

**A DESCENTRALIZACAO E A
CONSTRUCAO DO PODER LOCAL**

INDICE

1. ENQUADRAMENTO

1.1 BREVE EVOLUÇÃO

1.2 TENTATIVA DE REFORMA

2. POLITICAS, MEDIDAS E OBJECTIVOS

3. SITUAÇÃO ACTUAL

3.1 ORGANIZAÇÃO

3.2 RECURSOS FINANCEIROS

3.3 IMPOSTOS LOCAIS E RECURSOS REDISTRIBUIDOS PELO ESTADO

3.4 INTERVENÇÃO ECONOMICA E SOCIAL DOS MUNICIPIOS

4. REMOÇÃO DOS CONSTRANGIMENTOS

1. ENQUADRAMENTO

A realização de eleições autárquicas ocorridas a 15 de Dezembro de 1991, na sequência das eleições legislativas e presidenciais, significou para a administração municipal caboverdiana a aceitação do desafio da construção de um poder local forte, actuante, prestigiado, motor do desenvolvimento regional e factor decisivo no processo de desenvolvimento do País.

Esse desafio afigura-se gigantesco por três motivos fundamentais:

Primeiro, por implicar profundas mudanças na estrutura e funcionamento dos municípios;

Segundo, por implicar a disponibilização de recursos humanos, materiais e financeiros aos municípios em termos nunca dantes sonhados;

Terceiro, por ser um desafio pela primeira vez assumido de modo claro e inequívoco no espaço jurídico-político caboverdiano.

1.1. BREVE EVOLUCAO

No período colonial as camaras municipais eram os órgãos encarregados de gerir os interesses do concelho.

Logo apos a independencia nacional foram dissolvidas e substituidas por comissões administrativas que passaram a exercer, provisoriamente as suas competencias ate a reestruturação da administração municipal, de acordo com a filosofia do governo de entçõ.

Essa reestruturação começou em 1975 com a criação da figura do delegado da administração interna, do conselho deliberativo e do secretariado administrativo sendo os respectivos titulares nomeados na sua totalidade pelo Governo, com base no criterio de confiança politica.

Mais tarde o delegado da administração interna passou a designar-se delegado do governo, o que dava a exacta dimensão da centralização pretendida.

Paralelamente a administração central foi crescendo de

tamanho, à semelhança do que se passou noutros países africanos, gerando a necessidade de mobilização de recursos financeiros, materiais e patrimoniais para suportar uma máquina administrativa desproporcional, bem assim, um número irracional de efectivos

Estavam assim criadas as condições para que a administração central ocupasse cada vez mais espaço, com novas atribuições, na actividade administrativa nacional.

Essa filosofia de estruturação do aparelho do Estado, associada à insularidade do País fez com que o Poder criasse em quase todos os concelhos serviços desconcentrados de vários ministérios, com a designação genérica de direcções regionais, dependentes directamente do membro do governo responsável pelo sector respectivo.

Essas direcções regionais tornaram-se factor de aniquilamento dos municípios e um dos grandes responsáveis, em alguns concelhos, pela degradação da actividade municipal, pois, dispondo de meios materiais, humanos e financeiros, incomparavelmente superiores aos dos municípios, cedo criaram uma relação de dependência ou subalternização destes organismos.

1.2. TENTATIVA DE REFORMA

Esse estado de coisas gerou conflitos de competências, incapacidade de acção e, sobretudo, marginalização e isolamento de vários concelhos.

Em face disso o Governo iniciou um processo de reforma legislativa no domínio das instituições municipais, clarificando o funcionamento dos órgãos, alargando as atribuições dos municípios, regulamentando um conjunto de questões com sinais inovadores, designadamente:

- Concedendo maior autonomia financeira aos municípios, pela municipalização de alguns impostos;
- Reestruturando os gabinetes técnicos;
- Criando quadro de pessoal próprio dos municípios;

- Atribuindo alguns incentivos à fixação em zonas de periferia;

Porém, todo este processo que devia culminar-se com a realização de eleições autárquicas, em 1989, ficou bloqueado face ao seu adiamento.

Acresce que toda a reforma iniciada não passou de um processo de intenções, pois a aplicação da legislação sobre a matéria fez-se a um grau muito reduzida.

2. POLITICAS, MEDIDAS E OBJECTIVOS

Novas Perspectivas

A descentralização assume, a nível institucional, uma grande relevância no Programa do Governo, desde logo porque esta medida responde não só à exigência de eficácia na prestação do serviço público mas traduz a vontade em conferir autonomia política e administrativa a uma determinada colectividade, com todas as consequências daí emergentes.

Para o Governo resulta, assim, claro que a descentralização não persegue apenas ou exclusivamente a exigência de maior eficácia na prestação dos serviços públicos, mas na medida em que deriva do interesse geral expresso pela vontade maioritária duma determinada comunidade, visa dotar a respectiva organização juridico-política dum modelo territorial e funcional onde a autonomia política e administrativa se apresentam como dois eixos de estruturação do Estado.

Paralelamente, esse processo proporcionará ao poder central o fortalecimento das funções de carácter normativo, de regulação, de fomento e de formulação de políticas públicas nacionais, em cumprimento da tarefa de promover o desenvolvimento integrado da acção governamental, através de uma coordenação global mais efectiva, evitando, deste modo, a duplicidade de órgãos, ao desperdício de meios, à falta de solidariedade no quadro de um mesmo Estado.

Os princípios de solidariedade e de unidade constituem o fundamento mais sólido que justifica a necessidade de articular as técnicas de coordenação com o respeito que é devido às competências próprias das entidades

autónomas ou descentralizadas.

Surge, assim, a coordenação como o mecanismo normal para assegurar o equilíbrio e a integração permanentes entre a descentralização e a centralização.

Globalmente, a descentralização preconizada pelo Governo visa responder um duplo objectivo:

- a) Dotar a organização política e administrativa, em que se traduz o município, duma configuração que viabilize ou torne possível uma prestação de serviços públicos mais eficiente
- b) Responder uma reivindicação histórica que preconiza o reconhecimento da personalidade das entidades intermediárias, evitando a asfixia das suas possibilidades e suas idiosincrasias.

Se é certo que para o Governo esta autonomia política e administrativa difere, substancialmente, da descentralização administrativa ela, porém, não pode ser confundida com o federalismo.

Em consequência, pretende o Governo adoptar as seguintes medidas:

- Transferir atribuições e competências, como forma de aproximar o centro de decisão das populações e reforçar a capacidade decisional dos órgãos municipais;
- Transferir recursos humanos, materiais e financeiros visando dotar os municípios de um mínimo de suporte para desenvolver actividades em prol das populações.
- Formar uma verdadeira classe de autarcas, capaz de enfrentar os desafios próprios do desenvolvimento local.
- Reestruturar os municípios no sentido de poderem assumir novas atribuições e permitir que a actividade administrativa descentralizada tenha eficácia e eficiência, comparativamente superior a da administração central.
- Municipalizar a policia, como reforço da autoridade dos eleitos locais e forma de

estabelecimento de um controlo mais rigoroso a actuação das autoridades policiais.

Por que a viabilidade da descentralização, enquanto fenómeno político, jurídico e administrativo carece da definição e explicitação das competências a transferir, sua amplitude, suas condições e coordenação necessária, impõe-se, a partir dos contornos já definidos legalmente, proceder:

- a clarificação do grau de autonomia política e administrativa dos níveis central e local;
- a explicitação do grau de integração política e funcional entre os dois níveis;
- a avaliação do potencial do poder local, enquanto sujeito institucional;
- a avaliação da capacidade central de descentralizar política e administrativamente as suas atribuições e competências;
- a avaliação da capacidade local de absorver serviços realizados a nível central.

Essas medidas de política capacitarão os órgãos municipais para o exercício dos seguintes poderes:

- a) O poder legislativo em matérias de interesse específico para o município, não reservadas aos órgãos de soberania;
- b) poder regulamentar;
- c) O poder executivo próprio;
- e) O poder de administração patrimonial e financeira, incluindo o de dispor de uma parte relevante das receitas cobradas no seu território e afecta-las as suas despesas;
- f) O poder de aprovar o plano de desenvolvimento regional e participar na elaboração e execução dos planos nacionais de desenvolvimento;
- g) O poder de definir e implementar a política de desenvolvimento regional, orientada para a exploração das vantagens do município;
- h) o poder de estabelecer incentivos e outros mecanismos, previstos na lei, susceptíveis de

atrair investimentos e recursos humanos necessarios ao desenvolvimento do concelho.

- i) o poder de superintender nas actividades e serviços públicos que operem no território;
- j) poder de estabelecer relações de cooperação com entidades regionais e municipais estrangeiras e participar em organizações de diálogo e cooperação inter-regional e inter-municipal no quadro da política externa definida pelos competentes órgãos de soberania.

Esses poderes devem ser progressivamente atribuidos, para que possam ser exercidos de modo efectivo e sem estrangulamentos decorrentes da fragilidade das estruturas municipais.

3. SITUACAO ACTUAL

3.1. ORGANIZACAO

A realização das eleições autárquicas a 15 de Dezembro de 1991 dotaram os municípios dos seguintes órgãos:

- Uma assembleia municipal com titulares eleitos segundo o método de representação proporcional, por sufrágio universal, secreto e directo;
- Uma câmara municipal e o respectivo presidente eleito por maioria absoluta.

Com vista a permitir aos órgãos municipais a realização de programas plurianuais, estabeleceu-se um periodo de quatro anos de duração do mandato dos eleitos.

Essas eleições realizadas pela primeira vez em Cabo Verde constituíram um passo imprescindível no caminho de construção do poder local em Cabo Verde, encontrando-se as populações firmemente engajadas no processo de assumpção de responsabilidades, podendo-se afirmar, que com a instalação dos eleitos municipais, lançaram-se as bases da reorganização politica do Estado, a avaliar pela grande dinamica que se verifica em todos os concelhos e pelo interesse que os eleitos vem demonstrando na gestão dos interesses municipais.

Embora seja ainda cedo proferir afirmações categoricas sobre o funcionamento dos órgãos municipais, impoe-se que se tire esta conclusão: têm funcionado de forma

satisfatória, revelando um dinamismo que ultrapassa as expectativas, uma vez que se receavam dificuldades varias de afirmação que afinal não se mostraram justificadas.

3.1.1. ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL

A Constituição da República, recentemente aprovada regula no seu Título VI o Poder Local, relevando a organização territorial do Estado em autarquias locais, os princípios de solidariedade, autonomia administrativa, financeira e patrimonial e a natureza da tutela.

Esclareça-se, ainda, que a relação entre a Administração Central e a Administração autárquica se caracteriza pela tutela administrativa destinada a salvaguardar o interesse geral e ao controle da legalidade dos actos dos órgãos autárquicos e pela tutela financeira traduzida na aprovação do orçamento pela autoridade tutelar.

De entre as várias inovações que a Constituição da República introduz destaca-se a criação do Conselho para Assuntos Regionais, o qual é obrigatoriamente ouvido na aprovação do Plano Nacional de Desenvolvimento, Planos Regionais de desenvolvimento, Projectos de lei sobre autarquias e finanças locais. Trata-se da constituciona lização de um órgão que corporiza a mudança da filosofia no que respeita ao desenvolvimento regional e ao sistema nacional de planeamento.

De igual modo, este órgão marca, ainda, o início da inversão do processo de marginalização de alguns concelhos, dando corpo á idéia de que cada parte do todo nacional, por pequena que seja, deverá ter uma voz activano processo de desenvolvimento do País.

3.2. RECURSOS FINANCEIROS

O Governo defende que a autonomia financeira é, simultaneamente, condição e indicador do grau de descentralização, pois que nenhuma politica de descentralização terá exito se não tiver um suporte financeiro capaz de permitir o exercicio adequado de novas atribuições.

3.3. IMPOSTOS LOCAIS E RECURSOS REDISTRIBUIDOS PELO ESTADO

Confrontando as receitas dos municípios provenientes quer de impostos locais, quer de recursos redistribuídos pelo Estado conclui-se que, comparativamente, após a assumpção do poder pelo novo Governo a capacidade financeira dos municípios aumentou significativamente.

Tal facto resulta não só do aumento do número e da natureza dos impostos locais, como também da percentagem das receitas redistribuídas pelo Estado (Ver anexo I).

Pode-se, em todo o caso, concluir que a percentagem das receitas redistribuídas é muito mais elevada em relação ao produto dos impostos locais, enquanto impostos percebidos sobre o território da entidade descentralizada e cuja taxa pode ser fixada livremente ou quase livremente pelo poder local.

Diga-se, porém, que esta conclusão não se afasta daquilo que se regista nos países com longa experiência de descentralização.

A título exemplificativo refira-se que em Italia, Irlanda e Holanda o produto do imposto local é inferior a 10% dos recursos totais enquanto que na Bélgica, França, Alemanha, Dinamarca o produto do imposto local já é superior a 20%.

Com efeito, mesmo nos países desenvolvidos os recursos são redistribuídos pelo Estado numa percentagem elevada, quer para compensar a insuficiência dos impostos locais, quer para corrigir as desigualdades e assimetrias do potencial fiscal das colectividades descentralizadas.

Essas realidades conduzem a necessidade premente de se reforçar a autonomia financeira dos municípios, alargando a possibilidade de, com maior liberdade, poderem elaborar, aprovar e alterar o orçamento municipal sem controlo prévio da tutela; implicam que possam cobrar, através das suas estruturas administrativas próprias, impostos como a contribuição predial, rústica e urbana, a sisa, o imposto de circulação de veículos automóvel e o imposto de produção de cana sacarina; obriguem a que os municípios possam recorrer ao crédito sem necessidade de aprovação prévia da tutela

(Ver mapa II em anexo contendo a relação dos impostos e taxas municipais do qual se pode concluir que a natureza dos impostos locais é semelhante ao que existe na Alemanha, França, Holanda e Espanha).

A assumpção dessas politicas decorre da necessidade de capacitar os municipios para a resolução, sem constrangimentos de determinados problemas regionais de ordem financeira, de modo a evitar que na hipótese de divergencia com a administração central prevaleça a solução que esta julgar conveniente, pelo simples facto de dispor do poder financeiro como, ainda, evitar que o relacionamento entre o governo e os municipios fique dependente da flutuação das maiorias.

Em conformidade defende o Governo que o relacionamento financeiro com os municipios deve processar-se segundo criterios objectivos de maneira a que seja o mais transparente possivel.

Um principio fundamental a ter em conta é o da justiça na repartição dos recursos financeiros do Estado, o que se reflete a dois niveis:

- Na fixação de uma percentagem minima do produto global de impostos previstos no Orçamento Geral do Estado como fundo de apoio financeiro dos municipios. (Em Cabo Verde o montante destinado em cada ano, ao Fundo de Apoio Financeiro aos municipios não poderá ser inferior a 6% do produto global previsto para a cobrança dos impostos)
- Na adopção de criterios objectivos e transparentes na redistribuição das receitas.

Em coerência, a fim de evitar pressão do poder central ou a formação de clientelas politicas, foram introduzidas no corrente ano criterios objectivos e transparentes tendo em conta a população, a superficie e as receitas fiscais, adicionando, ainda os indices de isolamento e de correcção, conforme se ilustra no mapa III em anexo.

Esclareça-se que esses criterios mereceram a concordância generalizada dos municipios, por se traduzir, num passo importante na tentativa de corrigir algumas desigualdades ainda existentes, uma vez que o Fundo de Apoio Financeiro aos Municipios tem funções de

perequação financeira obrigando-se por isso a que se de atenção especial aos municípios com menores capacidades de gerar receitas próprias.

Contudo, não se levou em conta o critério populacional, desde logo porque se é certo que a variável demográfica é importante, não se nos afigura difícil entender a superfície de cada concelho como elemento relevante a se ter em conta, atenta a dispersão de alguns povoados o que dificulta o abastecimento as populações por vezes localizadas em áreas de difícil acesso, merecendo, assim, a mesma ou maior atenção dos que habitam o centro.

Do mesmo modo não mereceu menção especial a utilização do critério da capacidade potencial de gerar receitas próprias, pois é natural que se dê uma atenção maior aqueles que têm menores recursos.

Acresce que o produto dos impostos locais e as receitas redistribuídas pelo Estado nos termos expostos não dão a exacta dimensão das receitas utilizadas pelos municípios porquanto o Estado financia uma parte considerável dos projectos municipais através do Fundo de Desenvolvimento Nacional (FDN) e procede a apoios diversos através dos Ministérios e Secretarias de Estado

Diga-se, finalmente que no Orçamento Geral do Estado para 1993 prevê-se em impostos locais um montante global correspondente a 100 mil contos, enquanto as transferências totalizarão 190 mil contos, representando, deste modo os impostos locais aproximadamente 53% das receitas totais.

3.4. INTERVENÇÃO ECONOMICA E SOCIAL DOS MUNICIPIOS

No domínio da intervenção económica e social verifica-se que os municípios actuam fundamentalmente em domínios classicamente assumidos por estes organismos, mesmo nos países desenvolvidos, designadamente:

- infraestruturação de base para zonas de habitação e de instalação de indústrias;
- Controle dos trabalhos públicos;
- Distribuição de água e electricidade, com

excepção dos municípios da Praia e de S. Vicente, Sal e Boavista onde a ELECTRA se faz sentir com maior presença;

- Apoio à criação de actividades económicas locais
- Disponibilização de terrenos para infraestruturacão;
- Gestão dos espaços publicitários;
- Protecção do ambiente;
- Construção e exploração de instituições culturais;
- Luta contra o incêndio;
- Promoção Social;
- Saneamento básico.

As colectividades descentralizadas desempenham, ainda, uma função importante na luta contra o desemprego e no tratamento dos problemas sociais, como na dinamização do desenvolvimento local.

O processo de descentralização iniciado após as eleições autárquicas tem proporcionado, gradativamente a transferência de atribuições nos seguintes domínios:

- Promoção Social;
- Infraestruturas de base, designadamente nos domínios do saneamento básico e dos trabalhos públicos de alta intensidade de mão de obra;
- Transportes Terrestres;
- Cultura;
- Urbanismo;
- Abastecimento de Água;
- Polícia (nos sectores do trânsito e da ordem pública).
- Desporto.

Para além desses sectores que se encontram identifica

dos e que os municípios podem exercer competências a título exclusivo, existem outros que dada a delicadeza da matéria e ainda dado ao facto de os municípios não estarem familiarizados com os problemas existentes e a sua complexidade, dificilmente poderão exercer as competências correspondentes. Tratam-se dos sectores da educação e da saúde em que a intervenção dos eleitos se resume, neste momento, em accionar os mecanismos de coordenação dos serviços desconcentrados, nos termos da competência de superintendência que o Presidente da Câmara dispõe. Conclui-se, pois, que mesmo nestes sectores os municípios desempenham uma importante função, a qual pode ser melhor viabilizada através de protocolos com os responsáveis das respectivas áreas.

Não é despeciendo afirmar ainda o dinamismo que se imprimiu à extinção das Direcções Regionais do Ministério das Infraestruturas e dos Transportes e a consequente transferência das respectivas atribuições para os municípios.

4. REMOCAO DOS CONSTRANGIMENTOS

Todo este processo não é isento de dificuldades e para o seu êxito são fundamentais pelo menos as seguintes medidas:

1. A sensibilização e preparação da administração central para a necessidade da descentralização;
2. A necessidade dos municípios adequarem as suas estruturas e formarem ou recrutarem quadros como uma única via para assumirem novas atribuições e exercerem novas competências;
3. Capacitação dos funcionários municipais e indispensável para a materialização dessa filosofia.
4. A assumpção de responsabilidades por parte dos eleitos locais;
5. A criação duma percepção exacta dos sectores objecto de descentralização, permitindo, deste modo, a avaliação da conveniência ou não de num determinado momento assumirem maiores responsabilidades.

A organização do poder assim prevista, uma vez feita arrasta consigo investimentos em todas as localidades,

sobretudo dos equipamentos sociais colectivos, por forma a que sintam que a sua comunidade esteja a evoluir pondo de lado a tendencia muito nitida dos ultimos anos de serem concentrados na sede dos concelhos.

Elege-se, assim, no sistema nacional do planeamento, o municipio como celula-base devendo dar-se atenco especial a criao de condioes, nomeadamente, pela via do incentivo e da descentralizao do investimento e infraestruturaco, que tornem os pequenos centros atractivos, seja do ponto de vista residencial, seja no que respeita a localizao de actividades produtivas.

Atendendo as questoes especificas de cada regio a necessidade de se proceder a um desenvolvimento harmonioso do pais e a participaco de entidades pblicas e privadas no processo de planeamento, a criao de Conselho Nacional do Plano impe-se, como meio de permitir a participaco institucionalizada dessas entidades no desenvolvimento do Pais.