

PARECER SOLICITADO PELA 13ª COMISSÃO PERMANENTE PARLAMENTAR SOBRE O P.J.L. N.º 231/XV/1.ª

DOCUMENTO PARA A AUDIÇÃO DE 14 DE MARÇO DE 2023

Objeto: Projeto de Lei que determina o regime jurídico de atribuição das categorias das povoações

Iniciativa política: Grupo Parlamentar do Partido Socialista

Redator do Parecer: Paulo Machado, na qualidade de Presidente da Associação Portuguesa de Demografia (APD)

Conteúdo:

Para a produção do presente Parecer foi consultada a versão integral do P.J.L. n.º 231/XIV/1ª, disponibilizada pelos Serviços de Apoio da 13ª Comissão Permanente Parlamentar.

Do ponto de vista da área de especialidade que a APD se propõe representar junto desta Comissão e do respetivo debate parlamentar, atento o teor do P.J.L., a designada **realidade demográfica** é objeto de menção na Exposição de Motivos – sobretudo quando se convocam os princípios orientadores dos critérios de elevação plasmados no normativo de 1982 (Lei 11/82, de 2 de junho) – e posteriormente, já no novo articulado, nos Art.º 3º, 5º e 6º.

Nesse articulado (art.º 3º) se menciona a realidade demográfica no quadro da avaliação do contexto local, a qual não é (nem pode) ser dissociada da realidade social mais complexa, e que integra outras dimensões de análise. Nos art.º 5º e 6º essa realidade demográfica é operacionalizada segundo critérios de dimensionamento populacional, respetivamente para a elevação a Vila e a Cidade.

São convocados no texto legislativo proposto conceitos adjacentes ao populacional, como sejam o de **aglomerado populacional contínuo** e de **núcleo de urbanização intensa**.

Do ponto de vista da APD cabe reafirmar que a caracterização demográfica de uma unidade territorial de recorte estatístico ou político-administrativo (seja ela um lugar, uma aldeia, vila, cidade, freguesia, município, área metropolitana, sub-região, região ou país) se faz com observação das seguintes dimensões de análise:

- Dimensão ou volume populacional;
- Densidade populacional e distribuição da população no território



- Estrutura populacional
- Dinâmica demográfica (incluindo movimento natural e migratório, decomponíveis pelos fluxos de nascimentos, óbitos, entradas e saídas de população desse território).

Esta abordagem pode ser feita em perspetiva sincrónica (análise do momento) ou diacrónica, seja esta retrospectiva ou prospetiva.

Compreende-se, objetivamente, pela legítima natureza política do documento em discussão, que o legislador entenda prescindir da análise demográfica alargada enquanto instrumento ao serviço da decisão. Aliás, pelo critério estritamente político (cfr. artº 7º, referente à ponderação excecional de critérios), não existe tão-pouco necessidade de aditar qualquer dado demográfico e, por conseguinte, o critério da avaliação do contexto local (artº 3º) e a sua fundamentação ficam excluídos.

Mas neste critério de avaliação do contexto local, à luz da caracterização feita mais acima sobre o que significa caracterizar demograficamente uma unidade territorial (na ocorrência, um aglomerado que reclama o estatuto de Vila ou uma Vila que reclama o estatuto de Cidade), a consideração do fator população é reduzida à sua mínima expressão (número de residentes com capacidade eleitoral ativa). Ou seja, nem se trata do volume populacional (população residente), mas apenas da população residente com 18 e mais anos de idade. Aqui, o dimensionamento agora proposto (3000 eleitores para Vila e 7500 eleitores para Cidade) não tem acarreta grande novidade (apenas, no caso das Cidades, desce de 8000 para 7500, comparado com o vigorava por força da Lei 11/82).

Sabemos, por trabalhos feitos anteriormente, que este universo eleitoral se aproxima, grosso modo, de uma população total em torno de 3.600 habitantes para uma Vila e de 10.000 habitantes para uma Cidade, aplicando-se a proporção em torno de 20% para os menores de 18 anos. Este patamar era, de facto, o patamar de referência no início da década de 80, justamente quando o anterior regime de elevação foi desenhado. Nos dias de hoje, considerando os trabalhos de demografia urbana, também numa perspetiva comparada, esse patamar situa-se bastante mais perto dos 20.000 habitantes (e que a Constituição de 1976 consagrou).

Mas a própria estrutura demográfica se transforma, pelo que essa proporção pode até diminuir, acompanhando a diminuição de população residente total. Por outro lado, que dizer do número de estrangeiros residentes, sem capacidade eleitoral ativa – pelo menos para alguns dos atos eleitorais? Temos hoje Vilas e Cidades em que a percentagem é já muito elevada (atingindo 20% em muitos casos), mas essa dinâmica não se repercute nos argumentos da elevação.



Na ausência das demais dimensões de análise, o novo regime jurídico não tem capacidade de apreciar, pela via da avaliação do contexto local, a realidade demográfica sob o ponto de vista da sua dinâmica. Ou seja, um determinado aglomerado urbano pode estar em fase recessiva, demograficamente falando, cumprir no momento de apreciação (análise sincrónica) o requisito do número de eleitores, mas a curto ou médio-prazo já não cumprir. Claro que, cientes de que estas mudanças de estatuto são, como refere o PJJ, de relevância essencialmente simbólica, respondendo às aspirações locais protagonizadas pelos promotores da elevação, mas não necessariamente pela evolução do território, dir-se-á que é irrelevante essa dinâmica. Muito do que à sociedade respeita tem um valor relativo, com efeito, e frequentemente esse valor é transitório.

Outro aspeto que se entende necessário abordar, mantendo-nos estritamente no plano da ciência demográfica, refere-se à não coincidência de conceitos plasmados no texto do PJJ e dos conceitos que são referenciados, por exemplo, pela autoridade estatística (INE) e adotados pela comunidade científica e técnica. Referimo-nos, concretamente, aos já aludidos conceitos de **aglomerado populacional contínuo** e de **núcleo de urbanização intensa**. Seria, em nosso entender, conveniente que estes conceitos tivessem um equivalente substantivo no léxico estatístico oficial, até para facilitar o entendimento do que se está a falar. Essa equivalência é possível e pode ser apresentada, se se entender ser um exercício útil.

Em síntese,

A recuperação do regime de elevação a Vila e Cidade, que a Lei nº 22/2012, de 30 de maio, fez cessar, não nos parece ser suficiente como argumento e metodologia para que o país possa dispor de um instrumento atual e atualizável, olhando estritamente para a realidade demográfica, para captar as transformações que vão ocorrendo.

Lisboa, 12 de março de 2023

Presidente da APD

