo, não constitui a única fonte de poder na região autárquica. De facto, a sua origem é perceber realmente qual o seu papel na divisão de poderes do específico território, quer em termos de participação cívica, autoridade, competência ou em modo de espaço.

A tentativa de administrar e coordenar um território é a materialização interpretativa da sua relevância e valor adstrito ao PL, por outras palavras, tudo se relaciona com esse poder, nomeadamente as Autarquias Locais (ATL), governação territorial, autonomia municipal, sistemas autárquicos, e assim poder-se-ia continuar a enumerar mais conceitos, que são muito semelhantes, mas não sinónimos. Em suma, a origem e definição do PL é uma aglomeração de conceitos.

Para Relvas & Júlio (2015, pp. 9-23) conhecer e entender a origem do PL é ir até ao início da construção do Condado Portucalense, desde a atribuição de poderes a certos grupos sociais. Mais concretamente, a base está na criação de uma organização municipal que se alastra à autonomia municipal. Toda essa autonomia, nomeadamente autonomia decisória, traz consigo uma autonomia financeira, que se define por um território autossuficiente. É de realçar que todo o processo divisório de poderes e a

administração do território foi bastante complicada, porque as raízes e tradições históricas afetaram o avanço da descentralização das competências, através de diversos fatores, tais como o medo da alteração ou a perda da identidade da sua região.

No entanto, essa organização municipal leva a uma melhor administração do território. Aliás, para a administração central, a descentralização de competências para as autarquias cria um menor peso nas contas financeiras do Estado. Para realizar essa divisão territorial foi preciso uma mudança brutal, nomeadamente abolir privilégios, atribuir mais poder ao local e, além disso, bloquear o sistema autárquico, e criar uma reforma na administração autárquica.

Destaca-se a Reforma de Mouzinho da Silveira, que foi uma das maiores mudanças a nível autárquico e no PC. O PL com esta reforma ganhou mais destaque e força. O país estava demasiado agarrado e bloqueado pelas tradições, raízes e leis do passado, como se pode ter uma noção geral neste excerto:

“(..). E consequentemente, o domínio da riqueza social e individual. Mas como? Paradoxalmente, não basta querer trabalhar para que se possa trabalhar: Na situação de Portugal, parece-me que é o grande princípio da Administração deixar trabalhar; as Leis antigas impediam o trabalho única riqueza humana; receber alguma parte do resultado é necessário ao Governo: impedir o nascimento é fazer ao mesmo tempo o povo e o Governo pobres” (Brandão & Feijó, 1980, p.244).

Neste caso, o país estava parado no tempo, o PL estava enfraquecido ou inexistente. É de referir que a diferença de poder e população de alguns concelhos ou juntas era surreal. Mesmo na atualidade ainda conseguimos contemplar uma administração do território e um poder diversificado, isto é muito incompleto e irracional.

Particularizando, com o avanço da Reforma de Mouzinho da Silveira, o progresso do PL no país foi fulcral, nomeadamente, porque terminou com as regalias e exclusividades da “Companhia do Alto Douro”, pela mesma razão que suspendeu todos os dízimos de todo o reino, o famoso decreto de 13 de Agosto de 1832, que originou na eliminação de todos os forais do reino pelos senhores mais importantes, respetivamente

as classes sociais superiores. Esta reforma, terminava principalmente com os privilégios locais, originando uma abertura à exploração fundiária do jogo feudal (Relvas & Júlio, 2015, pp. 50-52).

A Reforma Administrativa tinha um passado francês e bastante semelhante ao modelo de Napoleão do século XVIII. O país estava dividido em províncias, comarcas e concelhos, em que os seus poderes e coordenação estavam nas mãos de um perfeito, subperfeito e provedor. Tudo se voltava para um país com regras, exigências e com certas disciplinas, para acompanhar os restantes países europeus e a modernidade (Silva, 2012, p.69).

Dito de outro modo, reformular os seus poderes e o território português no século XIX não foi fácil. Para que o PL ganhasse mais forma, precisaram de ser eliminadas as oligarquias locais de forma a que o PL chegasse a qualquer cidadão. Conseguir fazer chegar a mudança pela positiva a todo o reino foi deveras complicado, principalmente convencer a respetiva elite a aceitar esta diminuição de poderes nos seus concelhos.

Em consequência da Reforma implantada por Mouzinho da Silveira, as medidas e regras de supressão propagaram-se por Passos Manuel:

“O principal legado de Passos Manuel foi, por isso, a supressão, em novembro de 1836, de mais de metade dos municípios portugueses, a pretexto de a autonomia municipal não ser «compatível com a existência de concelhos pobres». Dos 796 existentes em 1833, foram extintos 445. Portugal ficou, assim, com 351 concelhos” (Relvas & Júlio, 2015, p.55).

Esta organização municipal, nomeadamente a respetiva redução de concelhos, facilitou a união de várias autarquias mais empobrecidas, não existindo assim uma grande discrepância entre todas as áreas, principalmente a nível populacional e financeiro. De outro modo, o PL ganhava mais força e uma voz constante à medida que alcançava certas competências que o Estado transferia para os Concelhos, ou seja, os Concelhos passaram a ser maiores, tinham uma maior resposta a nível de laços sociais, redes de conhecimento, consequentemente entre o formal e informal, agindo por diferentes atores e tendo um papel ativo e disponível, principalmente para o local. Com

o intuito de fortalecer a relação do Concelho com o local, ou melhor, do local com o Estado, é necessário identificar os atores existentes e haver uma rede de ligação, isto é:

“Como explica Ruivo, «é que quando se faz analiticamente apelo ao conceito de rede (...) é porque ele contém no seu âmago, em primeiro lugar, a ideia de uma relação, de uma ligação». Estimulando, assim, uma leitura interaccionista dos processos em apreço, permite considerar os diferentes graus de formalidade e informalidade, verticalidade e horizontalidade que caracterizaram os modos de decisão na base das políticas públicas e da ação do Estado em geral” (Ruivo, Francisco & Gomes, 2011, p.16).

O aumento da rede faz com que haja um aumento do poder no PL e uma maior influência com o PC. De facto, o PL tem passado inúmeras transformações e fases, no entanto, é partir daí que conseguimos entender e perceber a sua origem e o seu poder a nível concelhio, distrital, nacional e externo.

Por causa dos *Lobbies Partidários*, a relação da política com os cidadãos não tem sido uma relação positiva, uma vez que as promessas que são feitas ou a corrupção, faz com que os órgãos de poder sejam cada vez menos fiáveis. Por isso, o PL e o autárquico têm um longo passado, apesar da sua história, onde ocorreram mais desfalques do que acréscimos no sistema de poderes do Estado e do Local. Há decisões que podiam ser seguidas e tomadas através da vontade do povo, mas que não avançam por não seguirem os objetivos dos interesses particulares. Apesar das vantagens que trazem consigo, apenas avançam as decisões que irão influenciar e retribuir na positiva para os *lobbies*.

Fora desta órbita partidária, pelo menos de forma direta, desde 1997 que a revisão constitucional veio permitir que grupos e organizações de cidadãos também pudessem concorrer às eleições autárquicas. Até essa data, só o poderiam fazer para a Assembleia de Freguesia. De imediato se deu um *boom* de movimentos, que pelas mais diversas razões se têm apresentado a sufrágio, e nalguns casos conseguem resultados que rompem com o domínio dos *lobbies* partidários. No ato eleitoral autárquico mais recente, este tipo de movimentos alcançou já o lugar de quarta força política mais

sufragada, tendo conquistado mais de uma dezena de câmaras municipais, um pouco por todo o país (Carochinho & Neutel, 2017).

Esta é uma lógica que emerge de que os eleitores, ao contrário dos atos eleitorais nacionais, nos processos autárquicos optam por depositar o seu voto em pessoas e não em partidos ou ideologias. Preferem as pessoas da terra com provas dadas, ao invés de alguns ilustres desconhecidos. Todavia, Ao mesmo tempo, também se percebe que a denominação de movimentos independentes não será o mais adequado, sobretudo porque são fações descontentes que saem dos grandes partidos, e apenas capitalizam a popularidade local que já tinham.

No entanto, essa fixação de decisões e de pressão, constata que apenas limita certas áreas. Não pretendem governar ou obter o poder, enquanto os partidos políticos têm esse papel de governar, assim surge delineada e distinta as funções de cada um. Em particular, os grupos de interesses são a principal ligação à fonte e gestão de poder (Veiga & Ferreira, 2015, p.6).

É difícil estabilizar, intervir, e responder de igual para igual, porque as sociedades vão modificando os sistemas, conhecimentos e a cooperação entre as várias áreas, departamentos e modelos de governação.

Para inverter esses grupos de interesses, o PL tem apostado mais na cooperação entre autarquias, respetivamente:

“Sabendo-se que a introdução da política regional implica mutações ao nível das práticas e dos princípios que as fundamentaram, há que analisar a maneira pela qual os novos enquadramentos da acção pública são absorvidos e aplicados localmente. A questão da cooperação inter-municipal surge, assim, como uma das mais importantes, na medida em que teoricamente consiste num princípio indutor de práticas de governança” (Ruivo, Francisco, & Gomes, 2011, p.117).

Entender, os vários caminhos do Poder Local português é saber como é que as autarquias conseguem governar e conciliar os tipos de territórios na sua cooperação municipal, ou seja, os apoios e o suporte na ligação ao poder, havendo vários modelos a seguir.

Especificamente, todas as regiões estão integradas no Poder Local português, com grupos de interesse, mesmo quando o PC possui também o seu poder de pressão. As autarquias portuguesas têm um longo desafio pela frente, tornar as regras e as normas mais transparentes e estáveis, para que os municípios sejam cada vez mais valorizados a nível nacional. Apesar dos distritos mais poderosos abusarem de algum modo do seu poder autárquico, com o suporte de ligação ao PC, há momentos de uma entidade autárquica supramunicipal, o que acontece quando a cooperação leva a uma aglomeração dos distritos mais poderosos do país.

Ainda se vive um bocado do passado, nomeadamente nas questões burocráticas na resolução de problemas menores nos concelhos, e na proximidade dos municípios com o cidadão.

“Não existindo uma aplicação linear e hierárquica das normas jurídicas do topo para a base, assistem-se a mecanismos de troca e negociação entre os vários níveis. O local não existe sem o central e vice-versa, ambos os níveis coabitam e complementam-se, apesar de algumas oposições” (Cerca, 2007, p.37).

Mais precisamente, a valorização do PL ainda continua a ser posta em causa, a falta de competências é uma delas, encaminhando-se para problemas maiores, nomeadamente na resolução rápida dos problemas e conflitos internos da região. É necessária uma reforma na administração local para que exista uma separação do local e do central, só assim poderá haver uma identidade territorial, uma maior facilidade de aplicar os seus poderes, e por fim uma governança adequada e adaptada ao seu meio.

No entanto, a sua origem e os seus poderes são variados, desde o seu passado histórico e a sua aplicação teórica que foi e ainda é reformulada, por diversos autores, por conseguinte, há que modernizá-lo e torná-lo mais simples para os autarcas e qualquer cidadão. É possível, que os objetivos demorem a ser alcançados, devido a questões burocráticas e porventura pressões a realizar, em vários processos, limitando a sua área e sucesso a atingir.

1.2 Governação e Desenvolvimento Local

É preciso uma abordagem mais abrangente, precisa e estatutária para entender a verdadeira essência de todas as operações realizadas na administração do território. Sobretudo a nível local e central, mas especificamente na gestão dos padrões relacionados com as novas formas de organização e decisão. Uma capacidade dessas efetiva-se no entendimento sobre se o nosso território e os nossos poderes estão a ser aproveitados da melhor maneira, nacional, distrital e localmente. Por outras palavras, materializar a dinâmica dos territórios em termos de governado, atuando como um modelo multidisciplinar e amplo, definindo aos poucos o conceito de governação, cidadão, poder, participação cívica e democracia.

Definir estes conceitos, implica aglomerá-los e juntá-los num só, porque a rede que opera estes territórios materializa a sua própria governação, acionando a democracia local com todos os seus mecanismos componentes. Configurar a governação é desenvolvê-la através da autonomia, cooperação e uma supervisão bem cuidada na relação entre Estado e Autarquia.

O conceito de governação e a exigência de assegurar um caminho de maior proximidade com os respetivos agentes de decisão, quer em termos de funções de execução ou de controlo, faz com que os conceitos se juntem, particularmente o centralismo da governação, que afeta drasticamente o desenvolvimento local, como se consegue ver em seguida:

“Os principais entraves que afetavam o desenvolvimento local – a reduzida dimensão, a dependência financeira, a excessiva influência oligárquica – persistiram a par das deficiências estruturais derivadas da perda de atratividade dos concelhos, do subsequente despovoamento e do centralismo exercido pelos centros urbanos mais industrializados. Sem que cada poder (local e central) queira abdicar da sua quota-parte de intervenção na busca de soluções. Em suma, os protagonistas e os desafios, bem como o tempo, são outros, mas a similitude dos problemas e das resistências mantiveram-se” (Relvas & Júlio, 2015, p.88).

O desenvolvimento local e a governação estão bem vinculados no poder local português, aliás são as bases dos sistemas políticos que adotam uma relação do cidadão com o município, e ainda com a administração desse município, em que ao mesmo tempo a governação do Estado é o serviço que concede às autarquias a descentralização e, além disso, vai adicionando competências.

Do mesmo modo, Marques realça e acrescenta:

“Na verdade, implica assentar numa gestão orientada para o munícipe, recorrendo, para tal, à participação democrática em vez da hierarquização do poder, e à cooperação, consensualização e negociação em vez da independência, criando-se parcerias” (Marques, 2012, p.81).

É por meio das parcerias, que o início da relação autárquica e o conceito de desenvolvimento, cria e evolui as áreas de participação e de qualidade de vida para o cidadão. No entanto, a governação do município tem os seus lados negativos, quer em termos de desigualdades, quer em termos de desequilíbrio territorial. Nem todos os municípios ou regiões são iguais, porque há municípios com uma maior oferta de serviços, maior poder de influência e atração, um superior crescimento industrial, do mesmo modo, não existe um estancamento, para que possamos passar a um crescimento local e urbano igual. Destaco as palavras de Ruivo, Francisco & Gomes:

“A ideia geral é que o desequilíbrio territorial persiste. E persiste, sobretudo, ao nível regional, quer entre Estados diferentes, quer entre regiões de um mesmo país, enquanto que as disparidades entre Estados Membros têm decrescido (...) a existência de um buraco negro entre as economias nacionais e as regionais, ao mesmo tempo que confirmam a tendência para uma convergência nominal, em detrimento de uma convergência real” (Ruivo, Francisco & Gomes, 2011, p.86).

Se existe um desequilíbrio territorial, isso quer dizer que irá afetar as relações entre o Estado e as Autarquias. Desta forma, as decisões terão o seu peso, mas com uma conotação negativa. Aliás a existência de um espaço como este, pouco esclarecido, é o princípio de uma influência pouco significativa no local e central. No entanto, a

coletividade política e a identidade do poder das autarquias, têm tendência a desaparecer com todos os fatores negativos, e isso afeta a influência e a negociação entre Estados diferentes. Se as economias nacionais têm dificuldades, o contexto das economias regionais será ainda pior, porque a dependência ainda persiste. Por outras palavras, o desenvolvimento local não terá um avanço proactivo.

Todavia, o desenvolvimento local faz com que os meios rurais sejam cada vez menos e, por isso, o crescimento urbano começa a aparecer e a ter um papel de ator no processo. Contudo, também o PC está a dificultar o avanço do local, a nível de descentralização, poder e competências, em que a crise entre os dois sofre uma rutura mais interna, porque o sistema é uma rede e tudo está interligado, ou seja, o que é local passa também a ser central em certas áreas.

“Duas entidades emergem como centrais neste processo: a cidade e o município. Tomamos aqui (...) um estilo de vida urbano que hoje invade todos os povos que, mesmo dispersos por zonas rurais, estão «contaminados» e envolvidos num processo de urbanização crescente” (Fernandes, 2014, p.39).

Apesar do desenvolvimento local ser um aspeto positivo, a sua governança traz consigo uma eliminação constante das áreas rurais, ou melhor, o papel ativo necessário do local começa a ser um problema para a região. Em tudo há aspetos positivos e negativos, é preciso reunir a vantagem de ter uma governação local forte, para que as identidades se juntem, e consigam discutir todas as propostas feitas na Assembleia Municipal ou na Assembleia da República.

Cada Município vai-se construindo aos poucos, dependendo da sua governação e da relação que tem com o Estado. Do mesmo modo, a relação com o cidadão é o primeiro fator, para que o autarca esteja numa estabilidade com os seus munícipes. É de realçar que a identidade de um município pode influenciar decisões internas e levar a descentralizações em várias áreas, porque se o município demonstra uma autonomia e uma identidade forte, irá demonstrar ao PC que é capaz de se orientar sozinho.

“Por outro lado, a autarquia não se limita a representar a população: em certo sentido, confere identidade a essa comunidade. Ao dirigir-se ao bracarense, ao

limiano, às gentes laboriosas do concelho, à hospitalidade das pessoas, a autarquia elabora um discurso que apela a uma unidade, que de certa forma constrói essa unidade e que a torna distinta das outras unidades que lhe são exteriores (ainda que quando se trate de exaltar as qualidades da população, possamos pensar que os vizinhos não terão essas qualidades, isto é não são trabalhadores ou hospitaleiros.)” (Felizes, (s. d.), pp. 10-11).

Cada região é diferente, assim como cada município tem as suas características, por isso é que o sistema autárquico português tem as suas limitações a nível de poder. A transferência de poderes e competências foi uma medida, para reduzir o peso de todos os processos que a administração central possuía. Com vista aos fenómenos complexos, o munícipe é muitas vezes colocado de lado, aliás não consegue entender ou não recebe nenhuma informação relativamente ao processo de governação do território ou atribuição de poderes em si.

Devido à dificuldade de governar um território limitado, criou-se a Macroestrutura Funcional (MEF)¹, uma medida de apoio à governação do Estado. Este programa apesar de estar ligado à administração central, que limita o poder da administração local, foi sem dúvida um progresso para a elaboração do Plano de Classificação da Administração local, foram facultadas e transferidas inúmeras competências a nível de funções, subfunções, poderes, normas, gestão e identificação de processos de negócio e documentos de arquivísticos. Além disso, o ordenamento jurídico passou a ser mais transparente e organizado, porque com a devida competência do PL, a elaboração e interpretação das normas e a sua legislação na identificação dos processos ficou mais simples e mais próximo do munícipe (Silva, 2013, pp. 1-8).

Esta gestão de documentos leva a várias reformas da administração do território, nomeadamente reflete um desenvolvimento de competências nas autarquias com uma multiplicidade de intervenções dos atores locais. Para acrescentar, esta transparência das regras e normas do novo programa funcional estabelece uma ligação mais forte com o munícipe, em termos de metodologias participativas relativamente a estar mais próximo

¹ Instrumento concebido como ferramenta de suporte para a construção de planos de classificação de natureza funcional. Apresenta características universais, hierarquizadas por uma estrutura desenvolvida numa perspetiva dual: enfoque para as Funções e Subfunções do Estado.

da fonte de poder. Por conseguinte, veio assegurar um compromisso e cumprimento por parte do Município/Autarca/Munícipe.

Todavia, o território português é demasiado desfalcado em certas zonas do país. Temos um litoral com cidades mais modernizadas e urbanas e um interior mais pobre, com uma qualificação não muito acima do ensino obrigatório. Além disso, a faixa etária da população diverge muito do litoral para o interior, uma vez que temos um interior que está esquecido e apagado, sem medidas de reestruturação e rejuvenescimento a longo prazo. O Estado português terá um longo caminho a percorrer, para atingir uma variação positiva por todo o território.

Apesar de haver uma insuficiência técnica no território nacional, e de haver um processo de descentralização por parte da administração central, é um dos meios para o desenvolvimento do território no seu todo, a nível de vínculo contratual:

“Estas passam pela difusão do vínculo contratual pela via da contratualização individual do trabalho e de prestação de serviços, com incidência em certas categorias profissionais (e.g., técnicos superiores e auxiliares, em especial, na categoria de pessoal de apoio educativo), associando-se ao processo de descentralização de competências iniciado, ainda que de forma incompleto, pela Administração central. Esta situação explica, em parte, o maior fluxo de mobilidade em termos de movimentos de entrada e saída de trabalhadores, com importantes impactos na composição profissional” (Marques, 2012, p.86).

O desenvolvimento do território é um importante fator para aumentar os poderes do PL. Aliás, ajuda no desenvolvimento local e todos os serviços que estão à sua volta, ou seja, a entrada e a mobilidade de trabalhadores torna os municípios polos de atração, de investimento e de passagem obrigatória. Procurar investimentos para o município é criar bases de suporte, em concreto níveis de atração para as empresas, e proporcionar infraestruturas de qualidade, reduzir os impostos e a nível de fiscalidade, sobretudo a nível de fundos, para que haja um maior apoio por parte da autarquia e da administração central. É preciso descentralizar e desconcentrar os serviços, e ainda de forma mais detalhada as competências da administração central, para proporcionar aos municípios e ao nosso território um desenvolvimento local idêntico e linear.

“No âmbito da fiscalidade, o IRS dos que vivem em zonas de baixa densidade demográfica deverá ser reduzido pelo menos 5% durante 10 anos; o IRC das sociedades cuja sede e produção se encontrem nestas áreas deverá voltar a ser 15%. Além disso, as empresas que mudem ou se reinstalem nesses territórios deverão ter um pacote fiscal especial diferenciado (no imposto sobre aquisição de gasóleo, IRC e outros custos sociais) suficientemente atrativo para se fixarem fora dos principais centros urbanos” (Relvas & Júlio, 2015, p.230).

No entanto, o território português é dividido por seis «clusters», que se podem resumir em dois, nomeadamente o «Proactivo» e o «Estagnado». Contudo, a governança do tipo de território português é focada no litoral, e prende-se com a litoralização e a interioridade. Destaco o «Cluster Proactivo», que é constituído por 64 municípios endereçados mais para o litoral, e para as grandes capitais de distrito. Estes distritos têm tido um grande desenvolvimento na área do emprego e formação, mas são essencialmente compostas por grande parte da população portuguesa, do mesmo modo é composto por um elevado índice de formação superior e desenvolvimento social. De facto, este *Cluster* exerce um predomínio litorâneo, no qual tem umas bases muito fortes nas relações de trabalho e estabilidade de horário, ainda assim a participação dos trabalhadores é substancialmente elevada, o que faz com que seja possível a implementação de novas medidas (Marques, 2012, p.87).

Caracterizar o território português parece ser fácil nas primeiras impressões, porque os grandes centros urbanos estão implantados no litoral, o grande desenvolvimento das empresas e de todas as áreas de formação e atração estão integradas numa área com excelentes serviços, mas que desvia a modernização do território no seu todo. Aliás, em qualquer governação de um país, os objetivos primordiais são o da transparência das medidas tomadas, de um território uniformizado e igual, mas o foco principal é sempre a qualidade de vida da população, o que leva a que as transformações sejam necessárias. Tornar as transformações mais flexíveis é promover os modelos de governação autárquica, nomeadamente em termos financeiros, haver um apoio de todos os órgãos de poder, social e económico, é por isso que os governos devem optar cada vez mais por um rejuvenescimento interno e externo.

Relativamente, ao «Cluster Estagnado», que se caracteriza desde o Alentejo Central ao Norte do País, com a respetiva fronteira da Galiza, é constituído por 25 municípios, apresenta um padrão bastante inferior ao «Cluster Proactivo», em termos de densidade populacional, escolaridade e de serviços. São municípios que não estão preparados para mudanças mais radicais, em que a gestão de novas implementações no meio autárquico é algo a não realizar, porque não existe preparação para tal. A exigência de se adaptarem ou reorganizarem poderá ser uma necessidade, mas são competências difíceis de realizar, porque a dispersão territorial está demasiado vincada nestes municípios (Marques, 2012, pp. 90-91).

No programa do primeiro-ministro António Costa, apresentado no XXI Congresso Nacional do Partido Socialista, em 2016, surge uma visão lateral para o PL, nomeadamente descentralizada e de aprofundamento da autonomia regional. A racionalização da administração territorial do Estado, a descentralização e a subsidiariedade são formas de alcançar a governação segundo a autonomia local, seja na gestão de proximidade ou na promoção da competitividade territorial. Neste seguimento, o partido do governo português impôs um ciclo autárquico de 2017-2021, como um período de transformações na administração local, e do ano de 2017, o ano charneira para a reforma democrática do Estado.

Para este novo modelo, a proposta do executivo preconizava cinco regiões de planeamento e de desenvolvimento territorial, correspondentes às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), complementadas pela criação de municípios metropolitanos de Lisboa e Porto. A gestão dos serviços públicos, sobretudo a sua descentralização, será o grande centro nevrálgico de todo este modelo, a par da afirmação das freguesias como polos democráticos e de proximidade no acesso aos serviços públicos. A valorização cooperativa intermunicipal será fundamental, nomeadamente através das comunidades intermunicipais (Moção Global de Estratégia, 2016).

Por mais que esta pretensão fosse afirmada no programa estratégico do programa do partido do governo, e em certa parte sustentada pelo principal partido da oposição, o Partido Social-Democrata (PSD), a sua implementação ainda se encontra numa fase

primípara, sendo um dos principais bastiões de luta de certas autarquias, sobretudo as do interior, mais despovoadas.

Em tempos coevos, a temática de organização do poder local colocou em vigor o princípio da descentralização administrativa, em que as autarquias têm poder regulamentar próprio. Contudo, este poder está sujeito a certas normas emanadas de autarquias de grau superior, e das autoridades com poder de tutela sobre as mesmas. O regime de finanças locais é estabelecido por lei, com vista à repartição justa dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias, a par da necessária correção de disparidades entre autarquias do mesmo grau. Das receitas próprias da autarquia local, devem incluir as provenientes da gestão do seu património e cobradas pelas empresas municipais de serviços².

Desta nova dinâmica municipal, o arranjo organizativo mantém as estruturas autárquicas divididas em assembleia, emanada dos cidadãos por sufrágio universal, e os órgãos executivos colegiais continuam a ser presididos pelo primeiro candidato da lista mais votada. Contudo, no processo de manutenção da tranquilidade pública e proteção das comunidades, as autarquias podem contar com a cooperação de polícias municipais, sendo que nem todos são obrigados a criar esses corpos policiais.

Coordenar municípios desfalcados ou com poucas competências, é coordenar um município sem orientação e monitorização. No entanto, o desafio de realizar uma intervenção mais profunda, e no fim obter sucesso e estabilidade é essencial para melhorar a coordenação do governo e da governação autárquica aos olhos do munícipe. O munícipe exige sempre uma governação de qualidade, do mesmo modo também quer um investimento mais centrado na sua região, porque é o seu meio de habitação e social. Assumir a responsabilidade e traçar os objetivos é delinear o investimento das infraestruturas e da tecnicidade do território, que de facto todas as regiões necessitam. Os desafios estão à porta, os municípios estão a estruturar e os munícipes à espera.

² Lei Orgânica nº 1/2001, de 14 de Agosto, alterada pela Lei Orgânica nº 3/2018, de 17 de Agosto.

1.3 O Sistema Autárquico – Caso Português e Espanhol

A necessidade de descrição de sistemas de poder local, num caso específico onde se toma duas matrizes como referentes de estudo, conduz a uma obrigatória perspetivação comparativa acerca dos modelos autárquicos que aqui respeitam, nomeadamente o PL português e espanhol. Apesar de uma historiografia de domínios comuns, no que respeita ao poder central, respetivamente durante o período filipino, as diferenças surgem, pois durante a primeira invasão napoleónica, Portugal esteve sob algum domínio do Império francês, ao contrário da Espanha. Sendo assim, as respetivas formulações e estruturações do poder diferem entre os dois países que constituem administrativamente a “jangada de pedra” ibérica.

No entanto, no que respeita à questão portuguesa, de divisões administrativas internas é no regime liberal que se reformula todo o mapa do PL, uma vez que já existia o concelho como órgão jurídico de poder, mas a freguesia surge apenas nessa época, tomando as fronteiras relativas às paróquias, não separando estruturalmente a edificação civil da eclesiástica. A reforma civil de 1835, cria esta estrutura civil da Junta de Paróquia que, apesar de tomar para si as delimitações fronteiriças eclesiásticas, autonomiza a freguesia do poder ecuménico, ou seja, deixa de estar dependente do poder da igreja dependendo de si os limites administrativos. Com a República, em 1916, as paróquias civis ou Juntas de Paróquia, tomam o nome de Juntas de Freguesia como subdivisões obrigatórias dos municípios.

O Estado Novo, como forma de forjar todas as faces do regime à sua própria imagem, leva a cabo a reforma do Código Administrativo, entre 1936 e 1940, que teve como obreiro Marcello Caetano, e que produziu como grande marca a centralização, finalidade que trouxe consigo o esvaziamento do poder competente às estruturas municipais. O Poder Central passa a ser o nomeador *de facto* dos presidentes da Câmara e dos regedores de freguesias. A tutela administrativa passou a ser um espartilho jurídico para as autarquias locais, que eram subsidiadas pelo poder central, inclusive com participações. O 25 de Abril de 1974 traz uma “nova lufada de ar fresco” sobre o PL, não só porque procede à descentralização, mas também porque fomenta a autonomia municipal, transitando para as eleições, o papel de eleitor dos líderes autárquicos e representantes (Bilhim, 2004, pp. 10-12).

No programa do I Governo Provisório, surge como linha de orientação democrática, a necessidade do “fortalecimento das autarquias locais, com vista à participação ativa dos cidadãos na esfera política dos respetivos órgãos” (Programa do I Governo Provisório, 1974, pp. 1-2). Toda a referência ao sistema de PL surge da importância que apresenta como elemento estruturante do sistema democrático. A Constituição da República Portuguesa rompe o estatuto «tradicionalizante» do poder local e confere às autarquias a autonomia que lhe havia sido coartada com a ditadura (Lima, 2004, p.55).

Neste novo arranjo, as autarquias locais passam a pressupor o reconhecimento de uma comunidade com interesses próprios oriundos da população de uma área geográfica específica. Cabe, portanto, à Administração Central a gestão dos interesses nacionais, deixando o campo local para os municípios, separando as águas institucionais de forma bem vinculada. Das suas dimensões variadas, uma das mais relevantes é o impedimento de qualquer forma de tutela política do poder central, designadamente do governo perante as autarquias. O governo intervém, apenas, no exercício da tutela administrativa que está definida segundo a jurisprudência, e que visa o mero cumprimento legislativo que “redefiniu as relações entre o poder central e o poder local, atribuindo a este uma força e uma representatividade que não pararam de crescer...” (Ferreira, 1993, p.197)

A particularidade muito profícua para a implantação da democracia participativa nos municípios, numa lógica que serve tanto para Portugal como para as regiões autárquicas espanholas, é a facilidade do terreno político onde é mais imprescindível a participação da grande maioria dos cidadãos nos processos decisórios (Borja, 1987, pp. 130-133). As formas de participação e gestão implementadas são cognoscíveis de apresentarem resultados positivos, inovações políticas e a intromissão da esfera da vida quotidiana no âmbito local, projetando o processo de envolvimento dos próprios cidadãos na resolução dos assuntos públicos que os afetam de forma gatural. Nisto, os municípios “pueden alcanzar mayor autonomía y obtener la oportunidad de incorporarse a una *estructura común de acción política*”, permitindo o desenvolvimento da capacidade de acometer determinadas decisões sobre a gestão dos recursos e sobre o ambiente social e físico (Gómez, 2005, pp. 15-18)

Dentro do sistema eleitoral autárquico, cerca de 40% do total dos municípios em Portugal contém até 10 mil eleitores, sendo que aqueles que chegam aos 50 mil deverão representar 48%. Neste meio, cerca de 90% das Câmaras registam uma baixa ou muito baixa magnitude eleitoral. Na sua desproporcionalidade, o modelo municipal ultrapassa mesmo a Assembleia da República, dado que para esta a conversão dos votos em mandatos valoriza o vencedor em cerca de 4,6%, no caso das autarquias essa percentagem atinge os 7,5%. Daqui se retira, de imediato, que as eleições autárquicas têm um caráter bastante mais acoplado a uma sobre representação significativa do que as legislativas (Revista de Assuntos Eleitorais, 2010).

Apesar de não representar um efetivo diploma consagrado nos ditames centrais de adesão às Comunidades Europeias, a respetiva Carta Europeia da Autonomia Local obrigava todo o arranjo português a conceder uma autonomização mais acentuada às suas autarquias, neste caso, tais como o direito das mesmas a serem regulamentadas e gerirem, sob uma legislação central, mas com uma responsabilização no interesse das populações, que lhes estabelecesse à liberdade completa de iniciativa.

Além disso, o efeito desta Carta, não sendo taxativo, assume um caráter de aconselhamento sobre as atribuições dos municípios, que devem ser exercidas num caráter de plena exclusividade e proximidade dos cidadãos. Já no caso da tutela jurisdicional sobre as entidades da Administração Local, é exercida pelos tribunais, nomeadamente o Tribunal de Contas (controlo jurisdicional), a Inspeção-Geral das Finanças (cumprimento de leis de finanças), os Serviços de Controlo Setorial (aplicação de fundos comunitários) e a Inspeção-Geral da Administração do Território (cumprimento na tomada de decisões dos órgãos autárquicos) (Bilhim, 2004, p.14).

Sendo vulgarmente considerado como responsável pelas mais fundamentais mutações da sociedade portuguesa, a constituição destas formas de administração autónoma, principalmente ao nível das freguesias e dos municípios. Nessa tradução elementar, as realizações mais promissoras são as do sistema democrático, no momento em que uma ação dinâmica, materializando o protagonista verdadeiro no combate aos estados de insuficiência populacional, para além de isto cristalizar uma contribuição simultânea para o seu progresso e o seu bem-estar.

No contexto espanhol, todo o sistema autárquico do poder público em Espanha está articulado através da partida de uma perspetiva amplamente territorial. Dado que é composto pelo: Estado central, pelas comunidades autónomas, pelas províncias e pelos municípios, a única entidade que integra é o próprio do Estado. No sistema autárquico espanhol, ou melhor, nas comunidades autónomas, existem a implementação de entidades locais, nomeadamente 50 províncias que são, por sua vez, agrupadas por 8295 municípios. Todo o resto é agregado, sobretudo com os arquipélagos das Ilhas Canárias e as Baleares, nomeadamente vistas como entidades singulares, uma vez que têm o estatuto de ilha (Espadaler & Caballero, 2018, pp. 321-322).

A par disso, o sistema do poder local espanhol permite a existência de outras entidades locais, para uma gestão mais eficiente dos serviços públicos locais, como as mancomunidades, são municípios que delegam competências pela lei, e que podemos comparar com as CIM a nível do sistema autárquico português. A mancomunidade define-se identicamente em todo o país.

Do corpo autárquico português, a administração local estrutura-se segundo órgãos representativos das populações que os compõem e elegem. De forma igual em todo o território nacional, qualquer autarquia é composta pelo município, que tem uma estrutura dual assente na Câmara Municipal e na Assembleia Municipal, ainda também pela freguesia, que do mesmo modo é bicéfala em termos de existência de organismos de poder, com a Assembleia de Freguesia e a Junta de Freguesia.

Enquanto a Assembleia Municipal, se traduz na representatividade que faz de todo o eleitorado, o Presidente da Câmara Municipal e toda a sua equipa camarária têm poderes de executivo, emanados diretamente do ato eleitoral.

Atualmente, o modelo misto autárquico não se manteve durante muito tempo pautado pela conflitualidade entre o Governo central e as autarquias locais. Após várias hesitações, a lei das atribuições autárquicas, Lei nº 75/2013, de 12/8, prossegue um modelo onde a taxatividade ainda é algo favorável à autonomia, mas em que se delegam várias competências generosas às autarquias.

Através deste ato legislativo, deixaram de ficar enumeradas um conjunto de competências tipicamente adstritas às autarquias, viabilizando outras, desde que fossem adequadas à tipologia legal (Montalvo, 2003, pp. 98-100). Assim sendo, não mede as

competências concretas pelas atribuições abstratas e genéricas das autarquias, levando-as mais longe, e materializando limites que resultam de uma posição legal restritiva quanto à respetiva atuação (Saleiro, 2017, p.76).

Em caminho consentâneo com esta posição restritiva, o reforço da figura do Presidente da Câmara sofre um retrocesso, uma vez que muitas das competências que até ao momento lhe eram a si confiadas, agora passam a estar coartadas e divididas para a tutela de outras entidades, sobretudo as que efetuam a gestão de custos e proveitos financeiros, deixando decisões importantes para a administração do município fora do conhecimento dos eleitos, sobretudo da Assembleia Municipal (Montalvo, 2003, p.103).

Nos figurinos nacionais que concernem a organizações administrativas e institucionais portuguesas, a estruturação emanada da Constituição da República Portuguesa consagra a organização democrática do Estado através da existência de espaços locais denominados autarquias, que se materializam em pessoas coletivas, de base territorial, dotadas de órgãos representativos e com uma inerente autonomia administrativa e financeira. A par de tudo isto, compete-lhes, também, a prossecução dos interesses comuns e específicos das respetivas populações que administram.

As potencialidades funcionais que tinha uma Câmara Municipal, sobretudo no período pós-25 de Abril e até finais do século XX, enquanto órgão executivo colegial, foram desvalorizadas em nome de uma deriva presidencialista concentracionária de poderes, e que faz da falta de escrutínio de um número crescente de operações e iniciativas, um resquício claro do que Marcello Caetano chamou de “presidencialismo de primeiro-ministro”.

De acordo com os respetivos poderes, e apesar de muitas das semelhanças na estruturação da divisão administrativa e territorial com forte componente da partição eclesiástica do território, o respetivo vizinho, a Espanha, apresenta uma componente de distribuição dos poderes locais diferente da portuguesa. A principal diferença é a ausência de um organismo semelhante à freguesia, existente em Portugal. Em Espanha, o concelho toma, de forma igual, a denominação de municípios, como se pode verificar na Constituição Espanhola, no artigo 137:

“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de

autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (Constitución Española, 1977, p.27).

Toda a legislação de bases que regulamenta a organização, a estruturação e o funcionamento da administração local, ou PL, está inserida no Capítulo II do Título VII, artigo 140, da referida CE, no qual:

“La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes e los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos” (Constitución Española, 1977, p.27).

Ou seja, segundo o documento fundamental de ordenamento da sociedade espanhola, a independência dos municípios, perante o PC da «Moncloa», está totalmente assegurado devido à personalidade jurídica que lhe é inerente no processo de descentralização que cresce com a morte de Franco, e a desconstrução da ditadura militar, como também, a consequente transição para um regime democrático de representatividade.

O agrupamento de municípios e as divisões territoriais para os cumprimentos das atividades do Estado, é determinado pelo «Ayuntamiento», entidade esta que exerce as suas competências sobre as autarquias espanholas. A principal diferença entre o «Municipio» e o «Ayuntamiento» é que a primeira entidade, constitui-se de um território no qual habita uma certa densidade populacional, e que dispõe de um sistema de governo democrático. Da mesma maneira, constitui a demarcação básica do Estado. No que respeita ao «Ayuntamiento» é o órgão de governo no município, uma entidade de representação do PC nas estruturas de PL.

De maneira similar, a forma de instrumentalização da descentralização de poderes, os concelhos espanhóis contêm também, alguns elementos que disponibilizam a aplicação de competência e a assunção de algumas responsabilidades de forma

partilhada. A partição destes elementos materializa-se num corpo com três ramificações, o «Término Municipal», a «Población Municipal» e a «Organización Municipal».

O «Término Municipal» corresponde ao espaço territorial em que o «Ayuntamiento» exerce, de facto, as suas competências administrativas. A supressão, criação e alteração das zonas limites municipais, serão reguladas pelas Comunidades Autónomas, apesar de requerer, de forma inquestionável, os ditames do Conselho de Estado. Apesar dos seus poderes de administração, em nenhum dos casos as alterações dos limites territoriais municipais, poderão ser modificados dos limites provinciais.

Decorrente, de forma direta e inapagável do elemento municipal que lhe antecede, a «Población Municipal», tem como *quórum* constituinte o conjunto de pessoas que fazem parte do «Término Municipal», sendo que se divide entre os residentes e os não residentes. Dentro da categoria dos residentes, as ramificações também se podem separar, seja em vizinhos ou em domiciliados. Os primeiros representam todos os espanhóis e estrangeiros que vivem, de forma habitual, dentro dos limites municipais e que se encontram registados no padrão municipal de habitantes, sendo que a diferença fundamental entre os vizinhos e os domiciliados é a residência permanente no município ou a residencial não habitual, respetivamente.

Finalmente, a «Organización Municipal» é a constituição formal dos meios pessoais e constitucionais, nomeadamente pessoas e governo, que desenvolvem empreendimentos e atividades inerentes ao funcionamento municipal (Constitución Española, 1977, pp. 1-38).

Ao consagrar as comunidades autónomas e municipais, no campo constitucional é efetivada como competência autárquica a prestação de alguns serviços sociais e de promoção da reinserção social, que alguma jurisprudência autonómica mais tarde denominará de “Serviços Sociais” (Branco, 1991).

Apesar de todos os seus elementos a nível municipal, a principal estrutura de qualquer PL, encontra-se nos seus órgãos de governo. Para o caso de Espanha, a origem e a estrutura necessária a qualquer governo municipal é hierarquizada da seguinte forma: o Alcalde, os tenientes del Alcalde, el Pleno e La Junta de Gobierno local. Adicionalmente existem os órgãos complementares: os Concejales Delegados, as

Comisiones Informativas, a Comisión Especial de cuentas, os Consejos sectoriales que representam o Alcalde em certas povoações e as Juntas municipais de distrito.

A entidade que equivale ao Presidente de Câmara, ainda que com algumas distâncias não equidistantes na sua essência, é representada pelo «Alcalde», órgão unipessoal que preside à corporação e que é eleito pelos «Concejales», de acordo com um procedimento sobre o qual podem ser candidatos todos os «Concejales» que encabecem as suas listas de candidatura, sendo proclamado «Alcalde» aquele que obtenha a maioria absoluta dos votos relativos à autarquia. Caso se verifique uma realidade na qual nenhum candidato apresente a dita maioria, é proclamado «Alcalde», aquele que encabece a lista com a maioria dos votos alcançados.

Em Portugal, paralelamente à Assembleia Municipal temos o «Pleno Municipal» para Espanha, sendo que o órgão municipal integra todos os «Concejales» e é presidido pelo «Alcalde», algo que em Portugal não acontece, uma vez que o Presidente da Assembleia Municipal, não pode ser a figura que tutela a presidência do executivo autárquico.

Esta descrição da composição do organismo remetente aos sistemas municipais português e espanhol, permite retirar alguns pontos fundamentais no que concerne a uma análise comparativa. Num conjunto onde a componente historiográfica requer a sua devida presença, percebe-se que nos dois casos os longos períodos totalitários vividos durante grande parte do século XX, espartilharam o poder local de uma forma declarada e bem vincada nas respetivas constituições ibéricas, submetendo ao poder central todas as estruturas administrativas nacionais. Tanto no Portugal do pós-25 de Abril de 1974, como na Espanha pós-Franco, a reescrita constitucional faz escrever, como “Letra de Lei”³, a necessária e pretensa vontade de descentralizar e, conseqüentemente, autonomizar os municípios, e seus dependentes, como forma de conduzir os processos de escolha, de uma forma mais direta, ao povo. Por outras palavras, tornar os órgãos de poder mais transparentes e democráticos.

³ Diferentemente ao período ditatorial, no qual os municípios tinham um poder meramente nominal, estando dependentes das ordenações do PC, com a passagem para um regime de democracia representativa, as autarquias são incumbidas de uma missão de gestão própria, consoante as particularidades inerentes a cada uma.

Esta tentativa integracionista em toda a máquina estatal, republicana em Portugal e monárquica em Espanha, simplifica os sistemas eleitorais, ao mesmo tempo que remete certo tipo de poderes e deveres, para as estruturas que, apesar da sua proximidade maior com as povoações, também exerce uma influência mais factual e repentina do que o PC, que por burocracias e metodologias inerentes, não consegue ser tão decidido.

As competências atribuídas às entidades locais espanholas, não se materializam apenas nas opções e restrições do Estado, enquanto ator central administrativo. Está reconhecido pela Constituição Espanhola, que a autonomia local não está presente apenas nas entidades locais competentes com poder para participar nos assuntos de interesses para a comunidade em causa. Em contrapartida, a legislação básica do Estado sobre o regime local, impõe-se ao próprio Estado, e integra a essas mesmas comunidades autónomas o dever de atribuir funções suficientes ao poder local (Espadaler & Caballero, 2018, p.322).

Para a concretização da respetiva autonomia, garantida constitucionalmente, a legislação do Estado espanhol e das comunidades autónomas, que são os principais intermédios dos setores de ação pública, deve ser capaz de assegurar aos municípios, às províncias e às ilhas o seu direito a intervir nos assuntos que afetem diretamente o seu círculo de interesses, concedendo-lhes as competências das características da entidade local, sempre em conformidade com os princípios de descentralização e de máxima proximidade com a gestão administrativa dos cidadãos.

Contudo, ao Estado, que siga a jurisprudência constitucional, podendo atribuir diferentes tipos de competências a um mesmo tipo de entidades locais, tendo por exemplo uma base do número de habitantes de cada município, uma situação que, comparativamente, se pode fazer com Portugal, dado que a importância dos municípios a nível nacional depende da sua dimensão populacional e não da dimensão territorial (Gómez, 2005, pp. 10-18).

Nomeadamente, os artigos 25º e 26º da Ley de Bases del Régimen Local atribuem um volume muito maior de competências e de serviços a esses municípios densamente povoados, e é perante o mesmo critério de povoação que se diferencia os diversos regimes de municipalidade.

Por outro lado, a cada comunidade autónoma em específico, poder-se-á, em matérias exclusivamente da sua competência, atribuir mais ou menos as funções a distintas entidades locais. Por exemplo, torna-se possível que províncias e municípios de comunidades autónomas diferentes apresentem graus díspares de competências ou funções, um modelo que se assemelha muito à realidade portuguesa, também assente na particularidade da densidade populacional.

As garantias assumidas por ambas as constituições portuguesa e espanhola, em relação ao poder local dos municípios, atribuem-lhe uma autonomia muito similar, sobretudo porque foi concretamente estabelecida pelo legislador dos períodos pós-ditatoriais. As respetivas competências a esses mesmos municípios tratam de normas básicas em que os mínimos terão que ser respeitados em todo o caso pelas próprias leis autonómicas, o que em Portugal se traduz na lei nacional, uma vez que não existem comunidades autónomas como a Galiza ou a Estremadura.

Ainda assim, não é nenhum obstáculo de que as próprias comunidades elevem esses mínimos, ou melhor, acrescentam poderes e façam um reforço da sua dimensão de competências, o que neste caso, é conhecido como os “processos de descentralização”, que em ambas as realidades se encontram bastante descontinuados, permanecendo uma centralização que dura há mais de quatro décadas (Espadaler & Caballero, 2018, pp. 346-349).

Na regulamentação de ambos os Estados, várias são as competências distintas, nomeadamente o caso de que as leis do Estado espanhol ou das comunidades autónomas deverão atribuir competências aos municípios de uma forma necessária. Em Portugal, essa regra está implementada no plano constitucional, amplificando os poderes do poder local, centrado naquilo que são questões como as obras públicas, a gestão de recursos naturais, a agilização territorial, entre outros.

O interesse local de ambas as realidades encontra-se plasmado na existência dos tais interesses locais, e que são aquelas que diretamente incidem nos próprios vizinhos do município, o que faz com que em vários casos os próprios municípios criem protocolos entre si para materializarem melhorias necessárias às populações consentâneas, tudo isto sem que o próprio estado central, ou no caso de Espanha as comunidades autónomas, tenham direito de conhecimento (Gómez, 2005, pp. 14-19).

Esta autoridade dos poderes municipais em Espanha e Portugal, é sobretudo responsável por situações como a segurança de locais públicos, a ordenação do tráfico de veículos e pessoas pelas vias urbanas, a proteção civil, que inclusive tem na figura do Presidente do município o principal responsável por esse setores, e ainda tem a obrigatoriedade de vigilância do ordenamento de território.

A par do ordenamento de território, a proteção do meio ambiente também está integrada naquilo que as entidades municipais do poder local ibérico têm à sua responsabilidade, tendo nos mercados e na defesa dos seus utilizadores e consumidores outras das grandes preocupações e responsabilidades. Mesmo em questões e áreas como a higiene pública, os municípios ibéricos são bastante consentâneos com a sua forma de atuar, dado que a higiene das suas comunidades, o tratamento de cemitérios e os serviços funerários, apesar de necessitarem de licenças e formações certificadas a nível nacional, são da responsabilidade das câmaras municipais, assim como a sua organização e cuidado generalizado (Espadaler & Caballero, 2018, pp. 342-347).

Questões como os serviços sociais, dependentes das incidências e da sua dimensão, para o caso português, a questão do tratamento e fornecimento das redes de água e de saneamento público, a limpeza das vias de tráfego, do transporte público, das atividades culturais e desportivas apresentam um funcionamento praticamente igual para os casos do poder local, entre Portugal e Espanha. No entanto, em Espanha a questão do ensino é decidida e está ao encargo dos municípios, enquanto do outro lado da fronteira ainda é o poder central a decidir, nomeadamente com a colocação dos professores por parte do Ministério da Educação, retirando algum poder decisivo aos municípios portugueses (Espadaler & Caballero, 2018, pp. 348-349).

No que remonta aos serviços públicos, no caso espanhol os municípios são detentores de determinados serviços mínimos, incrementando os serviços obrigatórios através do número de habitantes. No caso português assume-se uma clara diferença, sobretudo no fornecimento de gás e água, mesmo sendo parte do poder local, a criação das condições para uma favorável existência dessas matérias, a sua exploração encontra-se, na ampla maioria, concessionada a empresas privadas.

Por fim, a própria essência do poder central ibérico, que continua a assemelhar-se bastante, completa um quadro de competências na sua base da administração das

seguintes matérias: educação, cultura, habitação, saúde e proteção ambiental. Estas atividades, sendo de cariz local, superaram em muito o mero campo do complemento, até que se converteram em setores primordiais para os municípios. (Gómez, 2005, pp.17-19).

No caso particular das políticas de igualdades, em Espanha, a aposta é feita através do ensino infantil e na assistência sanitária de emergência, integrando os municípios espanhóis, desenvolvendo também uma forma fundamentada de novos trabalhos, como a prática de integração social de imigrantes. Em Portugal, estas particularidades verificam-se como estando claramente fracionadas, porque não existe uma política de promoção da mulher, respetivamente na equidade para com o homem, ao nível dos poderes locais (Espadaler & Caballero, 2018, pp. 333-336).

Em Portugal, mais especificamente, é nas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) que a constituição das associações de autarquias locais se faz como mera competência dos órgãos dos municípios ou das freguesias com interesse nessa ação, coisa que em Espanha não se verifica. Constituem-se os presidentes dos órgãos executivos dos municípios ou freguesias envolvidas, e os mecanismos instrumentais de governação económica e financeira das autarquias locais e das entidades intermunicipais, mas também das circunstâncias da intervenção externa, do progresso político da descentralização face a Lisboa, e das diretrizes da União Europeia (Gómez, 2005, pp. 8-10).

Tudo isto nos dá a entender que o Estado e a Administração Pública têm na sua competência, passando pelos CIM, aquilo que é denominado de primeira conceção de interesse geral, como a manutenção da lei e da ordem pública, mas também o fornecimento dos bens coletivos. Embora possa incutir de alguma dualidade, estas práticas servem para clarificar o contexto das políticas públicas que são desenvolvidas pelas autoridades locais portuguesas, e em que os atores governamentais não participam do processo, nem influenciam o seu desenvolvimento (Espadaler & Caballero, 2018, pp. 329-333).

Perante tal enquadramento comparativo, os próprios cidadãos de ambas as nações podem apresentar propostas no momento de elaboração dos orçamentos

públicos, não só para os melhorar, como também para aprimorar as conceções, os interesses, sendo que o orçamento participativo é disto um exemplo paradigmático.

Como se percebeu pela apresentação que decorreu neste subcapítulo, as semelhanças entre os sistemas autárquicos ibéricos são algumas, como por exemplo, na sua sustentação no que respeita às fronteiras do PL, assentes num passado fortemente evangelizado e em direta consonância com as dioceses e paróquias, mas sem que estas tenham qualquer tipo de poder. O seu contributo, em ambos os países, ficou-se pela delimitação geográfica ou regional.

No processo de eleição dos representantes que constituem o PL, em ambos os casos, se materializa o sistema de listas fechadas, no qual os eleitores votam num partido e a distribuição de lugares na Assembleia Municipal reflete a distribuição de votos no eleitorado. Como se de um corpo de uma mesma estrutura se tratasse, sendo que os candidatos integrantes desses partidos, não são encorajados a concorrer pelos votos individuais, dando preferência ao coletivo. Uma das diferenças endémicas entre os dois países é o método de contabilização. Em Portugal prevalece o método de *Hondt*, tal como nos municípios maiores de Espanha, sendo que os municípios mais pequenos utilizam o sistema de Hare (Kolk, 2005, p.857). Este tipo de sistema, também conhecido como Voto Único Transferível, foi criado por Thomas Hare, e é reconhecido como um sistema de grande fiabilidade e assenta na representação proporcional através do voto preferencial, e atribuído a um candidato único, em vez de listas de partidos. Esta é uma realidade que não agrada aos partidos políticos, devido à necessidade que têm de enfrentar outro tipo de público diferente das máquinas partidárias de propaganda eleitoral.

Outra semelhança, que é perceptível após a primeira análise específica, é a concretização do Presidente da Câmara/Alcalde, uma vez que também provém da necessidade de ser sustentado pela votação maioritária num partido político, sendo o cabeça de lista diretamente empossado como representante máximo. Apesar de serem algumas as diferenças, as semelhanças suplantam as disparidades, apesar da desigual organização territorial, no caso português temos uma unidade nacional assente no PC, sendo que o PL não tem um carácter de autonomia regional, como acontece em Espanha, por exemplo no caso da Catalunha. Apesar de estar dependente do PC em determinadas

matérias, algumas regiões autónomas em Espanha, elegem um governo provincial, ou seja, existem duas entidades governamentais, situação que não se verifica no lado lusitano da Ibéria, exceto nas regiões autónomas da Madeira e dos Açores.

Entre o governo e o PL existem diversos modelos de relacionamento. No modelo de relativa autonomia, caso que sucede nas autarquias de ambos os países, aqui em análise, aceita-se a realidade do Estado-Nação, dotando-se as autoridades locais de independência, num quadro definido de poderes e obrigações, subjacentes a um ordenamento jurídico. Esta autonomia é resultado do facto dos canais de financiamento serem provenientes de impostos municipais, traduzindo-se isto na obtenção de uma liberdade amplificada para a prossecução necessária de algumas políticas, parcialmente em consonância com o Governo Central.

A particularização de um objeto de estudo bicéfalo, assente numa matriz organizacional municipal, identifica uma preferência do tipo obrigatoriamente dependente, ou seja, numa similitude direta com uma circunscrição administrativa do que com uma agência do Governo Central, tendo na figura do Presidente da Câmara o elemento que exerce um papel profundo de mediação e balanço entre o primário interesse da população que representa e o PC.

Como se pode verificar, ambos os países possuem uma heterogeneidade na organização do seu sistema de governo, rebatendo-se esta diferença na organização das autarquias. No caso português, somente a assembleia de freguesia elege os seus representantes de forma direta, sendo que as suas homónimas municipais, regionais e nacionais integram Presidentes de Câmara e outras entidades. No caso de Espanha, o «Pleno Municipal» é presidido pelo Alcalde, o que difere na sua essência do formato organizacional português.

O necessário peso que o PL representa nas autoridades centrais, rebate-se em algum tipo de despesismo exclusivo que se torna prossecutor das práticas do mais localizado face ao mais abrangente. No caso de projetos, apresentem eles os mais diversos caracteres, por exemplo um amplo empreendimento de cariz desportivo ou uma via de comunicação, tornam o Governo Central como parceiro do organismo de PL e, consequentemente, influenciador das decisões a serem tomadas.

Segundo a lei ordinária de ambos os países, qualquer que seja a entidade representativa do PL, tanto em Portugal como em Espanha, é detentora de autonomia para a prossecução das suas atividades, estando sujeita a uma acção fiscalizadora, imanente do poder executivo, mas que não seja invasiva no formato de modelagem orgânica municipal, conferindo a este poder, de dimensões mais reduzidas e de proximidade populacional mais direta, um conceito de responsabilidade política que defende a supremacia, por exemplo da Assembleia Municipal.

Esta supremacia, justificada pelo reconhecimento do poder de destituição da Câmara Municipal, (Decreto-Lei nº 169/99), utiliza dois argumentos: o conceito de responsabilidade política, dispondo de poder para destituir outro; a defesa de que a Assembleia Municipal pode obrigar à demissão do executivo camarário, utilizando o seu poder de rejeição de propostas orçamentais e impedindo o exercício das suas funções (Cunha, 2013, p.34).

No entanto, em Espanha, a demissão do executivo municipal tem a sua particularidade, visto que o «Alcalde» só pode ser deposto do seu cargo mediante uma moção de censura adotada por maioria absoluta dos «Concejales» e mediante uma moção de confiança apresentada pelos mesmos, para fortalecimento de decisão.

Em Espanha, o poder local e regional surge como uma arena, não de revitalização do poder, mas de construção da democracia. A desconstrução do centralismo democrático impôs a devolução de competências e legitimidades às instituições de governo subnacional. Surge um Estado capaz de promover as autonomias regionais fortes, onde a rutura com os modelos jacobino-napoleónico toma forma na restituição da autonomia provisória (Aja, 2001, pp. 230-232).

A própria organização político-administrativo do território castelhano é um pouco retrógrada, sobretudo porque até aos dias de hoje se estende a abolição de algumas províncias oitocentistas, mas sem se ter alcançado um entendimento. Desde 1978, que o plano supramunicipal é algo indefinido e parcial, em que os organismos de criação mais recente, as *diputaciones provinciales*, são vistas pelas regiões autonómicas como a quintessência da centralização, retirando-lhes autonomia. Estas organizações infra autonómicas, mesmo que tenham, em tempos mais recentes, sido contestadas, não serão ajustadas a uma maior emancipação local das regiões espanholas, particularmente

a Catalunha e o País Basco, devido às forças de retração dessa prática. Estes resíduos anacrónicos da tradição napoleónica, não só dão uma ideia às populações locais, de um clientelismo político, mas também do efeito perigoso que possa ter nas contas públicas (Lema et al., 2016).

Dentro das tipologias eleitorais em Espanha, as eleições autárquicas e regionais/locais surgem englobadas numa terciarização relativa à importância dos atos de votação. Ao contrário dos demais países do sul da Europa, a nação espanhola nunca teve uma política sistemática de redução do número de municípios, sendo que atualmente a existência de uma verdadeira política nacional neste sentido não pertence aos Estado central, mas às Comunidades Autónomas. Com isto, as províncias do chamado regime comum necessitam, de forma primacial, da existência dos pequenos municípios para que justifiquem a existência de um chefe autonómico, face às sete grandes cidades nacionais (Madrid, Barcelona, Bilbao, Sevilha, Valência, Zaragoza e Málaga) e que tendem a canalizar para si um íman atrativo enorme no que respeita ao exercício do poder (Blanco, 1992).

O sistema modesto do papel das provinciais de regime comum justificam que os membros das *Diputaciones* provinciais não sejam eleitos diretamente pelos cidadãos, mas por *Concejales* de entre eles mesmos. Ficam, desta forma, adstritos a funções em que a escusa de que as províncias conseguem manter no nível local das competências municipais fica muito parca. Entre outras razões, porque para que esta legitimação tenha resultado e se materialize, dá-se a gestão do correspondente gasto de funcionamento quando um político local deseja uma carreira ascendente, mantendo-se numa posição de consolidação.

No entanto, e ao contrário do caso português, em Espanha a supressão definitiva das províncias implica uma reforma constitucional, para a qual ainda não se encontram reunidas as condições políticas ideais que permitam a sua materialização (Lema et al., 2016). Espanha é um país que, apesar das suas dimensões vastas, principalmente quando comparadas com os termos euro-ocidentais, e a sua baixa densidade populacional concentrada em algumas urbes de grandes extensões, desenvolveu mecanismos de solução para os problemas derivados desta falta de coesão populacional (Blanco, 1992).

A falta de uma política de fusão municipal cristalizou um mapa de mancomunidades arbitrário, e em muitos casos compreende instituições que não funcionam. Somente nos casos das comarcas da Catalunha, Aragão e Alavá, é que as instituições comarcais tiveram um êxito no que respeita ao poder local. Por outro lado, o direito espanhol caracteriza-se tradicionalmente por uma acentuada uniformidade em relação à diversidade orgânico-funcional e de competências, estabelecendo um caráter geral no mesmo regime para todos os municípios, independentemente das suas camadas populacionais.

Os impulsos reformistas castelhanos, fazem com que Madrid e Barcelona, em termos autárquicos, gozem de um estatuto excecional muito próprio, criado pela Carta Municipal de 1998 e pela consequente Lei estatal de 2006. O estabelecimento dessa política sobre as grandes cidades também exige a inelutável consideração da realidade metropolitana, ainda para mais quando as *diputaciones* se encontram numa lógica de sobrevivência, o que compete diretamente com a racionalização do mapa local espanhol (Álvarez, 2010).

Um das particularidades que Portugal apresenta, à semelhança das áreas metropolitanas, são as qualificações das suas comunidades intermunicipais. Integradas na conceptualização de entidades intermunicipais, estão sujeitas a um regime comum e sucedem às associações de municípios de fins múltiplos. Estas comunidades, como pessoas coletivas públicas associativas de entidades públicas, para além de procurarem assegurar a cooperação entre os seus associados, consideram a sua recondução ao mesmo tipo de pessoa coletiva, e as atribuições que lhe concernem desempenham funções de coordenação de relações de cooperação (Amaral & Coutinho, 2019).

A otimização da sua forma de colaboração e cooperação com as autarquias locais, confere às comunidades intermunicipais a capacidade de funcionamento alternativo, para que os municípios não incorram num prejuízo de constituírem uma ou mais associações de municípios de fins específicos.

Estas comunidades intermunicipais têm capacidade de constituição por contrato de caráter público, ao mesmo tempo que têm atribuições próprias, podendo beneficiar de transferência de atribuições e de competências do Estado e dos municípios. Ao abrigo da lei que as redefiniu, a Lei nº 75/2013, a estrutura orgânica e compósita dos

órgãos das comunidades intermunicipais são a assembleia intermunicipal, o conselho intermunicipal, o secretariado executivo intermunicipal e o conselho estratégico intermunicipal. Desta forma, só através da assembleia intermunicipal é que existe uma eleição consoante o número de cidadãos eleitores dos municípios. Assim sendo, a sua organicidade afasta as comunidades intermunicipais das autarquias locais, uma vez que são instituídas por iniciativa dos municípios, ao passo que as autarquias locais são constitucionalmente necessárias à representação do Poder Local (Amaral & Coutinho, 2019, pp. 76-80).

Na semelhança dos dois sistemas de consolidação do poder local ibérico, a limitação dos mandatos consecutivos surge como um dos paradigmas maiores, sendo que o exercício da função se fica apenas pelo impedimento de recandidatura no mesmo concelho ou município, ou *diputación*. A intervenção dos cidadãos na vida política implica não só a transformação das estruturas e dos processos políticos similares, mas sobretudo uma postura díspar devido à necessária disponibilidade para negociação das determinadas propostas no espaço público.

1.4 Os Movimentos Autárquicos não partidários em Portugal

A eclosão dos movimentos autárquicos não partidários em Portugal encontra as suas raízes num fenómeno mais geral de crítica ao sistema de partidos, o que se traduz numa cada vez maior taxa de abstenção, e num enfraquecimento da sociedade civil. Esta nova realidade de crise, da qual se alimentam novas formas de populismo político, é transversal à generalidade dos países, e Portugal não é exceção, embora com características próprias a essa dinâmica, que se repercute tanto a nível do poder central como a nível do poder local.

Tal como refere Oliveira (2015, p.212), Portugal nos dias de hoje, tem com ele um problema difícil de resolver, por outras palavras, atravessa uma crise de confiança de todas as entidades políticas, e isso obriga a mudanças radicais. Neste caso leva a uma transparência do sistema político perante as pessoas, para que haja justiça, igualdade e liberdade do indivíduo internamente e externamente do círculo político.

“A *erosão* da relação existente entre os governados (a sociedade civil) e os governantes (o Estado) evidencia, concretamente, o declínio da participação ativa e da militância, do consequente aumento dos cidadãos não filiados. Isto torna o eleitorado volátil, ao que acresce o sentimento *anti partidos* e a insatisfação quanto à representação e aos interesses que os governantes promovem ou protegem” (Mateus & Ramalho, 2013, pp. 18-19).

Este sentimento de desconfiança face ao sistema político alimenta-se também naturalmente da ocorrência de fenómenos de corrupção. Segundo Peixoto, Batista & Valente (2008/09, p.2), o financiamento e a obtenção de dinheiro para o sistema político, respetivamente as campanhas eleitorais, constitui um grande entrave de transparência, discrepância e desigualdade entre partidos políticos, desde os partidos maiores aos mais pequenos. Do mesmo modo, envolve apenas um número restrito de cidadãos e instituições, tudo isto origina os ditos «desvios de dinheiro». De acordo com a realização da literatura realizada por este estudo, alguns autores salientam que a extensão do financiamento partidário ilícito em Portugal, não é substancialmente diferente do resto da Europa, mas é mais tolerado e menos revelado.

Vários grupos de interesses, e respetivos movimentos que abalaram e sustentaram os pilares democráticos, foram designados por «movimentos de cidadãos», ou «movimentos cívicos». Estes exerceram um efeito sobre a população, dando ênfase à sua vontade, através de referendos. Esta situação pode ser vista sobre dois casos específicos que levaram à consolidação e construção do caminho político: a interrupção voluntária da gravidez e a regionalização, agindo em várias frentes, com argumentos sólidos de ambos os lados, reagindo em consulta popular. Nunca antes na democracia portuguesa tinha havido forças de movimentos, muitos desconheciam e não demonstravam qualquer tipo de ligação. No entanto, foi a partir deste momento, que o papel deles começou a surgir, e passaram a deter poder nos processos eleitorais. Com a revisão constitucional de 1997 (artigo 239.º), a possibilidade de candidaturas de grupos de cidadãos eleitores, não integrados em listas partidárias, foi estendida a todos os órgãos das autarquias locais (Freire & Baum, 2001, p.21).

“Durante vários anos foram propostas à Assembleia da República alterações que permitissem a possibilidade de candidaturas às câmaras por parte dos

Grupos de Cidadãos Independentes pelos mais variados partidos políticos, sem nunca chegar a um consenso, algo que aconteceu com a aprovação da Lei Orgânica 1/2001 ainda a tempo das eleições autárquicas desse mesmo ano” (Marques, 2016, p.25).

Em Portugal, o aparecimento de Movimentos Autárquicos Não-Partidários ocorre desde 2001, e têm vindo a aumentar. Deste modo, a investigação científica começou a analisar estes novos dados da realidade, só para mencionar alguns exemplos, Neutel & Carochinho (2017) estudaram o caso de Estremoz e Alandroal. Pinto, Quadros & Morais (2017) analisaram a experiência do grupo de cidadãos eleitores, que em 2012 e sob a denominação de “Sintrenses com Marco Almeida”, nasceu em Sintra para disputar as eleições aos órgãos autárquicos de 2013, Santos & Pereira (2017) investigaram o Movimento “Guarda Primeiro”.

O aumento, valorização e sucesso de várias candidaturas independentes nas eleições autárquicas de 2013, tiveram um forte impacto na comunicação social e na opinião pública, tendo deste modo, este fenómeno ficado no centro das atenções da política em Portugal.

Segundo argumenta Marques (2016, p.2), estas candidaturas independentes representaram um novo rumo dentro do sistema político e na democracia portuguesa, ou seja, trouxeram mudanças. Embora estas candidaturas, primeiramente tivessem integradas nas listas para as Assembleias de Freguesia, e só a partir do ano de 2001 se integrassem nas listas concorrentes à Câmara Municipal e Assembleia Municipal.

“Reflete, até certo ponto, a incapacidade que os partidos políticos tradicionais revelam em perceber as preferências dos cidadãos e em representá-los. Mas pode indicar também a dinâmica de conflito interno dos partidos políticos tradicionais e a capacidade de tomada de posição e de organização das suas elites” (Neutel & Carochinho, 2017, p.91).

No entanto se compararmos entre grupos minoritários ou grupos com voz pouco expressiva com as listas de Grupos de Cidadãos Independentes, a investigação levada a curso por Marques (2016, p.10), chegou à conclusão que estes Grupos de Independentes não estão inseridos nessas minorias.

Por sua vez, Neutel & Carochinho (2017, p.92), defendem que este surgimento destes movimentos a nível local, refletem a vontade das novas gerações, quererem estar perto do sistema político, estarem ativos e até obterem os seus poderes. Deste modo, remetem para uma governação mais transparente, e mais do cidadão, neste caso fazer política para o povo. Do mesmo modo, a sobrevivência do sistema de partidos tradicionais começa a ser questionada tanto pelo cidadão, como também pelo próprio sistema.

“Estas candidaturas, apesar de numa primeira impressão serem-nos apresentadas como algo distante e diferente dos partidos políticos, têm semelhanças que, muitas vezes, não são percecionadas. As dinâmicas de agregação de interesses dentro da lógica eleitoral têm, muitas vezes, bastantes semelhanças visto que, muitos deles também tentam nos seus manifestos eleitorais agregar o maior número de interesses, mesmo as lógicas e as estratégias de campanhas são, frequentemente parecidas com as utilizadas pelos partidos na tentativa de sucesso eleitoral” (Marques, 2016, p.26).

Ainda segundo a lógica deste autor, as diferenças entre eles e os que representam os partidos, estão na respetiva ideologia, apesar de muitos afirmarem nas suas candidaturas que estão neutros, ou de não estarem a seguir nenhuma cor política. De tal forma, isso traz vantagens porque poderá escolher os seus elementos com uma maior facilidade e liberdade, e além disso integrar futuramente coligações, porque não têm regras ou ordens de uma hierarquia a seguir, que de certa forma, obtêm aliados e vantagens que os partidos tradicionais não conseguem, por terem ideologias a interferirem nas negociações ou processos.

“As características dos independentes e dos grupos de cidadãos que concorrem às eleições autárquicas portuguesas podem resumir-se ao facto de que eles se candidatam contra o sistema de partidos. Os seus candidatos são geralmente dissidentes partidários, tanto por se encontrarem descontentes com o partido de origem, como por terem sido expulsos. O mesmo se passa nas juntas de freguesia, onde 43% dos eleitos em listas de grupos de cidadãos eram ou já tinham sido membros de um partido político, principalmente os dois maiores. Tal como alguns independentes se integram em listas partidárias para evitarem

o risco de criar uma lista nova, quem cria um grupo de cidadãos sabe de antemão que já tem uma estrutura de apoio e uma percentagem de votos assegurada” (Almeida, 2011, p.12).

Outro aspeto relevante neste tipo de candidaturas independentes, e razão para o seu maior aparecimento nos últimos anos, é a globalização da informação geral, que consegue alcançar uma grande parte da população, e das novas formas de comunicação e de interação, por outras palavras, é tudo fruto da evolução dos tempos modernos.

Como afirma Marques (2016, p.27), o sistema político tradicional dominava os financiamentos, e a maneira de alcançar cada vez mais pessoas, respetivamente no acesso restrito a certos meios de comunicação, nomeadamente a televisão, os jornais, cartas, entre muitas outras formas de dominar a propaganda eleitoral. Assim, conseguia-se silenciar o marketing digital dos outros partidos. Contudo, o surgimento da globalização alterou e reduziu de uma forma intensa as desigualdades, respetivamente no acesso e na propaganda das ideias partidárias, como também na facilidade de o cidadão pesquisar a sua ideologia ou candidato preferido. Isso faz com que os independentes estejam dentro do sistema, e não dependentes de certos fatores, que condicionam a sua campanha eleitoral, além disso a mensagem partidária, parte de todos pelo mesmo lugar.

Com efeito Santos & Bicho (2016) argumentam que a situação reveladora desta nova realidade originou um grande impacto nas redes sociais com as candidaturas dos independentes. Para além de se tornarem tendência nas redes sociais, estas candidaturas ocuparam durante muito tempo os lugares cimeiros de debate e novidade em todas as plataformas digitais. Apesar de se notar uma grande equidade a nível de campanha partidária, não se registou nenhum favorecimento eleitoral. Acima de tudo, os independentes conseguiram espalhar uma mensagem mais transparente, mas principalmente ouvir as necessidades da população, o que levou a que os indicadores fossem mais benéficos para estes.

Outra das vantagens, é o facto dos independentes serem autónomos nas suas decisões e coligações, porque os partidos do sistema tradicional estão demasiado enraizados nas orientações nacionais do seu partido, como também dependentes dele (Marques, 2016, p.27).

Através da análise territorial conseguiu-se entender que o foco de vitórias por parte destes movimentos independentes, vai desde o litoral até ao interior, com maior e menor população. Acrescentando, o nível de participação eleitoral não aumentou com as candidaturas independentes, a abstenção ao longo dos anos foi sempre subindo, no entanto, a valorização destas candidaturas foi notada pela população no geral (Marques, 2016, p.56).

“No que diz respeito ao total dos membros das câmaras municipais (presidente e vereadores), em 2001 foram eleitos 2.044 indivíduos para estes cargos, 173 dos quais foram independentes, o que significa uma percentagem de 8,5%, portanto maior do que os 6,8% de presidentes de câmara. No entanto, há uma distinção importante a ser tomada em consideração neste grupo: dos 173 presidentes e vereadores, apenas 36 foram eleitos em grupos de cidadãos eleitores” (Almeida, 2011, p.11).

O caso mais mediático ocorrido nas eleições autárquicas de 2013 foi a vitória da candidatura independente, liderada por Rui Moreira, na segunda cidade mais importante do país, o município do Porto.

Atualmente, os independentes constituem a nível autárquico, a terceira força política nacional, (depois do PS e do PSD), derrubando assim vários partidos do sistema partidário, representando quase 400 mil eleitores e liderando 17 municípios (Açoriano Oriental, 2018).

Em Setembro de 2018 foi constituída a plataforma MAIS (Movimentos Autárquicos Independentes), no decurso de uma reunião do Movimento de Cidadãos Independentes, que concorreu às eleições autárquicas de Outubro de 2017.

As ideias e características opostas aos partidos tradicionais, gerou por parte dos independentes, uma concretização do seu lugar no sistema político, demonstrando que o sistema político tradicional deixou de ser o mais dominante da democracia portuguesa (Açoriano Oriental, 2018).

Capítulo II

2. O poder local em Portugal e Espanha

2.1 – Constituição Portuguesa Vs. Constituição Espanhola

A Constituição da República Portuguesa, aprovada pela Assembleia Constituinte, em 2 de abril de 1976, surge na sequência do golpe militar, levado a cabo pelo Movimento das Forças Armadas (MFA), a 25 de abril de 1974, que colocou fim à ditadura do Estado Novo, e à sua lei fundamental de base, a Constituição de 1933. O período de dois anos, que se compreende entre o golpe militar e a votação da nova carta constitucional foi marcado por uma certa turbulência, que resultaria num documento que se inspira em diversas forças sociais e ideológicas, e que apresenta como fundamentos principais a democracia representativa, e a salvaguarda de todas as liberdades políticas e sociais. Economicamente, aponta para um objetivo de transformação social a perseguir, a construção de uma democracia económica, social e cultural, mas que surgiu apenas após a revisão de 1989. A par de ser uma Constituição-garantia, é também uma Constituição que se preocupava com os direitos fundamentais dos cidadãos e dos trabalhadores, defendendo a divisão do poder, numa procura de vivificar e enriquecer o conteúdo democrático, numa multiplicidade de manifestações de equidade efetiva, participação, intervenção e socialização (Miranda, 2007, pp. 254-255).

Servindo como referente, a Constituição Portuguesa influenciou a sua congénere espanhola, que foi aprovada em 1978, e que serve como fator essencial no processo de transição democrático em relação à ditadura franquista, em vigor desde 1939. O discurso do consenso marcou profundamente a necessidade de construção constitucional em Espanha, característica esta, manifestada pela profunda instabilidade espanhola desde o século XIX. Proclama na sua inscrição preliminar, a construção de um Estado social e democrático de Direito, que defende como valores superiores do seu ordenamento jurídico a liberdade, a justiça, a igualdade e o pluralismo político, numa propugnação do princípio da soberania popular sob um regime monárquico parlamentar. Em termos organizacionais, o território divide-se na autonomia municipal, provincial e das Comunidades Autónomas. Apesar do chefe de governo ser eleito pelo povo, o Chefe

de Estado compreende-se na figura do Rei, que contém poderes meramente simbólicos e que carece de poder decisório. A matriz axial do regime é a separação de poderes, distribuído pelas múltiplas entidades executivas, jurisprudentes e legislativo (Maués & Santos, 2008, pp. 353-357).

Uma vez que são duas construções jurídicas decorrentes de processos muito próximos, tanto no que respeita à distância geográfica como cronológica, as duas cartas constitucionais aqui em análise apresentam semelhanças em vários campos da sua identidade. Fundamentalmente, é muito mais o que aproxima ambos os ordenamentos do que aquilo que os distingue, tendência essa, que tem acompanhado a historiografia dos constitucionalismos ibéricos (Martins, 2002, pp. 337-341).

Apresentando-se no espaço europeu, como uma primeira referência de uma pretensão de regresso a uma realidade constitucional democrática, a Constituição Portuguesa de 1976 tem a particularidade de romper com quatro décadas de autoritarismo, e surgir como um período de liderança nas novas democracias do Sul da Europa. Em Espanha, esse carácter foi igualmente assumido, mas carecendo do carácter original, uma vez que Portugal tinha sido pioneiro. Este fenómeno atrativo no espaço ibérico, favoreceu a moldagem de um denominador constitucional comum, atual e significativo, dentro do espaço luso-espanhol.

Bastante similares, uma das primeiras aproximações de ambos os documentos constitucionais cingem-se ao seu fator conceptual, ou seja, ao seu denominador comum que se materializa na valorização, nos ordenamentos e, fundamentalmente, num conceito básico de Constituição, a sua relevância e principal função. Tanto em Portugal como em Espanha, os documentos subscrevem uma identidade que expressa a mais elevada vontade geral do povo que dá corpo ao respetivo Estado e ordem jurídica, mas também, pensados para conformarem a realidade política normativa de mecanismos de autodefesa efetivos, e que passam pela institucionalização de sistemas de fiscalização da constitucionalidade, através de um órgão que é o Tribunal Constitucional (Martins, 2003, pp. 608-610).

Em termos de ideia de Estado de direito democrático, ambas as constituições definem um conjunto de valores que atribuem sentido a todos os demais princípios e preceitos constitucionais que assentam numa idealização humanista de tipo personalista.

Isto significa que se reconhece a todos os seres humanos a coexistência nas respetivas sociedades da condição de pessoas com dignidades fundamentais e universalmente respeitadas. Em direta consonância com esta humanização, existe uma coincidência ibérica na preocupação de densificar a ideia de Estado de Direito na sua normalização da Administração Pública e do poder administrativo, como forma de imposição de parâmetros de atuação e legalidade, com objetividade do poder público.

Na estruturação estadual, propriamente dita, é natural a observação de que ambos têm em comum a conceção estrutural de entes soberanos interna e externamente. Esta soberania encontra-se referida nos parágrafos primários de ambas as cartas, no qual se reflete a necessidade dos corpos públicos de criarem as condições para a defesa e manutenção da independência nacional respetiva. O conceito fundamental de soberania levado em conta tem como referente axial a inserção na comunidade internacional e das suas ordens jurídicas, nomeadamente o Direito Internacional, salientando que existe uma limitação desta soberania estadual no contexto de participação na integração europeia, isto após as revisões constitucionais da década de 1980. Contudo, neste campo articula-se este entendimento com o princípio da indivisibilidade territorial e da descentralização de poderes, ainda que de forma diferente em ambos os territórios. No caso português reflete-se nos municípios, Regiões Autónomas e freguesias; no caso espanhol, em municípios, províncias e Comunidade Autónomas. Deve entender-se que, tanto respetivamente a Portugal como a Espanha, as Regiões e Comunidades Autónomas são portadoras de mais autonomia do que os municípios e freguesias (Martins, 2003, pp. 610-614).

A necessária restrição à análise do PL, faz-se deste modo com um suporte constitucional e comparativo de ambos os casos. Em 1976, instaura-se um novo paradigma em Portugal, um Estado como organização administrativa, descentralizado, que valoriza as autarquias locais e torna-se independente no que diz respeito aos seus órgãos de participação na vida democrática administrativa. A consagração de uma plêiade de disposições com vista à promoção e defesa das autarquias locais, enquanto instituições autónomas e como personificação do PL, é conseguida com inscrição de algumas particularidades: reforço da ideia de descentralização administrativa, no artigo 237º; autonomia normativa das autarquias, detentoras, a partir desse momentos, de

verdadeiro poder legislativo local, no artigo 241º; autonomia administrativa e financeira, no artigo 238º; criação de fronteiras e tutelas estaduais, para a verificação do cumprimento da lei por parte dos organismos autárquicos, no artigo 242º; está submetida ao princípio da reserva de lei e da revisão constitucional, segundo o artigo 288º (Cunha, 2013, p.10).

Estas edificações jurídicas, foram a oportunidade através da qual se iniciou a verdadeira construção do sistema autárquico português, que é introduzido pela Constituição de 1976. Apesar de permanecer assente numa estrutura tripartida em três níveis territoriais, o distrito deixou de ser a autarquia local e passou a ser autarquia região administrativa e o concelho passou a ser designado de município.

Comparativamente ao caso espanhol, apesar da assunção da indivisibilidade territorial, a respetiva Constituição pressupõe a partilha dos poderes relativamente ao PL, e respetiva descentralização. O artigo 137º reconhece de imediato que várias são as formas de organização do poder autárquico, nomeadamente os municípios, as províncias e as ilhas, com um estatuto particular, “El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses” (Constitución Española, 1977). Na necessidade de construção de uma legislação básica que efetue a regulação da organização e o funcionamento da Administração Local, surge a Lei de Bases do Regime Local, da qual se deve salientar o artigo 140º e 141º, referentes à formação de entidades por sujeitos de direito com personalidade jurídica própria, e que a autonomia local é uma autonomia de carácter administrativo, carecendo por isso de força legislativa.

Nesse mesmo artigo 140º, são definidos os detentores do poder representativo municipal, nomeadamente os Alcaldes e os Concejales. Enquanto que os Alcaldes são eleito pelos Concejales, os Concejales são eleitos por sufrágio universal direto, livre e secreto. Nas ilhas, nomeadamente os arquipélagos Baleares e Canárias, configuram-se como uma Entidade Local Territorial, no qual os seus órgãos de governo se dividem entre o Presidente, o Cabildo, no caso das Canárias, e o Conselho Insular, no caso das Baleares. No arquipélago balear, a província desapareceu como entidade local e as suas competências não foram integradas nas Comunidades Autónomas, somente nos

Conselhos Insulares. Ao inverso do arquipélago das Canárias, as duas províncias de Santa Cruz de Tenerife e Las Palmas, subsistem cada uma com a sua comunidade provincial interinsular, mas sem Deputação, somente um órgão colegial de representação indireta dos Cabildos como representação dos interesses provinciais (Constitución Española, 1977).

Paralelamente, o artigo 69º define outro tipo de representação territorial, como por exemplo as agrupações, nomeadamente Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote e La Palma. A particularidade destas ordenações jurídicas é ter uma menor capacidade económica em termos municipais, para manter em comum um funcionamento de habilitação nacional. Estas agrupações ajustam-se ao procedimento seguinte: iniciação, por acordo das corporações locais interessadas; informação pública do expediente durante um prazo de 30 dias; aprovação definitiva por acordo dos Ayuntamientos, adotado com voto favorável da maioria absoluta do número dos seus membros (Constitución Española, 1977).

Como é de entendimento claro, a construção constitucional de Portugal e Espanha, na década de 1970, após a queda de largos períodos de autoritarismo, confinou-se à demanda da construção de sociedades onde a representatividade sufragista fosse conseguida, e a edificação de um regime no qual a descentralização seria uma das essências da Lei de Bases. Principalmente em termos de estruturação, em ambos o caso se pressupõe que, apesar da subserviência em alguns campos face ao PC, o PL é cada vez mais alvo de um processo de atribuição de poderes. Apesar das semelhanças, Portugal constrói a sua organização autárquica sem uma autonomia *de facto*, ao contrário do caso espanhol, que tem Comunidades e regiões com um poder de governação essencial, eleito pelos cidadãos das respetivas regiões.

2.2 O Protocolo nas autarquias locais

Uma vez que o poder tem respetivamente uma origem, história e alguém exerce a devida função, faz com que se insira um protocolo, neste caso, um código a seguir nas autarquias locais. Para além do código, o papel dos intervenientes é de facto fulcral numa autarquia, porque o poder se estende com eles na sua função. Entender o

protocolo na primeira impressão, é seguir uma lista de regras, além disso respeitar a hierarquia, e certamente difícil de ultrapassar. Por outras palavras:

“O Protocolo, como linguagem universal, para além de um código de conduta, é um conjunto de preceitos e de formalidades que se devem observar no relacionamento entre as entidades ou as personalidades que as representam. As normas protocolares, ou seja, os instrumentos e as técnicas de organizar, preparar e executar as cerimónias, sejam elas oficiais, públicas ou privadas, devem ser do conhecimento de todos os que têm a responsabilidade de organizar eventos” (Lopes, 2013, p.21).

É de facto, uma boa educação conseguir organizar e respeitar o conjunto de regras, como também, a respetiva etiqueta, que está por trás disso. A imagem de organizar um evento oficial reflete a comunicação de uma autarquia, nomeadamente na preparação dos detalhes e pormenores que se deve ter em atenção. É de referir que o protocolo autárquico é certamente comunicar com o interior e o exterior do município, como também, os autarcas têm uma maior preocupação com os seus cidadãos, porque neste mundo de conhecimento é importante saber distinguir vários públicos.

“No que se refere às autarquias locais, julgamos que a atividade do protocolo deveria assumir uma maior importância e atenção por parte dos seus intervenientes diretos para divulgação e promoção da imagem das instituições. Aliás, isso parece fazer sentido no contexto da crescente valorização da comunicação autárquica por parte dos políticos, ainda que obrigue a uma maior profissionalização da gestão dessa área comunicação” (Magalhães, 2016, p.15).

É claro que a imagem da instituição é primordial, aliás demonstra que o município é pioneiro e respeita o conjunto de regras num evento oficial, do mesmo modo, o protocolo está inserido no nosso dia-a-dia, na maneira de estar, vestir, conduzir, como também os nossos direitos e deveres, porque é uma gestão da comunicação do cidadão, município e Estado. Resumindo, é seguir um código de regras de uma sociedade.

Seguindo a análise das autarquias do PL, no caso português, a lista de precedências está estipulada pela Lei das Precedências do Protocolo do Estado Português, nomeadamente Lei nº 40/2006, de 25 de Agosto com o Presidente da República a ser a primeira alta entidade pública do Estado português (DL 40/2006, Artigo 7º). No caso espanhol, a lista de precedências está intitulada pelo Real Decreto 2099/1983 de 4 de Agosto com o Rei ou a Rainha a ser a primeira alta entidade pública do Estado espanhol (RD 2099/1983, Artículo 10º).

Nas precedências das autarquias locais portuguesas, a figura principal reside no Presidente da Câmara, respetivamente na posição 41, tendo direito a um estatuto de Ministro na sua área territorial, ou melhor, no seu concelho ou evento organizado pela sua Câmara, excluindo se houver a presença do Presidente da República, Presidente da Assembleia da República e o Primeiro-Ministro. Por outras palavras, em cerimónias oficiais na sua área de concelho, o Presidente de Câmara Municipal tem pleno direito em possuir um lugar na mesa de honra. Acrescentando, a ordem a seguir ao Presidente da Câmara Municipal, é o Presidente da Assembleia e em terceiro, o Vice-Presidente da Câmara Municipal (Lopes, 2013, pp. 167-168).

Relativamente aos municípios espanhóis, a estruturação da hierarquia do corpo municipal começa pelo Alcalde, que é a figura principal do município, depois disso vêm os Tenientes do Alcalde e os Portavoces de los grupos municipales (Estades, 2016, 19 de Maio).

Apesar de não receber um estatuto superior, os *Alcaldes* são tratados de maneira diferente, passando a citar:

“Los Alcaldes de Madrid y Barcelona reciben el tratamiento de Excelentísimo y los tenientes alcaldes de estos mismos municipios el de Ilustrísimos (...) Los Alcaldes de las demás capitales de provincias tienen el tratamiento de Ilustrísimos, así como de las ciudades y villas de más de 100.000 habitantes. No obstante, es práctica generalizada que a todos los Alcaldes se les dé el tratamiento de Ilustrísimos” (Estades, 2009, 19 de Dezembro).

É evidente que no protocolo espanhol, os *Alcaldes* de Madrid e Barcelona são tratados de maneira diferente, honrando e prestigiando o cargo ocupado. Embora, o tratamento seja algo a ser notado, a posição nas precedências também é importante.

Enquanto que em Portugal, um evento a ser realizado pela Câmara ou na área do Concelho, o respetivo Presidente sobe várias posições, com o estatuto de Ministro, no caso Espanhol, o mesmo já não se verifica. Num evento a ser realizado em Madrid, o Alcalde de Madrid posiciona-se no lugar 19, enquanto os *Ministros del Gobierno* estão posicionados na posição 14 (Fuente, 2014, 8 de Agosto).

Por um lado, num evento a ser realizado em Lisboa, o Presidente da Câmara de Lisboa sobe da posição 41 para a posição 7. Acrescentando a isto, numa cerimónia oficial sem ser na área territorial do Porto e Lisboa, do mesmo modo a não ser realizado pelos seus municípios, o Presidente da Câmara de Lisboa e do Porto não têm nenhuma hierarquia superior relativamente aos outros Presidentes de Câmara do país, quer isto dizer que, apenas tem estatuto superior, o Presidente da Câmara do Concelho onde se está a realizar a cerimónia de Estado (DL 40/2006).

Por um lado, a precedência não se consegue alterar numa cerimónia oficial, por estarem redigidas no Protocolo Português. Além disso, existe sempre aquela rivalidade entre o Presidente da Câmara de Lisboa com o do Porto, principalmente com os Presidentes de Câmara de um eleitorado inferior a 15000 cidadãos. Por outras palavras, independente do número do eleitorado, do tamanho territorial e também da relevância do concelho no país, as regras protocolares criam uma ordem nas cerimónias nacionais e municipais, assim como também numa organização do PL, que por conseguinte facilita a comunicação num evento.

“Sem conhecimento de causa geral, mas com a observação de perto da Câmara Municipal, nota-se que estes pormenores são tidos em conta, com grande preocupação no cumprimento, na presença de figuras de relevo. Contrariamente ao que acontece quando os eventos são de carácter mais “familiar”, deixando o à vontade para a liberalização de algumas questões protocolares” (Carneiro, 2016, p.20).

Os pormenores fazem a diferença, porque a imagem do Estado, da Instituição e das pessoas estabelecidas nos eventos é fulcral, aliás quanto mais importante o evento, mais respeitável é o protocolo. É por isso, que nas autarquias, nomeadamente o Gabinete de Protocolo e Relações Públicas, tem a devida responsabilidade de:

“Ordenar e orientar uma cerimónia, do início até ao fim, é o que se espera do responsável pelo Protocolo, numa Câmara Municipal, competindo-lhe, de igual forma, a condução, com segurança, de todo o evento, desde o elaborar a lista dos convidados presentes, até ao identificar pessoas que o Presidente da Câmara deve nomear na sua intervenção” (Lopes, 2013, p.184).

Ser responsável por todos os serviços de protocolo numa autarquia é sem dúvida um compromisso a não falhar, além disso constrói um poder da imagem pública do município e da identidade do código protocolar. As autarquias para conquistarem cada vez mais prestígio, realçam a sua imagem em todos os eventos anuais do concelho, reforçando uma preparação mais acentuada por parte da autarquia.

Assim, o poder público é visível para os cidadãos, em que é entendido e refletido pelo seu todo, do mesmo modo, a mensagem que transmite num acontecimento especial destina-se para uma comunicação de poder, identidade e amplificação da comunicação social (Maceiras, 2013, p.773).

Ultimamente, os municípios para aumentarem o seu poder público passaram a criar geminações de municípios estrangeiros, por outra forma, na interligação com Estados estrangeiros. Neste caso, leva a uma partilha de várias áreas, mas principalmente a nível do desenvolvimento dos respetivos municípios. Uma geminação faz com que as autarquias estejam mais próximas das decisões superiores do Estado, do mesmo modo, podem ter uma voz em diversas áreas que o município necessita e até infraestruturas, recursos ou uma cooperação mais alargada que a autarquia estrangeira precisa, resumindo facilita bastante a importação e exportação entre os dois Estados. Além disso, numa era da globalização, de uma política e diplomacia cada vez mais moderna e avançada é necessária uma troca de comunicação mais transparente para um público interessado, mas exigente no desenvolvimento local. Realmente, neste ponto particular, o protocolo está evidentemente enraizado em todo o processo desde as

negociações até ao ato da visita por parte dos autarcas, este acompanhamento do protocolo em primeiro lugar, sucede deste modo:

“O acto público da cerimónia de assinatura do protocolo, protagonizado pelos Presidentes dos dois municípios envolvidos, deve revestir-se da maior solenidade. Pode eventualmente, associar-se a este acto um membro do Governo, cuja tutela abranja matéria relevante no contrato de geminação” (Lopes, 2013, pp. 201-202).

As normas têm que ser respeitadas, dando como figuras centrais, os autarcas dos municípios a serem geminados, em que o governo está presente mais em forma de regulador e de acompanhamento do processo. As autarquias ao realizarem este processo facilitam principalmente a cooperação entre os dois Estados e ao mesmo tempo, reforça a autonomia local e um desenvolvimento regional.

A geminação é efetuada na mesa de honra com os dois presidentes dos respetivos municípios a assinarem o documento em ambas as línguas, também cada município interveniente no processo do protocolo geminado, terá que ter duas pastas. Enquanto, que na assinatura das pastas, primeiro se rubrica a pasta do outro interveniente, nos discursos finais, o anfitrião discursa em primeiro lugar, do mesmo modo, caso se houver algum membro do governo na cerimónia, discursará em último lugar. Acrescentando a isto, as idas ao município geminado será certamente assegurar a ligação, tanto no interesse dos concelhos, como também para as respetivas populações (Lopes, 2013, pp. 202-203).

Com isto, pode-se confirmar que os serviços do Gabinete de Protocolo e Relações Públicas representam a autarquia no seu todo, mas claro que o Protocolo reflete o corpo de uma estrutura organizada, para que um evento nacional, municipal ou uma geminação seja devidamente coordenada e progressista. Por sua vez, a figura principal das autarquias é certamente o Presidente de Câmara ou o *Alcalde*, embora quem coordena as suas relações intermunicipais com o Estado e a imagem a desempenhar, é emitido pela rede protocolar de cada país e da sua autarquia.

“O protocolo pode então ser descrito com uma disciplina que, com realismo, técnica e arte determina as estruturas ou formas segundo as quais se realiza uma atividade humana. É a arte de fazer as coisas de uma forma *perfeita*. E podemos constatar que há regras protocolares em todos os países do mundo, embora não seja possível estabelecer uma regra protocolar uniforme, em virtude dos diversificados padrões culturais e costumeiros” (Magalhães, 2016, p.21).

2.3 Descentralização Vs. Regionalização

A rivalidade e a oposição destes dois conceitos, neste caso um binómio, levam a que os Estados, neste caso, o sistema político de cada Estado realize uma inspeção, intervenção, e alteração aprofundada nas leis, competências e serviços. Neste enquadramento, procura-se entender as razões do Estado de uma nação descentralizar certos serviços e centralizar outros, mas também perceber o seu significado, que às vezes as regiões e os locais reclamam ou aceitam os reforços/competências retirados ou acrescentados. Em termos económicos, sociais ou culturais, à primeira impressão, quando um Estado centraliza, quer nomear ou controlar os fluxos financeiros, os órgãos que têm como função resguardar o poder, e os peões a indicar para que os alicerces sejam devidamente supervisionados.

No entanto, existem outros aspetos e referências que são importante mencionar, respetivamente, um Estado pode ser influenciado pela sua dimensão territorial ou populacional, quer na constituição das suas línguas ou nacionalidades, quer em Estados democráticos ou autoritários. Já no lado oposto, o seu avanço e desenvolvimento económico e industrial faz com que o Estado descentralize mais, ou seja, há infraestruturas mais modernizadas e é mais fácil poder transferir competências e regulações aos órgãos. Por fim, os Estados são também avaliados pela sua existência, em que um Estado jovem é normalmente mais centralizador (Barreto, 1984, p.194).

É importante recordar que as estatísticas dos países na União Europeia e no resto do mundo, poderão ajudar a indicar se um país é centralizado ou descentralizado, mas que não poderá corresponder na realidade, é por isso que são apenas indicadores. Em

muitas discussões sobre a transferência de poder, pretende-se uma maior coesão social, uma melhor qualidade dos serviços e uma tensão imperturbável entre o PC e o PL.

“O modo de organização do Estado não obedece a determinismos universais nem a relações permanentes e generalizáveis entre território, população e nação. Parece sim obedecer a processos históricos, a um conjunto complexo de situações e de contingências, a relações sociais de poder plano interno e a relações de poder no plano externo; sendo também influenciado, mas não determinado, por condicionalismos naturais e geográficos” (Barreto, 1984, p.193).

Os dois Estados são considerados jovens em termos de regime democrático, no caso de Portugal a partir de 1974 com a revolução de Abril, e no caso da Espanha a partir de 1975, com a queda do General Franco. Cada um agiu e descentalizou à sua maneira, existindo factos, para que cada um seguisse um caminho mais centralizador ou descentralizador. De facto, as ramificações de poder e as transferências de competências num país como a Espanha, que é cerca de cinco vezes maior que Portugal, e possui quatro vezes mais população, faz com que os órgãos de poder sejam mais difíceis de controlar, e por isso a descentralização de poderes seja mais fácil. Isso quer dizer que em Portugal, um país mais pequeno, a centralidade seja superior, da mesma maneira:

“diz-se, contudo, que a administração local «administra melhor os recursos, fazendo mais com menos», mas (...) de um modo geral está em apreciação na Assembleia da República um pacote legislativo com vista a aprofundar a descentralização. Estimam-se que possam ser transferidas – ou delegadas, se essa for a modalidade eleita – competências ou poderes funcionais (...)” (Ribeiro, 2018, pp. 47-48).

Não existe uma data específica para aplicar esse pacote legislativo, e o que realmente em concreto irá ser descentralizado, de certo modo a transferência de competências e poder para as autarquias locais, é sem dúvida necessária realizar num futuro breve ou longo. É de referir, que em Portugal, apenas existe uma dualidade entre local e governo central, a distribuição de competências fica restrita apenas a dois órgãos

de poder, já no caso de Espanha é entre o governo central, CCAA, províncias e municípios.

“Embora a Constituição (1978, art.137) tenha definido que municípios, províncias e CCAA têm autonomia para a gestão de seus respetivos interesses, o que se nota é que a distribuição efetiva do poder se dá entre governo central e CCAA, restando às províncias e aos municípios um papel marginal e de responsabilidades restritas (...) o grau de poder e autonomia das províncias e municípios é variável entre as CCAA, pois depende do que foi estabelecido nos Estatutos de Autonomia de cada uma delas” (Pereira, Lima, Machado & Freire, 2015, p.16).

Especificamente, existe uma maior descentralização no sistema político espanhol, porque redistribui as competências, delegações e poder por quatro órgãos de poder. Isso traz consigo autonomia para realizar e tomar determinadas decisões, tornando-se muito mais independente do governo central. No entanto, o verdadeiro poder, apenas se dá entre o governo central e CCAA, o que também origina uma centralização de poder nesses dois órgãos.

Em Portugal, a regionalização ainda é um processo com muito a desenvolver. Portugal continua a ser demasiado centralizador, comparando com os restantes países da OCDE, além disso, existem indicadores que podem provar este mesmo facto. A transferência de fundos monetários para as autarquias ainda é muito reduzida, as entidades localizadas na área metropolitana de Lisboa continuam a ser as primeiras a realizarem compras públicas, favorecendo assim a centralização. É necessário criar um «Conselho das Regiões», para que se promova a regionalização e haja um caminho para um Estado descentralizador, justo e equilibrado (Regioes.blogspot.com, 2018, 21 de Novembro).

Seguidamente, para isso se realizar terá que haver uma reforma de Estado, porque uma modificação na Constituição, será apenas uma modificação em papel, em vez de ser na prática. Neste sentido, o povo e os autarcas precisam de arranjar uma maneira de aprofundar os valores democráticos e a relação «município-local», como também «governo central-município», só assim com novas propostas poderá haver uma maior transferência de poder e competências.

“(…) o aprofundamento da Democracia é um passo mais significativo na melhoria de vida das populações, mesmo se é necessário aumentar a eficiência e eficácia da máquina do Estado (...) isto é, a Regionalização é uma política que contribuiria em grande medida para um Estado mais flexível e funcional, com um Poder Local mais preponderante e autónomo” (Silva, 2018, pp. 82-84).

A transferência de poderes deixa dá espaço à democracia, porque a concentração em demasia num certo órgão limita drasticamente os órgãos secundários, da mesma maneira que transmite à população uma maior transparência, quer em termos de desbloqueio político, como também em competências das autarquias. No caso da Educação em Portugal, a sua descentralização é algo muito pretendido pelo PL, como também pela população, mas ainda falta um longo caminho para a sua realização.

De facto, o sistema educativo em Portugal está maioritariamente centralizado, nomeadamente na escolha dos temas principais e secundários a lecionar durante o ano letivo, como também no método de avaliação, acresce também a escolha da distribuição dos docentes pelo continente e o seu orçamento anual. No entanto, com os contratos de execução, tem havido uma maior autonomia, sendo ainda insuficiente, seja na escolha dos seus lecionadores ou até formadores a curto prazo, como também dos restantes funcionários, que estão inseridos nas escolas. A gestão das infraestruturas, o apoio e auxílio das refeições escolares, o transporte, a ação social e a manutenção dos seus estabelecimentos fazem parte das competências das autarquias, mas fica totalmente dependente dos recursos monetários da administração central (Pinto, 2016, pp. 182-183).⁴

O Estado, tanto no sistema educativo como nas competências gerais, detêm uma grande fatia de poder, ou melhor, o Estado é considerado o regulador da administração pública, fazendo com que o PL tenha sempre de prestar contas ou pedir autorização à administração central. Por outras palavras, introduzimos os conceitos de «accountability», «responsabilidade» e «cumprimento da lei», seguindo a ordem dos procedimentos que as autarquias devem cumprir. O Estado pensa que está a realizar

⁴ Em anexo as competências gerais das autarquias no domínio educativo em Portugal.

uma boa governação, a transmitir transparência e ainda uma equidade e uma eficácia em todos os departamentos, mas ao mesmo tempo está a realizar uma centralização do poder. Os contratos de execução são apenas contratos, podemos até dizer «contratos temporários», tendo um reforço e uma proximidade das competências do PL com o Estado, mas que apenas prolonga o seu prazo de descentralização.

A regionalização poderá ser a próxima etapa ou o início, para que haja uma descentralização mais acentuada, havendo um poder regional que poderá transferir ou possuir competências que o Estado possuía, para que os quadros institucionais do PL tenham uma maior autonomia, rapidez, e uma tomada de decisões independentes do Estado. Por esse motivo, tem-se adquirido uma noção do que é necessário para realizar uma boa governança, “e, neste caso, caracterizava um estado legítimo, com um mandato democrático, uma administração eficiente e aberta e o uso da competição e do mercado nos setores público e privado” (Caeiro, 2018, p.67).

No entanto, o sucesso da estratégia passa também pela boa governação, como também na descentralização, como Ribeiro afirma:

“O sucesso da estratégia passa, pois, pela sua monitorização e avaliação (...) Consiste no acompanhamento permanente da execução das medidas através da monitorização dos indicadores e desvios das metas traçadas; é necessário, nesta fase, quantificar em avaliações sucessivas, custos, benefícios, meios e desvios que possibilitem aos eleitos acompanhar, realizando o follow-up, ou fase do aperfeiçoamento e da revisão da estratégia” (Ribeiro, 2018, p.51).

O sucesso de estratégia e regionalização é esperado no Estado português, enquanto que em Espanha já se verifica há algum tempo. No Estado espanhol, o aperfeiçoamento da regionalização consiste numa descentralização profunda, para que a administração local tenha uma maior autonomia e poder. No caso português, atribuímos um exemplo na Educação, enquanto que no caso espanhol, analisámos um exemplo na área da Saúde, que demonstra um processo de regionalização, distribuição de poderes e autonomia de decisão.

A regionalização no Estado espanhol, tanto na dimensão política, como administrativa, e na dimensão fiscal e financeira, efetuou uma descentralização com o

objetivo na equidade, integração e coordenação do sistema nacional de saúde espanhol. De facto, organizar territorialmente os serviços de saúde, quer em termos estruturais, quer em desenvolvimento sanitários, intensificou uma integração e uma atenção primária com os centros de saúde localizados na administração local. Com isto, é preciso desenvolver um sistema de saúde mais próximo do cidadão, para que se possa resolver rapidamente a sua situação, acrescentando a isso conselhos de participação, melhorando assim a saúde pública nacional (Pereira, Lima, Machado & Freire, 2015, pp. 21-22).⁵

A nível de orçamento e tomadas de decisões, as CCAA tornam-se independentes do Estado, não precisando de estar constantemente à espera do PC, no que diz respeito a recursos financeiros, políticos e de gestão. Coordena os seus gastos no recrutamento de pessoal especializado e serviços a disponibilizar à população. Por outras palavras, destaca-se:

“Como resultado do processo mais geral de descentralização do Estado Espanhol, e do processo específico de descentralização e regionalização da saúde, as CCAA se constituíram como nível intermediário de governo dotado de amplo poder e responsabilidade sobre a gestão e prestação dos serviços. Do ponto de vista organizativo, o serviço Sanitário Regional, em cada CCAA, reuniu todos os centros de saúde, serviços e estabelecimentos da própria CCAA, das províncias e municipalidades” (Pereira, Lima, Machado & Freire, 2015, p.21).

Este processo de descentralização por parte do Estado Espanhol demonstra equidade de poderes em vários órgãos, facilitando a sua rede política, administrativa, financeira e ainda aumenta a eficácia da sua gestão. Comparando com o Estado Português, conseguimos perceber que existe uma disparidade entre os Estados a nível de poderes, nomeadamente com uma centralização de poderes do Estado Português, e na execução da regionalização por parte do Estado Espanhol. Deste modo, é necessário agir como também deixar a democracia abrir-se ao debate, diálogo e complementar as instituições com as liberdades imprescindíveis que têm direito.

⁵ Em anexo a descentralização política, administrativa e fiscal no contexto do sistema de saúde espanhol.

Em termos concretos, as Instituições Públicas e as respetivas autarquias portuguesas necessitam de uma regionalização, que vá de encontro do que efetivamente o país precisa, e os problemas que enfrenta constantemente. Do mesmo modo, a atuação tem de vir em primeiro lugar do Estado, eliminando as barreiras invisíveis que se arrastam há alguns anos, nomeadamente conseguir estabelecer soluções realísticas para cada região, para que haja uma promoção e desenvolvimento, respetivamente uma mudança progressiva ajustada aos problemas que as autarquias não conseguem resolver e precisam de recorrer ao Estado.

“Por isso, regionalizar é também e nos dias de hoje em Portugal, componente essencial para a construção do Estado democrático. Não se trata da pulverização do poder, nem da consequente desagregação do Estado; trata-se antes duma valorização plena do todo pela valorização dos elementos integrantes: pessoas, culturas, recursos e interesses” (Peneda, 1982, pp. 49-50).

A Regionalização necessita de ser bem conduzida e originar um equilíbrio entre todas as regiões, procurando encontrar um desenvolvimento coletivo e principalmente alinhar os ajustamentos necessários e uma redistribuição equilibrada de poderes e oportunidades. Ao obter mais poder e competências, os municípios tornam-se «autarquias locais supramunicipais», por outras palavras, os municípios obtinham um papel decisivo e não estavam sempre na alçada do Poder Central. (Matias, 2019, pp. 31-32)

As pessoas que habitam nos seus respetivos municípios, ao terem ao seu dispor uma convergência de serviços, uma melhor coordenação administrativa e do mesmo modo, uma integração regional e poderes públicos redistribuídos, levam a um envolvimento de simplicidade de poderes no respetivo sistema político.

“Em muitos casos, certas funções podem ser desempenhadas somente num dos níveis e outras terão de ter responsáveis em vários estratos. Surge, deste modo, uma complicação operacional adicional que resulta da necessidade da convergência das atuações de várias entidades públicas com níveis de responsabilidade e meios técnicos e financeiros distintos” (Peneda, 1982, p.57).

Por outro lado, o Estado diminui o seu poder e perde autonomia, mas flexibiliza os serviços, em que o interesse não só fica pelo sistema político, mas alastra-se pelas pessoas e todas as entidades que conduzem o poder aos pilares políticos. Apesar de ser um processo difícil e moroso, a transferência de poderes, e de responsabilidades financeiras estabelece novas relações que antigamente eram impossíveis de realizar e ao mesmo tempo, leva a uma adaptação por parte de todos a uma nova dimensão regional. O primeiro passo é descentralizar, reorganizar um plano territorial e também realizar uma transferência equitativa de poderes por todas as entidades públicas, e por fim proceder à regionalização através da criação de regiões administrativas.

Apesar de serem pequenos passos, de poucos níveis de poderes serem implantados e das transferências de poderes serem escassas. Ao longo das décadas, a ideia da regionalização na sociedade foi obtendo raiz e crescendo aos poucos, sem pressas, para que o objetivo seja futuramente realizado, e se torne possível reduzir as disparidades entre o litoral e o interior, por outras palavras, obter um Portugal ramificado e povoado por todo o seu território. (Fernandes, 2016, p.37)

2.4 A cooperação/influência das autarquias com o Poder Central e outros Estados

Os municípios, apesar de estarem inseridos no sistema político, ainda possuem uma grande dificuldade em poder decidir e garantir determinada obra para o seu concelho. De certa forma, a execução das obras públicas tem maior impacto e rapidez, se o município tiver um grande número de habitantes, ou se for uma cidade primordial no território do país, respetivamente com uma grande visibilidade estrangeira. No entanto, a dificuldade é imensa mesmo que seja para ter uma voz no Estado, para que as decisões sejam maioritariamente positivas para as autarquias, do mesmo modo, a sua presença na Europa também é importante, mas também há dificuldades, mais especificamente a falta de poder em certos órgãos europeus. Posto isto, para chegar com menor dificuldade e poder influenciar o PC, os municípios realizam uma associação de municípios.

“Desde cedo que os municípios tiveram o hábito de se associar entre si. Primeiro para obter determinadas concessões do poder central, depois para administrar bens ou direitos comuns que conviesse manter indivisos ou para executar conjugadamente certas obras públicas de interesse comum, enfim para explorar determinados serviços públicos de âmbito mais vasto do que o de um só município (barcas de passagem nos rios, transportes colectivos por terra), ou para elaborar em conjunto planos de urbanização e expansão que envolvessem áreas comuns” (Amaral, 2016, pp. 511-512).

Esta relação fortalece a ligação entre o cidadão e o município, da mesma forma facilita e incentiva os municípios a manifestarem a sua posição relativamente ao PC. É necessário que os municípios estejam com vontade para integrar um conjunto de municípios com maneiras de pensar, infraestruturas e uma população com níveis de serviços e educação, totalmente diferentes dos outros municípios, mas é necessário que exista entre eles também muitas semelhanças. Nomeadamente, é na aposta de uma rede de municípios com um objetivo único para todos, num plano comum e renovação do espaço rural e urbanizado, que a associação de municípios necessita. Ter uma visão diferente e inovadora para o município é sem dúvida melhorar a qualidade de vida do cidadão no seu concelho.

“É urgente a criação de redes de cidades, que através de projetos específicos de cooperação podem encontrar as melhores formas de criar as melhores condições de vida para as populações (...) Esta rede de cidades poderá ter outra vertente extremamente interessante sob o ponto de vista do desenvolvimento económico dado que servirá para facilitar a aproximação de pequenas, médias e grandes empresas que serão geradoras de trocas comerciais e consequentemente com resultados benéficos para as cidades e países envolvidos” (Sá, 2014, p.36).

Desenvolver redes de cidades, mais especificamente uma rede de municípios, irá facilitar uma maior aproximação entre as autarquias em várias áreas. Respetivamente na parte económica, as empresas irão beneficiar na troca de produtos, extensão de parcerias e organização de um polo industrial comum, deste modo surgirá uma partilha de

interesses comuns. Por outras palavras, a troca de informação e de conhecimento será uma mais-valia, incorporando as empresas dentro do espaço territorial dos concelhos.

Essa partilha de interesses reflete-se na cooperação intermunicipal, na credibilidade e sustentabilidade desses mesmos interesses. É claro que o desenvolvimento da administração pública, e os projetos integrados passam por procedimentos decisórios complexos, mas soluciona os problemas das cidades. Quando falámos de cooperação, podemos distinguir várias modalidades:

“(…) os protocolos (para realização de projetos específicos ou para assessorias técnicas), as geminações (acordos que visam trocar conhecimentos e concretizar atividades, projetos ou programas, com uma perspectiva mais de médio e longo prazo) e, num nível mais avançado, as redes (para promover a troca de experiências)” (Marmelo, 2011, p.13).

Cada autarquia escolhe o método mais adequado para integrar o seu município numa cooperação com vários reforços, em que obterá conhecimento e expansão de várias áreas dentro do seu próprio concelho. Do mesmo modo, este tipo de cooperação permite um aumento das suas competências, aliás descentralizar ao máximo para que consiga negociar com o governo, utilizando a sua integração numa rede de municípios que lhe permite coordenar e aplicar a certas matérias, neste caso projetos, obras ou atividades que possam desenvolver o concelho, como também aumentar a sua autonomia municipal. De facto, a associação de municípios é um mecanismo de poder, que obtém uma projeção de forma a interferir e influenciar as decisões superiores do Estado, no entanto existe uma entidade privada, que representa os municípios no seu todo, com maior força e negociação.

“As associações de municípios estão sujeitas a tutela administrativa do Governo, nos mesmo termos das autarquias locais (...) Não confundir as *associações de municípios*, que são elementos da Administração Pública, com a *Associação Nacional dos Municípios Portugueses* (Lei nº 54/98), de 18 de Agosto), que é um «parceiro social» - entidade privada, que representa o conjunto dos municípios perante terceiros, nomeadamente nas negociações

com o Governo quanto a legislação e finanças municipais” (Amaral, 2016, p.515).

Posto isto, podemos constatar que as Associações de Municípios são de natureza complementar do Estado Central com o PL, também são uma das formas dos municípios expressarem a sua vontade e posição em certas áreas. Já a «Associação Nacional de Municípios Portugueses» é a principal ligação ao PC, porque representa todos os municípios do País.

Em particular, nas relações entre Estados, as autarquias conseguem pela via das Geminações, que consiste numa cooperação a nível de conhecimento, tradições e meios sociais entre as duas localidades. Este envolvimento das comunidades reflete também uma maior proximidade com os locais do município estrangeiro, do mesmo modo coloca-se numa situação mais favorável na conversação com o Estado estrangeiro. Da mesma maneira, as Geminações poderão interlaçar a história política entre os dois municípios e Estados, de forma formalizar oficialmente uma cooperação intermunicipal assegura uma relação permanente.

“Na prática, qualquer relação entre cidades pode combinar os vários tipos de relações. O ênfase num, ou noutro, pode variar consoante a relação se desenvolve, sendo a geminação tanto o ponto de partida, que permite começar a elaborar encontros e projectos comuns, como o ponto de chegada pelo qual se “assume” uma relação privilegiada entre os municípios. A especificidade das geminações advém-lhe, sobretudo, das suas origens históricas” (Xavier, s.d., p.9).

A geminação veio aproximar os municípios, mas também os Estados uns dos outros, não apenas na Europa, mas pelo mundo todo, uma vez que cria outro tipo de relação política. Existem poucas opções para as autarquias poderem ter uma voz no sistema político do seu Estado e com outros Estados, mas que apenas é necessário reforçar e melhorar as relações privilegiadas que possuem para poder elaborar e colaborar ativamente com o menor das burocracias.

De facto, estas geminações já demonstram estarem noutro patamar, como podemos observar, num mundo cada vez mais global e competitivo, as geminações vêm

acrescentar uma maior visibilidade, além disso proporcionam aos municípios um desenvolvimento estratégico. Os poderes autárquicos atuais estão mais fortes e preparados do que os poderes autárquicos há umas décadas atrás, devido a um reforço da união dos municípios, em que entenderam que é em conjunto que são mais fortes a negociar com as empresas, a captar investimento, a negociar com o Estado, e ainda com os Estados parceiros. Acrescentando a isto, a promoção da mobilidade e o reforço da circulação de capitais, fica bem saliente a dimensão que as autarquias podem ter nos seus espaços, como também um reforço nos laços entre eles. As geminações não se têm restringido apenas ao departamento cultural, mas sim a nível de todos os campos que se podem explorar, porque neste mundo global cada medida estratégica e coletiva que se consegue assegurar, reflete no futuro, a inovação de um município (Xavier, s.d., p.10).

Além das geminações, a relação dos municípios com os Estados e Instituições supranacionais ainda é pouco efetiva, no entanto existe um outro caminho em que uma autarquia tem poder de influenciar, dentro do sistema político europeu representa as suas localidades fazendo ouvir o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia no «Comité das Regiões».

“A Comissão Europeia, o Conselho da UE e o Parlamento Europeu devem consultar o Comité das Regiões Europeu quando elaboram textos legislativos sobre matérias em que as autoridades regionais e locais têm uma palavra a dizer, como é o caso do emprego, da política social, da coesão económica e social, dos transportes, da energia e das mudanças climáticas (...) Uma vez recebida a proposta legislativa, o Comité das Regiões Europeu elabora e aprova um parecer que envia às outras instituições europeias” (EUROPA, 2019).

Dentro do Espaço Europeu, esta é a única maneira de um município poder manifestar a sua posição, com a voz dos seus cidadãos reflete uma proximidade entre o município/cidadão/europa, em que os representantes defendem ao máximo as suas comunidades regionais e locais com o objetivo de poder negociar fundos ou projetos para as suas comunidades. É uma via de partilha de interesses e uma cooperação a nível europeu, além disso consiste numa maneira de aproximar os Estados, deixando de lado a sua competitividade e entender que é a identidade europeia que nos une a todos. Por

outras palavras, as dificuldades sentidas e as semelhanças entre os respetivos municípios podem ser discutidas e levar às decisões supranacionais, porque assim todas as regiões podem debater e discutir o desenvolvimento das suas cidades, do mesmo modo aumenta as suas redes e conexões entre cidades. A estratégia centrada por parte da Comissão Europeia tem como objetivo tornar as cidades mais globais, ou seja, em vez de reconstruir a Europa e as cidades, pretende renovar e melhorar as cidades para o cidadão, porque a responsabilidade de uma comunicação, de uma política coerente, e da eficácia dos projetos nas comunidades variam de cidade para cidade.

“O Comité das Regiões Europeu incentiva a participação a todos os níveis, desde as autoridades regionais e locais aos simples cidadãos. Podem participar nos inquéritos, consultas em linha e eventos que o Comité das Regiões Europeu organiza autoridades regionais e locais, associações, ONG, peritos e académicos. O prémio «Região Empreendedora Europeia» dirige-se a todas as regiões com competências na esfera política, enquanto os concursos de teses universitárias se destinam ao mundo académico” (EUROPA, 2019).

Inserir novas formas de participação é proporcionar uma relação credível com o cidadão, fazer entender que certas medidas e projetos não são necessários ou impossíveis de realizar, aliás fazer realmente entender o que é necessário para cada comunidade e região. Contribuir com conhecimento e receber de volta, facilitará a comunicação com os representantes dos órgãos de poder, controlando os intervenientes populistas, os *lobbies* regionais, os locais e também o cidadão que apenas quer o melhor para a sua comunidade. Transmitir a mensagem que os valores e os princípios europeus consistem nos direitos e deveres do cidadão, e que o direito de manifestar a sua voz e posição é igual para todos.

2.5 Comunidades Intermunicipais – Uma nova dimensão do PL

As Comunidades Intermunicipais são uma das mais significativas novas realidades do Poder Local.

De acordo com Nico (2013, p.60), no passado recente, a tendência geral na Europa tem sido no sentido de aumentar a descentralização. Para tal contribuíram diversos fatores, tais como: o surgimento das redes sociais e um aumento da participação do cidadão no meio político e público. Com os sucessivos alargamentos europeus, obrigou os países a evoluírem rapidamente, para acompanhar a concorrência dos seus países vizinhos e o mercado internacional. No entanto, os focos das preocupações rumaram-se para o local e para a implementação das políticas nas regiões desfavorecidas.

As conjugações destes fatores conduziram a novas formas de prestação de auxílio ao cidadão, a uma renovação de vários níveis de poder, assim como uma qualidade de serviço de proximidade ao munícipe. Com estas mudanças reestruturais e profundas, originou-se aos poucos um novo modelo, a «Nova Gestão Pública» com vários mecanismos de descentralização, de eficiência em todos os sentidos, principalmente na resposta aos cidadãos e aos impactos nas regiões, do mesmo modo, uma gestão de novas entidades e ramificações de serviço melhoradas. Foram implementadas reformas, a fim de combaterem a centralização do poder a nível do Estado, no controlo de serviços, de documentos e níveis de poder que se manifestaram de várias maneiras, na eliminação e criação de novas entidades, nomeadamente através de transferência de poderes municipais, desconcentração e desbloqueamento de níveis superiores do Estado para entidades municipais e regionais, por outras palavras, uma reestruturação e descentralização da Administração Pública.

Segundo Araújo (2017, p.36), o PL teve-se de adaptar a problemas que foram surgindo, quer financeiros, quer políticos. A dificuldade de obter candidaturas positivas a fundos europeus, desbloqueamentos de investimentos do Estado, ou ter uma voz mais consistente, forte e unida, assistiu-se, sempre a um grande problema a resolver, por isso, suscitou-se a criação de programas municipais de agregação, no intuito de proporcionar à região e ao município uma maior visibilidade perante entidades públicas, privadas e o próprio Estado.

“O associativismo municipal é uma solução utilizada pelos governos em resposta às limitações de escala dos municípios, quando considerados de forma isolada, motivada pela natureza económica do Estado Providência e pelo

fenómeno da urbanização. Geralmente associada a um processo de Reforma Administrativa num Estado, visa aumentar a performance dos governos centrais e locais, encontrando na descentralização administrativa o meio de reorganização dos seus poderes, procurando reforçar a eficiência, a gestão, a transparência e a democracia” (Araújo, 2017, p.39).

Depois de um resultado negativo, no referendo em 1998, o processo da regionalização deu um passo atrás, que gerou uma continuidade sucessiva de poderes centralizados por parte do Estado, sem haver uma descentralização, que pudesse originar uma proximidade dos municípios com o Estado e com o cidadão. Em resposta a esse fracasso, foram criadas as Comunidades Intermunicipais. (Nico, 2013 p.5).

Com efeito, segundo Nico (2013, p.8), o processo de regionalização começa a ser visto por inúmeros governos, algo impossível de realizar, devido à quantidade de burocracias que compõem a descentralização de poderes do sistema político português. A complexidade de reorganizar o território à imagem de todos os interesses, dificulta onde se deve atuar e todas as suas correções, a nível municipal que se tem de realizar. A necessidade de desconcentrar várias funções do Estado, principalmente a nível financeiro, privilegiando uma autonomia completa por parte dos municípios e todas as entidades públicas dependentes do Estado. A inevitabilidade de procurar uma transferência de poderes de vários níveis hierárquicos às autarquias, conseguindo um desenvolvimento sustentável. Recentrar as políticas públicas, procurando uma via de descomplexar o sistema político tradicional, como também na concretização de princípios de subsidiariedade.

Em 2011, o Governo que estava no poder, criou o «O Documento Verde da Reforma da Administração Local», que consistiu no fortalecimento do Poder Local Português, criando políticas de proximidade e coesão, além da competitividade entre várias regiões de Portugal Continental. Deste modo, pretendeu-se uma descentralização administrativa, conseguindo uma gestão eficiente dos recursos públicos e novos critérios para o desenvolvimento local, em termos de modelos de financiamento, transferências de recursos e economias de escala. Além disso, na adaptação das estruturas municipais a estruturas supramunicipais, como também na fusão de municípios, mas continuar como base a sua identidade local e cultural. Uma base ampla,

privilegiando a continuidade territorial, com tipologias diferentes, respetivamente áreas metropolitanas, áreas maioritariamente urbanas e áreas maioritariamente rurais. (Araújo, 2017, p.20).

“Em 2003, foram criados três tipos de associações de municípios, as Grandes Áreas Metropolitanas (GAM), as Comunidades Urbanas (Com. Urb.) e as Comunidades Intermunicipais (Leis n.ºs 10/2003 e 11/2003, ambas de Maio). Estas novas entidades territoriais seriam então responsáveis pelo planeamento e gestão de espaços urbanos, pela articulação de investimentos municipais de âmbito metropolitano e supramunicipal e pela articulação entre municípios, governo e administração central. O processo de constituição destas novas entidades, assente no voluntariado e reconhecido através de escritura pública, parece ter sido uma das soluções encontradas para contornar as dificuldades encontradas na criação das regiões administrativas” (Nico, 2013, p.57).

A lei que lhe é indicada, é neste caso referida e datada em 2003 (Lei nº10), que origina e impulsiona a criação de várias competências da atividade das áreas metropolitanas. Assim sendo, a legislação permitia uma junção de vários municípios entre si, ou melhor, as áreas metropolitanas podiam dar formação a uma continuidade territorial, a partir de associações de municípios vizinhos, interligados entre si, nomeadamente entre dois tipos, comunidades urbanas ou grandes áreas metropolitanas (Costa, 2014, pp. 78-83).

No mesmo ano, mas pela lei nº 11, o foco dirigiu-se desta vez para as comunidades intermunicipais, com os seus poderes e competências, além disso na maneira da sua atividade perante o PL. Sendo que as CIM, direcionadas para o coletivo e criadas para reforçar os poderes e competências por parte dos municípios envolvidos, como também na procura de interesses comuns.

Para Antunes (2017, p.26), havia a necessidade de criar uma entidade conjunta, que pudesse apoiar, gerir e promover um conjunto de oportunidades junto das populações, por outras palavras, na criação de relações, um mercado interno e competências reforçadas para dar resposta aos desafios e problemas atuais. Além disso, representa uma nova coordenação dos municípios, quer em fronteiras internas e externas, quer à rede política que une todos os municípios que a integram.

“As comunidades intermunicipais podem ser criadas apenas em territórios coincidentes com as unidades territoriais definidas com base nas NUT III (artigo 4.º) e a sua instituição em concreto processa-se através da aprovação dos respetivos Estatutos pelas Assembleias Municipais, através de deliberação por maioria absoluta dos municípios que as integrem. É ainda possível a posterior adesão de outros municípios, não dependendo esta do consentimento dos restantes municípios” (Nico, 2013 p.78).

A Lei nº 75/2013 de 12 de setembro veio reforçar o PL, respetivamente no estatuto da Comunidade Intermunicipais e as suas competências. Assim, com um novo planeamento territorial e de competências, as Comunidades Intermunicipais, juntam-se às duas Áreas Metropolitanas já existentes (Antunes, 2017, p.22):

“As Comunidades Intermunicipais destinam-se à prossecução dos seguintes fins públicos:

- a) Promoção do planeamento e da gestão da estratégia de desenvolvimento económico, social e ambiental do território abrangido;
- b) Articulação dos investimentos municipais de interesse intermunicipal;
- c) Participação na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional – QREN;
- d) Planeamento das atuações de entidades públicas, de carácter supramunicipal” (Art.5, nº1, Lei nº45/2008).

Do mesmo modo, segundo o n.º 2 do artigo 5.º do Regime do Associativismo Municipal (Lei nº 45/2008), compete às Comunidades Intermunicipais garantir as relações entre municípios, da administração pública, como também da sua ligação ao Estado, e todos os seus serviços que a complementam.

Com a Lei implementada, os municípios conseguem ter uma maior capacidade financeira, para reforçar os poderes que foram transferidos e delegados pelo Estado. Os municípios reclamavam poderes intermédios e reivindicações por competências mais abrangentes, do mesmo modo, a dimensão das Comunidades Intermunicipais, foi o

passo essencial para que os municípios conseguissem uma resposta de intermunicipalidade, diminuindo a distância entre o Estado e os municípios. O reforço da coesão da Administração Local ao longo das décadas por vários governos, pode ser o mote para dar início a longo prazo a uma «futura regionalização», por outras palavras, na criação de regiões administrativas para descentralizar o sistema político, mas ao mesmo tempo, favorecer os municípios na implementação de novas escalas territoriais.

As comunidades intermunicipais são constituídas por municípios interligados por uma parte territorial/fronteiriça, têm entre si várias semelhanças, que podem ter fins múltiplos, ao passo que algumas desempenham a criação de interesses específicos comuns, nomeadamente a aplicação de candidaturas a concursos públicos ou possuir uma dimensão de maior proximidade em termos de serviços, sem necessidade de haver uma conexão territorial. Segundo as indicações, os municípios têm obrigação legal e um período mínimo de fixação de cinco anos, para criar uma estabilidade mínima dentro da comunidade. Da mesma forma, os alicerces de uma CIM eram fundamentais, em que as suas saídas sem ficar o período mínimo tinham consequências futuras, em que perdiam as vantagens financeiras e administrativas, que eram dados pela integração da associação, além disso o município ficava impedido de integrar uma nova CIM nos próximos dois anos.

Dentro das CIM, existem órgãos que são o motor para o seu funcionamento, respetivamente a assembleia intermunicipal, que é integrada pelos seus representantes das assembleias municipais, da mesma forma, os presidentes de câmara dos municípios integrados estão inseridos no conselho diretivo como também na comissão consultiva intermunicipal, e pelos representantes dos serviços e organismos públicos (Cegonho, 2015, pp. 82-84).

Ao longo dos anos, as CIM correspondentes a entidades coletivas por municípios que integram uma ou mais unidades territoriais, dissolvem-se em diferentes CIM, respetivamente na sua fusão, através de deliberação das assembleias municipais, o que deverá ser aprovado por mais de dois terços da mesma. Existe assim, uma cooperação intermunicipal e não se pode confundir com um poder supramunicipal.

As CIM passam a desempenhar competências ao nível do ordenamento do território criando as respetivas condições, e estabelecendo redes regionais que têm o seu

papel a nível regional. Este novo papel insere-se no planeamento e gestão da estratégia de desenvolvimento económico e social, para que haja uma maior proximidade entre os municípios e a administração central, possibilitando uma descentralização gradual de competências. Além disso as CIM, que são mais direccionadas para as NUTS III, e só estas são consideradas parceiras do governo, impulsionam a continuidade territorial (Nico, 2013, pp. 78-79).

Assim sendo, o modelo das CIM, como também as suas funções atribuídas pela PC, faz com que haja uma transparência e uma democracia plena, respetivamente a nível financeiro e a nível dos interesses económicos dos municípios, é assim selado na Lei das Finanças Locais, aprovada na lei nº2/2007 (Nico, 2013, pp. 79-80).

O conselho executivo da CIM, um dos órgãos mais importantes, o órgão de direção, a constituição é feita pelos presidentes das câmaras dos municípios associados, em que elegem entre si um presidente e um vice-presidente, para fazer assegurar a ordem de trabalhos e o cumprimento das deliberações da assembleia municipal, designando também os seus representantes e indicando à assembleia intermunicipal a cobrança dos impostos.

“Cabe igualmente às CIM assegurar a articulação das actuações entre os municípios e os serviços da administração central, nas seguintes áreas:

- a) Redes de abastecimento público, infraestruturas de saneamento básico, tratamento de águas residuais e resíduos urbanos;
- b) Rede de equipamentos de saúde;
- c) Rede educativa e de formação profissional;
- d) Ordenamento do território, conservação da natureza e recursos naturais;
- e) Segurança e proteção civil;
- f) Mobilidade e transportes;
- g) Redes de equipamentos públicos;
- h) Promoção do desenvolvimento económico, social e cultural;
- i) Redes de equipamentos culturais, desportivos e de lazer”

(Art.5, nº2, Lei nº45/2008).

Esta nova lógica de dimensão territorial, gestão estratégica de desenvolvimento e uma governação mais democrática nas Comunidades Intermunicipais, regista que as Comunidades Intermunicipais são compostas por uma direção, respetivamente o conselho executivo, em que os presidentes de câmara que fazem parte da Comunidade Intermunicipal elegem entre si um presidente e um vice-presidente.

As competências das Comunidades Intermunicipais são vistas como um modelo misto, nomeadamente com competências delegadas por lei, possui uma gradual transferência de poderes, por parte da Administração Central. Apesar das transferências de competências serem competências exclusivas e próprias, não poderão verificar nenhuma sobreposição de competências.

Além disso, de acordo, com o artigo 16º, nº2, da referida legislação compete ao conselho executivo, no âmbito do planeamento e do desenvolvimento:

- “a) Elaborar e submeter à aprovação da assembleia intermunicipal as opções do plano, a proposta de orçamento e as respetivas revisões;
 - b) Elaborar e aprovar a norma de controlo interno, bem como o inventário de todos os bens, direitos e obrigações patrimoniais e respetiva avaliação e, ainda, os documentos de prestação de contas, a submeter à apreciação e votação da assembleia intermunicipal;
 - c) Propor ao Governo os planos, os projetos e os programas de investimento e desenvolvimento de alcance intermunicipal;
 - d) Elaborar e monitorizar instrumentos de planeamento, ao nível do ambiente, do desenvolvimento regional, da proteção civil e de mobilidade e transportes;
 - e) Elaborar os planos intermunicipais de ordenamento do território respetivos;
 - f) Integrar as comissões de acompanhamento de elaboração, revisão e alteração de planos diretores municipais, de planos ou instrumentos de política sectorial e de planos especiais de ordenamento do território;
 - g) Participar na gestão de programas de desenvolvimento regional e apresentar candidaturas a financiamentos, através de programas, projetos e demais iniciativas;
 - h) Apresentar programas de modernização administrativa;
 - i) Desenvolver projetos de formação dos recursos humanos dos municípios”
- (Art.16, nº2, Lei nº45/2008).

A necessidade de captar a população, neste caso, um aglomerado de municípios de vários municípios, torna possível que o município tenha um nível de poder e uma governação dentro de uma Comunidade Intermunicipal. Aliás, a falta de participação é um obstáculo dos dias de hoje, que no entanto, com a cooperação necessária poderá encontrar soluções para problemas de grande dimensão, mas também problemas pequenos e invisíveis, como a falta de participação do município. Existem projetos, desafios e problemas comuns, que por estarem perto de todos os intervenientes, conseguem assegurar um futuro mais estável e organizado, este ponto é certamente uma linha mestra a seguir. O Estado Central precisa de desbloquear uma maior fatia financeira, como também delegar gradualmente mais competências, e colocar o cidadão no epicentro.

“Os municípios podem beneficiar da cooperação para resolver as externalidades que resultam de ações descoordenadas das jurisdições locais. Em áreas como a gestão de águas pluviais, manutenção de estradas, ou o controlo da poluição, as decisões tomadas por um município podem afetar positiva ou negativamente os residentes de um município vizinho. Em tais casos, a cooperação pode permitir uma entrega/prestação mais eficiente do serviço, consubstanciando um meio para internalizar as externalidades. Os seus efeitos sobre os custos são ambíguos, porque também podem ter como consequência o aumento dos custos, à medida que sobe a eficácia interjurisdicional global da entrega/prestação” (Araújo, 2017, p.45).

Capítulo III

3. Estudo de Caso: Celanova, Corunha, Santo Tirso e Viana do Castelo

3.1 Contexto Histórico – Celanova, Corunha, Santo Tirso e Viana do Castelo

Contextualizar estes quatro objetos de estudo, envolve o respetivo entendimento acerca da sua historicidade e localização geográfica, base pela qual se procurará perceber algumas das suas semelhanças ou diferenças de importância política local ou nacional.

Iniciando pelas regiões espanholas, tanto Celanova, como Corunha se situam na Comunidade Autónoma da Galiza, limitada a norte pelo mar Cantábrico, a sul por Portugal, a oeste pelo Oceano Atlântico e a leste pelo Principado das Astúrias, Castela e Leão. Parte integrante da Galiza são ainda as ilhas Cíes, o arquipélago de Ons e o arquipélago de Sálvora.

Celanova é um município da região de Ourense, que dista cerca de 40 quilómetros da fronteira portuguesa, situada em Terras de Bouro. A sua história está diretamente ligada à fundação do convento de San Salvador, no século X, pelo Santo Rosendo, que presidiu a povoação, sendo a abadia um lugar de concentração de diversas doações e privilégios, que lhe concederam o estatuto de convento galego mais importante do século XI (Xunta de Galicia, S.d.). Por essa altura, desenvolvia já os seus domínios nas comarcas de A Limia, Monterrei e O Ribeiro. A sua imensa componente religiosa verifica-se, coetaneamente, através das cerca de duas dezenas de capelas e igrejas, que abrangem vários séculos de existência, sendo que a mais antiga é do século X e a mais atual é de finais do século XIX, princípios do século XX (Mancomunidade Terra de Celanova, S.d.).

Ao contrário de Celanova, que é uma localidade do interior da raia galega, a cidade da Corunha localiza-se em pleno litoral, tendo o carácter de cidade portuária, uma vez que é lá que se localiza o maior porto da Galiza e o mais antigo farol em funcionamento – o Hércules – originário do século II, em pleno período romano do Imperador Trajano. Desde o período pré-histórico que se percebe que esta região era um lugar de algumas tribos, que utilizavam estas zonas para o comércio. Após a queda do Império Romano do Ocidente, poucos são os dados históricos que se conservaram, apesar de ser possível encontrar vestígios de suevos, visigodos e árabes, assim como vikings. Em 1208, o rei Afonso IX ordena a reconstrução e repovoação da cidade, outorgando-lhe foros, ato que permite um impulso económico grande. Durante a Idade Média, o reflexo do título de cidade, atribuído em 1446, assim como o direito a comercializar livremente com a Inglaterra auxilia também este impulso económico. Tal era o relevo da região e a proximidade, que foi daqui que partiu a Invencível Armada Filipina, a 21 de julho de 1588, que acabou derrotada em pleno Canal da Mancha. Mais tarde, em pleno século XX, assume o lado republicano durante a Guerra Civil

Espanhola, tendo sido tomada pelas tropas franquistas e os seus territórios testemunha de várias repressões, torturas e fuzilamentos sumários, durante vários anos. Em 1981, perde o estatuto de capital da Galiza para Santiago de Compostela (Xunta de Galicia, S.d.).

Também situada à beira mar, mas desta vez do lado português, a cidade de Viana do Castelo tem vestígios de presença desde o ano 2.000 a.C. até 1500 d.C. A invasão romana provocou um declínio populacional que só se recupera com a Reconquista Cristã, que dá lugar ao surgimento da povoação de Santa Maria. A sua particular localização, junto a uma via medieval direta a Santiago de Compostela, assegurou-lhe uma economia proveniente das peregrinações. No ano de 1258, Viana é fundada junto a um afluente do rio Lima, pelo rei Afonso III. O seu imenso porto foi de particular importância durante o período dos Descobrimentos, do qual muitas embarcações partiram e regressaram repletas de tesouros. No ano de 1374, a muralha da vila é concluída e, em 1502, é construída uma fortificação na barra. No dia 1 de junho de 1512, D. Manuel I concede a Viana o Foral Novo, que o considera, formalmente, um importante entreposto comercial. Em pleno século XIX, D. Maria I concede-lhe o título de Viana do Castelo, nome que preservou até hoje. Já no período do século XX, será naqueles territórios que é construída uma frota de bacalhoeiros para a pesca do peixe, nos mares do norte da Europa, produto do qual Portugal era imensamente dependente por importação (Memória Portuguesa Portugal em pormenor, S.d.).

Ao contrário de Viana do Castelo, e muito semelhante a Celanova, Santo Tirso também se situa no interior de Portugal, longe do mar. O nome deste território surge, pela primeira vez, num decreto datado de 28 de junho de 1833, mas ser-lhe-ia anterior, nomeadamente no que se refere ao espaço administrativo e geográfico referente ao antigo couto de um mosteiro beneditino, sendo que são as reformas legislativas posteriores que lhe definem os limites. No entanto, todo este processo de reformas só se tornou efetivo em 1834, com a vitória dos liberais sobre os absolutistas, que vai resultar na anexação pelo município de Santo Tirso, das freguesias de S. Miguel do Couto e Burgães, em 1855. Já em finais do século XX, no ano de 1998, uma alteração administrativa criou o concelho da Trofa a partir da desanexação de oito freguesias do concelho de Santo Tirso, nomeadamente Alvarelhos, S. Martinho de Bougado, Santiago

de Bougado, S. Mamede do Coronado, Covelas, Guidões e Muro, passando, a partir desse momento, o concelho a ter 24 freguesias, que abrangiam os vales dos rios Ave, Leça e Vizela. Em janeiro de 2013, uma nova organização administrativa reorganiza o território municipal e agrega algumas freguesias entre si, passando o município de 24 a 14 freguesias (Santo Tirso Câmara Municipal, S.d.).

3.1.2 Relações Comerciais, Políticas e Diplomáticas entre as cidades

Apesar de os objetos de estudo serem representativos de dois Estados com tipologias de regime diferentes, este terceiro capítulo procura relacionar as várias cidades nas suas diferentes áreas de atuação. Neste patamar, o elemento norteador de conteúdo materializa-se nas entrevistas aos respetivos líderes dos executivos municipais das autarquias espanholas e portuguesas aqui em causa. Contudo, importa perceber que a centralização, que já abordamos, está devidamente patente na forma de atuação destes organismos do PL, nomeadamente como resultado dos municípios e as freguesias serem “últimas reminiscências da organização canónica das paróquias e delas derivadas desde a Idade Média” (Entrevista Joaquim Couto, Presidente da Câmara de Santo Tirso), o que remete para uma ideia de que estes Estados com uma administração territorialmente descendente de um peso católico forte, restringem os pequenos poderes.

A autonomia que o PL tem em ambos os países, compartimenta de forma muito específica aquilo que as Câmaras Municipais podem fazer. Como já se referiu anteriormente, nesta dissertação, a ideia de que a descentralização é pequena, é reforçada por todos os entrevistados durante o levantamento de informações que o autor efetuou. A particularidade que se efetua na grande maioria da generalidade territorial, “a nossa relação com o Estado é uma relação normal entre a administração central e local, embora haja alguma autonomia (...) face a algumas matérias de competências específicas dos municípios” (Entrevista José Costa, Presidente da Câmara de Viana do Castelo), ou então “a relação municipal com a região norte e com o Estado Central é muito complexa, burocrática e ultrapassada (...) a atual organização do sistema político português permite uma forte interferência das corporações, por vezes até de modo pouco democrático” (Entrevista Joaquim Couto, Presidente da Câmara de Santo Tirso).

A estruturação administrativa de Espanha, diferente da portuguesa, principalmente porque o primeiro Estado se organiza segundo o modelo Monárquico Constitucional e a segunda como República Constitucional, não percebe uma mudança de fundo na forma de atuação do PC em relação ao PL. Senão vejamos o que testemunham aqueles que lidam de forma direta com ambas as realidades. As competências das administrações locais têm “... o seu papel limitado pela normativa estatal, polo que a súa prestación de servizos ten máis a ver coa utilización de equipamentos e do espazo público ou as garantías sociais que co exercicio de dereitos sociais ou económicos básicos” (Entrevista Xulio Baamonde, Alcalde de Corunha).

Tal é a forma com que os alcaldes se encontram bem compartimentados, que o Alcalde de Celanova, José Luis Ferro Iglesias refere a Ley 7/1985, relativa ao processo de regulação das Bases do Régimen Local⁶, para nos fazer perceber o relacionamento da sua autarquia com o Estado Central. A gravidade no assunto da administração local seria tão perentória que somente com o traçar das linhas definidoras destas entidades, pelo Estado Central, produziriam o exercício das faculdades dos seus recentes Estatutos (Entrevista José Iglesias, Alcalde de Celanova). Depois de fazer uma espécie de resenha histórico-organizacional dos que são os municípios de Espanha, esta lei procura conciliar, criteriosamente, a determinação final que vá ao encontro dos respetivos interesses concelhios. Às Cortes Gerais compete enriquecer o desenho básico das entidades locais como peças de um todo inteiro referente à organização territorial do Estado. Contudo, e como é previsível, o surgimento de dificuldades particulariza-se na heterogeneidade das múltiplas identidades locais. No entanto, o Estado qualifica como «feliz» a conceptualização da fórmula conseguida entre Nação e Comunidade Autónomas, materializada num Estado com uma soberania única e um só povo com um destino político comum, no qual é esse mesmo Estado o solucionador de conflitos e contradições, para que se logre de forma profícua o valor intransponível da unidade regional e nacional (Entrevista José Iglesias, Alcalde de Celanova).

O percurso de afirmação destes baluartes do PL, na figura dos seus presidentes eleitos, tanto em Portugal como em Espanha, por sufrágio universal direto, conduz à procura do estabelecimento de outro tipo de relacionamentos institucionais *inter pares*,

⁶ Ver Anexo VI.

com o intuito de enriquecer e desenvolver as regiões em causa, mas também como um veio de canalização direta para se procurar fugir à dependência espartilhada do PC. Para o efeito desta fuga para uma autonomização prática, mas que na legalidade não encontra estofo constitucional, os municípios encetam relacionamentos de vários matizes, sendo o comercial uma das bases fundamentais para essas afirmações locais.

Como refere José Luis Ferro Iglesias, apesar de se entender que as autarquias espanholas:

“no tienen competencias a nivel diplomático, ya que son exclusivas de organismos propios del Estado y ni siquiera de las Autonomías, por su condición de municipio situado en una comarca fronteriza con el norte de Portugal, desde la llegada de la democracia y especialmente desde la apertura de las fronteras tras el acuerdo de Schengen en 1995, a nivel institucional se han establecido un gran número de vínculos fundamentalmente de ámbito social y cultural y, en algunos casos, deportivos...” (Entrevista José Iglesias, Alcalde de Celanova).

Apesar de estarem legalmente constrictos a uma estrutura estatal muito específica e claramente delineada em pirâmide, com o PC à cabeça, os municípios e os seus municípios procuram contornar esta centralização de forma a poderem extravasar fronteiras e encetar estruturas de desenvolvimento com outras regiões potenciadoras de visibilidade e promoção.

No seguimento deste extravasar de fronteiras, a Corunha surge favorecida pelo seu posicionamento geográfico porque participa:

“... cun papel activo, no Eixo Atlántico que aglutina a entidades locais de Galicia e o Norte de Portugal para artellar accións encamiñadas a lograr avances en diferentes materias, como son a posta en marcha dunda axenda local en consonancia cos obxectivos de desenvolvemento sustentáble da ONU para o 2030...” (Entrevista Xulio Baamonde, Alcalde de Corunha).

Contudo, esta proximidade com o mar não é explicativa para o envolvimento de relações, senão veja-se o caso de Viana do Castelo, onde:

“... tem uma parceria com o Estado, visto que há uma representação das Regiões no comité das regiões em Bruxelas (...) do mesmo modo que colabora na estratégia da defesa dos interesses de Portugal nas diferentes áreas (...) tem neste momento, geminações com cidades francesas e espanholas que fazem parte de redes europeias” (Entrevista José Costa, Presidente da Câmara de Viana do Castelo).

Ou seja, ser um território do litoral não cria de forma natural, as condições para melhores relacionamentos exógenos, mas Viana do Castelo, nomeadamente aqui beneficia da proximidade:

“... integra a associação dos municípios do eixo atlântico, que faz a cooperação dos municípios do Norte de Portugal e da Galiza em 1993, respetivamente que celebra 25 anos. Além disso faz parte da rede ibérica de identidades transfronteiriças que trata do relacionamento da fronteira de Portugal e Espanha (...) e estamos neste momento na rede europeia que é a rede das cidades atlânticas...” (Entrevista José Costa, Presidente da Câmara de Viana do Castelo).

O debruçar sobre esta análise deixa o lastro de que os municípios procuram, de múltiplas formas, ter peso, influência e autonomia nas suas relações diplomáticas. Mas este é um paradigma que não se traduz de forma efetiva. Santo Tirso é um caso em que o relacionamento com as autarquias espanholas não é pequeno, é inexistente, porque “sob o ponto de vista político, os municípios portugueses são mais fortes do que os espanhóis (...) muitas das competências e atribuições dos municípios portugueses são executadas na Galiza pela região e não pelos municípios” (Entrevista Joaquim Couto, Presidente da Câmara de Santo Tirso). Para além de se perceber o isolamento internacional das regiões do interior português, este testemunho permite-nos depreender que as diferenças entre as tipologias/estrutura de regime ibéricos, restringe mais a realidade espanhola que a portuguesa, apesar da semelhança estrutural e esquemática da partilha de poder.

Esta diplomacia entre autarquias, ou a ausência dela, traduz-se, sobretudo, na criação de ligações económicas e culturais entre as mesmas. Em Viana do Castelo, segundo o seu presidente, a proximidade face à Galiza cria uma enorme bolsa de intercâmbio turístico, mas também de exportações de mercadorias, e que a independência da Galiza, face a Espanha, faria deste território o oitavo destino preferencial das exportações nacionais, tal é o fluxo existente entre os dois espaços geográficos (Entrevista José Costa, Presidente da Câmara de Viana do Castelo). Economicamente, este relacionamento entre áreas de PL, cria também outras ramificações de desenvolvimento, nomeadamente com o estabelecimento empresarial. Em Viana do Castelo:

“... temos muitas empresas espanholas a operar aqui, como também empresas portuguesas na Galiza, com a constituição de 3 fatores importantes, como o automóvel, naval e têxtil, que interliga e faz uma troca de produtos, quer na inter-relação de matérias primas, quer na multiculturalidade dos produtos, em que Viana é o 16º município mais exportador do país, e o principal destino de exportação é a Galiza” (Entrevista José Costa, Presidente da Câmara de Viana do Castelo).

Esta citação ilustra bem a dependência que os pequenos espaços regionais têm das relações económicas que estabelecem, principalmente porque a realidade portuguesa constitui-se de 308 concelhos, e Viana do Castelo é o 16º que mais exporta, uma situação que faz da autarquia um polo produtivo e representativo em Portugal.

No entanto, Celanova relaciona-se diretamente com o município capital de distrito aqui em análise, sobretudo pela localização no vale do rio Lima. A abertura permanente das fronteiras europeias, e neste caso em particular as ibéricas:

“... tuvo gran repercusión la constitución de una asociación de municipios denominada Liga de Concellos do Val do Lima, en la que llegaron a participar más de 30 municipios fronterizos de Ourense y Portugal, ligados por el curso del río Limia, desde Xinzo ata Viana do Castelo...” (Entrevista José Iglesias, Alcalde de Celanova).

Através da criação desta associação concelhia, José Luis Ferro Iglesias reconhece a sua importância na promoção de um conhecimento primordial e de um “... acercamiento personal entre responsables institucionales de las autarquias portuguesas com los municipios ourensanos, organizando algunas actividades de carácter cultural y llevando a cabo la planificación de proyectos de acercamiento...” (Entrevista José Iglesias, Alcalde de Celanova). Esta aproximação torna-se relevante e facilitada pela via de comunicação do IC28, que passa por Viana do Castelo e Ponte da Barca.

Ao comparar diretamente Celanova e Viana do Castelo, percebe-se a interdependência de ambas as regiões, potenciada pela sua proximidade e ligação, quase exclusiva. O relacionamento empresarial de ambos os lados da fronteira, com influência direta ou indireta das instituições municipais, assenta na relação entre empresas, empresário e cidadão, contatos estes que permitem a agilização do mútuo conhecimento industrial, que acaba por conectar e desenvolver as regiões. Culturalmente, existe um intercâmbio de grupos musicais e folclóricos, o que potencia o turismo.

Se a comparação for feita entre Celanova e Santo Tirso, e apesar do município português afirmar, de forma clara e perentória, que não tem grandes ligações diplomáticas e políticas com autarquias espanholas, o mesmo não se pode concluir se compararmos as duas realidades no campo económico. Deste ponto de vista, o Presidente da Câmara de Santo Tirso afirma que “a diplomacia económica que desenvolvemos, nomeadamente por via das geminações, com Celanova, por exemplo, são relações superficiais e de natureza complementar ao Estado Central...” (Entrevista Joaquim Couto, Presidente da Câmara de Santo Tirso). Sendo de carácter muito primitivo, e permanecendo pela intervenção do PC como norteador, o município de Santo Tirso demonstra que não tem sido capaz de se internacionalizar de forma autónoma, continuando muito concentrado, o que prejudica de maneira profunda a visibilidade e o seu desenvolvimento.

Analisando o último caso, a Corunha nos três parâmetros que procuram responder às interrogações desta dissertação, o político, o diplomático e o comercial, a região do litoral galego beneficia, tal como Viana do Castelo, da sua integração no eixo Atlântico que auxilia na “... mellora da rede de infraestruturas e comunicaci3ns entre ambos os territ3rios” (Entrevista Xulio Baamonde, Alcalde de Corunha).

De forma profunda e de certeza, percebe-se que ambas as realidades, tanto espanhola como a portuguesa, não permitem excentricidades aos municípios no que respeita à sua internacionalização, sem que o Estado Central tenha a palavra final e decisiva. Nos quatro casos aqui analisados, somente entre Viana do Castelo e Celanova existe, de facto, algumas presenças comerciais, mas simplesmente porque beneficiam de um traçado histórico pelo qual passam os caminhos de Santiago de Compostela e que, até à entrada em vigor dos Acordos de Schengen, eram a principal porta de entrada e saída entre as fronteiras Ibéricas. Viana do Castelo beneficia, também, de ter uma porta de entrada marítima de considerável reputação, o que permite que alguns empresários espanhóis concretizem parte dos seus negócios em território português, para depois continuarem a produção dos seus materiais no lado espanhol, nomeadamente em Celanova.

As iniciativas diplomáticas, comerciais e políticas, dos representantes do PL, prosseguem bastante reguladas e forçadas pelo PC, apesar das múltiplas iniciativas, e vários aconselhamentos por parte de organizações europeias, para uma progressiva descentralização dos poderes. Ainda assim, consegue perceber-se que o aspeto mais internacional dos municípios é no caso da criação de regiões geminadas, ou seja, uma espécie de relacionamento fraternal, sem vantagens profícuas de facto, para as autarquias.

3.1.3 O Poder de Decisão nos seus Estados

Ao considerar um processo de descentralização, a avaliação geral pressupõe que o relacionamento entre o Estado Central e o PL tenha um equilíbrio na balança decisória. Esta é uma particularidade que, e segundo os entendimentos legais, até ao momento parece não ser verídica. O estudo que temos vindo a desenvolver tem demonstrado um PC robusto e detentor do poder final, no que respeita a decisões estruturais referentes a reformas administrativas ou que podem potenciar o desenvolvimento, ou estancamento das múltiplas autarquias que constituem um país.

Dentro dos vários modelos de relacionamento entre o PC e o PL, assume-se alguma autonomia ao segundo, como uma espécie de agência e modelo interativo. Este

formato de promoção autónomo, dentro da realidade Estado-Nação, dota as autoridades locais de independência no quadro de poderes e obrigações do ordenamento jurídico. O principal sustentáculo da autonomia autárquica, seria a recolha de impostos municipais como bolsa de financiamento concelhio, traduzindo-se no gozo de liberdade para prossecução das políticas em sintonia com o PC. O modelo de agência minimiza o “... papel das autoridades locais, que executam num território determinado as políticas do Governo Central, sujeitas a um estrito controlo, inclusive legislativo...” (Bilhim, 2004, p. 20).

A perceção mais fiável possível para se poder explicar este equilíbrio, que como se pode verificar ligeiramente, é um pouco inexistente, e o modo como as decisões das autarquias influenciam nos Estados Centrais respetivos, seria através de um contato direto com os representantes do PC, principalmente os seus líderes. Esta foi uma das razões pelas quais se deu preferência à metodologia da entrevista como formato de recolha informativa.

A característica principal no aspeto particular que este subcapítulo se propõe a responder, rebate-se na morosidade e dificuldade que a gestão municipal tem em lidar com o PC, sobretudo quando parece imperar o modelo de agência, no relacionamento entre o Estado Central e o PL. Um dos factos anteriormente referidos, e que se adequa perfeitamente nesta fase da análise, é a integração de Viana do Castelo na Red Ibérica de Entidades Transfronterizas (RIET), que tem no seu Presidente de Câmara, o engenheiro José Maria Costa, o presidente desta mesma organização internacional. Esta rede europeia abrange um número vasto de cidades do litoral atlântico, sejam elas portuguesas, francesas, espanholas ou mesmo irlandesas, o que permite algum contacto internacional, mas num patamar quase nominal, uma vez que tem pouco benefício prático. A par desta integração na RIET, o município minhoto faz parte de uma rede europeia de cidades saudáveis, pertencente à Organização Mundial de Saúde (OMS). Esta particularidade, nas palavras do Presidente da Câmara, “... é ser parceiro do governo nas políticas públicas na promoção da saúde e realizar uma atenção num estilo de vida saudável integrando uma rede supranacional em que também nós oferecemos um serviço junto da população.” (Entrevista José Costa, Presidente da Câmara de Viana do Castelo).

Poder-se-ia pensar que, devido às conexões abordadas no subcapítulo prévio a este, que Celanova também seria uma parte integrante da RIET. Contudo, nas palavras do seu Alcalde, nenhuma menção sequer é feita a esta rede, o que possibilita uma visão dual, por um lado da pouca importância desta organização ou da não integração, de facto, na RIET por parte do município de Celanova.

José Luis Ferro Iglesias é direto na referência à ausência de poder dos municípios nas decisões do Estado Central. Para o Alcalde de Celanova:

“... en una escala de competencias, los municipios tienen las competencias más inmediatas al ciudadano, contando con muy poca capacidad impositiva, por lo que económicamente dependen no sólo de las ayudas y subvenciones finalistas que les son concedidas por las Diputaciones provinciales, así como por la Entidad Autonómica, en este caso por la Xunta de Galicia, de ahí que su capacidad de gestión sea muy reducida, sobre todo en el caso de municipios tan pequeños como el de Celanova.” (Entrevista José Iglesias, Alcalde de Celanova).

A fragmentação da administração estatal espanhola em três campos territoriais, o Estatal (Poder Central), o Autonómico (Regiões Autónomas como Andaluzia, Astúrias, País Basco, Catalunha, entre outras) e o Local (Alcaldías), tem em conta que, no interior do campo Local, consideram-se as Diputaciones Provinciales, que são aqueles organismos que concretizam a gestão da administração ao nível das demarcações provinciais, o que se assemelha aos distritos portugueses. O encargo institucional principal destes organismos é a colaboração direta com os Ayuntamientos.

Seguindo o panorama espanhol, uma abordagem galega à região autárquica da Corunha faz depreender que, segundo o seu Alcalde, “o papel que o Estado reserva aos municipios impede que xoguen un papel relevante nas decisións que afectan ao conxunto do territorio” (Entrevista Xulio Baamonde, Alcalde de Corunha). Mais uma vez é reforçada a ideia da particularidade centralizada em relação do PL, e que, efetivamente, carece de autonomia nas variantes onde de facto se molda a política fundamental.

Alem disto, “... non se pode obviar o feito de que as administracións, especialmente nos seus niveis superiores, teñen a capacidade de anular e pór a un lado

as demandas dos municipios baseándose en diferente razóns como a ideolóxica.” (Entrevista Xulio Baamonde, Alcalde de Corunha), o que significa que, caso o regime altere o seu paradigma partidário a cada legislatura, os municípios funcionam como uma espécie de pêndulo bamboleante que troca a sua forma de intervenção e posição, para gosto e comodismo do PC. Percebe-se este fator quando o Alcalde da Corunha afirma que:

“... diferentes canais de relación e foros creados para trasladar as demandas municipais até as instancias do Estado, como as Federacións Galega e Estatal de Municipios e Provincias ou a Delegación do goberno Español na Galiza, son partícipes da mesma práctica, replicando unicamente a axenda política do partido que as goberna e non exercendo como transmisores” (Entrevista Xulio Baamonde, Alcalde de Corunha).

Ao tornar o poder autárquico um eterno dependente das múltiplas estruturas do poder estatal espanhol, a estrutura principal cerceia a capacidade autonómica do PL, através dos seus vários canais de relação. Segue o caminho do profundo impacto dos *Lobbies Partidários*, negativo para o pequeno poder, que fixa decisões de poder e de pressão, limitando-as a certas áreas. Estas instâncias do estado espanhol, apesar de não terem na sua mão poder, de facto têm-no de forma secundarizada por serem a principal ligação à fonte gestora do poder (Veiga & Ferreira, 2015, p.6).

Apesar de não deter o mesmo tipo de estrutura que a referida para o caso espanhol das instâncias do poder, em Portugal o caso da influência do PL no Estado Central não difere na sua essência. Parte desta premissa parte da ideia de que o município é uma autarquia local, que tem como principal finalidade a prossecução dos interesses próprios da população que reside na sua circunscrição administrativa. Este processo é aplicado através dos órgãos representativos eleitos pelo sufrágio universal dos constituintes populacionais das autarquias (Cunha, 2013, p.16). No plano democrático local, os formatos de organização orgânica são diversos, sendo o do sistema português um dos melhores exemplos da variedade de tipologias de organização que podem surgir dentro dos modelos de sistema. Deste ponto de vista, o sistema nacional não se assemelha a um qualquer formato europeu, sendo caso único na Europa,

pois prevê a eleição direta dos órgãos gestores, colegiais e individuais, assim como do seu órgão deliberativo.

Existe uma moldagem institucional que demonstra alguma incongruência e controvérsia precisamente pelo facto de que o PL se encontra profundamente centralizado na figura do Presidente, o que torna ineficaz o papel das assembleias locais.

Esta posição profundamente presidencialista, ao estilo do modelo de agência anteriormente descrito como formato de relacionamento entre o Governo Central e o PL, parece ser o paradigma que reina em Espanha e em Portugal, partindo da base de comparação das autarquias até aqui analisadas. Faltando ainda debruçar-nos sobre o caso particular de Santo Tirso, denota-se que entre Viana do Castelo, Celanova e Corunha, o fio condutor do centralismo do poder e do espartilho no qual os municípios se encontram inseridos não difere de forma intencional. A principal característica que separa as duas realidades é a moldagem de regime no que toca aos organismos de poder, mais esquematizado e compartimentado para o caso espanhol.

Centrando-nos agora no único município que resta para completar a comparação proposta nesta dissertação, o caso de Santo Tirso afina pela mesma sintonia da generalidade dos seus congéneres. Segundo o seu Presidente de Câmara, a capacidade de poder vir a intervir ou pelo menos influenciar de algum modo, as decisões do Estado Central, constitui “... um processo moroso e difícil, mas temos uma visão da gestão política municipal que não se circunscreve ao nosso território administrativo” (Entrevista Joaquim Couto, Presidente da Câmara de Santo Tirso).

Contudo, e talvez numa tentativa velada de procurar fugir a esta submissão face ao PC, adotando uma postura de fortalecimento regional, uma prática de quase entrincheiramento geográfico, o município vai estabelecendo contactos e ramificando as suas estruturas e palcos de atuação com outros organismos que possam permitir alguma visibilidade maior. Santo Tirso:

“... integra estatisticamente a Área Metropolitana do Porto e (...) por isso, temos uma visão abrangente e moderna da gestão política, procurando, à nossa escala, influenciar politicamente a governação que é feita do território regional” (Entrevista Joaquim Couto, Presidente da Câmara de Santo Tirso).

Esta necessidade de pertença, maquilhada de moderna gestão política, é a materialização do isolamento em que são colocados os municípios portugueses, devido à subordinação em relação ao PC.

Senão veja-se como, no subcapítulo anterior, a realidade de ligação das autarquias do mesmo país ou num campo internacional se encontra num ponto muito embrionário, sobretudo em casos que poderia potenciar desenvolvimentos, em múltiplas estruturas, e nomeadamente não ocorrem por impedimento ou imposição de obstáculos por parte dos governos nacionais.

Joaquim Couto, Presidente da Câmara Municipal de Santo Tirso, afirma a certa altura que:

“com dificuldade, é certo, mas vamos conseguindo ter voz junto dos centros de decisões, razão pela qual já garantimos um conjunto de investimentos fundamentais para o nosso Município, nas áreas da Educação, Saúde, Justiça, mobilidade, entre outras” (Entrevista Joaquim Couto, Presidente da Câmara de Santo Tirso).

Esta realidade da profunda dificuldade em avançar e ter assento nos palcos onde as decisões cruciais são tomadas, é transversal na realidade portuguesa, mas também espanhola, sendo quase insignificante, excetuando as grandes metrópoles.

Os particulares e pequenos avanços que estes pequenos organismos vão alcançando, na maioria dos casos, dependem do modelo político-ideológico com a qual estão interligados, o que infere de forma essencial no grande jogo político que é o controlo regional, por parte do corpo centralizador do Estado. O profundo poder dos *Lobbies Partidários* que se intromete nas ondas dos órgãos executivos e gestores, funciona como articulação perante as práticas a aplicar e tomadas de posição a assumir por parte do PL em relação ao PC.

Em jeito de conclusão deste subcapítulo, relativo à real capacidade de influência decisória dos municípios no funcionamento do Estado Central, facilmente se chega à conclusão que, dentro destes quatro casos, a realidade não é muito diferente em Portugal e Espanha. Como referido previamente, somente nas grandes metrópoles portuguesas e espanholas, nomeadamente Lisboa, Madrid e Barcelona, respetivamente, é que este

corpus de PL tem algum peso e autonomia, por um lado devido à enorme densidade populacional que comporta, e depois pelo fator económico e financeiro que apresentam para os respetivos países, seja como polos agregadores de indústria ou de movimento de capitais elevadíssimos.

3.1.4 Desafios na Administração Local

A análise até aqui concretizada permite perceber que a forma de organização dos sistemas de governo, inscrita no documento constitucional, tem contornos um pouco estranhos, uma vez que se afasta de forma bastante notória, dos padrões de modelos onde a descentralização e progressiva autonomia do PL são bastante mais acentuados. Este modelo não se aproxima de qualquer modelo europeu, podendo entender-se como um caso único em território europeu.

A conjuntura espanhola, sobre esta temática, divide o país no Ayuntamiento (assembleia deliberativa) e Alcalde (o presidente da autarquia). Uma vez que, o presidente surge do seio da assembleia, é dela que depende a sua confiança política e é com ela que tem que agilizar as práticas políticas para não lhe serem retiradas as funções. Este jogo articulado entre fontes de poder, debateu-se nas autarquias de formas díspares. Em Celanova, o seu Alcalde reconhece que as grandes diferenças na gestão do poder entre o passado e o presente, se verificaram no período de transição do franquismo para a monarquia parlamentar, que permitiu que as:

“... administraciones se marcaron como objectivo de futuro realizar un reparto equitativo de los fondos generales del Estado tomando como referencia la posibilidad de que la Administración local recibiese el 25% de los presupuestos generales del Estado” (Entrevista José Iglesias, Alcalde de Celanova).

Apesar desta intenção de que os detentores do PL ficassem com um quarto dos proventos estatais, “... eso todavía está muy lejos de conseguirse” (Entrevista José Iglesias, Alcalde de Celanova).

No litoral galego da Corunha, o período da crise económica, pós 2008, é tido como articulação fundamental, devido à:

“... similitude básica na súa tentativa de solución por parte de todas as administracións en toda Europa: a internacionalización de servizos. Isto quere dicir que pese a que os concellos e administracións locais non tiveron unha perda significativa de competencias nos últimos anos, si que perderon capacidade de influencia á hora de exercer estas.” (Entrevista Xulio Baamonde, Alcalde de Corunha).

Perante este desenrolar paradoxal do decurso administrativo, Xulio Ferreiro é perentório quando reconhece uma maior fraqueza do PL, com maior dependência do PC:

“... si pode fálarse dunha maior debilidade do poder local, dado que podería estar exercendo de xeito directo competencias, coa influencia que isto tería, sem ir máis lonxe, no sistema económico e na creación de emprego” (Entrevista Xulio Baamonde, Alcalde de Corunha).

Ao analisar a particularidade do caso da Corunha, percebe-se também que nem sempre o Governo Nacional tem especial atenção no fator de contenção financeira das autarquias, principalmente quando se refere ao processo de privatizações. Nomeadamente porque supõe “... un maior gasto para as administracións, a prestación de peores servizos e a creación de menos e peor emprego, outorga a corporacións privadas o control de determinadas materias con influencia real no día a día da cidadanía” (Entrevista Xulio Baamonde, Alcalde de Corunha). Esta questão em especial comporta um peso bastante acrescentado naquilo que é a imagem de uma autarquia perante os seus mais diretos eleitores, quando esta não tem grande voto na matéria face ao império do PC.

Muito similarmente, também o período em que cai uma ditadura longuíssima e surge um regime de democracia representativa, constitui o embrião de mudança do PL. Com as primeiras eleições livres em dezembro de 1976, após a aprovação da nova Constituição em abril do mesmo ano, as populações começaram a aceder a novas infraestruturas e a bens dos quais não tinham tirado proveito até então. São caso disso, o

acesso a água canalizada, saneamento, iluminação pública, e o aspeto que foi mais crucial terá sido a democratização do ensino, sobretudo o ensino superior. No caso de Viana do Castelo, este foi um processo que os autarcas conduziram até 2009, mas:

“... a partir de 2010 passaram a dar mais atenção à atividade económica, fator importante à sua sustentabilidade, internacionalização das suas cidade, do comércio e turismo (...) Nos primeiros 30 anos da democracia, os autarcas estavam muito focados na construção de serviços públicos e infraestruturas, em que na comparação com a atualidade, os autarcas estão mais focados na sustentabilidade dos seus territórios, criação de emprego, atividade económica...” (Entrevista José Costa, Presidente da Câmara de Viana do Castelo).

Contudo, apesar da semelhança da autonomização dos municípios, em ambos os casos, devido a mudanças de regime, o desenvolvimento das duas realidades aparenta diferenças, sobretudo porque em Espanha parece que os líderes regionais se focam mais sobre a questão da falta de poder efetivo e da intromissão do Estado Central nas suas desavenças, enquanto, que em Portugal, apesar de reconhecida essa questão, os Presidentes de Câmara procuram afinar o padrão administrativo por umas políticas de moderação financeira, em contrassenso com uma lógica um pouco desorientada e descontrolada.

Ainda assim, e a par do que pensa Joaquim Couto, também José Maria Costa acaba por reconhecer que a regionalização tem que ser a pedra que alivie o desconforto no sapato das autarquias. O autarca minhoto refere que a regionalização é o patamar intermédio que falta para o país evoluir, que criará:

“... mecanismos que possam atuar rapidamente em todos os nossos problemas de proximidade, com uma certa eficácia e com um menor custo do que a administração central (...) é necessário para que (...) se cumprisse efetivamente a lei das finanças locais, ou seja, que as transferências de verbas para os municípios fosse realmente superior...” (Entrevista José Costa, Presidente da Câmara de Viana do Castelo).

Joaquim Couto, Presidente da Câmara de Santo Tirso, aponta como principal problema do PL atual, no seu município, a situação:

“... perversa é o centralismo continuar a considerar a atividade política municipal ou regional como uma espécie de parente-pobre da Democracia em Portugal (...) a fiscalização administrativa e política está longe de ser igual entre o Poder Central e o Poder Local” (Entrevista Joaquim Couto, Presidente da Câmara de Santo Tirso).

Como se de uma limitação, imposição ou enigma se tratasse, a questão da descentralização ou regionalismo, constitui um paradigma de estagnação administrativa, estrutural e financeira dos poderes mais próximos das populações. Os testemunhos dos quatro detentores de cargos elevados nos respetivos executivos, é profundamente representativo desta situação. Por mais que tenham a pretensão de assumir uma gestão eficaz e de resposta pronta aos problemas que surgem nas autarquias, a dependência de ordem centralizada acaba por reduzir os mecanismos, para que essa gestão seja materializada.

Ora, este quadro quase desvaloriza a situação do PL face ao PC, obriga a uma tentativa de perceber como é que o futuro pode ser abordado, de forma a que os municípios sejam mais lucrativos nas suas ações em relação aos seus munícipes, com base nos quatro objetos de estudo aqui em causa. O excesso de presidencialismo nas autárquicas, como se fosse um pequeno plenipotenciário, acoplado à dependência centralizadora, levam os locais a defender situações que implicam a ideia de uma representação ampla de todas as forças políticas e a ideia de estabilidade governativa e eficiência na gestão local, optando por um modelo com uma vertente parlamentar. Algumas são as correntes que defendem esta linha quer pelo facto do entrave provocado na relação de responsabilidade política, quer pelo carácter ambíguo que empresta ao modelo. Assim sendo, seria eleita apenas a assembleia municipal e depois esta concederia à força política mais votada, uma maioria absoluta de lugar do órgão, para garantir mais estabilidade à repartição dos demais lugares, de forma proporcional (Cunha, 2013, p.40).

A asfixia do Estado, referida por Xulio Ferreiro, a que tem sido acometido os concelhos:

“... baseándose na austeridade no gasto e ao cumprimento de certas medidas na súa facenda, como as limitacións á hora de reinvestir o seu superavit ou a regra de gasto, así como as restricións non só para aumentar o persoal funcionario senón para repoñer o que se vai perdendo” (Entrevista Xulio Baamonde, Alcalde de Corunha).

Este apresenta-se como o desafio supremo da necessária reforma estrutural do sistema espanhol, para «independentizar e desprender as autarquias locais. Não seria tanto o problema da concentração do poder nas mãos do Presidente como parece ser o caso em Portugal, mas esta tensão entre centro e regiões, que parece acabar por prejudicar sempre os mais pequenos.

Um dos fatores de desenvolvimento para os municípios poderia passar pela sua internacionalização com os congéneres portugueses, algo que o Alcalde da Corunha pensa que, no futuro, se resumirão a três aspetos:

“a recuperación de espazo público actualmente privatizado e/ou que escapa ao control da administración local; a mellora e/ou optimización das infraestruturas da cidade, no que tem a ver coa entrada e saída a esta tanto en transporte público como privado; a resposta ao proceso de desindustrialización da cidade, coa incidencia que isto tem nos niveis de desemprego e capacidade adquisitiva a nivel local e autonómico, dado o peso da economía da cidade no conxunto da Galiza” (Entrevista Xulio Baamonde, Alcalde de Corunha).

Deste tríptico, Xulio Baamonde não tem dúvida que os últimos dois pontos serão aqueles que mais poderão favorecer as zonas galegas:

“... dado que a potencialidade dunha rexión industrial no oeste da Península Ibérica, bem conectada e diversa na súa produción podería supor un impulso socio-económico para toda a rexión (...) acompañada dun investimento que modernice e mellore as infraestruturas de conexión entre as dúas áreas,

configurando un sistema de comunicación que impulse o intercambio e as sinerxías en diferentes ámbitos.” (Entrevista Xulio Baamonde, Alcalde de Corunha).

Não se centrando tanto na questão industrial entre os dois países, José Luis Ferro Iglesias entende que o relacionamento entre as regiões municipais espanholas e as suas homónimas portuguesas deve passar mais, sem dúvidas, pela “... gestión turística en el ámbito en el que tiene mayor fortaleza el municipio de Celanova, que es el turismo cultural” (Entrevista José Iglesias, Alcalde de Celanova). Concentrando-se na forte componente cultural e patrimonial, sobretudo religiosa, da região que administra, este autarca entende que o melhoramento das vias de comunicação pode ser uma mais valia, assim como:

“conseguir la oficialización del Camino de Santiago por Celanova debe ser un objetivo prioritario, como también debe serlo la terminación del IC28 hasta la frontera, además de la continuación de la Autovía AG-31 hasta el mismo puesto fronterizo, con el fin de acercar el interior del Norte de Portugal con la Galicia sur y de interior” (Entrevista José Iglesias, Alcalde de Celanova).

Do outro lado da fronteira, esta ideia da dependência dos Caminhos de Santiago não aparenta ser grande preocupação no futuro autárquico de Viana do Castelo, que parece mais apostada na qualificação dos seus munícipes como forma de ganhar a batalha contra a analfabetização, mas acima de tudo, na sustentabilidade energética e económica. Esta aposta passará pela:

“... poupança energética, como também criando riqueza, fixação das empresas (...) adaptação relativamente ao combate das alterações climáticas (...) na melhoria de eficiência energética em pavilhões, piscinas e escolas (...) na substituição da nossa frota por carros elétricos...” (Entrevista José Costa, Presidente da Câmara de Viana do Castelo).

Seguramente, o principal foco da autarquia num futuro próximo não passará tanto por uma ligação expansiva aos municípios de Espanha, até porque uma região rica

e com um porto com o potencial produtivo e atrativo de Viana do Castelo não é tão dependente como outras, mas mais por uma aposta na questão ambiental e de renovação energética, pedindo para isso uma maior independência do poder central porque “... a nossa fonte de receitas prende-se com aquilo que são e que cumprimos das transferências do Estado, porque isso que as nossas funções deviam ser mais remuneradas” (Entrevista José Costa, Presidente da Câmara de Viana do Castelo).

Santo Tirso, como região menos potenciadora de produtos de atração, em comparação ao litoral, poderia pensar-se como zona onde a ligação a municípios espanhóis teria mais aceitação, mas o seu autarca também não parece demonstrar um interesse primacial nesse caso. Também aqui, a questão das alterações climáticas e da sustentabilidade ambiental parece ter assentado no município, uma vez que “consta do nosso programa político sufragado maioritariamente pela população de Santo Tirso, o ambiente, em sentido lato, merece uma especial atenção por parte do atual executivo municipal...” (Entrevista Joaquim Couto, Presidente da Câmara de Santo Tirso). Apostando na redução do rasto automóvel, pretende apostar nas bicicletas e carros elétricos, reduzir a fatura energética com a aposta no mercado de iluminação LED e uma rede de transportes públicos intermunicipal.

No que respeita à empregabilidade:

“o executivo municipal tem vindo a desenvolver um grande esforço no sentido de atrair novos investimentos e de apoiar o tecido empresarial local, responsável pela criação de riqueza e de postos de trabalho (...) mais de mil empresas foram criada nos últimos cinco anos em Santo Tirso e a taxa de desemprego atingiu o valor mais baixo de sempre na última década...” (Entrevista Joaquim Couto, Presidente da Câmara de Santo Tirso).

Em termos de expansão e ligação a organismos de similares competências, essa não parece ser uma prioridade para a autarquia num futuro próximo. A última preocupação a que o autarca da Área Metropolitana do Porto faz referência, a necessitar de uma urgente intervenção e resolução, é a sempre referida necessidade de reformar as políticas administrativas:

“... com o objetivo de atribuir mais competências e poder político às Câmaras Municipais e às juntas de freguesia. Seria, do meu ponto de vista, mais desejável o País estar a discutir a Regionalização, mas à falta de condições políticas para se avançar com esse processo, mais vale a descentralização do que manter tudo como está, com o excesso de centralismo do Terreiro do Paço.” (Entrevista Joaquim Couto, Presidente da Câmara de Santo Tirso).

Comparativamente, parece que o olhar das autarquias de Espanha em relação às suas congéneres portuguesas é mais atento e necessário, do que o seu inverso. A recolha destas entrevistas dá um conjunto de ideias que nos permite perceber um abrando quase transtorno da globalização por parte dos municípios portugueses, que têm como preferência a sua evolução quase sustentada no desenvolvimento ambiental nas práticas de reduzir a dependência energética dos seus municípios.

Ainda assim, e apesar da diferença de posturas, num dos pontos todas as instituições de PL se encontram nos seus anseios. A necessidade de se tornarem mais descentralizados em relação ao Estado Central, é transversal à realidade Ibérica, uma vez que é paradigmático o seu desagrado face ao gigante chapéu-de-chuva que cobre todas as autarquias e que as restringe, sobretudo na gestão financeira. É com a futura necessidade de regionalização que os municípios parecem afinar as suas agulhas para lutas futuras, que poderiam ser mais fortalecidas se fossem concretizadas em conjunto e com base em resultados robustos das suas regiões, provavelmente potenciadas por acordos de cooperação *inter pares*.

Em jeito de finalização, percebe-se, tanto pelas falhas evolutivas que ambos os países foram alvo, desde as quedas dos respetivos regimes ditatoriais, como pela própria falta de vontade política em atribuir maior grau de autonomia às suas regiões detentoras de poder autárquico, que a questão da descentralização é uma fragilidade em ambos os regimes ibéricos. Mesmo com as sucessivas demonstrações de interesse, sobretudo em época eleitoral, na reforma da administração local, a sua efetivação tem carecido de materialização, resultando no descontentamento que é patente nas entrevistas aqui analisadas.

Conclusão

O objetivo que presidiu à elaboração desta dissertação, conforme apresentado na introdução, prendia-se com a ligação dos dois sistemas autárquicos, na procura das suas principais diferenças e semelhanças.

Verificou-se, que a descentralização e a regionalização são as melhores opções para o PL português. no caso espanhol ainda existe uma centralização dos poderes no Estado e nas CCAA, para contornar isso, é necessária a atribuição de mais poderes às províncias e os respetivos municípios, como também nas competências e o devido prestígio pode levar a um equilíbrio no PL espanhol.

Verificou-se, também, que apesar dos dois sistemas autárquicos serem diferentes e ao mesmo tempo semelhantes, necessitam de uma reformulação tanto a nível de competências como de poderes. Além disso colocar o Presidente de Câmara, o Alcalde e o cidadão próximo das decisões superiores do Estado, aumenta a transparência e direciona o poder para uma maior proximidade de todos.

Ora, entendeu-se que, com uma junção e integração de municípios numa rede de municípios faz com que a interferência das decisões superiores do Estado seja mais facilitada, porque sozinhos o poder dos municípios tanto português como espanhol é mínimo, assim os municípios unidos ganham mais autonomia, poder e influência. Acrescentando a isto, a integração de municípios em redes internacionais aumenta a troca de informação e relação com os municípios estrangeiros, mas que ainda é pouco significativo, porque é regulado pelo PC de cada Estado. Em cada decisão que cada um quer tomar, terá que ser aceite pelo Estado. Neste caso, as geminações poderão ser o mote, para que, qualquer município tenha a autonomia de criar projetos com maior relevância, notabilidade e obras superiores nos seus concelhos, nomeadamente alargar para um patamar superior além do local. Do mesmo modo, as Comunidades Intermunicipais, também podem dar início a uma reforma no PL, quer no presente, respetivamente em estar mais próximo do Estado e obter níveis de poderes, quer no futuro, ser o primeiro passo para uma descentralização eficaz e rápida, para depois concluir com a regionalização.

Existindo uma regionalização, do mesmo modo, dando início a regiões administrativas, irá originar uma multiplicidade de complexos a resolver, em termos de competências/serviços, como também a nível de transferências de poder, respetivamente os órgãos de decisão. As decisões do PC condicionam, orientam, e favorecem as decisões tomadas no âmbito local, no entanto ao longo dos anos, com a implementação de normas e maior competências, realizou-se uma convergência dos municípios na luta pelos seus próprios interesses, tendo maior influência, voz e competência de decisão, mesmo em situações internas e partidárias. Compreende-se, desta forma, que o avançar dos programas governamentais ou o ponto de vista de vários governos, nos leva ao entendimento de que a variação na opinião acerca do processo de regionalização, não é exclusiva de uma tendência partidária única, mas ao mesmo tempo percebemos que os governos centrais não querem esvaziar totalmente as parcelas, que lhe possam retirar algum poder/competência ou limitar tudo o que fuja à sua influência direta.

Por outro lado, o desenvolvimento dos dois países não terá nem poderá ser apenas do Estado, é indispensável que os municípios tenham autonomia reforçada para que não estejam sempre na alçada do PC. Limitar é diminuir os poderes, limitar é restringir a sua autonomia, limitar é centralizar para o Estado.

Com a ideia de diplomacia participativa, sobretudo pela componente de proximidade, as suas ações pautam-se para a promoção de políticas públicas como resposta a problemas de dimensões globais com impactos sobre as populações locais. Este tipo de população, tem por hábito exigir a estes órgãos de poder mais próximos, ações consistentes e consequentes face aos desafios em questão.

Perante os desafios da mundialização, os poderes representantes do PL visam o princípio da subsidiariedade, princípio este que procura assegurar que as decisões sejam tomadas da forma mais próxima possível em relação ao cidadão. Os elementos vinculativos à especificidade desta cooperação para o desenvolvimento levada a cabo por autarquias, asseguram vantagens comparativas, em virtude do seu conhecimento da realidade a nível local e da proximidade a essa realidade, um aspeto que resulta no travar de relações horizontais mais próximas e participadas pelos cidadãos.

É necessário, atribuir competências e poderes? Sim, é necessário. Mas primeiro, é preciso melhorar cada sistema autárquico, torná-lo como primeiro pilar do PC, e não

ser apenas um meio de interesse por parte do Estado. Não é num curto prazo que se resolve ou melhora estas falhas do PL, mas certamente num longo prazo podemos chegar a um PL que está devidamente respeitado tanto pelo Estado como pelo próprio cidadão. Por outras palavras, é urgente moldar o PL aos dias de hoje, ou melhor, à globalização, por conseguinte fazer dos pilares do PL, os pilares do munícipe. Acrescentando a isto, os Movimentos Autárquicos não Partidários, vieram modernizar as estratégias de campanha e derrubar as barreiras, de domínio do sistema político tradicional. Os Partidos políticos tradicionais enfrentaram dificuldades em manter o seu eleitorado fixo, como também na mobilização de apoios aos seus candidatos. Os candidatos que integravam na lista de independentes, já possuíam experiência política e partidária, o que originou uma maior dificuldade para os partidos tradicionais. A comunicação online e a sua expressão nas redes sociais apresentaram uma maior equidade nas campanhas eleitorais, por outras palavras, a adaptação às redes sociais, consistiu numa partilha de ideias e de proximidade com os eleitores, como também na geração de debate.

Para isso, com um estudo mais aprofundado e alargado, respetivamente num quadro com futuras linhas de investigação, seria seguramente interessante e inovador, investigar o que é necessário melhorar e certamente atribuir aos municípios para que sejam vistos como primeiro passo das redes locais, tanto nos seus municípios como fora dos seus concelhos.

Perante toda esta conjectura de recolha documental e de investigação, na resposta às perguntas de partida, propostas para a construção deste trabalho, permitiram demonstrar conclusões epistemológicas que redundam no esclarecimento pretendido. As conjecturas formuladas no início para esta elaboração, permitiram deslindar o entendimento acerca das diferenças construtivas inerentes às alterações de regime que decorreram nos anos 1970. Apesar de regimes muito similares terem sido obliterados, a diferença no método permitiu que Portugal construísse uma carta constitucional muito mais vanguardista, e na qual a autonomia regional e dos poderes locais constituiu uma bandeira fundamental para a fortificação do regime democrático. Em Espanha, toda essa realidade surgiu de um conjunto de acordos de transição, e pode-se entender que a

autonomia dos pequenos poderes não se desenvolveu de forma tão acintosa como em Portugal, constituindo um processo gradual, mas muito dependente do PC.

No quadro europeu, a autonomia dos países ibéricos tem que ser adensada, aprofundada e materializada através de mais efetiva tradução ao comando da responsabilidade do executivo em relação ao órgão deliberativo. Desta forma, no plano interno, tem sido a assembleia municipal a estar dotada de poderes mais robustos, como a atribuição de pelouros e indicação de vereação, ficando o plano de ação dos mesmos a cargo do chefe do executivo camarário. No mesmo sentido, o reforço das diretrizes europeias teria de passar por um destaque do Comité de Monitorização dos poderes locais e regionais, segundo o que define o Conselho da Europa, que considera que a reestruturação da composição dos órgãos colegiais executivos têm que representar as diferenças de um ponto de vista um pouco diferentes do modelo parlamentar (Neves, 2012).

O fortalecimento da confiança no sistema político, é um ponto de início de uma boa governança por parte dos autarcas. O PL com os seus municípios, freguesias e os seus munícipes são a ponte de ligação para que haja uma boa relação com o seu Estado e o Estado vizinho. Contudo, apesar da diferença de poderes entre os dois Estados e as suas regiões, a gestão de poderes resulta numa boa relação dialética entre o Estado e o PL.

Contudo, também ficou entendível que somente se conseguiu construir este tipo de autarquias «semiautónomas», tanto em Portugal como em Espanha, devido à existência de regimes democráticos, realidade que era inexistente durante as quatro décadas de ditadura dos países ibéricos. O espartilho que os regimes autoritários respetivos impunham sobre as suas realidades de organização administrativa, deixavam um espaço muito parco, para que os municípios ou as regiões autónomas praticassem uma política pública de interesse das populações locais.

Após as formulações analíticas sobre as quais se debruçou esta dissertação, penso que é possível afirmar que os objetivos iniciais foram alcançados, sobretudo na conceção de que dois regimes que comumente são entendidos como semelhantes, uma vez que o seu posicionamento geográfico e a sua história centenária se confundem nos tempos, a realidade do tempo presente demonstra que o rearranjo administrativo que se

conseguiu após várias décadas de regimes totalitários, não se sustentou nessa teorização da realidade similar.

Bibliografia

(Câmara Municipal de Santo Tirso) (s.d.) História. Retirado a 20 de Março, 2019, em <https://www.cm-stirso.pt/pages/1834>

Açoriano Oriental (2018). *Independentes vão formar plataforma de movimentos autárquicos não partidários*. Retirado a 20 Fevereiro, de 2020, em <https://www.acorianooriental.pt/noticia/independentes-vao-formar-plataforma-de-movimentos-autarquicos-nao-partidarios-292405>

Aja, E. (2001). Spain: nation, nationalities, and regions. In J.Loughlin, *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*, (pp.229-253). Oxford: Oxford University Press.

Álvarez, J. (2010). Estructura institucional y organización territorial local en Españã: fragmentación municipal, asociacionismo confuso, grandes ciudades y provincias supervivientes. *Política y Sociedad*, 47(3): 67-91. Retirado a 29 de Fevereiro, de 2020, em <https://core.ac.uk/download/pdf/38818659.pdf>

Amaral, D. (2016). *Curso de Direito Administrativo: Volume I*. Coimbra: Edições Almedina.

Amaral, D., & Coutinho, J. (2019). *Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais*. Lisboa: Assembleia da República.

Almeida, M. (2011). Partidos e Independentes: representação política em Portugal e o contexto Europeu. Conference: II Fórum Brasileiro de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Federal de São Carlos, Brasil. Retirado a 18 Fevereiro, de 2020, em https://www.researchgate.net/publication/278410015_Partidos_e_Independentes_representacao_politica_em_Portugal_e_o_contexto_Europeu

Antunes, D. (2017). *A capacidade institucional das entidades intermunicipais em Portugal: um caso comparativo na zona centro*. Dissertação apresentada para o grau de mestre em Administração e Gestão Pública à Universidade de Aveiro, orientado por Luís Mota. Retirado a 13 de Fevereiro, de 2020, em <https://ria.ua.pt/bitstream/10773/23179/1/Disserta%c3%a7%c3%a3o.pdf>

Araújo, R. (2017). *As Comunidades Intermunicipais no contexto da Reforma da Administração Local. O caso da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa*. Dissertação apresentada para o grau de mestre em Administração Pública, à Universidade do Minho na Escola de Economia e Gestão, orientado por António Tavares. Retirado a 16 de Fevereiro, de 2020, em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/54875/1/Ricardo%2bLeopoldo%2bCarneiro%2bFerreira%2bAra%c3%bajo.pdf>

Barreto, A. (1984). Estado central e descentralização: antecedentes e evolução, 1974-84. *Análise social*, vol. XX (81-82), 191-218. Retirado a 8 de Janeiro, 2019, em https://www.fd.unl.pt/docentes_docs/ma/RBR_MA_11754.pdf

Bilhim, J. (2004). *A governação nas autarquias locais*. Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação Consultadoria Empresarial e Fomento da Inovação. Retirado a 21 de Dezembro, 2018, em <http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AGovernNasAutarquias04.pdf>

Blanco, A. (1992). Las organizaciones supramunicipales en España: las áreas metropolitanas. *Revista de Estudios de la Administracion Local y Autonómica*, 254. Retirado a 27 de Fevereiro, de 2020, em <https://revistasonline.inap.es/index.php/REALA/article/view/8735/8784>

Borja, J. (1987). *Manual de gestión municipal democrática*. Madrid: Instituto de Estudios de Administracion Local.

Branco, F. (1991). *Municípios e políticas sociais em Portugal*. Lisboa: Universidade Lusíada de Lisboa.

Brandão, M., & Feijó, R. (1980). O discurso reformador de Mouzinho da Silveira. *Análise social*, vol.XVI (61-62), 237-258. Retirado a 11 de Outubro, 2018, em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223994865G2iFT1nv9Bo95CZ3.pdf>

Caeiro, J. (2018). Governança e desenvolvimento local. In J.Ralha, *Da gestão, Em autarquias: Para melhorar as competências em Gestão, dos eleitos*, (pp. 63-84). Lisboa: Edições Sílabo, Lda.

Carneiro, D. (2016). *Poder local, comunicação e protocolo*. Dissertação apresentada para obtenção de grau mestre em Ciências da Comunicação com especialização em Publicidade e Relações Públicas ao Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho, orientada por Madalena Oliveira. Retirado a 29 de Janeiro, de 2019, em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/47794/1/Diana%20Sousa%20Carneiro.pdf>

Carochinho, A., & Neutel, F. (2017). Movimentos Autárquicos não-partidários: os casos de Portalegre e do Redondo. In A. Donofrio., D.Morais., E.Quadros., F.Neutel., F.Pereira., J.Almeida Santos., J. António Carochinho & J. Filipe Pinto, *ResPublica Democracia, Sistemas de Partidos e Movimentos Não-Partidários*, 17, (pp.145-159) Lisboa: Edições Universitárias Lusófonas.

Cegonho, P. Descentralização, Democracia e Desenvolvimento. *Acção Socialista*. Retirado a 27 de Agosto, de 2020, em <http://www.accaosocialista.pt/?edicao=123#/ver-opinioes/123/descentralizacao-democracia-e-desenvolvimento>

Cerca, I. (2007). *Poder local e educação: Que relação? A descentralização de competências educativas para o poder local*. Dissertação apresentada ao Departamento de Economia da Universidade de Coimbra para obtenção de grau mestre, orientada por

Fernando Ruivo, Coimbra. Retirado a 20 de Outubro, 2018, em https://myesecweb.esec.pt/cdi/ebooks/docentes/I_Cerca/Tese%20mestrado.pdf

Constitución Española. 1977. Retirado a 18 de Dezembro de 2018, em http://www.lamoncloa.gob.es/documents/constitucion_es1.pdf

Costa, P. (2014). *Poderes: as dimensões central e local*. Porto: Revista da Faculdade de Letras, 2014. Retirado a 29 de Agosto, 2020, em: <http://hdl.handle.net/10216/8182>

Cunha, C. (2013). O Sistema de Governo Local – Ainda Uma Questão?. Dissertação apresentada à Escola de Direito do Porto da Universidade Católica Portuguesa, orientada pela Professora Doutora Marta Portocarrero. Porto. Retirado a 19 de Dezembro, 2018, em <https://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/16808/1/COMPILACAO%20TESE%20-%2028DEZ-1%5B1%5D.pdf>

Decreto-Lei nº 40/2006 de 25 Agosto. Lei das precedências do protocolo do estado português. Retirado a 25 de Janeiro, de 2019, em https://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/LeiPrecedenciasProtocoloEstadoPortugues_Simples.pdf

Espadaler, E., & Caballero, F. (2019). España, El Gobierno Local. *Biblioteca Juridica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Retirado a 22 de Agosto, de 2020, em <http://atlasflacma.weebly.com/uploads/5/0/5/0/5050016/espaa.pdf>

Estades, M. (2009, 19 de Dezembro). Los tratamientos en la administración local: Los tratamientos debidos a los alcaldes, concejales y los demás miembros que forma la Corporación Municipal. Retirado a 28 de Janeiro, de 2019, em <https://www.protocolo.org/ceremonial/administracion-local/los-tratamientos-en-la-administracion-local.html>

Estades, M. (2016, 19 de Maio). El protocolo en los ayuntamientos: Su ordenamiento. Organización protocolaria, Artículo sobre la colocación de autoridades en los ayuntamientos y las principales reglas de la organización protocolaria. Retirado a 28 de Janeiro, de 2019, em <https://www.protocolo.org/ceremonial/administracion-local/el-protocolo-en-los-ayuntamientos-.html>

Europa. (2019). Comité das regiões. Retirado a 14 de Fevereiro, de 2019, em https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_pt

Felizes, J. (s.d). *Três abordagens do poder local enquanto formas diferenciadas de construção das identidades: Uma breve exploração*. Artigo apresentado ao IV congresso português de sociologia, pp.1-13. Retirado a 24 de Outubro, 2018, em https://aps.pt/wp-content/uploads/2017/08/DPR462dba0dc0e89_1.pdf

Fernandes, A. (2014). Contextos da intervenção educativa local e a experiência dos municípios portugueses. In J. M. Alves, *Municípios, educação e desenvolvimento local: Projetos educativos municipais*. (pp. 35-62). Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.

Fernandes, P. (2016). *Da regionalização à descentralização: uma visão das últimas quatro décadas em Portugal*. Dissertação apresentada para o grau de mestre em ciência política e relações internacionais à Universidade Nova de Lisboa, orientada por Regina Salvador. Retirado a 28 de Fevereiro, de 2020, em https://run.unl.pt/bitstream/10362/20231/1/tese_patricia_fernandes.pdf

Fernandes, S. (2012). *A autarquia local, o estado, e a sociedade civil: uma abordagem baseada em Mafra*. Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política da Universidade Nova de Lisboa, orientada por Cristina Montalvão Sarmiento. Retirado a 28 de Setembro, 2018, em <https://run.unl.pt/handle/10362/9245>

Fernandes, T. (organizador) (2017). *Variedades de Democracia na Europa do Sul 1968-2016: Uma Comparação entre Espanha, França, Grécia, Itália e Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Ferreira, J. (1993). *História de Portugal*. Lisboa: Círculo de Leitores.

Freire, A., & Baum, M. (2001). Partidos políticos, movimentos de cidadãos e referendos em Portugal: os casos do aborto e da regionalização *Análise Social*, vol. XXXVI (158-159), 9-41. Retirado a 16 de Fevereiro, de 2020, em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218726096D9qMO5ca2St58PR8.pdf>

Gomes, G. (1990). A política externa e a diplomacia numa estratégia nacional. *Nação e defesa*, 54-76. Retirado a 28 de Setembro, 2018, em https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/2669/1/NeD56_GSantaClaraGomes.pdf

Gómez, J. (2005). Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local. *Polis*, 1-22. Retirado a 26 de Fevereiro, de 2020, em <https://journals.openedition.org/polis/5614>

Herculano, A. (1858). *Carta aos eleitores do círculo de Sintra*. Retirado a 10 de Outubro, 2018, em http://www.arqnet.pt/portal/portugal/documentos/ah_carta1858.html

Kolk, H. (2005). Sistemas eleitorais locais na Europa ocidental. *Análise Social*. Vol. LX (177), 847-864. Retirado a 19 de Dezembro, 2018, em <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218711783U9jDU8on7Hc62SJ8.pdf>

Lei nº45/2008. Retirado a 15 de Fevereiro, de 2020, <https://dre.pt/pesquisa/-/search/453264/details/maximized>

Lema, D., del Barrio, A., & Sánchez, J. C. (2016). Cuánto cuestan las diputaciones provinciales?. *El Mundo*, 25 de fevereiro, consultado *online* a 9 de novembro de 2016. Disponível em: <http://www.elmundo.es/grafico/espana/2016/02/25/56cd823346163f151f8b4631.html>.

Lima, J. (2004). *Executivos Municipais e Governabilidade – Efeitos do Sistema Eleitoral na Criação de Condições de Governabilidade nos Executivos Municipais*. Dissertação apresentada à Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, orientada pelo Professor Doutor Manuel Augusto Meirinho Martins. Lisboa. Retirado a 20 de Dezembro, 2018, em <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1112/1/ExecutivosMunicipaisGovernabilidade.pdf>

Lopes, L. (2013). *Manual de protocolo autárquico*. Lisboa: Alêtheia Editores.

Maceiras, O. (2013). La construcción de la imagen pública del poder a través del protocolo y el ceremonial: Referencias históricas. *Historia y comunicación social*, vol.18, 761-775. Retirado a 29 de Janeiro, de 2019, em <https://revistas.ucm.es/index.php/HICS/article/view/44006/41611>

Magalhães, M. (2016). *O protocolo autárquico e os novos sinais da modernidade*. Dissertação apresentada para obtenção do grau mestre em Ciências da Comunicação com especialização em Publicidade e Relações Públicas ao Instituto de Ciencias Sociais da Universidade do Minho, orientada por Teresa Augusta Pinto. Retirado a 28 Janeiro, de 2019, em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/42805>

Mancomunidade Terra de Celanova (s.d.). Historia, património y recursos turísticos de Celanova. Retirado a 20 de Março, 2019, em <https://www.terradecelanova.es/es/historia-patrimonio-recursos-celanova.htm>

Marmelo, E. (2011). *Cooperação entre municípios: Um estudo exploratório sobre as formas e os factores de sucesso*. Dissertação apresentada para obtenção de grau mestre em Gestão à Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade da Beira Interior, orientada por Mário Franco. Retirado a 12 de Fevereiro, de 2019, em https://ubibliorum.ubi.pt/bitstream/10400.6/3010/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o_Cooper%C3%A7%C3%A3oMunicipios_PDF.pdf

Marques, A. (2012). (Re)inscrições territoriais da administração local: Desafios de governação. In A. Marques, & R. Moreira, *Governação e Territorialidades: lógicas e práticas na administração local*, 71-94. Ribeirão: Edição Húmus.

Marques, F. (2016). *Candidaturas Independentes em 2013: O que mudou na democracia portuguesa?*. Dissertação apresentada para o grau de mestre em Ciência Política, à Universidade do Minho na Escola de Economia e Gestão, orientado por José Palmeira. Retirado a 18 de Fevereiro, de 2020, em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/47676/1/Filipe%20Fernando%20Rocha%20Marques.pdf>

Martins, A. (2002). La Armonización Constitucional en la Península Ibérica – Una Tendencia Histórica. *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, 79, 337-352. Madrid: Dialnet.

Martins, A. (2003). As Constituições espanhola de 1978 e portuguesa de 1976: o actual denominador constitucional comum no espaço ibérico. In Fernandes Segado, Francisco, *The Spanish constitution in the European constitutional context = La constitución española en el context constitucional*, 607-622. Madrid: Dykinson. Retirado a 04 de Fevereiro de 2019, em https://www.google.com/url?url=https://www.dykinson.com/cart/download/ebooks/4162/&rct=j&frm=1&q=&esrc=s&sa=U&ved=0ahUKEwiN7LPRvrPgAhVDrxoKHXMyAAQFggUMAA&usq=AOvVaw1G6FOgNMtn7p_o9sTS33lV

Mateus, J., & Ramalho, T. (2013). *O Sistema de Partidos em Portugal*. CIES e-Working Paper N.º 151. Retirado a 20 de Fevereiro, de 2020, em

https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/9838/1/CIES-WP151_Ramalho.pdf

Matias, D. (2019). *Regionalização Administrativa: A criação das regiões administrativas enquanto autarquias locais supramunicipais*. Dissertação apresentada para obtenção do grau mestre à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, orientado por Doutora Fernanda Paula Oliveira, Coimbra. Retirado a 9 de Fevereiro, 2020, em

<https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/86619/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Duarte%20Ribeiro%20Matias.pdf>

Maués, A., & Santos, É. (2008). Estabilidade constitucional e acordos constitucionais: os processos constituintes de Brasil (1987-1988) e Espanha (1977-1978). *Revista Direito GV*, 4(2), 349-387. São Paulo: FGV Direito SP. Retirado a 5 de Fevereiro, 2019, em <http://www.scielo.br/pdf/rdgv/v4n2/a02v4n2.pdf>

Memória portuguesa Portugal em pormenor (s.d.). Viana do Castelo. Retirado a 20 de Março, 2019, em <http://www.memoriaportuguesa.pt/viana-do-castelo>

Miranda, J. (2007). A originalidade e as principais características da Constituição portuguesa. *Revista Cuestiones constitucionales*, 16, 253-280. Retirado a 5 de Janeiro, 2019, em <http://www.scielo.org.mx/pdf/cconst/n16/n16a8.pdf>.

Montalvo, A. (2003). *O Processo de Mudança e o Novo Modelo de Gestão Pública Municipal*. Coimbra: Edições Almedina.

Mozzicafredo, J., Guerra, I., Fernandes, M., & Quintela, J. (1988, Dezembro). Poder autárquico e desenvolvimento local. *Revista crítica de ciências sociais*, 25/26, 79-114. Retirado a 24 de Setembro, 2018, em www.ces.uc.pt/rccs/includes/download.php?id=360

Neves, A. (2012). *A Reorganização da Administração Local Autárquica*. Lisboa: Instituto de Ciências Jurídico-Políticas.

Neutel, F., & Carochinho, J. (2017). Os Movimentos Autárquicos Não-Partidários: forças de mudança? *Os casos de Estremoz e Alandroal*. ResPublica, 17, pp.89-104.

Retirado a 15 de Fevereiro, de 2020, em

<http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/8578/movimentos%20autarquicos.pdf?sequence=1>

Nico, R. (2013). *O papel das Comunidades Intermunicipais na descentralização administrativa – O caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo*. Dissertação apresentada para o grau de mestre em Gestão e Políticas Públicas, ao Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, da Universidade Técnica de Lisboa, orientado por Julian Aliseda. Retirado a 19 de Fevereiro, de 2020, em http://arquivo.cm-constancia.pt/_docs/Publication_0033.pdf

Nuevo Régimen Local, I, Preámbulo (Madrid, El Consultor I, 2004, pp. 14-25).

Oliveira, J. (2015). *O reforço da democracia local no âmbito da reforma da administração autárquica*. Dissertação apresentada para o grau de mestre em Direito das Autarquias Locais, à Universidade do Minho, na Escola de Direito, orientado por Carlos Amorim. Retirado a 22 de Fevereiro, de 2020, em

<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/40900/1/Jos%c3%a9%20Alfredo%20Pereira%20Bastos%20de%20Oliveira.pdf>

Peixoto, J., Baptista, L., & Valente, T. (2008/09). Partidos políticos e Corrupção: Fontes de financiamento dos partidos políticos em Portugal. Faculdade de Economia da Universidade do Porto. Trabalho da disciplina de Economia Portuguesa. Retirado a 19 de Fevereiro, de 2020, em

<https://www.gestaodefraude.eu/wordpress/wp-content/uploads/2009/04/Avulso004.pdf>

Peneda, J. (1982). A regionalização e ordenamento do território. *Nação e defesa*, 47-59. Retirado a 9 de Fevereiro, 2020, em

https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/2874/1/NeD21_JoseSilvaPeneda.pdf

Pereira, A., Lima, L., Machado, C., & Freire, J. (2015). Descentralização e regionalização em saúde na Espanha: trajetórias, características e condicionantes. *Saúde debate*, vol.39, p.20. Retirado a 8 de Janeiro, de 2019, em <http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v39nspe/0103-1104-sdeb-39-spe-00011.pdf>

Pereira, A., Lima, L., Machado, C., & Freire, J. (2015). Descentralização e regionalização em saúde na Espanha: trajetórias, características e condicionantes. *Saúde debate*, vol.39, 11-27. Retirado a 8 de Janeiro, 2019, em <http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v39nspe/0103-1104-sdeb-39-spe-00011.pdf>

Pereira, P. (2016). Autarquias locais: Organização, funções, custos e tarifação de bens e serviços, In P. T. Pereira, R. Dias, & M. Almeida, *Autarquias locais: Democracia, governação, e finanças* (pp. 20-22). Coimbra: Edições Almedina, S.A.

Pinto, C. (2016). Educação: De que estamos a falar quando falamos de descentralização?. In P.T.Pereira., R. Dias., & M. Almeida, *Autarquias locais: Democracia, governação e finanças*, (pp. 173-200). Coimbra: Edições Almedina, S.A.

Pinto, C. (2016). Educação: De que estamos a falar quando falamos de descentralização?. In P.T.Pereira., R. Dias., & M. Almeida, *Autarquias locais: Democracia, governação e finanças*, (p.183). Coimbra: Edições Almedina, S.A.

Pinto, J., Quadros, E., & Morais, D. (2017). *Os Movimentos Autárquicos Não-partidários nas Eleições Autárquicas no Concelho de Sintra*. ResPublica, 17, pp.173-191. Retirado a 19 de Fevereiro, de 2020, em

<http://recil.ulusofona.pt/bitstream/handle/10437/8583/o%20caso%20de%20Sintra.pdf?sequence=1>

Pita, A., Dios, A., Hermida, J., Ferreira, A., & Flor, F. (2004, 2/3 Dezembro). *Territórios e culturas Ibéricas*, 1-22. Conferência apresentada na Universidade de Salamanca. Retirado a 26 de Setembro, 2018, em <http://www.cei.pt/pdfdocs/Margens%20e%20culturas.pdf>.

Revista de Assuntos Eleitorais [RAE] (2010). *Cadernos da Administração Interna*. Lisboa: Ministro da Administração Interna.

Real-Decreto nº 2099/1983 de 4 Agosto. Ordenamiento general de precedências en el estado. Retirado a 25 de Janeiro, de 2019, em <https://www.boe.es/boe/dias/1983/08/08/pdfs/A21930-21932.pdf>

Regiões.blogspot.com. (2018, 21 de Novembro). A capital é Lisboa! O resto é paisagem (texto colocado no blog regiões.blogspot.com. Retirado a 9 de Janeiro de 2019, em <http://regioes.blogspot.com/>

Relvas, M., & Júlio, P. (2015). *O outro lado da governação: A reforma da administração local*. Porto: Porto Editora.

Ribeiro, A. (2018). Administração autárquica, desafios. In J.Ralha, *Da gestão, Em autarquias: Para melhorar as competências em Gestão, dos eleitos*, (pp. 33-60). Lisboa: Edições Sílabo, Lda.

Ruivo, F., Francisco, D., & Gomes, C. (2011). *O poder local português e a construção europeia: O Estado labiríntico revistado*. Coimbra: Edições Almedina.

Sá, A. (2014). *O papel dos municípios na cooperação entre as cidades no espaço lusófono: O caso de Borba*. Dissertação apresentada para obtenção de grau mestre em

Ciência Política e Relações Internacionais à Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, orientado por Teresa Rodrigues e José Bastos. Retirado a 12 de Fevereiro, de 2019, em <https://run.unl.pt/bitstream/10362/19087/1/O%20PAPEL%20DOS%20MUNICIPIOS%20NA%20COOPERA%C3%87%C3%83O%20ENTRE%20AS%20CIDADES%20NO%20ESP.pdf>.

Saleiro, A. (2017). O Mito do Poder Local. In *JURISMAT*, 10, 71-105. Retirado a 5 de Fevereiro, de 2020, em <https://recil.grupolusofona.pt/bitstream/10437/8140/1/O%20Mito%20do%20Poder%20Local.pdf>

Santos, J., & Pereira, F. (2017). *Movimentos Autárquicos Não-partidários. O caso da Guarda e o Movimento “A Guarda Primeiro”*. *ResPublica*, 17, pp. 105-127. Retirado a 19 de Fevereiro, de 2020, em <http://recil.grupolusofona.pt/bitstream/handle/10437/8579/o%20caso%20da%20Guarda.pdf?sequence=1>

Santos, S., & Bicho, C. (2016). Eleições autárquicas 2.0: análise das estratégias de comunicação online de candidatos, partidos e movimentos independentes. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 81. Retirado a 21 de Fevereiro, de 2020, em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/spp/n81/n81a09.pdf>

Silva, C. (2013, 4/5 Junho). *A classificação da informação arquivística da administração local nos países ibéricos: uma análise comparada*. Jornadas Ibéricas de Arquivos Municipais, 1-16. Conferência apresentada na Universidade Lusófona de Lisboa. Retirado a 1 de Novembro, 2018, em http://arquivomunicipal.cm-lisboa.pt/fotos/editor2/guardado_silva.pdf

Silva, C. (2018). *A regionalização em Portugal do ponto de vista do poder local: Na área metropolitana do Porto*. Dissertação apresentada para obtenção do grau mestre em História, Relações Internacionais e Cooperação (Especialização em Estudos Políticos) à

Faculdade de Letras da Universidade do Porto, orientada por Manuel Vicente de Sousa. Retirado a 10 Janeiro, de 2019, em <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/117869/3/304487.1.pdf>

Silva, H. (2012). *Reformas administrativas em Portugal desde o século XIX*, nº1, 65-97. Retirado a 11 de Outubro, 2018, em <https://core.ac.uk/download/pdf/48579487.pdf>

Veiga, F., & Ferreira, R. (2015, Setembro/Dezembro). Lobbies, grupos de interesse e a sua intervenção nas políticas públicas: Regulamentação e supervisão através do estudo do sistema americano. *Revista ballot*, V.1, nº2, 01-22. Retirado a 15 de Outubro, 2018, em https://eprints.ucm.es/36964/1/Lobbies_Ballot_F%C3%A1bio%20e%20Zeferino_2016.pdf

Xavier, B. (s.d.). *Cidades e globalização: Geminção urbanidades, solidarizar os espaços*. Comunicação apresentada ao IV congresso português de Sociologia. Retirado a 13 de Fevereiro, de 2019, em https://aps.pt/wp-content/uploads/2017/08/DPR462de9d199d8b_1.pdf.

Xunta de Galicia (S.d.). A Coruña. Retirado a 20 de Março, de 2019, em http://www.turismo.gal/que-visitar/cidades/a-coruna?langId=pt_PT~

Xunta de Galicia (S.d.). Celanova – Limia. Retirado a 20 de Março, de 2019, em http://www.turismo.gal/que-visitar/xeodestinos/celanova-limia?langId=pt_PT

XXI Congresso Nacional do Partido Socialista (2016). *Cumprir a Alternativa, Consolidar a Esperança*. Retirado a 7 de Novembro de 2019, em http://www.ps.pt/wp-content/uploads/2016/06/Mocao-Cumprir_A_Alternativa-Consolidar_A_Esperanca.pdf.

Anexos

Anexo I – Descentralização das competências gerais das autarquias portuguesas no domínio educativo

EDUCAÇÃO: DE QUE ESTAMOS A FALAR QUANDO FALAMOS DE DESCENTRALIZAÇÃO?

Tabela 6.1. *Competências gerais das autarquias no domínio educativo e competências específicas das autarquias com contrato de execução, por nível de ensino.*

	EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR	1º CICLO DO ENSINO BÁSICO	2º E 3º CICLO DO ENSINO BÁSICO	ENSINO SECUNDÁRIO
Competências gerais das autarquias	Ação social escolar (Decreto-Lei n.º 55/2009):	Ação social escolar (Decreto-Lei n.º 55/2009):	Ação social escolar (Decreto-Lei n.º 55/2009):	
	- Transporte escolar;	- Transporte escolar;	- Transporte escolar;	
	- Auxílios económicos;	- Auxílios económicos;	- Auxílios económicos;	
	- Gestão de refeitórios;	- Gestão de refeitórios;	- Gestão de refeitórios;	
	- Comparticipação no valor das refeições.	- Comparticipação no valor das refeições.	- Comparticipação no valor das refeições.	
	Gestão de pessoal não docente (Decreto-Lei n.º 147/97; Lei n.º 159/99)	Gestão de pessoal não docente (Decreto-Lei n.º 147/97; Lei n.º 159/99)		
	Edificado e apetrechamento	Edificado e apetrechamento (Decreto-Lei n.º 147/97)		
	(Decreto-Lei n.º 147/97)	- Construção, apetrechamento e manutenção de estabelecimentos escolares da rede pública.		
	- Construção, apetrechamento e manutenção de estabelecimentos escolares da rede pública.	Atividades de enriquecimento curricular (Despacho n.º 14460/2008)		
	Componente de Apoio à Família – em articulação com os Agrupamentos de Escolas (Despacho n.º 14460/2008)	- Competência facultativa, a autarquia é uma das possíveis entidades promotoras		

Fonte: Pinto, C. (2016). Educação: De que estamos a falar quando falamos de descentralização?. In P.T.Pereira., R. Dias., & M. Almeida, *Autarquias locais: Democracia, governação e finanças*, (p.183). Coimbra: Edições Almedina, S.A.

Anexo II – Comparação do grau de poder do governo central com o governo regional – Descentralização

Quadro 4. Descentralização política, administrativa e fiscal no contexto do sistema de saúde espanhol				
Dimensões da Descentralização	Grau de poder do Governo central	Escore	Grau de poder dos Governos regionais	Escore
Dimensão política	- Poder restrito na coordenação geral da política de saúde.	1	- Amplo poder para tomar decisões quanto à formulação, planejamento e regulação da política de saúde.	2
	- Poder restrito na condução do fórum de negociação interterritorial.	1		
	Escore final	1		
Dimensão administrativa	- Ausência de competência quanto à prestação ou gestão direta de serviços. Salvo nos casos de Ceuta e Melilla.	0	- Amplo poder sobre a gestão e prestação de serviços (estrutura, equipamentos e trabalhadores).	2
	Escore final	0		
	Escore final	0		
Dimensão fiscal/financeira	- Poder amplo no que tange à redistribuição territorial dos recursos para saúde.	2	- Amplo poder para manejar o orçamento e decidir sobre gastos em saúde (ausência de recursos vinculados).	2
	- Ausência de poder para promover a indução da política por meio de incentivos financeiros.	0		
	Escore final	1		

Fonte: Elaboração própria.

Notas: Valoração das variáveis: 0 = sem poder; 1 = poder restrito; 2 = amplo poder. O escore final em cada dimensão é o resultado da soma dos escores de cada variável dividido pelo número de variáveis. O escore máximo em cada dimensão é 2.

SAÚDE DEBATE | RIO DE JANEIRO, V. 39, N. ESPECIAL, P. 11-27, DEZ 2015

Fonte: Pereira, A., Lima, L., Machado, C., & Freire, J. (2015). Descentralização e regionalização em saúde na Espanha: trajetórias, características e condicionantes. *Saúde debate*, vol.39, p.20. Retirado a 8 de Janeiro, de 2019, em <http://www.scielo.br/pdf/sdeb/v39nspe/0103-1104-sdeb-39-spe-00011.pdf>

Anexo III – Entrevista realizada no dia 10 de Dezembro de 2018 ao Senhor Presidente da Câmara de Viana do Castelo – José Maria Cunha Costa - para a complementação do meu Estudo de Caso da minha Dissertação de Mestrado em Diplomacia e Relações Internacionais

1º Qual é a relação da autarquia com a sua região e o seu Estado?

Nós temos uma forte relação com todo o distrito, foi capital de distrito antes desta nova forma de organização territorial da constituição das comunidades intermunicipais, ainda temos uma relação mais forte através da comunidade intermunicipal, respetivamente numa parceria na área do turismo. Acrescentando a isso, temos uma parceria com o município de Caminha e Esposende para uma valorização com o litoral, além disso temos também uma Cooperação com a Vizinha Galiza (AECT), que se chama Rio Minho que envolve 10 municípios do Alto Minho e 16 municípios de Pontevedra, em que há um excelente trabalho nos últimos 10 anos que se veio a consolidar cada vez mais.

2º Existe uma forte relação entre Viana do Castelo com o Estado e as autarquias espanholas a nível Político, Económico e Diplomático?

A nossa relação com o Estado é uma relação normal entre administração central e local, embora que haja alguma autonomia do poder local, face a algumas matérias de competências específicas dos municípios. Viana do Castelo tem uma parceria com o Estado, visto que há uma representação das Regiões no comité das regiões em Bruxelas, em que Viana é um dos representantes, do mesmo modo colabora na estratégia da defesa dos interesses de Portugal nas diferentes áreas, em que temos reuniões de coordenação, com o Ministério dos Negócios Estrangeiros e com o Embaixador permanente em Bruxelas.

3º A autarquia de Viana do Castelo consegue interferir/influenciar nas decisões superiores do Estado e na Comunidade Europeia?

Desde a nossa entrada na União Europeia os municípios têm tido um papel importante na criação de redes e geminações a nível da Europa, isso quer dizer que Viana do Castelo tem neste momento, geminações com cidades francesas e espanholas em que fazem parte de redes europeias. Viana integra a associação dos municípios do eixo atlântico, que faz a cooperação dos municípios do Norte de Portugal e da Galiza em 1993, respetivamente que celebra brevemente 25 anos. Além disso, faz parte da rede ibérica da identidades transfronteiriças que trata do relacionamento da fronteira de Portugal e Espanha, em que sou eu o Presidente da RIET (José Maria da Cunha) e estamos neste momento na rede europeia que é a rede das cidades atlânticas, que envolve cidades portuguesas, espanholas, francesas e irlandesas, ainda tudo isso, faz ainda parte da rede europeia das cidades saudáveis que pertence à organização mundial de saúde. Procuramos realizar políticas ativas que defendam os interesses específicos destas associações, no caso das cidades atlânticas junto da Comissão Europeia, respetivamente defendemos mais investimento, mais atenção junto das cidades costeiras para que haja mais desenvolvimento. Quando estamos a falar das cidades saudáveis é ser parceiro do governo nas políticas públicas na promoção da saúde e realizar uma atenção num estilo de vida saudável integrando numa rede supranacional em que também nós oferecemos um serviço junto da população. Hoje a diplomacia entre Estados já não é só feita entre Estados, mas com muitos mais atores, os municípios têm um papel importante, quer em redes europeias, quer em redes transfronteiriças e por fim ibéricas, criação de pontes neste caso culturais e económicos. O Caso das geminações é um caso idêntico, pelo facto a nossa comunidade portuguesa emigrar para esses países, criando representatividade social, em que haja uma relação entre os dois governos locais, nomeadamente da cidade de origem e da cidade que os acolheu.

Dos 1200 km de fronteira com Espanha, onde existe mais concentração e uma grande importância é a fronteira entre Valença e Tui, nomeadamente 47% das viaturas passa por lá, e se a Galiza fosse um país independente seria o oitavo destino de exportações do nosso país em que manifesta uma forte relação do Norte de Portugal com a Galiza. Também nós temos empresas espanholas a operar aqui, como também empresas portuguesas na Galiza, com a constituição de 3 fatores importantes, como o automóvel, naval e têxtil, que interliga e faz uma troca de produtos, quer na inter-

relação de matérias primas, quer na multiculturalidade dos produtos, em que Viana é o 16º Município mais exportador do país, e o principal destino exportação é a Galiza.

4º Existe alguma diferença de poder no poder local do passado com o presente? Está mais forte ou mais fraco?

O poder local tem vindo a evoluir ao longo dos anos, vamos fazer 45 anos da celebração do 25 de Abril. O poder local foi ganhando a sua importância ao longo dos anos e teve de facto a partir das eleições livres a 12 de Dezembro de 1976 a consolidação da democracia, mas também no acesso das populações a muitas infraestruturas básicas e a bens que não tinham no passado. Por exemplo, na estruturação da rede viária, na água, no saneamento, na iluminação pública, mas também tendo um papel importante na Educação, construindo escolas e jardins de infância, como também, construindo equipamentos desportivos e culturais, coisa que antigamente só as grandes cidades é que tinham. O trabalho dos autarcas até 2009 foi um trabalho de consolidação das infraestruturas básicas e daquilo que eram os serviços públicos prestados às suas populações. A partir de 2010 passaram a dar mais atenção à atividade económica, fator importante à sua sustentabilidade, internacionalização das suas cidades, do comércio e turismo. Respetivamente a evolução da globalização e internacionalização do próprio país, como nós afirmámos constantemente «o campeonato não se ganha apenas jogando nas 4 linhas do concelho» mas sim, na relação com outros concelhos, por isso a cooperação é importante, muitas vezes projetos e fundos comunitários avançam, só se for em conjunto/rede de municípios, mas acima de tudo estabelecendo redes internacionais. Por exemplo estamos a promover os desportos náuticos em Viana, esta rede global das cidades atlânticas é essencial, aliás não só, consegue dar visibilidade europeia e internacional, como também, resulta na captação de investimento, turismo e na promoção das próprias atividades, tornando-se uma marca global. Na atualidade, os autarcas têm muito mais facilidade de entender o mundo, na resolução de problemas a nível de mobilidade, para isso é necessário entendimento de novas formas de comunicação, em que os transportes foram evoluindo, nomeadamente os transportes aéreos foram democratizados. Nos primeiros 30 anos da democracia, os

autarcas estavam muito focados na construção de serviços públicos e infraestruturas, em que na comparação com a atualidade, os autarcas estão mais focados na sustentabilidade dos seus territórios, criação de emprego, atividade económica, promoção da cultura e identidade.

Falta um patamar intermédio no país, que é a regionalização, fala-se muito na Europa das regiões, em que era importante que no país houvesse uma maior proximidade, em vez de estar dependentes de decisões de Lisboa (centralidade). É um patamar que está previsto na Constituição Portuguesa, mas que não houve oportunidade para realizar, do mesmo modo, está em curso a descentralização que é um passo obviamente importante para o país. Irá criar mecanismos que possam atuar rapidamente em todos os nossos problemas de proximidade, com uma certa eficácia e com um menor custo do que a administração central, no entanto é insuficiente. É necessário para que haja uma evolução para que seja criado um patamar intermédio, e em segundo lugar que se cumprisse efetivamente a lei das finanças locais, ou seja, que as transferências de verbas para os municípios fosse realmente superior, embora que tenha havido por parte deste governo uma aproximação de valores, que estão previstos na legislação. Mas há um passo grande para seguir em frente, nomeadamente na comparação com outros países, porque Portugal está abaixo da média europeia. Portugal transfere muito pouco para o patamar autárquico daquilo que são verbas, para uma resolução de muitos problemas das populações. Por último, nós teríamos que ter um outro tipo de enquadramento do ponto de vista institucional, de respeito perante determinados órgãos de soberania.

Ainda não está realmente enraizado na população, nomeadamente criou-se pouco este conceito, que as autarquias/autarcas só constroem rotundas, portanto diria que do nosso ponto de vista social daríamos seguidamente um passo em frente, e isso determinará ganharmos um protagonismo político diferente. Os autarcas fazem mais do que as suas funções, não se dá o valor apropriado e merecido dos autarcas do ponto de vista do trabalho representativo e do que o autarca realiza no seu município, ou melhor, para que muitos serviços públicos, transportes escolares, cantinas, serviço de apoio à educação, a cultura e o desporto possa realmente funcionar sem nenhum entrave. Existe uma enorme área de trabalho que as populações têm acesso, que se não fosse por parte

dos autarcas, certamente a oferta de serviços públicos ou a sua coordenação seria escassa.

5º Quais os futuros desafios da autarquia de Viana do Castelo no seu distrito e com as autarquias portuguesas/espanholas?

Iremos lançar no próximo ano uma agenda de inovação, em que os grandes desafios pela frente são três no total: Inovação, qualificação, sustentabilidade. Na parte da Inovação, precisamos de aprender com as novas tecnologias, conceitos, para tornar as autarquias mais participadas, participativas e mais transparentes na maior acessibilidade ao cidadão. A qualificação é porque só se ganha a batalha da analfabetização com pessoas mais qualificadas, por isso a nossa aposta na Educação, quer no ensino secundário, quer no ensino superior, será para que os nossos jovens não abandonem o sistema escolar, mas que tenham oportunidade de qualificar-se cada vez mais, ou melhor, é aqui que se ganha o futuro. Por fim, na sustentabilidade, na parte energética e económica, aquilo que se insere com as preocupações climáticas ou a poupança energética, como também criando riqueza, fixação das empresas, em que possamos garantir o futuro. A Câmara de Viana do Castelo tem uma estratégia de adaptação relativamente ao combate das alterações climáticas, nomeadamente fizemos parte de um projeto piloto nacional com mais 35 municípios e temos neste momento uma estratégia delineada, ou seja, estamos a dar o apoio e a realizar uma transformação interna, respetivamente na melhoria de eficiência energética em pavilhões, piscinas e escolas, quer na substituição da iluminação pública por lâmpadas mais eficientes (LED), na substituição da nossa frota por carros elétricos e vamos com isto introduzir na população, todo este trabalho, além disso é importante que haja políticas públicas nacionais do suporte e de apoio porque nós não temos capacidade financeira de suporte para os privados, no caso para os veículos elétricos, mas podemos criar condições através das ciclovias, da promoção da bicicleta, como na promoção por outras soluções de mobilidade, respetivamente uma mobilidade mais sustentável. Os municípios estão muito dependentes a nível financeiro do poder central, a nossa fonte de receitas prende-

se com aquilo que são e que cumprimos das transferências do Estado, por isso que as nossas funções deviam ser mais remuneradas.

Anexo IV – Questionário respondido no dia 13 de Fevereiro de 2019 ao Senhor Presidente da Câmara de Santo Tirso – Joaquim Barbosa Ferreira Couto - para a complementação do meu Estudo de Caso da minha Dissertação de Mestrado em Diplomacia e Relações Internacionais

1. Qual é a relação da autarquia com a sua região e o seu Estado?

A relação municipal com a região norte e com o Estado Central é muito complexa, burocrática e mesmo ultrapassada. Portugal é o país mais centralizado da Europa, só com dois patamares constitucionais de poder político legitimado pelo voto: o Governo e o Estado Central e os Municípios e as freguesias, estas últimas reminiscências da organização canónica das paróquias e delas derivadas desde a Idade Média. A atual organização do sistema político português permite uma forte interferência das corporações, por vezes de um modo até pouco democrático. O sistema representativo está ainda longe de ser eficaz. Por isso, o nosso relacionamento é também deficiente, difícil e complexo, tendo como uma das principais consequências a falta de homogeneidade da gestão do território nacional, como é apontado em todos os estudos e estatísticas publicados, nacionais e internacionais, nomeadamente da OCDE e da União Europeia.

2. Existe uma relação forte entre Santo Tirso e as autarquias espanholas a nível político, comercial e diplomático?

Não. Sob o ponto de vista político, os Municípios portugueses são mais fortes do que os espanhóis, nomeadamente os da Região Autónoma da Galiza. Por exemplo, muitas das competências e atribuições dos Municípios portugueses são executadas na Galiza pela região e não pelos Municípios. A diplomacia económica que desenvolvemos, nomeadamente por via das geminações, com Celanova, por exemplo,

são relações superficiais e de natureza complementar ao Estado Central, estando, aliás, mais virada para outras regiões da Europa e do Mundo.

3. A autarquia de Santo Tirso consegue interferir/influenciar nas decisões superiores do Estado?

É, como anteriormente já referi, um processo moroso e difícil, mas temos uma visão da gestão política municipal que não se circunscreve ao nosso território administrativo. Santo Tirso faz parte da região norte, integra estatisticamente a Área Metropolitana do Porto e, sob o ponto de vista geográfico, está no coração do Vale do Ave. Temos, por isso, uma visão abrangente e moderna da gestão política, procurando, à nossa escala, influenciar politicamente a governação que é feita do território regional. Com dificuldade, é certo, mas vamos conseguindo ter voz junto dos centros de decisões, razão pela qual já garantimos um conjunto de investimentos fundamentais para o nosso Município, nas áreas da Educação, Saúde, Justiça, mobilidade, entre outras.

4. Existe alguma diferença de poder no Poder Local do passado com o presente? Está mais forte ou mais fraco?

O Poder Local em Portugal está, naturalmente, mais consolidado e forte. Não tenho qualquer dúvida de que o Poder Local é o principal fator de desenvolvimento e de democratização do país pós-25 de Abril de 1974. Mas, paradoxalmente, tem sido objeto de sucessivos ataques ao longo dos últimos 40 anos, com legislação do Parlamento e dos Governos que limitam a sua autonomia, consagrada pela Constituição. A situação mais perversa é o centralismo continuar a considerar a atividade política municipal ou regional como uma espécie de parente-pobre da Democracia em Portugal. Aliás, há legislação emanada da Assembleia da República que se aplica apenas ao Poder Local, nomeadamente aos titulares de órgãos locais, como os autarcas, deixando de fora o Estado Central. O regime de incompatibilidades, por exemplo, não é igual para o Poder Central e Local. A responsabilidade por atos políticos da governação não é igual para o

Poder Central e Poder Local. E a fiscalização administrativa e política está longe de ser igual entre o Poder Central e o Poder Local.

5. Quais os futuros desafios da autarquia de Santo Tirso no seu distrito e com as autarquias portuguesas/espanholas?

Santo Tirso sempre procurou estar na vanguarda do municipalismo em Portugal e da defesa das causas estruturantes que se colocam a nível local, regional e mesmo à escala nacional e internacional. Conforme consta do nosso programa político sufragado maioritariamente pela população de Santo Tirso, o Ambiente, em sentido lato, merece uma especial atenção por parte do atual executivo municipal, o qual tem vindo a adotar um conjunto de políticas com vista a fazer face às alterações climáticas. Já está, aliás, em marcha um ambicioso Plano de Mobilidade Urbana Sustentável para colocar Santo Tirso na linha da frente dos Municípios mais sustentáveis em Portugal, o que passa por, entre muitos outros aspetos, devolver o espaço público aos peões e reduzir ao máximo o impacto do automóvel no centro da cidade, privilegiando-se os modos suaves de transporte, como as bicicletas e os carros elétricos; a valorização das margens do rio Ave; aproximar a cidade do rio, com a construção e criação de um conjunto de equipamentos para usufruto da população; reduzir a fatura energética, com a aposta em tecnologia LED; ampliar as redes públicas de água e de saneamento ou, por exemplo, criar e ampliar novos parque urbanos e criar uma rede de transportes públicos intermunicipal. Um setor também considerado estratégico é o do investimento/emprego. O executivo municipal tem vindo a desenvolver um grande esforço no sentido de atrair novos investimentos e de apoiar o tecido empresarial local, responsável pela criação de riqueza e de postos de trabalho. Por via de um competitivo pacote de incentivos fiscais, mais de mil empresas foram criadas nos últimos cinco anos em Santo Tirso e a taxa de desemprego atingiu o valor mais baixo de sempre na última década. Queremos consolidar o trabalho feito de criação de um ambiente favorável à captação de novos investimentos e de apoios dirigidos às empresas já instaladas em Santo Tirso, contribuindo para a existência de empregos qualificados e que acrescentem valor, não apenas na área do têxtil, mas noutros setores de atividade. Há, naturalmente, desafios

regionais para os quais Santo Tirso também tem dado o seu contributo, no âmbito da Área Metropolitana do Porto, em matéria de mobilidade e de reforma da administração pública. O país está, neste momento, a dar passos no sentido de uma importante reforma administrativa, com o objetivo de atribuir mais competências e poder político às Câmaras Municipais e às juntas de freguesia. Seria, do meu ponto de vista, mais desejável o País estar a discutir a Regionalização, mas à falta de condições políticas para se avançar com esse processo, mais vale a descentralização do que manter tudo como está, com o excesso de centralismo do Terreiro do Paço.

Anexo V – Entrevista realizada no dia 7 de Fevereiro de 2019/Transcrição em espanhol ao Senhor Alcaide de Celanova – José Luis Ferro Iglesias - para a complementação do meu Estudo de Caso da minha Dissertação de Mestrado em Diplomacia e Relações Internacionais.⁷

1º Cuál es la relación de la autarquía con su región y su Estado?

En España, la relación de los municipios con el resto de las administraciones se explica en el preámbulo de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local:

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-5392>

La organización democrática de nuestra convivencia representada por la Constitución es un hecho singular de nuestra convulsa historia de los últimos siglos; singular por el grado de sosegado consenso que alcanzó en su elaboración y aprobación, hecho de por sí ya sin precedentes, y singular, también, por la importancia de los asuntos y viejas querellas que abordó; así en lo tocante a libertades y organización territorial del Estado, en torno a los cuales tal historia es pródiga en mostrarnos las notables y graves diferencias que dividían el sentimiento de los ciudadanos y eran causa de profundas alteraciones en la cosa pública.

⁷ Questionário enviado pelo Alcaide de Celanova – José Luis Ferro Iglesias – Na primeira pergunta referenciou: Nuevo Régimen Local, I, Peámbulo (Madrid, El Consultor I, 2004, pp. 14-25)

La implantación de un cimiento tan sólido de convivencia, que vale tanto como decir de futuro, por fuerza ha de producir beneficiosos efectos a lo largo y ancho del ser nacional insuflando nueva savia y nuevas energías en los últimos reductos de la organización social; en una palabra, regenerando un tejido social desatendido cuando no decrepito y lacerado por los sucesivos embates de cuantos vicios y abusos asolaron nuestra vida pública, transformándola en campo de agramante de quienes disputaban el dominio de las instituciones para satisfacción de privados intereses.

Uno de los ámbitos en que mayores efectos produce y ha producido ya la aprobación de nuestra querida Constitución es el relativo a la Administración local tan necesitada de adaptación a la nueva realidad. En el día son numerosas las pruebas de la urgencia de definir desde el Estado el alcance de la autonomía que se reconoce a estas Entidades tan ricas en historia y en muestras de su importante contribución a la defensa y engrandecimiento de España, pero tan expuestas a sufrir los males que puedan derivarse de una abusiva limitación de su capacidad de actuación en los asuntos que son del pro-común de las villas, pueblos, parroquias, alfores, comunidades y otros lugares que con distintos nombres son conocidos en las diferentes regiones de nuestra patria.

La gravedad del asunto no admite demora y mucho menos cuando, por mor de la nueva configuración territorial del Estado, las nuevas Comunidades Autónomas esperan, algunas con impaciencia, a que el Estado trace las líneas maestras definitivas de estas Entidades para, inmediatamente, proceder al ejercicio de las facultades que sus novísimos Estatutos les confían.

Se comprenderá fácilmente que, al elaborar las presentes normas reguladoras del régimen local, el legislador sienta la carga de una especial responsabilidad, que le incita a extender sus reflexiones a todos aquellos ámbitos relacionados con el asunto y a indagar sobre la misma desde todas las perspectivas posibles y en primer lugar volviendo la vista a la Historia. Y es que las Instituciones que conforman el régimen local, además de su importancia intrínseca, además de su inmediata proximidad no ya a colectivos más o menos nutridos, sino a la práctica totalidad de los ciudadanos, poseen extraordinaria densidad histórica; cuentan con un pasado multisecular susceptible por sí solo de proporcionar valiosas enseñanzas y de orientar el pulso del legislador.

Pensemos ante todo en el Municipio, marco por excelencia de la convivencia civil, cuya historia es en muy buena medida la del Occidente a que pertenecemos. Tanto en España como en Europa el progreso y el equilibrio social han estado asociados desde la antigüedad al esplendor de la vida urbana y al consiguiente florecimiento municipal. Y viceversa, los períodos de estancamiento o de retroceso se han caracterizado igualmente por la simultánea decadencia de las comunidades ciudadanas, que en siglos ya lejanos llegó a consumarse con la ruina y extinción de los municipios.

Al clausurarse el primer milenio de nuestra era, la confluencia de factores múltiples y de diversa índole provocó el resurgimiento de la poco menos que inexistente vida urbana. Los países de Europa occidental, España entre ellos, volvieron a presenciar la erupción de núcleos humanos compactos. Sus asentamientos dejan de ser meros centros de población para adquirir superior organicidad, personalidad progresivamente definida; para forjar lentamente un régimen jurídico específico. El municipio, claro es, no equivale sin más a la ciudad, a la materialidad de sus calles y edificios. El municipio es la organización jurídica peculiar del núcleo urbano y también, con frecuencia, de su entorno geográfico. No se olvide, en efecto, que los nacientes municipios medievales fueron durante varios siglos instrumentos esenciales de colonización de territorios ganados a los musulmanes. Con el decisivo concurso de los municipios y por impulso suyo se repoblaron amplias zonas y se crearon incontables villas y aldeas, organizándose, en suma, extensos términos y alfores estrechamente vinculados a las ciudades respectivas. La expresión más acabada del alcance de la expansión municipal seguramente se encuentra en las numerosas comunidades castellanas de villa y tierra.

Se ha aludido a la singularidad de la organización municipal, pero ¿en que consistió exactamente? Los hombres del siglo XX necesitamos ejercitar nuestra adormecida imaginación, trascender el horizonte histórico inmediato, para comprender cabalmente lo que antaño representó la emergencia del régimen municipal. Es menester recordar la anterior exclusividad de la vida agraria, controlada por entero por sectores señoriales cuya prepotencia se tradujo en el establecimiento y generalización de las relaciones de servidumbre. En ese contexto señorial, el renacimiento de las ciudades y su organización en municipios posibilita el disfrute de libertades hasta entonces inasequibles; permite redimirse de los malos usos y de la opresión señorial, así como

adquirir un estatuto jurídico liberador de las pasadas y pesadas restricciones. No le faltaban motivos al hombre medieval para pregonar que «el aire de la ciudad hace libre». Si el Señorío es el arquetipo de la sujeción personal, el municipio es el reducto de las libertades. En verdad los municipios son enclaves liberadores en medio del océano señorial de payeses, solariegos, etcétera, sometidos a servidumbre.

No fue, naturalmente, el altruismo de los señores lo que motivó la concesión de esas libertades concretas. La iniciativa y el estímulo provienen de la Corona, interesada en debilitar la hegemonía y contrarrestar la influencia de las fuerzas señoriales, que se erige en protectora y aliada de las ciudades. De ahí que sea la monarquía la que otorga las normas singulares que cimentan el edificio municipal: innumerables y sucesivos fueros, privilegios, franquicias, exenciones, jalonan el régimen jurídico de las poblaciones que, tras recibirlas, se convierten en municipios. Como consecuencia de ese proceso no se encuentran dos municipios con idéntico régimen. Antes bien, coexisten tipos o modelos municipales diversos y dotados de distinto grado de desarrollo. Común a los municipios de realengo es, empero, el contraste jurídico con el señorío rural y la íntima conexión con la monarquía, como lo es, desde luego, haber obtenido generosas dosis de autogobierno consustanciales al municipio propiamente dicho. Porque, aun obviando los excesos interpretativos de la historiografía liberal, no es cuestionable que los municipios medievales -principal y precozmente los castellanos- cohesionaron su indiscutida dependencia de la realeza con el goce de amplia autonomía en todos los órdenes.

No obstante, la participación inicialmente igualitaria de la totalidad de los vecinos en el gobierno municipal ni se mantuvo en toda su pureza ni fue demasiado duradera. La aceptación de los criterios de estratificación estamental, a los que se sumaron las acusadas diferencias de riqueza que entre los convecinos provocó en determinadas ciudades la prosperidad comercial, no favorecía la perpetuación de la democracia municipal. La traducción jurídica de las distinciones sociales de base estamental (o económica) introdujo en el seno de las poblaciones un poderoso germen de desunión, engendró incesantes convulsiones y sumió a los municipios en una situación de crisis permanente.

La tendencia a la oligarquización del gobierno municipal, la descomposición y endémicos desórdenes del régimen urbano, la paralela propensión del poder central (en camino hacia el absolutismo) a fortalecer sus atribuciones en detrimento de la autonomía local, facilitaron la intervención de la monarquía. Entre mediados del siglo XIV y finales del XV la organización municipal experimentó profundas mutaciones que contribuyeron a estrechar considerablemente el ámbito del anterior autogobierno. Mencionemos, a título de ejemplo, sendas manifestaciones paradigmáticas del fenómeno que se acaba de indicar: las tempranas reformas de Alfonso XI en Castilla y las tardías de Fernando II en Cataluña, distintas y distanciadas en el tiempo, pero inspiradas a la postre en directrices políticas análogas.

A lo largo del bajo medievo los municipios quedaron, pues, literalmente atenazados de un lado -desde dentro-, por la acción de la nobleza y de los patriciados urbanos; de otro -desde fuera-, por las pretensiones intervencionistas de la propia monarquía. La pugna triangular que esmalta el acaecer del municipio hasta muy avanzado el Antiguo régimen desembocará en todo caso en el menoscabo de los sectores ciudadanos, a pesar de haberse alineado habitualmente en el bando de la realeza. El desarrollo de las oligarquías municipales se vió facilitado por la sustitución de las asambleas abiertas a todos los vecinos (Concejos abiertos) por organismos reducidos (Cabildos, Consells, Ayuntamientos) de los que todavía suelen formar parte, con los titulares de cargos de designación regia y sin confundirse con ellos, otros oficiales en principio rigurosamente electivos. La representatividad de las instituciones municipales es, sin embargo, decreciente. Mientras los oficios concebidos como resortes de protección del común de los vecinos pierden sustantividad, se desnaturalizan o se eclipsan, el fenómeno de patrimonialización de los cargos públicos que recorre Europa rompe el de por sí precario equilibrio y propicia el enquistamiento de las oligarquías locales gracias a la ocupación de los regimientos adquiridos por juro de heredad, transmisibles y «perpetuos».

Factores políticos y fiscales condujeron entre tanto a la monarquía a estrechar el cerco. Las vicisitudes del Estado absoluto repercutieron sobre los municipios en un doble orden de cosas. La formación de aquél supuso, en primer término, el notorio reforzamiento del control sobre el discurrir ciudadano, que se materializará en el

despliegue de los corregidores reales por las poblaciones de cierta relevancia de la Corona castellana, sea cual fuere su posición geográfica (de Guipúzcoa a Cádiz, de La Coruña a Murcia). A los efectos que aquí atañen bastará con señalar que los corregidores eran los agentes por excelencia del poder regio y presidentes de los respectivos Ayuntamientos. La consolidación del Estado y los compromisos exteriores de los Austrias originaron, el segundo lugar, muy elevados costes y la consiguiente y crónica penuria de la Hacienda, que no reparó en medios para satisfacer sus perentorias exigencias. De esta suerte, a la desafortunada e inescrupulosa gestión económica de las oligarquías que gobiernan las ciudades, a la fortísima carga fiscal que gravita sobre la población pechera, se sumaron los trastornos ocasionados a los municipios por el innecesario acrecentamiento de oficios, por la proliferación de las exenciones de villas y lugares de los alfores, por la imposición de múltiples gravámenes. Para alimentarse la Hacienda real vende sin tasa -oficios, villas, baldíos...-, a riesgo de empobrecer simultáneamente a los municipios y de poner en peligro la integridad de sus patrimonios.

La historia del municipio moderno es, con todo, sumamente compleja y está colmada de hechos de significación ambivalente, de matices aún inexplorados. Desde una óptica general es indudable su decadencia. No obstante, el régimen municipal preliberal tardó en desplomarse; conservó durante un período quizá más prolongado de lo que a menudo se cree parte de su potencia y los rescoldos de su pretérita autonomía distaron de apagarse al punto. Acaso los denostados corregidores, brazo ejecutor de los designios reales, no sirvieron a la vez de freno a los abusos de las minorías poderosas?

En el tramo postrero del Antiguo Régimen, la organización municipal que los Austrias habían recibido, conservado y exportado a América, fue objeto de reformas inspiradas en los principios uniformistas y centralizadores característicos de la ilustración. Por más que resulten antagónicos de la orientación que preside esta Ley rehuyamos, en aras del rigor histórico, la tentación de silenciarlos o valorarlos acriticamente. No sería aceptable la atribución al Despotismo Ilustrado de pretensiones democratizadoras de la vida local. Interesa subrayar, sin embargo, tres vertientes de las reformas aludidas. Su gradación misma no carece de significado, por cuanto insinúa el

orden de prioridades de los gobernantes de la época. En una primera etapa se acomete la unificación de los modelos municipales regnícolas.

Se aborda luego el saneamiento de las postradas haciendas locales. Y se ensaya, en fin, la tímida aplicación de determinados mecanismos representativos. Salvo en lo que se refiere al primer aspecto, las transformaciones del longevo régimen municipal absolutista no fueron demasiado profundas, a pesar de lo cual su ejecución tropezó con los intereses estamentales y provocó fuerte resistencia.

La llegada del liberalismo modificó sustancialmente los supuestos del régimen municipal que hasta aquí se ha descrito a grandes rasgos. El espíritu uniformista y centralizado, entonces al servicio de la renovación, se difundió por doquier. La abolición de los privilegios estamentales y la consagración del principio representativo tornó imposible la continuidad de los regimientos perpetuos, alteró por completo el procedimiento de acceso a los cargos municipales y prejuzgó la composición de los Ayuntamientos constitucionales. La concepción de la propiedad sustentada por la burguesía no presagiaba, precisamente el disfrute pacífico e indefinido de los bienes municipales amortizados. El propósito de racionalizar y dotar de homogeneidad a la actuación pública en el ámbito territorial condujo a la introducción de la fórmula provincial y a la paralela creación de las Diputaciones.

La versión inicial del régimen local constitucional, regulada en Cádiz, se estableció efectivamente en el trienio liberal. Se caracterizaba por la implantación de Ayuntamientos de traza uniforme en todas las poblaciones que contaran al menos con 1.000 habitantes y por el tendido de la red provincial en torno al binomio Diputación-Jefe político. Los integrantes de los Ayuntamientos son elegidos por sufragio indirecto. Es innegable que la articulación de los órganos locales con los del poder central se realizó con el concurso de las técnicas centralizadoras en boga, si bien la esfera de las competencias reservadas a los Ayuntamientos era todavía amplia y, por otra parte, los autores de la Instrucción de 1823 no vacilaron en dar cabida a algunas soluciones que entonces resultaban prudentemente descentralizadoras.

Cuando, tras los consabidos interludios absolutistas se produce la definitiva instalación del sistema constitucional, el legado doceañista en materia de régimen local es prontamente reemplazado por un nuevo modelo de cuño doctrinario que moderados y

progresistas comparten en lo fundamental, cierto que con variantes y diferencias de grado no desdeñables. El sufragio indirecto cede ante el directo en su modalidad censitaria. El fortalecimiento del poder ejecutivo y el coetáneo despegue de la Administración del Estado reduplican las posibilidades de controlar eficazmente a las Entidades locales, sometidas, al fin, a la férrea centralización que, ahora ya con miras inmovilistas, los moderados llevaron a sus ultimas consecuencias en las leyes municipal y provincial de 1845. Los progresistas propugnarán, por el contrario, la ampliación del censo y consiguiente extensión del sufragio, la suavización de los mecanismos centralizadores, el incremento de las facultades de los Ayuntamientos, la plena electividad de los alcaldes. En la mayoría de las ocasiones, tales propuestas carecieron de eco y obtuvieron, en el mejor de los casos, éxitos fugaces. En el periodo isabelino se emprende, por lo demás, y a fuerte ritmo, la desamortización civil, que privó a los municipios de buena parte de su patrimonio.

La aportación de la inmediata Revolución de septiembre al régimen local -que se concretó en la legislación municipal y provincial de 1870- consistirá en la adopción de sufragio universal, en la electividad de todos los cargos municipales, en el robustecimiento de las Diputaciones provinciales y en la considerable atenuación del centralismo. Los gobernantes de la Restauración no tardaron, sin embargo, en retornar a la orientación del régimen local de corte moderado anterior al Sexenio. La modificación en ese sentido de las Leyes de 1870 tuvo lugar en diciembre de 1876. El Real Decreto de 2 de octubre de 1877 contiene el texto refundido de la última Ley municipal del siglo, a la vez que la regulación del régimen provincial luego sustituida por la de la Ley de 29 de agosto de 1882.

En verdad, el panorama que ofrecían las instituciones locales finiseculares era desolador. En el plano provincial, las Diputaciones permanecen subordinadas por completo a los Gobernadores civiles; en el municipal, los Ayuntamientos, escasamente representativos, siguen sometidos a la estrecha tutela del Estado. El poder central continúa investido de atribuciones sobradas para intervenir en la designación de los alcaldes, remover a las autoridades locales o suspender los acuerdos municipales. Los criterios a que respondía la legislación local mencionada, lejos de infundir vitalidad a Ayuntamientos y Diputaciones, propiciaron su parálisis. La incidencia del caciquismo

agravó la situación: atrapó al régimen local en las mallas de la inautenticidad, lo rodeó de prácticas corruptoras y lo condenó a pervivir en estado agónico. Los testimonios de los contemporáneos, unánimes a este respecto, no dejan lugar a dudas.

En esa tesitura, el régimen local, constreñido por leyes caducas y asfixiado por la espesa trama caciquil, devino en problemas político de grueso calibre. Al tiempo que una serie de proyectos legislativos predestinados a fracasar desfila por las Cortes, las críticas se generalizan hasta alcanzar en la voz de los regeneracionistas un volumen clamoroso. Entre tales proyectos merecen ser recordados el de Sánchez Toca de 1891, el de Silvela de 1899 y, sobre todo, el de Maura de 1907, sin duda el más ambicioso y el que fue debatido con mayor ardor. Maura era consciente de la inocuidad de las reformas parciales y de la imposibilidad de frenar la degradación de la vida local sin extirpar el caciquismo y sin invertir la orientación centralizadora que inspiraba las leyes de 1877 y 1882 a la sazón vigentes. El suyo fue el intento más serio y meditado de reconsideración del régimen local en su conjunto, de lucha contra la corrupción y en favor del reforzamiento de los organismos municipales y Provinciales. El Proyecto reconocía la diversidad local, derogaba las disposiciones desamortizadoras, fortalecía la posición de los alcaldes, aflojaba la tutela del Estado y simultáneamente pretendía extender la acción de los entes locales por la vía -entre otras- de la municipalización de servicios. Los proyectos posteriores al de 1907 corrieron la misma suerte. Si hasta entonces la reforma del régimen local había concitado fortísima oposición, el planteamiento con caracteres agudos de la cuestión regional que a continuación sobrevino, al abrir una nueva brecha en el de por sí agrietado sistema político, aumentó las dificultades.

La trayectoria legislativa del régimen local desembocó durante la dictadura de Primo de Rivera en los Estatutos municipal de 8 de marzo de 1924 y Provincial de 20 de marzo de 1925, obra de José Calvo Sotelo íntimamente conectada con el ideario local maurista. El Estatuto municipal participa, en efecto, de la convicción de que el saneamiento de la vida local dependía, en buena parte, del previo abandono de las directrices uniformistas y centralizadoras. Se prestó en consecuencia, cierta atención a los municipios rurales y a las entidades menores, procediéndose, por otro lado, a suprimir algunas de las manifestaciones más rigurosas de la subordinación de los Ayuntamientos a la Administración del Estado y a ensanchar el ámbito de las

competencias municipales. Medidas antes previstas por Maura y ya aludidas, como la derogación de la legislación desamortizadora y la municipalización de servicios, fueron igualmente incorporadas al Estatuto, expresión, en definitiva, de las soluciones técnicas que se habían ido gestando en las décadas precedentes y de las doctrinas políticas de signo autoritario, cuyo influjo se traduce, por ejemplo, en la introducción de la representación corporativa. Con independencia de las declaraciones formales en sentido contrario, régimen dictatorial, descentralización y vigorización del régimen local se excluían mutuamente; de hecho, la aplicación de aquellos preceptos de los Estatutos que simbolizaban el reflujo de la centralización se dejó en suspenso y no llegó a producirse.

El rapidísimo bosquejo que antecede sugiere algunas reflexiones, demasiado obvias por su misma elementalidad como para que el legislador prescinda de ellas y las olvide. La experiencia histórica demuestra de modo irrefutable que el florecimiento de la vida local presupone el disfrute de amplia autonomía nutrida por la participación auténtica de los vecinos. Es igualmente indudable que los entes locales precisan recursos suficientes, susceptibles de satisfacer las necesidades y de procurar los servicios que el administrado requiere y reclama. Tampoco parece cuestionable, por último, que régimen local y régimen político han evolucionado al unísono, vertebrados ambos por idénticos principios. No por otro motivo la historia tardía de nuestro régimen local es la historia de una prolongada, creciente y devastadora frustración. Cuando, como ocurrió de manera particularmente aleccionadora a partir de mediados del ochocientos, se coarta la participación vecinal, se adultera la representación, se usa y abusa de la centralización, las instituciones locales languidecen hasta agotarse. No se debió al azar que los reiterados intentos de reforma del régimen local de la Restauración resultaran a la postre estériles. El advenimiento del Estado democrático y autonómico exige consolidar de forma definitiva unas instituciones locales capaces de responsabilizarse de sus propios intereses y vivificadoras de todo el tejido del Estado.

II

Como demuestra nuestra historia y proclama hoy la Constitución, decir régimen local es decir autonomía. La pervivencia misma, a lo largo del tiempo y bajo las mas diversas circunstancias políticas, de esta nota caracterizadora muestra, no obstante, la indeterminación y ambigüedad del concepto. Sólo su configuración positiva desde unos

postulados y en un contexto jurídico-político determinado, es capaz de dotarlo de un contenido preciso.

Para empezar, el sentido de la autonomía local no puede prescindir de esa referencia fundamentadora de nuestro orden constitucional en que España, designándose a sí misma como sujeto real y protagonista de su historia, se constituye en Estado social y democrático de derecho; anticipando así la formalización de ese dato en la fórmula concisa de residenciar toda soberanía en el pueblo español. La autonomía local ha de situarse, pues, a la luz de ese principio y en la perspectiva de los principios nucleares que la Constitución contiene para la total estructuración del Estado.

La voluntad del pueblo español ha sido la de enriquecer su trama organizativa, multiplicando sus centros de decisión, sin mengua de la superior unidad de su realidad unificadora. La definición de los Municipios y Provincias se hace de forma suficiente, aunque no proliza, en el texto supremo. La autonomía municipal debe ser el principio rector de la regulación de cada entidad. El criterio para evitar contradicciones con otras instancias radica en la determinación de sus intereses respectivos. Qué cosa sea el interés respectivo no ha sido desarrollado por la Constitución, aunque sí ha determinado los asuntos de interés de la Comunidad Autónoma (art. 148.1) y del Estado (art.149.1). Con esos elementos y con los datos que se desprenden de la realidad misma de las cosas, es posible construir las instituciones locales manteniéndolas en el lugar que debe corresponderles en un Estado complejo como el actual; y a las Cortes Generales compete enriquecer y concretar el diseño básico de las entidades locales como una de las piezas de la entera organización territorial del Estado. Presupone, pues, una perspectiva territorial, es decir, global y no sectorial. Su desarrollo representa poner en pie una institución territorial y, consecuentemente, su estatuto subjetivo -puntos de referencia del nuevo ordenamiento desde y por ellos vertebrado- y la ordenación de la capacidad potencialmente universal de dicha institución. Todos los sectores de la realidad a que se extiende la acción pública se encuentran, por ello, aludidos y en mayor o menor medida afectados. Se está, en definitiva, ante una Ley que atañe a la construcción misma del Estado y al diseño de uno de los ordenamientos jurídico-administrativos que en él se integran.

Si en sus orígenes medievales autonomía local es el municipio urbano, la ciudad que nace libre por exención del mundo señorial en declive y si, en el momento del surgimiento del Estado constitucional, esa caracterización pudo completarse identificándola con un supuesto orden local de competencias, ninguna de esas dos ideas sirve hoy para determinar la autonomía. No se trata ahora de utilizar el escalón municipal como pieza decisiva en un proceso histórico de emergencia de un nuevo orden político, sino más bien de delimitar el espacio y el papel propios de las entidades locales en el seno de un orden constituido, pero tampoco es posible entender hoy los poderes públicos como estructuras monolíticas, construidas en cascada de mayor a menor y dotadas de funciones relativamente estables y diferenciadas por serlo también el mundo al que se enfrenta.

Muy al contrario, la realidad social, cultural, tecnológica y económica ha roto definitivamente las situaciones singulares de relativo aislamiento y hoy la sociedad se nos muestra como un todo continuo donde la distancia, antes factor explicativo de supuestas autarquías, ha sido vencida por los medios de transporte, por las ondas y por la dependencia de un mercado único a nivel nacional a su vez ya íntimamente relacionado con la realidad internacional.

Esa continuidad del tejido social hace imposible marcar unas fronteras nítidas a los intereses cuya tutela respectiva se encomienda a los distintos poderes que destacan así su condición de formar parte de un conjunto institucional de arquitectura compleja en que las partes adquieren sentido en función del todo, pero articulándose entre sí no por principios formales, sino por criterios materiales que tratan de adaptar las competencias a los intereses reales en juego.

La autonomía local no puede definirse de forma unidimensional desde el puro objetivismo localista o regionalista, sino que requiere ser situada en el marco del ordenamiento integral del Estado.

La dificultad específica de ese objetivo radica en que éste no es único y homogéneo, sino constituido por la acción simultánea de los principios de unidad y autonomía de las nacionalidades y regiones, que encuentran su expresión organizativa en la distribución del poder entre las instituciones generales de la Nación y las Comunidades Autónomas. Puede calificarse de feliz la conceptualización de esa fórmula

como Estado compuesto, un Estado con una única soberanía, un solo pueblo con un destino político común, que -reconociendo su diversidad- constituye el sistema de resolución permanente de sus contradicciones, conflictos y tensiones que no otra cosa es el Estado, sobre la base de una pluralidad de instancias autónomas y diversas, vertebradas entre sí para el mantenimiento del valor de la unidad. Carece, pues, de verdadero sentido la apelación sin más a modelos preestablecidos, pues las Corporaciones locales tienen en el sistema así descrito una posición propia, que no se define por relación a ninguna otra de las instancias territoriales, afirmándose -igual que éstas- en su condición, ganada por su peso histórico y actual, de partes componentes de la total estructura del Estado.

Huelga decir que la autonomía local, para su realidad, precisa de una institución capaz de actuarla; institución que, por expreso mandato constitucional y cuando menos en el escalón básico municipal, ha de montarse sobre la doble nota de la representatividad directa y la personificación. Pero, en lo que más interesa ahora, ello significa que el régimen local tiene que ser, por de pronto, la norma institucional de los entes locales. Esta comprobación elemental implica dos consecuencias de primera importancia. En primer término, que esa norma desarrolla la garantía constitucional de la autonomía local, función ordinamental que, al estarle reservada o, lo que es igual, vedada a cualesquiera otras normas, presta a su posición en el ordenamiento en su conjunto una vis específica, no obstante su condición formal de Ley ordinaria. De otro lado, el hecho de que las entidades locales, no obstante su inequívoca sustancia política, desplieguen su capacidad en la esfera de lo administrativo, justifica tanto esta última condición del marco definidor de su autonomía, como la identificación del título constitucional para su establecimiento en el artículo 149.1, apartado 18, en relación con el 148.1, apartado 2.º, del texto fundamental.

Queda explicado, así, que la determinación de ese marco es el resultado de la acción conjunta, según la concreta distribución de la potestad legislativa en la materia operada por el bloque normativo integrado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía, de la Ley general y la Ley territorial.

La peculiar estructura de dicho marco -decisión básica constitucional en términos de garantía institucional y remisión al legislador ordinario de los entes locales-

, no significa, sin embargo, que ese Estatuto deba quedar regulado agotadoramente por la Ley. Resurge aquí la vieja polémica entre uniformismo y diversidad en la organización local, en modo alguno resuelta con los intentos frustrados de tipificación de regímenes locales (que sólo suponen una estéril flexibilización del uniformismo), sólo que ahora transmutada en la tensión entre los valores constitucionales de unidad y autonomías (de las nacionalidades y regiones y de los entes locales). La resolución adecuada a esa tensión exige desde luego la constricción del marco general a lo estrictamente indispensable para satisfacer el interés nacional, pero también desde luego una específica ponderación, según su valor constitucional relativo, de las exigencias recíprocas del interés autonómico y el estrictamente local. De esa ponderación resulta que si en lo que trasciende a la conformación de la organización territorial (procesos de alteración de municipios y creación de nuevos entes territoriales), debe primar el interés autonómico, no sucede lo mismo en el plano de la organización interna de las entidades locales; plano en el que procede reconocer la primacía del interés de la acomodación de aquella a las características específicas de éstas.

Pero el régimen local, para cumplir su función de garantía de la autonomía e, incluso, su cometido específico en cuanto norma institucional de la Administración local, precisa extravasar lo puramente organizativo y de funcionamiento para penetrar en el campo de las competencias, las reglas de la actividad pública y el régimen de los medios personales y materiales. Obvio resulta decir que, en este campo, la regulación legal ha de tener muy presente la opción constitucional, expresada en el artículo 149.1, apartado 18, en favor de una ordenación común, configurando las inevitables peculiaridades de la Administración local desde ese fondo homogéneo, para su integración coherente en el mismo.

En punto al aspecto, absolutamente crucial, de las competencias, la base de partida no puede ser hoy otra que la de la radical obsolescencia, por las razones ya dichas anteriormente, de la vinculación de la autonomía a un bloque de competencias por naturaleza sedicentemente locales.

En efecto, salvo algunas excepciones son raras las materias que en su integridad puedan atribuirse al exclusivo interés de las corporaciones locales; lógicamente también son raras aquellas en las que no exista interés local en juego; de ahí que la cuestión de

los ámbitos competenciales de los Entes locales deba tener en cuenta una composición equilibrada de los siguientes factores:

a) La necesidad de la garantía suficiente de la autonomía local, que cumple satisfacer en primer término a la Ley general por tratarse del desarrollo de una opción constructiva constitucional, que, por tanto, ha de tener vigencia en todo el territorio de la nación en términos de, cuando menos, un mínimo común denominador en cuanto al contenido de dicha autonomía.

b) La exigencia de la armonización de esa garantía general con la distribución territorial de la disposición legislativa sobre las distintas materias o sectores orgánicos de acción pública, pues es a todas luces claro que una y otra no pueden, so pena de inconstitucionalidad, anularse recíprocamente.

c) La imposibilidad material, en todo caso, de la definición cabal y suficiente de las competencias locales en todos y cada uno de los sectores de intervención potencial de la Administración local desde la legislación del régimen local.

El sistema legal de concreción competencial de la autonomía local pretende realizar esa composición equilibrada a que se ha hecho alusión. Sobre el fondo del reconocimiento expreso de las potestades y exorbitancias que corresponden a los entes locales territoriales en su condición de Administración Pública, todo el sistema pivota sobre la plasmación del criterio material desde el que debe producirse la concreción legal de las competencias; criterio que no es otro que el derecho de las Corporaciones locales a intervenir, con la intensidad y el alcance máximos -desde el principio constitucional de la descentralización y para la realización del derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos- que permita la implicación relativa de los intereses de las diferentes colectividades territoriales en cualesquiera de dichos asuntos públicos. El mecanismo de cierre lo proporciona, de un lado, la imposición a la legislación sectorial -desde la especial posición ordinamental que a la Ley del régimen local es propia según ya se ha hecho notar- de la ponderación del expresado criterio, y de otro, la articulación de las competencias administrativas en la materia de que se trate de forma consecuente con la misma, así como la atribución a la legislación básica estatal de una función de aseguramiento de un mínimo competencial a la Administración Local.

Finalmente, la organización básica de las Corporaciones locales y las relaciones de éstas con las otras dos Administraciones Públicas territoriales, se inscriben lógicamente en las líneas maestras que han quedado trazadas.

Por lo que hace a las relaciones interadministrativas, salta a la vista la radical inadecuación del mantenimiento en el nuevo y compuesto Estado constitucional de las técnicas y las categorías cristalizadas en el Estado centralista y autoritario. En particular, ese juicio de radical obsolescencia merece predicarse de las técnicas formalizadas actuables por voluntad unilateral de una de las administraciones e incidentes normalmente en la validez o la eficacia de los actos emanados de otra, en este sentido subordinada a la anterior, técnicas que no son sino trasunto y consecuencia lógicos de la construcción piramidal y jerárquica del poder público administrativo, puesto que la tutela, a la que todas ellas se reconducen, no es sino una categoría que expresa una situación de fuerte dependencia casi jerárquica. El principio constitucional de autonomía y el administrativo de la descentralización, en que se fundamenta el nuevo Estado, implican las diversificaciones de los centros del poder público administrativo y la actuación de cada uno de ellos, en su ámbito propio, con plena capacidad y bajo la propia responsabilidad, es decir, impiden la atribución a alguno de ellos de facultades de control que recaigan sobre la actividad en general de los otros y que supongan una limitación de la capacidad de éstos. Ciertamente que ello no significa en modo alguno la invertebración del poder público administrativo, pues simultáneamente juega el principio de unidad y su traducción administrativa en los de coordinación y eficacia. Sucede sólo que ya no es legítima la realización de estos valores por las vías expuestas; antes bien, ha de ser el resultado del juego mismo de la vida institucional desde sus presupuestos de representatividad democrática y gestión autónoma de las propias competencias (con lo que todas las instancias administrativas son idénticas en cuanto a capacidad en la esfera de sus asuntos, derivando la desigualdad únicamente de la estructura inherente al interés público) como fruto del esfuerzo permanente de integración político-social en el orden constituido. De este modo, las técnicas de relación entre Administraciones han de tener por objeto más bien la definición del marco y de los procedimientos que faciliten el encuentro y la comunicación, incluso de carácter informal, para la colaboración y la coordinación interadministrativas,

fundamentalmente voluntarios y de base negocial. Naturalmente que el cuadro de técnicas ha de cerrarse por un sistema resolutorio del supuesto límite del conflicto, por fracaso de las mismas. La configuración de ese sistema de conflictos tiene que ser, a la vez, respetuosa con la esencial igualdad posicional de las Administraciones territoriales y aseguradora de que el planteamiento y la sustanciación del conflicto no alteran la específica estructura constitucional de los intereses públicos a los que sirven dichas Administraciones.

Las anteriores reflexiones son un compendio de la filosofía que inspira la Ley. Esta, más que pretender garantizar la autonomía sobre la quietud de compartimentos estancos e incommunicados y, en definitiva, sobre un equilibrio estático propio de las cosas inanimadas, busca fundamentar aquélla en el equilibrio dinámico propio de un sistema de distribución del poder, tratando de articular los intereses del conjunto, reconociendo a cada uno lo suyo y estableciendo las competencias, principios, criterios y directrices que guíen la aplicación práctica de la norma en su conjunto de forma abierta a la realidad y a las necesidades del presente.

2º Existe una fuerte relación entre el municipio de Celanova con los municipios portugueses a nivel político, comercial y diplomático?

Entendiendo que los municipios en España no tienen competencias a nivel diplomático, ya que esas son exclusivas de organismos propios del Estado (en España las tiene el Ministerio de Asuntos Exteriores) y ni siquiera de las Autonomías, por su condición de municipio situado en una comarca fronteriza con el norte de Portugal, desde la llegada de la democracia y especialmente desde la apertura de las fronteras tras el acuerdo de Schengen en 1995, a nivel institucional se han establecido un gran número de vínculos fundamentalmente de ámbito social y cultural y, en algunos casos, deportivos, con municipios del otro lado de la frontera.

En los primeros años, tras la apertura permanente de las fronteras, tuvo gran repercusión la constitución de una asociación de Municipios denominada Liga de Concellos do Val do Lima, en la que llegaron a participar más de 30 municipios fronterizos de Ourense y Portugal, ligados por el curso del río Lima (Lima), desde

Xinzo de Limia ata Viana do Castelo y en donde participó también el Ayuntamiento de Celanova.

Esta Liga de Concellos sirvió para promover un primer conocimiento e incluso un acercamiento personal entre responsables institucionales de las autarquías portuguesas con los municipios ourensanos, organizando algunas actividades de carácter cultural y llevando a cabo la planificación de proyectos de acercamiento conjunto para el futuro como fue el propio camino portugués a Santiago, la vía de comunicación IC28 desde Viana do Castelo hasta Ponte da Barca, etc.

Esta relación colectiva hizo que algunos ayuntamientos como Xinzo de Limia y Viana do Castelo redactasen un protocolo de hermanamiento entre ellas, el intercambio de colectivos musicales, folclóricos, etc., la organización de exposiciones itinerantes y mucho más.

Las dificultades legales internacionales, así como la falta de competencia de los municipios en el ámbito socioeconómico hizo que no se hayan podido llevar a cabo proyectos significativos de carácter económico, si bien, en el ámbito del turismo sí que han surgido colaboraciones.

En cuanto al intercambio comercial, esta relación entre empresas y empresarios de un lado y otro de la frontera ha ido surgiendo poco a poco, en función de las necesidades empresariales de uno y otro lado, pero de una forma directa y muy raramente con amparo institucional de carácter municipal, aunque bien es cierto, que los contactos institucionales también ayudaron en algunos casos al conocimiento mutuo de la clase empresarial, lo que puede que haya facilitado una futura relación comercial entre ellos.

En el caso concreto de Celanova, además de la relación histórica que mantiene con Santo Tirso, que se cristalizó en el protocolo de hermanamiento de hace ya más de 25 años, también mantiene relaciones habituales con otros municipios cercanos como puede ser el de Melgaço, cuyas capitalidades se encuentra a menos de tres cuartos de hora de distancia.

3º La autarquía de Celanova logra interferir / influir en las decisiones superiores del Estado?

No. Como se desprende de la propia Ley de Bases del Régimen Local, la administración estatal en España se divide en tres ámbitos territoriales, el Estatal, el Autonómico y el Local, teniendo en cuenta que dentro del ámbito local se consideran las Diputaciones provinciales, que son los organismos que gestionan la administración a nivel de la demarcación provincial (semejante a los distritos portugueses) y tiene como encargo institucional la colaboración directa con los Ayuntamientos.

Es decir, en una escala de competencias, los municipios tienen las competencias más inmediatas al ciudadano, contando con muy poca capacidad impositiva, por lo que económicamente dependen no sólo de las ayudas y subvenciones finalistas que les son concedidas por las Diputaciones provinciales, así como por la Entidad Autonómica, en este caso por la Xunta de Galicia, de ahí que su capacidad de gestión sea muy reducida, sobre todo en el caso de municipios tan pequeños como el de Celanova.

En resumen, a no ser en casos muy concretos, pongo por caso, algún proyecto supramunicipal que necesite licencias de carácter municipal ó a través de las asociaciones de municipios, es muy difícil que cualquier acuerdo o decisión municipal ejerza la más mínima influencia, ni sobre las Diputaciones, ni sobre la Comunidad Autónoma y mucho menos sobre la Administración Estatal.

4º Existe alguna diferencia de poder en el poder local del pasado con el presente? Está más fuerte o más débil?

Como podrás comprobar si le das una lectura a la Ley de Bases del Régimen Local, los municipios democráticos comenzaron a funcionar como tales a partir de 1979 (este año se celebra el 40 aniversario) y se adaptaron definitivamente a la gestión democrática a partir de la aplicación de la mencionada ley de 1985.

Lógicamente su funcionamiento es más democrático que el de los municipios anteriores al inicio de la Transición.

Se rigen por la Ley Electoral General, también de 1985.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1985-11672>

También hay una legislación específica para Galicia. Si bien, básicamente, es muy semejante a la ley estatal.

Desde la llegada de la democracia las administraciones se marcaron como objetivo de futuro realizar un reparto equitativo de los fondos generales del Estado tomando como referencia la posibilidad de que la Administración local recibiese el 25% de los presupuestos generales del Estado. Pero eso todavía está muy lejos de conseguirse.

5º Cuáles son los retos de futuro del municipio de Celanova en su región y con los municipios portugueses?

Sin lugar a dudas la gestión turística en el ámbito en el que tiene mayor fortaleza el municipio de Celanova, que es el turismo cultural, debe enfocarse básicamente hacia toda la Comunidad Autónoma Gallega y el Norte de Portugal, debido a su centralidad geográfica respecto de estos dos territorios.

Conseguir la oficialización del Camino de Santiago por Celanova debe ser un objetivo prioritario, como también debe serlo la terminación del IC28 hasta la frontera, además de la continuación de la Autovía AG-31 hasta el mismo puesto fronterizo, con el fin de acercar el interior del Norte de Portugal con la Galicia sur y de interior.

Tan sólo entre Galicia y el Norte de Portugal existe un flujo poblacional de alrededor de 6 millones de personas que de forma mayoritaria desconocen el patrimonio cultural de Celanova y, por lo tanto, ese sería un muy buen inicio para llevar a cabo una captación paulatina de turistas hacia nuestro territorio.

Anexo VI – Questionário respondido no dia 22 de Fevereiro de 2019 ao Senhor Alcaide da Corunha – Xulio Ferreiro - para a complementação do meu Estudo de Caso da minha Dissertação de Mestrado em Diplomacia e Relações Internacionais

1ºCuál es la relación de la autarquía con su región y su Estado?

A nivel de competencias, as administracións locais teñen o seu papel limitado pola normativa estatal, polo que a súa prestación de servizos ten máis a ver coa utilización de equipamentos e o espazo público ou as garantías sociais que co exercicio de dereitos sociais ou económicos básicos.

A relación a nivel político non é positiva, dado que o superior nivel competencial e orzamentario das administracións autonómica e estatal é empregada para a competencia partidaria. O resultado máis visíbel disto é a obstrución ao desenvolvemento de infraestruturas na cidade da Coruña e a súa contorna. Neste caso, estamos a falar de infraestruturas a dous niveis: por unha parte, de novos equipamentos ou da ampliación do uso do espazo público e, por outra, de infraestruturas para dotar a cidade de maior conectividade, especialmente nos traxectos de entrada e saída e nas relacións coa súa área metropolitana.

Ademais, a relación negativa tamén é notábel no uso da arquitectura institucional e xurídica do Estado para impedir que a administración local explore os seus teitos competenciais, ben no propio exercicio das mesmas, ben tentando dotar de novos servizos ou dereitos a poboación.

2º Existe una fuerte relación entre el municipio de Coruña con los municipios portugueses nivel político, comercial y diplomático?

A Coruña participa, cun papel activo, no Eixo Atlántico que aglutina a entidades locais de Galicia e o Norte de Portugal para artellar accións encamiñadas a lograr avances en diferentes materias, como son a posta en marcha dunha axenda local en consonancia cos obxectivos de desenvolvemento sustentábel da ONU para o 2030 ou a mellora da rede de infraestruturas e comunicacións entre ambos os territorios. Nos últimos anos xurdiron ademais outros foros e fundacións coa intención de reforzar ditos lazos, un esforzo que aínda non logra concretarse en cambios substanciais, como acordos concretos en termos comerciais, ordenamento dos transportes ou intercambio cultural. Ademais, non se pode falar en termos de relación forte ou consolidada tampouco entre as administracións de ambos os países xa que carecen de coordinación internacional nas políticas propias.

3º La autarquía de Coruña logra interferir / influir en las decisiones superiores del Estado?

O papel que o Estado reserva aos municipios impide que xoguen un papel relevante nas decisións que afectan ao conxunto do territorio. Ademais, non se pode obviar o feito de que as administracións, especialmente nos seus niveis superiores, teñen a capacidade de anular e pór a un lado as demandas dos municipios baseándose en diferentes razóns como a ideolóxica. As diferentes canais de relación e foros creados para trasladar as demandas municipais até as instancias do Estado, como as Federacións Galega e Estatal de Municipios e Provincias ou a Delegación do Goberno Español na Galiza, son partícipes da mesma práctica, replicando unicamente a axenda política do partido que as goberna e non exercendo como transmisores.

4º Existe alguna diferencia de poder en el poder local del pasado con el presente? Está más fuerte o más débil?

O período de crise económica foi un período que tivo unha similitude básica na súa tentativa de solución por parte de todas as administracións en toda Europa: a externalización de servizos. Isto quere dicir que pese a que os concellos e administracións locais non tiveron unha perda significativa de competencias nos últimos anos, si que perderon capacidade de influencia á hora de exercer estas. Nese sentido, si pode falarse dunha maior debilidade do

poder local, dado que podería estar exercendo de xeito directo competencias, coa influencia que isto tería, sen ir máis lonxe, no sistema económico e na creación de emprego.

Polo contra as privatizacións, ademais de supor un maior gasto para as administracións, a prestación de peores servizos e a creación de menos e peor emprego, outorga a corporacións privadas o control de determinadas materias con influencia real no día a día da cidadanía.

A isto podemos sumar a asfixia á que o Estado ten sometidos os concellos baseándose na austeridade no gasto e ao cumprimento de certas medidas na súa facenda, como as limitacións á hora de reinvestir o seu superávit ou a regra de gasto, así como as restricións non só para aumentar o persoal funcionario senón para repoñer o que se vai perdendo.

5º Cuáles son los retos de futuro del municipio de Coruña en su región y con los municipios portugueses?

Actualmente poderíanse resumir en tres os ditos retos:

A recuperación de espazo público actualmente privatizado e/ou que escapa ao control da administración local.

A mellora e/ou optimización das infraestruturas da cidade, no que ten a ver coa entrada e saída a esta tanto en transporte público como privado.

A resposta ao proceso de desindustrialización da cidade, coa incidencia que isto ten nos niveis de desemprego e capacidade adquisitiva a nivel local e autonómico, dado o peso da economía da cidade no conxunto da Galiza.

Na relación cos municipios portugueses, concretamente os do norte do país, deberían ir encamiñados á resposta dos dous últimos retos, dado que a potencialidade dunha rexión industrial no oeste da Península Ibérica, ben conectada e diversa na súa produción podería supor un impulso socio-económico para toda a rexión. Esta situación debe ir acompañada dun investimento que modernice e mellore as infraestruturas de conexión entre as dúas áreas, configurando un sistema de comunicación que impulse o intercambio e as sinerxías en diferentes ámbitos.