

---

O PODER LOCAL E A LEI DAS AUTARQUIAS

---

---

## O PODER LOCAL E A LEI DAS AUTARQUIAS

---

### CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

1. É indispensável explicitar com que sentido se invoca presentemente a expressão «poder local» que, logo ao tomar corpo o projecto de democratização da sociedade portuguesa, gerou esperanças, galvanizou entusiasmos e impulsionou tanta generosidade colectiva. Face às realidades existentes, a democracia no nosso país deveria fazer-se sentir na sociedade, na complexa teia de relações entre os seus componentes — indivíduos e grupos — com incidência inevitável numa modificação qualitativa de alguns factores culturais e, naturalmente, no Estado, aparelho organizativo dessa mesma sociedade.

Parecia estar assente nos espíritos mais lucidos que a democratização da sociedade e do Estado não desabrocharia, nem se implantaria, sem o reconhecimento do relevo que assume o agrupamento social, natural e espontâneo, assente nos laços de vizinhança e na existência, por esse facto, de interesses comuns que transcendem o de cada membro. É esse agrupamento que forma, sociologicamente, a comunidade local.

Realidade social com exigências que resultam da dinâmica de algumas das suas componentes, como as física, económica, social e cultural, terá de dispor de uma certa capacidade de exercer a vontade do ente colectivo, plasmar interesses e salvaguardar a sua identidade. A essa capacidade, limitada e limitadora, tem-se dado a designação de poder local. Pressupostos deste poder local terão de ser o seu sentido do real e a sua actualidade o que implica dispor de um sistema de intervenção da população para realização dos seus interesses, da destrição e outorga às comunidades da parte do poder acrescido não essencial detido pelo poder central e da existência de meios que materializem esse poder. Só então haverá autarquias locais genuínas.

2. As múltiplas e complexas exigências da vida moderna vêm impondo modificações significativas nos mecanismos de tomada de decisão política que se traduziram no desenvolvimento acentuado de duas técnicas jurídico-políticas — a desconcentração e a descentralização.

A desconcentração melhora a celeridade e eficácia da acção governativa e multiplica a capacidade de ressonância de uma única fonte, o poder central, permitindo através de agentes, dispersos por todas as circunscrições administrativas do território, transmitir e dinamizar as directivas do governo bem como decidir em harmonia.

A descentralização, no reconhecimento tácito ou expresso da especificidade das comunidades locais, atribui a estas capacidade de decisão e de administração em domínios político-administrativos definidos num quadro legal de competências, consentindo a prática de actos só susceptíveis de impugnação por via contenciosa.

Se ninguém duvida de que deve ser à administração central que cabe, num estado unitário, programar e executar empreendimentos cuja natureza, dimensão e interesse respeitam à soberania global da comunidade e só aí encontram suporte para a sua concretização, também ninguém pode ignorar que há uma parcela de poder não essencial que legitimamente, e com apreciável vantagem, deve ser prosseguido por outros níveis, concretamente o autárquico, municipal e regional.

Para que seja possível a partir das aspirações, dos interesses, das necessidades, dos projectos particulares de cada indivíduo ou grupo, chegar-se, através de uma dialéctica de tensões, conflitos e compromissos, a um projecto comum tanto numa aldeia, como numa cidade ou no País, é indispensável encontrar canais de comunicação ascendente desde a multiplicidade de indivíduos ou grupos até aos centros de decisão mais importantes na sociedade. Enquanto que na desconcentração a comunicação descendente e a transmissão da decisão do Governo para a base se aperfeiçoa, cada vez mais os obstáculos à comunicação ascendente parecem subsidir. A inversão desta situação não será possível sem profundas alterações de organização e estrutura, e de elaboração cultural ao nível das pessoas, dos grupos e da sociedade.

Um conceito e uma prática correcta do poder local, em conformidade, aliás, com as mais recentes concepções da sociologia e filosofia política, deve exactamente contribuir para a inversão a que se alude e a via propícia será a da descentralização.

Considerando excluídos dos órgãos de poder local as meras dependências da administração central ou do sector público, estes órgãos (constituídos apenas por autoridades locais democraticamente eleitas) caracterizam-se por:

- serem representativos da comunidade local pela qual foram eleitos e perante a qual são responsáveis;
- submeterem a debate público e discussão os problemas e propostas de resolução;
- tomarem as decisões por maioria de votos mas procurando ter em conta a opinião da minoria.

Pelo facto de as instituições locais legitimarem a sua autoridade no processo electivo dimanante dos habitantes locais deve haver canais descendentes de comunicação para promover a informação adequada sobre as suas actividades e possibilitar à opinião influenciar continuamente o trabalho desses

órgãos. A dimensão da comunidade, tanto no aspecto humano como físico, favorece a possibilidade de um fluxo recíproco de informação que permite atenuar as insuficiências que se reconhecem no sistema de representação.

O valor das instituições locais deverá ser biunívoco. Por um lado prestar serviços à comunidade e por outro, através dos processos utilizados — eleição, discussão pública, respeito pelas minorias e participação da população — operar como unidades efectivas de democracia dentro do quadro mais vasto da sociedade de que fazem parte.

O conceito de liberdade e autonomia local, e a capacidade das populações para definirem o seu futuro e tomarem à sua responsabilidade a gestão dos interesses que lhes são próprios, é importante para a caracterização do poder local. É, porém, fundamental estabelecer as formas de relação do Estado (do Poder Central) com o Poder Local.

3. Existem alguns aspectos do poder local que merecem uma mais detida atenção. Estão neste caso os da conciliação da democracia com a eficácia administrativa, a contribuição das instituições locais para a instauração e consolidação da democracia política e, finalmente, o aperfeiçoamento dos esquemas democráticos.

A necessidade de promover a conciliação de democracia com a eficácia administrativa resulta do reconhecimento de que se a vontade popular ganha em poder de esclarecimento e expressão através de debates e discussões em assembleias amplas, perde, contudo, por esse facto, o dinamismo e poder de decisão que em regra se logra obter pela coesão de um grupo pouco numeroso. Por conseguinte, para contrabalançar as hipotéticas dificuldades que na prática se observarão, decorrentes do primado concedido às amplas assembleias eleitas, há que implementar um mecanismo de delegação de poderes.

A instauração e consolidação da democracia política é uma contribuição assegurada pela electividade de todos os órgãos de poder local e pela criteriosa divisão de poderes (atribuições e competências) a que a regra de proporcionalidade dá ainda uma maior dimensão. O rigor como os poderes são repartidos e os limites postos ao exercício de tutela administrativa configuram um poder local e o carácter das efectivas condições de autonomia existentes.

Por último, o aperfeiçoamento dos esquemas democráticos podem contribuir para corrigir as inevitáveis imperfeições de quadros normativos que raramente repercutem a miríade de aspectos que caracterizam a riqueza vivencial das comunidades locais.

Neste sentido e considerando que nos órgãos electivos formais não se esgota todo o elenco da actividade das populações quanto à definição e defesa dos seus interesses, será vantajosa a existência de mecanismos que permitam a participação tanto de organizações de criação espontânea como de agrupamentos socioprofissionais.

Para se dar conteúdo real ao Poder Local haverá que ter em conta a existência de 3 factores que o condicionam:

- a aptidão para a gestão político-administrativa dos titulares dos órgãos;
- a existência de meios técnicos adequados;
- a disponibilidade de meios financeiros.

Em resumo, a existência de verdadeiros órgãos de administração local implica que estes disponham de capacidade de acção nos campos político, técnico e financeiro.

## O PODER LOCAL NA SOCIEDADE PORTUGUESA

1. Até à entrada em vigor da Constituição da República não vingaram entre nós as concepções de raiz democrática e descentralizadora que têm vindo a ser expostas, não obstante as sinuosidades que neste domínio o poder político patenteou nos últimos cento e cinquenta anos. O Estado moldou-se por fórmulas que consagraram e acentuaram os graves desequilíbrios e as assimetrias de um processo histórico resultante da involução provocada pela subsistência de um império colonial cujo ponto de aplicação geográfico se foi deslocando mas cuja matriz socioeconómica, no fundamental, se manteve inalterável.

A partir da revolução de 1820 e com a consagração do constitucionalismo assiste-se a um grande esforço de modernização da sociedade. A reforma administrativa não está alheada do interesse de que, para essa modernização, revestia a descentralização.

Mas as vicissitudes da vida política e os condicionalismos impostos pelo nosso tipo de sociedade não permitiram que, às teses dos espíritos mais abertos, fosse dado um acolhimento favorável.

É assim que se constata tentativas alternadas de atenuação do centralismo do Estado com outras de apressada e zelosa correcção de uma férrea centralização. As primeiras através da propositura de esquemas mais ou menos generosos de descentralização de mistura com medidas de desconcentração, as segundas devolvendo a Lisboa, ao corpo central administrativo-político, toda a sua minuciosa e mesquinha capacidade de intervenção.

Este movimento de alternância tem a sua expressão mais evidente na concepção centralista consagrada no Código Administrativo de 1940 e com os princípios muito latos de descentralização que a Constituição de 76 estabelece.

Para quem conheça e compreenda a História de Portugal, torna-se evidente que a natureza do nosso Estado, centralizador, favorável às tendências autocráticas e ao parasitismo de importantes estratos da sua população, tem, porventura, constituído um dos maiores obstáculos ao desenvolvimento e progresso da sociedade.

Não é de estranhar, por conseguinte, que a forte consciência dos males sociais que temos vindo a padecer, gerasse uma corrente de pensamento político albergando a convicção de que a reforma do Estado haveria de ser feita através do enfraquecimento do poder central, em proveito do estímulo da personalidade política das comunidades locais. Daqui, como corolário, o vigor que interessava dar ao poder local.

2. Não decorreu ainda tempo suficiente para que tenha sedimentado a agitada mistura de sentimentos inspirados uns na paixão, outros na razão, quanto à adequação social, histórica e política de muitas das soluções vigentes ao tempo do regime que se procurou destruir em 25 de Abril de 74. Naturalmente que esta asserção é formulada segundo uma perspectiva relativista e técnica em tudo alheia ao repúdio por um regime antidemocrático cujos reais pressupostos filosóficos e acção prática impediram, em absoluto, o desenvolvimento e progresso da sociedade portuguesa. Poderá ser por esse motivo, ainda prematuro, ou temeroso, emitir juízos críticos de valor sobre o funcionamento global da administração a partir dos impulsos do escalão central e da integração dinâmica das parcelas locais no todo que forma o conjunto nacional.

Com efeito, não parece incorrecto considerar a estrutura administrativa portuguesa, no passado mais recente, como o reflexo de um processo histórico complexo.

A sua característica mais saliente tem residido na centralização absoluta da competência a nível dos departamentos governamentais em contraposição à extrema debilidade a que estava reduzido o nível local representado pelos vários tipos das impropriamente designadas autarquias. Impropriedade que se comprova pelo elenco dos poderes definidos no campo institucional jurídico-político e se patenteia de modo gritante nos factos que resultavam de uma «praxis» quase por completo arredada dos parcos aspectos substantivos que no sistema jurídico se proclamavam.

Os órgãos das autarquias constituíram-se deste modo em meras agências de um poder central que assim pôde otimizar politicamente a dependência daquelas através dos condicionamentos administrativos, financeiros e técnicos.

Ilustração eloquente dos vínculos propiciadores da eficácia autocrática do regime, reside no consabido papel que desempenhava a generalidade dos presidentes das câmaras, onde a sua qualidade de verdadeiros comissários políticos do poder claramente se sobrepunha ao de representantes dos interesses das populações como era indispensável que o fossem.

Além da subordinação por via administrativa, também a capacidade técnica, naquelas das poucas câmaras onde ela lograva subsistir ou implantar-se, em breve estiolava. Enredada na caprichosa teia burocrática que representava a necessidade de sujeição ao beneplácito ministerial de qualquer intenção de realização concreta manifestada pelas câmaras dentro da sua já de si exígua esfera de decisão, dificilmente a capacidade criadora dos órgãos de gestão se poderia exprimir.

Como agravante da aludida dependência política e técnica, as autarquias locais viram ainda decrescer progressivamente a já de si escassa autonomia que lhe era proporcionada pelas receitas próprias. Com efeito o sistema de participação nos réditos fiscais nunca reflectiu as alterações ocorridas nas componentes socioeconómicas que lhe deveriam servir de base e fundamento. Deste modo, à medida que as cobranças próprias diminuam, transferia-se para os subsídios governamentais a capacidade de as autarquias se ressarcirem daquelas deficiências.

Assim, despidos de conteúdo político autónomo, sem um quadro institucional, nem adequado, nem respeitado e muito menos acarinhado, pelos órgãos de decisão central, coarctados na sua capacidade técnica pelos empecilhos de uma burocracia asfixiante, progressivamente depauperados e dependentes da benevolência do vértice do poder político nacional, a desejável autonomia dos órgãos do poder local mais não tem sido, nas últimas décadas, que mera figura de retórica.

Neste contexto político não era conveniente fomentar ou consentir às populações a sua participação na escolha dos caminhos concretos a trilhar para verem satisfeitas as suas necessidades e aspirações. Os políticos locais, quando muito, promoviam uma auscultação discreta tendente a assegurar os equilíbrios necessários à sua implantação, sobrevivência e domínio.

3. As vantagens da descentralização que agora na Constituição expressamente se consagram, terão de ser essencialmente encaradas, quer de um ponto de vista de fomento e desenvolvimento de fórmulas de participação das populações, quer do ponto de vista da disponibilidade dos meios técnicos com que o País conta.

Como já se salientou, as condições do desenvolvimento equilibrado do País estão profundamente perturbadas por graves assimetrias.

Na verdade, a administração central conduziu uma política assente na concessão de certos benefícios a uma minoria oligárquica, em detrimento de um equilíbrio harmónico susceptível de impedir as distorções com que presentemente nos defrontamos e cuja correcção, por isso mesmo, não pode ser tão rápida como seria desejável.

A descentralização tem profundas implicações na transformação do aparelho do Estado, sobretudo no respeitante aos órgãos ligados à programação de infra-estruturas e equipamentos colectivos e à localização industrial, sectores em que uma deliberada passividade provocou a inexistência de soluções industriais em largas zonas do interior, restringindo-as, ao contrário, a pequenas áreas litorais. Estamos a pagar os elevados custos sociais resultantes desta política e, se a ela não se antepuser uma prática completamente diversa, muito tempo e muito dinheiro se dependerá na sua correcção.

A definição, em diploma legal, das competências e atribuições dos diversos órgãos do poder local, conjugada com a reforma das finanças locais, irá erigir, em definitivo, o edifício institucional do poder local e pôr à prova a sua capacidade, a sua eficácia, finalmente a exequibilidade do modelo concebido na legislação fundamental e na ordinária.

## A LEI DAS AUTARQUIAS

1. Não custa reconhecer que o diploma em apreço, a lei referente às autarquias locais recentemente aprovada na Assembleia da República, representando um avanço relativamente ao «provisório» Decreto-Lei n.º 701-A/76, se queda nos limites das fronteiras algo imprecisas do art.º 303.º da Constituição e (à semelhança dos projectos apresentados pelos diversos partidos) pouco contém de inovador o avanço — salvo aqui ou ali a melhoria da redacção e alterações que introduzem certas «nuances» de carácter político — em relação ao diploma que chegou a lograr aprovação em Conselho de Ministros no final do VI Governo Provisório. Relevar a circunstância de que o presente diploma não integra novidades de maior, à excepção das matérias relativas aos distritos, e que, tanto ele como os projectos concorrentes caminham demasiado na esteira do VI Governo Provisório, só interessa para assinalar que o legislador não pôde, ou não quis, aproveitar com afoiteza o tempo entretanto decorrido para enriquecer o texto com base nos ensinamentos colhidos pela experiência dos elencos autárquicos já então eleitos. E de pouca monta no momento curar das razões devido às quais não se melhorou e completou, aprofundando-o, um instituto jurídico que irá servir de suporte ao lançamento de uma componente, porventura decisiva, para o êxito da democracia em Portugal. Importa no entanto registar o facto.

O que interessa agora avaliar é a aptidão da «Lei das Autarquias Locais», para dar conteúdo ao poder local, para vitalizar e viabilizar as Autarquias Locais, tornando-as autênticas. A apreciação da validade global da lei incidirá em três questões que, à luz da Constituição e do regime democrático, se afiguram como as prioritárias, e que são:

- a eficácia do princípio da descentralização;
- a salvaguarda da unidade do Estado;
- a capacidade do esquema institucional para fazer face às necessidades do quotidiano administrativo.

Importa então e de «per si», analisar muito abreviamente, cada uma destas questões.

### 2. *Eficácia do princípio da descentralização*

Pode afirmar-se que na «Lei das Autarquias» se dá plena satisfação ao princípio da descentralização expressamente referido no art.º 243.º da Constituição.

O postulado da descentralização administrativa que o esquema constitucional expressamente contempla no seu art.º 239.º significa que os centros de deliberação e decisão se terão de deslocar para as autarquias aos seus diferentes níveis, municipal e regional. Isso assim se verifica institucionalmente com órgãos de deliberação e execução criados para cada tipo de autarquia.

A célula essencial do poder local, na lógica de uma tradição histórica muito antiga e de uma conveniência administrativa indiscutível é ainda, e muito acertadamente, o município.

Contudo essa descentralização carece ainda, para se efectivar o seu conteúdo, de que seja promovida a adscrição de meios financeiros que assegurem a criatividade do poder local, isto é, atribuição de meios financeiros sem o carácter aleatório de subsídios cuja massa não é claramente deduzível de regras institucionalizadas e que não consentem uma livre, construtiva e autónoma administração de verbas.

O imperativo constitucional de dotar os órgãos autárquicos de recursos financeiros necessários à prossecução dos fins que lhes são próprios tem uma relevância política indiscutível.

Se o corolário lógico desse imperativo for ignorado pelo legislador ordinário, o poder local pode surgir perante a opinião pública como um logro e, assim, abrir caminho á desconfiança no poder político e ao descrédito do próprio sistema democrático.

A dissolução dos órgãos autárquicos apenas terá lugar e está prevista face à ocorrência de actos ilegais de especial gravidade e impositivos do exercício normal da competência que lhes é conferida. Nos restantes casos de ilegalidade, cabe ao poder central, unicamente, a possibilidade de recurso á anulação contenciosa dos actos praticados.

O instituto da tutela, sempre controverso e de aplicação delicada, é objecto do Capítulo V (art.º 91.º e 93.º) e da forma como cada matéria é aqui tratada se patenteia a sua tenuidade relativamente á autonomia dos órgãos autárquicos.

Neste domínio contudo insinua-se uma dúvida que, do ponto de vista constitucional e administrativo, se afigura relevante e respeita à competência do Governador Civil quanto ao exercício da autoridade tutelar relativamente aos órgãos gestores do distrito.

Será, porém, no campo das atribuições e competências, que se irão deffrontar e ser postas à prova as concepções mais ou menos descentralizadoras. Consoante as questões que caíam no âmbito das várias alíneas do art.º 2.º sejam reguladas com primazia da autonomia ou do princípio da hierarquia, poder-se-á aferir da dimensão efectiva da descentralização praticada.

Postulada em termos correctos a gama de competências atribuídas às autarquias, elas irão, sem dúvida, constituir um desafio à capacidade e criatividade dos seus órgãos.

Parece importante salientar o critério utilizado para definir as atribuições das autarquias locais. Com carácter global e sem fazer a destriça para cada um dos níveis, introduz uma formulação vaga que, como mais adiante se desenvolverá, poderia ser fonte de litígios entre o poder local e o central.

### 3. *Salvaguarda da unidade do Estado*

A implementação do poder local não está isenta de problemas políticos sérios sobretudo tendo em conta que essa operação irá ocorrer durante uma conjuntura em extremo desfavorável.

Como decorre de comentários anteriores, o respeito pela unidade do Estado não impede que um sentimento de premunicação contra o unitarismo característico do regime anterior, impregne a filosofia insita no esquema contitucional.

Retirar ao poder central as excrescências que, embora poder acrescido, se confundem aos olhos da opinião pública e aos espíritos dos responsáveis com o único poder possível, poderá criar um certo alarme quanto à solidez do próprio Estado.

Mas, naturalmente, ao legislador pouco avisado, pode ter escapado a exacta distinção e delimitação entre o poder essencial e o poder acrescido, tanto para avançar fórmulas de descentralização inequívocas e com valor operativo como para encontrar o justo e prudente equilíbrio exigido pela salvaguarda do princípio unitário.

Não é de estranhar portanto, que, sobretudo influenciados por um sistema anterior muito diferente, se gere alguma inquietação sobre se não se corre o perigo do caos com a disseminação de centros de decisão independentes e se, em consequência, se não põe em perigo a unidade do Estado e da condução de uma política de desenvolvimento social e económico global. Não parece que, por via da Lei das Autarquias, esse perigo exista.

Por um lado, porque os órgãos das autarquias locais têm necessariamente que actuar no âmbito da sua competência e para a realização das atribuições respectivos sob pena de as suas deliberações ou decisões poderem ser anuladas pelo contencioso próprio, ou elas mesmas serem dissolvidas.

Acentue-se, por um lado, que a actuação dos órgãos autárquicos desde que se mova dentro do quadro institucional, está realizando também os fins do Estado, por outro que não será a instituição de tutelas a única, nem a melhor forma, para a identificação de objectivos a prosseguir e acerto de métodos de acção.

A concertação é mais viável e salutar quando o diálogo se estabelece, os projectos e as razões que os determinam são expostos, as alternativas apontadas, as consequências evidenciadas. Nesta perspectiva, impõe-se muito mais um esforço de aproximação às autarquias por parte do Governo, fazendo-as participantes das dificuldades nacionais e das opções que se tomam.

Por último uma razão não dispicienda. Não se podendo ignorar as profundas implicações de quanto vem preceituado na Constituição sobre a execução do Plano é indispensável que este integre, em parte substancial, as intenções e acções dos órgãos das autarquias o que leva necessariamente à conjugação dos diversos centros de decisão.

Em suma, é da dinâmica, actualização e recíproca limitação dos vários elementos da estrutura do sistema político, num modelo não linearmente hierarquizado, que resultará o reforço da unidade do Estado.

#### 4. *Capacidade operativa do esquema institucional*

Uma primeira nota sobre a capacidade operativa da Lei das Autarquias respeita ao problema candente das finanças locais.

A publicação da lei das finanças locais reveste-se de particular e irrecusável urgência. Sem esse instrumento fica comprometido o papel que se pretende venham as Autarquias a desempenhar na harmónica defesa e valorização do património humano, cultural e económico de todo o País.

Não se desconhecendo o especial melindre que suscita o problema da ordenação da fiscalidade (inclusive pelas questões de dupla tributação que podem levantar-se face ao «monopólio» que o Estado assumiu por força das concepções centralizadoras), a matéria respeitante à fixação do regime financeiro das Autarquias não pode ser por muito mais tempo ignorada e adiada pelos órgãos de soberania competentes.

Quanto às virtualidades mobilizadoras que a lei encerra, e que determinará a abertura participativa desejável para exercício do poder local, é importante uma breve referência ás organizações populares de base territorial a que a Constituição lhes dedica o artº. 118º., a alínea i) do artº. 167º., o artº. 248º. e o Capítulo V do seu Título VIII.

No primeiro atribui-se-lhe expressamente o direito de participar no exercício do poder local; no segundo, atribui-se à Assembleia da República a competência exclusiva para expedir legislação sobre tal participação; no terceiro, permite-se às Assembleias de Freguesia a delegação nas organizações populares de base territorial de tarefas administrativas que não envolvam o exercício de poderes de autoridade; no Capítulo V do Título VIII define-se o seu objectivo básico (intensificação da participação das populações na vida administrativa local), explicitam-se as suas «funções» (através dos direitos de petição perante as autarquias locais e de participação sem voto na Assembleia de Freguesia) e o poder de «realizar as tarefas que a Lei lhes confiar ou os *órgãos de freguesia* nelas delegarem».

A Lei votada pela Assembleia da República é, a esse respeito, decepcionante. Dir-se-ia que alguns dos aspectos mais significativos e influentes para uma modificação radical de um teor de vida pessoal e colectivo servem perfeitamente os propósitos de enfeite de retórica discursiva ou de aliciamento eleitoral! Mas não convém que passem a ser moeda corrente do quotidiano! Há que concluir que, pelo menos por ora, a Assembleia da República se demitiu de trabalhar esta questão, e adiou uma vez, a despeito de certos propósitos evidenciados nos considerandos dos projectos de lei apresentados pelos partidos, uma parte decisiva para a vitalização da administração local.

Não obstante muitos dos aspectos negativos que estão associados à prática de tantas das primeiras organizações que brotaram com mais que discutível espontaneidade no período de maior agitação pseudo-revolucionária era esta a ocasião asada para a intensificação da participação no exercício do poder local.

Outro problema que na prática poderá apresentar algumas dificuldades e suscitar confusões prende-se a uma certa «promiscuidade» entre a presente lei das autarquias e a parte subsistente do Código Administrativo.

O caso mais frisante respeita à fórmula vaga enunciada no início do art.º 2.º sobre ser «atribuição das Autarquias Locais tudo o que diz respeito aos respectivos interesses» já que se afigura potencialmente conflituosa por insuficiência de delimitação. O desenvolvimento deste artigo cotejado com matéria não revogada do Código Administrativo deixa dúvidas quanto às razões do legislador que, aparentemente, manteve atribuições que poderia e deveria ter explicitado, ou promoveu a transposição, para o elenco das competências, de especificações que o Código faz relativamente a cada uma das ordens de atribuições contempladas.

Por último assinala-se uma insuficiência que se afigura relevante.

A Lei aprovada na Assembleia da República engloba, relativamente a todas as Autarquias, referência ao respectivo programa de actividades. Fá-lo pelo menos, efectivamente, no que respeita às reuniões ordinárias das assembleias, no que toca à competência destas e ainda no concernente à competência dos órgãos executivos, aquela para aprovação do programa e esta para a sua elaboração.

O que impressiona, no entanto, é que a par de um programa anual de actividades, e conferindo-lhe um sentido de orientação dirigida, se não fale nunca de planeamento a médio prazo.

Planeamento esse que, embora inevitavelmente passível de ajustamentos conjunturais, traçasse directrizes que não fossem totalmente destroçadas por mudança de pessoas ou de orientações políticas nos órgãos autárquicos, em sucessivos desperdícios de vontades, de meios financeiros, de estudos de base, de meios técnicos. Que esbatesse o pessoalismo nos empreendimentos intentados, evidenciasse sobretudo o interesse, a vontade e a sensibilidade da comunidade. Que se relacionasse com as Autarquias vizinhas, conseguindo-se participação de todas elas para acção de interesse comum, independentemente de qualquer tipo jurídico de associação configurado na lei administrativa. Que programasse fontes de financiamento. Que medisse prioridades absolutas e relativas. Em que pulsasse o sentido humano, social e económico dos interesses comunitários. Que fosse resultante de uma coordenação de esforços dos sectores públicos aos diversos níveis. Que tivesse em conta a iniciativa privada.

Este silêncio não deixa de causar estranheza, face a uma quase total ausência de controlo por parte de outras entidades ( a tutela é quase apenas enunciada na Lei votada pela Assembleia da República), face a uma conhecida penúria de recursos financeiros próprios (a política de subsídios conjunturais concedidos pelo Governo não é sistema a prevalecer para o futuro) e, mais vincadamente, face à proclamação constitucional da importância do Plano.

A vida que deriva da organização autárquica não se divorcia da globalidade dos sectores de actividade por que se reparte o Governo. Cada vez menos

o Ministério da Administração Interna pode ser um Ministério de especialidade eminentemente burocrática no que respeita às Autarquias Locais (essa situação já ocorreu durante largo tempo, de mãos dadas com políticas locais). Ao contrário, tem que transformar-se, para este efeito, em um ministério altamente dialogante com todos os demais ministérios. Terá de se assumir como o intérprete e interlocutor, junto deles, das autarquias locais. Terá de ter sempre presente a ideia de que grande parte das acções por eles empreendidas se repercute nas Autarquias, e procurar que tal repercussão seja o menos possível carregada de sinal negativo.

Deste ponto de vista uma boa parte dos diplomas legais a emanar do Governo deveria merecer especial estudo por parte do Ministério da Administração Interna, fundamentalmente em ordem.

- a avaliar-se da medida em que eles contendem com as atribuições e competências autárquicas (inclusivamente pelo deferimento aos seus órgãos ou serviços de tarefas adicionais sem que daí lhes advenham compensações ou sem que tal deferimento não seja de interesse para a autarquia);
- a tentar-se progressiva e efectiva descentralização permanente de serviços dependentes do poder central, com outorga aos órgãos autárquicos de competências que lhes permitissem coordenar a sua acção local em ordem às necessidades reais e imediatas da população.

Estes cuidados são essenciais para que a vida autárquica não fique ao sabor de mais um qualquer diploma legal que, emanado de um qualquer Ministério (e a despeito de ser presente ao Conselho de Ministros), lhe outorga, retira, aumenta, diminui o que por direito lhe é devido ou conveniente, sem curar das consequências a nível local.

É de notar a primazia dada à exigência de democracia relativamente às questões de eficácia. Esta circunstância traduz-se no conjunto do peso de competências conferidas ao órgão deliberativo privilegiando-o comparativamente ao órgão executivo e, sobretudo, não concebendo poderes de delegação latos para permitir ao executivo efectivar operações de gestão qualitativamente mais impressivas em conteúdo de interesse imediato para as populações. Esta opção é significativa.

Aparecem duas NOTAS FINAIS, lendo-se na (a) e (b), primeiro e segundo parágrafos, uma repetição quase exacta. Só o terceiro parágrafo não está exactamente inserido na segunda NOTA FINAL.

Ficará a 1.ª NOTA FINAL (a) e (b) sem efeito ?

## NOTA FINAL

Alguns aspectos de pormenor sobre a Lei votada pela Assembleia da República poderiam ter sido referidos por parecer não ter sido encontrada a melhor solução.

Malgrado, porém, o que atrás ficou apontado, esta nova Lei representa um importante avanço para a corporização da Constituição.

As questões da descentralização e do poder local, devendo dar origem, inevitavelmente, a novas formas de relações de poder, são de primordial importância para o dever político da Nação. Não é de estranhar portanto, que sob este pretexto, se projecte para o primeiro plano o problema genérico da capacidade operativa de alguma da legislação que vem sendo publicada. Sobretudo daquela que constitui o travejamento indispensável à solidez do Estado.

A intensa produção legislativa a que se tem assistido nos últimos anos exprime sem dúvida propósitos, intenções e projectos políticos a que a realidade, em não poucos casos, se mostrou refractária.

Não é muito animadora a eficácia até agora patenteada por essa acção legislativa para devolver ao Direito as suas potencialidades de garantir a sobrevivência de um sistema político.

Enquadrar uma dada realidade social cuja dinâmica continuamente ameaça extravasar, e tantas vezes extravasa, do quadro normativo existente ou procurar que essa mesma realidade se contenha em parâmetros que impeçam a sua destruição é uma tarefa urgente na qual, pela via do Direito, se têm de empenhar, prioritariamente, os elementos cimeiros da estrutura do poder constituído — os órgãos de soberania.

*Vasco Almeida e Costa*  
Oficial da Armada