

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção
do grau de Mestre em Ciência Política, realizada sob a orientação científica de
Professora Doutora Cristina Montalvão Sarmento

Ao Rui.

AGRADECIMENTOS

A todos os que se cruzaram comigo ao longo do percurso, que de alguma forma me marcaram.

Um agradecimento especial, à Professora Doutora Cristina Montalvão Sarmiento.

**A AUTARQUIA LOCAL, O ESTADO E A SOCIEDADE CIVIL: UMA ABORDAGEM BASEADA
EM MAFRA**

SOFIA ALEXANDRA DE ALMEIDA SÁ FERNANDES

RESUMO

Ao longo dos anos, são diversas as questões que se levantam quanto à real importância do papel das autarquias relativamente ao desenvolvimento do local e à forma como o desempenham. A tendência tem sido a centralização ou a descentralização? A autarquia local está ou não mais próxima da população? E o Estado? Vamos procurar respostas para estas e outras eventuais questões, ao longo da presente dissertação.

Neste contexto, iniciaremos com um percurso pela história do poder local em Portugal. A investigação incide, em particular, no município de Mafra. Especialmente no que concerne à capacidade de tomada de decisões articuladas com as condições locais, visa-se a ilustração das funções e competências que assume e desenvolve, bem como o papel de prestadora de serviços, no que diz respeito às acessibilidades.

Mafra é um lugar de transição entre a Área Metropolitana de Lisboa e a Região Oeste. Consta que é a primeira, e até agora única câmara municipal a promover a construção de uma auto-estrada em Portugal. Qual o papel da autarquia de Mafra relativamente ao Estado e à sociedade civil? Representa o papel de “ponte”? Assume-se enquanto “fórum” conciliador? Tem vindo a expandir o seu potencial?

A proposta é que se procurem, e encontrem, respostas a estas questões. E outras que surjam durante o percurso.

PALAVRAS-CHAVE: Poder Local, Autarquia Local, Município, Assembleia Municipal, Autarquia, Câmara Municipal, Poder Central, Estado, Sociedade Civil, Centralização, Descentralização.

LOCAL AUTHORITY, STATE AND CIVIL SOCIETY: AN APPROACH BASED IN MAFRA

SOFIA ALEXANDRA DE ALMEIDA SÁ FERNANDES

ABSTRACT

Over the years we have been asking ourselves questions about the importance of authority and their role in the local development and their performance. Has the tendency been centralisation or decentralisation? Is the local authority closer to the people or not? What about the state? We will seek answers to these and eventually other questions throughout this dissertation.

We will begin with a tour of the history of the local governmental power in Portugal. The research focuses mainly in the county of Mafra, specifically concerning the decision-making skills together with the local environment. It aims to show the local authority's purpose and competencies which it assumes and develops, as well as serving the people and providing infrastructures.

Mafra is a transitional point between Lisbon's metropolitan area and the west region of Portugal. Reportedly this is the first council, and so far the only one, to promote the construction of a motorway in Portugal. What's the role of the local authority of Mafra in regards to state and civil society? Does it represent a "bridge" between both? Is it assumed as a "forum" conciliator? It the local authority expanding its potential?

The goal is to seek and find answers to these, as well as other questions which might arise during the course.

KEYWORDS: Local power, local authority, county, council assembly, authority, city council, central power, state, civil society, centralisation, decentralisation.

ÍNDICE

Introdução.....	1
Capítulo I: O poder local em Portugal.....	4
1. Do Estado Novo à Revolução.....	4
2. Da Revolução até à actualidade.....	7
3. Relação entre poder local e poder central.....	13
4. Descentralização do poder.....	18
Capítulo II: O poder local em Mafra.....	25
1. As origens centralizadoras.....	25
2. A adaptação às exigências da contemporaneidade.....	32
Capítulo III: Mafra em foco.....	35
1. Desenvolvimento e poder local.....	35
2. Acessos e outros horizontes.....	47
Conclusão.....	67
Referências Bibliográficas.....	70
Anexos.....	77

Introdução

Já todos ouvimos falar e proferimos termos como poder local, autarquia local, município e câmara municipal.

A Constituição da República Portuguesa, consagra a existência de três níveis de poder local: os municípios, as freguesias e as regiões administrativas. No entanto, estas últimas continuam por implementar, devido ao parecer negativo do referendo de 1998, relativamente à regionalização.

Quanto às autarquias locais, dotadas com órgãos próprios para a prossecução de interesses comuns e específicos das respetivas populações, está prevista na Constituição da República Portuguesa desde 1976. A autarquia local prevê as seguintes categorias: municípios, freguesias e regiões administrativas. Com a ressalva de que estas últimas continuam num plano teórico.

«As autarquias locais são pessoas colectivas públicas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a satisfação dos interesses próprios das populações respectivas»¹. Os municípios são órgãos da administração pública autónoma, incluídos nas autarquias locais.

Os municípios, são constituídos por um órgão deliberativo, a assembleia municipal, e por um órgão executivo, a autarquia; à semelhança do que acontece na freguesia, formada pela assembleia de freguesia e pela junta de freguesia.

A organização do poder local está estipulada por lei. A Constituição da República Portuguesa, define os órgãos que compõem os municípios, bem como as competências atribuídas a cada um. De acordo com o referenciado no parágrafo anterior, os municípios são constituídos pela assembleia municipal, na qualidade de órgão deliberativo e pela autarquia, o órgão executivo.

“A Assembleia Municipal é formada por membros eleitos directamente que devem ser em número superior aos presidentes de junta de freguesia que integram este

¹ Art. 235, nº 2 da Constituição da República Portuguesa

órgão deliberativo. Acompanhar e fiscalizar a actividade da câmara municipal, pronunciar-se sobre matérias de interesse para a autarquia local, aprovar as opções do plano e autorizar a delegação de competências municipais às juntas de freguesia são algumas das competências deste órgão. Por outro lado, a câmara municipal, constituída por um presidente e por um conjunto de vereadores que varia segundo o número de eleitores, deve aplicar as deliberações da assembleia municipal, gerir o pessoal e o património, realizar obras públicas e conceder licenças, entre outras funções. As competências das câmaras abarcam quase todas os quadrantes da sociedade – ordenamento do território, equipamento rural e urbano, energia, transportes e comunicações, educação, saúde, habitação, protecção civil, património e cultura, tempos livres e desporto (...).²

A câmara municipal é o órgão executivo colegial de cada município. O termo "câmara municipal" também se refere ao conjunto dos departamentos e serviços da administração municipal.

Cabe-lhe executar as deliberações emanadas da assembleia municipal, respeitando com as competências que lhe foram atribuídas pelo art.º 64 da Lei nº 169/99 de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei 5-A/2002, de 11 de Janeiro, bem como praticar os actos necessários à organização e funcionamento dos serviços e da gestão corrente.

A câmara municipal é um órgão colegial, composto por um presidente e por um número variável de vereadores, a que são, ou não, atribuídos pelouros. O presidente da câmara municipal habitualmente é o primeiro nome da lista mais votada nas eleições autárquicas, e em geral os vereadores com pelouros são os restantes membros dessa lista que foram eleitos. Os vereadores sem pelouro tendem a ser os elementos da câmara eleitos pelas listas minoritárias, e geralmente constituem-se como oposição. A equipa governativa composta pelo presidente da câmara e pelos vereadores também é designada como executivo municipal ou como vereação.

O papel do poder local, do município, da câmara municipal e do próprio Estado está em constante devir.

² http://www.forum-empresarial.pt/106_freguesias.htm

O objectivo da presente dissertação é compreender a dinâmica das tendências que têm vindo a apresentar-se enquanto linha orientadora desse devir. Tendências que podem visar a centralização ou a descentralização. A aproximação ou o afastamento do local da população. A aproximação ou o afastamento do Estado da sociedade civil.

Centramo-nos, em particular, em Mafra. Sendo que este caso pode ser, ou não, reflexo do que acontece no panorama nacional. Procuramos aferir qual a postura da autarquia de Mafra relativamente ao Estado e à população. Se assume o papel de “ponte” ou de “fórum” conciliador entre o Estado e a sociedade civil. É ainda interessante compreender de que forma Mafra tem vindo a expandir o seu potencial. E a relação destes pressupostos com o surgimento da A21, a auto-estrada que liga a Ericeira à Malveira, à A8, que nos leva até Lisboa e a tantos outros destinos...

Capítulo I - O poder local em Portugal

1. Do Estado Novo à Revolução.

Durante séculos os concelhos são, em Portugal, garantia de liberdade e desenvolvimento das regiões, assumindo o papel de impulsionadores de desenvolvimento local, orientado para a diversidade.

Portugal viveu sob um regime ditatorial de 28 de Maio de 1926 até 25 de Abril de 1974. A ditadura³ (de)limita o papel dos municípios. Câmaras Municipais e Juntas de Freguesia, dispõem de escassos recursos, pelo que assumem o papel de extensões do sistema repressivo, sendo pouco mais do que órgãos de propaganda do Estado. O seu cariz propagandístico expressa-se através das grandes obras realizadas em períodos estratégicos, de campanha eleitoral. A real função destas obras só se cumpre, se ficar na memória das populações durante gerações. A título de exemplo, podemos fazer referência à Ponte Oliveira Salazar (actual Ponte 25 de Abril), ao Estádio Nacional do Jamor, ao Padrão dos Descobrimentos, às Barragens, às intervenções urbanísticas em Coimbra e em Lisboa, ao Casino do Estoril, ou ao Portugal dos Pequeninos, sito em Coimbra.⁴

O período ditatorial entre 1933 e 1974, é designado por Estado Novo. Designamos desta forma o regime totalitário tipo fascista que vigorou em Portugal, entre 1933 e 1974. Desde 1926, o país encontra-se em regime de ditadura militar. Em 1928, António de Oliveira Salazar assume a pasta das finanças e é nomeado chefe do governo em 1932. É substituído em 1969 por Marcelo Caetano que se mantém até 1974. Ainda assim, o intervalo de tempo de 1933 a 1974 é vulgarmente designado por Salazarismo.

O Estado Novo é composto por um partido único que consiste numa extensão da máquina política e administrativa do Estado. O Estado não depende de forma alguma do partido, um campus de formação de futuros dirigentes. O partido político único é

³ (1926-1974)

⁴ Informação disponível *online*: <http://aen.com.sapo.pt/Nacional/obras.html>

designado por União Nacional. São ilegalizados os partidos e associações políticas que se opõem ao regime.

O regime político, constitucionalizado em 1933, vai clarificar, progressivamente, a opção por um sistema de concentração de poderes no Presidente do Conselho de Ministros. Na sequência da candidatura do General Humberto Delgado à Presidência da República, em 1958, que mobiliza o apoio de todos os sectores da oposição, Oliveira Salazar a uma revisão constitucional em que aquela eleição deixa de ser feita por sufrágio directo para passar a fazer-se por um colégio eleitoral, de forma a impedir a eventualidade da eleição de um Presidente da República que não perfilhe a ideologia do regime.

De acordo com Fernando Rosas⁵, o Estado Novo funda-se em quatro linhas orientadoras: a recusa de uma democracia de cariz liberal, o nacionalismo corporativo, o estado forte e o intervencionismo económico e social. A democracia promove a liberdade e a soberania popular, fontes de desordem. O nacionalismo corporativo traduz-se na subordinação de todos os objectivos aos da pátria, o que é possível, com a criação de uma ideia genuína de nação. São os órgãos com intervenção directa na constituição dos corpos do estado, isto é, as corporações, os municípios, as freguesias e as famílias, que legitimam a ideia e o poder da nação. Considera-se que, para que exista um Estado forte, é fundamental a coexistência de um poder executivo igualmente forte. Sendo o regime autoritário, o poder do Estado é limitado pela moral e pelo direito.

António de Oliveira Salazar, centraliza todo o poder nas suas próprias mãos. Situação que se reflecte e condiciona a soberania das autarquias. Recusa qualquer hipótese de descentralização, sob pena de perda de autoridade.

O centralismo do governo também se reflecte nos corpos administrativos, na medida em que considera artificial a separação entre Estado (nação) e municípios. Só o Estado corporativo pode superar a dualidade liberal, visto que a representação dos interesses dos municípios e da nação nem sempre se coadunam. O Estado opõe-se ao individualismo. Todos os individuos se integram em grupos desde a família à profissão.

⁵ Rosas, Fernando; "Portugal e o Estado Novo" (1930-1960), 1992, pp.95-105.

De acordo com César Oliveira⁶, o município é parte da nação e, como tal, é absorvido pela sua unidade. Cada vez mais, as funções das autarquias, na qualidade de órgãos executivos dos municípios, são limitadas. Na prática, o poder local é totalmente dependente da estrutura poderosa e centralizadora do regime. Uma vez que o executivo local não tem poder de decisão, aguarda indeterminadamente por aprovações, autorizações, subsídios... As promessas eleitorais raramente passam de promessas. Em 1936, é publicado o Código Administrativo, que veio regular o exercício e a organização do Poder Local.

Segundo as palavras de César Oliveira⁷, o Código Administrativo define a autarquia local enquanto constituída por uma população e um território, que pode corresponder a uma freguesia, a um concelho ou a uma província, sendo que cada parcela será regulada pelas leis gerais do Estado. O centralismo do Estado chega às freguesias através do regedor, visto pela população como um representante nomeado pelo Presidente da Câmara.

A administração dos concelhos, é composta pelos seguintes órgãos: o conselho municipal, a câmara municipal e o presidente da câmara municipal. Apesar do Código Administrativo recomendar que a escolha do presidente da câmara municipal deve ser feita pelos munícipes, este é na verdade, nomeado pelo Governo. É sobre ele que pesa toda a estrutura administrativa municipal. Coordena, orienta e fiscaliza a execução das decisões e projectos camarários, representando o município pelo poder central. Tutela as freguesias e é também a autoridade da polícia municipal.

Proferindo, César Oliveira⁸, apenas os presidentes de câmara de Lisboa e do Porto, podem distribuir os “negócios municipais” aos vereadores e correspondentes pelouros.

Os únicos órgãos eleitos (pelos chefes de família), são as juntas de freguesia, representadas pelo conselho municipal. Este último, por sua vez, controla o presidente de câmara. Como é referido, a câmara municipal é composta por um presidente de

⁶ Oliveira, César; “O Estado Novo e os Municípios Corporativos”; 1996; pp. 285-325.

⁷ idem

⁸ Oliveira, César; “O Estado Novo e os Municípios Corporativos”; 1996; pp. 285-325.

câmara e por vereadores, sendo que o número de vereadores depende da classificação dos municípios. Existem órgãos especiais, como as comissões municipais de assistência, os órgãos municipais consultivos e as juntas de turismo. Em suma: os presidentes de câmara são nomeados pelo Governo; os governadores civis representam o governo, controlando os corpos administrativos; os governadores civis também representam o Governo no distrito e perante as autarquias locais.

Em 1959 a Consituição em vigor desde 1933 é alterada por força da extinção das províncias, que deram lugar aos governos civis. Esta situação conduz à reformulação do Código Administrativo: o distrito passa a ser uma entidade autárquica supramunicipal, que agrega os municípios do seu território, tendo enquanto função apoiá-los e orientá-los, fomentando a cultura. Nesta fase, o poder local está totalmente desacreditado.

Do ponto de vista financeiro, os municípios dependem totalmente do Estado. As personalidades locais, com uma maior influência junto da administração central, assumem um papel preponderante relativamente à autarquia. Nesta época surgem outras formas de poder não institucionalizado, objectivando a angariação de fundos em benefício de um determinado concelho, localidade, ou causa. São disso exemplo, as Ligas de Amigos, as Comissões de Melhoramentos, as Associações Recreativas, Desportivas e Culturais, entre outras. O poder local possui uma autonomia fictícia, pelo que depende do Estado.

Em suma, o poder local e a sua actuação durante o Estado Novo são um “...longo período de centralização feroz, que transformou os órgãos autárquicos em extensões menores da administração central, presididos por mandatários nomeados pelo Governo que haviam de se caracterizar pelo seu espírito de obediência, acomodação e reinvidicação controlada”.⁹

2. Da Revolução até à actualidade.

Após o 25 de Abril de 1974, as câmaras municipais reaproximam-se das populações. O Estado entra em ruptura, para a qual contribuem as frequentes mudanças

⁹ Marques, Helena Torres; “10 anos de Poder Local”; 1986.

políticas, pelo que as câmaras municipais vêm a sua força aumentar. Com novos autarcas, mobilizam populações, reúnem meios e condições, resolvem situações que há muito se arrastam. No pós 25 de Abril, sucedem-se seis Governos Provisórios. A conjectura é pautada pela instabilidade. O poder descentraliza-se e os municípios assumem muitas das competências do poder central.

A 02 de Abril de 1976, é promulgada a nova Constituição da República Portuguesa. A 25 de Abril do mesmo ano realizam-se as primeiras eleições legislativas e, pouco depois, as presidenciais. O 1º Governo Constitucional forma-se tendo Ramalho Eanes como Presidente da República e assume o comando a 14 de Julho de 1976.

Nesta sequência, são criados vários instrumentos de apoio no que concerne às novidades associadas à gestão do território. De entre as quais podemos destacar: a Lei das Autarquias¹⁰, a Lei das Finanças Locais¹¹, o Regime de delimitação e coordenação das áreas de actuação da Administração Central e Local¹², o Modelo de Administração¹³, os Planos Directores Municipais¹⁴, entre outros. Assim, as câmaras municipais, durante um período considerável, tendem a ser vistas por uma grande maioria, de uma forma bastante positiva. No entanto, pensa-se que os seus quadros devem trabalhar para ter competências políticas, técnicas e culturais mais capazes de fomentar um desenvolvimento sustentável.

Mas a revolução também tem consequências relativamente ao poder local. Primeiro, toda a máquina administrativa local é desmantelada, a par do que se sucede ao poder central. Posteriormente, numa tentativa de reestruturação, é publicada legislação avulsa numa tentativa de regulamentação.

De acordo com o que foi referido na alínea 1) do art. 235º, Capítulo I, Título VIII da Constituição da República Portuguesa de 1976, a questão do poder local é uma presença constante. Define que as autarquias locais, no continente, são constituídas por

¹⁰ L.79/77

¹¹ L.1/79

¹² L.77/84

¹³ D.L. 116/84

¹⁴ D.L.208/82

freguesias, municípios e regiões administrativas. A descentralização é consagrada na Constituição, que define a existência de legislação no que concerne às atribuições e competências das autarquias locais. Assim, o poder local passa a ter atribuições próprias estabelecidas e algumas das atribuições estaduais de natureza local, são transferidas para as autarquias.

A autonomia financeira também é consagrada pela Constituição de 1976. Fica estabelecido que as Câmaras Municipais têm património e finanças próprias, resultado das receitas constituídas por uma percentagem dos produtos dos impostos arrecadados pelo Estado, bem como das prestações provenientes dos serviços prestados e dos resultados da gestão de seu património. Contudo, esta situação tem aplicação prática em Maio 1979 quando, por decreto de lei, termina a distribuição arbitrária de verbas para as autarquias. O Decreto-Lei n.º 162/79, estabelece normas relativas às atribuições de verbas às autarquias locais.

A primeira Lei das Finanças Locais do período democrático¹⁵ contribuiu decisivamente para concretizar os princípios de autonomia do poder local definidos na Constituição de 1976. Tem como objectivos principais: simplificar as formas de financiamento das autarquias, consolidar o regime de autonomia financeira, corrigir as desigualdades entre autarquias e alterar a estrutura das receitas dos municípios. Devido a imposições do Fundo Monetário Internacional, bem como a outras condicionantes, esta lei não é aplicada de imediato.¹⁶

Em primeiro lugar, a lei estabelece que passam a constituir receitas municipais as cobranças de um conjunto definido de impostos locais: contribuição predial autárquica, imposto sobre os veículos, imposto para serviço de incêndios, imposto de turismo. Em segundo lugar, os municípios passam a compartilhar no produto de outro conjunto de impostos: imposto profissional, imposto complementar, contribuição industrial, imposto sobre aplicação de capitais, imposto sobre sucessões edoações e sisa. Estas receitas são repartidas pelos municípios tendo conta os seguintes critérios: 50% em função do

¹⁵ Lei nº 1/79 de 2 de Janeiro

¹⁶ Silva, Carlos Nunes; “O Financiamento dos Municípios”; História dos Municípios e do Poder Local; Círculo de Leitores; 1996

número de habitantes; 10% em função da área do município; 40% em função da capitação dos impostos directos cobrados no concelho respectivo. Em terceiro lugar, é criada uma nova comparticipação a ser inscrita no orçamento geral do Estado. Deste modo, é criado o FEF¹⁷, que se mantém até aos nossos dias, a ser repartido do seguinte modo: 35% em função do número de habitantes; 15% em função directa da área; 15% em função do número de freguesias, 35% na função directa das carências dos municípios (consumo de electricidade, consumo de água, esgotos, rede viária, população jovem, população idosa e número de médicos).¹⁸

Por outro lado, após a Revolução de Abril, os órgãos autárquicos passam a ser eleitos por sufrágio directo e universal. Assim, o número de membros constituintes dos órgãos passa a depender directamente do número de eleitores de cada autarquia. Deste modo, a constituição do executivo das câmaras respeitar os resultados eleitorais. Esta situação despoleta situações ambiguas. O facto do presidente de câmara ser o número um da lista mais votada, conduz a uma associação directa entre este e o órgão municipal. É a câmara municipal, o órgão executivo do município e não apenas o seu presidente.

O enquadramento legal do poder local passa a ser moderno. Mas não é posto em prática. Em 1976, depois das primeiras eleições autárquicas, municípios, autarcas e munícipes, continuam a confrontar-se com imensas dificuldades de desenvolvimento local, o que conduz ao surgimento e actuação do “município-providência”, figura que não consta na legislação. Ou seja, com o 25 de Abril parece vir também o início de um paradoxo entre a teoria e a prática.

Apesar da autonomia do poder local ser crescente, esta encontra obstáculos à sua implementação. O processo de descentralização acontece de forma descontínua. A descentralização do território é consagrada na Constituição da República Portuguesa de 1976, as atribuições e competências das autarquias são legisladas em 1977, mas a primeira Lei das Finanças Locais surge em 1979.

¹⁷ Fundo de Equilíbrio Financeiro

¹⁸ Disponível *online*:

<http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/4280/1/finan%C3%A7as%20locais%20portuguesas.pdf>

Do ponto de vista social, com o 25 de Abril, as elites políticas locais vem a sua importância aumentar. Até 1974, os recursos financeiros estão concentrados na administração central, desvalorizando-se os actores locais. Mas nesta altura, há um reforço da necessidade de descentralização. As populações exigem interlocutores estatais mais próximos.¹⁹

Perante sociedades locais com baixos níveis de desenvolvimento económico, acentuadas assimetrias regionais e com poucos infraestruturas urbanas, o papel das autarquias passa pela criação de infraestruturas básicas e de equipamento indispensável ao nível local, de acordo com as especificidades de cada região. Na generalidade, durante cerca de dez anos, esta é a política autárquica.

Entre 1980 e 1984, mesmo antes de aderir à Comunidade Económica Europeia²⁰, Portugal beneficia de apoios financeiros a fundo perdido para investir em sectores associados à economia. Em 1981, foi publicada a primeira lei das associações de municípios de direito público. Em 1984, são delimitadas as competências da administração central e da administração local em matéria de investimentos. Em 1984, as autarquias vêm também alargadas as suas competências e atribuições. Passam a desempenhar a sua atividade ao nível do equipamento rural e urbano, saneamento básico, energia, transportes e comunicações, educação, cultura, saúde, entre outras atribuições.²¹

Assim, em 1984, surge um novo processo de definição de competências, operado por vários diplomas legais, como por exemplo o Decreto-Lei nº 77/1984, de 08 de Março que delimita as competências da Administração Central, Regional e Local, ou o Decreto-Lei 100/84, de 29 de Março, que define as competências das Autarquias Locais e funcionamento dos órgãos municipais e de freguesia. A partir de 1986, a

¹⁹ Ruivo, Fernando et alia; “Seis questões pelo poder local”, in Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 25/26; 1998.

²⁰ Portugal é membro de facto da União Europeia desde 1 de Janeiro de 1986, após ter apresentado a sua candidatura de adesão a 28 de março de 1977 e ter assinado o acordo de pré-adesão a 3 de Dezembro de 1980.

²¹ Oliveira, César; “O Estado Novo e os Municípios Corporativos”, in Oliveira, César, “História dos Municípios e do Poder Local”; Circulo de Leitores; 1996.

adesão à CEE²² e o conseqüente aumento de recursos financeiros, proporcionam a criação de inúmeros projectos autárquicos que jamais se realizariam sem este apoio. Deste modo, as reivindicações do poder local abrandam. A autarquia passa a ser a forma privilegiada de desenvolvimento local.

No entanto, rapidamente as autarquias se apercebem de que a criação de infraestruturas e equipamentos não é suficiente para travar a migração das populações da periferia para o centro. Há que gerar emprego para atrair população ativa. Há que evitar que a terciarização seja a única forma de desenvolvimento local. Há que planear, transformar a estrutura administrativa e a sua relação com a sociedade civil, através da gestão municipal e solucionado e antecipando as reivindicações das freguesias.²³

A premência da necessidade de desenvolvimento local, conduziu à aproximação dos serviços às populações, à maior eficácia dos municípios. Cada vez mais, os habitantes participam na “vida” do município, pelo que emergem movimentos associativos entre os municípios, procurando pensar e criar soluções para o desenvolvimento.

Em 1984 é criada a Associação Nacional de Municípios Portugueses que, no seu II Congresso, em 1985, defende uma maior descentralização de competências para as autarquias.²⁴

Apesar do Governo ter proporcionado um vasto conjunto de atribuições e competências às autarquias, não coloca à sua disposição meios financeiros e técnicos suficientes à concretização das novas funções. Assim, o poder local debate-se com a falta de recursos.

Porém, o processo de desenvolvimento do poder local é pautado por uma forte evolução. Entre 1999 e 2002 são publicados normativos deveras inovadores no que concerne às competências e atribuições das autarquias. As atribuições das autarquias

²² Comunidade Económica Europeia

²³ Ruivo, Fernando et alia; “Seis questões pelo poder local”, in Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 25/26; 1988.

²⁴ Veneza, Ana; “O Poder Local, 1976-1984: da indefinição à (des)centralização estatal”, in Revista Crítica de Ciências Sociais; 1986.

locais e a competência dos seus órgãos, estando associadas à satisfação das necessidades das comunidades locais, respeitam, nomeadamente, ao desenvolvimento sócio-económico, ao ordenamento do território, ao abastecimento público, ao saneamento básico, à saúde, à educação, à cultura, ao ambiente e ao desporto. As Leis n.ºs 159/99 de 14.09 e 169/99 de 18.09, alterada e republicada pela Lei n.º 5-A/2002 de 11.01, estabelecem, respectivamente, o quadro de atribuições e competências para as autarquias locais e as competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias. A Lei n.º 5-A/2002 de 11 de Janeiro, apresenta-se enquanto a primeira alteração à Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias. Entretanto em 2007 e em 2011 são feitas actualizações à lei Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, relativamente às competências e regime jurídico das autarquias locais.²⁵

Ou seja, visto que são transferidas cerca dezasseis áreas de competências para as autarquias num curto intervalo de tempo, a regulamentação ainda não está completa. Está, por isso, aberta uma lacuna ao nível da legislação, o que possibilita interpretações e práticas dispares.

3. Relação entre poder local e poder central.

Quanto ao centro e às periferias, tem sido quase sempre tratados enquanto lugares dispares e distantes. Por regra, a administração é vista como um instrumento ao serviço do Estado, dependendo, portanto, do poder central. Caracteriza-se por ser uma unidade do poder central. A administração é racional²⁶; uma organização hierárquica, regulamentada, burocrática, despersonalizada, eficaz, previsível e imparcial. É o centro a dominar a periferia.

²⁵ Disponível *online* em:

http://www.pgdlisboa.pt/pgdl/leis/lei_mostra_estrutura.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=592&nversao=&tabela=leis

²⁶ Weber, Max; “Tipos de Dominação”, in Cruz, M. Braga da; “Teorias Sociológicas: os fundadores e os clássicos”; Vol.I; pp. 681-723; Lisboa; Fundação Calouste Gulbenkian; 1995.

No entanto, os mitos da imagem da administração acima descritos, da instrumentalidade, da unidade e da racionalidade, são ultrapassados pela actual imagem e desempenho do poder local. O local, em algumas situações e circunstâncias é, ou faz por ser autónomo. O poder não acontece apenas no sentido descendente, partindo do Estado. É sim, uma teia. O local é composto por vários actores e intervenientes, cada um com a sua racionalidade e personalidade, construída com base nas funções que desempenham, bem como nos interesses e objectivos que representam. O local não é uma racionalidade única e absoluta. São várias racionalidades. É redefinido como uma instância mediadora.

A análise plena do conceito de local, só acontecerá quando se der importância à cultura política local. É necessário ter em conta "(...) que existem estruturas sociais e modelos de interacção específicos de determinado local que podem dar origem a formas também específicas de comportamento político".²⁷

Cada local, é um actor colectivo, que tem e cria uma imagem de si mesmo, que transmite para o exterior, negociando assim a sua posição na hierárquia dos locais. É aqui que as políticas globais acontecem, adaptam, tomam forma e se relacionam. O conjunto dos vários locais compõem a estrutura da política nacional.

O local não está totalmente isolado do contexto nacional, mas também não está dependente dos níveis superiores de poder.²⁸ 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. Existe alguma margem de manobra na relação entre o poder local e o central, na qual é evidente o poder efectivo das periferias.

A administração local nem sempre depende da administração central. Regra geral, depara-se com um conjunto de constrangimentos que utiliza em proveito próprio,

²⁷ Ruivo, Fernando; "Local e Política em Portugal: o Poder Local na Mediação Entre Centro e Periferia", in Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 30; 1990.

²⁸ Ruivo, Fernando ; " O Estado Labiríntico: O Poder relacional entre Poderes Local e Central em Portugal"; Porto; Edições Afrontamento; 2000.

face ao centro. A comunicação entre o centro e as periferias apresentam-se enquanto um factor decisivo. Por este motivo, o eleito local assume um papel preponderante, de mediador entre o local e o central. Embora detendo uma autoridade formal, o eleito deve ser uma figura dotada de carisma, com prestígio na comunidade (autoridade informal). Deve possuir atrás de si um sistema partidário com forte representação no local.

Nesta sequência, de acordo com um estudo realizado por Ruivo²⁹ 67,9% dos presidentes de câmara mencionaram que o papel do autarca é canalizar “recursos para o seu concelho através do acesso a elementos da Administração Central”, com uma percentagem menor (41,4%), apesar de tudo bastante significativa, estava a expressão “(...) o autarca obtém a satisfação das necessidades locais através da sua rede de contactos pessoais e familiares”. Segundo o autor, esta percentagem relaciona-se com a pessoalização e familiarização como prática para resolver e obter recursos para o local, invalidando a hipótese de um funcionamento pleno e transparente das instituições democráticas.

As redes de contacto são de extrema importância para ultrapassarem constrangimentos inerentes à sua função de agentes de desenvolvimento local. São muitas vezes uma forma utilizada pelos actores locais para acederem ao poder central e daí retirarem os desejados dividendos. As redes de contactos podem ser trabalhadas de forma directa ou indirecta, isto é, sem ou com intermediários. Os contactos indirectos acontecem pela mão das associações de municípios. Os contactos directos entre actores locais e centrais tendem a aumentar. Até porque existem necessidades específicas para cada município. Revela-se mais fácil e eficaz obter recursos e financiamentos por via da reivindicação individual em detrimento da colectiva.

Em suma, existem mecanismos de troca e negociação entre centro e periferia. A relação entre ambos realiza-se, principalmente, num eixo horizontal. O local não existe sem o central e vice-versa. Coabitam e complementam-se, apesar das diferenças.

²⁹ Ruivo, Fernando; “O Estado Labiríntico: O poder relacional entre Poderes Local e Central em Portugal”; Porto; Edições Afrontamento; 2000.

O Estado é, cada vez mais, redistribuidor de bens públicos. A política local assume importância através das suas elites que, através do seu poder, formal ou informal, canalizam recursos para o local. No final do Séc. XX, o Estado desresponsabiliza-se relativamente à garantia de bem estar social. O Estado Providência está em crise.

De acordo com Boaventura de Sousa Santos³⁰, esta crise deve-se a quatro motivos fundamentais. O Estado faz despesas além dos recursos disponíveis. Foi ineficaz quanto ao controle das crises do capitalismo. A sua actuação centra-se mais nas leis do que nas suas consequências práticas. E finalmente, emergem novas atitudes culturais face ao Estado. Esta situação, conduz ao aparecimento de um novo modelo de construção das políticas públicas, bem como à emergência do paradigma da territorialidade. O modo de acção é reconfigurado, tendo como base princípios como a proximidade, a participação, a cidadania, a corresponsabilização e a autodeterminação. O que vem a implicar uma participação mais inclusiva dos cidadãos.

Segundo as palavras Fernando Ruivo³¹, existem nove aspectos a ter em conta na localização das políticas públicas: a importância do local; dos laços sociais; das diferenças entre os locais; do formal e do informal; do papel do poder local; das redes locais; das pertenças sociológicas ao território; do peso das solidariedades primárias, e, por último, a importância dos actores locais.

Um dos primeiros aspectos a ter em conta é a importância de cada local. Cada local é constituído por diferentes actores individuais, podendo ter um papel mais ou menos actuante. Em conjunto, todos estes actores individuais concretizam o actor local colectivo. O local é então um produto socialmente construído, contribuindo para essa construção, inúmeros factores como a história local, o sentido e as identidades locais, entre outros, fundamentais na atracção e execução das políticas.

Quanto aos laços sociais, são construídos nas comunidades constituintes dos locais. As relações subjectivas e as afectividades locais são fundamentais para a

³⁰ http://danielaferli.dominiotemporario.com/doc/BOaventura_universalidade_de_ideias.pdf

³¹ Ruivo, Fernando; “Localização de Políticas Públicas”; in Oficina do CES; nº 178; Coimbra; CES/FEUC; 2002.

construção da realidade social local e para a manutenção da coesão territorial e da integração social. Caso contrário, as políticas locais serão frágeis e ineficazes.

As características definidoras de determinado local variam, podendo influenciar positiva ou negativamente a localização e concretização das políticas. Cada local possui especificidades sócio-culturais, com consequências importantes na existência de uma cultura política e prática social específica dos actores locais, num maior ou menor peso das sociedades locais e no envolvimento das elites locais. Internamente, o local constrói e negoceia a sua imagem na comunidade, enquanto que, externamente, posiciona-se no conjunto dos vários locais, de acordo com a maior ou menor permeabilidade das suas instituições político-administrativas.³²

Os aspectos formais e informais, podem ditar o sucesso da implementação de uma política. Uma boa articulação com as redes sociais locais pode tornar mais eficiente a concretização das políticas planeadas pelo Estado central. Assim, a informalidade ajuda a traduzir localmente a hierarquia e verticalidade de que são dotadas as políticas centrais. Desta forma, as políticas centrais são mais facilmente adaptadas ao local e com maiores probabilidades de adesão e participação dos agentes locais.

O papel do poder local e a sua forma de actuar são importantes para a concretização das políticas públicas. A existência de um poder local empreendedor, activo e com protagonismo são características positivas e inovadoras, reflectindo-se no tratamento dado a determinados problemas, sem ter que esperar longamente pela resolução do poder central.³³ O poder local deve ser o âmago dos actores locais mais activos, coordenando os vários grupos existentes no concelho e dinamizando uma rede de iniciativas e entidades, para concretizar as políticas definidas.³⁴

As redes sociais locais são a expressão da dinâmica e coesão do local, bem como da sua organização. Um território pressupõe a existência de uma identidade local, bem como de relações sociais que imprimem um quadro comum de atitudes e de valores.

³² Ruivo, Fernando; “Poder Local e Exclusão Social”; Coimbra; Quarteto; 2002.

³³ idem

³⁴ Ruivo, Fernando; “Localização de Políticas Públicas”; in Oficina do CES; nº 178; Coimbra; CES/FEUC; 2002.

Desta forma, nos locais onde se verificarem identidades fortes e homogéneas, é mais fácil alcançar consensos quanto à resolução de problemas e à concretização de políticas públicas. Contudo, dentro de um local, existem múltiplos locais, sendo necessário ter em atenção as solidariedades primárias constituídas pelas amizades, a família, o bairro. A mobilização destas solidariedades, eleva as hipóteses de participação dos cidadãos nas políticas locais.

No que concerne aos actores locais, quanto maior for a sua ligação ao território em questão, maior é o conhecimento dos problemas locais e, em consequência, a predisposição para solucioná-los adequadamente. A territorialização tem como objectivo contextualizar e localizar as políticas às diversas formas, necessidades e situações, deixando de lado a homogeneidade das normas e processos. Tenta conciliar os interesses públicos e os interesses privados de cada indivíduo, tentando ainda que a actuação da administração salvguarde e defenda os interesses da população como um todo, mas também os interesses privados de cada indivíduo. Também se pretende a responsabilização dos indivíduos pelos seus actos. Os actores deixam de ser determinados por uma lógica de submissão, para estarem subordinados a uma lógica de implicação, no sentido da concretização das políticas e da responsabilização pelas consequências. A imagem tradicional da administração está a ser posta em causa.

4. Descentralização do poder.

A descentralização começa a emergir como uma alternativa ao Estado centralizado. Acredita-se que permite defender e aprofundar a democracia, privilegiando a participação dos cidadãos na administração. O objectivo é a diminuição do fosso entre a administração e os administrados visto que os seus interesses serão resolvidos de forma mais célere, devido maior proximidade com a administração.

Esta proximidade aumenta também, pelo facto das comunidades locais começarem a possuir um maior grau de autonomia. Por outro lado, os interesses das comunidades passam a ser geridos com uma maior adequação das decisões tomadas às situações concretas. Estas decisões, para além de serem tomadas por actores que conhecem o território, não tem de atravessar todos os patamares burocráticos. As

decisões passam a ser tomadas a um nível mais próximo dos cidadãos. O aumento das unidades de decisão, numa perspectiva horizontal, contribui para promover a inovação e a competitividade, pois emerge uma dinâmica de concorrência entre municípios.

Em Portugal, a centralização é uma característica da administração desde o século XIX. Durante o Estado Novo, verifica-se até um aumento.

De acordo com o referido, a consciência da necessidade de descentralizar surge formalmente na Constituição de 1976, onde, pela primeira vez, é consagrada a regionalização e a descentralização de competências, bem como a autonomia do poder local e suas competências. Ou seja, é com a Constituição da República Portuguesa de 1976 que o poder local passa a ser composto por municípios, freguesias e regiões administrativas, embora estas últimas tenham existência meramente formal.

A regionalização em Portugal, está prevista na Constituição da República Portuguesa, desde 1976, após a revolução de 25 de Abril de 1974. Contudo, esta reforma tem vindo a ser sucessivamente adiada, pelos vários governos de diferentes cores políticas que se sucedem. Ainda assim, o movimento regionalista em Portugal é forte, principalmente nas áreas do Porto, de Setúbal, do Alentejo e do Algarve, dado que uma grande parte da população se sente muito prejudicada pelo inegável centralismo reinante no país, a partir de Lisboa, que ao longo dos anos tem feito crescer as assimetrias no território português, nomeadamente entre o Norte e o Sul do País, e entre o Litoral e o Interior de Portugal, sendo este último o caso mais grave, já que uma extensa faixa de território português, mais próxima da fronteira com Espanha, enfrenta graves problemas de desenvolvimento, envelhecimento e diminuição da população, e encontra-se em risco acentuado de desertificação.

A partir de meados da década de 1990, a discussão em torno da regionalização em Portugal intensificou-se. Tem havido tentativas regionalizadoras, porém, também tem havido obstáculos. Um desses obstáculos passa pela tradição centralista do Estado. A elite política não se revela contra a regionalização, mas também não desenvolve esforços significativos para a apoiar.³⁵

³⁵ Mozzicafreddo, Juan; “La Décentralisation Administrative et les Innovations en Matière de Politiques Régionales au Portugal”; in Sociologia – Problemas e Práticas; nº 41; 151-179; 2003.

Ainda assim, podemos referir alguns marcos importantes no intuito da regionalização. A criação das Comissões de Coordenação Regional em 1979, cuja existência se deveu, também, aos fundos comunitários. A aprovação, em 1991, durante o governo de Aníbal Cavaco Silva, da Lei-quadro das Regiões Administrativas,³⁶ que definia os órgãos de poder a criar em cada região (Juntas Regionais e Assembleias Regionais), as respectivas competências e atribuições, a forma como as Regiões iriam ser instituídas, e o regime eleitoral das futuras regiões, apenas não definindo o número de regiões a criar e a sua delimitação. A apresentação, em 1997, de dois mapas para a divisão regional. Os referendos à regionalização, realizados em 1997 e em 2003. Assim como a criação de Grandes Áreas Urbanas, Comunidades Urbanas e Comunidades Intermunicipais.³⁷ Apesar destes esforços, a regionalização não passa, todavia, de uma quimera até à data.

A Constituição da República Portuguesa define que “As atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa.”³⁸. Estipulava a existência de atribuições próprias das autarquias, que seriam reguladas tendo como ponto de partida a existência de descentralização.

Embora da Lei das Finanças Locais mencionasse que o Governo deveria apresentar até ao final de Abril de 1979 uma proposta de lei onde se definissem as competências e atribuições das autarquias locais, tal legislação apenas surgiu em 1984. Em 1999, publica-se uma nova lei que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para o poder local. Novamente, regulamentação não se faz de imediato. Em suma, a descentralização de competências ainda está longe de se verificar na totalidade. O poder local continua a depender bastante do poder central, tanto a nível financeiro como legislativo.

Numa época fortemente marcada pela globalização, o local assume um papel igualmente preponderante. A Globalização é um processo de integração económica,

³⁶ Lei nº 56/91, de 21 de Agosto.

³⁷ Disponível *online* em: .fe.uc.pt/opl/.

³⁸ Art.º 239º; Constituição da República Portuguesa; 1976.

cultural, social e política. É um fenómeno gerado pela necessidade do capitalismo conquistar novos mercados. Um dos motivos para essa aceleração é o desenvolvimento de novas tecnologias, pro exemplo, do ponto de vista comunicacional.

O Estado tem vindo a perder a sua centralidade tradicional. A intensificação de interacções que atravessam as fronteiras e as práticas transnacionais corroem a capacidade do Estado para conduzir ou controlar fluxos de pessoas, bens, capital ou ideias, como fez no passado. E para conduzir e controlar o próprio poder local. Desvendar a contradição entre o local e o global parece ser a chave para elaborar uma nova interpretação acerca da dinâmica do desenvolvimento do município. Estamos perante uma eventual contradição entre o global e o local. Uma contradição aparente, na medida em que ambos parecem pertencer a uma mesma realidade social.

Numa era dominada simultaneamente pelos princípios da subsidiariedade e da globalização, o desenvolvimento das sociedades e dos territórios requer a existência de organizações autárquicas cada vez mais eficazes e eficientes, prestadoras de serviços qualificados, capazes de responder adequadamente às exigências e expectativas dos cidadãos do século XXI. As autarquias têm uma importância cada vez maior na qualidade de vida de cada cidadão, tanto pela proximidade como pela capacidade em dar respostas céleres e eficazes às suas necessidades, em vertentes tão variadas como a manutenção dos espaços públicos, a intervenção social, a ocupação dos tempos livres de crianças e idosos ou as actividades desportivas e culturais. Quase sempre fazem-no com eficácia, mas dispendo de escassos recursos, quer humanos quer materiais.

Desde o 25 de Abril de 1974 que, em Portugal, a tendência legislativa, passa por alargar o leque de atribuições e competências do poder local, o que permite maior possibilidade de intervenção. Desde sempre que os municípios assumem o papel de motor de desenvolvimento dos seus territórios, promovendo a construção de infraestruturas básicas e necessárias para a vida das comunidades que os habitam. Consequentemente, desde sempre que se debatem as questões associadas ao seu financiamento, bem como a consolidação do seu eventual papel de mediador entre o poder central e a população, no sentido de garantir recursos e meios de desenvolvimento necessários.

O papel do poder local está em constante devir. Atualmente, os municípios possuem inúmeras competências a seu cargo. Competências associadas ao planeamento e ordenamento do território, ambiente, acessibilidades, cultura, tempos livres, educação, ação social, saúde, entre outras. A inovação é uma necessidade da administração autárquica. O que está em causa é a obtenção de um serviço público de qualidade, definido pelos olhos dos munícipes, prestado com eficiência, eficácia e economicidade.

Segundo João Bilhim³⁹:

“(…)Há diversos modelos de relacionamento entre o Governo central e o local.

O governo local pode assumir-se com relativa autonomia; como agência; como modelo interactivo.

No modelo de relativa autonomia, aceita-se a realidade Estado-Nação, mas dotam-se as autoridades locais de independência no quadro definido de poderes e obrigações em que o mecanismo regulador é a existência de um ordenamento jurídico.

Esta autonomia firma-se no facto de as suas fontes de financiamento serem provenientes de impostos municipais, o que se traduz no gozo de uma ampla liberdade para prosseguir as suas políticas mais ou menos em sintonia com o Governo central.

No modelo de agência é minimizado o papel político das autoridades locais, que executam num território determinado as políticas do Governo central, sujeitas a um estrito controlo, inclusive legislativo, não parecendo existir, como era característico do modelo anterior, justificação para o lançamento de impostos locais significativos.

O modelo interactivo possui um carácter mais indefinido, estando orientado na sua concepção pela ideia de uma complexa teia de relações entre o Governo central e o governo local, em que os responsáveis dos dois níveis de governação prosseguem finalidades comuns. A ênfase aqui é colocada no trabalho em partilha, e a política de impostos não é, como nos outros modelos, um factor claro de diferenciação.”

³⁹ Disponível *online* em: <http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AGovernNasAutarquias04.pdf>

No que concerne ao modelos de governos locais, de acordo João Bilhim⁴⁰ estes podem ser classificados em três tipos: modelo patrocinador, modelo de crescimento económico e modelo estado-providência.

O modelo patrocinador, característico do Sul da Europa, caracteriza-se pelo facto dos eleitos locais utilizarem as suas «máquinas» para distribuir determinados favores aos admiradores e apoiantes, como, emprego ou outros benefícios sendo que, como retribuição, recebem destes apoiantes um voto a seu favor.

O modelo de crescimento económico, típico da América do Norte, reivindica como principal tarefa para os governos locais a promoção do crescimento da riqueza dos locais onde se encontram ancorados.

O modelo de Estado Providência, mais visto na Europa do Norte, perante o qual, cabe aos governos locais o fornecimento de um vasto leque de bens públicos, incluídos no quadro deste tipo de Estado e ainda o controlo do ordenamento do território.

Na generalidade, parece-nos que o sistema português possui características dos três modelos. É, em primeiro lugar, um modelo de patrocínio, em segundo lugar um modelo de Estado Providência e em terceiro lugar não tem características ainda, mas já se vai falando em vir a ser um modelo de crescimento económico.

É um modelo de patrocínio em virtude da primeira função do político eleito local girar em torno da satisfação dos interesses locais através da prestação de bens públicos. No exercício da sua função o político procura que esses interesses locais estejam reconhecidos, representados e protegidos a alto nível.

Desta forma, no que concerne ao poder local, estamos perante um contexto recentemente orientado para um paradoxo entre a teoria e a prática; entre a lei e a sua aplicação. Acreditamos ser importante perceber o papel assumido pelo centro e pelas periferias relativamente à administração, quanto à sua autonomia e relação, no decorrer do processo de globalização. Existem vários modelos de relacionamento entre o poder central e o local.

⁴⁰ Disponível online em: <http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AGovernNasAutarquias04.pdf>

No Capítulo II, somos convidados a abordar o poder local em Mafra, tenhas em conta estas grandes linhas orientadoras.

Capítulo II – O poder local em Mafra

1. As origens centralizadoras.

Mafra é uma vila portuguesa no distrito de Lisboa, sede de um município subdividido em 17 freguesias. O município é limitado a norte pelo município de Torres Vedras, a nordeste pelo de Sobral de Monte Agraço, a leste por Arruda dos Vinhos, a sueste por Loures, a sul por Sintra e a oeste pelo litoral, pelo oceano Atlântico.

O papel de Mafra, tende a adaptar-se às exigências da contemporaneidade, expandindo o seu potencial, aproximando-se das populações e aproximando as populações. Em parte, fruto das recentes tendências descentralizadoras. O centro, isto é, o poder central, exerce autoridade sobre as periferias, o poder local, encontrando-se numa situação inferior na distribuição ou atribuição de recompensas, dignidades e oportunidades. As relações entre o centro e a periferia organizam-se por meio de um mecanismo de troca e comunicação.

Para Crozier o elemento mais importante das relações entre o centro e a periferia consiste fundamentalmente na comunicação e na troca política, em que o mais importante é a cumplicidade política e administrativa. As elites locais podem assumir um papel muito positivo para o poder local.⁴¹ Esta situação beneficia os acordos informais que podem ser o resultado de uma rede de cumplicidades interpessoais e interinstitucionais onde se conjugam elementos de Administração central, Administração local, de grupos de interesses e elementos ligados a partidos com implantação local.

Nesta sequência, é importante referir que a Câmara Municipal de Mafra é pioneira, e até agora única, na promoção da construção de uma Auto-Estrada em Portugal. Uma atitude governativa, deveras arrojada, na qual se debruça o presente estudo.

“O Município [de Mafra] é, desde 1985, constituído por 17 freguesias. Nessa altura, subiram a freguesia Venda do Pinheiro e São Miguel de Alcainça, que pertenciam

⁴¹ Disponível *online* em: <http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AGovernNasAutarquias04.pdf>

ao Milharado a à Malveira, respectivamente. Em 1923, a Malveira é elevada a freguesia, assim como Vila Franca do Rosário em 1939. Estas foram as únicas alterações efectuadas ao decreto de Outubro de 1855, de reforma administrativa do Governo Regenerador, altura em que o Município de Mafra passa a integrar 13 freguesias: Azueira (era Concelho); Carvoeira (pertencia ao Concelho da Ericeira); Cheleiros (Sintra); Encarnação (Torres Vedras); Enxara do Bispo (Azueira); Ericeira (era Concelho); Gradil (Azueira); Igreja Nova (Santa Maria de Sintra); Mafra (era Concelho); Milharado (Enxara dos Cavaleiros); Santo Estêvão das Galés (Olivais); Santo Isidoro (Mafra); Sobral da Abelheira (Azueira).”⁴²

Os acontecimentos concelhios não se encontram desligados da História geral do país. Por isso, vamos um pouco mais atrás.

Em 1855 é lançado o projeto administrativo do Governo Regenerador (o qual subira ao poder pelo golpe de Estado do Marechal Saldanha em 1851), através do decreto de 24 de Outubro do mesmo ano, que procede a uma significativa extinção de concelhos a nível nacional. São suprimidos cem concelhos relativamente a 1836, pelo que o território continental passa a ser constituído por 256 concelhos. Fica assim estabelecido o quadro das unidades concelhias que, de uma forma geral, permanece até aos nossos dias.

No que diz respeito ao concelho de Mafra, são delimitados os contornos territoriais que mantém na atualidade, com excepção de pequenas alterações, nomeadamente no seio do município, ao nível das freguesias.

“À luz do referido decreto, o município passou a integrar o seguinte território: concelho de Azueira; Carvoeira, freguesia do concelho da Ericeira desde 1836; Cheleiros, vila e concelho com foral de 1195 e foral novo de D. Manuel datado de 1516, extinto e agregado a Sintra no ano de 1836; Encarnação, freguesia do concelho de Torres Vedras; Enxara dos Cavaleiros, vila com foral de 1229 e foral novo de 1513; Gradil, com foral datado do ano de 1327 e confirmado por D. Manuel, extinto em 1836 e agregado ao concelho de Azueira; Igreja Nova, fundada em 1255, agregada a Santa Maria de Sintra; Milharado, do concelho de Enxara dos Cavaleiros; Santo Estêvão das Galés, que em 1840

⁴² Disponível online em: <http://www.cm-mafra.pt/concelho/freguesias.asp>

pertencia ao termo de Lisboa, passando para o Concelho de Olivais pela instituição do mesmo; Sobral da Abelheira, antiga freguesia de Nossa Senhora da Oliveira (termo de Torres Vedras), fazendo parte do concelho da Azueira no ano de 1840.”⁴³

“Posteriormente, ocorreram as seguintes alterações decorrentes do crescimento de algumas povoações: em 1923, a Malveira, que fazia parte da antiga freguesia de S. Miguel de Alcainça, foi elevada a sede de freguesia em substituição da anterior; em 1939, é criada a freguesia de Vila Franca do Rosário, mediante desanexação da Enxara do Bispo; em 1985, é criada a freguesia da Venda do Pinheiro, desanexada do Milharado; no mesmo ano S. Miguel de Alcainça passa de novo a cabeça de freguesia separando-se de Malveira.”⁴⁴

Em finais do século XVIII, inícios do século XIX, a célula administrativa base é a comarca, tendo à cabeça o corregedor, magistrado régio, com funções administrativo-judiciais. As comarcas, por sua vez, agregam concelhos, governados por Câmaras Municipais. De um modo geral, esta situação mantém-se até às transformações profundas introduzidas pelas constituições e reformas liberais.

Depois de várias tentativas falhadas por parte dos liberais, em 1832 surge o Decreto de 16 de Maio, de Mouzinho da Silveira, dividindo o reino em 8 províncias (com existência administrativa), 41 comarcas e 796 concelhos. Em 1835 é introduzida a divisão em distritos, seguindo-se-lhe a imposição por decreto, da organização do espaço administrativo em distritos, concelhos e freguesias. Desaparece a comarca (que passa a circunscrição meramente judicial), bem como a província (que volta a unidade geográfica e militar). Em 1836, acontece finalmente a profunda reestruturação concelhia dos governos liberais, sendo eliminados cerca de 450 concelhos.⁴⁵ O referido decreto de 24 de Outubro de 1855, emanado pelo Regenerador vem, assim, estabilizar a situação.

⁴³ Boletim Cultural '97; Abril 1998; Câmara Municipal de Mafra; págs. 93 e 94

⁴⁴ idem

⁴⁵ Leal, Ernesto Castro Leal; “Liberalismo, Estado e poder concelhio: a extinção do Concelho da Ericeira em 1855: alguns aspectos”; in O foral da Ericeira no Arquivo-Museu, Lisboa, 1993, p. 57-58.

Durante o século XIX, verifica-se uma oscilação entre a intervenção governamental mais acentuada e uma tutela estatal menos pronunciada. Os corpos administrativos passam a ser escolhidos em eleições livres.

A implantação do regime republicano é, para a organização administrativa local, uma continuação da anterior instabilidade orgânica das instituições do Estado. Nas câmaras municipais funciona uma comissão como órgão executivo. A câmara tinha um presidente e a comissão executiva outro.

O estabelecimento da Ditadura Militar, em 28 de Maio de 1926, obriga o novo Governo a tomar algumas medidas, entre as quais substituir as vereações das câmaras municipais por comissões administrativas. A autonomia autárquica torna-se cada vez mais limitada, tendo-se acentuado a tutela do Estado relativamente aos municípios. O poder encontra-se centralizado nas mãos de Oliveira Salazar, o que condiciona a soberania autárquica. E Mafra não é excepção.

Nesta sequência, os presidentes de câmara, em vez de eleitos, passam a ser nomeados pelo Governo.⁴⁶ Os órgãos municipais só voltam a ser eleitos com o 25 de Abril, reduzindo-se substancialmente a tutela do Estado sobre os municípios.

Quer em Mafra, quer em outros municípios do país, é notória a instabilidade quer legislativa, quer política, que ocorrem a nível nacional durante o período cronológico em causa.

No início da Regeneração, por exemplo, a duração dos mandatos era de dois anos. Na década de 1880 passou a ser de quatro anos. Na de 1890, de três. Contudo, na prática, em Mafra, raramente ultrapassa o biénio. A instabilidade política é evidente.

Em 1908, como consequência da instabilidade governativa central, surgem as primeiras comissões administrativas. Há registo de três até à Revolução de 5 de Outubro de 1910. Desde esta data e até à década de 1940⁴⁷, sucedem-se as comissões administrativas, tal como os governos centrais.

⁴⁶ Daniel, Helena; "Autarquias locais: o presente e o futuro das competências", in Suplemento do Expresso de 31 de Maio de 1997.

⁴⁷ Período entre a I República e Estado Novo.

A primeira comissão administrativa da Câmara de Mafra após a Revolução Republicana é nomeada a 7 de Outubro de 1910, tomando posse no dia 10 seguinte. É presidida por José Freire de Andrade Pimentel, da Ericeira e permanece no poder até finais de 1913. De acordo com o Código Administrativo vigente, em sessão presidida pelo Vereador mais velho, são obrigados a eleger entre si o Presidente, o Vice-Presidente e Secretários. Eleito deste modo, Serafim da Paz Medeiros ocupa o cargo de Presidente, nos anos de 1912 e 1913. No final de 1913, acontecem as primeiras eleições autárquicas do período republicano (triénio de 1914-1916).

Em 1915, a Câmara de Mafra é dissolvida, fruto da instabilidade governativa criada a nível nacional devido ao eclodir da 1ª Guerra Mundial (1914-1918), acusada de não cumprir os decretos emanados pelo novo Governo, que nomeia uma comissão da sua confiança e agrado, composta por forças mais conservadoras. A 14 de Maio desse ano, na sequência do contra-golpe que derruba a ditadura de Pimenta de Castro, a Junta Revolucionária que lhe sucede, repõe de imediato a Câmara anterior, que retoma funções no dia 15 de Maio.

A 4 de Dezembro de 1917, foram realizadas eleições para a vereação do triénio de 1918-1921. Contudo, o reinado da lista vencedora do Partido Republicado Português, que empossou a 2 de Janeiro de 1918, não vem a ser duradouro.

Sidónio Pais assume o poder ditatorial a 27 de Dezembro de 1917 e nomeia comissões administrativas da sua confiança. Em Mafra, a nova Comissão é Presidida por Júlio da Conceição Ivo, que empossa no dia 14 de Janeiro de 1918.

O ditador é assassinado a 14 de Dezembro de 1918, tendo os Sidonistas abandonado o Governo a 28 de Fevereiro de 1919. Acontecimentos que explicam o facto da Comissão nomeada a 11 de Janeiro, tenha sido substituída a 3 de Março, presidida pelo Dr. Álvaro Pereira Guedes.

Em meados de 1919, realizaram-se eleições autárquicas para o triénio de 1920-1922, de que resulto nova Comissão, também presidida pelo Dr. Álvaro Pereira Guedes. Contudo, no final de 1920, foi substituído pelo vereador Casimiro dos Santos Nogueira, que completa o triénio.

Por razões desconhecidas, a vereação eleita para o triénio de 1923-1925 não se apresenta no início de 1923. A Câmara recebe a relação dos vereadores eleitos para o triénio em causa apenas em Agosto de 1925, os quais vêm a apresentar-se na sessão de 7 de Outubro.

No dia 13 de Janeiro de 1926 é empossada a última Comissão Administrativa da Câmara de Mafra durante a I República, presidida por Casimiro dos Santos Nogueira e dissolvida por decreto a 13 de Julho de 1926 (cerca de 2 meses após o golpe militar de 28 de Maio).

Apesar da instabilidade política entre 1919 e o golpe militar de 28 de Maio de 1926, voltam a realizar-se eleições autárquicas, por triénios, cujos vereadores no início de cada ano elegiam entre si o Presidente, Vice-Presidente e Secretários.

O movimento militar substitui os processos eleitorais por nomeações. A primeira comissão nomeada após o derrube da I República, é presidida por Júlio da Conceição Ivo e empossada a 28 de Julho de 1926. É grande a percentagem de elementos militares que compõe as comissões administrativas seguintes.

A situação estabiliza a partir de 1940, quando é nomeado para presidir a Câmara de Mafra o Capitão João Lopes. Apesar de Presidente e Vice-Presidente continuarem a ser objecto de nomeação, os vereadores voltam a ser eleitos por quatro anos. João Lopes governa durante 29 anos e parece ter deixado uma obra notável.

Tendo em conta a conjectura e embora não existam dados ou testemunhos disponíveis que nos permitam confirmar esta situação, é provável que o Capitão João Lopes seja uma personalidade local com uma forte influência junto da administração central, o que conduz à preponderância que assume relativamente à autarquia e à população. Em particular, durante o Estado Novo, os municípios dependem financeiramente do poder central, pelo que só através de boas relações e contactos será possível desenvolver o trabalho notável acima referido. As duas situações dificilmente poderão estar dissociadas, pois falamos de uma época em que o Presidente da Câmara é nomeado e não eleito.

Por outro lado, o facto de Capitão João Lopes estar na presidência da Câmara Municipal de Mafra durante 29 anos também implica que a rede de contactos se vá

desenvolvendo a aumentando, naturalmente, com o passar do tempo. No entanto, para além de ter contactos, é fundamental ter a tenacidade necessária para utilizá-los e potenciá-los,

O último Presidente da Câmara de Mafra nomeado pelo Estado Novo é Adriano da Silva Figueiredo, no poder desde Agosto de 1961. Deixa o cargo a 18 de Junho de 1974, cerca de dois meses após a revolução. A sua passagem foi consideravelmente duradoura, embora não existam referências conhecidas que o catapultem para lugar de destaque no que concerna à obra realizada.

O Dr. Sabino Louro, médico da Malveira, vila do concelho de Mafra, até tomar posse a primeira Comissão Administrativa Municipal do período pós-25 de Abril, assume a presidência, em consequência de ser o vereador mais velho da vereação em exercício (eleita para o quadriénio 1972-1975). A referida comissão toma posse a 26 de Julho de 1974. Porém, o seu Presidente, o advogado Isidro Brandão, devido à pressão do Juiz da Comarca que alega que os cargos são incompatíveis, vê-se forçado a pedir exoneração. “O Dr. Isidro Brandão foi substituído pelo Dr. Cristóvão de Aguiar, funcionário do Governo Civil.”⁴⁸

O Verão quente de 1975 é pautado pela instabilidade, por desentendimentos e até incompatibilidade e discordâncias políticas com o poder central. A 15 de Julho de 1975, demitem-se o Presidente e 4 Vogais, entre os quais o Eng.º Manuel Soutelinho, que assume as discordâncias com as diretivas do Governo.

Nesta data, não existe legislação específica para regular as novas competências e a organização do poder local. Com a tendência de descentralização do poder, os municípios tendem a assumir poderes e competências que até então são características do poder central. Esta situação, promoveu incompatibilidades, discordâncias, desentendimentos e alguma instabilidade.

“A 30 de Setembro de 1975, em comunicado à população de Mafra, os restantes elementos da comissão assumiam publicamente que já não possuíam condições para continuarem a funcionar”.⁴⁹ Leandro Nelson Gomes Salvador, preside a segunda

⁴⁸ Boletim Cultural '97; Abril 1998; Câmara Municipal de Mafra; pág. 97

⁴⁹ Idem.

comissão, a primeira de maioria socialista, empossando a 3 de Fevereiro de 1976. Mantém-se até à tomada de posse da Câmara resultante das primeiras eleições autárquicas do pós-25 de Abril, que se realizam em Dezembro de 1976. Apesar de existir um período de adaptação, o poder local é uma das conquistas de Abril. Com o 25 de Abril, a Câmara Municipal de Mafra vê a sua força aumentar e é possível resolver situações que há muito se arrastam. A autarquia e a população ficam mais próximas.

O Eng.º Manuel Soutelinho, preside o primeiro elenco autárquico pós Revolução, o segundo e último socialista até aos nossos dias (2012). Toma posse em Janeiro de 1977. Nas Câmaras resultantes das eleições que lhe seguiram, até à atualidade, têm predominado os representantes do PSD.

2. A adaptação das exigências à contemporaneidade.

No pós 25 de Abril, são criados vários instrumentos de apoio que regulam e elucidam acerca das novas regras associadas à gestão do território. De entre os quais podemos destacar: a Lei das Autarquias (L.79/77), a Lei das Finanças Locais (L.1/79), o Regime de delimitação e coordenação das áreas de actuação da Administração Central e Local (L.77/84), o Modelo de Administração (D.C. 116/84), os Planos Directores Municipais, (D.L.208/82), etc. Com as atualizações legislativas, a Câmara Municipal de Mafra, passa a ser vista pela grande maioria, de uma forma bastante positiva. Cada vez se valoriza mais o desenvolvimento sustentável. A Câmara Municipal de Mafra aproxima-se da população, à semelhança do que acontece ao nível nacional.

As verbas recebidas pela autarquia de Mafra, deixam de ser atribuídas arbitrariamente. E, por outro lado, passa a ter fontes de rendimentos provenientes, por exemplo, de impostos, o que contribui em grande escala para um acréscimo da independência no sentido lato e do ponto de vista financeiro. Contudo, também em Mafra, a teoria tarda em passar á prática. Em 1984, a autarquia de Mafra, a par de todas as outras a nível nacional, passa a desempenhar funções ao nível do equipamento rural e urbano, saneamento básico, energia, transportes e comunicação, educação, cultura, saúde, entre outras atribuições (...).”

Mas os meios financeiros disponíveis não correspondem às competências atribuídas e muito menos às necessidades... Mas ainda assim, o trabalho autárquico mafrense acontece. O novo eleito por sufrágio direto e universal é o “(...) Eng.º José Ministro dos Santos, na Presidência da Autarquia desde 1986, pela dinâmica e visão da sua acção governativa, tem vindo, progressivamente, a congregar a adesão dos mais diversos sectores políticos e sociais da comunidade mafrense.”⁵⁰

“A sua Carreira Autárquica inicia-se em 1983 como membro da Assembleia Municipal pelo PSD, cargo que ocupou até 1985. Em finais 1985 candidata-se pela primeira vez à Presidência da Câmara Municipal de Mafra, tendo sido eleito por maioria relativa.”⁵¹

Nas eleições autárquicas de 1989, 1993, 1997, 2001, 2005 e 2009 recandidata-se e é reeleito com maioria absoluta para o cargo de Presidente da Câmara.⁵²

Deparando-se com uma sociedade local, com um baixo nível de desenvolvimento económico, um meio tendencialmente rural, com algumas assimetrias regionais e com poucos infra-estruturas urbanas, José Ministro dos Santos e as suas equipas, começam por criar infra-estruturas básicas e indispensáveis ao desenvolvimento local, tendo em conta as especificidades da região, bem como as suas necessidades e as da população.

“Actualmente, município de Mafra é administrado por uma câmara municipal composta por 9 vereadores. Existe uma assembleia municipal, que é o órgão legislativo do município, constituída por 44 deputados (dos quais 27 são eleitos diretamente). O cargo de Presidente da Câmara Municipal é ocupado por José Maria Ministro dos Santos, eleito nas eleições autárquicas de 2009 pelo Partido Social Democrata, tendo maioria absoluta de vereadores na câmara⁵³. Existem ainda três vereadores eleitos pelo PS. Na Assembleia Municipal o partido mais representado é novamente o Partido Social Democrata com 14 deputados eleitos e 14 presidentes de Juntas de Freguesia (maioria absoluta), seguindo-se o PS (8; 1), a CDU (2; 0), o CDS-PP (2; 0) e o Bloco de Esquerda (1;

⁵⁰ Boletim Cultural '97; Abril 1998; Câmara Municipal de Mafra; pág. 97

⁵¹ Disponível *online* em: <http://aml.pt/aml/junta-metropolitana/c/mafra/>

⁵² *Idem*.

⁵³ Seis vereadores.

0). Existem ainda 2 deputados, presidentes das Juntas de Freguesia de Igreja Nova e Gradil, eleitos por movimentos independentes de cidadãos, mais com o apoio do PSD (A Obra Fala por Nós e Pela Nossa Terra, respetivamente). O Presidente da Assembleia Municipal é Joaquim Francisco da Silva Sardinha do PSD.”⁵⁴

De acordo com a informação disponível no site institucional da Câmara Municipal de Mafra, o Presidente da Câmara Municipal de Mafra, Eng.º José Maria Ministro dos Santos detém todas as competências da Autarquia não delegadas no Vice-Presidente e Vereadores: Polícia Municipal, Educação, Cultura, Desporto, Juventude, Recursos Humanos, Loteamentos, Informática e Comunicação.

O Vice-Presidente da Câmara Municipal de Mafra, Gil Ricardo, é responsável pelos pelouros da Gestão Financeira, Gestão e Manutenção do Parque de Máquinas e Viaturas, Gestão do Armazenamento, Administração Directa e Desenvolvimento Económico (dinamização e constituição das iniciativas empresariais do Município). Vereadora Dr.ª Célia Maria Salgado, responde pelos pelouros da Acção Social, Habitação Social e Modernização Administrativa. O Vereador Dr. José António Parente, detém os pelouros do ambiente (coordenação com o concessionário CGE e a adjudicatária Ecoambiente), Espaços Verdes e Mobiliário Urbano, Publicidade, Ocupação da Via Pública, Mercados, Feiras e Venda Ambulante, Cemitérios, Sanidade Pecuária, Processos de Contra-Ordenação, Concessão de Licenças Policiais, Trânsito e Protecção Civil. O Vereador Dr. Armando Monteiro, é responsável pelo pelouro da saúde. Vereador Dr. José Bizarro, assume os pelouros do Turismo, Programas Comunitários, Apoio às Actividades das Juntas de Freguesia, Planeamento e Ordenamento do Território, Obras Particulares, Toponímia e Coordenação de Processos de Concessão. Finalmente, os Vereadores Sérgio Mota, Pedro Tomás e Elsa Pinheiro, representantes do Partido Socialista, não assumem qualquer pelouro.⁵⁵

Preve-se que José Ministro dos Santos permaneça até 2013, data em que termina o presente mandato.

⁵⁴ Disponível *online* em: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Mafra_\(Portugal\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Mafra_(Portugal))

⁵⁵ Disponível *online* em: <http://www.cm-mafra.pt>

Capítulo III – Mafra em foco

1. Desenvolvimento e poder local.

A presente dissertação, pretende estudar a forma como são exercidas as competências do poder local no município de Mafra, tendo em conta o seu eventual papel de mediador entre o poder central e a comunidade; isto é, entre o Estado e a Sociedade Civil. Em particular, a capacidade de tomada de decisões articuladas com as condições locais, de que forma assume o papel de prestador de serviços, nomeadamente, no que diz respeito às acessibilidades.

Mafra é um lugar de transição entre a Área Metropolitana de Lisboa e a Região Oeste. A Câmara Municipal de Mafra, é a primeira e até agora única, a promover a construção de uma auto-estrada em Portugal.

Para a realização deste estudo, partimos de três linhas fundamentais, que servem de pano de fundo à pesquisa, bem como relativamente ao quadro teórico e à fundamentação das hipóteses, que conduzem ao estudo de caso. A história recente do poder local em Portugal, a história recente do poder local em Mafra e o papel da Câmara Municipal de Mafra enquanto mediadora entre o poder central e a comunidade concelhia.

Ao longo da pesquisa, constata-se que no estudo de caso é importante ter em atenção aspectos como o empreendedorismo (ou passividade) do poder local, a existência (ou não) de redes locais, a vitalidade da sociedade civil, as características da população local, a existência de solidariedades primárias, bem como a identidade territorial e protagonismo dos autarcas.⁵⁶

Ainda ao nível do poder local, ao longo da pesquisa, surgem dois estudos de Mozzicafreddo⁵⁷ importantes bases teóricas para o desenvolvimento da presente

⁵⁶ Ruivo, Fernando; "Poder Local e Exclusão Social"; 2002.

⁵⁷ Mozzicafreddo, Juan P. 1989. "Modelos de gestão e legitimidade no sistema político local", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 6: 51 – 80 e Mozzicafreddo, Juan P. 1993. "Cidadania e Estado-Providência", Trabalho apresentado em IIº Congresso Português de Sociologia, In *Estruturas Sociais e Desenvolvimento*, Actas do IIº Congresso Português de Sociologia.

dissertação. Caracterizam as diversas actividades camarárias enquanto “respostas às solicitações imediatas”, “actividades de rotina” ou “actividades de inovação”, pelo que poderão ser fundamentais para nos auxiliarem na percepção e análise da actuação da autarquia de Mafra.

Deste modo, chegámos a um conjunto de hipóteses para serem testadas no estudo de caso, que passamos a referir. Com a ressalva de que as conclusões eventualmente alcançadas, não devem ser extrapoladas para o plano nacional. São conclusões relativas ao caso concreto de Mafra.

1. De acordo com Mozziafreddo⁵⁸, um trabalho desenvolvido pela autarquia com base em “resposta às solicitações imediatas” faz com que as competências realizadas sejam aquelas que estão reguladas normativamente, em detrimento da realização de não competências. Quando a autarquia desenvolver activamente “actividades de inovação”, a importância e a realização das não competências aumentará.

2. Uma actuação autárquica com fortes características do “modelo patrocinador” limita a realização das suas competências até onde a participação e importância de outros actores locais (ou centrais) permitir, isto é, seja mais diminuta.⁵⁹

3. Sendo que o papel do poder local passa por zelar pelo bem comum local, a autarquia deve conciliar o interesse público, representado pelo Estado, com os interesses privados, representados pela comunidade. É fundamental que a Câmara Municipal promova uma plataforma de discussão e aprofundamento do conhecimento do local, e que daí resultem consensos quanto à actuação mais adequada e sensata por parte do município.

4. A existência de uma população mais ou menos heterógena no seio do município, pode influenciar uma actuação mais ou menos centrada na realização de não competências. Ou seja, o poder local pode estar mais ou menos centrado na realização de competências mais tradicionais.

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Ruivo, Fernando; “O Estado Labirintico: a propósito das relações entre o Poder Central em Portugal”; Porto; Edições Afrontamento; 2000.

5. O maior envolvimento da autarquia em questões particulares, o caminho traçado e muitas das decisões tomadas pelo poder local, estão directa ou indirectamente associados à experiência e conhecimento empírico, área de formação e ponto de vista dos representantes eleitos, nomeadamente do Presidente da Câmara Municipal, Vice-Presidente da Câmara Municipal, bem como dos Vereadores responsáveis pelos vários pelouros.

No sentido de aferir a veracidade das hipóteses referidas, foi estabelecido que o estudo de caso a realizar teria enquanto pano de fundo o concelho de Mafra.

Enunciadas as hipóteses de trabalho, base do estudo qualitativo, chega o momento de explicitar os métodos específicos utilizados para obter os dados analisados. Entrevistas exploratórias a diferentes actores, conhecedores do local, no sentido de aferir a pertinência do estudo, reconhecer informação para orientá-lo, bem como a construção das hipóteses de trabalho. Entrevistas semi-estruturadas a autarcas e ex-autarcas do concelho de Mafra. Documentação oficial, actas das reuniões do executivo da Câmara Municipal de Mafra desde 2006 a 2011 e actas das reuniões de Assembleia Municipal de Mafra desde 1994 até 2011. Levantamento a partir de observatório de imprensa, composto por notícias publicadas nomeadamente pela imprensa regional.

Acreditando que um primeiro contacto com o terreno através de entrevistas exploratórias apresenta vantagens, este foi o primeiro passo a dar.

Segundo Ghiglione e Matalon⁶⁰ “(...) um processo completo de inquirição deve começar por uma fase mais qualitativa, sob a forma de um conjunto de entrevistas não directivas (:..)”, pelo que nos pareceu útil “(...) recorrer a um método completamente aberto (...)”.

Existem algumas ideias quanto à problemática a estudar. No entanto, as leituras realizadas e o conhecimento que adquirido acerca do estudo de caso, tem sido imprescindíveis, contribuindo para elaboração de algumas das hipóteses e para o desenvolvimento da problemática. Ainda assim, estas questões devem ser confrontadas com o entendimento de actores locais, com conhecimento acerca do campo de estudo: autarcas, ex-autarcas, residentes no concelho, pessoas que trabalham no concelho,

⁶⁰ Ghiglione, Rodolphe et alia; “O Inquérito: teoria e prática”; Oeiras; Celta Editora; 1997; pp.105.

peças que visitam regularmente o concelho. Nesta sequência, foram realizadas algumas entrevistas de carácter exploratório.

Os temas tratados nas entrevistas são: caracterização do concelho, caracterização da actuação da Câmara Municipal de Mafra, caracterização da actuação Câmara Municipal de Mafra enquanto mediadora entre o Estado e os munícipes. O rumo da resposta às questões é deixado ao critério dos entrevistados. Sabem que o objectivo é conversar acerca do concelho de Mafra. O papel do entrevistador é o de facilitador do desenvolvimento de pensamento dos entrevistados.

As entrevistas tem a duração aproximada de 45 minutos e acontecem em locais escolhidos pelos entrevistados. Fica claro para os entrevistados que é garantido o anonimato, sendo que a informação recolhida e o tratamento de dados é feito exclusivamente pelo entrevistador. As entrevistas são realizadas durante o intervalo de tempo de aproximadamente dois meses, dependendo da disponibilidade de ambas as partes. O objectivo da análise da informação recolhida passa por aumentar o grau de conhecimento acerca do território a estudar, bem como reconhecer eventuais pontos de vista diferentes acerca da problemática. O conhecimento prévio e o conhecimento adquirido por via da pesquisa teórica e prática, contribuem para que as hipóteses de trabalho sejam elaboradas de forma lógica, coerente e sistematizada. Permitem ainda orientar os objectivos das entrevistas semi-estruturadas a realizar posteriormente.

O principal objectivo das entrevistas semi-estruturadas é aprofundar casos concretos relativamente a situações conhecidas no essencial, que podem e devem ser melhor explicadas num ou noutro aspecto.⁶¹

Nestas entrevistas, abordam-se temáticas como a actuação autárquica ao nível do desenvolvimento concelhio, a pessoalização ou não do poder autárquico, o relacionamento da autarquia com a comunidade, o cumprimento ou não das competências definidas, o impacto da construção da A21 na vida da comunidade concelhia, o papel da Câmara Municipal na construção da autoestrada A21, entre outros aspectos concretos, verificados no estudo de caso.

⁶¹ Ghiglione, Rodolphe et alia; "O Inquérito: teoria e prática"; Oeiras; Celta Editora; 1997; pp.105.

Nas entrevistas semi-estruturadas, os entrevistados são autarcas, ex-autarcas, residentes no concelho, pessoas que trabalham no concelho, pessoas que visitam regularmente o concelho.

Todos os entrevistados são informados da existência de um trabalho de investigação, sendo inteirados acerca da temática do presente estudo. As entrevistas são individuais, anónimas, confidenciais, sendo a informação recolhida utilizada exclusivamente para os fins acordados. Visto que as entrevistas foram gravadas, após a transcrição do seu conteúdo, procede-se a uma análise descritiva, que teve enquanto base o cruzamento das diferentes opiniões dos entrevistados, sobre as mesmas temáticas.

Embora as entrevistas exploratórias e semi-estruturadas assumam um papel preponderante na elaboração do estudo, são utilizados outros métodos igualmente importantes e frutuosa.

É igualmente analisada documentação oficial autárquica como, planos de actividade e relatórios de actividade desde 1999, data em que as autarquias passaram a ter novas competências. Para além de actas das reuniões de executivo da Câmara Municipal de Mafra⁶² e das Assembleias Municipais⁶³.

A referida documentação está disponível, no site da Câmara Municipal de Mafra⁶⁴, bem como nas Bibliotecas Municipais, sitas em Mafra, Ericeira, Malveira e Venda do Pinheiro e no Arquivo Municipal de Mafra. Estando, portanto, acessível a todos.

O levantamento de notícias, veiculadas pelos jornais e publicações regionais mais importantes, nomeadamente, O Carrilhão, O Ericeira, Região Saloia, Badaladas, Folha de Café, também tem sido uma importante fonte de informação. Tal como o Boletim Municipal entre outras publicações pontuais da Câmara Municipal.

⁶² Actas das reuniões de executivo da Câmara Municipal de Mafra de 2006 a 2011.

⁶³ Actas das assembleias de freguesia de 1994/2011.

⁶⁴ Disponível *online* em: <http://www.cm-mafra.pt/>

A análise dos dados disponíveis é pautada pela imparcialidade e pela objectividade. Contudo, em alguns momentos verificam-se certamente resquícios de subjectividade. Será importante frisar que jamais houve intenção de deturpar os dados recolhidos, assim com a sua interpretação e conclusões que daí advém.

De acordo com o referido nas entrevistas, embora existam zonas marcadamente distintas, nos últimos anos a tendência tem sido orientada para o surgimento de uma terceira zona. Existe uma zona, no interior do concelho, mais rural composta por pequenos casais, lugares e aldeias, onde se verifica algum isolamento e fechamento relativamente ao exterior. Por outro lado, existe a zona litoral, que recebe visitantes e turistas ao longo do todo o ano, embora o ponto alto seja durante os meses de verão. E finalmente, a zona sueste do concelho (Malveira e Venda do Pinheiro), limitrofe do concelho de Loures, tem vindo a conquistar habitantes e a desenvolver-se do ponto de vista industrial e empresarial, devido a proximidade relativamente à capital portuguesa, Lisboa.

Em termos demográficos, de acordo com os Censos, o concelho de Mafra possui, em 2011, 76.749 indivíduos residentes no concelho. Assistindo-se a um forte crescimento positivo de cerca de 40% em comparação com o ano de 2001 (54.358 habitantes). Algumas das razões para este crescimento acentuado prendem-se sobretudo, com a “atractividade que o Concelho gera através da qualidade de vida proporcionada pelas diversas infra-estruturas criadas”.⁶⁵

Este crescimento da população é referido pelos entrevistados como sendo um motivo de orgulho e fomento da prosperidade do concelho. No entanto, apontam que futuramente, pode ser um fenómeno algo problemático, visto que algumas zonas do concelho se podem vir a tornar-se um dormitório, nomeadamente as localidades de Venda do Pinheiro, Malveira e inclusivamente Mafra, sede de concelho. Grande parte da população residente nestas localidades, trabalha em Lisboa ou em outros locais, fora do Concelho.

⁶⁵ Carta Educativa do Concelho de Mafra, Capítulo 2, Caracterização Sócio-Económica, Pág. 46.

Os dados relativos ao crescimento populacional que Mafra alcança, bem como a dinâmica dos fluxos migratórios, evidenciam a possibilidade de surgir neste concelho uma população de características heterógeneas.

Este território, na última década, assiste a um crescimento populacional de cerca de 40%, de acordo com os censos de 2011. Acredita-se que esse crescimento seja propiciado pelos favoráveis acessos a Lisboa, nomeadamente devido a construção de auto-estrada. Para além das vias rodoviárias verifica-se uma espécie de explosão urbanística, com um grande número de urbanizações a surgirem principalmente em redor das vilas de Mafra e Ericeira. Este desenvolvimento urbanístico trouxe o consequente aumento populacional e, nesta sequência, o desenvolvimento do sector do comércio, bem como a criação de postos de trabalho.

Inicialmente, assiste-se a uma remodelação da rede comercial existente, para posteriormente surgirem novos pequenos estabelecimentos junto das novas habitações e urbanizações, bem como várias superfícies comerciais de dimensão média, junto das zonas onde se verificou o crescimento urbanístico.⁶⁶

O horário alargado destas superfícies, facilita o acesso por parte da comunidade que trabalha em Lisboa, ou noutras localidades fora do concelho. No final do dia, têm a necessidade de adquirir um conjunto de bens, pelo que aproveitam a proximidade da sua habitação para fazerem as suas compras.

Existem alguns estudos recentes acerca do funcionamento do poder local e das formas de actuação autárquica. Foi também a partir desses estudos, que analisamos a acção do executivo de Mafra. Goldsmith, citado por Fernando Ruivo⁶⁷, defende a existência de três modelos de governos locais: o modelo patrocinador, o modelo de crescimento económico e o modelo de Estado Providência.

No modelo patrocinador, os eleitos locais utilizam os aparelhos político-partidários para distribuir favores aos seus apoiantes, como emprego, ou outros benefícios, mais tarde trocados por votos nesses eleitos.

⁶⁶ Mafra: Aldi, Minipreço, Continente, Radio Popular (2011) e Aki (2011). Ericeira: Lidl, Minipreço e Aldi.

⁶⁷ Ruivo, Fernando; "O Estado Labiríntico: O poder relacional entre Poderes Local e Central em Portugal"; Porto; Edições Afrontamento; 2000.

O modelo de crescimento económico reivindica a promoção do crescimento económico, enquanto fundamental para os governos locais. O crescimento realiza-se numa base de consenso entre as elites políticas locais, fazendo pressão em outros níveis de governo para a realização desse crescimento.

Finalmente, no modelo de Estado Providência, os governos locais dedicam-se à realização de um conjunto de bens públicos associados à habitação, acção social, saúde, educação, segurança, entre outras questões associadas ao ordenamento do território.

Ruivo⁶⁸ acrescenta um modelo específico, mais adequado à realidade portuguesa, que designa por modelo de “patronato específico”. Neste modelo, a principal função do político local é a satisfação de interesses locais através da satisfação de bens públicos. Para realizar essa função, o político local procura que os interesses sejam reconhecidos e bastante representados pelas elites do partido político, bem como ao nível dos seus contactos junto da administração central, incumbidos de proteger esses interesses. Desta forma, o político local é um mediador dos interesses locais.

Tendo em conta os modelos referidos, pensa-se que o concelho de Mafra tem uma actuação mais próxima do modelo de “patrocinato específico”. Chegámos a esta conclusão pelo facto de todos os entrevistados terem referido que a autarquia é empreendedora, um motor de dinamização e desenvolvimento do concelho, sabendo aproveitar as oportunidades, as mais valias e os recursos do município.

De acordo com a opinião dos entrevistados, a preocupação da autarquia com o desenvolvimento económico tem sido grande, pelo que tem vindo a potenciar o desenvolvimento urbanístico do concelho com vista à obtenção de futuros dividendos económicos.

Os Relatórios Anuais de Actividade, são também reveladores da importância que o crescimento económico assume na autarquia. Nos últimos anos, as rubricas que assumem um maior peso orçamental tem sido ao nível da educação, saneamento e salubridade, comunicação e transportes, desenvolvimento económico e abastecimento público e cultura, desporto e tempos livres.

⁶⁸ Ruivo, Fernando; “O Estado Labiríntico: O poder relacional entre Poderes Local e Central em Portugal”; Porto; Edições Afrontamento; 2000.

O que acabámos de referir é corroborado pelo próprio Presidente da Câmara, Eng.º Ministro dos Santos, que em Outubro de 2005, em entrevista ao Mafra Regional⁶⁹, afirma que o objectivo do seu trabalho passa por “renovar, valorizar e qualificar, de acordo com um programa global de modernização do Concelho. No entanto, como áreas de actuação estratégicas para o próximo quadriénio (2005-2009), destaca-se a educação, motor essencial da qualificação dos cidadãos e do desenvolvimento local, bem como o ambiente, numa perspectiva de preservação da natureza, valorização paisagística e humanização de espaços públicos.”. Acrescentava ainda que “nestes últimos anos, a prioridade do Executivo Municipal centrou-se na criação de infra-estruturas fundamentais que, para além da resolução das necessidades das populações, manifestam um claro espírito de inovação e pioneirismo.”

Embora a vontade passe por desenvolver economicamente o concelho, muitas das preocupações, remetem para o modelo de Estado Providência. Por este motivo, a educação, o ambiente e a cultura tem contribuído para assegurar a qualidade de vida da população e contrariar a ideia de que Mafra pode transformar-se num concelho dormitório.

A actuação autárquica de Mafra concede importância a aspectos associados ao bem estar da população, através da criação de uma política social e cultural, assim como da criação de uma rede de infraestruturas destinadas a desportos e lazer. Deste modo, o concelho cresce de forma sustentada, e para além de ser local de pernoita das populações, é o território onde as mesmas desenvolvem grande parte da sua vida. Todavia, tendo a vantagem de estar perto da capital, tendo a possibilidade de usufruir das regalias que daí advém.

O modelo de Estado Providência parece estar também presente na planificação do crescimento. De acordo com a entrevista nº 3⁷⁰, “Mafra mudou muito. Ele

⁶⁹ Disponível *online* em:

<http://www.mafraregional.pt/?lop=conteudo&op=6512bd43d9caa6e02c990b0a82652dca&id=36660e59856b4de58a219bcf4e27eba3>

⁷⁰ Entrevista 3. As questões colocadas aos entrevistados, encontram-se em anexo. O conteúdo das entrevistas não é divulgado, pelo facto de serem anónimas. A sua divulgação poderia comprometer o anonimato, quebrando o acordado com os entrevistados.

(Presidente da Câmara) teve uma boa visão. Planificou e as coisas cresceram de uma maneira organizada.”.

No entanto, também podemos associar alguns aspectos da acção autárquica, com o modelo patrocinador. Esta situação não é mencionada nas entrevistas realizadas. No entanto, tudo indica ser importante abordar esta questão. Após o 25 de Abril, Mafra tem sido um concelho marcadamente social democrata. Esta situação aliada ao facto do actual presidente da Câmara Municipal estar em funções desde 1986, pode deixar transparecer a possível existência de traços do modelo patrocinador com a distribuição de favores dos seus apoiantes. Não podemos ignorar os contactos adquiridos pelo presidente da câmara ao longo de mais de 25 anos de mandato. Esta situação torna ainda mais evidente a função de mediador entre a administração central e local quanto à captação de recursos e investimentos necessários ao desenvolvimento do concelho.

A importância concedida ao Estado Providência tem que ver com as mutações que tem vindo a acontecer ao longo dos anos relativamente às funções do poder local. Após o 25 de Abril, surge a necessidade do poder local criar um conjunto de infra-estruturas básicas até então inexistentes. Nomeadamente, saneamento básico e equipamentos diversos de uso colectivo. Nos dias que decorrem, o poder local, debruça-se primordialmente sobre questões associadas ao desenvolvimento social e do território.

O poder local em Mafra demonstra características que se enquadram no denominado “patrocinato específico”. Ou seja, há uma acção composta por características dos três modelos de acção definidos por Ruivo.⁷¹

Para Ruivo, a principal função do político local é gerir e garantir os interesses locais através da providência de determinados bens públicos, que devem contribuir para o bem comum. No concelho de Mafra, tem havido a preocupação de criar infraestruturas adequadas às necessidades presentes e futuras das populações. Por isso, diz-se que o político se trata de um mediador entre o centro e a periferia, entre o central e o local. São preponderantes os contactos e redes que o eleito local, em Mafra, Eng.^o

⁷¹ Ruivo, Fernando; “O Estado Labiríntico: O poder relacional entre Poderes Local e Central em Portugal”; Porto; Edições Afrontamento; 2000.

José Ministro dos Santos, tem vindo a criar para garantir a aprovação da sua actuação autárquica.

Todo o executivo da câmara municipal parece ser responsável e contribuir vivamente para delinear a forma de actuação autárquica. Contudo, é o presidente de câmara quem tende a deter maior visibilidade, sendo identificado e associado a cada decisão.

O artigo “Modelos de gestão e de legitimidade no sistema político local”, de Mozzicafreddo e alia⁷², elucida-nos acerca de um conjunto de factores que potenciam a pessoalização do poder no presidente da câmara.

De facto, o presidente de câmara concentra em si o poder, sendo que passam por ele a análise e encaminhamento de todas situações. Regra geral, a resolução conduz à delegação de competências para o restante executivo, designadamente para a vereação correspondente. Esta situação talvez se verifique em Mafra, na medida em que numa das entrevistas, em particular, foi referido que “(...) é impossível dissociar a figura do presidente da instuição, seja ela qual for. E na câmara também é assim... No entanto, quando precisamos de alguma coisa, nós raramente contactamos com o presidente (...)”.⁷³

Outros dos entrevistados refere : “(...) Quando preciso do apoio da câmara para resolver alguma coisa, cumpro o protocolo e mando os ofícios ao Sr. Presidente. Mas normalmente, acabo por contactar com outros elementos, vereadores e assim, com quem tenho o privilégio de ter boas relações. E assim se resolvem as situações necessárias, às vezes até por telefone ou e-mail... (...)”.⁷⁴

Os depoimentos dos nossos entrevistados, levam-nos a crer que a relação da autarquia e da comunidade com os seus parceiros locais é bastante aberta, o que permite que as questões possam ser tratados directamente com elementos do

⁷² Mozzicafreddo, Juan et alia; “Modelos de gestão e de legitimidade no sistema político local”, in Revista de Ciências Sociais; nº 25/26; 1998.

⁷³ Entrevista 1. Nota: As questões colocadas aos entrevistados, encontram-se em anexo. O conteúdo das entrevistas não é divulgado, pelo facto de serem anónimas. A sua divulgação poderia comprometer o anonimato, quebrando o acordado com os entrevistados.

⁷⁴ Entrevista 6. Nota: idem.

executivo. Apercebemo-nos que de uma forma geral, as instituições se dirigem directamente ao vereador responsável por determinado pelouro.

Calcula-se que Eng.º José Ministro dos Santos, que em 2009 dá início ao seu sétimo mandato, com maioria absoluta nos seis últimos, possua imensa experiência, acompanhada de um vasto leque de conhecimentos e contactos políticos e eventualmente pessoais, que lhe permitem zelar pelos interesses do concelho. O grau de personalização assume uma ainda maior dimensão se tivermos em conta a identidade territorial do presidente de câmara, assim como o seu protagonismo ao nível local. Em Mafra, tudo leva a crer que a identidade territorial e o grau de localismo de Ministro dos Santos são deveras elevados.

José Maria Ministro dos Santos, nasce a 13 de Setembro de 1949, em Mafra, onde cresce, reside e trabalha até aos dias de hoje. A sua actividade Político-Partidária inicia-se em 1982 quando se torna militante activo do Partido Social Democrata. Estes factores conduzem a uma forte identidade territorial, a uma grande ligação ao local, à existência de conhecimentos pertinentes, contribuindo ainda para o protagonismo do actor no local, elementos que contribuem para uma motivação especial para a intervenção.

Ao longo dos anos tem sido, certamente, travados inumeros contactos que, quando utilizados, permitem alcançar recursos, apoios e outros benefícios importantes para o desenvolvimento do concelho. Será importante frisar que estes contactos tem outros impacto quanto activados pelo presidente da câmara em nome pessoal e não apenas em nome do executivo autarquico.

O 25 de Abril de 1974 não aboliu o personalismo que, se levado ao extremo, pode conduzir a situações menos democráticas.

Embora tendo em conta a identidade local, a rede de contactos e a longevidade como eleito político, os entrevistados deram indicação de que embora todas as questões protocolares e meios institucionais de relacionamento sejam cumpridos, o executivo mantém uma boa relação com as instituições e com a população. Assim sendo, quando necessitam de algo, os entrevistados, de uma forma geral, afirmam que se dirigem ao

vereador responsável, o que torna evidente a moderada concentração de poderes na figura do presidente e a confiança no executivo que dirige.

2. Acessos e outros horizontes.

A mobilidade da população é um fenómeno fortemente relacionado com o desenvolvimento do território, nas suas vertentes urbana e regional. As acessibilidades e a forma como se encontram estruturados os espaços de vivência (residência, trabalho, lazer), e conseqüentemente, os modos de vida, estão intimamente ligados com a ‘organização da mobilidade’ e aos acessos que (de)limitam os horizontes do próprio concelho.

No início dos anos 90, considera-se que o concelho possui “uma rede de infra-estruturas relativamente ajustadas às necessidades, em termos da sua cobertura espacial”.⁷⁵

No âmbito do Plano Rodoviário Nacional foi construído o IC1⁷⁶, por outras palavras, a A8, cujo troço que se prolongava até Venda do Pinheiro / Malveira foi inaugurado em 1991. Ainda assim, devido à dimensão considerável do concelho, bem como às características muito dispersas do seu sistema de ocupação, a rede viária caracteriza-se como sendo “muito extensa e com traçados e perfis por vezes bastante difíceis, nomeadamente devido às condições orográficas do território”.⁷⁷

A construção da A8, parece constituir ainda hoje um factor de desenvolvimento para o concelho. Contribui para que as ligações do concelho de Mafra com Lisboa e Torres Vedras (o troço de ligação a Torres Vedras foi inaugurado em 1995) melhorem significativamente. Permite uma melhoria qualitativa das deslocações do tráfego quer de mercadorias quer de passageiros, sendo que as regiões de Malveira e Venda do Pinheiro

⁷⁵ Plano Director Municipal de Mafra; 1990; Volume 3; pág.2.

⁷⁶ Itinerário Complementar nº 1.

⁷⁷ Plano Director Municipal de Mafra; 1993; Relatório Final; pág. 28.

são os locais que mais beneficiam com a sua construção, ajudando a formar o que se pretendia que fosse o “maior centro urbano do concelho”⁷⁸.

Os principais problemas que se verificam estão associados ao atravessamento das estradas nacionais pelos principais núcleos urbanos, e também com os percursos sinuosos de ligação entre estes centros urbanos com o sistema principal. Verifica-se ainda uma deficiente ligação à costa, quer a partir da A8, quer a partir do eixo Cascais-Sintra. Por outro lado, o pavimento encontra-se em mau estado, o que contribui fortemente para piorar os acessos.

No que concerne à rede ferroviária, o concelho é servido pela linha ferroviária do oeste da Comboios de Portugal, com estações em Mafra (estação Mafra Gare) e Malveira, e dois apeadeiros em Alcainça Moinhos e Jerumelo. As estações desempenham funções essencialmente interurbanas e regionais, sendo que a estação de Malveira assume um papel preponderante, visto que a estação de Mafra Gare de situa a cerca de 4 km da vila de Mafra. Esta rede apresentava várias situações desfavoráveis, como os equipamentos antiquados, as passagens de nível não automatizadas e as infraestruturas deficientes, que conduzem ao condicionamento crescente das condições no transporte de mercadorias e passageiros.

Quanto à rede rodoviária, é garantida por duas empresas, a Mafrense e a Isidoro Duarte. Segundo o PDM⁷⁹, o concelho é servido por 51 carreiras, o que em termos de oferta territorial parece ser razoável, sendo que cerca de 57% desta oferta se encontra concentrada nos seguintes troços e infra-estruturas mais importantes, correspondentes às carreiras das estradas nacionais:

(EN116) – Ericeira – Lisboa

(EN9) – Mafra – Torres Vedras

(EN8) – Vila Franca do Rosário – Torres Vedras

(EN247) – Ericeira – Sintra

⁷⁸ Plano Director Municipal de Mafra; 1993; Relatório Final; pág. 53.

⁷⁹ Plano Director Municipal de Mafra; 1993; Relatório Final; pág. 110.

Tendo em conta os dados disponíveis, acredita-se que existem algumas carências ao nível dos transportes públicos de passageiros, nomeadamente nas freguesias e localidades mais isoladas no Concelho, nomeadamente Sobral da Abelheira, Codeçal, Avessada, Charneca do Milharado e Pedra Amassada. Tendencialmente, uma deficiente rede de transportes em particular e de acessibilidades em geral, condicionam o desenvolvimento e expansão do potencial de uma freguesia, reduzindo a acessibilidade das populações. É fundamental que haja uma preocupação com a cobertura espacial no concelho, pois este pode levar a uma desertificação de uma parte do território, embora não possamos dizer que esta possa, por si só, fixar a população.

Finalmente, o transporte rodoviário de mercadorias, de acordo com o PDM de 1993⁸⁰ é feito essencialmente através da utilização da A8 ou de outros itinerários alternativos. As principais deslocações no concelho de Mafra, são internas às próprias freguesias, pelo que o automóvel assume um papel preponderante.⁸¹

Actualmente⁸², “O Concelho de Mafra é constituído por uma rede rodoviária que serve toda a região, tendo como eixos principais as estradas nacionais - EN 8, EN 9, EN 116 e EN 247 - e as estradas secundárias (municipais), permitindo a ligação aos municípios de Torres Vedras, Sintra, Loures, Sobral de Monte Agraço e Lisboa.

Para além destas estradas, o Município é servido, ainda, pela Auto-Estrada A8⁸³, e pela A21⁸⁴, contribuindo para a melhoria das deslocações de passageiros e mercadorias e, conseqüentemente, para o desenvolvimento do próprio Concelho. É ainda de destacar a CRIMA⁸⁵, via circular à Vila de Mafra cuja funcionalidade assenta na capacidade de desviar o tráfego de atravessamento do centro de Mafra e colectar o

⁸⁰ Plano Director Municipal de Mafra; 1993; Relatório Final; pág. 109.

⁸¹ Plano Director Municipal de Mafra; 1993; Relatório Final; pág. 112.

⁸² Novembro de 2012.

⁸³ Lisboa - Leiria, com as seguintes saídas no Concelho de Mafra: Venda do Pinheiro, Malveira e Enxara dos Cavaleiros.

⁸⁴ Ericeira – Mafra – Malveira, com as seguintes saídas: Ericeira, Mafra Oeste, Mafra Este, Malveira e Venda do Pinheiro.

⁸⁵ Circular Rodoviária Interior de Mafra

tráfego das zonas diversas adjacentes. Desta forma, consegue-se descongestionar todo o trânsito de passagem que se faz entre estas localidades, aumentando, assim, a qualidade de vida das populações.

Em relação ao serviço de transportes públicos rodoviários de passageiros, este é assegurado pelas empresas Barraqueiro Transportes, SA⁸⁶; Rodoviária de Lisboa; e Isidoro Duarte e a oferta rodoviária concentra-se nos seguintes troços principais:

Barraqueiro Oeste:

Torres Vedras, Malveira, Loures, Lisboa (Campo Grande).

Mafrense:

Mafra, Sintra;

Mafra, Encarnação, Torres Vedras;

Ericeira, Mafra, Malveira, Lisboa (Campo Grande);

Ericeira, Encarnação;

Ericeira, Sintra.

Rodoviária de Lisboa:

Almargem do Bispo, Malveira;

Bucelas, Malveira (via Charneca).

O Concelho é servido pela linha ferroviária do Oeste, com estações em Mafra (estação Mafra-Gare) e Malveira, e apeadeiros em Alcainça–Moinhos e Jeromelo, desempenhando funções, essencialmente, interurbanas e regionais, quer em termos de transportes de mercadorias (sobretudo na estação da Malveira), quer em termos de passageiros.”⁸⁷

⁸⁶ Barraqueiro Oeste e Mafrense

⁸⁷ Disponível *online* em: <http://www.cm-mafra.pt/concelho/acessibilidades.asp>

Em suma, a grande mudança dos anos 90 até aos nossos dias, parece passar pela construção da A21, que liga a zona mais ocidental do concelho à A8, acompanhada da construção de vias rápidas⁸⁸. De uma forma geral, podemos afirmar que a A21 veio aproximar várias localidades e freguesias concelhias entre si, mas também relativamente ao exterior.

Com e para a sua construção, contornam-se as condições orográficas do território, pelo que as novas vias apresentam traçados mais regulares. Desta forma, retira-se o excesso de trânsito das estradas nacionais, que atravessam localidades, nomeadamente da EN 116 que liga a Ericeira a Lisboa. Esta situação contribui para uma maior segurança dos automobilistas e das populações (nomeadamente peões), uma maior rapidez e conforto nas deslocações dentro e fora do concelho, tanto para utilizadores da autoestrada, quanto das estradas nacionais, contribuindo-se também para a expansão do potencial do concelho em geral e das freguesias em particular, de acordo com o que é referido no artigo publicado na revista Time Out⁸⁹.

Embora a necessidade e a projecção da construção de uma via de ligação de Ericeira a Lisboa já seja antiga, em Abril de 2001, em ocasião da assembleia municipal de Mafra, fala-se pela primeira vez, formalmente, na possibilidade de constituição de uma empresa municipal de capitais maioritariamente públicos, enquanto caminho para concretizar esta ideia.

O presidente da câmara municipal de Mafra, tornou público que “aquando da elaboração do Plano Director Municipal foi intenção da Câmara a construção de uma variante de ligação da auto-estrada 8 à Ericeira”⁹⁰.

Segundo o presidente da câmara, pretende-se defender a construção de um corredor com um acesso rápido à auto-estrada. Inicialmente fala-se numa via rápida, mas entretanto surge uma solução inovadora que passa pela possibilidade de municípios se juntarem e criarem uma estrada municipal com características de via rápida. Esta proposta foi presente à câmara municipal e aceite.

⁸⁸ CRIMA: Circular Rodoviária Interior de Mafra.

⁸⁹ Time Out Lisboa; Revista Semanal; Edição de 22 a 28 de Agosto de 2012.

⁹⁰ Acta da Sessão de vinte seis de Abril de dois mil e um da Assembleia Municipal de Mafra.

No entanto, este projecto não é assumido no Plano de Investimento e Desenvolvimento da Administração Central e não colhe junto da Assembleia da República. Entretanto, o executivo da Câmara Municipal de Mafra tem uma reunião com o Senhor Ministro Jorge Coelho⁹¹, que se traduz numa visita de um acessor para conhecer mais pormenores acerca desta ideia. O referido acessor, é informado de que a proposta da Câmara Municipal de Mafra não implica qualquer gasto por parte do Estado, deixando-o surpreendido pela inovação. Contudo, não há qualquer avanço ou resposta.

A nova legislação⁹², permite a possibilidade dos municípios executarem estradas municipais. Por isso, decide-se partir para conversações com a empresa Autoestradas do Atlântico e levar a proposta à Câmara Municipal. O voto da Câmara Municipal de Mafra é unânime e positivo. Desta questão advém algum burburinho e controvérsia que, ainda assim, não impedem a execução do projecto.

De uma forma ou de outra, a melhoria das acessibilidades do concelho de Mafra, é um objectivo antigo do poder local, pelo que segundo Ministro dos Santos esta é “uma guerra do município contra a Administração Central” e afirma ainda que “só se partiu para esta solução quando foram gorados todas as tentativas de se resolver a questão”. Ou seja, a “Câmara resolveu utilizar outra forma de resolver o problema tentando resolver a acessibilidade do concelho.”⁹³

A 25 de Junho de 2002 José Ministro dos Santos afirma, que é sua “firme convicção que a câmara tem capacidade para construir essa estrada municipal com características de auto-estrada”.⁹⁴ A 28 de Agosto do mesmo ano, é formalizada a constituição da MafrAtlântico – ViasRodoviárias, EM, dispondo a Câmara Municipal de Mafra de uma participação de 51%, estando os restantes 49% entregues a duas entidades privadas: Congruência – Sociedade de Construções,S.A. e Acoril – Empreiteiros, S.A..

⁹¹ Na época Ministro do Equipamento Social do XIV Governo Constitucional.

⁹² Decreto-Lei n.º 260/2002, de 23 de Novembro de 2002.

⁹³ Acta da Sessão de vinte e seis de Abril de dois mil e um, pág. 9.

⁹⁴ Assembleia Municipal, Sessão de 25/06/2002, pág. 8.

Sem que hajam ainda certezas quanto à viabilidade do projecto, visto que ainda não existe qualquer parecer por parte do Instituto do Ambiente quando ao Estudo de Impacto Ambiental apresentado pela Câmara Municipal de Mafra em Janeiro de 2002, o projecto evoluiu na medida do possível, apesar de algumas limitações e polémicas, de acordo com as actas da Assembleia Municipal, muitas vezes fomentadas pela oposição.

Afinal, a solução Mafratlântico e a construção através de uma parceria entre a Câmara e os privados é uma solução de recurso, perante portas que se fecham. Por este motivo, nesta fase do processo, a menos que surja uma outra solução por parte da administração central, o objectivo do poder local, é prosseguir com os trabalhos. O sentimento transmitido pela Câmara Municipal é de que não há tempo a perder. A resolução da situação das acessibilidades em Mafra parece ser urgente.

Em Junho de 2003, Ministro dos Santos refere que o poder central está finalmente a iniciar um “(...) Decreto de Lei para levar a Conselho de Ministros para uma concessão do troço entre Malveira/Mafra/Ericeira (...)”. No entanto, o seu objectivo, segundo palavras do própria seria “(...) que houvesse uma antecipação do período de crise no concelho de Mafra, com o anúncio do início da construção da estrada criando algumas expectativas de forma a dinamizar todo o investimento no concelho (...)”. Refere ainda que se a situação iniciada naquela altura pelo poder central for a preferida, dadas as questões burocráticas e os respectivos prazos associados, “(...) atiraria para final de dois mil e quatro qualquer início de intervenção visível (...)”.⁹⁵

A questão que se levanta neste momento é: “Como é que conseguimos aguentar três ou quatro anos com o estado calamitoso da acessibilidade à rede viária nacional?”.⁹⁶

Nesta altura, a preocupação do município é o Concelho de Mafra, a sua população e as situações precárias no que concerne à acessibilidade. Por esse motivo, dá-se continuidade ao processo. A estrada esta lançada em termos públicos. O que se pretende é celeridade.

Por isso, Ministro dos Santos dá nota de que “(...) foi feita uma avaliação da validade económico-financeira, produzindo um estudo que aponta para um tarifário de

⁹⁵ Assembleia Municipal, Sessão de 30/06/2003, pág. 10.

⁹⁶ Idem.

cinquenta cêntimos, um euro e quinze cêntimos e um euro e vinte cinco cêntimos, com IVA. Este tarifário só entra em vigor no primeiro dia da entrada em funcionamento. Decidiu-se já relativamente ao tarifário, porque o banco, entidade financiadora, quer saber se nós correspondemos na amortização e em função do número de veículos de acordo com uma taxa (...).⁹⁷

Um dos presentes na referida Assembleia faz uma intervenção que espelha bem a voz da população: “(...) que venha a estada seja quem for a fazer. Primeiro teria sido a Câmara que tomou a iniciativa, depois o Estado veio a considerar e a propor também a construção da estrada. Agora parece-me que temos outra alternativa que é metade a Câmara, metade o Estado. Tudo bem, que venha a estrada, seja quem for a fazer. (...)”.⁹⁸

Na sequência do referido, é importante esclarecer que a Câmara Municipal tem competência para cobrar uma “taxa de atravessamento”, que não pode ser denominada de portagem, de acordo com o parecer dado pela Procuradoria Geral da República. Esta questão prende-se com o facto de as câmaras municipais, não poderem fazer auto-estradas, mas sim vias municipais, na medida em que “não está definido na lei qual é o perfil da via”.⁹⁹

Na opinião do Ministro dos Santos, o “(...) problema da administração central é o precedente, porque pela primeira vez em município atravessou-se-lhes, (...) atravessamo-nos à frente, isto tem como objectivo aproveitar as oportunidades (...)”. E de acordo com o referido pelo próprio nesta ocasião, o facto da CMM¹⁰⁰ aproveitar as oportunidades, tem permitido ao município fugir do marasmo em que se encontram outros municípios. No entanto, “(...) toda a gente, neste tempo todo, tentou travar o processo (...)”.¹⁰¹

Em Junho de 2003, José Ministro dos Santos afirma estar confiante quanto à legalidade do todo o processo. São utilizados habilidade e conhecimentos jurídicos. Por

⁹⁷ Assembleia Municipal, Sessão de 30/06/2003, pág. 10.

⁹⁸ Assembleia Municipal, Sessão de 30/06/2003, pág. 11.

⁹⁹ Assembleia Municipal, Sessão de 30/06/2003, pág. 12.

¹⁰⁰ Câmara Municipal de Mafra

¹⁰¹ Assembleia Municipal, Sessão de 30/06/2003, pág. 12.

isso, a designação mais correcta, de acordo com a autarquia, é a de via municipal, na qual é cobrada uma taxa de atravessamento, tal como nos parques de estacionamento, onde a Câmara pode cobrar taxas de utilização. Quanto às auto-estradas, fazem parte do plano rodoviário nacional, pelo que só o Estado as pode construir e só nestas vias podem ser cobradas portagens.¹⁰²

Em Dezembro de 2003, consegue-se, após anos de negociações, uma parceria entre o Instituto de Estradas de Portugal, por parte do Estado, a Câmara Municipal de Mafra e a MafrAtlântico – Vias Rodoviárias, EM.. Uma parceria estratégica e inovadora, que estabeleceu um protocolo para uma concessão rodoviária referente ao traçado da auto-estrada Mafra/Malveira.

Em Fevereiro de 2004, a Assembleia Municipal delibera autorizar o município a adquirir as acções aos accionistas Congruência e Acoril, correspondentes à percentagem de 19,5% e 24,5%, respectivamente, ficando como consequência detentor de 95% do capital social da empresa municipal MafrAtlântico.

Ficando a Câmara Municipal de Mafra com 95% do capital social da MafrAtlântico, entende-se que os interesses do município ficam salvaguardados.¹⁰³ No dia 30 de Março de 2005, a MafrAtlântico acaba por celebrar um contrato de prestação de serviços de operação e manutenção corrente da auto-estrada Mafra/Malveira com a empresa “Auto-Estradas do Atlântico – Concessões Rodoviárias de Portugal, S.A.” No dia 5 de Maio do mesmo ano, feriado municipal, é inaugurada a A21 – Auto-estrada Ericeira/Mafra/Malveira – Sublanço Mafra/Malveira. Existe um orgulho evidente por parte do executivo, na consecução deste projecto, associado à MafrAtlântico e à A21.

Como refere Ministro dos Santos em Dezembro do 2006, “(...) em Mafra sempre nos preocupámos com a realidade que são as pessoas, paralelamente, tem que acontecer um conjunto de investimentos para criar qualidade de vida a essas pessoas”. O Presidente da Câmara acrescentava ainda que o seu papel passa por “(...) antecipar

¹⁰² Idem.

¹⁰³ Acta de Assembleia Municipal, Sessão de 26/02/2004, pág. 8.

resposta aos problemas de amanhã (...)”, isto é, “(...) resolver os problemas das pessoas por antececipação (...)”.¹⁰⁴

A par da A21, é também construída a CRIMA¹⁰⁵. Em 2006, as duas primeiras fases da construção estão concluídas e discute-se a pertinência da construção da terceira fase. O executivo camarário defende que a CRIMA III¹⁰⁶, é um forte indutor de tráfego para a A21, pois estabelece a ligação do Sobreiro¹⁰⁷ à região de Sobral de Abelheira, muito desfavorecida do ponto de vista das acessibilidades e da rede de transportes, uma freguesia isolada no e do concelho. Esta indução de tráfego, tem ainda como consequência uma maior receita da A21.

Em Junho de 2007, o primeiro troço da A21, inaugurado em 2005, mostra-se uma enorme vantagem para o município. A Cimeira com a Rússia é realizada em Mafra e, obviamente, um dos factores determinantes para este acontecimento, é a facilidade de acesso entre Lisboa e Mafra. Esta conquista é, nas palavras de José Ministro dos Santos “um resultado imediato de um projecto muito polémico e discutido, mas que já está a surtir efeitos”. Refere que “também fiquei satisfeito, mas (...) já vi isto há muitos anos”.¹⁰⁸

Em Maio de 2008 é inaugurado o tão aguardado troço entre Mafra e Ericeira. O troço entre Malveira e a A8 é inaugurado em Agosto do mesmo ano. Fica, assim, concluída a A21, com uma extensão de 21km. No final de 2008 é disposto para aprovação em Assembleia Municipal um ponto sobre a aprovação da “proposta de autorização a conceder à (...) CMM¹⁰⁹(...) para celebração de um acordo com a EP (...) e a Mafratlântico (...) para transferência da tutela e administração exclusiva da estrada com perfil de autoestrada entre Ericeira e a Venda do Pinheiro (...), respectiva área e serviço e instalações para a Estradas de Portugal, em cumprimento dos Protocolos celebrados,

¹⁰⁴ Acta de Assembleia Municipal, 28/12/2006, pág. 12.

¹⁰⁵ Circular Regional Interior de Mafra.

¹⁰⁶ Terceira fase de construção da Circular Regional Interior de Mafra.

¹⁰⁷ Estrada Nacional 116.

¹⁰⁸ Acta de Assembleia Municipal de 27/06/2007.

¹⁰⁹ Câmara Municipal de Mafra.

respectivamente, em doze de Dezembro de 2003 e trinta de Novembro de 2004, entre a Estradas de Portugal, a Câmara Municipal de Maфра e a Maфratlântico.”¹¹⁰

Por outras palavras, este ponto diz respeito à transferência de património, de acordo com a proposta apresentada na Câmara, com as consequências financeiras para a EP¹¹¹ daquilo que foi “o grande projecto do PSD, a nível de acessibilidades para o Concelho de Maфра – a construção da A21”.¹¹²

O objectivo único do executivo da Câmara Municipal de Maфра é construir a via, visto que o poder central não o quer fazer. Para que tal seja possível, justifica-se que a A21 se paga a si mesma, por via das receitas das portagens. Chega o momento de analisar e confirmar os valores apurados. Esta verificação foi feita pela *Deloitte*. Feita a aceitação e verificação dos montantes e votado o contrato de transferência, é possível que se comecem a cobrar as portagens devidas.

Visto que todos os procedimentos estão concluídos, em Setembro de 2009 chega o momento de efectivar o Protocolo entre o município de Maфра e a EP¹¹³, relativamente à transferência do domínio patrimonial dos troços, tendo como contrapartida a comparticipação financeira pela Estradas de Portugal à Câmara Municipal de Maфра. Nesta altura, embora o processo e transferência ainda estivesse a decorrer, passam a ser cobradas portagens, de acordo com os valores previstos e indicados em Assembleia Municipal e publicados em imprensa regional em Julho de 2005.¹¹⁴

A passagem da taxa de atravessamento a portagem, trouxe consigo muita polémica e inclusivamente manifestações, pois grande parte dos utentes considera que há um aumento “para o triplo (...), após a concretização do acordo de transferência da via da Câmara de Maфра para o Estado”.¹¹⁵

¹¹⁰ Acta Assembleia Municipal, 29/11/2008, pag. 17.

¹¹¹ Estradas de Portugal.

¹¹² Acta Assembleia Municipal, 29/11/2008, pag. 17.

¹¹³ Estradas de Portugal.

¹¹⁴ Disponível *online* em: <http://www.cm-maфра.pt/boletim/julho2005.pdf>.

¹¹⁵ Disponível *online* em: <http://www.publico.pt/Local/portagens-na-a21-aumentam-de-60-centimos-para-210-euros-1399508>

De acordo com o referido, a via reúne condições e características técnicas de autoestrada, visto que todos os projectos foram revistos e validados pela EP. No entanto, trata-se de uma via municipal, que só passa a autoestrada aquando da transferência para a da Câmara Municipal de Mafra para a Estradas de Portugal, o que acontece nesta fase.

Tendo este um projecto o rosto do Partido Social Democrático, talvez as outras forças partidárias, ainda que conhecendo a realidade dos factos, se tenham aproveitaram da situação. Ainda mais, tendo em conta nos encontramos em pleno período de pré-campanha eleitoral, a menos de um mês das eleições legislativas que acontecerem a 27 de Setembro, mais principalmente das autárquicas, que aconteceram a 11 de Outubro de 2009. Mas esta é uma questão que fica em aberto.

Será que os resultados das autárquicas no concelho de Mafra são condicionados por esta situação?

O que é facto é que a freguesia de Ericeira passa de governo PSD para PS, tornando-se a única excepção em todo o concelho.

De uma forma ou de outra, a “Câmara de Mafra é a primeira autarquia do país a construir uma auto-estrada alegando que a obra é essencial para a ligação do concelho a Lisboa e à Ericeira, volvidos 14 anos a aguardar uma decisão da administração central”. Posto isto, levanta-se provavelmente uma outra questão: E qual é o destino da Mafratlântico – Vias Rodoviárias E.M.?¹¹⁶

Embora esteja prevista esta situação, o assunto “dissolução da Mafratlântico” consta em acta de reunião do executivo da Câmara Municipal de Mafra pela primeira vez em Novembro de 2010. Nesta sequência a Câmara delibera, por unanimidade, enquanto accionista principal, que deve ser convocada uma Assembleia Geral com o restantes accionistas, com o objectivo de propor o início do processo de dissolução da empresa municipal.

A dissolução da MafrAtlântico é finalmente votada e aprovada em Fevereiro de 2011, tendo já executado e esgotado o seu objecto social. O momento da dissolução

¹¹⁶ Disponível *online* em: <http://www.publico.pt/Local/portagens-na-a21-aumentam-de-60-centimos-para-210-euros-1399508>

trata-se do culminar de um processo evolutivo, com excelentes resultados na melhoria das acessibilidades do Concelho, nomeadamente no que concerne à designada “via municipal principal”, agora designada por A21.

Cada vez mais, os municípios deixam de se limitar unicamente às competências legisladas para assumirem outras competências que na verdade, não tem enquadramento na legislação actual. Talvez seja um sinal de que o poder local começa a tomar consciência das necessidades reais dos municípios. Esta situação tem-se vindo, cada vez mais, a verificar em Maфра. A situação da A21 será apenas um exemplo a referir.

Perante um forte crescimento urbanístico e demográfico, a autarquia de Maфра assume como objectivo corresponder e antecipar-se às necessidades da actual e da futura população.

Através de observação e das entrevistas efectuadas, apercebemo-nos de que a autarquia vai realizando inúmeras actividades, obras e iniciativas, mais ou menos complexas, que ultrapassam as suas atribuições.

Em suma, depois de analisado o caso do concelho de Maфра, em termos de actuação autárquica, o executivo caracteriza-se por uma actuação muito aproximada do modelo do “patrocinato específico”¹¹⁷, uma vez que assume uma actuação bastante empenhada no fomento do crescimento económico do concelho, sendo bastante frequentes, tanto nas palavras dos entrevistados, quanto dos elementos do executivo em entrevistas a publicações regionais, expressões que remetem para “empreendedorismo”, “atrair população”, “qualidade de vida”, “atrair riqueza”, entre outras que caracterizam a actuação autárquica.

Este fomento do desenvolvimento económico sempre associado à sustentabilidade ambiental e ao fomento da qualidade de vida, é visível se atentarmos nos investimentos que têm sido feitos, na generalidade, em todos os sectores de actuação autárquica. É público que grande parte dos investimentos tem enquanto base a celebração de contratos programa, bem como fundos comunitários.

¹¹⁷ Ruivo, Fernando; “O Estado Labiríntico: O poder relacional entre Poderes Local e Central em Portugal”; Porto; Edições Afrontamento; 2000.

Interrogamo-nos se esta actuação estará associada directa ou indirectamente às relações provenientes do facto do presidente da câmara estar em funções há mais de 25 anos, e a maioria do executivo já estar em funções há vários mandatos. Todos os mandatos, excepto o primeiro, se realizaram com maioria absoluta do PSD, possuindo o presidente da câmara uma forte ligação ao local.

As entrevistas dão nota da existência de alguma abertura protocolar, na medida em que os intervenientes locais lidam com a câmara municipal, tratando os seus assuntos com o respectivo vereador, embora em termos formais as situações passem sempre pelo presidente da autarquia.

Do ponto de vista das acessibilidades, o concelho de Mafra, parecer ter actualmente infraestruturas interessantes que tem vindo a contribuir para o desenvolvimento local.¹¹⁸

Nesta fase, cumpre-nos aferir a validade ou não das hipóteses de trabalho e retirar as devidas conclusões do presente estudo. Contudo, as conclusões, sejam elas quais forem, não devem ser extrapoladas para o território nacional, visto que o estudo teve enquanto base o estudo do caso de Mafra. Por outro lado, para além dos limites geográficos, também devemos ter sempre presentes os limites temporais, pelo que neste momento, algumas das situações relatadas poderão estar ultrapassadas ou alteradas.

Na primeira hipótese de trabalho, assumimos enquanto base conceitos estudados por Mozzicafreddo (1989)¹¹⁹ e aferimos se um trabalho desenvolvido pela autarquia com base em “resposta às solicitações imediatas” conduz a que as competências realizadas sejam aquelas que estão reguladas normativamente, em detrimento da realização de não competências. Ou seja, quando a autarquia desenvolve activamente “actividades de inovação”, a importância e a realização das não competências aumenta.

¹¹⁸ Time Out Lisboa; Revista Semanal; Edição de 22 a 28 de Agosto de 2012.

¹¹⁹ Mozzicafreddo, Juan P.; “Modelos de Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local”; Colecção Sociologia; Problemas e Práticas; 1989.

Tendo em conta os dados recolhidos, acredita-se que a actividade da autarquia de Mafra vai bastante além das actividades de “resposta às solicitações imediatas”. Encara o desenvolvimento económico e social de forma activa.

A autarquia revela preocupar-se com o crescimento económico, mas fomenta um crescimento sustentado, de forma a evitar que algumas localidades do concelho se tornem meros dormitórios. Assim, a autarquia, para além de apostar nas acessibilidades, promove e apoia situações várias que contribuem para a qualidade de vida da sua população, associadas a desporto, cultura, lazer, educação, gastronomia, ambiente, turismo, emprego, entre outras. Para o crescimento forte e sustentado, contribuem a realização de não competências por parte da câmara municipal, por outras palavras, de actividades que não são da sua responsabilidade, inovando, como aconteceu no caso A21. Esta situação, orienta-nos para a ideia de que a Câmara Municipal apresenta uma actuação associada a “actividades de inovação”.

A segunda hipótese defende que uma actuação autárquica com fortes características do “modelo patrocinador” limita a realização das suas competências até onde a participação e importância de outros actores locais (ou centrais) permite, isto é, é diminuta. Por contrapartida, estas competências saem destacadas numa actuação com fortes características do modelo de “patrocinato específico”.¹²⁰

Pelo estudo de caso efectuado, temos a possibilidade de verificar que a actuação da autarquia de Mafra apresenta características moderadas do “modelo patrocinador” uma vez que, embora os vereadores tenham autonomia, as suas acções são concertadas com a linha de acção do presidente, estando o poder deveras centralizado na figura do presidente. Outro exemplo da centralização do poder prende-se com o facto do presidente da câmara ter conseguido que, em tempos, todos os presidentes de juntas que não eram do PSD passassem a ser. Actualmente, das 17 freguesias, 14 são PSD, 2 são independentes com o apoio do PSD e uma (Ericeira) é PS. Todavia, o poder executivo é partilhado e as parcerias com outros actores e intervenientes dentro e fora do concelho é frequente. Para esta última situação talvez seja importante a rede de contactos angariada ao longo dos anos.

¹²⁰ Ruivo, Fernando; “O Estado Labiríntico: O poder relacional entre Poderes Local e Central em Portugal”; Porto; Edições Afrontamento; 2000.

Por outro lado, Mafra é sido um concelho em franco crescimento económico, demográfico, urbanístico, turístico, cultural, educacional, desportivo e ambiental, entre outras áreas. Nos últimos anos, têm sido criadas inúmeras infra-estruturas.

Tudo indica que o desenvolvimento promovido pela autarquia se apresenta como fortemente relacionado com as características associadas à actuação do modelo de “patrocinato específico” na medida em que, ao fomentar o crescimento económico, tem desenvolvido infraestruturas de apoio ao desporto, ao ambiente, ao ensino, á cultura, ao lazer, ao turismo... Acredita-se que a aposta nas acessibilidades não tem sido inocente, por parte da Câmara. São o alicerce de todas as outras áreas referidas, contribuindo eventualmente para a qualidade de vida de que vive e de quem visita o concelho.

A terceira hipótese foi formulada tendo enquanto base o facto do papel do poder local passar por zelar pelo bem comum local.

Por isso, a autarquia deve conciliar o interesse público, representado pelo Estado, com os interesses privados, representados pela comunidade. É fundamental que a autarquia promova uma plataforma de discussão e aprofundamento do conhecimento do local e que daí resultem consensos quanto à actuação mais adequada e sensata por parte do município.

Tendo em conta a obra feita, o caso estudado e as palavras dos entrevistados, a Câmara Municipal parece ter um desempenho favorável quanto a esta questão. Daí advém o facto de realizar frequentemente obras, projectos e actividades que vão além das suas competências. Ou seja, de acordo com os resultados apurados, procura corresponder mais às necessidades do concelho e das populações do que ao que o poder central espera da sua actuação. As competências, ainda assim, são cumpridas. Mas a Câmara Municipal tem ido sempre mais além. O nosso estudo debruça-se na questão das acessibilidades, que podemos assumir enquanto exemplo, a título representativo. Mas podemos falar de educação, desporto, cultura, turismo, como sendo exemplos eventuais igualmente válidos.

Por outro lado, a Câmara Municipal de Mafra não parece ser de todo uma estrutura amorfa, que se limite a discutir as competências da autarquia. Procura tornar-

se na referida plataforma de discussão, ouvindo e observando os diversos actores que se movimentam em seu redor. Ouvindo e observando a população. Ouvindo e observando o que se passa no país, no mundo. Desta forma, evitam-se erros e apreendem-se os bons exemplos, as boas ideias, que podem e devem ser aplicadas no concelho. Obviamente que algumas das decisões podem causar polémica. Como aconteceu aquando da construção da A21. Mas o bem comum local, é o bem da maioria. Afinal, vivemos em democracia.

Na quarta hipótese menciona-se que a existência de uma população mais ou menos heterógena no seio do município, pode influenciar uma actuação mais ou menos centrada na realização de não competências. Ou seja, o poder local pode estar mais ou menos centrado na realização de competências mais tradicionais.

A existência de uma população heterógena, com algumas famílias sem qualquer ligação ao território, tem aumentado no concelho. Muitas pessoas, em busca de qualidade de vida, adoptam as suas casas de férias e fins de semana enquanto residencia permanente. Outras, procuram o concelho para viver, sem que existam precedentes, mas também procurando viver melhor. Este fenómeno acontece ao longo dos anos, mas acentua-se com notícia, construção e inauguração da A21, que aproximou o concelho de Maфра de Lisboa, do país e do mundo, de acordo com os resultados dos Censos 2011¹²¹.

A realização de não competências prende-se também com o facto da autarquia pretender que as existentes e as novas populações mantenham e criem laços com o território e o assumam como sendo, participando activamente e usufruindo do que o concelho tem para oferecer do ponto de vista das acessibilidades, a educação, da cultura, do desporto, enfim, desenvolvendo um sentido de comunidade. Procura-se que as famílias residam e vivam, na verdadeira acepção da palavra, no concelho. Maфра, não parece pretender ser um dormitório. Em suma, a crescente heterogeneidade da população concelhia, parece estar associada à realização de não competências e vice versa.

¹²¹ Disponível *online* em:

http://censos.ine.pt/xportal/xmain?xpid=CENSOS&xpgid=censos2011_apresentacao

A última hipótese, pretende aferir se o maior envolvimento da autarquia em questões particulares, o caminho traçado e muitas das decisões tomadas pelo poder local, estão directa ou indirectamente associados à experiência e conhecimento empírico, área de formação e pontos de vista dos representantes eleitos, nomeadamente do presidente da câmara municipal, vice presidente e vereadores responsáveis pelos vários pelouros.

Esta hipótese não pode ser validada, visto que os vários elementos do executivo possuem áreas de formação e experiências diversas, que vão muito além do que conhecemos e do que é público. Por outro lado, não podemos afirmar que a actuação seria diferente, caso os elementos possuíssem outras experiências ou áreas de formação. Limitamo-nos a analisar factos. Logo, só podemos falar acerca da acção, do desempenho e da obra realizada. Não podemos, nem devemos entrar no campo da especulação. O que é facto, é que o Presidente da Câmara, Engenheiro José Maria Ministro dos Santos, é o denominador comum do executivo desde 1986 e é licenciado em Engenharia de Construção Civil pelo Instituto Superior Técnico. Talvez daí advenham as várias obras (estradas, escolas, pavilhões desportivos, requalificações de praias, entre outras) que em muito têm contribuído para o desenvolvimento do concelho. A questão fica em aberto.

No decorrer da investigação constata-se ainda o quão as redes podem ser importantes. Neste caso, associadas ao personalismo. Os jogos de poder e de influência associados aos contactos parecem acontecer no concelho de Mafra.

Cada vez mais, as autarquias apresentam-se enquanto intervenientes activos no desenvolvimento do local, deixando de ser meras cumpridoras das directivas estatais. Naturalmente, a crise económica poderá comprometer a sua actuação, na medida em que implica custos. Embora se avizinhem novidades por via da reforma administrativa local, ainda é cedo para tecer considerações acerca dessa questão.

Parecem haver situações que predispõem ao reforço do elemento político em detrimento do elemento administrativo como elemento preponderante no relacionamento entre o poder local e o poder central. Essas situações passam pela acumulação de mandatos públicos, como por exemplo, os de presidente de Câmara e de deputado, crescimento das cidades e a conseqüente expansão do peso político dos seus

eleitos e Criação dos novos actores sociais, constituídos pelas associações que são, simultaneamente, parceiras da periferia e grupo de pressão junto do centro.

O parágrafo acima descrito tende a sumariar o que acontece em Mafra. Em particular relativamente à antiguidade do presidente de Câmara em funções, bem como ao forte e marcado crescimento da população concelhia.

Actualmente, há o sentimento generalizado de desconfiança na política e nos políticos. Por outro lado, há a desconfiança no Estado. Os cidadãos recorrem menos ao voto como expressão da sua participação. A democracia ao nível local, dada a proximidade entre eleitos e munícipes, poderá constituir um novo fórum para reanimar e envolver, e para restituir aos munícipes a ideia da utilidade da sua participação.

Desde Dezembro de 1985, a Câmara Municipal de Mafra é Presidida pelo Engenheiro José Ministro dos Santos (PPD/PSD). O actual mandato (2009-2013) será o último possível. Em 2013, Ministro dos Santos completará 28 anos de governação autárquica.

Esta tendência para a personalização do poder político local, na figura do presidente de Câmara, constitui uma das características da vida política autárquica em Portugal a qual se enquadra no sistema de constituição, manutenção e reforma das elites políticas locais, mediadoras nas relações entre poder local e poder central. Talvez seja um fenómeno transversal, que não acontece apenas em Mafra, que ultrapassa as fronteiras municipais...

Mafra parece ser um concelho deveras heterogéneo, em particular se nos focarmos nas características da população, na morfologia, entre outras situações. Acredita-se, tendo em conta os factos e a informação disponível, que é um concelho bafejado com francas melhorias ao nível da educação, da cultura, do desporto, do ambiente, da acção social, do turismo, das acessibilidades, entre outras áreas. E vê a sua população triplicar nos últimos cem anos.

“Os Censos 2011 confirmaram Mafra como o concelho da Área Metropolitana de Lisboa que mais cresceu na última década, em termos percentuais. Para quem ali mora

e/ou trabalha, não restam dúvidas: a qualidade de vida no dia-a-dia foi o mote que levou à captação de milhares de habitantes.”¹²²

Ao todo, Mafra ganhou mais de 22 mil habitantes desde os Censos de 2001, o que se traduz num aumento de cerca de 40% da população (de 54.358 para 76.749 residentes).

De acordo com uma publicação de Herlander Rolo¹²³, referindo-se a José Maria Ministro dos Santos “ (...) Não podem restar dúvidas, a quem as tinha, que este homem de Mafra tem dado a este concelho a dinâmica e a projecção que nem sempre têm sido compreendidas. Estão portanto de parabéns o concelho, a vila e o cidadão, pelo brilhante trabalho realizado (...)”.

Mafra, pode ser uma referência quanto à qualidade de vida que proporciona aos seus habitantes.

Mas esta é uma questão que fica em aberto...

¹²² Disponível *online* em:

http://www.jn.pt/paginainicial/pais/concelho.aspx?Distrito=Lisboa&Concelho=Mafra&Option=Interior&content_id=1896153

¹²³ Revista Região Saloia, 10 de Março de 1998.

CONCLUSÃO

A autarquia de Mafra, o Estado e a sociedade civil: em que medida é que a A21 potencia esta relação?

O estudo de caso, baseia-se em Mafra, e através do qual procura-se compreender a dinâmica relacional entre a autarquia, o Estado e a população, tendo em conta a promoção da A21, por iniciativa da câmara municipal.

A pesquisa, as leituras, as entrevistas, bem como a análise da informação facultada pelos recursos disponíveis, permitem que retiremos algumas conclusões:

- A administração autárquica mafrense tem vindo a autonomizar-se relativamente ao Estado, visando a descentralização;
- A câmara municipal de Mafra tende a estar mais próxima da população;
- A câmara municipal de Mafra promoveu a construção de uma auto-estrada e viu a sua população residente aumentar (de acordo com os Censos 2011);
- Mafra tem vindo a expandir o seu potencial.

A partir dos dados disponíveis e observados, é possível concluir que, acompanhando a tendência nacional, a autarquia de Mafra tem-se adaptado às exigências da contemporaneidade.

Assim sendo, o percurso tem sido pautado pela descentralização de poderes relativamente ao Estado; o que contribuiu para a expansão do potencial ao nível autárquico. Talvez por isso, tenha sido possível a construção da A21, que tem contribuído no sentido literal e figurativo para aproximar a população de dentro e fora do concelho.

Mafra tem aguçado a sua capacidade de tomar decisões articuladas com as condições e necessidades locais, assumindo com alguma frequência um papel que se assemelha ao de prestadora de serviços que, em grande parte dos casos, vão além das suas competências. A situação associada às acessibilidades, abordada no presente estudo, é um exemplo disso.

Tendo em conta as opiniões dos entrevistados, a imprensa regional, entre outros dados disponíveis, Mafra tem revelado um cariz empreendedor para o qual, eventualmente, tem contribuído, o protagonismo dos autarcas. De entre os quais podemos destacar José Maria Ministro dos Santos, em funções há mais de um quarto de século, acompanhado de uma rede de contactos certamente proporcional ao número de mandatos.

Por isso, pensa-se que o concelho de Mafra, tem uma actuação mais próxima do modelo de “patrocinato específico”, pautada pelo empreendedorismo, pela dinamização, enquanto alavancas do seu potencial, orientada para o desenvolvimento económico. Todavia, o modelo de “estado providência”, parece estar também presente na planificação do crescimento, que deve ser sustentável. Eventualmente, o modelo “patrocinador” também poderá estar presente de alguma forma na actuação autárquica mafrense... Em suma, há uma actuação composta, que se baseia nos três modelos de acção definidos por Ruivo.¹²⁴

Para a mediação entre o local e o central, parecem ser preponderantes os contactos e redes de Ministro dos Santos, embora todo o executivo contribua vivamente para delinear a abordagem da actuação autárquica. E talvez essas redes de contactos, potenciadas pela experiência, contribuam para tornar possível a A21, uma via de ligação de Ericeira a Lisboa; uma necessidade e um projecto antigo, que se formaliza em 2001. Embora este projecto não seja contemplado pela administração central procura-se, e encontra-se, uma solução alternativa. De acordo com a legislação, os municípios podem executar estradas municipais; daí a projecção de uma estrada municipal com características de auto estrada. Em 2002 é formalizada a constituição da Mafratlântico e o projecto avança, pela mão da câmara municipal.

Neste caso, em particular, a câmara municipal representa mais do que o mero papel de “ponte” entre o Estado e a sociedade civil. Representa as necessidades dos munícipes e do concelho e, na prática, quase que assume funções inerentes ao poder central. Poderemos afirmar que representa um “fórum” conciliador entre o Estado e a

¹²⁴ Ruivo, Fernando; “O Estado Labiríntico: O poder relacional entre Poderes Local e Central em Portugal”; Porto; Edições Afrontamento; 2000.

sociedade civil? Ou, por outro lado, um “fórum” destabilizador, se considerarmos que, em certa medida, não acatou opções tomadas pelo poder central?

Qual será a opinião da população, e dos leitores, acerca deste questão? E a opinião do Estado? E a visão da própria autarquia?

Qual é, afinal, o real papel da autarquia local: representar e defender interesses e necessidades individuais dos munícipes e do território, ou mediar a dinâmica relacional entre a população e a administração central?

E o surgimento da A21, é um ponto de partida, ou uma consequência do aumento da população residente no concelho de Mafra?

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

A.V.; Actas da Assembleia Municipal de Mafra de 1994 a 2011.

A.V.; Actas do Executivo da Câmara Municipal de Mafra de 2006 a 2011

Andrade, Vieira de et alia; “Autonomia e Atribuições das Autarquias Locais” in Manual do Eleito Local, vol. I. Coimbra: Centro de Estudos e Formação Autárquica; 1994.

Bilhim, João; “Governação nas Autarquias Locais”; Colacção Inovação e Governação nas Autarquias; Sociedade Portuguesa de Inovação; Porto; 2004. Disponível *online* em:

<http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AGovernNasAutarquias04.pdf>

Birou, A.; “Dicionário das Ciências Sociais”; Lisboa; Publicações Dom Quixote; 1978.

A.V.; Boletim Cultural '97; Câmara Municipal de Mafra; Abril de 1998.

A.V.; Boletim Municipal “Mafra Notícias”; Câmara Municipal de Mafra; de 2002 a 2011.

Branco, Daniel; “12 Anos de Poder Local. Os Caminhos do Futuro” in Revista de Poder Local; nº 62; 1987.

Branco, Daniel; “Atribuições e Competências do Poder Local – Erros do Passado, Precauções para o Futuro” in Revista de Poder Local; nº 134; 1999.

Campos, Bernardo; “Os Municípios, o Financiamento das suas Actividades e as Relações com o Poder Central” in Revista Crítica de Ciências Sociais; nº 25 e 26; 1988.

A.V.; Carta Educativa do Concelho de Mafra. Disponível online em: <http://www.cm-mafra.pt/educacao/carta.asp>.

Crozier, Michel; “O Fenómeno Burocrático”; 1981.

Daniel, Helena; “Autarquias Locais: o presente e o futuro das competências” in Suplemento do Expresso de 31 de Maio de 1997.

Durand, Franck; “O Estado e a Descentralização no Quadro da Integração Europeia” in Revista de Administração Local; nº 195; 2003.

Egipto, José Rosa; “Autarquias Locais – A transferência de atribuições e competências” in Cadernos Municipais; nº 4; 2000.

Fernandes, António Teixeira; “Poder Local e Democracia”, in Sociologia; nº 2; 1992.

Fernandes, António Teixeira; “Poder Autárquico e Poder Regional”; Comunicação apresentada nas 3^{as} Jornadas de Estudos Norte de Portugal – Aquitânia sobre o “Poder Regional – Mitos e Realidades”; Universidade do Porto, Março de 1993, in Sociologia - Revista da Faculdade de Letras; nº 3; 1993.

Fernandes, António Teixeira; “Poder Autárquico e Poderes Difusos”, Comunicação apresentada no Encontro da Associação Portuguesa de Sociologia sobre “Dinâmicas Culturais, Cidadania e Desenvolvimento Local”. Vila do Conde, Abril de 1993, in Sociologia - Revista da Faculdade de Letras; nº 3; 1993.

A.V.; Folha do Café; Publicação Semanal; Distribuição Gratuita; Mafra.

Ghiglione, Rodolphe et alia; “O Inquérito: teoria e prática”; Celta Editora ; Oeiras; 1997.

Leal, Ernesto Castro; “Liberalismo, Estado e poder concelhio: a extinção do concelho da Ericeira em 1855: alguns aspectos” in “O Foral da Ericeira”; Arquivo-Museu; Lisboa; 1993.

Mozzicafreddo, Juan; “Estratégias Políticas de Desenvolvimento Local” in Costa, M.S.; Neves, J. P. (org.), Autarquias Locais e Desenvolvimento; Porto; Afrontamento; 1993

Mozzicafreddo, Juan “La Décentralisation Administrative et les Innovations en Matière de Politiques Régionales au Portugal” in Sociologia – Problemas e Práticas, nº 41; 1993.

Mozzicafreddo, Juan et alia; “O Grau Zero do Poder Local” in Sociologia – Problemas e Práticas; nº 4; 1988.

Mozzicafreddo, Juan et alia; “Poder autárquico e desenvolvimento local” in Revista Critica de Ciências Sociais; nº 25/26; 1988.

Mozzicafreddo, Juan P.; “Modelos de gestão e legitimidade no sistema político local”; Coleção Sociologia, Problemas e Práticas; 1989.

Mozzicafreddo, Juan P. “Cidadania e Estado-Providência”; trabalho apresentado no IIº Congresso Português de Sociologia in Estruturas Sociais e Desenvolvimento; Actas do IIº Congresso Português de Sociologia.

Oliveira, António Cândido; “Autarquias Locais e Desenvolvimento: novos e importantes desafios”, in Costa, M. S.; Neves, J. P (org.), Autarquias Locais e Desenvolvimento. Porto: Afrontamento; 1996.

Oliveira, César Sousa et alia; “O Estado Novo e os Municípios Corporativos”; Círculo de Leitores; 1996.

Oliveira, César; “O 25 de Abril e a ruptura com os municípios corporativos” in Oliveira, César; História dos Municípios e do Poder Local. Círculo de Leitores, 1996.

Oliveira, César; “A construção do poder democrático 1976-1993”, in Oliveira, César “História dos Municípios e do Poder Local” Círculo de Leitores; 1996.

A.V.; Plano Director Municipal da Câmara Municipal de Mafra; 1990.

A.V.; Plano Director Municipal da Câmara Municipal de Mafra; 1993.

A.V.; Planos e Relatórios de Actividade da Câmara Municipal de Mafra de 1999 a 2011.

Portas, Nuno; “O Poder Local: que Futuro?”, in Cadernos Municipais; nº 2; 1979.

Portas, Nuno; “Sobre alguns problemas da descentralização”, in Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 25/26; 1998.

Reis, Isaura; “Descentralização e governância: em busca de novos caminhos para a gestão local”, in Revista de Poder Local; nº 144; 2004.

Rosas, Fernando et alia; “Portugal e o Estado Novo: 1930-1960”; Editorial Presença; 1992.

Ruas, Henrique Barrilaro “O Poder Local”, in Reis, António (coord.), Portugal – 20 Anos de Democracia. Círculo de Leitores; 1994.

Ruivo, Fernando; “Agente de Desenvolvimento Local, Formação e Recursos Endógenos”, in Revista Crítica de Ciências Sociais; nº 25/26; 1988; pp.253-261.

Ruivo, Fernando; “Local e Política em Portugal: o Poder Local na Mediação entre Centro e Periferia”, in Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 30; 1990; pp.75-95.

Ruivo, Fernando; “Um Estado Labiríntico: a propósito das relações entre o Poder Central e o Poder Local em Portugal”, in Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 33; 1991; pp. 189-200.

Ruivo, Fernando; “O Estado Labiríntico: O poder relacional entre Poderes Local e Central em Portugal”; Porto; Edições Afrontamento; 2000.

Ruivo, Fernando; “Localização de Políticas Públicas”, in Oficina do CES, nº 178; Coimbra; CES/FEUC; 2002.

Ruivo, Fernando; “Poder Local e Exclusão Social”; Coimbra; Quarteto; 2002.

Ruivo, Fernando; “Encruzilhadas do Poder Local”, in Cadernos do Observatório dos Poderes Locais, nº 2. Coimbra: CES/FEUC; 2004. Disponível *online* em www4.fe.uc.pt/opl/.

Ruivo, Fernando; “A Reforma da Administração Territorial de 2003”, in Cadernos do Observatório dos Poderes Locais, nº 1. Coimbra: CES/FEUC; 2004. Disponível *online* em www4.fe.uc.pt/opl/.

Ruivo, Fernando et alia; “O Poder Local entre Centro e Periferia”, in Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 52/53; 1999; pp.281-306.

Ruivo, Fernando et alia; “Dinâmicas Locais e Regionais para a Europa: esboço de uma relação”; Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra: Centro de Estudos Sociais (mimeo); 2003.

Ruivo, Fernando et alia; “Seis Questões Pelo Poder Local”, in Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 25/26; 1988; pp.7-20.

Santos, Boaventura de Sousa; “O Estado, a Sociedade e as Políticas Sociais: o caso das políticas de saúde”, in Santos, Boaventura de Sousa, O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988). Porto; Edições Afrontamento; 1990; pp.193-257.

Santos, Boaventura de Sousa; “Pela Mão de Alice. O Social e o Político na Pós-Modernidade”; Porto; Edições Afrontamento; 1994. Disponível online em: http://danielafeli.dominiotemporario.com/doc/BOAVENTURA_UNIVERSALIDADE_DE_ID_EIAS.pdf (última consulta a 25 de Outubro de 2012).

Silva, Carlos Nunes; “O financiamento dos municípios”, in Oliveira, César (dir.); “História dos Municípios e do Poder Local”; Círculo de Leitores; 1996; pp. 433-462.

Silva, M^a Manuela Antunes; “Os desígnios de uma autonomia mitigada”, in Revista de Poder Local, nº 134; 1999; pp. 12-14.

A.V.; Time Out Lisboa; Revista Semanal; Edição de 22 a 28 de Agosto de 2012.

Timsit, Gérard; “Les Nouveaux Modeles d’Administration”, in Théorie de L’Administration; Paris; Económica; 1986; pp.169-203.

Veneza, Ana; “O Poder Local, 1976-1984: da indefinição à (des)centralização estatal”, in Revista Crítica de Ciências Sociais, nº 18/19/20; 1986; pp. 693-708.

Weber, Max; “Tipos de Dominação”, in Cruz, M. Braga da, Teorias Sociológicas: os fundadores e os clássicos, vol. I, 681-723; Lisboa; Fundação Calouste de Gulbenkian; 1995.

Legislação:

Constituição da República Portuguesa. Disponível online em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>

Lei nº 79/77 (Lei das Autarquias)

Lei nº 1/79 (Lei das Finanças Locais)

Decreto de Lei nº 162/79

Decreto de Lei nº 208/82 (Planos Directores Municipal)

Lei nº 77/84 (Regime de delimitação e coordenação das áreas de actuação da Administração Central e Local)

Decreto de Lei nº 77/84

Decreto de Lei nº 100/84

Decreto de Lei nº 116/84 (Lei do Modelo de Administração)

Lei nº 56/91

Lei nº 159/99

Lei nº 169/99

Lei nº 5 A/2002

Decreto-Lei n.º 260/2002, de 23 de Novembro de 2002

Notícias Consultadas (última consulta a 26/10/2012):

<http://www.cm-mafra.pt/arquivo/noticia.asp?noticia=582>

<http://www.ericeira.com/viewnews.aspx?newsid=3742>

<http://www.cm-mafra.pt/cultura/a21.asp>

<http://www.agenciafinanceira.iol.pt/comentarios/geral/mafratlantico-auto-estrada-autarquia-mafra-agencia-financeira/1228171-5238.html>

<http://www.cm-mafra.pt/arquivo/noticia.asp?noticia=953>

<http://www1.ionline.pt/conteudo/21768-portagens-ericeiramafra-aumentam-060-euros-os-210-euros>

<http://www.mafraregional.pt/?lop=conteudo&op=6512bd43d9caa6e02c990b0a82652dca&id=36660e59856b4de58a219bcf4e27eba3>

http://www.jn.pt/paginainicial/pais/concelho.aspx?Distrito=Lisboa&Concelho=Mafra&Option=Interior&content_id=1896153

<http://www.mafrahoje.pt/pt/articles/sociedade/camara-extingue-mafratlantico>

<http://ocidente-radio.blogspot.com/2011/01/empresa-municipal-mafratlantico-vai-ser.html>

<http://www.ericeira.com/viewnews.aspx?newsid=2225>

<http://www.recipav.pt/artigo.php?id=7&artid=225>

http://www.dorl.pcp.pt/mafra/index.php?option=com_content&view=article&id=59:o-negocio-da-mafratlantico&catid=35:geral

<http://www.oesteonline.pt/noticias/noticia.asp?nid=4862>

<http://www.rcmafra.com/2012/08/03/bizarro-e-ministro-dos-santos-lideram-psd-de-mafra/>

Sites de referência:

<http://www.cm-mafra.pt>

<http://www.forum-empresarial.pt>

<http://aen.com.sapo.pt>

<http://repositorium.sdum.uminho.pt>

<http://www.pgdlisboa.pt>

<http://www4.fe.uc.pt>

<http://www.aml.pt>

<http://www.mafraregional.pt>

<http://www.publico.pt>

<http://www.jn.pt>

<http://censos.ine.pt/>

ANEXOS

Anexo 1:

Logótipo da Câmara Municipal de Mafra



In <http://www.cm-mafra.pt>

Anexo 2:

Executivo Municipal de Mafra



**Presidente da Câmara Municipal de Mafra
Eng.º José Maria Ministro dos Santos**

Pelouros: Todas as competências da Autarquia não delegadas no Vice-Presidente e Vereadores: Polícia Municipal, Educação, Cultura, Desporto, Juventude, Recursos Humanos, Loteamentos, Informática e Comunicação.



**Vice-Presidente da Câmara Municipal de Mafra
Gil Ricardo**

Pelouros: Gestão Financeira, Gestão e Manutenção do Parque de Máquinas e Viaturas, Gestão do Armazenamento, Administração Directa, Desenvolvimento Económico (dinamização e constituição das iniciativas empresariais do Município).



Vereadora Dr.ª Célia Maria Salgado

Pelouros: Acção Social, Habitação Social e Modernização Administrativa



Vereador Dr. José António Parente

Pelouros: Ambiente (coordenação com o concessionário CGE e a adjudicatária Ecoambiente), Espaços Verdes e Mobiliário Urbano, Publicidade, Ocupação da Via Pública, Mercados, Feiras e Venda Ambulante, Cemitérios, Sanidade Pecuária, Processos de Contra-Ordenação, Concessão de Licenças Policiais, Trânsito, Protecção Civil



Vereador Dr. Armando Monteiro

Pelouros: Saúde



Vereador Dr. José Bizarro

Pelouros: Turismo, Programas Comunitários, Apoio às Actividades das Juntas de Freguesia, Planeamento e Ordenamento do Território, Obras Particulares, Toponímia, Coordenação de Processos de Concessão



Vereador Sérgio Mota



Vereador Pedro Tomás



Vereadora Elsa Pinheiro

In <http://www.cm-mafra.pt/info/executivo.asp>

Novembro de 2012.

Anexo 3:

Composição da Assembleia Municipal – Mandato 2009/2013



Presidente da Mesa da Assembleia Municipal
Paula Cristina Silvério Raposo Borges (PSD)
e-mail: assembleia@cm-mafra.pt



1.º Secretário da Mesa Assembleia Municipal
Américo José de Oliveira Peralta (PSD)



2.ª Secretária da Mesa da Assembleia Municipal
Cristina Lucília Gonçalves Loureiro (PSD)

Representantes da Assembleia Municipal de Mafra

Ana Rute Júlio Azeiteiro (PS)

Aníbal Rolim Ferra (BE)

António Manuel Gomes Garcia Branco (PS)

Carlos Alberto dos Reis (PSD)

Carlos Alberto André Batalha (PSD)

Daniel Duarte Marchante (PS)

Filipe Miguel Martins Estrela Infante (PSD)

Hugo Manuel Moreira Luís (PSD)

Ivo Tiago Marques Caracol (PSD)

Joaquim Maria Reis Catarino Biancard Cruz (PSD)

José João Lopes Costa (CDU)

Júlio Manuel Lopes (PS)

Licínia Correia Batista Quitério (CDU)

Luís António Duarte Ribeiro Alves (PSD)

Manuel Maria Pimenta (PS)

Maria Isilda Viscata Lourenço de Oliveira Pegado (PSD)

Maria Lúcia da Silva Oliveira Carvalho (PS)

Mário Manuel Costa Pereira (PS)

Miguel Ângelo da Silva Correia (PSD)

Paulo Frederico Emanuel Alves Fernandes Pardal Morcela (CDS/PP)

Sérgio Alberto Marques dos Santos (PS)

Teresa de Jesus Afonso Alexandre (PSD)

Tiago Miguel Plácido Nunes (CDS/PP)

Daniela Filipa Batista da Costa (PSD)

Todos os presidentes de junta de freguesia são, também, elementos da assembleia municipal.

In <http://www.cm-mafra.pt/info/assembleia.asp>

Anexo 4:

Presidentes das Junta de Freguesia do Concelho de Mafra



Azeira - Maria da Conceição da Silva Caldeira Simões (PSD)



Carvoeira - António Francisco Machado (PSD)



Cheleiros - Mário João Acúrcio Vicente (PSD)



Encarnação - Nuno João da Cruz Sardinha (PSD)



Enxara do Bispo - Maria Natércia Rodrigues Dias da Silva Simões (PSD)



Ericeira - António Manuel da Silva Mansura (PS)



Gradil - Luís Filipe de Almeida Cordeiro (Pela nossa Terra)



Igreja Nova - Domingos Manuel Vicente Janota (A obra fala por nós)



Mafra - António Manuel Ramalho Pereira (PSD)



Malveira - Joaquim Manuel Ribas da Costa (PSD)



Milharado - Paulo Jorge da Conceição Ricardo (PSD)



São Miguel de Alcaíça - Rui Veríssimo Jorge (PSD)



Sobral da Abelheira - José Alberto de Barros Quintã (PSD)



Santo Estêvão das Galés - Carlos Jorge dos Reis Esteves (PSD)



Santo Isidoro - Hélder Luís Alves Ramos (PSD)



Venda do Pinheiro - Vítor Gonçalves Pereira Rodrigues (PSD)



Vila Franca do Rosário - João Lima Pereira Gaito (PSD)

In <http://www.cm-mafra.pt/info/presidentes.asp>

Anexo 5:

Freguesias do Concelho de Mafra



In http://www.cm-mafra.pt/concelho/guia_recursos.asp

Anexo 7:

Mafra: mapa da rede viária geral



http://www.cm-mafra.pt/concelho/pdf/rede_viaria_geral.pdf

Anexo 8:

Mafra: mapa da rede viária pormenorizado



http://www.cm-mafra.pt/concelho/pdf/rede_viaria_pormenorizado.pdf

Anexo 9:

Mafra: caracterização demográfica (Censos 2011 – dados provisórios)

P1 - População residente, população presente, famílias, alojamentos e edifício

Zona Geográfica	População residente			População presente			Famílias		Alojamentos familiares			Alojamentos	Edifícios
	HM	H	M	HM	H	M	Clássicas residentes	Institucionais	Total	Clássicos	Outros	coletivos	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1109 Mafra	76685	37334	39351	73810	35619	38191	28888		31 42895	42867	28	62	28002
110901 Azueira	3164	1536	1628	3092	1493	1599	1165		2 1581	1580	1	2	1394
110902 Carvoeira	2155	1062	1093	2004	978	1026	849		0 1659	1658	1	1	1392
110903 Cheleiros	1347	677	670	1310	656	654	542		1 789	789	0	1	704
110904 Encarnação	4798	2372	2426	4621	2258	2363	1703		3 2427	2425	2	4	2102
110905 Enxara do Bispo	1740	848	892	1705	831	874	675		0 829	829	0	0	754
110906 Ericeira	10260	4971	5289	9831	4726	5105	4076		6 9047	9041	6	24	4242
110907 Gradil	1226	571	655	1201	560	641	442		2 650	649	1	4	587
110908 Igreja Nova	3037	1521	1516	2950	1467	1483	1155		0 1541	1540	1	1	1384
110909 Mafra	17986	8682	9304	17318	8289	9029	6780		8 9103	9102	1	15	5126
110910 Malveira	6493	3098	3395	6208	2932	3276	2565		2 3286	3283	3	2	1246
110911 Milharado	7023	3471	3552	6836	3337	3499	2479		1 3084	3081	3	1	2296
110912 Santo Estêvão das Galés	1709	828	881	1675	809	866	654		2 880	879	1	2	819
110913 Santo Isidoro	3814	1903	1911	3648	1807	1841	1436		0 2366	2364	2	1	2221
110917 São Miguel de Alcainça	1764	878	886	1700	843	857	668		0 867	867	0	0	609
110914 Sobral da Abelheira	1152	563	589	1111	542	569	453		0 630	627	3	0	598
110915 Vila Franca do Rosário	871	418	453	837	401	436	315		0 438	438	0	0	375
110916 Venda do Pinheiro	8146	3935	4211	7763	3690	4073	2931		4 3718	3715	3	4	2153

P6 - População residente, segundo grupos etários e sexo

Zona Geográfica	Total			0 - 14 anos			15 - 24 anos			25 - 44 anos			65 ou mais anos		
	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M	HM	H	M
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1109 Mafra	76685	37334	39351	14364	7204	7160	7522	3826	3696	43363	21257	22106	11436	5047	6389
110901 Azueira	3164	1536	1628	504	247	257	288	145	143	1690	840	850	682	304	378
110902 Carvoeira	2155	1062	1093	383	196	187	205	100	105	1251	612	639	316	154	162
110903 Cheleiros	1347	677	670	173	90	83	149	81	68	726	378	348	299	128	171
110904 Encarnação	4798	2372	2426	816	421	395	501	274	227	2550	1277	1273	931	400	531
110905 Enxara do Bispo	1740	848	892	281	146	135	191	102	89	935	454	481	333	146	187
110906 Ericeira	10260	4971	5289	1869	951	918	989	492	497	5889	2873	3016	1513	655	858
110907 Gradil	1226	571	655	236	106	130	119	49	70	625	306	319	246	110	136
110908 Igreja Nova	3037	1521	1516	532	274	258	284	155	129	1745	855	890	476	237	239
110909 Mafra	17986	8682	9304	3532	1747	1785	1790	918	872	10361	4996	5365	2303	1021	1282
110910 Malveira	6493	3098	3395	1237	626	611	606	302	304	3771	1808	1963	879	362	517
110911 Milharado	7023	3471	3552	1489	741	748	723	361	362	3951	1966	1985	860	403	457
110912 Santo Estêvão das Galés	1709	828	881	255	136	119	166	76	90	932	458	474	356	158	198
110913 Santo Isidoro	3814	1903	1911	658	320	338	373	203	170	2145	1085	1060	638	295	343
110917 São Miguel de Alcainça	1764	878	886	362	191	171	168	81	87	1017	511	506	217	95	122
110914 Sobral da Abelheira	1152	563	589	174	98	76	123	58	65	609	292	317	246	115	131
110915 Vila Franca do Rosário	871	418	453	146	77	69	99	45	54	474	230	244	152	66	86
110916 Venda do Pinheiro	8146	3935	4211	1717	837	880	748	384	364	4692	2316	2376	989	398	591

P8 - População residente segundo o nível de instrução mais elevado completo e sexo

Zona Geográfica		Total		Nenhuma		Básico						Secundária		Pós-secundário		Superior	
						1.º Ciclo		2.º Ciclo		3.º Ciclo							
		HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H	HM	H
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	
1109	Mafra	76685	37334	15499	7098	16267	7956	9909	5521	12296	6584	11378	5486	1327	760	10009	3929
110901	Azueira	3164	1536	708	307	913	467	466	250	464	250	318	149	38	18	257	95
110902	Carvoeira	2155	1062	439	212	423	224	236	133	357	187	329	149	35	16	336	141
110903	Cheleiros	1347	677	287	111	422	225	176	109	214	114	141	75	11	6	96	37
110904	Encarnação	4798	2372	1176	513	1233	638	690	412	756	421	559	250	68	27	316	111
110905	Enxara do Bispo	1740	848	407	182	544	258	302	185	256	125	142	63	11	4	78	31
110906	Ericeira	10260	4971	1884	883	1922	897	1210	658	1691	885	1702	857	217	125	1634	666
110907	Gradil	1226	571	272	114	300	144	168	79	159	84	156	76	25	14	146	60
110908	Igreja Nova	3037	1521	604	288	756	388	380	220	452	256	438	194	29	19	378	156
110909	Mafra	17986	8682	3302	1530	3151	1466	2286	1241	2969	1602	3029	1466	407	242	2842	1135
110910	Malveira	6493	3098	1329	616	1171	545	751	401	1119	609	1081	523	119	67	923	337
110911	Milharado	7023	3471	1541	736	1592	788	1008	583	1078	566	947	448	97	55	760	295
110912	Santo Estêvão das Galés	1709	828	367	168	530	265	182	100	268	142	220	93	18	10	124	50
110913	Santo Isidoro	3814	1903	754	345	937	469	571	329	578	310	465	245	68	38	441	167
110914	Sobral da Abelheira	1152	563	251	122	342	181	161	91	173	80	139	57	16	11	70	21
110915	Vila Franca do Rosário	871	418	187	73	225	125	123	66	150	81	101	38	7	6	78	29
110916	Venda do Pinheiro	8146	3935	1632	729	1451	695	962	529	1291	701	1370	691	135	82	1305	508
110917	São Miguel de Alcainça	1764	878	359	169	355	181	237	135	321	171	241	112	26	20	225	90

In http://www.cm-mafra.pt/concelho/cat_demo.asp