

Minhas senhoras e meus senhores

De acordo com o programa que me foi proposto, irei, nos próximos trinta minutos, discorrer sobre questões conceptuais ligadas à descentralização administrativa, incluindo a problemática da regionalização; incidirei ainda sobre os seus principais desafios, justificação e dificuldades no quadro actual e igualmente evolutivo das reformas administrativas e do Estado em Cabo Verde; e, finalmente, reflectirei sobre as relações entre desconcentração e descentralização administrativas e o modo como isso pode ser articulado no plano do desenho das políticas públicas.

1. QUESTÕES CONCEPTUAIS LIGADAS À DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

1.1. Etimologicamente, descentralizar significa tirar do centro para a periferia. Aplicado à organização estatal, traduz o processo através do qual atribuições administrativas do Estado, enquanto pessoa colectiva de âmbito nacional e com fins gerais, são distribuídas para pessoas colectivas distintas e de âmbito territorial ou institucional mais limitado.

Genericamente, a descentralização, pois, um critério de repartição de competências e atribuições da comunidade nacional organizada, entre o Estado e entes distintos.

De início, o conceito serviu para caracterizar apenas o posicionamento das autarquias ou colectividades territoriais locais face ao Estado. Na verdade, há séculos que o paradigma da administração pública já não é, em teoria e na prática, o de uma administração única, estatal, pequena, coesa, constituída por um conjunto hierarquizado de serviços sob a directa direcção de um ministro.

Já em Roma, ao lado de uma administração desse tipo, se reconhecia a existência do *munícipium* como ente representativo de determinadas comunidades no seio da comunidade romana, distinto do Estado romano e que se administrava a si próprio, com larga autonomia administrativa e financeira e com órgãos representativos específicos.

Desde então, num processo não linear, com avanços e recuos em função dos regimes políticos que se foram sucedendo, pode dizer-se que é um dado marcante na história da administração pública o reconhecimento de uma administração mais ou menos autónoma em relação ao Estado, justificada pela necessidade de dar resposta a interesses próprios, nascidos de específicas relações de vizinhança dos habitantes de determinadas circunscrições territoriais.

Por isso, a existência de verdadeiras autarquias locais tomou-se um dos traços essenciais da generalidade dos regimes democráticos.

Todavia, quase paralelamente ao reconhecimento e desenvolvimento das autarquias locais, o próprio Estado — cada vez mais assoberbado com tarefas novas e diversificadas - rendeu-se às vantagens da autonomização de alguns dos seus próprios serviços. Tentava, desse modo, tirar proveito da eficiência gerada pela especialização e também contornar os condicionamentos, sobretudo financeiros, próprios do regime

administrativo comum: assim surge os estabelecimentos, empresas e institutos públicos e a chamada administração indirecta do Estado.

Por outro lado e por impulso do crescente reconhecimento do princípio da participação dos particulares nas funções administrativas, o Estado passou, também, a entregar certas tarefas e assuntos da administração à gestão dos próprios interessados, designadamente através das chamadas corporações ou associações públicas.

Hoje a unidade da administração pública é, pois, uma ficção, substituída pelo princípio do pluralismo administrativo ou da pluralidade de administrações públicas; e a sua imagem tradicional de uma pirâmide cedeu o lugar à do planeta com vários satélites ou à da galáxia administrativa.

Assim, o conceito de descentralização acabou por englobar todas as situações em que, formalmente, existem outras pessoas colectivas públicas a exercer funções administrativas, abrangendo além do caso das autarquias locais, também o de entes de base não territorial, como as associações públicas, as universidades ou as instituições particulares de interesse público (descentralização corporativa ou associativa, também institucional para alguns) e ainda os meros institutos públicos (descentralização funcional ou por serviços, também chamada de devolução de poderes).

Ou seja, o conceito evoluiu prescindindo do núcleo fundamental da descentralização territorial - que se caracteriza pelo seu substrato de comunidades de base territorial e por um conteúdo material marcado pela personalidade jurídica própria, pela auto administração e pela independência no exercício das funções administrativas - para passar a integrar até categorias em que a nota básica única diferenciadora do ente descentralizado é a sua personalidade jurídica formalmente distinta da do Estado.

Por outras palavras, a evolução deu-se no sentido do reforço do centrismo do Estado, por esvaziamento do conteúdo material do conceito de descentralização, degradado a mero expediente técnico-organizatório, desvirtuando a sua função originária, de defesa das comunidades territoriais e institucionais num contexto de limitação do poder político do Estado e de afirmação de interesses específicos de comunidades locais.

Porém, a partir dos anos 70, ocorre uma nova vaga democrática na Europa e com ela, também, nova e progressiva revisão do conceito de descentralização, voltando a revalorizar-se, ao lado da personalidade jurídica, o conteúdo material de autonomia que o caracterizara originariamente: assim, o modo de designação e o estatuto pessoal dos dirigentes dos entes descentralizados voltaram a tornar-se, para muitos, elementos essenciais da descentralização e passa a prevalecer a tendência para considerar os institutos públicos e outras formas de devolução de poderes como fenómenos de mera desconcentração e não de verdadeira descentralização.

Todavia, ainda hoje a doutrina não chegou a um consenso sobre o conteúdo material da descentralização, dividindo-se entre os que, por um lado, tendem para um conceito lato ou jurídico-formal, nele abrangendo fenómenos de administração autónoma e de administração indirecta, e os que, por outro lado, a restringem à administração autónoma, remetendo a administração indirecta para o status de uma pseudo—descentralização ou desconcentração personalizada.

Para agravar a questão surgem no firmamento administrativo novas realidades multiformes, por exemplo congregando atribuições de variadas entidades públicas e privadas, de difícil enquadramento.

No entanto, não deve estranhar essa visão divergente do conceito de descentralização.

Primeiro porque a descentralização pode ser posta ao serviço de valores e interesses diversos e até contraditórios; em segundo lugar porque se trata de um fenómeno que pode ser analisado no âmbito de várias disciplinas científicas e, por isso, de várias perspectivas: em terceiro lugar, porque ela pode actuar, manifestar-se ou ser levada a cabo através de diversos instrumentos e caminhos organizativos e jurídicos (personalidade jurídica com substrato multifacetado e fins de vária amplitude e diversidade, autonomia em vários graus, capacidade de direito público ou de direito privado, tutela de legalidade ou de mérito, etc, etc); depois, centralização/descentralização representam essencialmente tendências e não uma forma de organização administrativa que, na realidade, possa encontrar-se em estado puro.

Com efeito, a descentralização, enquanto processo e critério de repartição de competências e atribuições entre o Estado e outros entes distintos pode ser, e tem sido, concebida, antes de mais, como um instrumento de democracia participativa, isto é, de participação dos interessados no exercício das funções do Estado.

Nesse quadro, ela traduz o reconhecimento de que os interesses específicos próprios de certas comunidades, de base territorial ou não, marcadas por particulares relações de vizinhança de profissão ou de actividade devem ser prosseguidos por elas próprias, *maxime* através de órgãos representativos.

Numa tal concepção valoriza-se especialmente a autonomia dos entes descentralizados: tratando-se de prosseguir interesses próprios, tais entes deverão ter também personalidade e órgãos próprios, que agem em nome próprio e não do Estado, com independência e exclusividade no exercício dos poderes jurídicos conferidos para a realização de tais interesses, não sujeitos ao poder de direcção, nem de superintendência dos órgãos do Estado, mas apenas ao seu poder de tutela e limitado ao controle de mera legalidade. Assim, nessa concepção, descentralização será apenas a realizada através da chamada administração autónoma, seja ela territorial ou associativa.

Mas, a descentralização pode também ter objectivos meramente técnicos ou organizativos, como a busca da eficácia e da funcionalidade na realização dos interesse público, por se acreditar que pode assegurar uma administração mais focalizada, maleável e melhor preparada que a administração central para desempenhar tarefas administrativas especializadas, com evidentes vantagens em termos de custo/benefício.

Nesta última concepção, valorizar-se-á essencialmente a personalidade distinta, pela relativa autonomia formal mínima que permite, mas também a necessidade de uma muito mais forte articulação com os órgãos da pessoa colectiva Estado. Por isso, já não serão relevantes a actuação em nome próprio, a independência no exercício dos poderes, nem o carácter representativo dos seus órgãos; e não chocarão a sujeição do ente descentralizado aos poderes de superintendência ou mesmo de direcção do Estado ou a uma tutela que não seja apenas de mera legalidade. Num tal modo de ver, a

descentralização abrangerá também a transferência de funções administrativas para a administração indirecta do Estado.

Por outro lado, numa perspectiva meramente jurídica os conceitos são puros, abstractos e absolutos. Haverá centralização numa dada esfera sempre que todas as atribuições da comunidade nacional nessa esfera forem, por lei, conferidas única e exclusivamente ao Estado; inversamente haverá descentralização se tais atribuições estiverem confiadas não apenas ao Estado, mas também a outras pessoas colectivas. Dessa perspectiva, basta que, num Estado, haja autarquias locais com personalidade jurídica distinta, para que exista descentralização.

Mas noutros planos (politico, politico-administrativo, etc), haverá que atentar na realidade para além do véu, porventura enganador, da forma jurídica. Citando FREITAS DO AMARAL¹, *“mesmo que nos encontremos no quadro de um sistema juridicamente descentralizado, dir-se-á que há centralização, sob o ponto de vista político-administrativo, quando os órgãos das autarquias locais sejam livremente nomeados e demitidos pelos órgãos do Estado, quando devam obediência ao partido único ou quando se encontrem sujeitos a formas particularmente intensas de tutela administrativa, designadamente a uma ampla tutela de mérito”*

Ou seja, parece claro que questão conceptual da descentralização deve ser relativizada e considerada menos relevante: não é essencial alcançar um conceito único, incontestável e consensual que expresse um conteúdo material comum a todas as manifestações do fenómeno; importante, sim, é ter em conta que, para além do mínimo genérico — personalidade e autonomia - o seu regime e exigências variarão em função dos valores a realizar em cada caso; e que, subjacente a cada diferenciação conceptual, pode estar um perspectiva científica diferente em que o analista se coloca.

1.4. Faz-se notar que nos Estados em que a Constituição se refere de modo substancial à descentralização, não é possível construir o seu conceito sem ter em conta o regime constitucional.

Cabo Verde é um desses casos. Importa, pois, pesquisar o conceito de descentralização que decorre da nossa lei fundamental.

O art. 2º 2 garante *“a existência e a autonomia do poder local e a descentralização democrática da Administração Pública”*;

Na organização do poder político, um título próprio é reservado ao Poder Local, nele se regulando, sintética mas extensivamente, o regime das autarquias locais, das quais o município é a referência, mas se prevê, também, a possibilidade da existência de outras infra e supra municipais (arts 226º a 235º).

Curso de Direito Administrativo, 2ª ed. Coimbra, 2000, Vol. 1, 694

No art. 234º estatui, para o legislador ordinário, que as atribuições e organização das autarquias locais devem ser estabelecidas “com respeito pelo princípio da autonomia e da descentralização”, permitindo o nº 2 a delegação, em organizações comunitárias, de tarefas administrativas que não envolvam exercício de poderes de autoridade.

O art. 236º 2 manda estruturar a Administração Pública de modo a prestar “*um serviço eficiente e de qualidade*”, devendo para tal obedecer, designadamente, aos princípios da “*subsidiariedade, da desconcentração, da descentralização (- -) e da participação dos interessados*”.

No seu nº4, o mesmo artigo prevê, aliás com um sentido restritivo, a existência de associações públicas.

A eleição dos órgãos das autarquias locais por sufrágio democrático e a autonomia do poder local constituem limites materiais à revisão constitucional (cfr art. 285º 1 c) e e).

O facto de a Constituição garantir tão rigidamente e regular com relativo pormenor as autarquias locais, mostra que ela as considera — e portanto, à descentralização territorial - o vector fundamental da descentralização administrativa. A razão de uma tal preferência deve ser encontrada na convicção de que esse é o processo que melhor assegura e exprime o “*pluralismo de (...) organização política democrática*” que o legislador constituinte propugna como elemento fundamental do Estado de direito democrático.

Todavia, a circunstância de ela, a Constituição, também garantir, paralela e diferenciadamente, a “*descentralização democrática da Administração Pública*” e determinar que o próprio desenho da organização das autarquias locais se pautem não só pela autonomia, mas também pela “descentralização” só pode significar que o conceito constitucional de descentralização administrativa extravasa a descentralização territorial e integra também a descentralização não territorial.

Mas terá de ser uma descentralização não territorial democrática, que, no entanto não nos diz a Constituição, directamente, o que seja.

No entanto, se nos reportarmos ao desenho que a lei fundamental faz da administração pública no seu art. 236º e trouxermos à colação que, dos princípios organizativos evidenciados no seu nº 2, só dois — descentralização e participação dos interessados — se encontram estreitamente imbricados com o conceito de democracia e que, por outro lado, o artigo faz referência expressa às associações públicas que são consideradas exemplo paradigmático dessa participação, será legítimo concluirmos que o conceito de descentralização democrática da Administração Pública se refere aos casos de auto administração.

Assim, para a nossa Constituição, a descentralização abrangerá, assim e claramente, também a descentralização associativa ou corporativa. Mas, também não repugna que abranja a descentralização funcional ou por serviços, nos casos em que nesta ocorra, em

algum grau, a participação dos interessados, como a Constituição já prevê para o sistema nacional de segurança social (mi. 69º 2 a) e para a gestão das escolas (art.77º 3 k).

1.5. Tudo o que fica dito, aplica-se, *mutatis mutandis*, ao conceito de regionalização administrativa.

Quando não detenham poderes legislativos e políticos próprios, as regiões são autarquias locais, de âmbito territorial mais alargado mas com a mesma natureza e estatuto que os dos tradicionais municípios.

2. PERSPECTIVAS

2.1. O processo de descentralização territorial em Cabo Verde vai completar quinze anos, durante os quais se institucionalizaram eleições municipais, se estabeleceu o estatuto jurídico, organizativo e financeiro dos municípios, se transferiram atribuições do Estado e se criaram novos municípios.

O balanço é, consensualmente, positivo mas já mesclado de um crescente grau de insatisfação.

Existe o reconhecimento generalizado da importância, da essencialidade e da irreversibilidade do processo.

Todos reconhecem que, mesmo com as suas grandes limitações e problemas, a descentralização contribuiu decisivamente para a ampliação das formas de acção administrativa e para a sua aproximação das populações, impulsionou sobremaneira o desenvolvimento social do país e a iniciativa e economia locais e ajudou relevantemente ao fortalecimento da ordem democrática.

Contudo, é justo dizer que existe também um sentimento generalizado de insatisfação com actual estágio do processo de descentralização, indicando que ele ainda está incompleto, descarrilou em alguns pontos e é mesmo artificial em alguns aspectos. Acumularam-se e manifestam-se diversas ordens de tensões nas relações entre Estado, municípios e organizações sociais e mesmo entre municípios, bem como alguns sinais, já preocupantes, de desequilíbrios municipais e regionais.

Ao longo do processo, razões, argumentos e até interesses políticos têm prevalecido sobre outros factores igualmente importantes, como a racionalidade administrativa, a eficiência económica, a sustentabilidade e a justiça social.

Por seu lado, as experiências de auto-administração de base não territorial são, quanto à descentralização associativa ou corporativa, ainda demasiado recentes e relativamente incipientes e, quanto à descentralização por serviços, praticamente inexistentes.

2.2. Num país arquipelágico, por menor que seja, dificilmente se justificará outra opção geral de administração pública que não seja a descentralizadora.

Cabo Verde está, pois e apesar das dificuldades que persistem (falta de recursos e de capacitação, fraqueza institucional e de gestão dos entes descentralizados), forçado a

prosseguir o seu processo de descentralização territorial, certamente que corrigindo os pontos fracos e desvios detectados e outros que se revelem no seu decurso. Aliás, em larga medida as dificuldades são comuns a toda a administração pública.

Como vimos, a descentralização democrática é, inquestionavelmente, uma injunção constitucional para o Estado, pelo que, qualquer política de sentido centralizador seria inconstitucional: o Estado tem o direito de ser mais ou menos rápido, criativo ou conservador na execução da descentralização, mas não pode prosseguir uma política centralizadora.

Também por imposição constitucional os municípios têm de existir: mas nada obriga a aumentar ou mesmo a manter o seu número.

Do mesmo modo, a Constituição obriga a assegurar e manter a autonomia dos municípios, significando que é intocável um acervo nuclear de poderes necessário para que a autarquia municipal prossiga, com efectividade, os interesses específicos e próprios das populações respectivas. Porque a opção é descentralizadora e não centralizadora, não parece constitucionalmente possível transferir atribuições dos municípios para a administração do Estado, seja a directa, seja a indirecta; mas já o será, em nosso entender, descentralizar tais atribuições para outras autarquias infra ou supra municipais.

2.3. Dos desafios que se põem à descentralização em Cabo Verde, uns são comuns a toda a Administração Pública e, outros, específicos do processo. 2.3.1. Comum é a necessidade de uma profunda reforma da Administração Pública que sobretudo induza uma reforma da mentalidade, da cultura e da ética administrativas prevalecentes. É preciso fazer do “*trust but verify*” o lema fundamental de todo aquele que dirige, com o seu reverso de responsabilidade e controlabilidade aceite com naturalidade por todos os que se encontrem na rede administrativa: é ainda preciso que a ética do serviço público se transforme no farol de orientação permanente de todo o servidor da Administração Pública.

2.3.2. Específicos da descentralização os grandes desafios que se põem são os da liderança, da capacitação das autarquias, da consolidação institucional, da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias e da regionalização.

(a) Em primeiro lugar e fundamental, é preciso que o Governo, como órgão superior da Administração Pública, assuma, determinada e convictamente, a opção constitucional descentralizadora e a liderança do processo, tudo promovendo para que mesma se realize da forma mais adequada e completa.

Na sua concretização a descentralização nunca pode ser vista como um fim em si mesma, mas sim como instrumental do objectivo também constitucional de assegurar a prestação aos cidadãos de um serviço eficiente e de qualidade: considerações de eficácia, de economia, e sustentabilidade, de rapidez e maleabilidade e de custo/benefício não poderão, pois, ser negligenciadas.

A descentralização nunca pode, também, ser concebida e realizada como um processo acabado ou numa perspectiva de curto prazo. Como outras opções, ela exige perseverança e tem de ser programada no médio curto/longo prazo, permanentemente

avaliada, adaptada e reinventada, em dos factores que a condicionam e das mudanças globais que, também em Cabo Verde, tão rapidamente vêm ocorrendo.

Por isso, pela natureza, extensão e intensidade das implicações e pelo impacto da descentralização, o respectivo programa deve traduzir um largo consenso social e político, de modo a ser preservado de flutuações e contingências políticas.

Se a criação de novos municípios deve ser dificultada ou mesmo descartada por muitos anos, o respectivo também não parece prioritário aumentar, do meu ponto de vista, o catalogo das atribuições municipais: essencial é, sim, fazer com que os municípios possam assumir cabalmente as atribuições já objecto de processos formais específicos de transferência e proceder à progressiva transferência das demais que constam do catálogo legal e se mantêm no exercício da administração central.

Importa, também, clarificar o mais possível a repartição de competências entre o Estado e os municípios e entre estes e as regiões/ilhas que propugno mais adiante. A existência de zonas cinzentas é factor de críspação, pelo que a sua tendencial eliminação é desejável. Mas mais importante será, ainda, estabelecer uma filosofia e mecanismos de articulação, troca e colaboração que possibilitem e mesmo induzam ao estabelecimento de um ambiente de parceria na gestão de tais zonas cinzentas, mas também desejável na generalidade das áreas de descentralização.

(b) Uma das realidades mais gritantes reveladas pelo processo de descentralização territorial em Cabo Verde é a do claro desfasamento entre as responsabilidades que a Constituição, a lei e a sociedade põem a cargo das autarquias locais e a fraqueza organizativa, de gestão e de recursos destas.

A Constituição teve plena consciência desse ponto de partida, razão porque impôs expressamente à administração central a obrigação de garantir as autarquias locais apoio técnico, material e em recursos humanos (cfr art. 228º 2).

Não obstante tudo o que possa ter sido já feito e o manifesto avanço já conseguido pela generalidade dos municípios na sua estruturação e na captação de recursos humanos e técnicos, o deficit persiste acentuado em relação às necessidades.

A consolidação organizativa e de gestão dos municípios, designadamente em matéria de administração financeira e auditoria interna, e a sua capacitação em termos de recursos humanos qualificados, recursos técnicos, modernização e informatização de sistemas de gestão e de equipamentos, são, seguramente, outros dos desafios que continuam a pôr-se ao Estado, em ordem ao cumprimento das suas obrigações constitucionais relativas à descentralização territorial.

(c) A experiência de mais de quinze anos de descentralização territorial, a imposição constitucional de um estatuto administrativo especial para a Cidade da Praia e as perspectivas de regionalização justificam e aconselham que - tendo em vista a consolidação institucional do movimento autárquico - se proceda à revisão e adaptação do Estatuto dos Municípios ou mesmo à adopção de um estatuto geral das autarquias locais (em conformidade com o regime constitucional único). A revisão do sistema de governo municipal, a fixação de critérios mais exigentes e objectivos de criação de

autarquias e de um núcleo duro de atribuições comuns a cada tipo de autarquia deveriam estar na ordem do dia desse processo de consolidação institucional.

Do mesmo modo e na mesma perspectiva de consolidação institucional, será da maior importância estimular o associativismo autárquico e outros processos de articulação e colaboração inter-autárquica, sobretudo entre autarquias de uma mesma ilha, potenciando a captação e utilização comuns de recursos ou o exercício em comum competências para a solução solidária de problemas que a todos afectem. Trata-se, mais uma vez, de uma injunção constitucional à liderança do processo (cfr art. 228º 1)

(d) Estabelece a Constituição que a definição do património das autarquias e o regime das finanças locais devem ter em vista “a justa repartição de recursos públicos entre o Estado e as autarquias” (cfr art. 229º 1).

O regime de finanças locais foi recentemente revisto em termos que constituem um bom avanço em relação ao anterior.

Desafio será fazê-lo aplicar com eficiência, para que os benefícios dele decorrentes sejam sentidos pelas autarquias interessadas.

Todavia, as tensões registadas nos últimos tempos à volta da titularidade de terrenos sem dono conhecido, mostram que um aspecto relevante e fracturante da matéria não ficou resolvido a contento de todos.

Trata-se, no fundo, de saber se, sobretudo no contexto actual, de grande expansão de actividades e empreendimentos turísticos em algumas ilhas e conseqüente procura de terrenos para a sua implantação, a aplicação mecânica do preceito do Código Civil que integra no património do Estado os imóveis sem dono conhecido e a apropriação exclusiva pelo Estado do produto da respectiva venda a promotores turísticos não violam o princípio constitucional da justa repartição de recursos. Ou se, pelo contrário, não seria mais consentâneo com esse princípio alterar o preceito em apreço a favor do património das autarquias ou repartir o produto da alienação dos terrenos entre o Estado e o autarquia da situação do terreno, assim potenciando mais uma fonte de receita local.

(e) Claramente na ordem do dia está a questão da regionalização. Pergunta-se sobretudo se devem ou não existir regiões e, em caso afirmativo, com que estatuto, poderes e âmbito territorial.

Sou favorável à existência de região/ilha como autarquia local supra municipal.

Cada ilha detém a sua própria identidade sócio-cultural. Os cidadãos identificam-se mais pela sua pertença a uma ilha do que a um concelho. A ilha, e não o concelho, constitui o caldeirão natural da cultura de interesses próprios.

A organização administrativa territorial baseada apenas em municípios, numa ilha com vários, reduz a escala e induz a uma visão fragmentada dos problemas fazendo perder a sua verdadeira dimensão e visão de conjunto, com prejuízo para a eficiência das soluções e da acção administrativa e desvantagens em termos de custo/benefício. A integração de municípios num quadro de ilha potencia a desejada articulação e

cooperação intermunicipal e permite delas aproximar mais o apoio técnico, material e em recursos que a Constituição manda conceder-lhes.

A integração da acção administrativa no quadro institucional de ilha facilita e induz o seu completo e mais racional ordenamento territorial, protecção ambiental, infraestruturacão e planeamento do desenvolvimento.

A experiência de 15 anos já mostrou que o poder local é factível e o pode sê-lo a nível de ilha. Quando surgem tendências acentuadas de fragmentação desse poder, com distorções relevantes de consequências imprevisíveis, o movimento de sentido oposto permitirá equilibrar e consolidar o processo que é essencial para o processo democrático e de desenvolvimento equilibrado do todo nacional.

A Constituição reconhece expressamente a todas as ilhas o direito ao desenvolvimento equilibrado e ao aproveitamento adequado das especificidades de cada uma e declara que isso é uma condição e factor de realização de democracia económica (art. 90º 2 e).

Entendo, pois, que é oportuno apostar na ilha como quadro de acção administrativa descentralizada.

Sendo favorável à instituição jurídico-administrativa da ilha, não vejo contudo que, no binómio hoogeneidade sócio-cultural nacional/especificidades de cada ilha, haja qualquer desequilíbrio r,çyante em favor das especificidades que justifique a possibilidade de existência de leis apliáveis permanentemente só a uma parcela do território nacional.

O mero poder regulamentar autónomo das autarquias poderá cobrir perfeitamente as situações regionais carecidas de regulamentação específica. Por isso, não vejo a ilha como entidade dotada de poder legislativo próprio, situando-me, pois - não por uma questão de princípio, mas por entender que não serve a Cabo Verde no presente e no futuro previsível - claramente fora do âmbito da descentralização política, que, aliás, a Constituição não prevê.

A ilha como região deve ter uma assembleia eleita e um órgão colegial executivo perante aquela responsável, como prevê a Constituição. As suas atribuições serão transferidas do Estado ou resultarão da integração de atribuições hqje municipais, devendo incluir funções de planeamento, de ordenamento territorial, de protecção do ambiente, de gestão e coordenação de serviços e estabelecimento públicos, de infraestruturacão, de articulação e apoio aos municípios e de exercício de tutela sobre os mesmos.

Por delegação, os órgãos da ilha exercerão representação do Governo prevista no art. 188º da Constituição.

A cidade da Praia seria excluída da regionalização por ilha, possuindo um estatuto próprio que, à semelhança do que acontece com outras cidades capitais, deve permitir uma maior intervenção, sobretudo tutelar, do Estado.

A existência de ilha/região deve implicar um pendor regionalizante na elaboração e uma significativa regionalização na execução do Orçamento do Estado. Embora excluindo a descentralização política, sobretudo implicando poder legislativo regional, não rejeito que, numa fase mais adiantada e consolidada, a regionalização do país não venha a

justificar a existência de uma segunda câmara legislativa, com competência em matéria de desenvolvimento económico e social, em que as ilhas, como tais, estejam representadas em pé de igualdade. Seria a forma de fazer as ilhas participarem, também politicamente, na definição das orientações sobre o seu desenvolvimento. E é uma solução que a exigência de democracia económica do já citado art. 90º 2 e) da Constituição legitima perfeitamente.

Tal como, aprendendo com os erros, se propugna para os novos casos de descentralização municipal, também o processo de criação e instalação das regiões deve ser adequadamente preparado e objecto de um programa de acção integrado e detalhado.

Até à sua concretização e, de certa forma já em preparação da regionalização, deveria o Governo implementar a sua representação integrada prevista no art. 188º da Constituição relativamente às ilhas com mais de um município e a algumas outras que, pela sua importância ou outro factor, o justifiquem.

Tal representação tem manifesta vantagem - e não só mas também financeira - sobre a representação fragmentada por ministério e, se se traduzisse na delegação de reais poderes de coordenação, articulação, direcção, superintendência e tutela, criaria um período experimental que poderia ser bem útil ao processo de regionalização. E com essa sugestão de desconcentração entro no último bloco desta minha intervenção.

3. DESCENTRALIZAÇÃO vs DESCONCENTRAÇÃO

Os conceitos de concentração e desconcentração não se confundem com os de centralização e descentralização.

Aqueles definem um processo de organização dentro de uma mesma pessoa colectiva, tendo como pano de fundo a sua organização vertical de serviços e traduzindo a ausência ou existência de distribuição vertical de competências entre os diversos escalões da respectiva hierarquia, por força da lei ou por delegação de poderes; estes, muito diversamente, traduzem um modo de relacionamento entre duas pessoas colectivas distintas.

Verdadeiramente, não há, pois, uma relação intrínseca entre desconcentração e descentralização. Pode haver centralização com concentração e centralização com desconcentração: tal como pode haver descentralização com concentração e descentralização com desconcentração.?

Por outro lado, pode a desconcentração ser usada com propósito convergente com o da descentralização, por exemplo criando serviços mais próximos das populações: a meu ver, justificar-se-ia, por exemplo, que os municípios usassem mais extensivamente processos de desconcentração relativamente às freguesias, como aliás o Estatuto dos Municípios já impõe.

Pode igualmente a desconcentração ser usada para preparação experimental de uma futura descentralização, como se referiu supra para a região/ilha e como se poderá equacionar quando e se se justificar a descentralização infra municipal. Mas pode, diversamente, a desconcentração ser também usada contra a descentralização, por exemplo assumindo - pela via de serviços simples desconcentrados ou de institutos

públicos – funções administrativas que poderiam perfeitamente ser cometidas a administrações autónomas.

Este último tipo de uso da desconcentração é, do meu ponto de vista, inconstitucional, por violar o dever de descentralizar que a Constituição impõe.

Muito obrigado pela vossa atenção.

Praia, 09 de Abril de 2007