



Encontro

Descentralização Administrativa Municípios e Regiões Aprofundar Abril

21. de maio 2018

Auditório Municipal do Pinhal Novo | Palmela

DOCUMENTO DE APOIO

I - Introdução

A descentralização administrativa é um elemento central para o desenvolvimento local e regional, assim é fundamental a criação de regiões administrativas, sendo a sua criação estruturante para um processo equilibrado de delimitação de responsabilidades entre os vários níveis de administração, que garanta simultaneamente os direitos dos cidadãos, a prestação de serviços públicos de qualidade e a valorização da universalidade das funções sociais do Estado.

A AMRS e os seus Municípios Associados, Municípios de Alcácer do Sal, de Alcochete, de Almada, do Barreiro, da Moita, do Montijo, de Palmela, de Santiago do Cacém, do Seixal, de Sesimbra e de Setúbal têm vindo a desenvolver um processo de análise da proposta de lei do Governo que estabelece o quadro de transferência de competências para as autarquias locais (proposta de lei nº62/XIII), bem como dos diplomas sectoriais apresentados pelo Governo à ANMP.

A experiência de décadas em que, a transferência de competências, foi principalmente transferência de encargos, aconselha uma avaliação com rigor dos meios necessários ao exercício das competências consideradas, a definição do número de recursos necessário e a verificação de garantias futuras quanto ao regime financeiro.

A AMRS considerou imprescindível aprofundar a discussão em torno da Descentralização Administrativa, a Regionalização e os processos de transferência de competências para as autarquias, tendo para o efeito lançado o convite a todas as entidades e instituições da região para o presente encontro, que permitirá reforçar o conhecimento das iniciativas legislativas apresentadas na Assembleia da República no âmbito da descentralização administrativa, sendo um espaço de afirmação dos três princípios da Constituição da República Portuguesa respeitantes ao Poder Local Democrático: Autonomia, Descentralização e Subsidiariedade, um momento de valorização da garantia da universalidade do acesso das populações aos bens e serviços do Estado que efetivem direitos constitucionais, bem como a justa repartição dos recursos públicos entre o Estado Central e as Autarquias Locais.

1

II – Descentralização e Transferência de Competências

A transferência de atribuições e competências deve ser acompanhada dos meios humanos, recursos financeiros e do património adequado ao desempenho das funções transferidas, tendo como objetivos uma melhor e mais eficaz resposta aos direitos, aspirações e necessidades das populações, e não pode consistir, como a prática tem demonstrado, num processo de redução do investimento público.

A defesa da autonomia do poder local e o reforço da componente participada na vida do Estado sugere uma política baseada na descentralização. A existência de autarquias e a sua consagração constitucional reflete uma dupla dimensão de um Estado descentralizado e de autonomia do Poder Local.

Mas é necessário distinguir o conceito de descentralização com o de transferência de competências. A assunção de novas competências é apenas uma parte deste conceito mais amplo. Descentralizar é mais que isso, envolve a regionalização essencial a uma delimitação coerente de competências entre os vários níveis de administração; exige a reposição das freguesias com o que isso representa de proximidade e participação democrática; demanda a afirmação plena da autonomia administrativa e financeira que constitucionalmente o poder local tem consagrado.

A questão que se coloca, entretanto, é que a descentralização (e ainda mais em particular a transferência de competências) não pode ser considerada em abstrato, não é por si um fator positivo ou negativo.

2

A fronteira que separa a possibilidade de se traduzir em vantagens para as populações e maior capacidade de resposta aos seus direitos, ou pelo contrário, em prejuízo destes objetivos é ténue e delimitada por um conjunto de pressupostos que não é possível ignorar. Depende das condições em que é concretizada.

Pode até constituir-se como sua negação se com ela se pretender, não uma mais eficaz resposta a direitos das populações mas tão só transferir incapacidades decorrentes do subfinanciamento que, se propõe prolongar com a passagem para outros das insatisfações hoje justamente expressas pela população em vários domínios.

Não deixa de ser estranho que o processo de transferir responsabilidades para o poder local contraste com a dinâmica prosseguida para expropriar as autarquias de competência originárias e estruturante no domínio da água, do saneamento ou dos resíduos.

Importa sublinhar que, o princípio da subsidiariedade significa que as políticas públicas devem ser desenvolvidas ao nível mais adequado em função da sua natureza, devendo as atribuições e competências ser exercidas pelo nível territorial melhor colocado para dar resposta aos cidadãos e aos seus direitos.

O princípio da autonomia do poder local abrange a autonomia administrativa, a autonomia financeira e a auto-organização dos serviços, consagrando a liberdade de condução das políticas públicas municipais e de freguesia, por decisão dos seus

órgãos próprios, mediante responsabilidade própria. Trata-se da possibilidade das autarquias decidirem os fins a prosseguir, as prioridades a desenvolver, afetando os seus recursos financeiros e humanos à realização dessas opções, sem qualquer tutela de mérito por parte do Governo.

III – Financiamento e Condições de exercício

Definir com rigor as atribuições e competências a transferir e a sua natureza, calcular os meios necessários à sua concretização, prever a sua evolução a médio prazo e as suas implicações administrativas e jurídicas devem constituir os primeiros e principais objetos dessa avaliação.

No desenvolvimento de cada uma das matérias a transferir, é essencial considerar a capacidade financeira, mas também de meios humanos e organizacionais, dos municípios: a questão principal colocada, após anos de asfixia de recursos financeiros das autarquias, não é acrescentar competências mas sim criar condições para o exercício pleno das atribuições competências que lhes estão legalmente cometidas.

Na verdade, atribuições, poderes e competências, meios financeiros, humanos e materiais constituem uma unidade integrada e indissociável. Unidade que vem sendo ignorada num processo que se tem traduzido em transferência de encargos, desresponsabilização do poder central, reduzindo ou negando direitos essenciais mesmo em matérias de funções sociais do Estado.

Os pressupostos em que assenta o processo não deixam margem para dúvidas, quer a explícita afirmação de que deste processo não pode resultar aumento de despesa pública, o crónico subfinanciamento patente em todos os domínios a transferir; a intenção de situar a quantificação de meios (já por si subavaliados) na perspetiva da manutenção/conservação ignorando o estado atual de partida do património associado.

Os muitos exemplos de um passado mais ou menos recente serão suficientes para ver na determinação do governo em concluir no primeiro semestre o processo de descentralização não um avanço, mas uma preocupação relativamente à autonomia administrativa e financeira do poder local. Existem anúncios sobre prazos e objetivos, no entanto falta a informação sobre os recursos, as condições e a natureza concreta de cada competência a transferir.

O anteprojeto de lei de finanças locais que o governo apresentou neste findar de 2017 à Associação Nacional de Municípios tem a virtude de fazer um pouco de luz. A confirmação nesse texto de que os municípios vêem adiado até 2023 a reposição dos meios a que hoje já teriam direito e a falta de garantias ali explicitadas quanto aos recursos para as novas competências, ajudam a clarificar o processo.

A transferência de encargos para as autarquias e a desresponsabilização do Estado são parte de uma orientação estratégica que ao serviço da chamada consolidação orçamental, reduz o investimento público, fragiliza direitos, empurra para o aumento da carga fiscal também no plano local, constituindo-se como instrumento de uma

crescente desigualdade na repartição de riqueza e rendimento, conduzindo a uma desestruturação de funções sociais constitucionalmente consagradas.

Sublinha-se o princípio constitucional da justa repartição dos recursos públicos, que implica uma distribuição equilibrada das receitas públicas entre o Estado e as Autarquias Locais, devendo a sua participação nestas receitas ser equivalente ao peso das tarefas autárquicas nas tarefas públicas em geral.

IV – Valorizar o Poder Local Democrático

É necessária uma abordagem séria de um processo que em nome da valorização do poder local o poderá asfixiar, desresponsabilizando o Estado das suas responsabilidades e funções, nomeadamente funções sociais que incumbem ao Estado e cuja dimensão universal e pública só este pode garantir a partir de políticas nacionais, não sujeitas a opções locais e que pela sua natureza não podem encontrar resposta séria no emparcelamento territorial que daí resultaria.

4 Não basta invocar os valores da proximidade ou subsidiariedade. A proximidade do nível de administração é sem dúvida um valor importante. A importância do fator proximidade não pode ser separado das condições de exercício das competências. Se os meios a transferir não corresponderem, como não têm correspondido, nem há garantias de que venham a corresponder, ao nível de exigência da prestação de serviços a assumir pelo poder local, se os recursos para a execução das responsabilidades não derem garantias de um nível de qualidade superior àquele que hoje é alcançado, então o processo de transferência de competências não passará de um novo logro com prejuízos para a autonomia do poder local e, sobretudo, para a população traduzindo-se, na prática, na continuidade da desresponsabilização da administração central daquilo que é a sua missão e dever.

Num verdadeiro processo de descentralização administrativa é necessário garantir a criação de Regiões administrativas, consagradas na Constituição da República Portuguesa e, desenvolver estudos e fundamentação que permitam compreender as escolhas das áreas que se propõe transferir, definindo os meios financeiros necessários a qualquer processo de transferência de competências, que não poderá ser subalternizado ao princípio do não aumento da despesa pública, tendo em conta o subfinanciamento e o desinvestimento patente nas áreas que se pretende transferir, bem como proceder à análise do impacto nas estruturas municipais, quer ao nível de trabalhadores, nomeadamente no que se refere ao reforço das equipas técnicas e operacionais afetas à Unidade Orgânica responsáveis pelas áreas a transferir, mas também ao nível das Unidades Orgânicas de Recursos Humanos, Gestão Financeira, Obras ou Contratação Pública, entre outras, com os necessários reforços de Estrutura Intermédia, como encarregados ou coordenadores técnicos, bem como da Estrutura Dirigente.

AMRS, 21 de Maio de 2018