

# PENSAR A ADMINISTRAÇÃO LOCAL (\*)

**Isabel Corte-Real**

*Secretária de Estado da Reforma Administrativa 1988/1989-1995  
Directora Geral do Instituto Europeu de Administração Pública (1996-2000)*

## 1. Introdução

Em primeiro lugar quero agradecer ao INA e à Universidade Aberta o convite para participar neste seminário sobre como pensar a Administração local. A minha exposição obedecerá à seguinte estrutura:

- Introdução: uma visão que se articula com a necessidade de reforma da Administração central;
- As reformas das Administrações exigem uma ação concertada em pontos comuns;
- As plataformas de consenso;
- Os pontos em discussão da Administração local;
- A minha visão de reforma para um melhor serviço;
- Conclusão.

Antes de entrar no tema algumas abordagens prévias:

Em situação de grave crise como a que temos vivido a necessidade de reforma do Estado está apoiada em dois factos: por um lado na emergência

---

(\*) Comunicação apresentada no colóquio promovido pelo INA - Direcção Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas e pela Universidade Aberta, em Lisboa, em 22-5-2014.

financeira que se tem vivido e motivou o resgate, por outro, na questão demográfica - como pressão sobre a despesa e necessidade crescente de serviços (saúde e segurança social) - num quadro de recursos cada vez mais escassos. Estes constrangimentos condicionam qualquer processo de reforma, seja qual for o nível de Administração.

Por outro lado pensar a Administração local não pode nem deve ser desarticulado dos processos mais vastos da mudança que se conduz - tem de conduzir - nas Administrações Públicas, central, regional local e setor empresarial público.

Uma segunda prevenção articula-se com a anterior: as questões básicas, de valores, sistema e regime de função pública são transversais às diferentes administrações, por isso têm de ser equacionadas quando se pensa o futuro.

Um terceiro ponto relaciona-se com a perspectiva de reforma que defendo, a qual deve ser consistente e gradual. Tal corresponde a pensamento consolidado sobre reforma administrativa, quer da teoria de gestão pública quer das organizações internacionais; há muito boas tradições europeias de políticas modernizadoras da gestão pública, no essencial dos denominados estados continentais europeus, grupo onde se encontram quase todos os países do norte/centro da Europa, em que a ação modernizadora concilia valores mais radicais da nova gestão pública, com práticas também denominadas neo-weberianas de serviço público, pautadas pelos princípios tradicionais da competência, legalidade e imparcialidade associadas a preocupações de eficiência.

Acresce que a visão gradual da reforma, não enjeita, antes encoraja, todas as medidas que se possam tomar no imediato, ditadas por visão estratégica, não adiando porém a execução da reforma. A perspectiva de uma reforma que não se concretiza foi no passado satirizada por Eça de Queiroz e também motivo de desânimo de alguns intelectuais portugueses, como José Rodrigues Migueis, homem de esquerda, paradoxalmente emigrado nos EUA, que, ao partir, se declarava cansado dum país que pretendia *reformas impossíveis* e que tinha por Herói *um poeta suicida*....

Pensar o futuro, não deve, do meu ponto de vista, paralisar a ação.

**Diria assim - e em resumo - que o que vou dizer parte do seguinte pressuposto: pensar a Administração local do futuro parte também da necessidade de mudança na administração Central.**

## 2. Reformar as Administrações exige uma ação concertada em pontos comuns. Há pontos comuns a refletir sobre a Administração central e autárquica?

O que distingue a Administração Pública das restantes organizações que produzem bens e serviços do sector privado?

E essas distinções valem para a administração central e local?

A minha resposta é afirmativa. Defendo que os sistemas de função pública, institucionais e horizontais às administrações, pautados por princípios de universalidade, porque ao serviço dos cidadãos, têm de ter conta as realidades que diferenciam o serviço público do privado.

A primeira característica diferenciadora tem a ver com a natureza dos serviços prestados. A Administração é serviço ao cidadão e sociedade, devendo garantir na prestação de serviços a aplicação de critérios de isenção, independência e equidade, que são próprios da Administração Pública e que não são garantidos pelos mercados. Estes princípios são apanágio do sector público e são relevantes para o exercício quotidiano dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos.

Em segundo lugar destacaria a própria natureza da organização administrativa: as administrações têm por missão prestar serviços e resolver problemas, que não podem ser resolvidos por indivíduos ou organizações isoladamente, exigindo estruturas em rede e constelações de organizações que trabalhem articuladamente para objetivos e resultados.

Não se trata de fornecer, como no setor privado, um produto ou serviço. Trata-se de trabalhar conjugadamente para propor a definição de políticas públicas mas, mais do que isso, aplicá-las e pô-las em prática, num exercício de governação integrada. Artigo muito recente, de Alejandro Quiroz Flores, sob o título «*The state is here to stay*» assinala a vantagem competitiva do Estado na direção de sociedades vastas e complexas. Daí a sua conclusão: o Estado está aí para ficar.<sup>(1)</sup>

A terceira característica que importa sublinhar tem a ver com os cidadãos e o papel que lhes está reservado relativamente às Administrações Públicas. São utentes, destinatários (dirão alguns, clientes) dos serviços públicos. Adicionalmente, para além de serem utentes, são, através da sua qualidade de contribuintes, **financiadores das prestações públicas**. É-lhes

<sup>(1)</sup> «*The state is here to stay*» de Alejandro Quiroz Flores; Alejandro Quiroz Flores for ISN, International relations and security network, Zürich, 6, January 2014.

assim essencial uma **prestação de qualidade a um preço justo**. Mas, para além disso, **os cidadãos** são, em regime democrático, os coautores das escolhas públicas através do voto.<sup>(2)</sup>

Em síntese, aos cidadãos, **em Democracia, é-lhes reservado um triplo papel: i) beneficiários de serviços; ii) coautores das escolhas públicas através do voto; iii) financiadores dos serviços públicos.**

A última e quarta característica diferenciadora respeita à necessidade de estabilidade e continuidade na ação administrativa. As empresas extinguem-se quando continuamente não dão lucro. O Estado, - nas suas diferentes formas de poder democrático organizado, e das suas organizações públicas, - não é *efémero*. Em Democracia espera-se da governação e das Administrações a preservação da memória institucional da Administração, a estabilidade e a continuidade da ação, cuja necessidade existe sempre - e é por alguma forma discreta e subliminar - mas que efetivamente *explode* quando há crises e falhas de mercado.

**E estas quatro características influem no modelo de Administração e função pública a construir no futuro.**

Se merecerem consensos, podem inspirar uma plataforma reformadora.

Para tal, tenho para mim que é essencial recriar carreiras de serviço público e voltar a ter uma alta função pública preparada para lidar com novidades radicais: carreiras fundadas na lei e no mérito. Dar atenção e reforçar mecanismos de prestação de contas é outra exigência. E decisões nesse sentido previnem corrupção e abuso de poder.<sup>(3)</sup>

O que se tem vindo a passar é- ao contrário do preconizado - uma ação de desvalorização da AP com impacto negativo no prestígio e moral do serviço público, sem que se saiba para onde se caminha.

**Em síntese, há que por de pé uma função pública e uma alta função pública ao serviço dos valores essenciais de serviço público atrás explicitados. E isto é verdade para administração central como para local. Acresce que todas as administrações europeias e da OCDE que têm ultrapassado crises têm sido capazes de por em prática um modelo de Administração ao serviço destes valores.**

---

<sup>(2)</sup> Cidadão, Administração e Poder, Isabel Corte-Real, 1991, Editorial do Ministério da Educação, Lisboa.

<sup>(3)</sup> Embora fosse necessário tratá-los. Portugal tem vindo a perder pontos no ranking de corrupção elaborado pela Transparência Internacional. (posição 25ª em 2003 e 33ª em 2013).

### 3. As plataformas de consenso

Olhemos agora de um modo mais focado, o poder local.

Quando pensamos o futuro importa identificar aquilo que pode constituir uma plataforma de consenso sobre a qual se possa construir a ambição de ir mais longe: refletir no que nos une o pensamento e não o que divide. É isso que procurarei realizar neste ponto.

#### Valor democrático do Poder local

Temos uma Constituição que reflete *uma genuína aspiração à vivência democrática do poder local*, nas palavras de Luís Braga de Cruz,<sup>(4)</sup> consagrando que o estado democrático se baseia na separação e interdependência de poderes e consagrando ainda que o Estado é unitário, e que *respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública*.

O poder local não é uma mera aspiração. É uma realidade que teve enorme peso na consolidação do processo democrático português e que se aprofunda e concretiza de forma bem próxima das populações e dos eleitos. Em cada ato eleitoral para as autarquias são eleitos 60 821 candidatos. Movimentam-se mais de 180 000 candidatos das diferentes forças políticas e isto traduz bem a vivência, a participação e a proximidade das populações à vida e governação autárquica.

Se há consenso em relação a conquistas da revolução, penso que não ando longe se disser que o poder local é das mais consensuais para os portugueses.

**A segunda plataforma do consenso respeita à cultura de serviço ao cidadão** de que estão particularmente imbuídas as autarquias locais.

Quando olhamos para a administração central, e sem entrar em explicações teóricas, nem sempre são claramente identificáveis os processos, os produtos, os serviços, os resultados. Tal não acontece com Administração local. Trabalha para resultados e serviços muito facilmente percebidos pelos cidadãos. Quando na introdução desta conferência falei em governação integrada e governação complexa, dei conta daquilo que é hoje um dos desafios de reforma administrativa: integrar política e sua aplicação para resolver problemas complexos. Pela natureza da atividade autárquica a integração de resultados é mais fácil, mais patente, pois toda a atividade *floresce*

<sup>(4)</sup> Governação e territorialidades, pág. 8 seminário realizado pela Universidade do Minho em Dezembro de 2010.

no serviço prestado à população local que é o verdadeiro valor e missão da autarquia. Vejo assim na Administração Local um importante suporte para uma governação coordenada, em benefício das populações, que é afinal uma das ambições mais complexas de qualquer reforma administrativa.

**A terceira plataforma de consenso tem a ver com a dimensão humana do poder local**, quer sejam municípios, quer freguesias. Enquanto fui responsável pela política de modernização administrativa, dizia com frequência que quando um problema era gigante, de forma a tirar-nos a respiração, importava parti-lo, *fazer mais pequeno*, descentralizar competências, aproximá-lo da realidade. Em todas as políticas de gestão de qualidade que impulsionei foi esse o meu lema. As autarquias são um habitat natural para administrar próximo do cidadão, a uma escala humana e realizável. Somente alguns exemplos: se a habitação degradada parece um problema insolúvel quando se olha o país ou as grandes cidades, já permite um diagnóstico mais construtivo, quando o foco é local; se a questão da assistência a idosos isolados é paralisante, pelos números envolvidos -, será certamente mais suscetível de solução na freguesia...

A proximidade das populações e a dimensão das diferentes autarquias ajuda na eficiência e no controlo: administração mais pequena, próxima e eficaz.

**Quarto ponto a considerar respeita à regulação que é inerente à natureza da autarquia, com decisões muito escrutinadas pelos órgãos autárquicos e pelas populações o que torna a regulação mais eficaz.**

Esta quarta plataforma de consenso advém dos pontos anteriores. Uma das questões mais difíceis no processo de reforma administrativa tem a ver com a regulação. Se no mercado a regulação é mais fácil, pois os mecanismos económicos da oferta e da procura, competitividade e lucro introduzem por si racionalidade na atividade empresarial, esses mecanismos estão ausentes da atividade administrativa, que prossegue valores imateriais como equidade, justiça, imparcialidade, essenciais à Democracia e caros aos cidadãos, mas muito difíceis de medir. A regulação possível obtém-se pela lei, pelo respeito do estado de direito, pela regulação dos Parlamentos, pelo diálogo com as forças sociais, por algumas formas de participação dos cidadãos na vida pública, quando existem, e pela prestação de contas a entidades reguladoras.

Tudo isto é também verdade para o poder local. Só que a regulação que é inerente à natureza da autarquia, com executivos e assembleias municipais participados e que são chamados ao processo de decisão, muito escrutinadas pelos órgãos autárquicos e pelas populações para além da gestão de proxi-

midade que todos os dias desafia o autarca, tornam a regulação mais eficaz. Esta é, sem dúvida, uma vantagem competitiva do Poder local.

### **Excessiva centralização da administração central.**

A quinta e última plataforma de consenso, respeita a uma constatação apoiada nos indicadores de atividade da Administração Pública central e Local. Seja qual for a posição em nos coloquemos há uma enorme centralização de poder e recursos na administração central do Estado. No caso da Administração Pública portuguesa, só a Grécia tem indicadores de maior centralização que Portugal. A Administração local portuguesa absorve 14,7% da despesa pública contra por exemplo 53% em Espanha e 27% no Reino Unido.

Há certamente espaço para um aprofundamento da descentralização. Aliás os grandes desafios de reforma da Administração Central têm - do meu ponto de vista - a ver com necessárias políticas de descentralização funcional e geográfica. É um fato que a centralização proverbial, tradicional e contínua da Administração Portuguesa não evitou a enorme crise que vivemos, não podendo apresentar-se como uma política pública associada à eficiência, antes pelo contrário.

Enunciamos cinco plataformas de consenso que são em simultâneo cinco vantagens competitivas para a reforma das Administrações - **1) valor democrático consolidado do poder local, 2) cultura de serviço ao cidadão, 3) administração mais pequena, mais humana e eficaz, 4) regulação e escrutínio próximos dos eleitores, 5) tempo e espaço propício à descentralização de competências e de recursos.**

É bom que as tenhamos presentes ao pensar o futuro. Voltarei a alguns destes aspetos quando apresentar a minha visão e contributos pessoais.

## **4. Os pontos em aberto na Administração local**

Foi aprovado entre 2012 e 2013 um volumoso pacote de legislação sobre o Poder local, que vai das atribuições e competências das autarquias, à redução do número de freguesias, às comunidades intermunicipais e associações municipais, às finanças locais, ao setor empresarial autárquico.

Não tenho por lema ou por hábito reabrir dossiers já fechados. O trabalho está feito. Pessoalmente, posso discordar de algumas soluções encontradas, mas todas as políticas públicas precisam de um horizonte de estabilidade para se aplicarem, avaliarem e eventualmente corrigirem.

Só lateralmente irei referir alguns aspetos já contemplados na legislação aprovada.

Registo, sem que disso faça qualquer avaliação, que o Documento de Estratégia Orçamental, mais conhecido por DEO, **não contem** referências a políticas no setor autárquico.

Porém continuam na Agenda de discussão pontos relacionados com o poder local, alguns anunciados no Guião de reforma do Estado.

São estes pontos que passarei a apontar, para, de seguida, dar a minha visão e contributo para o futuro.

### **O que deve ser alterado para se melhorar a gestão das autarquias em Portugal?**

Rui Rio<sup>(5)</sup> ao refletir sobre a administração autárquica faz a seguinte interrogação **«O que deve ser alterado para se melhorar a gestão das autarquias em Portugal? Esta é que deve ser a questão»**, para mais à frente afirmar a diversidade da realidade autárquica *«Miranda do Douro e Lisboa são duas autarquias distintas»* e dizer também que elas são um pequena parte do problema nacional pois o total da dívida das autarquias representa pouco mais *«...de 4% do Produto Interno Bruto...»*.

Importa ter porém presente que tal constatação é de natureza **macro**, aplica-se ao conjunto dos municípios, não gradua, nem diferencia, havendo de facto autarquias em grave situação financeira.

Ainda que tendo em conta este valor «macro», na presente situação de gestão de pós-troika, a questão da eficiência financeira e da maior eficiência das políticas públicas locais não pode deixar de se inscrever como um ponto n.º 1 da Agenda ao pensar o futuro.

**Outro ponto que tem sido objeto de discussão é o da redução das estruturas dos municípios e dos cargos dirigentes**, objetivo que o Relatório do OE 2014 e as estatísticas conhecidas indicam estará a ser cumprido.<sup>(6)</sup>

**Terceiro ponto respeita à redução do n.º de freguesias e municípios.**

O pacote autárquico reduziu efetivamente cerca de 1110 freguesias.

Se a redução nem sempre foi polémica nas grandes cidades, já não foi consensual em relação às freguesias das diferentes regiões do país. Pes-

<sup>(5)</sup> Como melhorar a gestão autárquica em Portugal, Rui Rio 2012, em «Políticas públicas em Portugal», ISCTE, pp 259-266, coordenação de Maria de Lourdes Rodrigues.

<sup>(6)</sup> Entre Março de 2014 e Dezembro de 2011 a Administração Local reduziu os seus efetivos em 7%, ou seja, menos 10 771 efetivos (BOEP Abril 2014).

soalmente sempre me pareceu que a extinção se fazia ao arrepio do que seria desejável numa política de prestação de serviços de proximidade e de prevenção de desertificação do interior. Os ganhos de extinção sempre me pareceram diminutos, face às vantagens de se dispor de um pequena unidade, de custos controlados, com vocação de serviço público, em zonas onde o serviço aos cidadãos era longínquo e escasso. Mesmo naqueles casos, que no imediato, se traduziram em alguns pequenos ganhos, a destruição, a prazo de uma rede de proximidade pode ter mais inconvenientes que vantagens, sobretudo para aplicação de políticas sociais.

Mas o que está feito, está feito e não se ganhará em reabrir dossiers fechados.

As políticas carecem de estabilidade e há agora que maximizar o modelo atual.

**Já que no respeita à redução do n.º de municípios** - enunciado no guião de reforma do Estado - há que ter em conta o seu papel histórico na sociedade portuguesa. É assunto que retomarei no capítulo seguinte.

**Outro ponto de Agenda em aberto é o da regionalização.**

Embora o Estado português tenha apurado em referendun que o povo português a não deseja, o princípio continua na Constituição.<sup>(7)</sup> Não se pode ignorar o peso das normas constitucionais, pelo menos para debater - ou fechar o debate -, alterar ou praticar o texto constitucional.

Voltarei também a esse tema mais à frente.

**A articulação e coordenação da Administração desconcentrada e o papel das CCDRs, áreas metropolitanas e comunidade intermunicipais são outro ponto a carecer análise.**

Embora todas tenham atribuições definidas na lei, é lícito perguntar: a quem está confiada, a nível desconcentrado, a coordenação da aplicação das políticas públicas da administração central, que não sejam exclusivamente de ambiente, ordenamento e planeamento do território? **E sobretudo, como se processa o apoio às autarquias locais e suas associações quando necessário?**

Independentemente da questão da regionalização está, do meu ponto de vista ainda em aberto uma articulada desconcentração territorial de funções da administração Pública central. O guião de reforma do Estado refere-se a esta questão de forma muito abrangente apontando o problema, mas não as soluções.

---

<sup>(7)</sup> Desde 1976, artigo 238<sup>a</sup> da constituição de então. As regiões estão previstas desde essa data, com três órgãos: assembleia regional, junta regional (executivo) e conselho regional.

### **O último ponto de agenda respeita às PPPs, e empresas municipais.**

O **guião de reforma** do Estado enuncia duas das medidas pelas quais se bate: não mais PPPs, não mais empresas públicas, o que no caso do setor autárquico, me parece traduzir-se em limitações futuras à criação de empresas municipais. É uma intenção equacionada para o futuro.

No caso das autarquias, o regime jurídico sobre a atividade empresarial local já foi publicado.<sup>(6)</sup> E teve resultados.

Voltarei também a este assunto no último capítulo.

Em síntese, nestes primeiros pontos, abordámos a necessidade de construir uma visão futura de serviço público, que importa à administração central e local.

Vimos 5 pontos que identificámos como plataformas de consenso, sobre as quais se poderá apoiar pensamento futuro.

Vimos 6 pontos que se identificam como pontos de agenda para a modernização da administração local e que estão em discussão, ainda em aberto.

Na secção seguinte iriei abordar o meu contributo sobre estas e outras interrogações.

## **5. A minha visão**

Ao contribuir com a minha visão como pensar a Administração local quero focar 10 pontos que me parecem merecer pensamento e ação futura.

### **1. O primeiro tem a ver com a descentralização como reforma.**

Estou convicta que a excessiva centralização da administração portuguesa já ilustrada pelos indicadores apresentados (a AL absorve somente 14,7% dos recursos financeiros e 20% dos recursos humanos) não protegeu a governação portuguesa da grave crise que vivemos.

A centralização é um *leitmotiv* da nossa vida pública, de que não nos conseguimos libertar e que influencia até o pensamento político mais liberal em Portugal.

Tenho-me interrogado das razões para um tal apego. Talvez algum sucesso dos períodos da nossa história em que o poder central se reforçou como na época de D. João II, seguido de perto por D. Manuel ou o período dominado pelo Marquês de Pombal, visto como um reconstrutor do reino.

<sup>(6)</sup> Lei 50/2012 de 31 de Agosto.

Certo é que centralização não fez o país resistir à crise. Nem em Portugal, nem noutros países centralizadores, como a Grécia. Preocupações com exercício financeiro e orçamental levaram-me, já em 2002, a escrever o seguinte:<sup>(9)</sup> «...caberá pois interrogarmo-nos sobre se as soluções centralizadoras adotadas não conduziram à situação atual. Efetivamente ao centralizar-se tornam-se os ministros cativos de forças que clara e facilmente os demarcam e pressionam pois a sua decisão (uma única decisão) vale para o conjunto dos sistemas que superintendem.

*Aos sindicatos da Educação convirá um ministro da educação com todos os poderes, porque a sua força reivindicativa queda-se num ponto único. Aos diferentes grupos de interesses da saúde interessa um ministro da saúde com todos os poderes, pois uma só decisão afeta todo o sistema».*

As decisões que no passado tiveram impacto orçamental (PPPs, concessão de estatutos especiais de empresas públicas, fundações ou institutos chamados do terceiro género) resultaram de decisões políticas tomadas centralizadamente. Será que tal melhorou a eficiência da máquina administrativa? Previu o crescimento excessivo da despesa? Valerá a pena interrogarmo-nos...

Tenho - continuo a ter - para mim, que a descentralização funcional e geográfica e um reforço consistente e coerente de competências para os municípios será um caminho de mudança a percorrer.

Este argumento é reforçado por outra constatação de ordem política. Argumenta-se hoje, vigorosamente, que os cidadãos se afastam da vida política e não se revêm nos partidos políticos e seus dirigentes. Este afastamento traduz-se em elevadas taxas de abstenção e fraca participação na vida pública. A reforma do sistema político é hoje um sério desafio. No entanto, será que na nossa caixa de ferramentas, utilizámos já todas as ferramentas de que dispomos?

Uma abordagem gradualista não recomendará, também com o objetivo de reforço do interesse dos cidadãos pela vida política, uma mais decidida descentralização de competências nas autarquias locais, bem dotadas de mecanismos de proximidade e escrutínio democrático?

A descentralização, associada a uma verdadeira revolução na governança (com maior relevo dado às iniciativas dos cidadãos e empreendedores e à participação dos cidadãos nas escolhas públicas) e na gestão pública, parece ser um caminho a explorar, com provas dadas em outros países.

<sup>(9)</sup> Descentralização e Reforma Administrativa, Isabel Corte-Real, 2003, Celta Editora, Oeiras.

## 2. Trabalho continuado e persistente

Em segundo lugar reporto-me a uma convicção adquirida ao longo de muitos anos: trabalho continuado e persistente é necessário; as mudanças e os progressos nunca são instantâneos, milagrosos; não se executam com um estalar de dedos e por exclusiva mudança da lei. Não há milagres. Sangue, suor e lágrimas são necessários sempre que se desejam mudanças e melhorias duradouras.

Ao preparar a intervenção de hoje li textos recentes sobre o poder autárquico. Foi interessante ler António Costa,<sup>(10)</sup> ao descrever o seu laborioso trabalho de agregação de freguesias e também a sua convicção de que na reforma importa *ir navegando à bolina*: quer isto dizer, contra o vento, com rumo, sempre corrigindo a direção. Não procurou solução instantânea. **Trabalho continuado, persistente, usando a autonomia que o poder local oferece é caminho inelutável a trilhar com futuro. Todos os gestores sabem - sem necessidade de grandes teorias - o que está bem e mal no sentido do melhor serviço ao cidadão e da eficiência. O seu trabalho obstinado nesse sentido é só por si uma reforma.**

3. Em terceiro lugar gostaria de reforçar o que tenho dito ao longo deste texto: **o poder local encerra em si valores democráticos de proximidade, regulação e escrutínio pelos eleitores que são em si mesmo uma constante força reformista.** A cultura de serviço público, que é a razão de ser de qualquer administração, não precisa de ser explicada a nível local: é regulada e escrutinada pelos vizinhos, pelos órgãos autárquicos, pelas eleições regulares no município.

4. Em quarto lugar recordo que os grandes temas das políticas públicas dos nossos dias exigem um concurso decisivo da administração local para a sua solução: demografia, desertificação de zonas interiores, desemprego, assistência aos mais velhos, questões sociais não se podem resolver - na prática - sem um envolvimento pelas diferentes formas e níveis possíveis, uns mais institucionais, outros em rede, do poder local. A Administração local tem uma cultura de serviço que favorece uma governação integrada dos processos com um resultado visível para o cidadão.

---

<sup>(10)</sup> Texto publicado no livro político público que já citei: *Políticas públicas em Portugal*, ISCTE, IUL 2013, António Costa pp 267-277.

**Em 5º lugar reporto-me à regionalização.** Goste-se ou não, a criação das regiões administrativas está - continua prevista - no texto constitucional com uma dupla missão de direção de serviços públicos e coordenação e apoio à ação dos municípios, reforçando a sua autonomia e não limitando os seus poderes. Embora o Estado português tenha apurado em referendunum que o povo português a não deseja, o princípio continua na Constituição e é suscetível de ser posto em prática, sujeitando-o a consulta pública. Não se pode ignorar o peso das normas constitucionais, pelo menos para debater - ou fechar o debate - sobre o assunto. Rui Rio, no texto que citei, confessa que tendo votado contra, tem hoje uma posição mais favorável em relação à regionalização.

Pertença também ao grupo dos que votaram contra.

Como se sabe a questão dividiu horizontalmente a classe política portuguesa, havendo defensores e detratores - a favor e contra - de todos os partidos e tendências políticas. Os argumentos foram sempre mais políticos que técnicos.

O tema evoluiu. Há hoje uma multiplicidade de órgãos que emergem dos municípios - áreas metropolitanas, comunidades intermunicipais, associações de municípios. Há que seguir e avaliar a experiência. Espera-se que por vontade dos municípios delas nasçam uma articulada política, e sua execução, quando estejam em causa interesses comuns a vários municípios como a promoção turística, a rede de transportes ou a gestão de resíduos.

Por parte da administração central há ainda que resolver eficazmente a questão da coordenação dos serviços públicos desconcentrados a nível territorial e a **questão do apoio às autarquias confiada pela legislação às CCDRs.**

Creio que no domínio da desconcentração, dignificar as figuras que estão à frente das CCDRs poderia contribuir para dar visibilidade às realidades e iniciativas locais. Paralelamente à função de representação da administração central nas matérias que lhes estão confiadas, associar-se-ia uma dupla tarefa de promoção das regiões geográficas onde estão inseridas. Utilizam-se lugares em conselhos de direção de institutos ou empresas públicas para dar lugar a desempregados políticos, a quem o país sente ter uma dívida de reconhecimento. Porque não canalizar essas forças e capacidades para iniciativas públicas de escopo desconcentrado no território, criando sinergias para o desenvolvimento local, à semelhança do que se passa por exemplo na Suécia, Dinamarca a Holanda, onde os Governadores de condado ou província são figuras de grande prestígio nacional-antigos ministros ou par-

lamentares. Já foi assim em Portugal. Basta lembrar nomes como Fernando Nogueira, Valente de Oliveira e Luís Braga da Cruz, todos muito ligados no passado às diferentes CCRs.

**Recordo finalmente que entre os argumentos contra a regionalização ressaltou a ideia de que Portugal é um Estado unitário desde a sua independência, com a mesma língua, sem fronteiras internas. O poder local repousa, desde a sua fundação, no município.**

Do meu ponto de vista é neste argumento - ausência de tradição político-administrativa das regiões - que parcialmente se pode encontrar a razão de resistência à regionalização. E isto por duas ordens de razões. As soluções de nível intermédio de governo conhecidas na Europa são tendencialmente fruto da tradição político-administrativa dos respetivos países. Em grande parte dos casos, não foi preciso forçar delimitações geográficas ou recriar sentidos de identidade nas populações, repousando as soluções descentralizadas em séculos de autonomias administrativas e nalguns casos políticas, bem identificáveis historicamente. Não é o caso português: há a ausência de um elemento **afetivo** na criação deste nível de poder regional. Ao contrário, esteve presente quando da consagração das Autonomias da Madeira e dos Açores.

Pessoalmente, não defendo que a cultura e tradição administrativa sejam deterministas e impeditivas de mudanças. Mas no caso das Regiões administrativas, - cuja criação terá tanto impacto no país, com enorme repercussão financeira, e resultados tão desconhecidos e incertos, - dou particular valor a este aspeto, continuando a duvidar da eficácia de um tal passo tão decisivo e de difícil retorno.

O município é, por excelência, a base da força do poder local e vejo nele o caminho de reforço da descentralização.

## **6. Diminuir municípios é outro dos pontos em aberto**

Do meu ponto de vista, os elementos comparativos entre a realidade portuguesa e europeia não aconselham medida tão drástica, tão em confronto com a tradição administrativa portuguesa, pois as seguintes razões merecem ponderação:<sup>(11)</sup>

- As atuais fronteiras dos municípios foram traçadas há mais de 150 anos (1836). É um elemento de peso para as populações, para os seus hábitos, para a sua autonomia e auto-estima.

<sup>11</sup> Descentralização e Reforma Administrativa, Isabel Corte-Real, 2003, Celta Editora, Oeiras.

Antero de Quental, quando nas célebres conferências do Casino se pronunciou sobre as causas do declínio dos povos da Península, identificou o poder local como uma das forças que prepararam Portugal para o ciclo das navegações e descobertas. Argumentou que o instinto político da descentralização representava uma vitória da energia local sobre a uniformidade artificial dos reinos. Defendeu ainda que a independência dos poderes locais configurava um espírito tão democrático quanto a cultura de então o permitia. De fato de acordo com Antero, na Idade Média não houve feudalismo em Portugal. Nas suas palavras «... o espectro do castelo feudal não assombrava os nossos vales, não se inclinava como uma ameaça sobre os nossos rios, não entristecia os horizontes com o seu perfil duro e sinistro». Existia sim a nobreza, mas não um regime feudal e os municípios e poder local sempre tiveram um papel importante na administração.

No final do século XV, inícios de XVI iniciou-se um longo processo de centralização e o sistema político dos monarcas absolutos limitou os poderes dos municípios. De acordo com Antero esta foi uma das razões - conjuntamente com a ausência de reformas religiosas que ocorreram em toda a Europa, e a inexistência de uma revolução industrial que tivesse dado origem a uma classe média - uma das causas do declínio de Portugal como nação.

- A dimensão média dos municípios em termos de população (34 000 habitantes) e território (301km<sup>2</sup>) coloca - os entre as unidades locais de maior dimensão europeia, depois da Suécia, Reino Unido e Irlanda, apesar da pequena dimensão de Portugal.
- A tradição municipal remonta, segundo alguns autores ao período romano e segundo outros à auto-organização das populações para se autodefenderem após a reconquista cristã. É uma tradição de séculos. As alterações merecem ser muito ponderadas. Em síntese: a redução dos municípios não aparenta ter ganhos que justifiquem uma tão grande perturbação na vida das populações.

## 7. A sétima questão é a dos ganhos de eficiência na gestão.

Alguns dados do anuário financeiro dos municípios portugueses (2012)<sup>(12)</sup> dão alertas importantes em matéria de saúde financeira dos municípios. Recordo:

<sup>(12)</sup> Anuário financeiro dos Municípios Portugueses, 2011-2012; Autores: José Baptista da Costa Carvalho e outros, Edição dos Técnicos Oficiais de Contas, Julho de 2013.

- O ano económico de 2013 herdou, para orçamentar, um volume de despesa já compromissada e por pagar, no valor de 6,6 mil milhões de euros.
- A dívida global das autarquias no final de 2011 era de 8,186 mil milhões de euros. Passou para 7,092 mil milhões de euros no final do ano económico de 2012.<sup>(13)</sup>
- Para a globalidade dos municípios, a dívida total bancária de médio e longo prazo em 2012, foi de 4,090 mil milhões de euros, tendo apresentado uma taxa de diminuição de 9,3% em relação a 2011.

Por sua vez o relatório do Orçamento de Estado de 2014 dá conta de progressos. Inscribe no capítulo da administração local:

*«A Reforma da Administração Local promovida pelo Governo assentou num conjunto de alterações legislativas... sendo visíveis os resultados da implementação... Ao nível do endividamento, assistiu-se a uma diminuição da dívida bruta em cerca de 13% (aproximadamente 1.000 milhões de euros); o endividamento de médio e longo prazo diminuiu em mais de 26% (o que representa cerca de 1.200 milhões de euros); e os pagamentos em atraso aos fornecedores diminuíram consideravelmente (em cerca de 400 milhões de euros entre agosto de 2013 e final de 2012). E mais à frente:*

*«Para a Administração Local (AL) espera-se, em 2013, um excedente orçamental de 54 milhões de euros... No entanto, este comportamento é quase na totalidade explicado pelo efeito do Plano de Apoio à Economia Local (PAEL),<sup>(14)</sup> ... Sem o efeito do PAEL, seria de esperar um excedente de 713 milhões de euros para 2013... Em 2014, a AL deverá registar um saldo de 869 milhões de euros, influenciado pelo crescimento da receita fiscal».*

Não obstante os progressos há espaço para racionalização. A questão dos pagamentos em atraso continua a ser urgente e sensível. Os números mencionados dão a dimensão dos problemas que as autarquias defrontam.

---

<sup>(13)</sup> Anota-se que, 190 municípios em 2011 e 277 municípios em 2012 apresentaram descida da dívida bruta (passivo exigível) cfr. Anuário financeiro citado.

A dívida líquida global dos 308 municípios relativamente ao correspondente volume de receita a considerar para efeitos do cálculo do limite de endividamento, representou 113,4% em 2011 e de 96,5% em 2012, pelo que, ficou abaixo do máximo (125%) permitido pela Lei das Finanças Locais, em cada um destes dois anos. Todavia, verificou-se que, em 2012, 103 Municípios apresentaram um índice de endividamento líquido superior a 125% e em 2011 estiveram nessa situação 111 municípios. (cfr. Anuário financeiro, já citado).

<sup>(14)</sup> Programa a que recorreram cerca de 112 municípios, que tiveram acesso a 660 milhões de euros, exclusivamente para pagamento de dívidas de anos anteriores, e assim regularizar os pagamentos em atraso (relatório do OE 2014).

Basta compará-los com os cortes da despesa já realizados e ter presente os enormes esforços que foram pedidos aos portugueses para diminuírem a despesa anual, com cortes de salários e pensões.<sup>(15)</sup> De novo registo a dimensão, autonomia de decisão e a regulação autárquica como coadjuvante nos ganhos de recuperação da situação financeira das autarquias.

Assim, o que é um problema gigante nas contas públicas nacionais, quando *partido*, afeiçãoado, à realidade local, ganha proporções mais suscetíveis de se manusearem com maior eficácia. A (mais) pequena dimensão é um coadjuvante da eficácia e viabilidade das políticas públicas. Mas há trabalho e esforços vigorosos e continuados a fazer.

Do meu ponto de vista importa continuar a seguir progressos e desvios da performance autárquica. A ação de racionalização e eficácia deve estar a cargo das autarquias locais, no exercício dos seus poderes autónomos. À lei geral caberá traçar quadros, objetivos e metas. E aos poderes públicos avaliar se são alcançados resultados, defender e usar os mecanismos de prestação de contas, introduzindo na lei, na gestão, nos processos e nas práticas adotadas as reformas necessárias.

## 8. PPPs e SEL

Também tenho dúvidas se não haverá ainda ganhos de eficiência quanto às PPPs e setor empresarial local.

Tal como atrás dito, o guião de reforma do Estado limita-se a dizer que não haverá mais PPPs e empresas públicas, parecendo deixar em repouso o passado e traçando rumo para o futuro.<sup>(16)</sup>

Mas há a convicção que é nesse passado que se inscreve muito do descontrolo da despesa que deu origem à crise.

Sei que a Lei 50/2012 consubstanciou avanços, suscetíveis de se aprofundarem, reforçando o caráter comercial e de mercado das empresas municipais e enquadrando a reutilização da figura dos serviços municipalizados municipais e intermunicipais, para ganhos de eficiência e eficácia.

A administração local usou/tem usado formas de administração indireta, serviços municipalizados e inter-municipalizados ou de administração empresarial, para prestação de serviços aos municípios. Porém, os seguintes dados financeiros suscitam atenção:<sup>(17)</sup>

<sup>(15)</sup> 9 000 Milhões de Euros de corte na despesa em três anos.

<sup>(16)</sup> No entanto, por exemplo, a auditoria do Tribunal de Contas sobre a regulação das PPPs no setor das águas dá alertas preocupantes com a sua utilização.

<sup>(17)</sup> Do anuário financeiro dos municípios portugueses (2012), já citado.

- A análise do «*endividamento líquido dos serviços municipalizados foi negativo no ano de 2011...*», um pouco superior a 100 milhões de Euros;<sup>(18)</sup>
- O endividamento líquido do SEL foi de quase mil milhões de euros.<sup>(19)</sup>

Comparar o endividamento negativo dos serviços municipalizados com o endividamento do setor empresarial local suscita reflexão.

Será que o instrumento que é oferecido pela adoção da figura dos serviços municipalizados e intermunicipalizados, em contraponto ao das empresas municipais, não oferece maiores ganhos de eficiência?

Não será nesta áreas - PPPs e Sector empresarial- **aprofundando portas já abertas pelo quadro legal recentemente aprovado** - que se obterão ainda ganhos adicionais de eficiência?

Estas são matérias a merecer análise dos especialistas da área financeira autárquica, mas que não podem estar ausentes numa estratégia destinada a pensar o futuro.

## **9. Fixar uma Agenda de serviço e atração dos agentes económicos é um ponto adicional a considerar no futuro.**

No momento em que vivemos é impossível deixar de dar uma atenção privilegiada às questões do crescimento, emprego e à fixação e expectativas da comunidade empresarial.

Enquanto diretora geral do EIPA tive acesso a um texto que identificava o que uma grande empresa finlandesa do setor da energia esperava do setor público para cumprir as suas missões com competitividade e liderança. Embora tenham passado alguns anos continuo a achar pertinentes as suas observações e expectativas - porque muito analíticas e desapaixonadas - e que por isso recorro. Esperava o setor empresarial- entre outros aspetos - *a nível global a manutenção de paz; a nível europeu a estabilidade do euro e a um mercado único eficiente; a nível nacional a eficiência da infraestrutura nacional; financiamento à investigação, tecnologia e cultura; contatos internacionais de alto nível e orientados para oportunidades de*

<sup>(18)</sup> «...Isto é, o total das dívidas a pagar, no valor de 141,1 milhões de euros, era inferior à soma das dívidas a receber e das disponibilidades existentes, no montante de 244,9 milhões de euros... para o total dos 29 serviços municipalizados analisados, o endividamento líquido agregado foi de -101,7 milhões de euros» Já os municípios, que tutelam os serviços municipalizados, apresentaram um dívida líquida total de 983,8 milhões de Euros (cfr anuário financeiro citado).

<sup>(19)</sup> 941,4 Milhões de euros.

*negócio e finalmente ao nível local os aspetos que ressalto: capacidade de fixação da população, que em geral pretende viver e trabalhar na sua comunidade, apoio à infraestruturas educativas locais; infraestruturas que proporcionem qualidade de vida, no campo da habitação, cultura e tempos livres, task forces para assuntos locais que atravessem horizontalmente a cidade e a comunidade e parcerias com leaders de negócios.* Aditaria a todas estas matérias a redução dos custos de contexto e a simplificação legislativa e regulamentar, que tão caras são aos agentes económicos.

Fixar uma agenda a nível local para responder às necessidades de crescimento e emprego e à fixação e expectativas da comunidade empresarial continua a parecer-me de bom senso, possível e necessário.

### **10. Combater a corrupção**

Sendo este o último ponto, diria que aqui se reencontram as observações iniciais introdutórias desta conferência. Os valores mais importantes das Administrações Públicas relacionam-se com a imparcialidade, integridade, justiça, equidade, respeito pela lei. Estes valores imateriais são o que as Democracias ocidentais e administrações que as servem devem oferecer. Não são produtos fornecidos pelo setor privado.

O respeito por estes princípios e as práticas inerentes são fonte de confiança para o cidadão e agentes económicos. A sua inexistência põe em causa as conquistas sagradas da Democracia. Uma reforma da Administração pautada por estes princípios, a existência de carreiras públicas que sejam por eles norteadas, previne a corrupção e dão garantias de igualdade de oportunidades, equidade e justiça. E este é um ponto-chave em qualquer reforma da Administração Central ou local.

Prevenir/ combater a corrupção tem de ser um ponto de Agenda para o futuro e com futuro.

### **7. Conclusão**

Nada do que disse é espetacular e suscetível de operar mudanças e milagres só por si. Acredito no gradualismo das reformas, no trabalho firme e continuado com objetivos de melhor serviço, eficácia e eficiência. A vontade política em sustentá-las e envolvimento de todos os níveis de administração e dos profissionais da função pública são, do meu ponto de vista, condições de progresso e de sucesso. É com esta perspetiva - de que tudo o que disse e defendi é fruto este tipo de abordagem, sem ruturas, baseada em plataformas

de consenso -que não irei repetir toda a argumentação desenvolvida ao longo desta conferência, optando por destacar as seguintes quatro conclusões:

1. A questão a descentralização tomada na sua aceção mais ampla de aproximação do poder à populações continua a ser um ponto de Agenda em Portugal.

Efetivamente a Administração Pública Portuguesa é uma das mais centralizadas da Europa, como o demonstra a análise de vários indicadores.

Convirá ainda mencionar que as soluções centralizadoras sempre adotadas não evitaram a emergência da crise em que temos vindo a viver.

A descentralização, com maior relevo à iniciativa dos cidadãos e empreendedores e à participação dos cidadãos nas escolhas públicas e na gestão pública, parece ser um caminho a explorar com provas dadas noutros Países.

2. Reforçar a mensagem de serviço público, naquilo que ela tem de mobilizador para a sociedade e para a função pública, para que os funcionários reencontrem o prestígio perdido e se sintam verdadeiramente mobilizados para as tarefas essenciais de garantir igualdade de oportunidades, equidade e justiça nas relações da administração com a sociedade portuguesa, é uma nova/velha mensagem a ressuscitar. Atente-se que esta é uma missão da administração que está fora do mercado, já que o mercado não tem mecanismos para a assegurar. Por isso atuar nas carreiras de serviço público, inspiradas por valores básicos e essenciais e renovar o discurso é atuar no cerne da administração central e local, nas suas características distintas de outros setores e subsectores nacionais, sendo essencial numa via reformadora das Administrações.

3. Apostar nas vantagens competitivas da administração local como coadjuvante das reformas futuras é outra conclusão a reforçar. Enunciamos cinco plataformas de consenso que são em simultâneo cinco vantagens competitivas para a reforma das Administrações - 1) **valor democrático consolidado do poder local**, 2) **cultura de serviço ao cidadão**, 3) **administração mais pequena, mais humana e eficaz**, 4) **regulação e escrutínio próximos dos eleitores**, 5) **tempo e espaço propício à descentralização de competências e de recursos**.

4. A eficiência financeira é um ponto de agenda da maior importância e um projeto que não dará descanso. Tal exige um trabalho vigoroso e contínuo por parte do legislador/ reformador - que deve seguir e avaliar os progressos e recuos das medidas que aprovou e adotou - e por parte do poder autárquico - com autonomia e responsabilidade para conduzir o processo de mudança.