

Fernando Ruivo¹

ENCRUZILHADAS DO PODER LOCAL

O presente número dos *Cadernos do Observatório dos Poderes Locais* procura recuperar, apresentar e, de certo modo, avivar algumas intervenções realizadas pelo autor nos últimos quatro anos nos meios de comunicação social escrita. A razão que preside a este exercício prende-se com o conteúdo e o contexto de todas estas intervenções.

Na realidade, o tema nelas omnipresente tem directamente a ver com os desempenhos do Poder Local português, bem como com a relação deste com o Poder Central. A compilação que se leva a cabo tem pois toda a razão de ser a partir de uma publicação do Observatório dos Poderes Locais (OPL), uma instituição que procura analisar e difundir trabalhos ligados à temática presente na sua designação. Esta razão avoluma-se inclusivamente ao entendermos o facto de os textos adiante apresentados terem vindo a constituir uma excelente ferramenta de debate e discussão, não só entre os estudantes da disciplina de “Sociologia da Administração e do Poder Local” e dos subsequentes “Seminário” e “Dissertação Final” da Licenciatura em Sociologia da FEUC, bem como entre aqueles outros que, na mesma faculdade, frequentam, na mesma área, a parte lectiva do Mestrado “Políticas Locais e Descentralização: As Novas Áreas do Social”, também em ligação com o OPL.

Tais textos procuram, em síntese, revelar as variadas manifestações da política e dos políticos locais no interior de um determinado contexto sócio-territorial. Isto é, revelá-las em íntima articulação com características e especificidades da sociedade portuguesa.

Deste modo, procuram aqui evidenciar-se determinados traços do funcionamento do sistema sócio-político português, quer local, quer nacional. Enumeremos alguns deles em modo de apresentação.

¹ Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Centro de Estudos Sociais e Observatório dos Poderes Locais.

O carácter subterrâneo e nebuloso de alguma acção política num contexto de dependência financeira: saber como o Estado pode efectivamente tender a funcionar de modo negocial (as trocas políticas territoriais) (texto 1: “*O Paradigma Campelo ou o Estado à luz do Dia*”).

A devida promoção e o respeito pela cidadania por parte das autoridades locais, bem como, na sua falta, os défices da democracia local (texto 2: “*Cidadania e Poder Local - Acabou-se o Estado de Graça*”).

A importância da influência nas tomadas de decisão política: produtivas quando exercidas em termos individuais pelos actores locais, pouco produtivas ou, até, improdutivas quando exercidas de forma organizada (texto 3: “*A Capacidade de Influência dos Municípios*”).

O excessivo “bottom-up” das propostas de Reforma Administrativa de 2003 (num país ainda dominado por uma visão autoritária e “top-down” da territorialização das políticas públicas) e a confusão/proliferação de mapas territoriais daí decorrente (texto 4: “*Comunidades Urbanas: Os Riscos de uma Nova Oportunidade*”; texto 6: “*Entrevista: Processo de Descentralização é Confuso e Não Vai Criar ‘Identities Regionais’*”).

A necessidade de ponderar se é preciso mudar apenas as leis ou se este processo deve, para produzir efeitos visíveis, também ser acompanhado por uma efectiva e imperiosa mudança das mentalidades centralistas (texto 5: “*Entrevista*”).

Por último, a afirmação e manifestação da importância, a fim de melhor lidar e conhecer este e outros tipos de fenómenos territoriais, da realização de estudos na área de trabalho do OPL (texto 6: “*Entrevista - Observatório dos Poderes Locais: Um Instrumento ao Serviço do Poder Local*”).

1. O paradigma Campelo ou o Estado à luz do dia

(*Público*, 12 de Novembro de 2000)

O coro de protestos de comentadores e membros destacados da classe política nacional despoletado pela abstenção do Deputado e Presidente de Câmara Daniel Campelo, viabilizando o Orçamento, auto-justifica-se junto da opinião pública por uma "legítima indignação" perante um facto político que acarretaria a perversão de alguns princípios da ética política e da sustentabilidade do regime democrático. Entre estes, destacar-se-iam a supremacia do interesse nacional face ao particularismo das reivindicações locais e a independência do Estado em relação ao tráfico de influências de determinados actores da vida política.

Não é nosso propósito discutir a validade normativa destes princípios, mas tão só demonstrar que o ocorrido se inscreve no real funcionamento do sistema político-administrativo português. E particularmente no campo das relações entre Poderes Central e Local, caracterizadas pela falta de transparência no financiamento deste último (o que faz com que o nosso Estado se configure como um Estado labiríntico).

Estes factos não constituem em si nada de novo, residindo a novidade apenas na circunstância de, sendo anteriormente subterrâneos, aparecerem agora claramente à luz do dia. Esta como que "emersão" das relações labirínticas inerentes ao sistema político tem vindo progressivamente a acentuar-se, tendo transitado dos executivos PSD para os do PS... A questão é, pois, a de se saber porque não constituem eles uma novidade e porque teimamos em não os querer ver?

É que no nosso país vivemos muito das aparências e dos discursos. No entanto, paralelamente a todo um discurso modernizante e a uma legislação avançada, corre uma realidade que se move a outra velocidade, esta bem diferente. Assim, no campo das relações entre Poderes Central e Local muita da ideologia existente em torno da acção municipal é ainda a da comparticipação por parte do Poder Central.

Na realidade, coexistem em Portugal diferentes mecanismos de transferências financeiras do centro para as periferias: um, dotado de critérios legais objectivos e universais, o "bolo oficial"; outro, abrigando algumas formas similares às "comparticipações em obra" do regime anterior a 1974 (mais particularísticos e subjectivos, portanto). Este último conhecido como "bolo paralelo" e com grande base de agenciamento de cunho pessoal.

Com efeito, devido à situação material dos concelhos herdada do anterior regime e à escassez de recursos financeiros transferidos, os actores políticos locais necessitaram sempre de captar toda uma série de investimentos complementares que possibilitassem uma intervenção autárquica eficiente e reconhecida. A solicitação de tais investimentos consistiu sempre numa negociação individualizada entre determinado autarca e o Poder Central.

Daí que tal agenciamento, por ser fragmentado, nunca tenha adquirido um cariz mais organizado. E que a intervenção do Estado a nível local fosse fortemente negociada entre diversos actores personalizados. Não designaríamos este processo como negócio, por não haver troca directa, mas como negociação.

Esta negociação local poderá, para muitos, parecer irracional do ponto de vista da suposta racionalidade do sistema político central. Porém, as racionalidades são tipos ideais, algo que se vai concretizando ou não em função das forças em acção. E que, para além do mais, não são monopólio do centro político... As irracionalidades do ponto de vista do centro podem, assim, constituir fortes racionalidades práticas do ponto de vista das periferias (a sua forma de gestão da dependência)...

A dignidade constitucional do Poder Local tendeu normalmente a ser manipulada pela mentalidade centralista que continua a predominar entre nós. E a essa dignidade foi sempre difícil fazer corresponder os meios necessários, nomeadamente financeiros. Restava, compreensivamente, aos autarcas portugueses a grande arma do poder relacional e do exercício de influência, uma expressão que entrou aliás de forma clara nas suas preocupações e no seu vocabulário...

Este exercício, tão comum e frequente nas relações entre Poderes Local e Central explodiu agora à luz do dia, não podendo continuar a ser ignorado... O que é agora verdadeiramente chocante é que a negociação se transformou em negócio assumido pelas mais altas instâncias da governação, moedando interesses nacionais e locais. Mas não será hipócrita indignarmo-nos só agora com algo que há muito sabíamos existir? E que esqueceremos passada a crise? O Estado português foi e é, deste modo, um Estado labiríntico. E a negociação pessoal, um dos mecanismos de compensação de défices por parte dos autarcas...

O paradigma Campelo significa apenas que o labirinto perdeu um pouco da sua subterraneidade, tornando-se a sua existência mais visível... O que volta a colocar com forte premência a questão da descentralização efectiva mediante o reforço da autonomia financeira dos municípios. *(com Daniel Francisco e Pedro Araújo)*

2. Cidadania e Poder Local: Acabou-se o Estado de Graça...

(Público, 26 de Setembro de 2001)

As primeiras eleições autárquicas realizadas em regime democrático decorreram em 1976. Para aqueles que se recordam, a afluência às urnas foi enorme. Tal facto decorria obviamente do entusiasmo das populações perante a democracia, mas também muito do forte empenho dos eleitores no seu local e na construção de autoridades mais próximas e eficazes. Pese embora as potencialidades do modelo, várias razões foram, no decurso dos 25 anos do Poder Local, conduzindo a algum arrefecimento da adesão à política local. O modelo encontra-se vivo, mas o estado de graça acabou.

Parte da crise do modelo de representação política descentralizada é fruto de causas que lhe são estranhas. Lógicas externas derivadas de factores como a transformação tecnológica, a globalização, o acento na economia financeira, a metropolização de extensas áreas urbanas e a competição internacional entre as grandes cidades têm vindo a conduzir a uma prática orientada para a centralização. Aliadas à mentalidade altamente centralizadora que subsiste na política nacional, tais lógicas reflectiram-se aliás no verdadeiro absurdo que foi a campanha para o referendo português sobre a regionalização. Mas ao fenómeno da desterritorialização contrapõe-se o da reterritorialização. E este ensina-nos que a produção do laço social é feita localmente. Que as subjectividades e afectividades, incluindo as políticas, se constroem a nível local. Que a produção do sentido parte de uma base territorial. E que os territórios, portanto, são fundamentais para os exercícios da política local, reafirmando-se assim a descentralização.

O que se deve pôr verdadeiramente em causa são as razões internas dessa alguma crise do modelo da descentralização. Elas terão que ser sopesadas por cidadãos e eleitos locais, tendo em vista um novo salto no exercício do Poder Local. É que a crise tem também vindo a ser agravada por determinados mecanismos do seu próprio funcionamento.

O mimetismo dos vícios centrais é um deles. O centralismo local, por exemplo. E aqui, tanto o cesarismo e personalismo de muitos líderes locais, como o relacionamento entre Freguesias e Municípios, entre outros, constituem apenas fragmentos desse mesmo retrato localizado do centralismo. O fechamento do acesso do cidadão às autoridades locais é outro desses mecanismos. Ele conduz a que o desempenho do eleito se possa vir a densificar sobre um pequeno grupo de íntimos do

poder (pessoas e interesses), produzindo-se por esta via não raras situações de autismo político e de défice democrático local. Bem como a verdadeiros recordes de manutenção no poder, a conhecida figura do dinossauro local... A como que autonomização do político face à sociedade civil que daqui decorre contribui para que seja muito baixa a expectativa de influenciar o poder por parte dos cidadãos.

A limitação dos mandatos será pois um contra-mecanismo destinado a manter a frescura do político e a garantir a abertura de tais acessos. A recusa das ideias contidas no chamado "pacote autárquico do bloco central" apresentado em inícios de 2001 (unipartidarização dos executivos, escolha pessoal dos vereadores por parte do Presidente e conseqüente enfraquecimento da pluralidade de vozes intervenientes) poderá vir a constituir um outro, ao impedir-se a definitiva blindagem do sistema político local contida no projecto de reforma.

Acresce que a política portuguesa ainda tem muito de segredo, sendo sobejamente entendida como um assunto entre privados. A política local não faz excepção, tendendo talvez até a enfatizar esta característica. Compreende-se deste modo que os autarcas não apreciem formas públicas de apresentação de reivindicações privilegiando canais individuais de apresentação, tão típicos dos notáveis dos labirintos locais. A publicitação e debate amplo sobre as questões colectivas deve, no entanto, ser localmente incrementada pelos grupos de cidadãos, enquanto pedagogia para a participação e cidadania local. Esta é, aliás, uma tendência que se tem vindo a registar nos últimos anos, reflectindo a passagem das exigências clientelares para as de camadas mais vastas da população (ambiente, exclusão social).

O exercício formal da política tem-se encontrado ligado a uma enorme hipertrofia do voto. Deste modo, a participação local é como que codificada em torno do governo representativo local, sendo conseqüentemente olhada pelos profissionais da política como algo absolutamente prescindível ou, até, potencialmente nefasto.

Compreende-se, assim, que a participação local constitua um exercício extremamente salutar para a democracia, provocando não só um melhor fluxo comunicativo entre eleitores e eleitos, mas também processos de decisão mais céleres e eficazes. E que os governos locais devam ser exortados a incluir nos seus programas e práticas determinados mecanismos de mobilização para a participação, cujo respeito possa ser devidamente fiscalizado pela cidadania local.

Por esta forma se melhoraria a ligação entre os cidadãos e o seu Poder Local, elaborando-se uma plataforma para aqueles exercerem influência sobre as próprias

autoridades que elegeram. Uma tarefa tanto mais importante já que a crise da representação política da descentralização não é senão uma das facetas da crise da representação política em geral. Num país onde, há alguns anos, recorde-se, estudos apontavam para o facto de boa parte da população se encontrar numa situação de máxima distância ao poder e pensar não poder influenciar os destinos desse mesmo país.

3. A capacidade de influência dos municípios portugueses (*Público*, 12 de Abril de 2002)

O II Congresso da ANMP foi realizado em Julho de 1985. Já lá vão quase dezassete anos. Entre os princípios orientadores e reivindicações face à Administração Central constantes então das suas conclusões podiam encontrar-se as seguintes:

1. Maior descentralização, com a conseqüente transferência de novas atribuições e competências, desde que devidamente assegurados os meios técnico-financeiros da sua implementação;
2. Avanço do processo de regionalização;
3. Intervenção activa das autarquias na política de finanças locais;
4. Participação na aplicação da política financeira relativa aos Fundos de Adesão;
5. Institucionalização de novas formas de diálogo entre a ANMP, o Governo e a Assembleia da República, de molde a que aquela seja ouvida em todos os diplomas legais de interesse para os Municípios.

Ora, decorrido este tempo, a ênfase destas conclusões parece manter-se intacta e actual. Na realidade, a descentralização continua a assemelhar-se a um processo muito discursivo e ambíguo (mesmo tendo em conta o trabalho real das autarquias), em que as transferências de competências se aproximam mais de um jogo de empurra, sem linha de rumo clara. A regionalização, inscrita na Constituição, ainda não avançou. As autarquias não têm intervenção activa e directa nas finanças locais, nem no acesso aos fundos da Europa. E o diálogo é em boa parte um diálogo de surdos, não sendo os Municípios efectivamente ouvidos sobre os diplomas que lhes interessam. Deve pois concluir-se que a força organizada dos Municípios não obteve suficientes proveitos no exercício da influência legítima a que, em todos estes anos, se propôs, ao contrário de outras associações, nacionais ou regionais, por toda a Europa. Deve, porém, acrescentar-se que este propósito não era uma tarefa fácil no nosso país.

Na realidade, o sistema político português tem uma tradição altamente centralista que a democracia não logrou minimizar. Assim, a ruptura democrática comportou determinadas continuidades e esta tradição centralista foi uma delas. Apesar da democracia, o Estado português mantém, pois, traços de autoritarismo em determinadas áreas. E este facto é particularmente verdade no que diz respeito ao Poder Local organizado. Bastará, para o efeito, recordar os variados atrasos, flutuações e contradições dos sucessivos governos no decurso das concretizações das Leis das

Finanças Locais, desde 1979. Determinados interesses organizados, como o do poder municipal, tenderam, deste modo, a esbarrar num muro de paternalismos desconfiados erguido pelo centro face às periferias.

Mas o mesmo sistema político é igualmente complexo, contraditório e composto de vários patamares. Um desses patamares do sistema é, pois, avesso às reivindicações organizadas, às negociações claras, precisas e oficiais em torno da organização administrativa do Estado, em suma, à influência pública e colectiva. Todavia e simultaneamente, outro dos seus patamares favorece a petição individual, a negociação difusa e oficiosa, a influência como que privada entre actores políticos que se conhecem. O caso Campelo não foi, aliás, mais do que uma das manifestações conhecidas deste fenómeno. O autoritarismo de Estado encontra-se, assim, articulado com a excepção, uma excepção abundantemente promovida pelo Príncipe... E a "excepção do Príncipe", por seu turno, fomenta com sabedoria a fragmentação reivindicativa, deste modo se enfraquecendo a capacidade de influência organizada dos municípios portugueses.

4. Comunidades Urbanas: Os riscos de uma nova oportunidade

(Público, 17 de Março de 2003)

O entusiasmo com que o Governo lançou a discussão da proposta de reforma justifica-se na medida em que é necessário adequar as estruturas administrativas às novas dinâmicas demográficas e económicas. A urbanização do país acentuou-se e a novas realidades territoriais deverão corresponder novos modelos institucionais.

Mas o ruído provocado pelas múltiplas reivindicações em torno da proposta fazem, no entanto, realçar as velhas fragilidades do nosso sistema político-administrativo, conduzindo ao temor de que tal entusiasmo não venha a obter pés para andar

Senão vejamos. Em primeiro lugar, 63,3% dos municípios portugueses fazem parte de uma associação de municípios. E 26,5% deles integram até duas ou mais associações. Podia, portanto, concluir-se que o nosso poder local é detentor de uma grande tradição associativa. Uma análise mais aprofundada, no entanto, revela-nos uma realidade substancialmente diferente. É que boa parte destas associações são constituídas para fins específicos. E, maioritariamente, nunca funcionaram dentro do espírito associativo de promover o desenvolvimento sócio-económico e cultural e operacionalizar, na falta das regiões, alguma mediação entre autoridades locais e centrais. Na realidade, fala-se muito em associativismo, esquecendo que agir de forma associativa é uma aprendizagem, dependendo mais de vontades do que de empurrões de cariz normativo. O risco de a realidade se alhear das boas vontades normativas é, por demais, evidente.

Em segundo lugar, devemos interrogar-nos sobre a razão de uma proposta sobre áreas territoriais, sem dúvida importante, mas que não é enquadrada pela tão anunciada discussão sobre a reforma do Estado. Sem esta, aquela poderá também paralisar e tornar-se inconsequente se não se regulamentar a legislação emanada a seu propósito, tal como tem vindo a acontecer desde 1999 ao quadro das competências dos órgãos municipais, por exemplo.

Em terceiro lugar e face ao número de comunidades urbanas anunciadas, deve questionar-se a própria natureza destas. Serão elas um efectivo instrumento de descentralização num quadro institucional e territorialmente coerente? Ou antes uma ferramenta de externalização de funções centrais num período de crise financeira do Estado? Sem procurar resolver de modo prévio o problema da competição municipal e

da debilidade financeira local estaremos, estou em crer, a criar novo problema sem resolver o anterior.

Em quarto lugar, deve colocar-se o problema da ancoragem técnica e territorial da figura das comunidades. Sobre que identidade local ou sub-regional irão repousar tais comunidades, sabida a importância deste factor para a acção político-administrativa? Estaremos, assim e neste âmbito, perante uma invenção política de territórios que se poderá revelar frágil.

Por último, voltemos ao problema da mediação entre autoridades locais e centrais. Tão importante para a atracção de políticas públicas, esta mediação encontra-se actualmente pulverizada por trezentos e oito municípios. A criação das comunidades urbanas e das intermunicipais manterá a fragmentação, embora a níveis mais fracos, reconheça-se. Só que esta diminuição acarretará como contrapartida um factor totalmente novo: trata-se da exclusão política dos concelhos mais pobres e periféricos do país, afastados que estarão do nível de excelência da negociação e do jogo com o centro. Justamente aqueles concelhos que segundo os dados disponíveis detêm a maior densidade associativa. Justamente aqueles que consensualmente, em vinte e nove anos de democracia, se tornava forçoso valorizar. Esta ruptura, convenhamos, consiste numa das grandes novidades do discurso sobre as comunidades urbanas...

Por tudo isto, caminhar com passos de gigante nesta matéria parece arriscado, risco tanto maior quanto se soma à oportunidade perdida da regionalização, tudo se podendo consubstanciar num malogro da reforma do Estado.

5. Entrevista

(Jornal de Notícias, 30 de Julho de 2003)

A Assembleia Municipal do Porto aprovou uma moção de censura ao Executivo que não tem qualquer efeito prático. Situações como esta não descredibilizam os órgãos autárquicos?

Não tendo as decisões das assembleias municipais (AM) efeitos práticos, não são propriamente assembleias. Então, para que são eleitas? Tratando-se de eleitos locais, os deputados deveriam ter um estatuto como o francês. Mas o nosso sistema político local está a entrar em barafunda. Há duas espécies de autarcas: de primeira e de segunda. Os executivos podem decidir sem qualquer controlo democrático. Há um fechamento, não só em relação aos outros eleitos locais, como às populações. Repare que, enquanto cidadãos, pouco sabemos do que se passa nas câmaras. As suas decisões deveriam ser minimamente discutidas. E é preciso também revitalizar o papel das freguesias, cujos presidentes têm assento nas AM.

Como assegurar, então, a efectiva responsabilização dos executivos municipais perante os eleitores?

Abrindo o mais possível, através de debates. Creio que a principal questão é de cultura política, não de leis. As AM são órgãos carismáticos, mas não funcionam. Precisamos de alterar a cultura política de centralização, que não mudou com o 25 de Abril e se aproxima pouco da democracia local. Apesar de muito se ter avançado. O país real mudou, porque o poder local actuou, mesmo quando reproduz mimeticamente o Terreiro do Paço.

A questão não está, portanto, em introduzir mudanças na lei?
Não precisamos de novas leis, mas de uma mudança de mentalidades. Se mudássemos a lei, tudo continuaria na mesma, como aliás acontece em várias áreas. Até porque não gostamos de reivindicar os nossos direitos; parece mal.

A criação de executivos maioritários poderia melhorar o funcionamento das autarquias?

Penso que não. Uma medida dessas provocaria a blindagem do sistema político local. Se o presidente escolhe directamente os seus vereadores, o sistema enquistado ainda mais. E é preciso não esquecer que o sistema político local está sujeito a grandes pressões, não apenas económicas. Mas isso remete-nos para a questão do financiamento. Se o Governo não transfere as verbas necessárias...

Antigamente, os presidentes de câmara andavam de chapéu na mão e a bater às portas, para obter financiamento. Isso não mudou muito. As relações não são claras, nem transparentes. Se se elimina a possibilidade de fiscalização pelos vereadores da oposição, pior.

**6. Entrevista: Processo de descentralização é confuso e não vai criar
"Identidades Regionais"**

(*Público*, 3 de Janeiro de 2004)

Coordenador do Observatório dos Poderes Locais, sediado no Cento de Estudos Sociais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Fernando Ruivo acompanha com grande cepticismo o projecto de descentralização em curso. Para este sociólogo, autor de diversos estudos sobre o poder local, as comunidades urbanas e as áreas metropolitanas que estão a ser desenhadas vão redundar numa "sobreposição de mapas", fragmentando o território e agravando o isolamento de alguns municípios. Até por isso, Fernando Ruivo acredita que a regionalização há-de acabar por se impor às "novas mentalidades".

PÚBLICO - Como avalia este projecto de descentralização?

Fernando Ruivo - Para já, estamos a fazer tábua rasa das NUT [Nomenclaturas das Unidades Territoriais para fins estatísticos], das pequenas associações de municípios, dos distritos. Há uma sobreposição de mapas territoriais que vai gerar o caos geográfico. Os distritos, por exemplo, não serão fáceis de anular. Apesar de terem sido criados no séc. XIX e de não terem gerado identidades territoriais, são os patamares das eleições políticas e ainda é a partir deles que se fazem as contas. O que me é dado ver é uma enorme confusão que não é passível de criar identidades próprias. O que é está por detrás disto são critérios meramente quantitativos, o número de municípios e de habitantes. Ora a identidade - que já existe um pouco em termos regionais, embora às vezes fragmentada - cria-se com critérios essencialmente qualitativos. Não há nenhuma estratégia visível neste processo que não a do palco político, que não a de obter o maior número de população possível para poder exercer pressão reivindicativa sobre o poder central. O país fica com uma série de tiras territoriais, muitas vezes sem fronteira umas com as outras. Fica com comunidades intermunicipais e comunidades urbanas que não são propriamente urbanas e áreas metropolitanas (AM) onde não existem metrópoles. E nos interstícios destas tiras vai ser o deserto, uma série de territórios que, por alguma razão, não tiveram acesso a estas novas fórmulas e que ficaram ainda mais isolados.

Com que consequências devemos contar?

A fragmentação do território, desde logo. Vamos ter um somatório de ilhas municipais baseadas em cálculos políticos, e pessoais por vezes, e não numa dinâmica supermunicipal, que era o que estava por trás desta legislação. Neste momento, a

estratégia é roubar municípios uns aos outros, tentar seduzi-los, atraí-los, sem ter em conta o território que se está a criar. Todas as novas regiões que estão a aparecer geram problemas: o Médio Tejo versus Leiria com a questão de Ourém, que nem sei se já está resolvida; o da Beira Interior versus Viseu, por causa de Seia e Gouveia, etc. E não sei se estas comunidades urbanas ou áreas metropolitanas terão um peso sustentado para negociar com a Europa. Esquecemo-nos disso.

Duvida do poder de influência das novas entidades territoriais. Porquê?

Desde logo, por não haver órgãos eleitos, com a legitimidade do voto. E depois, quem dirige, com que cariz, que planos estratégicos existem para esse território, que competências vai ter?

Já há algumas definidas.

Mas ainda é muito pouco. Se compararmos com a lei 169/99, que transferia quase tudo para os municípios, e que não foi regulamentada... O meu medo é exactamente esse: temos legislação lindíssima, mas não regulamentamos e as coisas não funcionam.

Critica a inexistência de líderes eleitos nas novas entidades territoriais. Em 1998, um dos argumentos contra a regionalização era o receio de se criar uma nova classe política. Era o argumento do dinheiro que se ia gastar com ela. Fez-se passar a ideia de que o poder é parasita e corrupto ao nível local. É óbvio que era preciso gente para governar as regiões. É óbvio que vai ser preciso gente para governar as comunidades urbanas, as AM. Se vir bem, as AM existem, mas não têm recursos humanos, não funcionam. Não existe, ao que sei, uma Autoridade de Transportes na AM de Lisboa. Existe um dirigente, mas não foi eleito pelos cidadãos. Recordo que em Itália, nas eleições do ano passado, se elegeram dirigentes regionais. O que está a acontecer em Espanha, relativamente às autonomias basca e catalã, é sem dúvida algo perigoso. Mas que aquilo funciona, funciona. E depois, este modelo proposto utiliza no fundo a mesma máquina burocrática que estava prevista para as regiões: assembleias, juntas, concelhos, tudo isto sem a vigilância democrática dos cidadãos, tudo isto podendo produzir 'enquistamentos' incalculáveis, blindar ainda mais o sistema político local, criar novos 'dinossauros' que terão ainda mais força, por não dependerem do voto popular.

O regime de associação quinzenal das novas entidades é razoável?

Devia ser mais estável, de pelo menos dez anos, porque é a partir dessa altura que se começam a produzir frutos. Cinco anos é muito curto. Não percebo a ideia do legislador. Depois, é preciso não esquecer que 63 por cento dos municípios já participam numa associação e 26 por cento em duas ou mais. Mas são associações

recentes, da década de 80, que acabam quando os fins específicos para que foram criadas - a ETAR, o Plano Director Inter-Municipal, etc - são alcançados. A maior parte delas não funciona.

Por falta de recursos humanos e financeiros?

Também, mas sobretudo por terem sido criadas à revelia do tecido social local, que não participou na sua criação. Por isso, é natural que estivessem votadas ao fracasso.

Que destino lhes advinha, quando coexistirem com as novas entidades territoriais?

Os municípios vão continuar a ter um território para a educação, outro para o saneamento, outro para a água, outro para a reivindicação, sem haver bases - e sem as criar - de uma identidade local. Esta descentralização não é um esforço claro de verdadeira localização de políticas públicas.

Faltaram os estudos prévios?

Já temos estudos. Temos geógrafos, sociólogos, economistas a trabalhar em todo o processo de territorialização de políticas públicas, mas não me parece que as decisões que estão a ser tomadas, sem auscultar os eleitores, os tomem em conta.

Esta forma de descentralização devia ser referendada, como a regionalização?

O argumento tem a sua lógica. Se este processo avançar bem, coisa que não estou em crer, vai contornar as regiões que estão na Constituição. Mas a regionalização há-de impor-se às novas mentalidades. Não faz sentido um país com a nossa área e com a nossa população não ter regiões. Dizem-nos que somos pequenos, etc. Vão à Holanda, à Áustria, à Bélgica e vejam quantas províncias há, quantos municípios há, quantas instâncias intermédias supra-municipais existem a funcionar e bem.

Perante isto, o que deve o Governo fazer?

Devia ter pensado nas consequências possíveis do processo. Não me parece que o tenha feito. Mas agora o processo está lançado. '*Alea jacta est*'.

7. Entrevista - Observatório dos Poderes Locais (OPL): Um instrumento ao serviço do Poder Local

(“O Primeiro de Janeiro”, 16 Set. 2004

O Observatório dos Poderes Locais (OPL) é uma estrutura de investigação multidisciplinar que tem por temática central o território e que, como nos diz o seu coordenador Fernando Ruivo, “nasceu de uma ideia que germina há alguns anos e que finalmente se veio a concretizar por duas razões essenciais: a passagem a laboratório associado do Centro de Estudos Sociais e outra, mais material e possibilitadora do funcionamento desta instituição, que foi o seu financiamento recente por parte da União Europeia”.

Os seus objectivos primordiais são todos aqueles que permitam superar a fragmentação da investigação em torno do território e dos poderes locais em Portugal. “Não há uma grande tradição de investigação no nosso País sobre o estado actual das acções locais, dos sistemas políticos locais, das instituições locais ou do território, ao contrário do que acontece noutros países. Assim, foi desde logo preocupação deste Observatório criar uma base de dados relativamente aos sistemas políticos locais que permitam compreender o universo complexo em que se movem esses mesmos poderes locais”, adianta Fernando Ruivo.

Outro dos objectivos desde logo abraçados por este Observatório passou por traçar um quadro de evolução das condições estruturais de intervenção desses poderes, entre 1974 e o presente, procurando compreender as diversas intervenções introduzidas ao longo dos anos pelos diferentes actores locais sob condições, também elas bastante díspares, nomeadamente, no que a financiamentos diz respeito. Analisar os diferentes cenários, passados, presentes e futuros da acção municipal, da cooperação inter-institucional local, bem como da localização das políticas públicas em geral é mais um dos pressupostos assumidos pelo OPL. “É muito importante, pois ao contrário daquilo que o sistema clássico das políticas públicas nos ensina, estas não surgem no topo da pirâmide e são aplicadas milimetricamente na sua base – o sistema top-down é falso, não existe. Uma política pública é delineada no gabinete de um ministério, numa secretaria de Estado, mas quando chega à fase da concretização no terreno já passou por dezenas de

agentes, intermediários que tendem a localizar essa política. Ora, quando se localiza uma política pública isso nunca acontece da mesma maneira que é pensada no topo da pirâmide... e mais ainda, é diferente de concelho para concelho pois depende de inúmeras variáveis”. O Observatório definiu também um esquema comparativo, indispensável neste género de análise, que coloca lado-a-lado os poderes locais do Sudoeste Europeu e dos países lusófonos. “Trata-se de um instrumento de enorme valia que nos possibilita tirar lições decisivas sobre o desenvolvimento regional, levantamentos de redes de actores, entre outros factores determinantes para o trabalho do Observatório”. Assim, e como se constata do que atrás foi apresentado, a constituição do Observatório representou, no fundo, o ponto culminante de toda uma série de trabalhos que têm vindo a ser realizados de há 15 anos para cá em termos de investigação, tanto financiada pela Fundação de Ciência e Tecnologia como da própria União Europeia. “É um projecto ambicioso que está a arrancar devagar, de acordo com as nossas possibilidades, mas temos confiança nos investigadores que temos a trabalhar connosco e, à medida que se desenvolva o financiamento público, estou convencido que com as áreas de trabalho que estão aqui apontadas, começaremos a ter encomendas por parte das mais diversas entidades interessadas”. De referir que os principais destinatários do trabalho desenvolvido pelo Observatório dos Poderes Locais são, por excelência, as autarquias, mas também as associações de municípios, a administração central desconcentrada, as diversas associações regionais e locais, instituições de investigação, empresas, a própria comunicação social, bem como centros de investigação e investigadores de outras universidades.

Poder local no contexto internacional

A estreita ligação que este Observatório mantém com outros congéneres internacionais, com quem partilha imensa informação – quer através de uma base de dados internacional, mercê da participação na rede Federes financiada pelo programa INTERREG III – B SUDOE que congrega as Universidades de Coimbra, Santiago de Compostela, Granada, Barcelona, Toulouse, Montpellier e Bordéus, quer através do Cibercenter de Toulouse com quem partilha dados e no qual se promove o e-Learning em diversas matérias relacionadas com o poder local, permite ao Observatório aperceber-se do que melhor (e pior) se faz a este respeito noutros locais do globo.

Talvez por isso, “acredito que rapidamente passaremos do Sudoeste Europeu para África nesta nossa análise, uma vez que o próprio Poder Local está a bater à porta dos PALOP’s”, preconiza Fernando Ruivo.

Neste sentido, este VIII Congresso será uma importante fonte de contactos para o Observatório que aproveitará, inclusive, para efectuar o lançamento do primeiro número dos Cadernos do Observatório, bem como do primeiro livro da colecção Observatório dos Poderes Locais. “Estes congressos são, por excelência, um palco privilegiado para o estabelecimento de contactos e para a troca de experiências e informações relativamente a todas as questões do foro social e, como não podia deixar de ser, o Observatório vai tentar tirar o máximo partido através de uma forte presença física, promovendo as ligações entre os diversos proponentes participantes, mas também através de uma intervenção como moderador num painel chamado «Espaços, Territórios e Urbanidades»”.

Uma outra acção de grande interesse e possibilitadora de um vasto leque de conhecimentos e de intercâmbio de informação consiste num núcleo de investigadores designado «Os Poderes Locais em Língua Portuguesa» que estuda, entre outras coisas, as realidades nas quais assenta a construção dos poderes locais nos PALOP’s. “Penso que, aproveitando também o facto de o CES ser o centro mais internacionalizado do País, com o óbvio e decisivo contributo do Observatório dos Poderes Locais, poderemos antever um estreitamento das ligações que já mantemos com outros países e estabelecer pontes com novas realidades e novas experiências”.

Na hora da mudança

Volvidos mais de 30 anos após o primeiro acto eleitoral, que instituiu os Municípios e as Freguesias, instalou-se um sistema caracterizado por uma certa autonomia e descentralização, e que nos leva hoje a afirmar que o Poder Local é a espinha dorsal da estrutura político-social de base no nosso País e é a fonte do equilíbrio de Poderes e o verdadeiro guardião das liberdades democráticas. No entanto, e precisamente porque entretanto já passaram tantos anos e tantas reformas administrativas e apesar do carácter de certa flexibilidade de que se reveste o Poder Local, é fundamental adaptar este sistema às especificidades e condicionalismos que o avanço do tempo exige: “A

primeira intervenção a realizar no nosso País no âmbito dos Poderes Locais seria, na minha óptica, a redução de mandatos, pois demasiada convivência com o poder gera efeitos perversos e o Poder Local português comunga dos mesmos efeitos perversos e dos malefícios de todo o sistema político português, acabando também com a ideia de que quando o poder muda tudo tem que mudar – tem que haver uma linha de rumo racional em termos de políticas públicas que permita que as coisas bem feitas tenham continuidade nos mandatos seguintes, independentemente de quem se encontra à frente dos destinos autárquicos. Há um grande deficit democrático no Poder Local que tem que se combater”, argumenta Fernando Ruivo. Por outro lado, “não se pode deixar avançar os executivos homogéneos que permitem que quem ganha as eleições tenha a presidência da câmara e todo o executivo da mesma cor política, sendo necessário criar uma entidade fiscalizadora no sentido de prevenir esta situação. Depois, é óbvio que existem muito mais batalhas a travar que são diferentes de local para local, mas que poderiam levar a uma melhor e mais eficaz intervenção do Poder Local português, não estando ele tão dependente do Estado Central apelando até a uma mais forte intervenção e participação do eleitorado que poderia ajudar a decidir onde é que se gastam os dinheiros públicos”. Obviamente que esta posição pode não ser muito bem recebida no seio de determinados quadrantes da sociedade, no entanto, os responsáveis pelo Observatório estão plenamente conscientes deste seu modo de estar e desta possibilidade de o Observatório, em termos de ciência social, “se poder tornar incómodo nesta sua busca de conhecimento que possibilite a mudança, porque não é com grandes tiradas jornalísticas e sensacionalismos que mudamos a realidade”, numa alusão clara às notícias que nos últimos tempos têm vindo a público relativamente à pretensa corrupção de determinados autarcas. “Cada realidade local é um micro-cosmos com o seu carácter próprio, cujo desenvolvimento tem um caminho específico. Até por isso, o facto de um autarca ser corrupto não significa que todos o sejam, não se pode generalizar”.

É, portanto, um balanço extremamente positivo o que se pode fazer da existência deste Observatório, nesta luta por um Poder Local mais reforçado, mas também mais equilibrado, sendo mesmo “um motivo de orgulho e uma mais-valia reconhecida por toda a comunidade científica o facto de conseguirmos congregar as diversas franjas de pessoas que se dedicam ao território que, por si só, já constitui um grande avanço relativamente ao passado do Poder Local no nosso País, sendo que as perspectivas de

futuro são bastante boas restando-nos agora garantir financiamentos para que possamos contribuir para a reafirmação do Poder Local nacional”, conclui Fernando Ruivo

Observatório dos Poderes Locais

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Centro de Estudos Sociais

Av. Dias da Silva 165, 3004-512 Coimbra

Portugal

+ 351 239 790587 / 239 790500 ext. 403

www.opl.com.pt

Cadernos do Observatório dos Poderes Locais

Coordenador: Fernando Ruivo

Conselho de Redacção: Alexandra Pereira, Catarina Gomes, Daniel Francisco,
Fernando Ruivo

Secretariado Administrativo: Rita Kacia Oliveira

Disponível *on line* ou mediante solicitação