

José António Soares¹

MAIS PODER LOCAL NO QUADRO DA LEI DAS FINANÇAS REGIONAIS

O Poder Local é, sem sombra de dúvida, uma das maiores realizações da história democrática do nosso País – para nos situarmos apenas no período pós-25 de abril (porquanto, como sabemos, historicamente, os municípios remontam a tempos ancestrais, sendo das mais antigas formas de organização territorial, em nome da proximidade das populações).

Ainda o processo de democratização da sociedade dava os vacilantes primeiros passos, já o Poder Local gerava esperanças, galvanizava entusiasmos e impulsionava tanta generosidade coletiva.

Consagrado nas primeiras eleições livres para os órgãos das autarquias locais, em dezembro de 1976, o Poder Local afirmou-se, desde

¹ Presidente do Conselho de Administração da AMRAA (Associação de Municípios da Região Autónoma dos Açores).

então, operando profundas transformações sociais e um importante papel na melhoria das condições de vida das populações e na superação de enormes carências.

O célere desenvolvimento social que se fez sentir nas décadas de 80 e 90, acarretou uma forte pressão sobre as autarquias locais, de tal forma que estas foram assumindo, sucessivamente, diversas intervenções em matérias tão relevantes como a *habitação social*, as *escolas primárias*, os *transportes escolares*, a *formação profissional*, a assistência social, a saúde..., com influências notórias ao nível do desenvolvimento económico e social e do próprio incremento da necessidade de definição de políticas de ordenamento do território e crescimento urbanos devidamente balizadas.

Nos Açores, é inquestionável que o desenvolvimento económico e o progresso social verificados, nas últimas décadas, devem aos Municípios muitas das suas mais evidentes concretizações.

De tal modo que, inicialmente de uma forma *tímida*, concretizadas em parcerias com a Administração Pública Central/Regional, rapidamente o próprio legislador veio a generalizar diversas possibilidades de intervenção.

São, assim, hoje conhecidos alguns campos de actuação autárquica, relativamente aos quais se tem afirmado com maior pujança o *princípio da subsidiariedade*. É preciso não esquecer - e os eleitos locais, aos mais variados níveis, não o esquecem certamente, pois são com isso confrontados todos os dias - que é à sua *própria porta* que os munícipes primeiro *batem* para procurar resolver os seus problemas mais diversos, antes de fazerem *subir* as suas preocupações na “hierarquia” da Administração Pública, o que comprova que esta mesma “hierarquia” não

pode, não deve, nem tem de estar *invertida*, considerando que o Poder Local representa a *linha da frente* da prossecução das necessidades de *cultura e bem estar social* geral das diversas populações, que à Administração Pública, no seu todo, incumbe, em primeiro plano, efectivar, num Estado de Direito Democrático.

O Poder Local Democrático constitui um dos elementos estruturantes da organização do Estado, consagrando a Constituição da República Portuguesa o *princípio da autonomia das autarquias locais* como garantia da pluralidade de formas não estaduais de exercício do poder político.

Ora, é, precisamente, em nome da *proximidade das preocupações e dos problemas reais das pessoas* que se tem afirmado, ao nível da Administração, o apontado *princípio da subsidiariedade*, traduzido, numa palavra, em deixar às entidades mais próximas das populações a preferência na concretização das suas necessidades, na resolução dos seus problemas, só devendo admitir-se a intervenção de outras entidades, com outros meios e recursos e outra capacidade de investimento público, quando as necessidades forem *extensivas e comuns ao todo* e os conceitos de *eficiência e eficácia* e o próprio interesse colectivo geral ou comum assim o justificarem.

Por isso que, em particular na Região Autónoma dos Açores, se deva dar especial atenção também à produção normativa que vai sendo equacionada ao nível de todo o País e igualmente no domínio da transferência de competências da Administração Central/Regional para as autarquias locais e no domínio das Finanças Locais.

Encontramo-nos numa fase da história da Administração Pública em Portugal, particularmente, nos Açores, em que é inevitável que o Poder

Local vá conhecendo novas formas de gestão e de intervenção junto das populações, para o que se amplia o leque das suas atribuições e competências.

E é este um legado insubstituível.

Reconhecer a importância das autarquias, é reconhecer o valor dos nossos Concelhos, das nossas Freguesias e da nossa autonomia insular!

É apostar numa política permanente de proximidade, de afinidade, de diálogo com as populações.

É colocar a comunidade no centro da ação política, é voltar à génese da nossa matriz política (no sentido de se realizar o desiderato da *polis*). É assumir que urge dar verdadeiro sentido à descentralização, para crescer.

Os Municípios e as Freguesias têm, ao longo das últimas quatro décadas, dado provas das suas competências.

É incontestável. No combate à pobreza, no apoio aos grupos sociais mais vulneráveis e às famílias, na luta contra o isolamento, o Poder Local tem-se revelado sempre ser mais eficaz do que o Poder Central/Regional.

É, portanto, fulcral apostar na cooperação entre a administração regional e as autarquias, parceiros insubstituíveis na construção de uma verdadeira cidadania.

A distribuição da riqueza pelos que têm dado provas de a saber rentabilizar e tornar mais eficaz é o caminho, é a chave para uma Região mais equitativa, para uma Região mais próspera.

A profícua interação entre o Poder Regional e o Poder Local, de forma bilateral e sinérgica, em que os mais favorecidos devem ajudar os que menos meios têm e transferir para estes tarefas que os mesmos possam realizar com maior eficiência, eficácia, racionalidade e celeridade, é fundamental.

O atual modelo, pese embora a evolução que também se regista, ainda compromete – e muito - o processo de desenvolvimento equilibrado dos territórios, cristaliza desigualdades, distancia-nos dos mais progressistas da União Europeia.

Na verdade, todos conhecemos os efeitos nefastos da excessiva centralização e os Municípios sentem de forma muito intensa o desperdício económico, as ineficiências, as assimetrias territoriais e a degradação da Democracia que daí inevitavelmente decorre.

Reforçar o Poder Local é promover a coesão territorial.

Neste domínio, urge valorizar e discriminar de forma positiva as ilhas mais pequenas, (no sentido, também intrínseco de) com menor densidade populacional.

Acreditamos, portanto, que é fundamental perspetivar e ajustar as políticas públicas e orçamentais em função das disparidades entre as diferentes parcelas do território regional, de modo a obter-se um equilíbrio nos resultados.

Não se trata de introduzir elementos de uma política meramente *assistencialista*, mas sim de promover um desenvolvimento harmonioso, como preconizado no *Tratado de Lisboa*.

Resumidamente, dar mais a quem tem menos, mas nivelando “por cima”, não nos satisfazendo por se cumprirem “os mínimos”.

É claro para nós que a verdadeira descentralização materializar-se-á efetivamente apenas quando acompanhada da afetação dos recursos materiais, financeiros e humanos adequados, através de um processo territorialmente equilibrado, apto a contribuir para um modelo global de aproximação da Administração às necessidades e aspirações das populações.

Sem subsidiariedade não há descentralização.

Mas esta não pode começar em Bruxelas e acabar no Palácio de Santana.

Onde entra, então, a Lei das Finanças Regionais? Precisamente nisto: nunca vimos, até hoje, as autarquias das Regiões Autónomas serem merecidamente colocadas no mesmo patamar que é usualmente consagrado nas discussões Estado/Regiões Autónomas.

Não devemos esquecer que, com o novo quadro legal de atribuições e competências e de transferência de novas atribuições e competências para as autarquias locais, determinou-se, expressa, literal e inequivocamente, que a Administração Central e a Administração Local devem coordenar a sua intervenção, no exercício de competências próprias, designadamente através de formas de parceria previstas legalmente e que o conjunto de atribuições e competências que deve ser progressivamente transferido para os municípios serão sempre devidamente acompanhados, quanto às respectivas natureza e forma, da afectação dos correspondentes recursos financeiros, como tal expressamente a contemplar anualmente no Orçamento do Estado.

Sucede que aquilo que se contempla no Orçamento do Estado e no quadro das Leis de Finanças Regionais não pode deixar de considerar, em termos efectivos muito mais ambiciosos do que os presentemente previstos, as autarquias locais. Consagraram-se até aqui relevantes medidas, não o escamoteamos, como a participação variável no IRS a favor das autarquias locais das regiões autónomas e ainda em matéria do IVA a transferir para as autarquias locais da Região Autónoma dos Açores no âmbito dos apoios financeiros inscritos no Orçamento do Estado a

favor das autarquias. Porém, tudo de forma ainda muito tímida, por vezes até incipiente...

Da *bondade das intenções* que se podem constatar, até à sua concretização prática, para chegarmos à realidade dos nossos dias – em que a *ordem do dia* é, precisamente, a das fortes restrições orçamentais que se consagram na “prática das práticas” –, será de questionar se o presente quadro normativo se encontrará, ou não, já completamente (e uma vez mais) ultrapassado pelas circunstâncias...

Falar de um quadro legal de atribuições e competências das autarquias e falar de uma Lei das Finanças regionais sem antes vermos esclarecidas as formas e os meios com base nos quais se irá concretizar toda uma nova panóplia de campos de actuação autárquica é, sem qualquer margem para dúvidas e sem quaisquer rodeios, *colocar o carro à frente dos bois*.

Por isso, propugnamos muita dose de pragmatismo nas presentes questões. Que as autarquias aprofundem as suas possibilidades reais de investimento nos domínios até aqui inequivocamente consagrados, e que se possa encetar, com outra propriedade e dinamismo, o quadro de parcerias com a Administração Regional/Central, num cenário realista de actuação. Apesar de não considerarmos que a cooperação financeira seja a forma absolutamente ideal de acautelar uma *verdadeira autonomia do poder local*, não podemos deixar de encontrar nela um *mal menor*, ainda não esgotado em todas as suas reais potencialidades. Sem embargo, como “mal menor”, a mesma não poderá deixar, quanto a nós, de revestir uma natureza necessariamente excepcional, já que a solução para uma verdadeira autonomia financeira das autarquias locais não passa,

certamente, pela criação de *dependências* com as estruturas mais centralizadas da Administração Pública.

A Constituição da República Portuguesa reconhece e assegura às autarquias locais um conjunto de atribuições e competências, procurando afirmar o Poder Local. Porém (e como destacava, já há muitos anos, o ilustre Professor Freitas do Amaral², não há verdadeiro “Poder Local” em Portugal, apesar da existência de autarquias locais. É que, “só há poder local quando as autarquias locais são verdadeiramente autónomas e têm um amplo grau de autonomia administrativa e financeira. Ou seja, o poder local pressupõe que sejam suficientemente amplas as atribuições e competências das autarquias e que estas sejam dotadas de meios humanos e técnicos necessários, bem como dos recursos materiais suficientes e que não sejam excessivamente controladas pela tutela administrativa e financeira do poder central”.

Na verdade, não raras vezes, e nomeadamente nas ilhas mais pequenas, os Municípios vivem coartados na sua capacidade técnica pelos empecilhos de uma burocracia asfixiante, progressivamente depauperados e dependentes da benevolência do vértice dos poderes políticos nacional e regional.

Este sistema, que introduz o perigo real de fazer das autarquias meras *figuras de retórica*, não serve!

Impõe-se um processo de descentralização em que as edilidades tenham condições reais de prossecução das suas competências próprias; em que a contratação de funcionários não seja objeto de cerceamentos infundados e a realização de despesa não se encontre limitada para além do que a gestão financeira impõe.

² In *Curso de Direito Administrativo*, Vol. I, Almedina, p 422.

Finalmente, as autarquias locais participam no esforço de desenvolvimento e consolidação da Autonomia Regional, envolvendo-se nas mesmas questões que marcaram o assinalável progresso de uma *Autonomia Progressiva* para uma *Autonomia Tranquila*, e recorrendo aos mesmos processos de endividamento que o órgão máximo da Administração Pública na Região.

Daí que, no quadro da criação, originária, da Lei das Finanças Regionais, tenhamos sempre propugnado por uma atenção àquele especial empenhamento autárquico na consolidação da *Comunidade Açores*, atenção aquela que passava e passa, desde logo e numa primeira fase, por atender ao problema do *endividamento* dos Municípios. O problema do *endividamento autárquico* estava e continua a estar *na ordem do dia*.

O protocolo financeiro que anteriormente chegou a ser equacionado para acelerar os investimentos públicos locais (e que, numa palavra, permitia que as autarquias se vissem mais rapidamente compensadas das despesas efectuadas com o pagamento de obras públicas, face aos atrasos sempre verificados nos processos de transferência de verbas dos Fundos Estruturais da Comunidade para a Região e destas para as autarquias), foi um *flop*!

Uma possível proposta de elaboração de legislação regional que acautele os *factores de correcção financeira* das verbas que são destinadas orçamentalmente às autarquias, na perspectiva do seu aumento gradual anual, e tendo-se em particular atenção os Municípios dos Açores mais carenciados, continua a dever ser matéria de afirmação do poder local e não deve, não pode *cair em saco roto*!

A concretização da competência decisória das autarquias municipais em matéria de impostos, dentro de limites previamente fixados, para as suas respectivas áreas de circunscrição (incluindo a possibilidade de decidirem determinadas isenções fiscais aptas a atrair o investimento) nunca antes havia sido pensada estrategicamente e haverá que dar mais passos decisivos nesta matéria.

Uma actuação concertada, envolvendo, também, necessariamente, o Parlamento Regional, que poderia significar um salto qualitativo muito grande ao nível das incumbências públicas autárquicas, afastando-se definitivamente medidas *ad hoc*, continua, desafortunadamente, a representar, uma ténue esperança!

A Lei das Finanças Regionais pode e deve, neste quadro de nova oportunidade de reformulação de princípios e de metas, ser, como se demonstra, mais ambiciosa. Um Poder Local Forte, é a base de Finanças Regionais globalmente consistentes e estrategicamente alinhadas com o desenvolvimento e legítimos interesses da nossa Autonomia, enquanto Região e enquanto autarquias locais.