
FERNANDO RUIVO
Faculdade de Economia da Universidade
de Coimbra. Centro de Estudos Sociais
ANA VENEZA
Comissão de Coordenação da Região
Centro

SEIS QUESTÕES PELO PODER LOCAL

7

O Poder Local também é Estado, embora local. No presente texto procuram expor-se algumas das tendências da relação entre o Poder Central e o Poder Local, nomeadamente no que diz respeito à esfera financeira, política e administrativa deste, fazendo-se apelo a um salto qualitativo do seu funcionamento.

MUITO se tem dito e escrito nos doze anos de *Poder Local* em Portugal. Porém, dado o carácter quase consensual que o tema assume, o que se diz não supera, na maior parte dos casos, o discurso heróico dos detentores desse Poder, o que se escreve raramente ultrapassa a mera descrição pontual ou o imediatismo da intervenção política, o que se pensa fica, em geral, ou pelo discurso tantas vezes dissimulado das necessidades centrais ou pela enumeração dos princípios que, a serem obedecidos, permitiriam o exercício efectivo desse Poder. Tornou-se assim um costume descrever as instituições mais em termos das representações que projectam para a sociedade em que se inserem do que a partir da observação dos factos. E, na realidade, a análise deste facto social tem vindo a correr o risco de ser substituída pelo discurso que emerge do fenómeno em si, pela imagem que os seus múltiplos actores pretendem veicular.

Parece óbvio, no entanto, que muito se concretizou mediante o novo fôlego da tradição municipalista portuguesa. Diríamos talvez que é no retomar dessa actuação que se espelha uma boa parte das realizações da recente democracia portuguesa.

«La politique d'Etat a pour principe l'ordination du Multiple à l'Un. La multitude des hommes est soumise à la volonté du dieu mortel (...).»

G. Mairet

Afigura-se bastar sair dos lugares centrais e das suas instituições para entender *in loco* o facto de as periferias assumirem, por vezes, comportamentos não enquadráveis nas melhores teorias importadas e de um outro país (diferente?) se declarar.

Trata-se de uma realidade suficientemente alicerçada ou, mais uma vez, o nosso olhar e os seus desejos nos enganam? Talvez ambas as coisas.

Só há uma Europa da descentralização na medida em que os países europeus são praticamente consensuais na afirmação de uma vontade descentralizadora. Na verdade, a sua concretização contempla uma grande diversidade de situações a que se procura dar resposta, pelo que o movimento descentralizador não é acompanhado por um modelo único ou por conteúdos uniformes.

Muitas são as explicações que se procuram alinhar para justificar uma tal diversidade. Mas das questões culturais à distinção (política, económica, religiosa) entre o Norte e o Sul europeus, do enraizamento institucional às condições em que o nível local da política assume maior ou menor importância para o nível nacional, todas estas interpretações parecem afinal desamparadas de um «golpe de asa» convincente que clarifique o fenómeno. Resta sempre o recurso ao argumento das diferentes formas de o centro gerir e controlar eficazmente o seu território. No entanto, se este quase *indirect rule* não deixa de colher a montante do fenómeno, a jusante torna-se reducionista ao ignorar o seu efeito multiplicador.

Alguém afirmava que mais importantes do que as respostas eram as questões, bem como a maneira de as formular. E não é nossa intenção subscrever uma das teorias que, entre outras, constituem neste domínio, por vezes, meros veículos do discurso uniformizador do centro, tentando apagar a diversidade de tecidos sócio-produtivos próprios a cada caso, autarquia ou região.

Perante a variedade de soluções, será sem dúvida mais frutífera a tentativa de encontrar regularidades inerentes aos vários processos de descentralização.

Em primeiro lugar, é comum a todas as declarações de vontade descentralizadora a afirmação de que a sua prossecução levaria a uma melhor realização da democracia. Ora, se entendermos esta não apenas como uma melhor redistribuição formal de direitos, facilmente nos daremos conta de que a democracia descentralizada exige competências materiais de

forma a poder realizar-se. Pretendendo constituir-se como uma aproximação das realidades, não pode restringir-se à mera criação administrativa e jurídico-dogmática que conceda de forma descendente algumas funções originariamente pertencentes ao centro.

Em segundo lugar, a admissão ou promoção de uma expressão política local tem vindo, no decurso do nosso século, a desenvolver-se segundo ritmos políticos em parte alheios ao próprio local. A expressão política local varia no tempo: umas vezes a diminuição das desigualdades territoriais é tarefa atribuída ao nível nacional da vida política, outras, devido, entre outras razões, à crise económica ou à fraca legitimação das instituições políticas nacionais, acentua-se para tal o papel do próprio local. Obviamente, esta variação temporal da importância do local encontra-se ligada à dependência central, também ela temporalmente desigual, da obtenção de apoio, consenso e reconhecimento, bem como das formas que o centro institui para as captar.

Em terceiro lugar, e em consonância com o anterior, são pois raras as soluções descentralizadoras em que as competências são distinguidas com uma radicação efectiva e originária na base. A ambiguidade da linguagem jurídica, expressa ou tacitamente e apesar de figuras como *atribuições próprias* das autarquias, acaba por consagrar soluções generalizadamente descendentes em que o poder central distribui ou «devolve» competências às colectividades locais por ele próprio reconhecidas.

Podemos assim detectar uma forte contradição entre o discurso oficial da descentralização operado pelo estado central e as suas práticas correntes. Apesar das justificações baseadas na interpretação dos princípios, tudo se passa como se ao reconhecimento das instâncias locais por parte do centro se seguisse uma mitigação progressiva desse mesmo reconhecimento mediante a instituição de obstáculos. O controlo que o poder central exerce sobre o poder local não se realiza, no entanto, de uma forma imediata e explícita, estabelecida na letra da lei. É de forma indirecta, invocando-se razões pragmáticas de oportunidade financeira que os obstáculos se materializam nos orçamentos camarários. Falamos pois dos recursos financeiros, lugar onde se institui a descentralização dependente e se incapacitam os princípios estabelecidos.

É passado o tempo dos «regedores patudos» de que falava mestre Aquilino. Para atingir os seus objectivos específicos, a administração local não pode confinar-se a um menor nível de prossecução institucional, nem depender para isso da própria administração central. Infelizmente, e em quarto lugar,

conjuntamente com os meios financeiros, os recursos humanos são um frequente obstáculo ao exercício do poder local. Se países há em que, devido a um mesmo peso das respectivas autoridades, o diálogo que se regista entre os dois tipos de administração se exerce ao mesmo nível, noutros, porém, o processo mais se assemelha ao de um monólogo perante um auditório recalcitrante. De facto, as desproporções qualitativas entre os níveis de administração contabilizam-se contra a sua vertente local, num jogo de quase soma-zero no que diz respeito às especificidades desta: o emperramento do mecanismo administrativo local significa a intervenção ou ajuda da máquina central, bem como o concomitante empréstimo «altruista» de métodos, técnicas e princípios muitas vezes alheios ao local.

Por último, muito se tem discutido a oposição entre local e central em termos de posições extremadas. De um lado, o radicalismo municipalista, do outro o bonapartismo centralista, ambos com sonoro cortejo de argumentos políticos em seu favor. Em termos analíticos, porém, há que procurar formas de superar a antinomia. A oposição central/local deriva em muito da abordagem tradicional estatocêntrica, quer em termos políticos, quer em termos científicos. Privilegiou-se o Estado central em termos políticos, enquanto posição única e decisiva a ter em conta para a transformação sócio-política dos regimes. Em termos científicos, e salvo talvez a excepção da antropologia, concedeu-se vantagem, senão exclusivo, ao nível macro e central da formação social, esquecendo-se por vezes que o macro é composto de uma constelação de micros e de que algo tem de existir para ser submetido à força centrípeta. Neste sentido, o local constituía sempre uma sub-categoria, uma segregação ou resíduo periférico em oposição à entidade polarizadora mais vasta em que afinal se integrava.

Não é de espantar, assim, que a explosão do local no firmamento político seja apetecida como emergência de alternativa ou de contrapoderes. E, na realidade, a afirmação do local requer, pelo menos, um certo abalo do poder, sem esquecer que o Poder Local é, também ele, poder.

Não é possível afinal entender o central sem o local, nem o local sem o central. Apesar de oposições pontuais, coabitam, são complemento directo um do outro. O que se passa é que o local e central ou nacional imbricam um no outro, desde logo, entre outras razões, pela implantação local de instituições nacionais ou pelo desenvolvimento de iniciativas locais de incidência nacional.

3.

O ressurgimento ou o apelo ao municipalismo constitui um fenómeno cíclico na sociedade portuguesa, coincidente com processos de ruptura do tecido social, crises de identidade e profundas alterações do sistema político. Perante momentos de instabilidade ou desequilíbrio urge revestir o edifício a que corresponde a instância nacional, fazendo apelo às componentes territoriais reinvestidas de novas crenças, símbolos e representações.

No período anterior ao 25 de Abril de 1974, o municipalismo encontrava-se desacreditado. Aos olhos dos responsáveis políticos só o aparelho estatal central sobressaía, nele se diluindo a questão municipal, remetida que estava para as páginas dos historiadores ou para as clientelas do Estado Novo. Salvo uma ou outra referência, também as forças que constituíam oposição a este relegavam o municipalismo para um plano perfeitamente secundário ao objectivo principal. Quando não o hostilizavam ou trivializavam, ofuscados como estavam com o nível nacional e, até, internacional da luta pelo poder.

Não se julgue porém que o 25 de Abril significa uma ruptura imediata com esta situação. As principais forças políticas organizadas que dele emergem irão estar demasiado ocupadas na luta pela ocupação do centro e do seu poder para poderem imprimir uma prática dissonante com uma certa continuidade. Os próprios movimentos sociais ou se encontravam completamente canalizados para objectivos de índole partidária ou prosseguiram reivindicações imediatas sem carácter sistematizado. O «Poder Local» emergente é, assim, um poder baço e apagado, feito de comissões administrativas encarregadas de gerir o Município herdado do Estado Novo.

O debate da Assembleia Constituinte em torno do parecer da 7.ª Comissão, parte III, título VIII — Poder Local, realizado em Janeiro de 1976, é sintomático do pano de fundo em que se movia a questão. Para além da expressão Poder Local, na actual acepção do termo, não constar de nenhum dos projectos de Constituição apresentados pelos partidos, tendo esse título sido proposto pela Comissão de Sistematização, a discussão acaba por se extremar na bipolarização entre uma descentralização e um poder popular, bem como no esconjuro dos perigos da regionalização. Mais uma vez, é a questão do acesso ao poder central que se perfila no horizonte, sendo uma boa hipótese de investigação a de saber até que ponto o Poder Local não foi à partida uma ideologia jurídico-constitucional emanada das novas elites políticas alicerçadas com o

25 de Abril. E nessa medida, ele constitui também um novo símbolo ou representação social a amparar o igualmente novo edifício político.

As representações geram efeitos materiais, no entanto. E as eleições municipais de 1976 são talvez a primeira grande expressão popular efectiva do Poder Local no Portugal contemporâneo, traduzida na escolha de eleitos locais. E, se até à data, a organização burocrática do Estado havia permanecido praticamente intacta, sem alterações das práticas e ideologias administrativas herdadas, num regime de continuidade, do anterior sistema autoritário, a nova forma de representação política local irá instaurar os germens da ruptura com a situação vigente. É a prática e o exercício do poder político local, num período de entusiasmo político das populações e procurando responder à procura da satisfação de necessidades básicas no quadro do consumo colectivo, que irá exercer pressão no sentido de alterar a separação tradicional entre administração e sociedade.

Ao mesmo tempo que mantêm as lutas a um nível de compatibilidade funcional, tal prática, apesar das contradições e atrasos sucessivos do enquadramento legislativo e regulamentar, levará a que a participação dos municípios no investimento do sector público total ronde, em 1976, valores da ordem dos 30%. O incremento da circulação de informação leva a que se uniformizem os padrões de consumo e, por essa via, a que o exercício do Poder Local seja confrontado com a exigência de manter actualizado o nível de qualidade de vida.

Defrontado com a articulação a nível local de alianças sociais mais amplas, com a menor força dos aparelhos imediatamente repressivos do Estado e com o maior acesso de sectores sociais sem poder económico às suas instâncias, o embrião de «Município-Providência» vê-se impelido para a realização de novas funções económicas e sociais. É pois pela afirmação de uma elite política local, nomeadamente na exigência de transferência de recursos, que se vai construindo uma autonomia política própria ao Poder Local, de carácter dinâmico e reivindicativo. Nisto consiste a primeira ruptura com a continuidade.

O cumprimento do processo de descentralização sofre, no entanto, um efeito de descontinuidade nos seus vários níveis, animados de ritmos distintos. Se a descentralização territorial se encontra consagrada na Constituição de 1976 através da enumeração do seus princípios directores, só em 1977 se irá enquadrar ou precisar legislativamente as atribuições das autarquias e as competências dos respectivos órgãos e, em 1979, se estabelece o regime das finanças locais. Quanto ao vector da decisão política descentralizada, iniciando-se for-

malmente com as eleições municipais de 1976, a sua implantação efectiva será desigual, flutuando ao sabor de cadências informais externas à definição jurídica das competências tais como a pressão das populações, a correlação de forças na luta pelo poder político central e os problemas inter e intra-partidários.

A autonomia política do Poder Local sofre assim a incidência de formas de pressão e de critérios de avaliação externa que, ora a comprimem ora a libertam. A tal não é alheia a progressiva valorização política partidária do nível local, proporcionada pela legislação eleitoral e a cooptação dos elegíveis locais. A primeira ruptura não é, deste modo, isenta de contradições, e a autonomia entretanto forjada não deixava muitas vezes de ser uma autonomia do imediatismo decisório (passível, aliás, de provocar a médio prazo um enfraquecimento da legitimidade nacional da esfera autónoma do Poder Local).

Tudo se passa como se estivéssemos perante universos que apenas parcialmente se cruzam. As concepções e os interesses múltiplos em torno da questão da descentralização (em que os municípios e as freguesias são os únicos elementos consensuais) traduziram-se numa lentidão da produção legislativa e regulamentar por parte do poder central, o que por si só demonstra a falta de empenhamento destes actores. Esta é genericamente avançada, mas traduz-se numa concretização cautelosa que fica aquém das intenções iniciais e do próprio exercício no terreno do Poder Local. Exemplo disso é o vasto espectro de atribuições genéricas das autarquias conferido pelo D.L. 79/77, o qual não é totalmente recoberto pela «Delimitação e coordenação dos investimentos das Administrações central e local» (D.L. 77/84): se o desenvolvimento se encontra contemplado no primeiro diploma enquanto atribuição da autarquia, já no segundo ele não faz parte da enumeração formal dos seus investimentos (não é por acaso que a influência municipal na actividade económica é informal e indirecta, questão que seria de grande interesse vir a analisar-se). Este exemplo, permite concluir que as práticas ou ritmos locais são, em alguns domínios, discrepantes do estatuído no quadro legal, ultrapassando-o para atingir determinados objectivos considerados prioritários.

Mas se esta ultrapassagem pode ser perspectivada pela positiva, podem, ao contrário, detectar-se ritmos locais menos avançados que o enquadramento jurídico central. É o caso, entre outros, do Plano Director Municipal, o qual permite a plena autonomia do município no seu território e define os objectivos do desenvolvimento económico e social no quadro local. Preceituado por lei em 1982, em 1988 só três municípios

têm este Plano aprovado, embora ele seja considerado importante para uma perspectiva integrada do desenvolvimento local. É que, entre outras razões, sendo considerado juridicamente regulamento de natureza administrativa, este Plano obriga a Administração e os administrados e, ao dirigir a curto-médio prazo, impede a flutuação discricionária das decisões dos executivos camarários.

A discrepância é, portanto, mútua. Por um lado, e em algumas áreas, a legislação e regulamentação centrais não acompanham ou respondem com atraso a determinadas práticas autárquicas mais avançadas. Por outro, é por vezes a vontade política autárquica que se move a uma velocidade inferior à legalmente pretendida ou estipulada.

No início da década de oitenta, mantém-se a crise da indefinição do modelo político central. As sucessivas crises e falhanços, tanto dos governos de base monopartidária como dos de coligação, empurram cada vez mais os partidos e governos a procurarem reforço e estabilidade nos apoios locais. Procura-se o apoio das bases eleitorais regionais e locais, busca-se a criação de redes de influência e de clientelas, canalizam-se subsídios e operações de estética territorial, em suma, procura-se uma maior influência através da situação privilegiada das autarquias em contacto directo com as populações.

Este aumento de importância das elites políticas locais para a expressão política nacional vinha em contradição com toda a representação social inerente à prática política anterior e, até, à actual: hipertrofia ou indecisão normativa, concentração dos recursos financeiros, desvalorização da democracia local, perspectivação dos actores principais como estatais ou nacionais. Reforçam-se com esta situação, de qualquer modo, as tendências que empurram para a descentralização: a crise económica apela para uma transformação do tecido produtivo, crescem as reivindicações locais e regionais de políticas de reequilíbrio das desigualdades, criticam-se os efeitos perversos das grandes administrações concentradas, face à crise da representação política exigem-se interlocutores estatais mais próximos das populações.

Alguns políticos locais, paralelamente, já se tinham apercebido que não bastava a criação de infraestruturas ou de equipamento para estancar o exódo populacional das periferias e o envelhecimento local. A actuação do Poder Local obteve excelentes resultados naquele sector. Mas a questão que nos últimos anos se veio a levantar é já diferente da que levou ao imediatismo da decisão política local. Muitos autarcas se perguntam agora como gerar emprego, como atrair população e recursos humanos, como contrariar a tendência

para a terciarização que ameaça constituir, em alguns casos, a única componente do desenvolvimento local. A tónica põe-se assim no desenvolvimento, no planeamento, na transformação da estrutura administrativa e da sua relação com a sociedade civil (e não apenas na criação administrativa de sociedade civil), na gestão municipal dos sistemas de infraestruturas, na capacidade de resposta às reivindicações, em algumas zonas do país, das autarquias de nível inferior que são as freguesias, no controlo da ocupação do território e no factor de incerteza que constitui a componente da integração europeia.

15

As elites políticas locais não possuem tradição recente de circulação no sentido da ocupação de cargos centrais. Se esta situação se mantiver e o seu posicionamento mais forte na expressão política nacional tiver soluções de continuidade, apesar da recente estabilização do poder central, uma segunda ruptura no sentido do aprofundamento da esfera política autónoma do Poder Local se poderá vir a alinhar no horizonte. Ela terá que responder a todas as questões atrás enumeradas, bem como a uma outra que elas deixavam adivinhar. É que os processos de decisão económica encontram-se desarticulados com os processos de descentralização administrativa. Se fenómenos como o retorno das populações das ex-colónias, as remessas dos emigrantes e a crise dos grandes centros industriais serviu de base, entre outros factores, ao primeiro fôlego do Poder Local em Portugal, o segundo fôlego, a existir, terá de lidar com a grande componente exógena do desenvolvimento local e sua conseqüente fugacidade, bem como com o facto de os grandes índices de criação de emprego e de implantação de infraestruturas económicas continuarem a registar-se nas zonas litorais.

Não assumindo ou não resolvendo uma boa parte destes problemas, não teremos dúvidas em afirmar que o Poder local irá, pouco a pouco, retrocedendo aos níveis meramente simbólicos e clientelistas que ostentava antes do 25 de Abril.

4.

Sine ira et studio, sem cólera nem paixão, assim caracterizava Weber a postura da burocracia que havia escorado e fornecido as fundações ao Estado moderno, amparando-o mediante uma série de procedimentos neutrais, tipificados e legitimados por um saber retirado em relação às práticas quotidianas. Foi sobre estes elementos que se formulou a

noção de racionalidade administrativa, postulando uma produtividade e eficácia em favor da causa pública, os quais Tocqueville denunciaria como comportamento estéril.

Sobre isto se instaurou a crença e descrença simultâneas no sistema administrativo português. Demasiado neutral e pouco eficaz, para uns e, portanto, não acompanhando os ponteiros do relógio da sociedade. Demasiado regulamentador e asfixiante, para outros e, logo, tentando impôr o seu tempo ao tempo da sociedade. Em versão mínima ou máxima, todas as atitudes o consideram, porém, necessário. Qual será o tempo da administração local portuguesa? Trata-se de um tempo contraditório e desgovernado pela existência de demasiados ponteiros que o procuram atrasar, avançar ou precisar.

Em primeiro lugar, afirmou-se atrás que as desproporções entre os vários níveis da administração podiam constituir um obstáculo ao exercício eficaz do Poder Local. É o que se passa no que toca às características dos recursos humanos da Administração Local.

Em 1968, a percentagem dos efectivos da Administração Central no total da Administração Pública era de 78,9%; em 1979, tal percentagem sobe para 84,3%, vindo a cair, em 1983, para 82%.

Qualitativamente, a situação não se afigura também de modo algum favorável. Em 1983, a Administração Local apresentava 81,3% dos seus efectivos com seis anos de escolaridade, 15% de seis a doze anos e só 3,7% com mais de doze anos de escolaridade. Comparativamente, no mesmo ano e para os mesmos períodos de escolarização, as percentagens da Administração Central eram, respectivamente, de 37,6%, 23,4% e 39%.

Os números quase falam por si sós. E tais disparidades quantitativas e qualitativas permitem detectar nova discrepância entre os discursos descentralizadores e as realidades administrativas. Se tomarmos as percentagens quantitativas das duas administrações como indicadores de maior ou menor centralização, poderemos concluir que a centralização expressa nos efectivos humanos é maior em 1983 do que em 1968 (pese embora o facto de nos números da Administração Central se encontrarem incluídos os seus serviços desconcentrados). Apesar dos resultados alcançados, não será com falta de quadros e de técnicos, bem como com dificuldades na sua fixação que a Administração Local poderá enfrentar o salto qualitativo que a consolidação da sua autonomia actualmente requer.

Em segundo lugar, Portugal é uma formação social intermédia entre os países centrais e os países periféricos. Tal facto significa que pode apresentar em determinadas áreas

características de ambos os tipos, o que se pode verificar no que diz respeito ao universo administrativo português.

É suposto os sistemas e práticas administrativas serem superintendidos por determinados princípios fixos ou regras básicas, não contornáveis no próprio interesse dos administrados, por promoverem segurança, previsibilidade e igualdade dos cidadãos. Neste sentido, os sistemas são estratificados, hierarquizados e autoritários e as práticas formais, obedecendo a métodos pré-fixados e procurando subsumir-se em princípios.

Ora se o sistema administrativo português continua a declarar-se fundamentado num princípio generalizado de racionalidade administrativa comum a todos os seus níveis e estratos, a realidade é que as suas práticas se inscrevem numa constelação de pequenas racionalidades sectoriais, muito especialmente nas actividades à margem da administração tradicional, como é o caso da administração Regional e Local.

Tais racionalidades conjugam-se num conglomerado que consigo arrasta assim elementos periféricos e elementos centrais. Pelo lado dos periféricos, mencionaríamos a postura autoritária, a fulanização do serviço prestado, o clientelismo e a concepção patrimonialista do cargo, características estas, todas elas em oposição aos princípios oficiais que regem o funcionamento institucional e de cariz cerceador da celeridade e eficiência administrativas. Pelo lado dos centrais, pois que relevam de mecanismos que têm vindo a alterar o *écran* protector da administração em alguns países centrais, apontaríamos o critério da oportunidade económica subjacente a algumas decisões, o princípio da informalidade da actuação e o princípio da flexibilidade negocial, também eles em dissonância com a rigidez oficial, mas susceptíveis de imprimirem maior presteza ao tempo administrativo.

É que a administração não é um monstro frio e imperturbável, inserindo-se na teia dos interesses da sociedade que a circunda, negociando e arbitrando no próprio processo de tomada de decisão. Um novo paradigma se perfila pois — o paradigma negocial — em algumas práticas dos sectores mais periféricos da Administração, contrapondo-se à decomposição burocrática de alguns dos serviços mais tradicionais.

É, talvez, a existência de uma administração informal e paralela no próprio interior do sistema de práticas administrativas, o que nos conduz à ideia de uma dupla personalidade do Estado que a ambas comporta. As suas consequências a médio-longo prazo são, todavia, ainda imprevisíveis: se, por um lado, ela pode emprestar maior rigor à transferência de competências e materializar o poder decisório local e regional,

por outro lado, pode conduzir à ampliação de novas relações clientelares, bem como ao aumento da porosidade administrativa a velhos e novos interesses privados (embora a multiplicação dos actores intervenientes constitua uma admissível nova forma de controlo).

5.

18

Um dos pontos fulcrais da descentralização reside na capacidade de financiamento e na autonomia financeira. São estas que subjazem e dão consistência à autonomia política do Poder Local, ao desembocarem na elaboração, aprovação e alteração de planos de actividade, na mobilização dos recursos atribuídos por lei às autarquias, na realização de despesas e gestão do património. Sem umas não existe a outra, podendo globalmente vir a perder-se a capacidade de intervenção que caracteriza os entes descentralizados.

Nos últimos anos, a tendência de uma boa parte dos países europeus vai no sentido de diminuir os recursos financeiros transferidos dos orçamentos de estado para as autarquias e a aumentar o peso dos recursos próprios, nomeadamente pela via da tributação local. Medida que se compreende e aceita, se for olhada pelo prisma da constituição de uma autonomia realmente emancipada e menos dependente.

Em Portugal, contudo, a evolução das receitas municipais não tem seguido esta via, embora discursivamente se assista a um apelo ao acréscimo dos recursos próprios.

Em primeiro lugar, tem vindo a diminuir a percentagem das despesas locais nas despesas públicas totais. O que significa diminuição dos recursos financeiros globais, pelo menos desde 1980. Mas se retrocedermos ao ano de 1972, verificamos que a percentagem das despesas locais que apresenta (8,8%) é superior à do ano de 1986 (7%), registando-se depois uma subida genérica entre 1974 e 1980 (até 10,7%) e, a partir dessa data, uma diminuição progressiva.

Em segundo lugar, entre 1974 e 1986 aumentou o peso das transferências do orçamento de estado na percentagem das diversas fontes de financiamento local. Tal peso correspondia a 23% em 1974, sobe gradualmente até 78% em 1979, fixando-se em 72% no ano de 1986.

Quanto aos impostos, e em terceiro lugar, diminui o seu peso na percentagem das fontes de financiamento entre 1974 e 1986. Era de 61% do total em 1974, diminui drasticamente até 19% em 1981, atingindo os 20% no triénio de 1983-1986.

Verificam-se, deste modo, uma diminuição global dos recursos e um decréscimo dos recursos próprios baseados na

tributação. Resta ainda averiguar do impacto da nova Reforma do Sistema Fiscal. Confirma-se, por outro lado, a maior capacidade de investimento e sua rentabilização social por parte das autarquias locais: os 7% da percentagem das despesas públicas totais que cabem aos municípios, correspondem a 24,1% dos investimentos públicos totais em 1986.

A isto acresce que a Lei das Finanças Locais de 1979 previa um mínimo de 18% de algumas despesas do Orçamento de Estado como recursos de transferência obrigatória para as autarquias. Havia assim um sistema de indexação financeira entre os gastos totais e as parcelas locais. A nova Lei das Finanças Locais de 1984 disporá, porém, um regime diferente e gravoso para a esfera da autonomia local: esse mínimo indexado deixa de existir, passando os quantitativos das transferências a serem estipulados anualmente na Lei do Orçamento de Estado. É claro que se registavam sérias irracionalidades em alguns gastos municipais, mas teria sido preferível a instituição de mecanismos transparentes de controlo e fiscalização a formas indirectas de tutela. Em termos financeiros, não se tem vindo, assim a reforçar a personalidade própria e a responsabilização inerentes à descentralização.

19

6.

O Poder Local também é Estado, embora local. É precisamente essa situação intermédia de Estado Local que lhe imprime riqueza, complexidade e características cujas especificidades interessa inventariar e analisar. É ambíguo, pois possibilita uma determinada libertação, ao mesmo tempo que exerce uma diferente dominação. Por ser Estado, ordena o tecido social, mas por ser local, essa ordenação torna-se mais flexível, aberta a uma multiplicidade de novos actores e susceptível de co-ordenação. Por ser Estado, actua no sentido de uma mediação reguladora de conflitos, mas por ser local, mais facilmente esses conflitos poderão ascender ao seu interior (ou por ele ser abafados). Por ser Estado e Local, um Estado mais localizado, o mecanismo de dispersão das contradições que constitui é, todavia, simultaneamente contraditório e susceptível de se apresentar como uma nova plataforma de agentes e actuações, atravessada por novos tipos de consensos e conflitos.

O processo de descentralização constitui, deste modo, um excelente posto de observação para dar a conhecer o estilo ou estilos de funcionamento estatal. Revela por um lado, a articulação ou interpenetração entre central, local e, até, internacional (não esqueçamos que recentes actuações muni-

Fernando Ruivo
Ana Veneza

20

cipais põem em causa o papel de regulador exclusivo da articulação entre espaços nacionais e transnacionais por parte do Poder Central) e ilustra, por outro, os bastidores da cena política, a parte submersa do *iceberg* que é o poder político.

Importa por isso estudar a segmentação territorial, averiguar das ramificações institucionais que nela se propagam, das relações de poder e entre poderes que a preenchem. Sendo parte integrante do Estado, o Poder Local exerce-se sobre um território diferenciado que exhibe especificidades, o que lhe permite adquirir uma opacidade própria e novas formas de lidar com o tecido social. Trata-se pois de mergulhar na complexidade das configurações sócio-espaciais onde se exercem determinadas formas de relações, de administração e de representação política.

Interrogar o funcionamento estatal a partir da multiplicidade de lugares onde se exerce, significará, muito provavelmente, encontrar mais do que um seu registo ou inscrição, traduzir-se-à, entre outras coisas, numa tentativa de reconstituição das relações de poder verticais e horizontais que cruzam o edifício social. ■