

## FINANÇAS LOCAIS E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E SOCIAL LOCAL

Comemorar os *30 Anos do Poder Local* é um acto de afirmação construtivo e de defesa dos valores que alicerçam e sustentam os nossos direitos de cidadania.

A presunção de que na Administração Central há uma superioridade intelectual, um especial saber, é implicitamente utilizada para outorgar ao Governo um estatuto de poder ostensivo, sobranceiro e paternalista sobre o local provinciano. Esta tradicional posição de ascendência intelectual alimentou costumes de subserviência e dependência que o poder Municipal veio questionar e se propõe abolir. As relações entre os órgãos representativos e estruturantes da sociedade sejam da esfera Municipal ou da esfera Estatal, operem no nível da Administração Local ou Central, devem ser pautadas por uma racional e honrosa distribuição de competências com atribuição de meios e autonomia de gestão que permitam uma responsabilização objectiva face a procedimentos e a resultados. O bem-estar social, e o inerente sentimento de segurança e de estabilidade relativamente a condições básicas de vida, depende da configuração, do corpo e dos comportamentos das instituições, da confiança que elas inspiram e merecem e do respeito pelo princípio da autonomia dos poderes e responsabilidades políticas e administrativas.

O atrito de relacionamento entre o local e o central deve-se em grande parte a defeitos de configuração das instituições, deixando-as reféns de indeterminações que dão espaço para conflitualidades onde prevalece a inércia da burocracia ou a vontade circunstancial do mais forte. Um conflito comum consiste na interferência da Administração Central na esfera das competências Municipais através de uma instrumentalização imprópria do órgão legislativo o qual se submete, «pragmaticamente», a este abuso por incapacidade de demarcação e de produção efectiva de Leis imanadas de um órgão legislativo autónomo, informado pelos programas políticos e por um pensamento crítico avançado. A concepção da Administração Pública com base no modelo clássico da conflitualidade de interesses entre o local e o central está ultrapassada e é interessante observar que o discurso dos autarcas tem consciência disso ao desenvolver uma vertente construtiva e cooperante com o Estado o qual, por sua vez, revela dificuldade em abandonar uma prática de afirmação de autoridade gratuita e hostil, insensível aos assuntos humanos do dia-a-dia. A distribuição das competências obedece ao seu sentido lógico e congrega confiança se houver uma procedimentalização dinâmica, argumentativa mas rigorosa que discipline a prática da gestão dos diversos executivos. Reconhecendo que deve haver uma margem de discricionariedade para revelar a identidade peculiar das personalidades eleitas e o mérito dos seus programas e acções, o domínio principal das

tarefas a cumprir e as regras orçamentais devem estar garantidas por uma esclarecida regulamentação. Esta arrumação da acção administrativa criará a base para que os políticos possam fazer mais política, transferindo, com segurança, a gestão corrente para um nível quase técnico sob a sua supervisão. As figuras do Gestor Municipal e do Urbanista Municipal carecem de espaço de responsabilidade e de relevo para que este trabalho possa ser avaliado e questionado pelo próprio poder político o qual, bem vistas as coisas, no modelo em vigor é responsabilizado pelos resultados urbanísticos num processo confuso e obscuro que os autarcas não controlam. Com a presença exposta do Urbanista, a análise dos problemas, as ideias, a argumentação teriam um enquadramento que permitiria ao poder político interpelar o urbanismo com distanciamento. Em qualquer caso impõe-se que toda a intervenção seja neutra relativamente às mais-valias ou menos-valias resultantes da acção e decisão em matéria de usos do solo e parametrização de índices urbanísticos.

Os conceitos que dão forma e conteúdo às instituições do Estado e dos Municípios devem trabalhar sobre as diferenças que lhes conferem identidade, poderes, autoridade e competências separadas, complementares e que não devem conflitar num espaço concorrencial. Daí a importância do princípio da autonomia administrativa Municipal enquanto base indispensável à fruição da liberdade e à organização da vida social. O conceito de autonomia administrativa carece de enquadramentos em princípios de Direito avançado pautado por valores éticos adquiridos e estabelecidos numa axiomática civilizacional. Estes valores fundamentais emergem de uma razão de ordem superior, acima da política dos interesses e dos poderes que se aceitam em disputa democrática, constituindo um domínio de valores inquestionáveis, não referendáveis, que se querem absolutos. Acontece que as razões de ordem superior têm um alicerce ético e a sociedade exige garantias de ordem jurídica que exprimem relações de força no tabuleiro político. Na prática, queremos acreditar que a sociedade obedece a princípios de justiça, de razão e de seriedade contudo tal só acontece quando esses valores estão consciencializados e são defendidos por instituições sofisticadas, enraizadas numa comunidade com identidade cultural e conduzidas por homens bem formados.

A evolução do corpo social requer uma articulação controlada da relação comunicacional entre as práticas significantes, sejam simbólicas ou administrativas, entre o local, o central e o global.

A garantia de segurança do sistema social global encontra na extensão da descrição local uma base organizadora e um suporte de definição lógica dos espaços territoriais e seus povoamentos, assim como do controlo de vizinhanças e de comportamentos nas

cadeias de aderentes locais que dão corpo à sociedade. A autonomização do local cria condições para que o central desenvolva e assuma a esfera do poder de estado com melhores condições para o exercer eficientemente.

As competências que incidem sobre o poder local densificam-se, e já não basta o crescimento das estruturas administrativas tradicionais. As transformações necessárias são qualitativamente profundas e requerem outros suportes legislativos, novos modelos institucionais, procedimentos mais complexos e um entendimento diferente das relações sociais e da utilização do território.

O pensamento organizativo das estruturas sociais adquire outros horizontes se ousarmos ir além da sua concepção «unidimensional». Tal deve-se a um preconceito induzido pela vontade de usar uma única base léxico-semântica para configurar e entender o global e o local, subordinando ambos a uma prevalência da acção.

Citando Tocqueville, o Município é a instituição local por excelência à qual cumpre fazer a mediação entre o cidadão, na sua individualidade, e o Estado. De sua natureza, o Estado, excitado também pela expressão dos seus serviços administrativos, é tentado a resvalar para comportamentos de centralismo absolutista, cumprindo aos Municípios actuar como contra-poder para impedir os excessos e abusos da governação central, apresentando-se como factor de equilíbrio democratizador e defensor de uma liberdade real, instituída e garantida através de uma efectiva divisão e distribuição de poderes. Os Municípios não se afirmam como uma presença hostil ao Estado, pelo contrário, constituem uma vigilância oportuna sobre os poderes deslocados que surgem nos meandros da Administração Pública e que ameaçam os direitos do cidadão e os legítimos poderes do Estado.

As dificuldades do discurso sobre as ordens e os níveis dos poderes políticos e administrativos serão ultrapassadas se houver discernimento sobre as suas diferenças. Presentemente confrontamo-nos com cinco «espaços sociais de referência», que carecem de axiomáticas políticas, jurídicas e administrativas distintas, as quais, por sua vez, devem ser unificadas numa ordem de valores fundamentais:

- . o **nível global** materializa-se nas instituições que estruturam o relacionamento numa ordem mundial;
- . o **nível comunitário** procura estabelecer ordens de agregação entre Estados-Membros;
- . O **nível nacional** estrutura-se com base no conceito de *Soberania Nacional* aplicado a um território;

- . O **nível local** alicerça-se *«nos princípios da subsidiariedade, da autonomia autárquica e da descentralização democrática e administrativa»*;
- . A **esfera do individual e das instituições particulares**, com o seu quadro de direitos e de deveres, ocupa um espaço de actuação próprio – a esfera privada, que se contrapõe, e não opõe, à esfera pública.

No global emergem separadamente instituições de coordenação e de regulamento com poderes e domínios de actuação distanciados, fazendo dessa distância e desse quase desencontro uma característica. A configuração institucional do nível global tem formulações atípicas, com a sua geometria própria. Porém, dentro do espaço global, quando se passa para o domínio Estatal e deste para a esfera do local, as lógicas ordenadoras alteram-se, os modelos explicativos são outros mas sempre articulados como elementos de um único sistema. O global, com a sua organização específica, coexiste com múltiplas realidades que se diferenciam no interior do seu sistema, com ordenações próprias. A configuração lógica do nível mais agregador concretiza um modo distinto de articular a matriz lógica do espaço local até ao espaço global e fá-lo com mutações sucessivas, pelo que é errado pensar segundo lógicas de extensão directa.

A ordem monetária internacional é um espantoso exemplo de disciplina global que colhe mais do que um consenso, impõe-se pela evidência da necessidade e por obediências quase intuitivas, com confiança e respeito. O sistema monetário internacional é porventura a mais importante estrutura social global canónica e tem o predicado de alicerçar e dar segurança formal à economia, fornecendo ao local uma base de agregação.

A União Europeia, curiosa e felizmente, surgiu a partir de uma política de cooperação positiva e construtiva nos domínios da base económica industrial e agrícola. Podemos dizer que a sua inspiração foi a conquista de segurança pela erradicação do espectro da fome e da guerra. É uma experiência notável e esperemos saber encontrar um bom caminho para o seu futuro.

O Estado tem sido excessivamente polarizado no Governo em detrimento dos outros órgãos de soberania. Este desequilíbrio leva ao excesso de governamentalização do Estado, sendo porventura o Governo uma das primeiras vítimas desta patologia. A divisão dos poderes deve ser mais clara e efectiva na sua definição e no seu exercício. O Governo, por sua vez, precisa de uma realidade autárquica que o liberte de um conjunto de tarefas de carácter eminentemente local porque não podem ser bem administradas na esfera central, pois desviam o Governo das suas missões de Estado que se prendem com o exercício e a defesa da Soberania Nacional e porque ferem a dignidade das

comunidades locais usurpando-lhes um espaço de responsabilidade essencial para o relacionamento democrático. Ao libertar-se das competências de nível local, o Governo fica mais apto para qualificar o seu poder e autoridade, essenciais para conceber e prosseguir políticas de Estado que afirmem e desenvolvam o país.

O princípio da divisão dos poderes comporta em si um outro princípio, porventura mais importante, que é o da limitação dos poderes como axiomática específica do sistema formal de decisão, no sentido de assegurar uma margem de previsão e de compreensão do modo efectivo de decidir.

As tensões entre a Administração Local e Central devem-se, em grande parte, a erros de configuração institucional, a deficiências conceptuais que ferem o corpo das leis. O sistema de planeamento do território é um exemplo desta limitação do pensamento abstracto e formal, que tem informado o poder legislativo e que explica os vazios de procedimentalização em domínios essenciais do processo decisório, nomeadamente em matéria de usos do solo e da sua disponibilização para cumprir a função social e o sentido útil que lhes é atribuído. A regulação do mercado imobiliário, através de uma política que enquadre os planos territoriais e atenda à parametrização e gestão de mais-valias e menos-valias, é um problema crítico que tem merecido a preocupação, quase exclusiva, dos Municípios e que só pode encontrar solução na esfera da Assembleia da República, enquanto órgão legislador. É curioso constatar que os únicos textos oficiais onde se dá conta do problema das mais-valias na gestão fundiária e na disciplina urbanística em geral vêm da ANMP – Associação Nacional dos Municípios Portugueses –, toda a legislação em vigor sobre o planeamento do território é omissa sobre o assunto.

O nível local deve evoluir e preparar-se para gerir cerca de 30% do Orçamento do Estado, o que pressupõe uma profunda alteração cultural e institucional da Administração Pública. O conceito de *poder* deve ser dividido e estar associado à responsabilidade. Por sua vez, a autoridade é indissociável da sua razão de ser, do saber, e dos fins que a legitimam. A discricionariedade associada à decisão política deve ser limitada e sempre explicitada, para poder ser compreendida e justificada à luz de conteúdos e critérios definidos na Lei.

A esfera do poder político deve preservar a sua autonomia, independência e responsabilidade, e não pode ver as suas vontades e programas discutidos, apreciados e decididos por funcionários públicos, subvertendo a legitimidade democrática do voto. A separação dos poderes vai também ao ponto de clarificar o que são responsabilidades políticas e competências técnicas, impedindo que estas últimas se intrometam na esfera política, a coberto de um discurso tecnocrático deslocado que afronta e confunde a

verdadeira natureza dos valores e dos interesses em causa na Democracia. O contrário também se aplica, isto é, o poder político deve respeitar e valorizar os domínios das diversas áreas profissionais. A esfera do funcionalismo público é um teatro de disputa de poderes que viciam as funções do Estado. A cobertura da burocracia os funcionários defendem o poder dos organismos que, na prática, comandam criando conflitos e antagonismos que prejudicam o desempenho dos serviços públicos e desorientam as «opções políticas».

A sociedade contemporânea é cada vez mais sensível às necessidades reais das pessoas, na sua individualidade concreta, o que implica a valorização funcional das relações de proximidade. As redes de serviços e de infraestruturas urbanas; as políticas de habitação e de emprego; o controlo das fontes e dos riscos de poluição e a inerente salvaguarda de boas condições ambientais; o carácter prático e local da condução dos espaços silvestres e do ordenamento agrário; o fomento das actividades económicas e culturais; a tessitura da coesão social alicerçada em relações de pertença e de confiança são, no seu conjunto, matérias que, presentemente, fazem parte da agenda corrente do Município mas que não se ajustam à matriz tradicional da Administração Pública, na medida em que a responsabilidade de decisão e gestão das principais redes de serviços públicos urbanos estão centralizados na esfera governamental ou privatizados não obstante o facto de constituírem monopólios materiais que o discurso neoliberal quer fazer passar como um espaço de mercado livre, aberto e perfeito. Os preços que deviam ser tarifados e controlados pelos Municípios passaram a ser ditados por poderes de oligopólios que desafiam a ordem do Estado e subvertem os valores e as regras da administração democrática da coisa pública. A apropriação das redes de infraestruturas urbanas e das novas territorialidades justifica uma reflexão crítica sobre o significado, o âmbito e o modo de prestação do serviço público. A exploração de monopólios materiais associados a necessidades básicas que colocam as populações na dependência das empresas prestadoras desses serviços não pode eufemisticamente ser entregue a uma suposta lógica de mercado, como se existisse nestes domínios das redes públicas um jogo de mercado tendente a estabelecer equilíbrios entre oferta e procura. O Estado tem problemas sérios em, por si só, resolver o conflito de interesses em causa e necessita de ser firmemente apoiado e confrontado pelo discurso expressivo e pela acção representativa dos interesses das populações à escala local e pelos seus direitos enquanto utilizadores de serviços públicos urbanos. A expressão dos serviços urbanos no quotidiano das populações e a relevância local das novas territorialidades exige desenvolvimentos conceptuais inovadores para as instituições públicas que devem reservar o direito de as administrar de

modo a melhorar a capacidade de resposta do serviço público e disciplinar as relações destes com o sector privado.

A configuração institucional do poder Municipal carece de evoluções estruturais para corresponder às exigências políticas e administrativas da sociedade contemporânea. A disponibilidade do Presidente da Câmara Municipal e dos vereadores para o exercício da política, enquanto prática do poder associado à expressão e defesa dos interesses das populações que representam, implica a organização de um aparelho administrativo que liberte os autarcas de responsabilidades administrativas correntes, tarefas burocráticas, que desgastam e impedem o saudável exercício do pensamento, da argumentação e da acção política. Bem vistas as coisas, a transferência de mais competências e responsabilidades para os Municípios deve ser acompanhada de mudanças orgânicas que reforcem o estatuto do autarca no sentido de lhe conferir mais espaço de intervenção num contexto de responsabilidades e poderes compatíveis com o exercício de um cargo político, onde se quer que a vontade política seja obedecida pelos aparelhos funcionais da administração. As relações de cooperação entre entidades dos diversos níveis da Administração Pública será tanto mais eficiente quanto mais clara for a demarcação autonómica das atribuições e competências de cada esfera de poder, considerando que é no predicado da autonomia que se alicerça a responsabilidade e a capacidade de argumentação para a contratualização de acções conjugadas entre diversas entidades dos níveis local e central e agregando em plataformas convergentes mas distintas os contributos dos sectores público e privado.

Se a eficiência da acção política depende da qualidade técnica dos Serviços que gerem, é necessário que o poder político disponha de uma capacidade operacional e de face à avaliação de resultados; por sua vez, a esfera da competência e responsabilidade técnica deve ser salvaguardada, o que requer exercício crítico de demarcação e capacidade de discernimento.

O Estado legitima-se enquanto garante da liberdade no espaço particular separado do Estado e com o seu domínio de poderes e de prerrogativas que o próprio Estado respeita e protege. A autonomia do poder Municipal institui um sistema de poderes separados que se congregam na prossecução do bem comum tendo como referência as pessoas na sua realidade singular e na sua representatividade pública. A pessoa tem uma existência social na medida em que está publicamente presente e é nessa justa medida que pode ser «representada». O reconhecimento da representatividade pública de todas as pessoas alicerça os Direitos do Homem e a Democracia.

A disputa de poderes de tutela e a exploração autoritária de dependências tem dificultado as reformas na Administração Pública. O culto abusivo de afirmações hierárquicas deslocadas subverte o princípio da subsidiariedade e da autonomia administrativa dos Municípios, concentrando na burocracia do nível mais central da administração poderes que competem ao local ou que deviam estar procedimentalizados por disposições de Lei. Esta situação será resolvida à medida que o local revele capacidade de argumentação teórica e de concepção de políticas apresentadas em planos de acção. A intervenção através da comunicação social é difícil num contexto em que a opinião pública é vulnerável a um jornalismo de ideias feitas, acomodado a pré-juízos que impedem a reflexão crítica, o apuramento de razões e da verdade, alimentando assim as condições favoráveis à manutenção do tradicional e instalado centralismo obscurantista.

Professor Doutor Sidónio Pardal