

A Reforma da Governação Municipal

Uma Visão Integrada ou uma Morte Anunciada?



POR FILIPE TELES

PROFESSOR DE CIÊNCIA POLÍTICA NA UNIVERSIDADE DE AVEIRO E COORDENADOR DA ESPECIALIZAÇÃO EM GOVERNAÇÃO LOCAL E LIDERANÇA NO MPA DA UNIVERSIDADE CATÓLICA PORTUGUESA (PORTO)

ARGUMENTOS PARA A REFORMA

A ‘imposta’ reorganização do mapa autárquico português poderá estar ferida de morte. Quando a justificação reside na racionalização administrativa e na eventual redução de custos – cujo real impacto é no mínimo questionável, poucas dúvidas restam de que esta discussão não terá grande futuro. Do debate parecem continuar ausentes as questões principais: aquelas que justificariam uma reforma profunda de um dos modelos mais estáveis do municipalismo europeu.

Enumerar os municípios, a quantidade de freguesias, os milhares de eleitos locais e os custos das transferências do Estado serve, apenas, para alimentar o argumento centralizador de um Estado que parece só saber responder com políticas públicas se estas emanarem de um lugar distante e inacessível, como se os municípios fossem um repositório das piores formas de fazer política – e políticas – em Portugal. O argumento da “imensa máquina” – e das “micro-capelas” – é o que contribui para a aceitação de um Estado que continuará a ser impossível de responsabilizar e cuja prestação de contas será sempre dificultada. Não se trata apenas da distância geográfica ao “lugar da decisão”, mas especialmente da distância burocrática e racional.

O enfraquecimento da sociedade civil – que é potenciado por mecanismos de afastamento dos processos de decisão e avaliação de políticas públicas – tende a reforçar o papel paternalista do Estado e a desincentivar mecanismos voluntários de provisão de serviços. Estas soluções centraliza-

doras, no seguimento da desvalorização da dimensão local da governação, contribuem para a perda da vitalidade da sociedade civil e para o enfraquecimento de um ethos da responsabilidade individual.

Uma abordagem séria aos desafios que se colocam à reforma da governação local deve reconhecer que o conceito de “público” não é competência exclusiva do Estado. Assim, uma reformulação como a que está a ser considerada, ficará muito aquém das suas reais possibilidades (e necessidades) se se limitar a um rearranjo geográfico de algumas fronteiras municipais e à eliminação de excessos de freguesias. Uma profunda reforma só será possível se for acompanhada de uma redefinição das funções e papel do Estado e das Autarquias tendo em vista garantir os mecanismos que permitam reforçar – ou reavivar – as condições necessárias que justificam a participação cívica, a confiança e as redes voluntárias. Os governos locais são cada vez mais vistos como facilitadores destes processos de participação, possibilitando a acção colaborativa e cooperante ao nível local. Uma nova agenda sobre as políticas urbanas e a administração local implica uma importante expansão da noção de inclusão nas decisões políticas colectivas¹.

PROBLEMAS DE ESCALA E IDENTIDADE

Não está em causa a necessidade da reforma, como bem identifica o memorando FMI-BCE-UE, mas o seu sentido. Conseguimos identificar inúmeros argumentos favoráveis a uma profunda reestruturação do modelo autárquico português. Contudo, a governação contemporânea exige que esta seja acompanhada de uma reflexão profunda sobre o papel e competências dos municípios. A governação local diz respeito, cada vez mais, a um complexo arranjo de serviços e respostas às comunidades, a uma multiplicidade de instituições de prestação pública e organizações do sector privado e semi-privado, cuja área de actuação ultrapassa, a maior parte das vezes, as fronteiras dos próprios municípios. A governação contemporânea amplifica, assim, um conjunto sério de problemas de escala e de identidade. O controlo desta rede complexa de prestação de serviços, a fragmentação organizacional e a multi-territorialização de entidades públicas e privadas com territórios e áreas de responsabilidade sobrepostas e nem sempre coincidentes são, do ponto de vista da governação, algumas das justificações mais pertinentes para a reforma.

Questionar os territórios administrativos e as fronteiras tradicionais da governação é a consequência das condições acima identificadas. As comunidades sobrepõem-se em di-



ferentes aspectos das políticas públicas, na medida em que os laços sociais, os interesses individuais, as identidades profissionais e o quotidiano dos indivíduos não se confinam a um território particular. Este problema vai muito para além das dificuldades imediatas que a administração pública local enfrenta. O desenho de um arranjo eficaz de governação ao nível local não pode ser, assim, um mero jogo sobre um mapa territorial, nem um exercício para satisfazer interesses políticos.



Para além dos problemas de escala e de identidade, as disparidades entre municípios no que diz respeito a áreas, população, meios disponíveis e recursos só contribuem para a urgência desta reflexão. Mais do que os repetidos números de 10% de municípios com menos de 5000 habitantes e os mais de 80% com menos habitantes do que uma das velhas freguesias de Lisboa, há outros dados mais preocupantes. Se não considerarmos os municípios das regiões autónomas, as diferenças situam-se entre concelhos com 8 Km² e 1721 Km², com 1 freguesia e com 89, com uma densidade populacional de 5,9 hab. por Km² e 7343, com crescimento populacional entre recenseamentos de 50% e municípios com um decréscimo de 20%, com 4,4 edifícios por Km² e 1124, com uma idade média da população a oscilar entre os 30 e os 53 anos, com uma proporção de residentes a trabalhar ou estudar em outros municípios (mobilidade) que varia entre os 6% e os 64%. A diversidade não constituiria um problema se os mecanismos, competências e regras institucionais não fossem exactamente as mesmas para todos os municípios, por mais díspares que estes sejam.

Do ponto de vista da representatividade, também novos problemas são identificáveis. Uma análise superficial, como aquelas que têm sido feitas nos últimos dias, poderia levar

a considerar que a média portuguesa do número de habitantes por eleito local (1131 hab.) não está muito longe da dos países que procuraram intervir tendo em vista resolver este problema de escala (veja-se a média de 1115 habitantes por eleito da Dinamarca, após a reforma municipal, quando comparada, por exemplo, com a da França, Áustria, Suécia e Alemanha que se situam na ordem das poucas centenas de habitantes). No entanto, o problema português não reside na frieza das médias, mas – mais uma vez – na assimetria:

municípios com 90 habitantes por eleito local e outros com mais de 9000 habitantes.

AS ALTERNATIVAS DE REFORMA

As alternativas que se colocam e os exemplos de reformas com a necessária profundidade chegam-nos dos mais diversos países europeus. Portugal tem, no entanto, sido caracterizado pela ‘convivência’ de diversas estratégias. Importa referir, ainda assim, que a opção sugerida de promover uma reforma territorial que envolva a fusão de municípios em unidades administrativas de maior dimensão é: (1) a menos evidente; (2) enfrentará sempre enorme resistência social e (3) não tem lugar em Portugal desde o século XIX (tendo ocorrido de forma centralizada e imposta). Apesar da dimensão muito reduzida de uma parte significativa dos municípios, o seu número tem-se mantido relativamente

estável desde essa reforma (com um ligeiro aumento até aos actuais 308 municípios).

Limitar a maior autonomia dos governos locais, redistribuindo competências e responsabilidades por diferentes níveis de governação, é outra das estratégias identificadas. O crescimento de um modo de meso-governação com o estabelecimento das NUTs e, em particular, com a criação das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional significou, acima de tudo, o fortalecimento de níveis intermédios de governo através da atribuição de competências de planeamento e coordenação a agências regionais constituídas por corpos político-administrativos não eleitos.

A cooperação intermunicipal, estritamente política ou através do estabelecimento de parcerias que proporcionem respostas mais eficientes à provisão de bens ou prestação de serviços públicos, tem sido procurada pelos municípios como uma estratégia alternativa. Estes arranjos cooperativos têm proporcionado ganhos significativos e, em muitos casos, têm correspondido a uma abertura da prestação de serviços públicos ao sector privado, cujos ganhos de escala justificam a sua entrada neste mercado. Naturalmente que a operacionalização destes mecanismos – estritamente públicos ou em colaboração com o mercado – obrigaram a



reajustes de políticas públicas locais numa abordagem coordenada e articulada que ultrapassa as fronteiras municipais. Tem cabido aos municípios, com o devido enquadramento – e muitas vezes o incentivo – legal constituir os corpos políticos e administrativos destas novas estruturas de cooperação e a melhor articulação de recursos.

A coexistência destas diferentes estratégias – ainda que eventualmente conflituantes – pode revelar uma cultura política nacional que não convive bem com reformas radicais do sistema político e administrativo; particularmente dada a estabilidade das fronteiras e identidades municipais. A cooperação intermunicipal procura combinar dois dos valores mais presentes nos sistemas de governo de muitos países europeus: autonomia local e racionalidade da governação. As soluções legais desenvolvidas para facilitar a transferência de responsabilidades para comunidades supra-municipais e a atribuição de incentivos económicos, nomeadamente através do Quadro de Referência Estratégico Nacional, no sentido da indução de cooperação entre municípios, têm reforçado esta estratégia.

Apesar de alguma indefinição e confusão de mecanismos, assistimos na última década a transferências de competências para os municípios que incluíram a possibilidade de organizar e desenvolver os seus interesses locais numa perspectiva supra-municipal, com mútuas economias de escala. As áreas metropolitanas, comunidades intermunicipais e as associações de municípios, entre outras formas mais ou menos voluntárias de organização, têm possibilitado a provisão de bens e a prestação de serviços públicos locais que vão de encontro aos interesses e características específicas das comunidades, procurando reduzir os seus custos e aprofundando a capacidade para fazer face a contextos de governação mais complexos. Os desafios colocam-se, agora, nos mecanismos de garantia das democracias locais e de accountability da decisão política quando ocorrem transferências de processos de decisão do município para o organismo supra-municipal.

A cooperação intermunicipal apresenta algumas vantagens quando comparada com as estratégias descritas anteriormente. Quer a reorganização territorial, quer a centralização de tarefas num nível intermédio de governação, implicam ajustamentos mais significativos na organização administrativa do país. Contudo, há custos e benefícios em qualquer modelo de agregação. De forma geral, os benefícios de modelos de fusão ou de regionalização são apresentados em termos quantitativos, enquanto os custos da agregação são citados de forma qualitativa. As dificuldades mais frequentes identificadas em processos semelhantes de agregação municipal prendem-se precisamente com a existência de custos menosprezados e be-

nefícios sobrestimados. Outro problema resulta do facto da eventual dimensão óptima de um território ‘auto-governado’ (autarquia) variar com o tempo, o contexto e a sua localização, sendo intimamente dependente das suas funções, competências e recursos disponíveis. Dificilmente se identificarão ‘dimensões óptimas’ das autarquias por decreto, desvalorizando-se todo um processo histórico, lento e gradual que se foi constituindo em comunidades locais com identidades e fronteiras próprias. Acresce que na agregação de corpos políticos de governação, a relação entre o governo e as pessoas que representa muda significativamente. Assim, estratégias de fusão envolvem sempre problemas fundamentais de democracia e proximidade. Por outro lado, parece ser relativamente simples envolver um grande número de municípios em arranjos cooperativos de governação, ou estender a cooperação a outros agentes públicos e privados.

A fusão e a meso-governação (ou mesmo regionalização) são opções a considerar num processo de reformulação do modelo de governação local, contudo não devem ser encarradas como únicas hipóteses ou alternativas não conciliáveis. Para além do alargado leque de mecanismos disponíveis, importa realçar o facto da cooperação intermunicipal de iniciativa voluntária ter vindo a constituir-se como uma das respostas particularmente eficazes a estes desafios e uma singularidade distintiva do caso português no panorama europeu. A cooperação intermunicipal pode muito bem

provar ser capaz de fazer face aos desafios da governação contemporânea. Contudo, tendo em conta a diversidade de escala e as assimetrias identificadas em Portugal, algumas oportunidades de fusão entre municípios não devem ser negligenciadas.

A NECESSIDADE DE UMA VISÃO INTEGRADA

Estes problemas vão, assim, muito para além das soluções imediatistas que resultam da necessidade de racionalização e obrigam a reconhecer o papel da proximidade enquanto elemento determinante da racionalidade das políticas públicas e factor indelével da identidade local. A reforma – que não deve ser evitada – necessitará de ser o resultado de uma reflexão profunda sobre as competências e os meios disponíveis para a sua concretização. Assim, importa reconhecer que nas áreas de políticas públicas onde não existam inultrapassáveis economias de escala – ou que não possam ser procuradas por agentes não-públicos – estas deverão ser da responsabilidade dos governos locais. A proximidade ao indivíduo, com o indispensável aprofundar da autonomia local – necessariamente política e fiscal – gera um conjunto significativo de vantagens na decisão, implementação, controlo e avaliação de

A MAIOR POSSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO E ENVOLVIMENTO NA ESFERA DA DECISÃO POLÍTICA E A CAPACIDADE DE VER A DIFERENCIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS REFLECTIR AS CARACTERÍSTICAS E PREFERÊNCIAS ESPECÍFICAS DE CADA MUNICÍPIO, SÃO ELEMENTOS DETERMINANTES A TER EM CONTA



O facto da cooperação intermunicipal de iniciativa voluntária ter vindo a constituir-se como uma das respostas particularmente eficazes a estes desafios e uma singularidade distintiva do caso português no panorama europeu

políticas públicas. Para além deste factor, que é explicável pela relação mais próxima entre custos e benefícios percebidos pelos cidadãos, também o aumento do interesse nos assuntos de domínio público, a maior possibilidade de participação e envolvimento na esfera da decisão política e a capacidade de ver a diferenciação de políticas públicas reflectir as características e preferências específicas de cada município, são elementos determinantes a ter em conta.

A visão integrada que se exige passará necessariamente pelo reforço das condições de eficiência das autarquias, através da identificação das funções essenciais a desempenhar. Para tal importa também assegurar a livre definição das tarefas que podem vir a ser melhor desempenhadas pelo sector privado ou pela sociedade civil, reconhecendo-os capazes da provisão de serviços e bens públicos. Importa, em segundo lugar, a necessária adaptação e desenho institucional de forma a responder aos pressupostos anteriores. Por último, não deverá ser excluída da discussão a definição do papel das lideranças políticas, assentes num entendimento de um “Estado exigente, que dê bons exemplos, que sirva de referência como entidade digna de confiança pública, e também mais independente face a grupos de interesse”².

Como procurámos evidenciar, um processo de reforma do mapa autárquico não pode ser indissociável das necessárias mudanças nos modelos de governação, nas competências e na escolha das lideranças políticas. Um programa de reforma da administração local em Portugal, para atender a estes desafios, deverá promover a acessibilidade de todos os cidadãos aos mecanismos de decisão, de um modo transparente quer nas regras quer nos processos levados a cabo para a sua própria criação, garantindo responsabiliza-

ção dos órgãos eleitos, o feedback do envolvimento cívico e a possibilidade dos modelos adoptados serem avaliáveis e adaptáveis, através de lideranças democráticas e de uma cultura organizacional que o suporte³.

Debater a reforma autárquica é, acima de tudo, saber não o que queremos do Estado mas que Estado devemos ter. Obriga a uma abordagem integrada das várias dimensões deste problema: território, fronteiras, escala, competências, autonomia, lei eleitoral, fiscalidade. Reconstruir esta casa com um trabalho parcial de cosmética – já que nem de arquitectura se trata – só pode terminar num preocupante fracasso. Se este debate, agora exigido pela troika FMI-BCE-UE, tem algum mérito é o de colocar o tema na agenda política e estabelecer um prazo para a sua concretização. Mas se a resposta não for para além de uma simples fusão e extinção de freguesias (como alguns responsáveis políticos prontamente sugeriram), o país voltará a dar um bom exemplo de irresponsabilidade política. ::

NOTAS

¹ Cf Teles, Filipe e Moreira, José Manuel (2007), Liderança Ética num contexto de governação local: estado, mercado e sociedade civil (2ª Parte), *Revista de Administração Local*, nº220, Ed. “Centro de Estudos para o Desenvolvimento Regional e Local” (CEDREL)

² In Moreira, J. M. (2002), *Ética, Democracia e Estado*, Principia: Cascais

³ Cf. Teles, Filipe (2008), *Autarquias no Fio da Navalha: Governação Local e as Estratégias de Reforço do Capital Social*, em Estado, Sociedade Civil e Administração Pública: para um novo paradigma do serviço público, J.M. Moreira, C. Jalali e A.A. Alves (Eds.), Almedina: Coimbra