

Os estados democráticos são estados descentralizados...

OS ESTADOS DEMOCRÁTICOS SÃO ESTADOS DESCENTRALIZADOS: OS CAMINHOS DA DINAMARCA E DE PORTUGAL

António Cândido de Oliveira,
ULP

1. INTRODUÇÃO

Abordaremos aqui, por brevidade e por interessar particularmente ao nosso país, o conceito de descentralização dentro dos Estados unitários e não dentro dos Estados federados nos quais a descentralização atinge, em regra, uma maior profundidade e um significado mais amplo. Colocamos também de lado, os Estados regionalizados, ou seja, aqueles que, não possuindo, embora, uma estrutura federal, são dotados de regiões com larga autonomia, inclusive legislativa, como acontece com a vizinha Espanha. Por esta mesma razão não abordaremos a descentralização nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

Por descentralização, dentro dos Estados unitários, entendemos aquela que consiste na outorga pelo Estado central de atribuições e competências administrativas a entidades territoriais infraestaduais dotadas de órgãos eleitos pelas populações respectivas.

O contrário de descentralização é a centralização e, neste caso, as atribuições e competências estão todas nas mãos do Estado ou uma parte delas nas mãos de entes territoriais infraestaduais, mas com órgãos por ele nomeados.

O cerne da descentralização está exactamente na existência de entes locais (autarquias locais, como os designamos em Portugal) dotados de órgãos eleitos e com o poder de exercer em nome próprio, por força da Constituição ou da Lei, atribuições e competências relativas aos interesses das populações respectivas. Os órgãos eleitos dos entes locais exprimem a vontade destes, não estando, pois, sujeitos a um comando político exterior, nomeadamente do Governo, estando apenas, obrigados, como é próprio dos Estados de direito, a cumprir a Constituição e a lei.

Chamamos-lhe descentralização político-administrativa e não meramente administrativa, pois sempre que há órgãos eleitos há uma dimensão política que não pode ser ignorada. Na verdade, as competências dos entes locais podem ser apenas no âmbito administrativo e não

legislativo, mas o facto de serem exercidas por órgãos eleitos dá-lhes claramente uma dimensão política.

2. OS ESTADOS DEMOCRÁTICOS SÃO ESTADOS DESCENTRALIZADOS

A descentralização, própria dos Estados democráticos, tem dois fundamentos essenciais. Por um lado, as tarefas administrativas são muito extensas e variadas e há um importante conjunto delas que são de âmbito local ou regional e não nacional. Por outro lado, existe um princípio comum aos Estados democráticos que é o direito fundamental dos seus cidadãos de participar na gestão dos assuntos públicos a todos os níveis.

Este último princípio está bem expresso na Carta Europeia da Autonomia Local que, no seu preâmbulo, lembra que “faz parte dos princípios democráticos comuns a todos os Estados membros do Conselho da Europa o direito dos cidadãos de participar na gestão dos assuntos públicos” e que é “ao nível local que este direito pode ser mais directamente exercido”, acrescentando que “a defesa e o reforço da autonomia local nos diferentes países da Europa representam uma contribuição importante para a construção de uma Europa baseada nos princípios da democracia e da descentralização do poder”.

Também o projecto de Carta Europeia da Democracia Regional aprovado pelo Conselho da Europa em 2008 é bem claro ao repetir no seu preâmbulo esse princípio e ao acrescentar que o exercício desse direito ao nível regional contribui para a consolidação dos valores democráticos do Estado de direito (Recommendation 240 (2008)). Importa mencionar que, neste documento, se entende por região a entidade territorial situada entre o nível local e o estadual independentemente da designação que lhe for dada.

Não tem sido dada, a nosso ver, a devida importância à ligação entre democracia e descentralização. Essa ligação exprime que cabe aos cidadãos residentes num determinado município o direito de resolver os problemas próprios desse município e não ao Estado. Quer dizer também que cabe aos residentes numa determinada região o direito de resolver os problemas próprios dessa região. A região em causa pode ainda nem estar constituída político-administrativamente, mas ela existe e é diferente das outras que formam o mesmo país, tendo problemas próprios para resolver, o que sucede é que os respectivos residentes não têm o direito de resolver

Os estados democráticos são estados descentralizados...

os problemas da região em causa, havendo assim democracia por concretizar nesse Estado.

3. OS CAMINHOS DA DINAMARCA E DE PORTUGAL: BREVE CARACTERIZAÇÃO DESTES DOS PAÍSES

Vamos seguir de perto, por razões de tempo e de espaço, dois Estados unitários que fazem parte da Europa Ocidental e que desde os anos setenta do século XX percorreram caminhos que importa descrever neste domínio. Começemos por caracterizar, muito brevemente, um e outro.

Dinamarca

A Dinamarca é um país do Norte da Europa, com menos de metade da superfície de Portugal, pois tem 42.437 Km² (exceptuando a enorme e quase inabitada Ilha da Gronelândia e o muito pequeno arquipélago das Ilhas Faroe também pouco habitado) e pouco mais de metade da população de Portugal (cerca de 5.700.000 habitantes).

Do ponto de vista económico é um país muito desenvolvido e do ponto de vista político uma monarquia constitucional com uma Constituição adoptada em 1849 e com a actual versão desde 1953.

É uma democracia parlamentar com uma única câmara composta de 179 membros eleitos directamente pelo sistema proporcional para um mandato de 4 anos e muito fragmentada do ponto de vista partidário.

Atualmente tem 98 municípios e cinco regiões com órgãos directamente eleitos, depois de uma reforma que entrou em vigor em 2008.

Portugal

Portugal, por sua vez, é um país com 92.000 Km² constituído por uma parte do Ocidente da Península Ibérica e pelos arquipélagos dos Açores e da Madeira, possuindo cerca de 10 milhões de habitantes.

Do ponto de vista económico é um país muito menos desenvolvido do que a Dinamarca e politicamente é uma república com uma Constituição aprovada em 1976.

É uma democracia semi-presidencial também com uma única câmara, a Assembleia da República, composta por 230 deputados eleitos

directamente pelo sistema proporcional (método d'Hondt) também com um mandato de 4 anos. Do ponto de vista partidário tem dois grandes partidos e uma menor fragmentação partidária.

Atualmente tem 308 municípios e 3.091 freguesias, estando estas últimas entidades locais dotadas de órgãos eleitos, vivendo na órbita dos municípios em que se integram, com poucos recursos financeiros e, em regra, com pouca população.

4. AS REFORMAS POLÍTICO ADMINISTRATIVAS TERRITORIAIS NA DINAMARCA E EM PORTUGAL NOS ANOS SETENTA DO SÉCULO XX

Os anos setenta do século XX tiveram grande significado político-administrativo nos dois países, operando-se importantes modificações.

Portugal

Portugal, no Sul da Europa, saiu, em 1974, de um regime ditatorial e aprovou, em 1976, uma Constituição democrática, profundamente revista em 1982, que no domínio territorial estabeleceu como entes locais as freguesias e os municípios em todo o território nacional e as regiões administrativas no continente. Ao mesmo tempo criou, logo em 1976, as regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

As freguesias, ente local muito próximo dos cidadãos com pouco território e população têm uma origem religiosa e entraram na organização administrativa portuguesa através do Código Administrativo de 1836. As paróquias religiosas passaram, na verdade, a ter também uma expressão civil através de órgãos eleitos pela população respectivas para cuidar dos assuntos que a estas diziam respeito que receberam a designação de juntas de paróquia. As freguesias sempre foram dotadas de poucos recursos financeiros e humanos.

Os municípios eram, em 1976, 304 resultado de uma profunda reforma ocorrida 140 anos antes (1836) que reduziu o seu número de cerca de 800 para menos de metade. Dotados de órgãos eleitos começaram na década de setenta a percorrer rapidamente um caminho que fez aumentar os seus recursos financeiros e humanos, tornando-se o centro da administração local autónoma em Portugal.

Por sua vez, a Constituição de 1976 suprimiu os distritos, como entes locais, que tinham sido criados em 1835, possuindo ao longo de mais de

um século uma vida político-administrativa com altos e baixos e que no continente eram 18 (o 18.º foi criado já no século XX, desmembrado do distrito de Lisboa e recebendo o nome de distrito de Setúbal). Nos termos do artigo 291.º da Lei Fundamental de 1976, enquanto as regiões administrativas não estiverem concretamente instituídas subsistem como "divisão distrital", havendo em cada um deles uma assembleia deliberativa composta por representantes dos municípios e competindo a um governador civil, assistido por um conselho, representar o Governo.

A criação de regiões administrativas aconteceu apenas no papel, pois a "instituição em concreto" ficou dependente de um conjunto de regras desde as quais a criação simultânea, a aprovação de uma lei definindo os respectivos poderes, a composição e competências dos seus órgãos e ainda do voto favorável da maioria das assembleias municipais que representassem a maior parte da população da área regional (versão do texto constitucional até 1997).

As regiões autónomas, entretanto, foram criadas de imediato e passaram a funcionar com uma assembleia regional eleita diretamente (parlamento regional) e um governo dela dependente nos Açores e na Madeira. Ao contrário das regiões administrativas do continente que tinham apenas poderes administrativos, as regiões autónomas tinham poderes legislativos e exprimem uma mais profunda descentralização político-administrativa de acordo com as suas particularidades, desde logo a insularidade.

Dinamarca

Na primeira metade dos anos setenta do século XX, a Dinamarca possuía mais de 1.200 municípios e 24 distritos. Tinha assim municípios com muita pequena dimensão como aliás sucedia e sucede no sul da Europa, excepto em Portugal, desde a reforma de Passos Manuel de 1836.

Na segunda parte da década de setenta, a Dinamarca avançou com uma profunda reforma, em sintonia aliás, com outros países da Europa do Norte como a Alemanha Ocidental, a Bélgica, a Suécia e outros e diminuiu o número dos seus municípios para pouco mais de 270 e para 14 o número dos seus distritos, dotando estes entes locais de órgãos eleitos.

O objectivo pretendido foi o de formar municípios e distritos com mais território e população e assim mais capazes de exercer as suas funções, dando mais poderes aos respectivos cidadãos e reforçando assim a

democracia e a descentralização, aumentando, ao mesmo tempo, os seus recursos financeiros e humanos.

5. A EVOLUÇÃO POSTERIOR À DÉCADA DE 70 DO SÉCULO XX ATÉ AOS NOSSOS DIAS

Enquanto em Portugal nada de muito substancial aconteceu no âmbito da administração territorial autónoma desde os anos setenta, apesar de algumas tentativas feitas, o mesmo não sucedeu na Dinamarca.

Portugal

Em Portugal para concretizar o mapa territorial estabelecido pela Constituição ocorreram duas tentativas para instituir em concreto as regiões administrativas.

Uma nos anos oitenta num Governo da Aliança Democrática que, através da Resolução n.º 1/82, de 16 de Dezembro publicada no Diário da República de 4 de Janeiro de 1982 aprovou um calendário do processo de regionalização a executar pelo VIII Governo Constitucional até 15 de outubro de 1984. Por detrás desta reforma estava o Professor Diogo Freitas do Amaral, mas esta tentativa não chegou a bom termo por ter caído, em 1983, esse mesmo governo.

A segunda tentativa ocorreu nos anos noventa, tendo-se realizado um referendo sobre a regionalização em 1988 com resultado negativo e assim continuando o país sem regiões administrativas, apesar da Constituição continuar a ordenar a sua criação. Importa contextualizar esta nova tentativa de criar regiões administrativas.

Em 1995, o Partido Socialista ganhou as eleições legislativas por maioria relativa, prometendo criar regiões administrativas. Para pôr em prática esta parte do seu programa eleitoral e de governo obteve o apoio do Partido Comunista Português e apresentou um mapa de 8 regiões resultante de acordo estabelecido com este partido. Estavam criadas as condições para se operar a regionalização, pois havia maioria absoluta para aprovar a lei na Assembleia da República e a possibilidade de obter a aprovação das assembleias municipais para o efeito era grande na ocasião, pois se vivia o denominado "período de graça" imediatamente subsequente à realização de eleições.

No entanto, contra esta regionalização iminente bateu-se fortemente e com êxito o maior partido da oposição, o PSD, liderado pelo actual Presidente da República Professor Marcelo Rebelo de Sousa, que lançou um ultimato ao Governo contra a regionalização, ameaçando não participar numa então desejada revisão constitucional para a qual eram precisos os votos do seu Partido, se não fosse efectuado um referendo popular à regionalização acordada entre PS e PCP.

O ultimato teve êxito e o PS recuou, aceitando não só a realização de um referendo popular com duas perguntas, uma de alcance nacional e outra de alcance regional, bem como a modificação da Constituição nesta parte, pois ela não previa o referendo, mas a aprovação pelas assembleias municipais nos termos acima referidos.

Durante a campanha do referendo, o PSD tomou posição contra, invocando desde logo o mapa ("regionalização errada") e formaram-se vários movimentos contra a regionalização, sendo o argumento mais esgrimido o aumento de cargos políticos e consequente aumento de despesa pública que resultaria da regionalização. Argumentava-se ainda com a pequenez do país que não precisava de regiões, bastando a descentralização municipal e até era invocado o perigo para a unidade do país. Votaram menos de 50% dos eleitores (48,12%) e o voto contra a regionalização foi largamente maioritário (mais de 63% na pergunta de alcance nacional) e depois dele passaram-se quase duas décadas sem que a regionalização viesse a primeiro plano.

Entretanto, violando claramente a Constituição, o governo de coligação PSD/CDS exonerou todos os governadores civis em funções através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 13/2011, de 27 de Junho por se entender que "os governos civis deixaram de ser estruturas com sentido, utilidade e razão de ser", não se nomeando novos governadores civis e distribuindo as competências que estes tinham por outras entidades públicas.

Curiosamente e de certo modo para preencher o vazio assim criado, aprovou-se a constituição de entidades intermunicipais (áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais), uma espécie anómala de associações de municípios e anómala porque as duas áreas metropolitanas (Lisboa e Porto) são constituídas obrigatoriamente pelos municípios indicados na lei e as 21 comunidades intermunicipais têm um delimitação geográfica fixada pela lei que diz os municípios que delas podem fazer parte, ainda que deixasse a cada um dos municípios em causa a liberdade

de se associar ou não (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro). Esta liberdade era e é, no entanto, muito condicionada, pois os municípios que não aderirem serão prejudicados nomeadamente em sede de fundos provenientes da União Europeia. Não é de admirar, pois, que todos os municípios rapidamente integrassem as comunidades intermunicipais que a lei lhes indicava.

Na segunda década do século XXI e num período de intervenção estrangeira no nosso país, por força de grave crise financeira (perigo de “bancarrota”) Portugal subscreveu um Memorandum de Entendimento (17 de maio de 2011) sobre a concessão de assistência financeira a Portugal celebrado entre o Governo Português, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional nos termos do qual Portugal se obrigava a reduzir o número dos seus entes locais (308 municípios e 4259 freguesias). O Memorandum dizia expressamente que, até Julho de 2012, o Governo desenvolveria um plano de consolidação para reorganizar e reduzir significativamente o número destas entidades com a finalidade de reforçar a prestação do serviço público, aumentar a eficiência e reduzir custos. Porém, o Governo português conseguiu, com o assentimento dos seus parceiros internacionais, fazer uma redução apenas do número de freguesias. A lei publicada para cumprir as obrigações do Memorandum neste domínio (Lei n.º 22/2012, de 30 de maio) previa uma redução facultativa do número de municípios, mas estabelecia uma redução obrigatória do número de freguesias e assim o número destas diminuiu de 4.259 para 3.091, tendo-se observado para o efeito um critério fundamentalmente percentual. Todos os municípios com mais de 4 freguesias foram obrigados a fazer uma redução do número destas em maior percentagem, nas áreas urbanas (à volta de 50%) e em menor percentagem nas áreas rurais (cerca de 30%). O montante concreto da percentagem de redução dependia ainda da densidade populacional e da população dos municípios que para o efeito eram agregados em três níveis. Haveria ainda um bónus de menor redução naqueles municípios que colaborassem, através de deliberação das respectivas assembleias municipais, na extinção de freguesias. A grande maioria dos municípios, no entanto, não colaborou e ela foi feita com base no parecer de uma comissão técnica (Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território) instituída junto da Assembleia da República para o efeito. Como era de esperar, a redução facultativa dos municípios não produziu qualquer resultado, mantendo-se o número de municípios.

Atualmente, desde 2018, está em curso um processo de descentralização que não toca no número dos entes locais existentes, procurando antes transferir competências do Estado essencialmente para os municípios e mais reduzidamente para as entidades intermunicipais e para as freguesias. É um processo que decorre com dificuldades por desacordo principalmente entre os municípios e o Estado. Argumenta-se contra a obrigatoriedade dos municípios aceitarem todas as competências outorgadas, dizendo-se que os municípios não são todos iguais, refere-se a falta de segurança quanto à obtenção dos meios financeiros (montante e data) que o Estado deverá transferir e quanto ao tipo de competências a entregar nos diversos domínios (tarefas consideradas menores).

No que toca às regiões administrativas, a maioria dos partidos considera que não é ocasião oportuna para fazer um novo referendo da regionalização, pois estaria muito provavelmente condenado ao insucesso, devendo esperar-se momento de consenso mais adequado e com melhor informação dos cidadãos. Entretanto, o Governo pretende preparar o caminho para a regionalização através do reforço das competências das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) entidades desconcentradas.

As cinco CCDR existentes no continente (Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve) não são entidades locais autónomas. São órgãos desconcentrados da administração do Estado sob a superintendência de um ministério. Está no programa do actual Governo "consagrar a eleição democrática das direcções executivas das cinco Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), por um colégio eleitoral composto pelos membros das câmaras e das assembleias municipais (incluindo os presidentes de junta de freguesia) da respetiva área territorial" e aumentar as respectivas competências. Isso poderá ser um meio para mais tarde e um pouco à semelhança do que sucedeu em França nos anos oitenta do século passado dar o passo para a transformação destas em regiões administrativas com eleições diretas e de acordo com a Constituição. E se o respeito pela Constituição é sempre imprescindível já não será obrigatório que o texto desta seja, na ocasião, o mesmo e que, por exemplo, o referendo seja meramente facultativo e não obrigatório. A obrigatoriedade do referendo é mesmo muito discutível numa Constituição que determina a criação de regiões administrativas.

Dinamarca

A Dinamarca depois dos anos setenta e até à segunda metade da primeira década do século XXI consolidou a reforma dos anos 70. No entanto, na segunda metade da primeira década deste século fez de forma de certo modo não esperada, depois de um debate público relativamente rápido, uma nova e profunda reforma, diminuindo o número dos seus municípios para 98, suprimindo os 14 distritos e criando 5 regiões administrativas, uns e outras dotados de órgãos eleitos.

A vontade de reduzir tão substancialmente o número de municípios esteve ligada à ideia de que para serem fortes os municípios precisavam de ter uma população suficiente, não inferior a 20.000 habitantes. Ao mesmo tempo foram criadas 5 regiões administrativas para resolver problemas supramunicipais com competências particularmente no domínio da saúde, mas não só.

A reforma do governo local lançada na Dinamarca em 1 de Janeiro de 2007, tinha três objectivos principais: garantir um sector público eficiente capaz de fornecer serviços melhores, sem aumentar a tributação; reforçar a democracia local, com o objectivo final a prestação de serviços sociais por parte das autoridades mais próximas dos cidadãos; estabelecer responsabilidades claras para cada um dos organismos relevantes e evitando a sobreposição.

Segundo o relatório de acompanhamento de 2013 feito pelo Congresso dos Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa a reforma de 2007 foi bem recebida porque os novos municípios receberam novas competências e adequados recursos financeiros.

6. ORGANIZAÇÃO DOS ENTES LOCAIS AUTÓNOMOS

É próprio dos entes locais dos Estados europeus a existência de uma assembleia directamente eleita pelos cidadãos, uma espécie de parlamento local e de um órgão executivo perante ela responsável, como decorre aliás da Carta Europeia da Autonomia Local que quase todos subscreveram. Por vezes, nos entes locais com população diminuta em vez de uma assembleia representativa existe um plenário de cidadãos eleitores.

Dinamarca

Na Dinamarca os municípios são governados por assembleias municipais (kommunalbestyrelsen), cujos membros são eleitos pelos habitantes dos municípios por sufrágio universal e directo, de quatro em quatro anos, segundo um sistema de lista proporcional. De acordo com a Lei de Autonomia Local, o número de membros das assembleias varia de 9 a 31 e somente a cidade de Copenhague pode ter até 55 vereadores. A assembleia municipal tem uma comissão de finanças, que tem um papel importante dentro do município, podendo estabelecer ainda outras comissões. A assembleia elege, por sua vez, um dos seus membros como presidente do município, que é ao mesmo tempo presidente da assembleia e do executivo, podendo ser auxiliado por um ou dois membros.

As regiões são dotadas de uma assembleia regional que é o órgão deliberativo da região, sendo os seus membros eleitos por sufrágio universal e directo no mesmo dia e na mesma forma que os membros das assembleias municipais e para um mandato também de quatro anos. É de 41 o número de membros das assembleias regionais. Estes elegem de entre eles um presidente da região para dirigir a assembleia e o executivo. O presidente é auxiliado por membros da assembleia eleitos por esta.

Os entes locais dinamarqueses estão sujeitos a tutela de legalidade que está a cargo de cinco departamentos regionais desconcentrados, sob a direcção do Ministro da Economia e Interior.

O artigo 42.º da Constituição permite a realização de referendos sobre quaisquer assuntos da competência dos entes locais que têm efeito meramente consultivo.

Portugal

Os entes locais em Portugal dotados de órgãos directamente eleitos são as freguesias e os municípios.

As freguesias têm um órgão deliberativo, denominado assembleia de freguesia, eleito directamente pelo sistema proporcional com um número de membros entre um mínimo de 7 membros nas freguesias com menos de 1.000 eleitores e 19 ou mais membros nas freguesias com mais de 20.000 eleitores e um órgão executivo (junta de freguesia) que responde perante ela. A junta de freguesia tem 3, 5 ou 7 membros, de acordo com o número de eleitores.

De notar que o primeiro nome da lista mais votada para a assembleia de freguesia passa a ser automaticamente o presidente da junta de freguesia, deixando de fazer parte desta, sendo substituído por membro da mesma lista. Cabe-lhe então na qualidade de presidente de junta propor à assembleia os nomes dos restantes membros da junta de freguesia de entre os membros eleitos daquela. Uma vez aprovados tais nomes, eles passam a integrar a junta de freguesia e são substituídos por membros da mesma lista na assembleia. Se não houver a aprovação de tais nomes e o presidente não apresentar ou não conseguir obter a aprovação de outros nomes gera-se uma situação de impasse que, no limite, obriga à realização de eleições intercalares.

Repare-se que os membros da junta não são membros da assembleia. Há uma clara separação entre os membros da assembleia e os membros da junta de freguesia. E a assembleia, depois de constituída a junta de freguesia, elege uma mesa de três membros, desde logo para dirigir os trabalhos da mesma.

Os municípios têm também dois órgãos colegiais: a assembleia municipal, órgão deliberativo e a câmara municipal, órgão executivo. No entanto, a composição e a forma de escolha é diferente da escolha dos órgãos das freguesias.

A assembleia municipal é constituída por membros eleitos directamente (pelo menos o triplo dos membros da câmara municipal) e também pelos presidentes das juntas de freguesia do município em causa. É uma particularidade bem portuguesa a integração na assembleia municipal de todos os presidentes de junta de freguesia existentes no município, tendo os mesmos direitos, desde logo o de votar, que os membros eleitos directamente. Uma outra regra do direito local português é o de o número de membros directamente eleitos de uma assembleia dever sempre superior ao dos presidentes de junta naqueles casos, relativamente poucos, em que o número de freguesias do município é muito elevado.

A câmara municipal, por sua vez, é um órgão executivo colegial e é eleita directamente, em lista separada da assembleia, pelo sistema proporcional (método d'Hondt). O primeiro nome da lista mais votada é o presidente da câmara. Dada esta regra e este sistema eleitoral, não é de admirar que ocorram situações em que o presidente da câmara se encontre em minoria dentro do órgão a que preside e que isso cause dificuldades na gestão do município. Esse problema apenas não é muito grave, porque por um lado o nosso sistema de partidos favorece a existência de maiorias

absolutas e, por outro lado, quando tal não sucede, o presidente de câmara, que não pode ser destituído por moção de censura, costuma ter capacidade para encontrar consensos que lhe permitem gerir convenientemente o município.

Importa ter em conta que tal como sucede nas freguesias há uma completa separação entre os membros da assembleia e os da câmara nos municípios e que a assembleia elege, de entre os seus membros, uma mesa de 3 membros que dirige os respectivos trabalhos.

Como órgão deliberativo, espécie de parlamento local, cabe à assembleia tomar as principais deliberações do município, ainda que sob proposta da câmara e aqui também podem ocorrer dificuldades quando não há correspondência entre a maioria existente na câmara e a maioria existente na assembleia.

Importa ainda dizer que quer o presidente da junta, na freguesia, e o presidente da câmara, no município, possuem significativos poderes próprios que fazem deles importantes titulares de poder político local.

Também em Portugal a tutela é de mera legalidade e estão previstos referendos locais, que têm efeito vinculativo desde que o número de votantes seja superior a 50% dos eleitores inscritos.

7. ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS

É preciso ter presente, em sede de atribuições e competências, que não é fácil destringir o que deve caber ao Estado e aos entes locais infraestaduais. Se não oferece grandes dúvidas que as funções administrativas ligadas com a soberania devem estar nas mãos do Estado, já os restantes domínios da Administração não podem ser facilmente seccionados para atribuir uma parte às regiões, outra aos municípios e outra às freguesias, onde elas existirem.

A vastidão e a complexidade das tarefas administrativas obrigam a uma repartição cuidadosa que tem em conta princípios como os da descentralização, da subsidiariedade, da eficácia e da cooperação.

Dinamarca

As regiões têm, no país nórdico, especiais atribuições no domínio da saúde (hospitais, serviços psiquiátricos, cuidados de saúde primários e outros). Têm ainda atribuições no domínio no planeamento do

desenvolvimento económico regional, na defesa do ambiente, particularmente na luta contra a poluição dos solos, educação especializada, turismo, cultura e transportes regionais. De notar, contudo, que as regiões dinamarquesas têm menos recursos humanos e financeiros que os municípios.

Na verdade, os municípios têm um largo campo de acção, possuindo meios financeiros (só eles e o Estado podem criar impostos) e humanos. Desenvolvem importantes tarefas no domínio da educação e dos serviços sociais, no bem estar infantil e dos idosos, na medicina preventiva e atendimento odontológico, no planeamento, urbanismo e meio ambiente, no saneamento, nos cursos de integração e de alfabetização para imigrantes, na cultura e desportos e na rede viária local.

Portugal

Em Portugal, cabe essencialmente aos municípios a administração a nível local, sendo muito diminuta a parte que está a cargo das freguesias e esta diferença explica-se não só pelo território e população dos municípios, mas principalmente pelos meios humanos e financeiros de que estes dispõem.

Se consultarmos a lei portuguesa verificamos, porventura com surpresa, que há, em sede de atribuições, muita sobreposição de domínios onde municípios e freguesias podem agir. Assim, as freguesias podem agir nomeadamente nos domínios do equipamento rural e urbano, do abastecimento público, da educação, da cultura, tempos livres e desporto, dos cuidados primários de saúde, da acção social, da protecção civil, do ambiente e da salubridade, do desenvolvimento, do ordenamento urbano e rural, da protecção da comunidade. Por sua vez, os municípios podem agir nos domínios do equipamento rural e urbano, da energia, dos transportes e comunicação, da educação, do património, cultura e ciência, dos tempos livres e desporto, da saúde, da acção social, da habitação, da protecção civil, do ambiente e saneamento básico, da defesa do consumidor, da promoção do desenvolvimento, do ordenamento do território e do urbanismo, da polícia municipal e da cooperação externa.

A desigualdade está, porém, fazendo toda a diferença nas competências dos órgãos dos municípios e das freguesias nestes domínios. As competências, ou seja, os poderes de acção dos órgãos dos municípios são muito maiores do que os das freguesias não só porque a lei

Os estados democráticos são estados descentralizados...

assim estabelece como porque os meios financeiros e humanos dos municípios são incomparavelmente superiores aos das freguesias. Sob o ponto de vista dos recursos humanos, por exemplo, enquanto os 308 municípios têm mais de 100.000 (cem mil) funcionários, as 3.091 freguesias têm pouco mais de 10.000 (dez mil).

8. FINANÇAS E PESSOAL

As finanças têm sido sempre o grande campo de batalha entre os entes locais e regionais e o Estado, pois sempre aqueles se queixam da falta de meios financeiros, acusando o Estado de os reter em seu poder.

No entanto, na Dinamarca verifica-se um alto nível de descentralização financeira e, em 2010, o gasto público a cargo dos municípios (49%) e das regiões (22%) representava 71% do gasto público total.

Diferentemente em Portugal o gasto público a nível local (municípios e freguesias) é de cerca de 15% do gasto público total.

No que toca ao pessoal também é enorme a diferença entre a Dinamarca e Portugal, pois enquanto em Portugal dos cerca de 700.000 funcionários públicos apenas pouco mais de 100.000 estão ao serviço das autarquias locais, na Dinamarca, dos 800.000 funcionários públicos, 500.000 estão ao serviço dos municípios e regiões.

9. AS ASSOCIAÇÕES REPRESENTATIVAS DOS MUNICÍPIOS NA DINAMARCA E EM PORTUGAL

Portugal e a Dinamarca têm uma associação representativa dos municípios. A Dinamarca tem ainda uma associação representativa das 5 regiões, o que Portugal naturalmente não possui. Tem, no entanto, uma associação representativa das freguesias, entidade local que não existe na Dinamarca. Centremos a atenção na associação comum aos dois países.

A associação dinamarquesa (KL), criada em 1970, é uma associação de municípios forte e organizada regionalmente. Na verdade, não só possui cerca de 500 funcionários como tem 5 secções regionais, estando assim muito próxima dos municípios.

A Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), por sua vez, com sede em Coimbra, tem cerca de 30 funcionários, não havendo secções regionais.

10. CONCLUSÃO

Podemos concluir que a Dinamarca nestes últimos 50 anos (1970-2020) avançou muito mais do que Portugal no caminho da descentralização.

Partindo com atraso em relação a Portugal, pois só nos anos 70 do século passado fez uma primeira reforma territorial, diminuindo o número dos seus municípios de cerca de 1.200 para pouco mais de 270, fez mais tarde uma nova e profunda reforma territorial diminuindo os seus municípios para 98 e criando 5 regiões administrativas uns e outros com órgãos eleitos diretamente.

Portugal em 1976 passou a eleger democraticamente os órgãos dos municípios e freguesias, mas não avançou na instituição em concreto das regiões apesar de a Constituição as prever.

Portugal continua sem um nível supramunicipal de administração territorial, o que faz dele um país muito mais centralizado do que a Dinamarca. Aliás, é dos poucos países da Europa que não possui um patamar intermédio de administração territorial entre os municípios e o Estado.

BIBLIOGRAFIA

ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA - Direito das Autarquias Locais, 2ª ed, Coimbra, 2103.

ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA - «A Dinamarca: duas profundas reformas territoriais da administração local autónoma (1970 e 2007). Brevíssimo cotejo com a reforma portuguesa de 2013». Estudos em Homenagem a António Barbosa de Melo (Coimbra, 2013).

DIOGO FREITAS DO AMARAL – Curso de Direito Administrativo, vol. I, 4ª ed., 2015

Council of Europe - Local and regional democracy in Denmamrk – 31 october 2013 <https://rm.coe.int/168071ab7f>

Council of Europe - Local and regional democracy in Denmamrk – 2005 <https://rm.coe.int/native/09000016807197d7>

Os estados democráticos são estados descentralizados...

Conseil de l'Europe.- La démocratie locale et régionale au Portugal –
29 mars 2012

Council of Europe – Local and Regional Democracy in Portugal – 25
may 2003

Conseil de l'Europe - Recommendation 240(2008) -Projet de
Charte Européenne de la Démocratie Régionale
<https://rm.coe.int/1680718bfe> Denmark -
[https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Denmark-
Introduction.aspx](https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Denmark-Introduction.aspx)

Le Portail de la Fonction Publique [www.fonction
publique.gouv.fr/fiches-pays](http://www.fonctionpublique.gouv.fr/fiches-pays)

