

Proposta Temática ao 40.º CONGRESSO do PSD

DESCENTRALIZAÇÃO | Uma oportunidade perdida, uma reforma adiada

subscritor: Assembleia Distrital do Porto

I – Introdução

Ao contrário do que a propaganda do Governo Socialista pretende fazer crer, quase meio século após o 25 de abril, Portugal continua a ser um País fortemente centralizado, aparecendo nos rankings da UE e da OCDE como sendo um dos países com uma administração pública e política cada vez mais centralizada.

A concentração de poder e de riqueza continuam a centrar-se na capital e no litoral do País, enquanto paradoxalmente o interior de Portugal não para de empobrecer e de se desertificar, uma tendência crescente dos últimos 25 anos, 18 dos quais sob governação do Partido Socialista.

Para um Portugal com um desenvolvimento mais equilibrado, mais justo e mais coeso, o combate à centralização e às profundas assimetrias regionais passa por um processo adequado e contínuo de Descentralização e de Reorganização Administrativa do Estado que cumpra o princípio constitucional da subsidiariedade, pelo qual o PSD, desde a sua fundação, sempre pugnou.

Isto é, a Administração Pública deve pautar-se por critérios de eficiência e simplificação de procedimentos, organizando-se de modo a aproximar os serviços das populações, de forma mais eficaz.

Tudo o que, no passado recente, nesta matéria, não foi feito ou foi mal feito ou até o que foi sendo sucessivamente adiado, é da exclusiva responsabilidade e deve-se à profunda incompetência do Governo do Partido Socialista.

Por isso, o PSD deve continuar, como sempre fez, a apontar soluções e a bater-se convictamente pela implementação de um efetivo processo de Descentralização de competências para os Municípios e para as Freguesias, tendo em vista o aprofundar da democracia, promover o desenvolvimento sustentável, harmonioso e equilibrado do País e, pela sua proximidade, aumentar a eficácia e a eficiência da Administração Pública, para assim melhor servir o cidadão, finalidade que constitui o alfa e o ómega da sua existência.

II – O contributo do PSD

Por se tratar de uma importante reforma do Estado, era também necessário garantir um amplo consenso político-partidário, razão pela qual o PSD, há pouco mais de 4 anos, em 18 de abril de 2018, com grande sentido de Estado e responsabilidade, subscreveu uma declaração conjunta com o Governo, em matéria de Descentralização, que assentou nos seguintes pressupostos:

“1. Reclamar uma Descentralização efetiva, condição essencial para o desenvolvimento local e regional, que assegurasse o reforço da coesão nacional e de solidariedade inter-regional e promova a eficiência e eficácia da gestão pública, garantindo e aprofundando os direitos das populações;

2. Exigir que a transferência de competências tivesse como objetivo prioritário a satisfação de legítimos direitos e as justas expectativas das populações e contribuísse para atenuar as contingências e desigualdades sociais e territoriais;

3. Expressar preocupação relativamente às transferências de competências de mera execução, física e financeira, com a manutenção do poder de decisão, em última instância, no Governo e na Administração Central e generalizando formas de tutela efetiva com a corrosão e progressiva destruição da autonomia do Poder Local;

4. Exigir que qualquer nova transferência de atribuições e competências fosse acompanhada da garantia comprovada da dotação das autarquias com os meios indispensáveis ao seu pleno exercício, presente e futuro.”

III – Enquadramento jurídico-político

Fruto deste compromisso, a Lei-Quadro de Transferência de Competências – Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto – que viria a ser aprovada no Parlamento, com o voto favorável do PSD, estabeleceu que a transferência de competências seria concretizada gradualmente, a partir de 2019, através de Decretos-lei do Governo, de âmbito setorial, relativos às diversas áreas objeto de Descentralização, considerando-se que todas as competências seriam obrigatoriamente transferidas em 1 de janeiro de 2021.

Para o efeito, foram provisionados os recursos financeiros a atribuir às Câmaras Municipais e entidades intermunicipais para o exercício das novas competências, através da revisão da Lei das Finanças Locais, igualmente com o voto favorável do PSD, que entrou em vigor a 1 de janeiro de 2019 – Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto – e com a criação do Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD), que corresponde à rubrica financeira do OE, que suportaria as competências transferidas.

Assim, nos Orçamentos de Estado de 2019, 2020 e 2021 seriam inscritos os montantes que incorporariam os valores a transferir e a Lei-Quadro produziria efeitos após a aprovação dos diplomas de âmbito setorial, acordados com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), o que deveria estar concretizado, até 15 de setembro de 2018.

Um dos principais pilares do acordo celebrado entre o Governo e PSD pressupunha que, antes do termo da sessão legislativa então em curso, fosse aprovada esta reforma, composta formal e politicamente pela Lei-Quadro e complementada pelos Decretos-lei setoriais, pela revisão da Lei das Finanças Locais e pelos envelopes financeiros associados a cada um dos Municípios, com identificação dos montantes atribuídos por cada área de competências.

Tratava-se, por isso, de um pacote legislativo e foi a este procedimento, no seu todo, a que o PSD deu o seu assentimento.

O referido acordo de princípio, garantiu apenas a concretização da Lei-Quadro da Descentralização, balizou a calendarização do processo legislativo, definiu o gradualismo da transferência de competências e assegurou a respetiva dotação financeiras, através da alteração da Lei das Finanças Locais, aprovada com o voto do PSD.

O PSD não está, portanto, vinculado, nem comprometido com a trapalhada legislativa que se seguiu, que é da inteira e exclusiva responsabilidade do Governo do Partido Socialista, pese embora o acordo celebrado com a direção da ANMP que não ouviu, não envolveu, nem partilhou a decisão com os autarcas dos Municípios que supostamente deveria representar.

IV – O falhanço do Governo

O acordo sobre Descentralização celebrado pelo Governo com a ANMP, foi de imediato objeto de críticas demolidoras, incluindo por autarcas politicamente insuspeitos e destacados presidentes de Câmara do Partido Socialista.

Efetivamente, na sequência da aprovação da Lei-Quadro da Descentralização, precisamente no último dia da sessão legislativa, em julho de 2018, o presidente da Câmara de Gaia e simultaneamente presidente da Área Metropolitana do Porto, criticou duramente o acordo celebrado entre o Governo e a Associação Nacional dos Municípios Portugueses, considerando, expressa e confessadamente, que o modelo escolhido:

“Transforma as Câmaras em meros servidores de manutenção local do Estado (...). Este dossier será um presente envenenado para o Poder Local e traduz-se numa oportunidade histórica perdida;”

“(...) as contas que o Governo fez ao dinheiro a transferir para os municípios para que estes possam cumprir as tarefas que o Estado lhes vai confiar têm erros de milhões – e aponta o exemplo do município que lidera – as contas do Governo atribuem a Vila Nova de Gaia 20,6 milhões de euros para passar a gerir centros de saúde e escolas. Só que a diferença entre o valor que nos estão a tentar entregar e a responsabilidade financeira que essa entrega representa é de oito milhões. Não tenho razão para dar oito milhões de gorjeta ao Estado”.

A grande maioria dos autarcas, certamente, não se revê numa Descentralização de tarefas, contrária e atentatória à autonomia do Poder Local democrático.

Descentralizar não é transformar as autarquias em meras entidades executoras, para cumprir tarefas e serviços, por exemplo para pagar a conta da luz, contratar a empresa de limpeza ou proceder à manutenção das instalações.

Descentralizar é delegar competências e, por isso, transferir poder de decisão sobre todas as matérias intrínsecas às competências delegadas.

Não foi difícil, nem à data, nem mesmo agora, quatro anos depois, aderir a todas estas denúncias e acompanhar as preocupações manifestadas pelo referido presidente da Câmara, porquanto o processo de Descentralização delineado e proposto sob a responsabilidade do Governo não cumpre de todo os objetivos que levaram o PSD, de boa-fé, a subscrever em 2018, uma declaração conjunta com o Governo.

O Governo falhou, o tempo e o prazo a que legalmente estava obrigado, para legislar sobre os diplomas sectoriais, para que os órgãos autárquicos pudessem decidir assumir ou não, as transferências de competências.

O Governo falhou, por não ter tido a capacidade de apresentar estudos ou cenários realistas sobre o impacto das transferências de competências, nos orçamentos municipais.

O Governo falhou, por não ter definido e esclarecido as contrapartidas financeiras necessárias e adequadas à assunção de competências pelas Câmaras Municipais.

O Governo falhou, por ter criado dificuldades e confusão, junto das autarquias locais, sobre o processo de tomada de decisão.

O Governo falhou, também e principalmente, com a obrigação legal de inscrever os recursos financeiros, justos e suficientes, a atribuir às autarquias, no Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD), pretensão esta que foi rejeitada logo em sede de votação do Orçamento do Estado para 2019, criando um vazio legal que permanece, infelizmente, desde então politicamente em aberto.

A obrigação de garantir neutralidade orçamental ficou “esquecida”.

V – Um envelope financeiro sem dinheiro

O financiamento das novas competências falhou logo antes de começar, porque como antes se disse, o Governo não inscreveu qualquer verba no Fundo de Financiamento da Descentralização, no Orçamento de 2019, como a Lei impunha, limitando-se a delegar um conjunto de tarefas operacionais, sem transferir um efetivo poder de decisão e sem garantir o envelope financeiro que lhe haveria de corresponder.

Desta feita, o Governo desrespeitou a letra e o espírito de todos os compromissos vertidos na Declaração Conjunta que havia assinado, em 2018, com o PSD.

Os mapas elaborados pelo Governo continham erros e omissões graves, demonstrando desta forma, uma incompreensível negligência na gestão de um processo tão importante para as autarquias locais.

Acresce que a imposição do Governo em promover a Descentralização de igual forma para todos os Municípios agravou o problema, pois se para alguns Municípios a Descentralização proposta até poderia ser adequada e corresponder às expectativas, outros havia com dimensão e capacidade para a executar e que necessariamente esperavam mais competências e mais recursos.

Sem prejuízo da posição daqueles que consideram que mais vale uma Descentralização pouco ambiciosa do que nenhuma Descentralização, igualmente consideramos que o Governo não poderia nem deveria ter colocado os Municípios sem opção e perante uma inevitabilidade. O Governo tinha o dever e a obrigação de propor aos Municípios uma Descentralização efetiva, ambiciosa, e não impor este modelo de Descentralização universal e sem recursos, que deve ser condenado politicamente, de forma veemente.

As despesas a assumir pelas autarquias locais devem determinar sempre o valor das receitas a transferir, isto é, à medida que novas atribuições e competências sejam transferidas do Estado Central para os Municípios, Freguesias e Entidades Intermunicipais, estas devem necessariamente ser acompanhadas dos recursos financeiros adequados, justos e atualizados, em função do contexto económico, mas também, por exemplo, do cumprimento dos rácios de pessoal e custos com a conservação de edifícios.

O processo de Descentralização deve ser partilhado e discutido pelas partes interessadas, casuisticamente e área a área, de modo que cada Município assuma e concretize a transferência de competências de forma efetiva, mediante acordo e sem imposições legais, ao contrário do que já aconteceu, mormente, no domínio da Educação.

VI – O corporativismo da ANMP

Quando os Municípios começaram a perceber a insuficiência dos valores contratualizados para recursos humanos, para a gestão corrente ou para o financiamento para a reabilitação do edificado, no geral muito degradado, e começaram a manifestar a sua preocupação com o equilíbrio financeiro e com o comprometimento dos orçamentos municipais, foram surpreendidos com um acordo, facto consumado, assinado pela anterior direção da ANMP e o Governo, que fixava o montante de 20 mil euros por ano e por escola, no âmbito da transferência de competências na área da Educação.

Tanto quanto foi tornado público, sabemos que o valor acordado entre o Governo e ANMP para as despesas correntes das escolas – e diga-se imposto aos Municípios – corresponde a seis vezes e meia menos do que recebe a Parque Escolar (Empresa Pública do Estado).

Facto agravado pela circunstância do Governo ter transferido maioritariamente para os Municípios escolas mais degradadas e antigas, tendo a Parque Escolar ao seu encargo escolas já reabilitadas e com melhores condições.

Esta decisão solitária do Conselho Diretivo fragilizou a representatividade da ANMP, como ficou demonstrado pelo recente abandono do Município do Porto e pelas inúmeras críticas, comuns e transversais a presidentes de Câmara de áreas políticas distintas e colocou em causa a missão principal desta organização, que deveria centrar-se na defesa dos interesses de todos os Municípios e não servir de para-raios do Governo e do PS.

O PSD é um partido fundador da ANMP, mas quer uma estrutura fiel aos princípios que estiveram na génese da sua criação, particularmente quanto ao desígnio de representar e defender os Municípios, sem favor e muito menos sem subserviência, perante os órgãos de soberania, o que manifestamente parece estar em risco, neste momento crítico, a propósito da Descentralização.

Representar não é decidir pelos presidentes de Câmara ou em nome deles. Representar é sobretudo defender de forma intransigente a prossecução dos objetivos dos autarcas que estão legitimamente eleitos.

O PSD discorda em absoluto com a forma marcadamente corporativa como a ANMP tem pautado a sua ação e a reverência com que o Conselho Diretivo, de então, tratou o Governo, colocando em causa a própria autonomia do Poder Local.

As Câmaras Municipais precisam e merecem uma ANMP que reclame, que reivindique, que decida, que se indigne até, se for preciso, mas sempre em nome daqueles que estão mais próximos e não querem faltar às suas populações.

Um parêntesis para ressaltar a atuação de alguns dos novos elementos que compõem o atual Conselho Diretivo da ANMP, a quem naturalmente não são dirigidas estas considerações. Mas não podemos deixar de censurar, veementemente, a atuação da nova presidente do Conselho Diretivo que passou, em poucas semanas, de um extremo ao outro. Enquanto putativa candidata ao cargo, proclamou, num encontro com os autarcas da Área Metropolitana do Porto, a exigência de suspender o processo de transferência de competências da Educação para, no próprio discurso de posse, anunciar em nome de todos, que os Municípios estavam preparados para receber as competências no dia 1 de abril.

A ANMP não é de direita, nem de esquerda, não pode, nem deve estar ao serviço de um Governo ou de um Partido, porque ela representa, na sua essência, todos os autarcas, sem exceção.

O facto de um qualquer Município ser associado da organização, não concede à ANMP o poder de representação para vincular o mesmo a um compromisso desta natureza e dimensão, quando é consabido que entre o deve e o haver, só na área da Educação, registam-se prejuízos, na ordem dos milhões de euros, por ano, sem considerar as questões que se prendem com o estado de conservação dos imóveis ou dos valores das refeições escolares, entre outros.

A ANMP tem cuidado do benefício de alguns, tem promovido a discriminação positiva de outros, mas, por conveniência, deixou a maioria dos Municípios sem apoio, sem retaguarda e

sem defesa no âmbito da discussão das três áreas mais complexas e problemáticas do processo de Descentralização: Saúde, Ação Social e Educação.

VII – Conclusões

Face a tudo quanto vai alegado, pode concluir-se que o processo de Descentralização, executado sob a exclusiva responsabilidade do Governo Socialista, pese embora o beneplácito de uma direção da ANMP, falhou redondamente todos os objetivos e incumpriu todos os compromissos assumidos com o PSD, em abril de 2018.

A Descentralização ou não foi feita ou foi malfeita, constituindo, no essencial, uma oportunidade perdida e uma reforma adiada.

Nestes termos, a Assembleia Distrital do PSD do Porto propõe que a nova Comissão Política Nacional, em articulação com os Autarcas Social Democratas (ASD) e com o Grupo Parlamentar, pugne por adotar e implementar as seguintes medidas:

1 – Reclamar a suspensão imediata da transferência de competências nas áreas da Saúde e da Ação Social, até que estejam corrigidas todas as falhas e omissões na área da Educação, delegada, por decreto, no passado a 1 de abril.

2 - Realizar uma Convenção Nacional de Autarcas do PSD para discutir exclusivamente uma tomada de posição política do Partido nesta matéria e que também possa servir para reforçar a ação política da Direção dos ASD e mandar os autarcas do Partido eleitos para os órgãos da ANMP.

3 – Propor a realização de um Congresso Extraordinário da ANMP – e não um Encontro Nacional de Autarcas como está previsto, que nos parece muito curto em função do que está em causa – para discutir o atual processo de Descentralização.

4 – Promover uma iniciativa legislativa, que obrigue o Governo a definir, previamente à delegação de competências, o envelope financeiro que a deve acompanhar, sendo que a Descentralização deve pressupor, sempre:

- i) Em nome do princípio da autonomia do poder local, o acordo de cada uma das autarquias;
- ii) O abandono do modelo da Descentralização universal de competências;
- iii) Uma transferência de competências diferenciada e ajustada ao custo real, garantido o princípio da neutralidade orçamental.

Porto, 20 de junho de 2022

A Comissão Política Distrital do PSD do Porto