

NUNO PORTAS

Arquitecto e docente de Urbanística
na Faculdade de Arquitectura da
Universidade do Porto. Director da revista
«Cadernos Municipais» (FAQ, Lisboa)

SOBRE ALGUNS PROBLEMAS DA DESCENTRALIZAÇÃO

61

A natureza das funções até agora descentralizadas para os Municípios obriga a práticas bem mais complexas do que as pressupostas nos regimes vigentes das finanças locais, de delimitação de competências ou de ordenamento do território. Assim, a resposta responsável dos Municípios, quer às tutelas, quer aos programas de desenvol-

vimento local, passa pela valorização da capacidade técnica própria e pela reabilitação do planeamento, não só enquanto instrumento de coerência, a prazo, das múltiplas acções sectoriais, mas também de articulação mais transparente com os programas de competência total ou parcial da Administração Central.



chamado Poder Local, ou o processo de descentralização em Portugal após 1974, não tem sido objecto de investigação sociológica, capaz de integrar a análise económica e operar sobre uma base espacializada ou geográfica. Pelo contrário, sempre se preferiu proteger o recém-nascido sob uma redoma de ideologia não isenta de maniqueísmo (local *versus* central), atitude em nossa opinião cada vez menos defensável e também cada vez menos útil para o robustecimento do Poder Local.

Assim se postulou que a proximidade da administração e dos administrados garantia o contacto directo das populações; ou que o enorme número de eleitos para os diversos órgãos políticos locais permitia uma democracia participada a uma alta percentagem de cidadãos; que a reduzida complexidade dos aparelhos administrativos locais permitia integrar as acções sectoriais — físicas, sociais ou culturais — aumentando a rentabilidade do investimento e a rapidez dos seus efeitos; que o carácter básico e local das necessidades a que respondem as competências descentralizadas permitia o consenso social e partidário elogiando-se a frequente unanimidade das decisões; que a resolução dos problemas ao nível local permitia superar o nível abstracto das regulamentações e exercer

1. O Poder Local desco- nhecido

1.1

o papel mediador dos interesses com maior realismo e, provavelmente, maior consenso; que o local seria em parte, pelas mesmas razões anteriores, o lugar esperado da reabilitação do planeamento, relacionando o momento do plano com o processo da gestão, o investimento público com as iniciativas privadas, os programas de competência municipal com os de iniciativa governamental ou das concessionárias de serviços.

- 1.2 Nenhuma destas asserções é falsa, mas também nenhuma delas teve o grau de correspondência na realidade que alguns esperavam, embora se conheça demasiado mal a amplitude dos progressos (e dos retrocessos) nas várias expectativas criadas pela descentralização.

Uma das dificuldades postas à investigação neste domínio vem da própria dispersão geo-política do universo de estudo, no qual um dado processo ou sucesso apresenta dificuldades e até significados diferentes conforme os municípios que se analisam: os grandes, os médios ou os pequenos; os metropolitanos, os do litoral e os do interior; os de povoamento concentrado ou disperso; os de grandes afluxos sazonais ou os outros, etc., etc. Ou seja, está por fazer uma tipologia credível do «local» articulando variáveis sócio-económicas, político-culturais e de assentamento físico; ou então, se considerarmos esse objectivo vão, haveria que construir para cada objectivo de estudo as tipologias pertinentes.

Outra das dificuldades provém do temor das consequências políticas (e especificamente partidárias) das possíveis conclusões de trabalhos de campo que poderiam ter leituras desmistificadoras do estado de graça que tem sido concedido ao poder local.

Por estas e outras razões não temos sequer trabalhos disponíveis sobre os dados estatísticos elementares que permitam avaliar com segurança, por exemplo, estruturas dos gastos nos diversos tipos de acções (não me refiro aos *ratios* costumados que têm sido publicados, aliás mesmo esses sem regularidade, por alguns departamentos centrais); sobre a composição das receitas, transferidas e próprias, e a natureza de projectos de carácter local, mas comparticipados ou executados directamente pela Administração Central; ou sobre a composição real do pessoal técnico abrangendo os diversos estatutos de prestação de serviços; ou ainda sobre o recurso a instrumentos de planeamento e as suas consequências; etc....

Dados como estes, nas possíveis séries temporais e referidos a tipos pertinentes de municípios, são necessários para avaliar as políticas reais e as fases características por que têm passado as práticas de investimento e gestão de serviços, isto

para além do discurso das promessas, das desculpas ou das reivindicações, cujo estudo, também interessante, pressupõe o confronto com os resultados⁽¹⁾.

Mas se tal informação permitiria perceber e pesar melhor o papel do poder local na alteração da função providencial do «Estado-da-crise-fiscal» da última década e meia, mais difícil é a informação conducente a melhor entender os mecanismos da «participação» na tomada de decisões; o sentido do papel mediador dos órgãos políticos na «resolução» de conflitos de interesse; a «autonomia» dos serviços em relação uns aos outros e aos eleitos locais (ou vice-versa); as formas de «pressão indirecta» de interesses privados sobre os aparelhos (dos *lobbies* às corrupções), bem como a eficácia dos sistemas e formas de fiscalização; ou ainda os papéis objectivos dos diversos partidos em face destas mesmas questões nas diferentes situações regionais e em função da sua dominância e duração no poder (local e central).

Nesta ordem de questões não há por certo que esperar estudos globais, mas antes «histórias» de casos que se presumam exemplares ou indicativos de tendências, das quais se possam tirar ilações que corrijam ou substituam os sistemas consagrados.

Sem pretender esboçar um programa de investigação de que se carece para entender este Estado, agora mais dividido (porque não é só o nível poder local que é opaco, mas também o continua a ser o velho aparelho estatal que aparentemente sobrevive, embora, também já atravessado por sucessivas formas paralelas de resposta a problemas), o elenco de questões como as que adiantámos serve apenas para relativizar ou desculpar as hipóteses de interpretação a que adiante nos aventuramos e cuja extensão não podemos, obviamente, justificar.

De qualquer modo, é nossa convicção, há certo tempo, que a consolidação do poder local carece de ar fresco, de deixar para trás os clichés mais ou menos beatos de um discurso oficial que tende a isentar o «local» das carências e vícios que se atribuem ao Estado, aos Partidos, à Política. Bem como a insistência em tiradas moralistas que se não podem demonstrar para, ao fim e ao cabo, se manter ou retomar o labirinto burocrático das tutelas, a ficção das competências e das transferências de recursos, ou a reprodução, em miniatura, dos mecanismos clientelistas, demonstrativos da

(1) Obviamente nem toda a acção municipal se traduz em gastos de investimento ou serviços, não se devendo esquecer as acções de pressão junto da Administração Central para a resolução de problemas da sua competência mas de iniciação local, por certo uma das vertentes mais produtivas dos órgãos políticos locais.

fraqueza das formas de expressão directa das forças sociais e do tão incensado controlo democrático.

2. O papel do Poder Local

2.1

A primeira grande limitação do Poder Local em Portugal (e não só) reside no grande número de competências imperfeitas ou burocraticamente tuteladas em que se move. A segunda grande limitação provém do facto de o Poder Local se ter institucionalizado em plena «crise fiscal» do Estado e de a descentralização de competências ter constituído, portanto, uma descentralização da crise. Ou seja, descentralização de algumas funções particularmente sensíveis às políticas restritivas da última década e meia, por implicarem quer investimento quer aumento de pessoal, ou ambos.

Um barómetro da evolução negativa dos recursos encontra-se na baixa persistência da percentagem das transferências do sector público para as autarquias, se comparada com as de outros países europeus e se atendermos à não existência de fiscalidade local — e, por outro lado, na lenta progressão dos quadros de pessoal, designadamente os de nível superior e dos sectores autárquicos não ligados a «obras».

2.2

Ao contrário de outros, não consideramos uma limitação geral séria a dimensão média (ou a distribuição dimensional) dos municípios portugueses, os quais, devido à existência singular do nível «freguesia», têm hoje dimensões relativamente aceitáveis para justificar um aparelho proporcional à complexidade dos problemas, sem prejuízo de ajustamentos pontuais que a prática e o bom senso possam realizar.

A apreciável dimensão da maioria dos municípios portugueses explica, em parte, a persistência de comportamentos aparentemente isolacionistas que é frequente atribuírem-se a factores subjectivos (como a mentalidade dos eleitos), esquecendo-se que, se há domínios em que a cooperação regional se impõe pelas vantagens para todos e cada um deles, há outros em que o sacrifício das aspirações de vários a favor de um pode parecer evidente ao angelismo do técnico exterior, mas não aos sacrificados.

E quando os municípios têm uma razoável dimensão, menos evidentes são as supostas economias de escala ou as interdependências funcionais que justificariam a associação territorial. Neste aspecto, a experiência portuguesa mostra que são lentos os progressos do associativismo, quando o objectivo é muito amplo ou ambicioso, e mais fácil, quando se trata de entendimentos entre grupos pertinentes para fins operacionais bem definidos (lixos, informática...), ou quando é determinante uma finalidade política (ou partidária) de pressão (Setúbal, Algarve...). Mas as dificuldades podem tornar-se

insuperáveis quando se pretende globalizar o objectivo da Associação ou privilegiar a função de planeamento e alocação espacial de recursos e, de uma forma geral, quando abrangem competências importantes e politicamente sensíveis de cada município.

Voltando atrás, à questão da dimensão crítica dos municípios portugueses, avançaria a hipótese de que deparamos com dois problemas distintos, correspondendo às situações geográficas extremas e conduzindo a soluções consequentemente diversas:

- o problema de capacidade operativa dos municípios de áreas rurais em regressão (sobretudo do interior), que não são capazes de manter serviços técnicos qualificados nem talvez os justifiquem (a tempo inteiro) e que por isso merecem um apoio sustentado da Administração Central, enquanto não existirem as Regiões (reconvertendo os GAT, que em áreas mais desenvolvidas já têm pouca ou nenhuma razão de ser enquanto braços desta Administração);
- o problema de compatibilização de políticas e esquemas de ordenamento ou de gestão comum de serviços especializados que pode justificar associações, ainda quando se trate de municípios de grande dimensão.

Num e noutro caso são bem diferentes as implicações políticas em face da autonomia de cada autarquia, que dificilmente se deixa limitar em nome de interesses de nível superior, nem sempre óbvios ao nível técnico, quanto mais no plano sócio-político.

Em todo o caso, do lado governamental, persiste-se em empurrar os municípios para soluções de associação relativamente pesadas, em consolidar os Gabinetes de Apoio Técnico como correias de transmissão ou antenas das CCR — ainda que se encontre em declínio o entusiasmo dos seus técnicos — tendo subjacente a ideia de que os municípios estão mal dimensionados e que, para sustentar a opção pelas grandes regiões, há que criar um escalão intermédio, correspondente às «comarcas», «compreensórios» ou «departements» que se encontram em outros países mediterrânicos — mas onde os municípios são equivalentes em dimensão... às nossas freguesias.

Condicionante de semelhante natureza — de dimensão e complementaridade — é a das duas principais grandes aglomerações, designadas comumente por áreas metropolitanas, de Lisboa e do Porto, embora na realidade bem diversas na

intensidade das suas interdependências e tipos de urbanização, ou na pertença dos serviços comuns principais. Também aqui a última década não mostrou progressos sensíveis de concertação das várias partes em presença, nomeadamente por parte dos ministérios que detêm as tutelas da maioria das empresas concessionárias de redes e serviços (transporte, energia e saneamento básico) ou o poder de localização de equipamentos com maior dimensão e área de influência.

E a verdade é que temos vindo a assistir a um discurso oficial sobre a incapacidade (em parte real) de os municípios se entenderem nestas áreas, quando o Governo se tem mostrado, antes deles, bem mais incapaz de conseguir o entendimento entre os seus próprios ministérios e as concessionárias que tutela.

O problema mais dramático das chamadas áreas metropolitanas — na realidade muito diversas entre si — não é tanto a falta de um «plano de ordenamento» bem adjectivado à moda (regional, integrado, director...) para descanso de todos, mas sim o de não existirem quaisquer instrumentos de explicitação de objectivos e afectação de meios (mesmo sectoriais, mesmo por áreas-problema, mesmo provisórios) sobre os quais se possa iniciar um processo de concertação inter-institucional por acertos sucessivos, mas continuados, que permitissem «amadurecer» os consensos mínimos e evitar disparates devastadores (como o recente da auto-estrada urbana de Lisboa), casos sintomáticos que retiram toda a autoridade ao Governo para pregar ordenamentos ou denunciar clandestinos.

2.4 É impossível referir os problemas do poder local sem abordar o interminável processo de reajustamento das competências.

Nunca pensámos que esse processo fosse fácil e rápido, quer pela natureza de algumas das funções a transferir (ou devolver), quer pelo carácter progressivo do necessário apetrechamento técnico-administrativo, quer ainda pelo vazio do nível intermédio (regional) que, para algumas das competências, obriga à escolha, sempre inadequada, entre a escala municipal (demasiado restrita) e a do ficar tudo na mesma (demasiado distante e burocrática). Os últimos governos, manifestamente contrários à instituição das Regiões Administrativas, têm optado pelo simulacro regional, que não só mantém a centralização política, como não tem sido capaz de simplificar o processo administrativo. Curiosamente, têm vindo a aumentar as intervenções centrais de excepção — em geral sectoriais e sempre desconhecendo-se umas às outras, ainda quando oriundas do mesmo Ministério — ou a criação de instituições intermédias, aparentemente inovadoras pelo seu

carácter protocolar, até agora com reduzida credibilidade na implementação, como as da gestão de recursos aquíferos e ecológicos ou do desenvolvimento «integrado» de áreas-problema. Não há mês em que não surja mais uma manifestação deste activismo, suscitando expectativas que depressa esmorecem, face à incapacidade da tomada pronta de decisões, técnicas ou administrativas, a que os novos órgãos não têm escapado, entre outras razões porque não têm substituído, senão na aparência, as velhas tutelas.

Em parte, esta aposta em soluções de concertação de base regional sem instituições democráticas regionais falha pela inexperiência dos próprios serviços que as lançam e que, por excesso de confiança, subestimam os reais conflitos de objectivos e de interesses, que não só opõem os poderes locais e centrais como revelam clivagens, por vezes de difícil superação, no seio dos próprios sectores governamentais ou entre os municípios. Um certo ressurgimento da mentalidade tecnocrática (no sentido do termo) que se tem verificado nos últimos anos, correlacionada com o aumento dos meios financeiros para projectos, é revelador da impaciência «técnica» em face da conflitualidade e da procura desgastante dos consensos possíveis, acabando por se traduzir no reforço das tutelas e no apelo a novas ou velhas figuras de planos, como panaceias para a confusão. Quando se aprenderá a trabalhar com?

67

A questão das competências conheceu uma primeira fase em que se acreditou que bastaria «vontade política» capaz de vencer o aparelho centralista (o tal que fica e se reproduz, enquanto os padrões políticos passam) para transferir clara e definitivamente atribuições plenas para as «autarquias locais». A própria generalização do termo «autarquia» é reveladora da ideologia da separação de poderes, que se viria a manifestar — na lei de finanças locais e na da delimitação de competências — em preceitos fundamentais contra a contaminação dos domínios (o ainda fantasma das antigas comparticipações) e que a prática quotidiana viria a negar, para raiva de uns e satisfação de outros.

2.5

Ora após a fase do divórcio — ou pelo menos da separação de pessoas e bens, mas com visitas mais ou menos discretas e autorizações obrigatórias para os mínimos movimentos da parte fraca — estamos agora perante uma nova fase que designaria de «cooperação obrigada e regrada», já não apenas entre dois agentes teoricamente independentes, mas sim de três, dado que, ao casal, há que juntar agora o amigo comunitário...

Para aumentar a promiscuidade da situação, é preciso ter em conta que o que está em jogo não é apenas a função de *polícia* dos municípios (em relação à qual todas as tutelas se têm mantido, se não reforçado) mas sobretudo as funções de *fomento* (se tivermos em conta que, cada vez mais, os projectos ditos municipais são co-financiados, directa ou indirectamente, pelo orçamento do Estado e/ou pelos fundos comunitários). Assim, as transferências matemáticas do Estado para a *gestão* autónoma dos municípios — consideradas como grande conquista — não só foram sempre baixíssimas (em termos europeus) como serão cada vez menos importantes em relação ao que o sector público investe em fomento local e, ainda, cada vez mais cativadas pelos projectos co-participados pela CEE e, obviamente, seleccionados e mediados pelo aparelho central e suas antenas regionais.

A nosso ver, há duas atitudes possíveis perante estas tendências. Uma é procurar salvar a aparência da autonomia conquistada, fechando os olhos à prática de todos os dias, contraditória com «os princípios». A outra é enfrentar a presente inevitabilidade da co-participação que caracteriza o estado-da-resposta-à- crise (ao nível nacional, mas também ao da cooperação internacional) e procurar formas novas que tornem mais transparentes ou regradados os mecanismos da tomada de decisões e, portanto, o seu controlo pelas instituições da democracia local e, desde logo, pela Assembleia da República e outros órgãos de soberania adequados. A situação actual, cremos, é a pior das possíveis. Fala-se como se se tivesse uma autonomia que se não exerce e mendiga-se, pagam-se lobbies ou procura-se ser mais esperto que o vizinho para obter mais. Do lado do Governo, mexem-se os cor-deis que interessam, apoia-se quem se prefere ou quem se mexe antes, não se publicam os mapas do poder discricionário e elogia-se o poder local pela sua compreensão dos problemas e óptima colaboração. A questão da divisão de competências tem pois que ver com o mecanismo de transparência negocial que a Constituição terá que balizar e cujas formas temos que «inventar», aproveitando a experiência de outros países que já andam nisto há mais tempo.

Em síntese, doze anos depois da Constituição e sucessivas leis reguladoras do poder local, pode dizer-se que em nenhum capítulo significativo das políticas municipais, o Município cumpridor das leis tem, na prática, competência plena.

Nalguns desses capítulos já há muito que podia e devia ter autonomia; noutros podia tê-la se as tutelas já estivessem substituídas por planos e programas que os governos não apoiam ou adiam; noutros, ainda, as competências devem ser

claramente repartidas através de mecanismos negociais cujos resultados sejam transparentes e avaliáveis por todos. Nada disto caracteriza a nossa situação, agravada pela falta de escalão regional. De facto, o atraso na criação das Regiões Administrativas impede, por um lado a repartição mais racional das competências plenas (sobretudo no campo do desenvolvimento regional e na gestão de serviços de nível mais elevado, na educação, saúde, transportes, património e ecologia) e obriga, por outro lado, os municípios a assumir funções que excedem o seu âmbito.

69

É costume arrumar as competências do poder local (e não só) em duas grandes esferas da função do Estado moderno ou Estado-Providência: as que se dirigem à «reprodução» e as que se dirigem à «produção». O primeiro bloco de competências, ainda que imperfeitas, atribuídas aos municípios, terá correspondido à transferência de segmentos, mais capilares e menos significativos para a política central, da esfera da «reprodução social».

2.6

É o caso dos equipamentos — mas não dos agentes que os põem em actividade — nas áreas da educação (apenas básica), da saúde (apenas de primeiros cuidados), da cultura e desporto (apenas nalgumas facetas), do consumo público (cada vez menos), da valorização do património e da habitação (só supletivamente). É o caso da gestão do espaço, público e privado (tutelado o segundo); da política de solos (tutelada mas não financiada, quando não se sujeite ao mercado); das redes de saneamento e circulação (nem sempre de igual modo e quando não existam concessionárias nacionais); da segurança dos cidadãos (só nalguns casos pontuais).

Quanto à esfera da «produção», a função estatal de fomento da actividade económica que pode caber aos municípios não deriva de atribuições formais nem tem correspondência nos recursos transferidos, podendo considerar-se muito indirecta. Faz-se através da melhoria de infraestruturas, da instalação de recintos de exposições ou de loteamentos industriais, do apoio ao turismo e da gestão urbanística, nomeadamente — embora numerosos municípios tenham, ao longo da última década, procurado ir mais longe, desviando recursos, também necessários na esfera da «reprodução», para assegurar níveis mais elevados de emprego. Nalgumas regiões, à custa do empolamento da administração directa de obras — e da formação profissional, designadamente em áreas de ofícios artesanais escassos ou de serviços ligados ao desenvolvimento local. Nalguns casos excepcionais estas preocupações atingiram o nível de estratégia dominante da acção municipal, tendo sido objecto de programação das

intervenção, centradas na valorização dos recursos endógenos ou de «ILEs» com envolvimento da própria autarquia no lançamento das iniciativas.

No entanto, o êxito mais significativo ou mais generalizado dos municípios no processo de desenvolvimento local terá estado, nestes anos, no papel de «advogados» das aspirações ou das iniciativas locais junto dos departamentos estatais, empenhando-se na concretização mais acelerada de projectos que excedem a competência municipal — como nos casos de obras portuárias ou de hidráulica, estradas e linhas ferroviárias, abertura de fronteiras, valorização do turismo, instalação de unidades de ensino superior, atracção de indústrias importantes, etc. — ou, ao contrário, opondo-se a projectos governamentais que consideravam lesivos dos interesses locais.

No entanto, o papel dos municípios no desenvolvimento económico-social — o qual constituirá por certo a principal função das futuras regiões — deixará de ser o de esforçados «bombeiros» para agirem de forma planeada segundo *estratégias* definidas às escalas pertinentes. Como já está a acontecer, pontualmente, em casos de «Operações Integradas de Desenvolvimento» ou outras figuras, por sua própria iniciativa ou de departamentos governamentais, ou ainda nos casos despoletados e enunciados pelos próprios Planos Directores Municipais, apesar da relutância ou incapacidade estatal em cooperar, de facto, nos esforços de planeamento mais integrado de iniciativa local.

- 2.7 Tendo atravessado um largo período de «vacas magras» ou de crise fiscal — ao longo do qual esbracejaram como puderam e ajudaram a legitimar os «sacrifícios» pedidos e impostos pelos governos — a maioria dos municípios está ultimamente a passar da fase de enterrar o (pouco) dinheiro de que dispõem na realização de obras de infraestrutura (sobretudo nas redes viária e de saneamento) para a fase do «desenvolvimento» — entendido este, conforme as regiões e as mentalidades, sob diversos sentidos, extensões ou profundidades, que vão do económico ao cultural.

Para muitos, talvez a maioria, o desenvolvimento significa, antes do mais, facilitar a fixação de iniciativas e de capitais, quanto mais não seja na construção para residência e comércio, ou porque é esta a única que lá chega ou porque se toma a construção (especialmente quando alta) como «sinal exterior» de riqueza e de progresso («quand le bâtiment va...»).

Para outros, impõe-se uma estratégia que não só procure abranger outros sectores produtivos como fomento a actividade cultural na vertente patrimonial (folclore, monumentos,

centros históricos) ou na vertente animação (desporto, espectáculos, festivais, feiras, exposições, etc.). Creio que se pode dizer que a manifestação do cultural, mesmo quando esporádica ou incipiente, se está a tornar gradualmente uma preocupação generalizada dos responsáveis locais, não só como factor de atracção turística, mas também como elemento de motivação e fixação, nas terras da chamada província, de camadas médias mais qualificadas. Provavelmente, menos como alavancas de democratização cultural das camadas mais desprovidas ou isoladas. Mas não se pode esperar muito mais, dada a míngua de agentes qualificados nesta área e a frequente apatia cultural dos quadros residentes, os quais poderiam ter importante papel no seio da sociedade local, permitindo às autarquias uma função mais apoiante e menos dominadora ou simplesmente ocasional.

A percepção de que o poder local deve ultrapassar o estágio do *quantitativo* (ou das obras) para visar objectivos mais *qualitativos* (sociais e culturais), não significa que a infraestrutura e equipamento do território esteja substancialmente resolvida. Se os progressos globais foram grandes — e não o teriam sido sem a descentralização — os défices são ainda enormes e muito desiguais nas diferentes regiões.

Uma boa parte dos fundos municipais — e dos comunitários — continuarão a aplicar-se nestas áreas, onde aliás se localiza a maior parte das competências explícitas que o Estado aceitou ou quis descentralizar.

Ao contrário, nas áreas sócio-culturais, ou não houve descentralização — e a acção municipal é supletiva, mas sem os correspondentes recursos — ou trata-se de competências mal definidas, nem sequer reguladas por protocolos a sério ou contratos-programa como, nalguns casos, a lei previa.

Assim a dicotomia «quantitativo/qualitativo» não pode fazer-se corresponder a outras dicotomias como «obras/serviços» ou «economia/cultura», como por vezes se dá a entender.

O que aqui está em causa, em primeira análise, é a exigência de qualidade na generalidade das acções mais correntes ou, de outro modo, a escolha de soluções para os problemas que tenham em conta as implicações ecológicas, ambientais, sociais e, em última análise, culturais, quer se trate do tratamento dos esgotos; da localização de um bairro ou de uma área industrial; da escolha dos tipos de casas atendendo ao sítio e ao modo de vida dos futuros habitantes; do dimensionamento e arquitectura para um centro cultural ou um equipamento desportivo; ou simplesmente do desenho de uma praça ou dos caminhos municipais. De facto, uma qualquer obra pode ser feita «de qualquer maneira» ou de

3. A capacidade do Poder Local

3.1

maneira a «dar gosto ver» sem que, por isso, tenha que ser mais cara.

E quando isso acontece, mesmo as obras materiais «quantitativas» ganham, no seu conjunto, um sentido que transcende a simples utilidade de cada uma, para exprimir uma mensagem cultural porventura mais eficaz do que esporádicas conferências ou exposições sobre o ambiente, o património ou a democracia. Isto dito, está claro que no futuro próximo as competências relativas à prestação de serviços sociais e culturais às populações e a participação mais consequente nos processos de desenvolvimento regional e local, tomarão cada vez maior importância nas preocupações dos responsáveis políticos e, naturalmente, nos planos de actividades e orçamentos camarários (e mesmo das Freguesias).

O problema está em que a valorização qualitativa das «obras», bem como o desenvolvimento dos «serviços», não dependem só da vontade e visão dos responsáveis políticos — condição necessária, mas não suficiente — mas também da disponibilidade e empenhamento de técnicos para fazer bem e, quando necessário, inovar nas diferentes facetas do futuro perfil municipal.

Mas, aparentemente, os efectivos técnicos municipais não têm crescido em especialidades e em número, como se podia esperar, para já não falar de níveis de competência, imaginação, isenção e dedicação. As explicações são conhecidas, mas nenhuma delas é, por si só, suficiente para justificar os défices nas diversas situações regionais. Os baixos vencimentos e o isolamento de meios mais estimulantes; as dificuldades de fixação da família e a atracção de melhores remunerações em grandes centros — eis algumas das razões de queixa que, no entanto, escondem uma outra que a nossa própria experiência nos obriga a enfatizar. Trata-se da frequente incapacidade dos responsáveis políticos para motivarem e fixarem técnicos jovens para quem, pelo menos até se acomodarem ou se transferirem, o melhor pagamento é ter oportunidade de fazer obra e o reconhecimento disso.

- 3.2 Chego a um dos problemas centrais da generalidade dos municípios portugueses — o da sua deficiente capacidade técnica, nos dois sentidos: o de terem técnicos com as qualificações exigidas e o de saberem tirar partido dos seus conhecimentos específicos. Sendo reconhecida a dificuldade de interiorizar e manter em centros pequenos bons especialistas — e bons generalistas — como se tem verificado noutros sectores do Estado (como os da Saúde, das Universidades ou da Agricultura, e particularmente nos casos mais próximos da

administração municipal, como os GAT e agora os Gabinetes Técnicos Locais) não seria de esperar que este problema fosse fácil de resolver.

Em primeiro lugar, tenho observado que a actual estrutura de «profissionalização» dos vereadores dos pelouros, nos municípios de pequena e média dimensão (PMM), não encoraja a promoção e responsabilização de técnicos, dada a dificuldade, na prática, em se perceber os limites recíprocos de legitimidade e de reconhecimentos para a tomada de decisões. O político tende a subestimar o conhecimento disciplinar do funcionário ou assessor, e este, para evitar o conflito, tende a lavar daí as suas mãos.

73

Por outro lado, os políticos vêem no funcionário municipal o que tem por obrigação tratar das rotinas e raramente alguém que se pode encarregar de projectos mais criativos e profissionalmente valorizadores. Encomendando fora, por sistema, as consultadorias, estudos ou projectos — aos GATs, a empresas, a consultores — os técnicos municipais burocratizam-se e, gradualmente, passam a preocupar-se com o que podem fazer fora das horas de serviço, como aliás sempre aconteceu com a maioria dos quadros técnicos do Estado central. Só que, a nível local, as ausências e incompatibilidades são mais evidentes...

Os municípios têm que pôr na primeira linha das suas preocupações a qualificação dos serviços — mais importante que os organigramas — se é verdade, como se diz, que estão cada vez mais confrontados com exigências qualitativas para os seus projectos e prestações.

Mais: a suficiência e qualificação do pessoal técnico superior e também uma condição necessária para exigirem plena autonomia em matérias ainda detidas ou tuteladas pelos departamentos centrais com o alibi da desconfiança técnica.

Não se desconhece que as fronteiras entre a proposta técnica e a avaliação política da solução para um problema são muitas vezes fluídas — mas não tão fluídas quanto o faz crer o autarca que já acha que sabe tanto ou mais que o especialista, nem tão independentes quanto o gostaria o técnico que se escuda na sua disciplina para não ter em conta o... «factor humano» e não ter que procurar alternativas mais consensuais. A arrogância, como o laxismo (e corrupção), encontram-se em ambos os lados, e se a força reside geralmente só num deles, o tráfico de influências pode estar no outro.

Na minha opinião os PMM só têm a ganhar política e economicamente em alargar os quadros técnicos (e não só a arquitectos e engenheiros); em angariar os mais qualificados e não uns quaisquer (para o que há técnicas também); em

seleccionar os sérios e promover os que deram melhores provas (e não necessariamente os mais antigos); em lhes permitir que se revelem pela qualidade do seu trabalho (e não só pela dedicação partidária ou pessoal); e, sobretudo, responsabilizando os quadros pelos programas e pelas soluções e guardando para os eleitos os objectivos, as negociações e a avaliação permanente dos resultados.

3.3 Os organigramas dos serviços devem decorrer do estilo de política e da importância relativa dos vários sectores no programa de um mandato, em vez de obedecerem a esquemas estereotipados normalmente demasiado divididos em caixas (que acabam por ser estanques e, muitas vezes, ficam vazias) que o presidente e vereadores não conseguem coordenar e que alimentam desconfianças e intrigas em vez de favorecer acções concertadas. Aliás, o desmembramento excessivo dos serviços, mesmo em PMMs (nos grandes nem se fala), começa por ser alimentado pela própria repartição conjuntural dos pelouros entre os eleitos, reforça-se pela separação corporativa das profissões por serviços ou divisões e, para acabar, ainda se separam as funções «finas» de planeamento, programação e projecto das funções rotineiras ditas de gestão e de realização. Finalmente, na maioria dos casos, toda esta desagregação é ilusória, porque é o Presidente que acaba por ser responsável por toda a actividade camarária, interferindo, geralmente, sobre a marcha para resolver problemas de coordenação que nem o «organigrama» nem a reunião do Executivo garantem na prática. São aliás raros os municípios que mantêm um regime de coordenação regular dos responsáveis dos serviços e menos ainda os que têm uma direcção geral de serviços, ao nível técnico (solução do tipo britânica que é dificilmente compatível com a nossa prática dos vereadores executivos).

3.4 A questão dos serviços técnicos tem pois que ver com a do sistema eleitoral e funcional do executivo camarário, agora reposta por algumas propostas de revisão constitucional.

Desfeito, na prática, o mito de «colegialidade» e do «consenso» na administração local, que tem justificado o sistema da composição proporcional do executivo e duplica a função fiscalizadora das assembleias, é cada vez mais generalizada a vontade de aumentar a eficiência do órgão executivo. Seja pela via de transformar a maioria relativa em absoluta (o que não reduz o carácter parlamentar do executivo, apenas liquida a força negocial das minorias mesmo quando, somadas, representem a maioria dos eleitores), seja pela via do executivo homogéneo e mais reduzido resultante de maiorias efec-

tivas negociadas, quando necessário, na Assembleia Municipal pelo Presidente eleito como cabeça de lista mais votada. Se o sistema actual é dificilmente sustentável, tendo em vista os desafios que se põem ao poder local, a verdade é que as alternativas que têm sido propostas — por razões que não são apenas de «eficiência» — podem vir a ter outros efeitos perversos que não têm sido simulados, como conviria.

A necessidade de planeamento ao nível local pode ser considerada a pedra de toque das políticas autárquicas, não só por razões de melhor aproveitamento dos recursos, mas também como reveladora do processo de formação dessas políticas (participação, transparência, responsabilização a médio prazo, etc.) e como instrumento da negociação entre os poderes local e central e, indirectamente, com as políticas estruturais das comunidades.

Na essência, a função de planeamento não é mais do que a de introduzir uma racionalidade explícita, mais abrangente e duradoura do que a que rege a normal tomada de decisões casuísticas e descontínuas.

Assim entendido, o planeamento não se autojustifica — terá que impor-se por levar a decisões mais rápidas, com menos riscos, melhores resultados, com menos recursos e maior adesão dos agentes, por perceberem para onde se vai.

Mas o planeamento é, antes do mais, uma *atitude* e sempre um *processo* para o qual não basta a existência de um *plano*, podendo até existir em teoria, sem o objecto formal que dá por este nome.

É claro que a questão de «planeamento sem plano» só se pode entender dando ao termo plano o estrito sentido jurídico de documento formal, cuja aprovação tem consequências limitativas dos direitos de terceiros e/ou imperativas para o comportamento da administração. Poderia ironizar, considerando que em Portugal a questão é quase académica, na medida em que nem é costume aprovarem-se os planos que se iniciam, nem é costume a administração, a começar pela central, ir ao plano que mandou elaborar (e eventualmente aprovou) para decidir qual o caminho mais conveniente após acordo por vezes laborioso, com os outros agentes, públicos ou privados. Na prática portuguesa, o plano é ainda entendido como um regulamento de polícia (e sobretudo da construção particular) que se tem que mostrar tão seguro que não dê lugar a interpretações ou inflexões sobre a marcha, porque só nessa base a Administração Central admite a autonomia municipal ou, o que é o mesmo, prescinde da tutela prévia com que presentemente mantém a boa consciência. Para ser mais preciso, a situação actual é ainda mais confusa: a

4. O teste do planeamento

4.1

75

Administração Central, nas áreas ditas mais sensíveis, já não se satisfaz com a tutela genérica e está a criar novos mecanismos tutelares «ad hoc», reveladores de desconfianças entre os seus próprios departamentos sectoriais, multiplicando os direitos de veto discricionários de duração ilimitada ou temporária, com o pretexto da elaboração de novos planos de cada vez maior ambição territorial e, provavelmente, cada vez menor probabilidade de aprovação definitiva... De facto, já há municípios onde recaem vários destes planos «especiais», quase sempre sediados no mesmo Ministério, todos obviamente «integrados» e cujo denominador comum é o de desconhecerem o processo dos planos directores municipais — que o mesmo Ministério não só encoraja (?) como até ameaça ser condição necessária para, no futuro, se celebrarem contratos-programa entre o Governo e as Autarquias ⁽²⁾.

- 4.2 O processo dos PDMs, que parecia ser o instrumento privilegiado para um planeamento de concertação entre os vários níveis e sectores do Estado, constituindo um processo de aprendizagem *mútua* na definição a prazo de estratégias de desenvolvimento com incidência territorial, em todo o espaço municipal, tornou-se num revelador de incerteza — ou de incapacidade de comprometimento da Administração em tempo útil — que justifica o cepticismo generalizado sobre a vontade política dos departamentos tutelares em relação ao planeamento municipal. E também algumas boas razões — porque há outras menos boas — para a relutância municipal em levar os planos até ao fim.

Se a Administração Central se não quer comprometer e receia a autonomia de manobra que um plano «director» necessariamente deixa ao município — no exercício da função *mediadora* decorrente da legitimidade democrática — como pode esperar deste um tão alto sentido de responsabilidade que o leve a obrigar-se a uma rigidez regulamentar que não tem em conta a inevitável incerteza dos processos de desenvolvimento e uso do território? A melhor teoria e técnicas de planeamento adquiriram, ao longo de duas décadas de «desaires» (nas previsões sociais e económicas e nas determinações espaciais), uma dimensão de bom senso e prudência que os burocratas dos planos não querem reconhecer, porque não aceitam transferir para o poder local o risco, aliás

⁽²⁾ Consta que o Governo se propõe subsidiar os Planos Directores Municipais, princípio que já em tempos admiti como forma de comprometer a Administração Central na sua parte nesses planos. No entanto, não seria melhor que a contribuição do Estado se fizesse em espécie, pela colaboração nos estudos que lhe competem (como os de âmbito regional, das Reservas e Patrimónios Nacionais, das redes de educação e saúde, etc.), em vez de custear directamente «planos de encomenda» e interferir de novo, por essa via, nas opções especificamente municipais?

limitado, da gestão «inteligente» (isto é, não apenas policial) que todo o planeamento em democracia hoje comporta. O planeamento «do ponto de vista divino» não é mais praticável porque é *contra natura* ⁽³⁾. O outro, o possível, mais estratégico e adaptativo, implica necessariamente a delegação de decisões para os momentos e sedes mais adequados, bem como a readaptação sobre a marcha (ou «feed-back») de orientações ou soluções decorrentes de novas decisões entre-tanto tomadas.

Assim sendo, não estamos apenas perante um desafio aos técnicos — e a nossa legislação sobre os planos já está atrasada em relação à melhor prática das últimas décadas — mas também de um desafio aos políticos sobre o conteúdo da própria descentralização, porque se nenhuma autonomia minimamente responsável e solidária existe sem regras, também é verdade que se não efectiva sem riscos.

Os técnicos (e os políticos) da administração local não são omniscientes, nem estão acima de toda a suspeita — mas está por aí à vista que os da administração central também não.

Isto dito, o poder local, confrontado com o alargamento de funções e com a exigência de qualidade das soluções que adopta, *não pode* dar-se ao luxo de continuar a adiar a função de planeamento para a orientação, coordenação e controlo das suas múltiplas decisões — e não só as de polícia urbanística, a que frequentemente se resume a ideia de plano.

O que caracteriza a função de planeamento não é a previsão determinística — que amedronta, justamente, os eleitos locais por terem a percepção de que a técnica não é tão unívoca como se pinta — mas sim a escolha de linhas de orientação inovadoras e mobilizadoras, a negociação com os agentes feita com uma perspectiva de futuro *possível* e o aproveitamento das interdependências entre as acções dos diversos pelouros do município ou mesmo de departamentos estatais.

A questão-chave que se põe aos responsáveis políticos e aos seus técnicos, para que o planeamento seja entendido como imprescindível (e não como obrigatório) é de avaliar, à cabeça, os meios de que dispõem ou podem vir a dispor em função das prioridades dos objectivos que se propõem. Desta reflexão sobre os problemas e os meios é que se pode deduzir o estilo de planeamento a adoptar — como o tipo de PDM (hoje de figurino único); o que pode e deve ser remetido para projectos sectoriais ou locais (que não tenham que esperar pelo Plano); os terrenos a adquirir ou alienar; o que deve dar

⁽³⁾ E mesmo acerca do «plano divino», os teólogos sempre se esforçaram por salvar o livre arbitrio...

lugar a contratos-programa (que uma vez negociados já serão dados redutores da incerteza do Plano); etc., etc. A esta luz há que rever, por um lado, o papel das chamadas Comissões de Acompanhamento — quer as que mais parecem assembleias, quer as que não são capazes de acompanhar, no sentido de comprometer a Administração — e, por outro lado, em cada município, rever o processo de comprometimento dos vários pelouros e serviços (para já não falar das freguesias) que, na maior parte dos casos, ficam à margem do processo de tomada de decisões — de que o Plano devia ser um momento crucial, de arranque ou catalização.

Ora, na medida em que persistam competências imperfeitas — e não vão perdurar — o planeamento local terá que processar-se em regime de concertação e o «plano» (com os seus contratos-programa, protocolos, projectos, etc.) mais do que «optimizador» das soluções, justifica-se como «alvará» da concertação e cooperação entre instituições, sem prejuízo ou com respeito pelas autonomias políticas respectivas. Quanto mais não seja, pelo facto de as principais alavancas legais, fiscais e de investimento nos processos de desenvolvimento, bem como a torneira dos fundos estruturais, estarem, em última instância, do lado de cima.

Da capacidade de tornar o planeamento consensual e credível, depende, em boa parte, a nova fronteira do poder local e o seu grau de autonomia real — mas este passo, pelos vistos, também não depende só deste poder. ■