



CHEFIA DO GOVERNO
UNIDADE DE COORDENAÇÃO DA REFORMA DO ESTADO
COMISSÃO PARA A DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO

**PARÂMETROS DO PROCESSO CONJUNTO DE DESCENTRALIZAÇÃO
E DESCONCENTRAÇÃO DO ESTADO**

**Aproximar o Estado das populações, sem perder a eficácia na prestação do
serviço público e visão de desenvolvimento integrado**

2007

Abstract:

Decorrente da necessidade de se clarificar questões ligadas à divisão vertical de poderes administrativos no Estado de Cabo Verde, desenhar uma política de descentralização e de desconcentração e pensar numa nova divisão administrativa para o país, o Governo, através da Unidade de Coordenação da Reforma do Estado e parceria do Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território, promoveu um grande debate a respeito desta questão, um debate que reuniu várias valências da sociedade cabo-verdiana, onde estiveram representados todos os departamentos governamentais com atribuições nessas áreas, a sociedade civil, o poder local, bem como especialistas na matéria, do mundo académico e experiências comparadas.

Este *concept paper* recolhe alguns aspectos gerais dos vários debates havidos até o momento, bem como algumas informações julgadas relevantes sobre esta matéria.

I. O municipalismo originário.

A história das instituições em Cabo Verde mostra que, na prática, e por uma série de factores, entre os quais podem ser apontadas a distância do Reino e fraca eficácia dos controlos do poder central, o poder local sempre foi no nosso país uma realidade muito forte e que, na realidade, assumia o Governo das Ilhas durante um período representativo da nossa história. Apesar disto, e nos primórdios, as instituições que existiam em Cabo Verde não estavam centralizadas em algum lugar em particular, mas sim encontravam-se pulverizadas em várias câmaras, cuja vereação representava os interesses dos locais (ou, pelo menos, da parte politicamente relevante deles) e que tinham poderes muito abrangentes que incluíam não somente poderes executivos, mas igualmente poderes judiciais. Neste sentido, pode-se considerar que os municípios historicamente têm alguma tradição em Cabo Verde, resultando daí não ser desarrazoado falar em devolução de poderes quando se retrata nos dias que correm a relações entre o poder central e o poder local. Uma outra evidência é que, sendo indesmentíveis as raízes históricas ancestrais do municipalismo em Cabo Verde, resta, por outro lado, muito pouco determinado a existência de poderes regionais nas Ilhas. É claro que a força do municipalismo acabou por ser coartada à medida em que o

poder central conseguiu passar a exercer um controlo mais forte sobre as suas colónias e a autonomia administrativa dos locais era diminuída, tendência esta intermitente, consoante a evolução político-constitucional de Portugal, mas que se consolidou claramente a partir da Constituição de 1933.

2. Poder Central e Poder Local depois da independência de Cabo Verde.

Antes da Constituição de 1990, a Lei de Organização Política do Estado (LOPE), de 5 de Julho de 1975, colocava os órgãos da administração local na tutela directa da administração central, sendo meros representantes do Governo (art. 15.2). Depois disso, entrou em vigor a Constituição de 1980, a partir da qual se mantiveram enquanto supostas autarquias locais e em simultâneo circunscrições administrativas, os concelhos, seguindo, neste domínio, a tradição jurídica lusitana. No entanto, em um regime que somente agasalhava a ideia de descentralização administrativa num Estado unitário num plano teórico, caracterizando-se, de facto, pela sua centralização, as autarquias existentes não o eram do ponto de vista real, não passando, pelo menos antes das tímidas reformas introduzidas em finais da década de oitenta, de circunscrições administrativas para efeitos de desconcentração, ainda que os órgãos do poder local fossem considerados, curiosamente, como órgãos de soberania (art. 49) e que as Câmaras Municipais tivessem as suas competências. Em razão disso é que se pode considerar que os concelhos não eram autarquias locais, mas meras circunscrições administrativas lideradas por um funcionário público nomeado pelo Governo Central para representá-lo nas suas diversas áreas territoriais (Decretos-Lei nº 58/75, de 13 de Dezembro e Decreto-Lei nº 24/78, de 15 de Abril).

De todo o modo, o Delegado da Administração Interna, mais tarde Delegado do Governo, tinha tanto atribuições de representação do poder central quanto de poder local. É claro, neste sentido, o Decreto-Lei nº 24/78, de 15 de Abril, ao dividir as competências do Delegado de Governo entre competências enquanto órgão da administração municipal e competência enquanto representante do Governo (art. 3º). Vale ainda acrescentar que a denominação “município” não existiu, durante muito tempo, enquanto conceito jurídico na vigência da Constituição de 1980, tendo sido somente introduzidos pela Lei de Bases das Autarquias Locais, Lei 47/III/89, de 13 de Julho, e pelo Decreto-Lei nº 52-A/90, de 4 de Julho, que define as regras orientadoras

da organização e funcionamento dos municípios; a partir desse momento, passaram a ser considerados como autarquias locais.

3. Quadro Constitucional Actual

Por conseguinte, pode-se dizer que, depois da independência, não se deu a devida importância ao poder local e à sua capacidade de representar democraticamente os interesses particulares de determinadas populações. Ao invés, estendeu-se a acção do Governo junto às localidades por meio de representantes do poder central por este nomeados. Notou-se, não obstante, alguma evolução e sensibilização a respeito da necessidade de se fortalecer o poder local ainda em meados dos anos oitenta. Constitucionalmente, porém, somente com o advento da Constituição de 1992 é que se concebeu um poder local forte e autónomo, com património e finanças próprias, legitimidade democrática e poder regulamentar.

De uma parte, é necessário verificar que o poder local é representado na Constituição quando esta estipula que “a organização do Estado compreende a existência de autarquias locais que são pessoas colectivas públicas territoriais dotadas de órgão representativos próprios, que prosseguem interesses próprios das populações de um determinado território. A categoria de autarquia local por excelência é o município, não obstante prever igualmente a Constituição que a Lei poderia estabelecer outras categorias autárquicas de grau superior ou inferior ao município. Ao Estado caberia garantir, por meio da lei e/ou de políticas públicas, os recursos financeiros e humanos para o funcionamento da autarquia, sendo respeitada a sua autonomia. A divisão vertical de poderes administrativos entre o poder central e o poder local gizado pela Constituição de 1992 representou um inédito avanço em relação à prática da República, porém, não permitem deduzir tendências excessivamente autonomistas entre um e o outro.

De outra parte, por vários motivos, não deixa de ser verdade que ainda não se conseguiu consolidar plenamente do ponto de vista fáctico a estrutura e sustentabilidade desses municípios; os problemas são vários, resultando essencialmente

de fraca capacidade humana e financeira para conseguir prosseguir os tais interesses próprios das suas populações. Dizer, no entanto, que se está longe da consolidação do municipalismo, não impedirá seguramente de reconhecer que aconteceram ganhos reais com os municípios, à medida em que estes conseguiram, estando perto das populações de uma determinada área territorial e comungando dos seus problemas, resolver alguns problemas que elas tradicionalmente se debatiam e que eram regra geral negligenciados pelo poder central.

Neste sentido, ao Estado incumbe cumprir a Constituição, nomeadamente fomentando a solidariedade entre as autarquias, transferindo recursos por meio da justa divisão de recursos públicos e conceder apoio técnico, material e em matéria de recursos humanos.

A obrigação de continuar a descentralizar decorre, sem dúvida, da própria Constituição, como também decorre o princípio da desconcentração dos serviços públicos, de tal sorte que todo o território nacional, que é, em simultâneo, território das autarquias locais, máxime dos municípios, seja coberto pelos serviços do Estado, nomeadamente aqueles que são de competência da administração central. Assim sendo, não se pode, de modo algum, entender de forma antagónica os princípios constitucionais da desconcentração e da descentralização.

É que nessa relação Poder Central e Poder Local, que partilham inevitavelmente, áreas de jurisdição, exercem os seus poderes nos limites prescritos pela Constituição e pelas demais leis da República. Evidentemente, a criação de um serviço desconcentrado do Estado no território de um município para exercer competências próprias do poder central, não viola a Constituição. Longe disso, cumpre-a, à medida em que esta mandata a administração pública a prestar a todos os cidadãos um serviço eficiente e de qualidade, se necessário for por meio da desconcentração de serviços.

A violação à Constituição, nomeadamente à autonomia do poder local ou ao princípio da descentralização, dar-se-ia nos casos em que o poder central usurpa atribuições próprias do poder local ou quando desobedece aos mandamentos constitucionais tendentes a favorecer a consolidação do poder local.

Dizer tudo isto, porém, não consegue esconder o facto de existirem potenciais fontes de conflito entre o mandamento de descentralizar e o de desconcentrar. O primeiro é um processo que exige do Poder Central a paulatina devolução de poderes das autarquias locais, nomeadamente aqueles necessários à prossecução dos interesses próprios das suas populações; essa transferência legal de poderes pode ser retardada pelo Poder Central por motivos artificiais que dele resultam ou que por ele podem ser resolvidos, substituindo a descentralização pela desconcentração, e obrigando à ponderação entre dois princípios constitucionais de igual importância: o princípio da descentralização e o princípio da prossecução do interesse público; trata-se de um problema que pode acontecer nos casos em que a devolução de poderes é obstaculizada pela incapacidade de garantir a eficiência na disponibilização de serviços públicos de qualidade pelo Poder Local.

3. Quadro Legal.

O Quadro Legal fixa minimamente uma divisão de poderes entre o Poder Central e o Local, nomeadamente entre o Governo e os municípios. As atribuições destes estão consequentemente dispostas no Estatuto dos Municípios de 1995, bem como regulamentada as hipóteses de exercício de tutela pelo Governo; outras leis estabelecem e regulam outras questões importantes em matéria de descentralização, como a das finanças locais.

O ordenamento jurídico, no entanto ainda é lacunoso, à medida em que ainda não existe um quadro legal concreto que cumprindo a constituição e sendo entendida a descentralização como um processo, vincule o Governo a princípios e regras claras, que contemplem uma agenda, cronogramas e critérios para concretizar o processo de descentralização administrativa.

Uma tentativa, pelo menos até um certo nível, para colmatar essa deficiência, traduziu-se num ante-projecto de Lei Quadro da Descentralização, de autoria de dois consultores contratados pelo Governo, e que se encontra ainda em discussão, mormente em relação a alguns dos seus princípios mais basilares.

De todo o modo, há que se destacar o seguinte: Complementarmente aos dois principais marcos jurídicos, a Constituição da República e a Lei dos Municípios, foram aprovados e reformadas diversas outras leis e regulamentos que regulamentam aspectos da autonomia dos municípios, com destaque para a recente Lei das Finanças Locais (Lei nº 79/VI/2005, de 05 de Setembro) que revogou a Lei nº 76/V/98; a Lei de Bases de Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico (Decreto-Legislativo nº 1/2006), que revoga a Lei nº 85/IV/93; Regulamento Geral da Construção e Habitação Urbana (Decreto nº 130/88); Regime de Empreitada de Obras Públicas (Decreto-Lei nº 31/94) e Limites e Competências de Dispensa de Contrato nas Empreitadas (Decreto-Regulamentar nº 6/94); Regime Jurídico das Zonas Turísticas Especiais (Decreto-Legislativo nº 2/93) e outros.

Além das atribuições estipuladas na Lei Constitucional e no Estatuto dos Municípios, e sempre no bojo do processo de descentralização administrativa, foram atribuídos aos Municípios por leis específicas os seguintes serviços anteriormente do Estado: Promoção Social (Decreto-Lei nº 24/94); Regime Jurídico do Sector do Comércio (Decreto-Lei nº 5/99); Transporte Colectivo Rodoviário (Decreto-Lei nº 68/94); Liquidação e Cobrança de Impostos Municipais (Decreto-Lei nº 22/2000). Embora ainda não exista uma base jurídica, também a gestão parcial dos serviços de abastecimento de água tem sido transferida para os Municípios, por contrato de concessão.

Nesse contexto de evolução do processo de descentralização em Cabo Verde, a última década foi marcada pela criação e consolidação progressiva de autarquias municipais, com efectiva autonomia, ainda que limitada e, em muitos aspectos, essencialmente formal, face ao Poder Central e que têm sido largamente utilizadas e com visível impacto estrutural na vida dos cidadãos e na organização e funcionamento das cidades e dos concelhos por todo o país.

4. Debate e Opções

Tais discussões, na verdade, traduzem a existência de diversas posições na sociedade cabo-verdiana a respeito do encaminhamento a dar ao processo de descentralização.

Sem a preocupação de se ser exaustivo e com notórios desrespeitos pela precisão das propostas, mas mais preocupados com as suas grandes linhas, podem ser distinguidas as seguintes:

4.1. Modelo de Descentralização Forte, que contemplaria, de imediato, um incremento da autonomia das autarquias locais, que poderia resultar na criação de uma esfera intermédia de Governo, de âmbito regional, e colocaria limites à presença do poder central nos municípios e, eventualmente, na hipótese, de serem criadas, nas regiões. A base de legitimação desta perspectiva é mais política (ou até, quiçá, histórica) do que económica ou administrativa; a diferença entre as populações, a sua cultura, a sua identidade, por outras palavras, um *ethos* diferenciado, justificaria o seu auto-governo e a divisão de competências com o Poder Central.

4.2. Modelo de Descentralização Fraco, praticamente colocado de lado por todos os principais actores políticos, muito embora possa ter os seus defensores, especialmente ligados ao desenvolvimento económico, caracterizar-se-ia pelo congelamento do processo de descentralização e o seu atrelamento a estágios de desenvolvimento mais claros do país e dos municípios. O foco é colocado no desenvolvimento do todo e não de cada uma das suas componentes, consideradas frágeis e incapazes de dar garantias.

4.3. Modelo de Descentralização Intermédio, que, postado entre as duas alternativas acima expostas, rejeita, pelo menos para o momento, a criação de novas esferas de Governo ou de autarquias locais, busca a concentração no reforço das capacidades humanas, financeiras e infra-estruturais e procura conjugar, ponderar e harmonizar o processo de descentralização com o processo de desconcentração, enfim, o mandamento constitucional de devolução de poderes com outro mandamento constitucional de provimento de serviços públicos eficientes e de qualidade.

5. Orientações gerais do Governo.

As orientações políticas do Governo, assume claramente a opção intermediária – o Modelo de Descentralização Intermédio - e propõe privilegiar o reforço do

municipalismo ao invés de promover a criação de novas esferas de administração local supra-municipais, portanto a regionalização política.

6. Pressupostos, desafios e medidas de política em matéria de descentralização e desconcentração do Estado

O reforço da descentralização deve ir tão longe quanto os recursos materiais e humanos das autarquias locais o permitirem. Ademais, é intenção do Governo reforçar essas capacidades, garantindo que os municípios passem a ter, cada vez mais intensamente, capacidade para assumir de forma eficaz outros poderes que lhe sejam devolvidos.

6.1. Tal reforço caracterizar-se-á essencialmente por incrementar o cumprimento daquilo que já está disposto na Lei Fundamental da República em matéria de Poder Local:

6.1.1. A Promoção da Solidariedade entre as autarquias, com o fito de reduzir as assimetrias regionais.

6.1.2. Garantia de apoio técnico, material e em recursos humanos, com respeito pela autonomia autárquica.

6.1.3. Promoção da justa repartição de recursos públicos entre o Estado e as autarquias, em particular por meio de políticas fiscais afins.

6.2. O processo de descentralização deverá ser equacionado em conjunto com o processo de transformação e desenvolvimento do país, bem como paralelamente ao programa de reforma do Estado.

6.3. Não existe qualquer incompatibilidade natural entre o processo de descentralização e o processo de desconcentração. Longe disso, devem ser dois processos concomitantes, ressalvados os poderes e atribuições de cada órgão. Em razão disso, no quadro da desconcentração, o Governo entende ser importante

garantir a presença articulada de serviços desconcentrados da Administração Pública ao nível das nove ilhas do país, que poderiam vir a ser classificadas administrativamente como ilhas- região. Isso, no quadro de uma nova divisão administrativa do país e na linha do que propugna já o DL 44/2004, de 2 de Novembro, ao prever a criação de Conselhos Coordenadores Regionais.

6.4. Não existe qualquer posição anti-democrática no facto de um Poder Central num Estado unitário com descentralização administrativa, assegurar, dentro dos limites dos seus poderes constitucionais, presença nos diversos municípios e Ilhas para servir, em articulação com o Poder Local, a população.

Na realidade a descentralização vem sendo factor de afirmação do regime democrático pois, há uma crescente evolução das mentalidades quanto ao exercício da cidadania a nível local e o reforço da democracia, muito em particular sobre o lugar e o papel dinamizador que cabe ao Poder Local o qual tem-se revelado mais apto na promoção do acesso a equipamentos sociais nas áreas da educação, desporto e saúde, no abastecimento de água e energia, no fomento de actividades económicas locais, na infra-estruturação urbanística, na habitação social, etc., embora a exiguidade dos recursos financeiros, humanos e materiais com que os municípios se confrontam.

Porém, apesar dos avanços, subsistem ainda muitos constrangimentos à plena assunção das competências e atribuições e à boa governação local, estritamente relacionados com as insuficiências decorrentes da fraca capacidade institucional e de gestão municipal.

Colocam-se, ainda, grandes desafios, para fazer face à dinâmica e alterações decorrentes do crescimento e desenvolvimento do país e do desenvolvimento local. Cabo Verde precisa, ainda, nesse quadro, aprofundar e consolidar a política de descentralização; adoptar políticas e programas que facilitem a transferência gradual de competências e gestão municipal de serviços até agora sob a alçada do poder central, acompanhadas sempre dos indispensáveis meios humanos, técnicos e financeiros; realizar reformas globais e desenvolver acções e iniciativas públicas visando o desenvolvimento institucional dos municípios, a capacitação dos seus recursos

humanos, o reforço da autonomia financeira, a solidariedade intermunicipal, o surgimento de outros níveis do poder autárquico, o efectivo exercício da tutela da legalidade, etc.

Cada vez mais, o modelo de Estado de Direito Democrático e a liberalização da economia vem despertando, na sociedade civil a necessidade de uma maior participação na gestão da coisa pública. Pelo que descentralização é uma das vias privilegiadas de resposta aos desafios, à condição dela não se prestar à simples criação de entidades intermediárias do poder, pelo contrário, ela deve ser susceptível de conduzir a uma melhor gestão dos assuntos da sociedade pela participação das populações nas tomadas de decisão, pela proximidade do exercício da democracia, pela partilha de responsabilidades e exercício efectivo da cidadania, o que requer uma redefinição do papel do Estado, da sua arquitectura e do lugar da sociedade civil.

A dimensão hoje atingida pelas parcerias descentralizadas incita ao seu aprofundamento, pelo que devem ser encontrados mecanismos jurídico-institucionais adequados de enquadramento e diversificação dessa cooperação com a sociedade civil e com os parceiros externos, de modo a proporcionar espaços e oportunidades de eficaz e eficiente parceria local em benefício das comunidades e respectivas populações, que não se coadunam com entraves de contraposição ou concorrência.

A persistência dos constrangimentos estruturais, a dinâmica populacional, a reconversão do tecido produtivo e a valorização de determinados recursos naturais, vêm determinando o surgimento de novos pólos de desenvolvimento e a realocação das populações. Tais circunstâncias comportam implicações em matéria de política de solos, de infra-estruturas e de serviços e, em consequência, o questionamento sobre o actual modelo de organização e ordenamento do território que apresentam discontinuidades e sobreposições incompatíveis com as políticas e medidas de políticas de desenvolvimento em curso.

Os municípios são estruturalmente débeis em recursos, a capacidade de investimento com recursos próprios é muito limitada, a capacidade institucional operacional é carente em instrumentos de políticas, em recursos humanos e materiais, face às

responsabilidades que lhes são cometidas por lei, pelos imperativos do desenvolvimento local e pelos próprios munícipes.

Assim, a política conducente ao reforço da capacidade institucional dos municípios deverá visar a promoção do desenvolvimento económico e social das respectivas colectividades territoriais, a reforma e modernização técnica e administrativa da administração municipal com introdução de instrumentos mais adequados de planeamento e gestão das actividades municipais e mobilização de meios que permitam melhor gestão do território, a clarificação do papel dos municípios, da sociedade civil e do sector privado no fomento de actividades económicas, emprego e desenvolvimento local.

Reconhecendo as grandes limitações dos municípios em recursos humanos, estes devem ser capacitados para a concepção e implementação dos planos, programas e projectos de desenvolvimento, para o domínio das técnicas de gestão e funcionamento dos serviços administrativo e financeiro, para que haja uma administração municipal à altura das expectativas e necessidades dos utentes (cidadãos, agentes económicos e turistas).

Igualmente, face à existência de grandes desequilíbrios na distribuição dos recursos humanos, importa que sejam criadas condições para a sua fixação do quadro de pessoal, assegurando-se a legítima aspiração à progressão na carreira.

Uma das condições para a existência de um poder local autêntico, passa, necessariamente, pela criação de condições objectivas de reforço da autonomia financeira, o que requer a adopção de medidas que se traduzam em melhor da gestão dos recursos e maior capacidade de realização de receitas, de forma sustentada.

Para que a administração municipal seja eficiente e eficaz na prestação de serviços aos cidadãos é necessário que se proceda à sua reforma e modernização técnica e administrativa, com a introdução de instrumentos e procedimentos céleres de satisfação das necessidades dos utentes, pela via da introdução das novas tecnologias no processo de gestão municipal

A reduzida superfície do país e a descontinuidade territorial, a grande pressão sobre os débeis recursos fundiários, recomendam a sua adequada gestão e exploração sustentável para que, efectivamente, possibilitem uma correcta organização do território para as várias finalidades da actividade humana, ao mesmo tempo que oportunidades acrescidas de actividades económicas geradoras de rendimentos e receitas para o investimento público e social.

Daí que se imponham medidas susceptíveis de equacionar e resolver os embaraços com que muitas vezes o poder local se confronta de natureza física e sócio-económica, decorrentes da sobreposição dos limites territoriais das colectividades territoriais, portanto, uma nova divisão administrativa do país.

A descentralização, assume-se, cada vez mais, como via privilegiada de resposta aos desafios, à condição dela não se prestar à simples criação de entidades intermediárias do poder, pelo contrário, ela deve ser susceptível de conduzir a uma melhor gestão dos assuntos da sociedade pela participação das populações nas tomadas de decisão, pela proximidade do exercício da democracia, pela partilha de responsabilidades e exercício efectivo da cidadania.

Chegou-se a um nível tal que é imperativo desenvolver mecanismos eficazes de coordenação estratégica em matéria de descentralização, o que requer uma redefinição do papel do Estado, da sua arquitectura e do lugar da sociedade civil e implica, dentre outras, as seguintes medidas de políticas:

a) a adopção de políticas e programas que facilitem a transferência gradual de competências e gestão municipal de serviços até agora sob a alçada do poder central, acompanhadas sempre dos indispensáveis meios humanos, técnicos e financeiros;

b) a realização de reformas globais, concretização de acções e iniciativas públicas visando o desenvolvimento institucional dos municípios, a capacitação dos seus recursos humanos, a autonomia financeira, a solidariedade intermunicipal e o efectivo exercício da tutela da legalidade

c) o desenvolvimento de mecanismos eficazes de coordenação estratégica em matéria de descentralização, da administração periférica do Estado e da coordenação territorial das políticas públicas, no interesse da dignificação dos poderes públicos e da realização do interesse das comunidades.

Conclusão:

Não existe qualquer incompatibilidade natural entre o processo de descentralização e o processo de desconcentração. Longe disso, devem ser dois processos concomitantes, ressalvados os poderes e atribuições de cada órgão.

Julho de 2007