

Ficha Técnica

Relatório Elaborado por:

Afrosondagem Lda.

Equipa Técnica:

José Semedo jasemedo@afrosondagem.cv

Carlos Veiga carlos.alcarvalho49@gmail.com

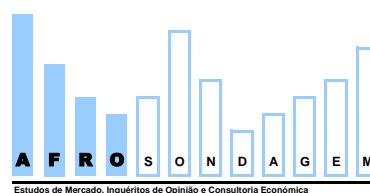
Jacinto Santos jacintoabreusantos@yahoo.com.br

Floresvindo Barbosa jfbarbosa2002@yahoo.com.br

Esclarecimentos para

info@afrosondagem.cv;

Recolha de Dados realizada de Maio a Setembro de 2013



INDÍCE SISTEMÁTICO

Acrónimos	7
Introdução	12
Objectivo Geral	13
Objectivo Específico	13
Aspectos Metodológicos	14
Resumo Executivo	17
História da descentralização em Cabo Verde	28
Conceitos	60
A descentralização.....	60
Descentralização e Desconcentração.....	80
Descentralização e autonomia local.....	82
Autonomia financeira.....	95
Descentralização e autarquia.....	99
Descentralização e auto-administração.....	100
Descentralização e poder local.....	101
O conceito constitucional de descentralização.....	103
Fundamentos Teóricos da Descentralização.....	109
Enquadramento Constitucional e Legal do Poder Local	112
Análise Crítica do Quadro Legal.....	116
I. Quadro Legal Específico.....	116
1. Constituição da República.....	117
2. Lei-Quadro da Descentralização.....	119
3. Estatuto dos Municípios.....	132
4. Lei das Finanças Locais	140

5. Associação dos Municípios.....	149
6. Estatuto dos Eleitos Municipais.....	150
7. Estatuto das Cidades.....	152
I. LEGISLAÇÃO ESPECIALMENTE CONDICIONANTE.....	157
1. Legislação sobre as Bases do Ordenamento do Território e do Planeamento Urbanístico	158
2. Legislação sobre Zonas Turísticas Especiais.....	163
3. Lei de Solos.....	166
DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA.....	169
Enquadramento e conceito.....	169
Instâncias, dispositivos e mecanismos de participação.....	176
Experiências, casos e práticas.....	179
ENTIDADES FISCALIZADORAS DOS MUNICÍPIOS.....	182
Inspeção-geral das Finanças.....	182
Tribunal de Contas.....	186
Unidade de Inspeção Autárquica e Territorial.....	190
OS RESULTADOS DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA.....	194
Os Municípios e as suas Associações.....	194
Dos Municípios.....	194
Das Associações de Municípios em Especial.....	194
GTI - Gabinete Técnico Intermunicipal – Santo Antão.....	195
GDR - Gabinete de Desenvolvimento Regional Fogo/Brava.....	196
GADEB - Gabinete de Apoio ao Desenvolvimento da Boa Vista	197
GATI – Gabinete Técnico Intermunicipal de Santiago e Maio.....	197
Programa de Desenvolvimento Municipal (PDM).....	197
Os parceiros: Organizações e Países doadores.....	198
Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento - PNUD.....	198

Cooperação Espanhola.....	199
Cooperação Austríaca.....	200
Banco Mundial.....	200
União Europeia.....	201
Cooperação Alemã.....	201
Cooperação Francesa.....	202
Cooperação Luxemburguesa.....	202
Cooperação Suíça.....	203
Cooperação Portuguesa.....	203
DIAGNÓSTICO ECONÓMICO-FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS.....	204
1. Enquadramento técnico da descentralização.....	204
1. Enquadramento Macro da Descentralização e os Desafios de Cabo Verde	209
1. O Crescimento de Cabo Verde nos últimos 20 anos.....	209
1.1. O Crescimento em Cabo Verde na Década de 90.....	209
1.2 O Crescimento em Cabo Verde (2002 - 2011).....	213
1.3. As perspectivas e desafios para Cabo Verde.....	215
1.4 O impacto da insularidade no desenvolvimento de Cabo Verde.....	221
Análise das Potencialidades, Pontos Fortes, Fracos, Fraquezas e Constrangimentos dos Municípios Cabo-verdianos nos últimos 20 anos.....	223
1. Avaliação das Virtudes e Ganhos do Poder Local em Cabo Verde	223
Estabilidade política e democracia.....	223
Desenvolvimento de proximidade.....	224
Transparência na governação municipal.....	224

Evolução recente, a Lei – quadro da Descentralização.....	224
Programa de descentralização e regulamentação.....	222
Contribuição dos Municípios para o crescimento económico de Cabo Verde e bem-estar dos cidadãos.....	227
Ganhos com a implementação das Tecnologias de Informação nos Municípios.....	233
NOSI.....	237
Direcção-Geral da Descentralização e Administração local e ANMCV.....	233
Transferências aos Municípios no âmbito do Fundo de Financiamento dos Municípios.....	238
2.Avaliação das Deficiências do Poder Local em Cabo Verde	243
Maior dinâmica na Reforma do Estado.....	244
A fraca desconcentração pelos próprios municípios.....	245
A Problemática da Pobreza e o Papel dos Municípios.....	245
As deficiências na gestão municipal e as relações com a Administração Central.....	247
Conflitos entre a administração central e as autarquias locais.....	251
Regularização das Transferências previstas na Lei das Finanças Locais.....	251
Elevada dependência face às transferências da Administração Central....	252
Os custos da capitalidade do Município da Praia.....	254
DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O PODER LOCAL EM CABO VERDE NOS PRÓXIMOS ANOS.....	255
Melhorar o desempenho das autarquias locais.....	255
Melhorar as finanças locais.....	256
Criação de um Fundo de Coesão Regional.....	256
Alterar o sistema eleitoral autárquico.....	257
Desconcentração dos serviços municipais.....	257

Desenvolvimento de economia local.....	258
Estatuto Especial da Praia.....	259
SITUAÇÃO ECONÓMICA DOS MUNICIPIOS CABO-VERDIANOS-2002 e 2012.....	260
A fiscalidade Municipal em Cabo Verde.....	260
O Imposto Único sobre o Património.....	261
O Imposto Circulação de Veículos automóveis.....	264
Evolução de Taxas, Multas e outras penalidades de 2002 a 2012.....	266
Problemas relacionados com Fiscalidade Municipal.....	268
Problemas relacionados com a cobrança do IUP.....	268
Problemas relacionados com a cobrança do Imposto de Circulação Veículos Automóveis.....	271
Problemas relacionados com a cobrança das Taxas, Multas e outras penalidades.....	272
2. ASPECTOS ESSENCIAIS DO REFORÇO DA AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL.....	276
l) Incentivo aos empreendimentos e actividades económicas locais.....	279
Diagnóstico das atribuições e competências das Câmaras Municipais.....	281
Diagnóstico das Competências das Assembleias Municipais.....	295
3. A Análise SWOT dos Municípios Cabo Verdianos.....	297
Comentários Gerais.....	303
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES.....	308
Bibliografia.....	309
ANEXOS.....	313

Acrónimos

AMFB - Associação dos Municípios do Fogo e Brava

AMSA - Associação dos Municípios de Santo Antão

AMSM - Associação de Municípios de Santiago e Maio

ANMCV - Associação Nacional dos Municípios de Cabo Verde

ANMP - Associação Nacional dos Municípios de Portugal

AP - Administração Pública

APD - Ajuda Pública ao Desenvolvimento

ASA - Aeroportos e Segurança Aérea

CD - Conselho Deliberativo

CDS - Centros de Desenvolvimento Social

CEAL - Carta Europeia de Autonomia Local

CM - Câmara Municipal

CM - Conselho Municipal

CRCV - Constituição da República de Cabo Verde

CTDSA - Comissão Técnica de Desenvolvimento de Santo Antão

DECRP - Documento Estratégico de Crescimento e Redução da Pobreza

DEL - Desenvolvimento Económico Local

DGCI – Direcção Geral da Cooperação Internacional

DGHOT - Direcção Geral da Habitação e do Ordenamento do Território

DL - Decreto-Lei

DNAI - Direcção Nacional da Administração Interna

DNOT - Directiva Nacional de Ordenamento do Território

DNP - Direcção Nacional do Plano

DSC - District Social Committee

DL - Decreto Legislativo

DT - District team

EBI - Ensino Básico Integrado

EM - Estatuto dos Municípios

EEM - Estatuto dos Eleitos Municipais

EOECV - Estatuto Orgânico do Estado de Cabo Verde

EPACV - Estatuto Político Administrativo de Cabo Verde

EROT – Esquemas Regionais de Ordenamento do Território

EUA - Estados Unidos da América

FCR - Fundo de Coesão Regional

FEF - Fundo de Equilíbrio Financeiro

FFM - Fundo de Financiamento dos Municípios

FMC - Fundo Municipal Comum

FSM - Fundo de Solidariedade Municipal

GADEB - Gabinete de Apoio ao Desenvolvimento da Boa Vista

GATI - Gabinete Técnico Intermunicipal de Santiago e Maio

GDR - Gabinete de Desenvolvimento Regional Fogo/Brava.

GTI - Gabinete Técnico Intermunicipal

IDE - Investimento Directo Estrangeiro

IGF- Inspeção Geral das Finanças

INAG - Instituto Nacional de Administração e Gestão

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

INATUR - Instituto Nacional do Turismo

IUP - Imposto Único sobre o Património

IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado

JAAC-CV - Juventude Africana Amílcar Cabral

LFL - Lei das Finanças Locais

LIUP - Lei de Imposto Único sobre o Património

LOE - Lei de Orçamento do Estado

LOU - Lei Orgânica do Ultramar

LQD - Lei-quadro da Descentralização

MAHOT - Ministério do Ambiente, Habitação e Ordenamento do Território

MFP - Ministério das Finanças e Planeamento

MPD - Movimento Para a Democracia

MP - Ministério Público

NOSI- Núcleo Operacional para o Sistema de Informação

OE - Orçamento do Estado

OMCV - Organização das Mulheres de Cabo Verde

ONG - Organização Não Governamental

OSC - Organizações da Sociedade Civil

PADESA - Plano de Apoio ao Desenvolvimento Económico e Social de Santo Antão

PAICV - Partido Africano da Independência de Cabo Verde

PAIGC - Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde

PCCS - Plano de Cargos, Carreiras e Salários

PCM - Presidente do Conselho Municipal

PD - Plano Detalhado

PDM - Plano Director Municipal

PDM - Programa de Desenvolvimento Municipal

PDU – Plano de Desenvolvimento Urbano

PI - Planos Integrados

PIB - Produto Interno Bruto

PEOT – Planos Especiais de Ordenamento do Território

PIMOT – Planos Intermunicipais de Ordenamento do Território

PMA - Países Menos Avançados

PMM - Plano de Modernização Municipal

PNCP - Plano Nacional de Contabilidade Pública

PNI - Programas Nacionais Indicativos

PNUD - Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento

PROMEX – Agência de Promoção do Investimento Externo

PTS - Partido do Trabalho e da Solidariedade

PU - Planos Urbanísticos

PUM - Planos Urbanísticos Municipais

RAU - Reforma Administrativa Ultramarina

SDT - Sociedade de Desenvolvimento Turístico

SDTIBM - Sociedade de Desenvolvimento Turístico Integrado da Boa Vista e do Maio

SEAIPT - Secretaria de Estado da Administração Interna, Função Pública e Trabalho

SEAPFPT - Secretaria de Estado da Administração Pública, Função Pública e Trabalho

SIM - Sistema de Informação Municipal

TC - Tribunal de Contas

TIC - Tecnologia de Comunicação e Informação

UIAT – Unidade de Inspeção Autárquica e Territorial

UNTC-CS - União Nacional dos Trabalhadores de Cabo Verde – Central Sindical

USB - Unidades Sanitárias de Base

ZDTI - Zonas de Desenvolvimento Turístico Integrado

ZDI - Zonas de Desenvolvimento Industrial

ZTE - Zonas Turísticas Especiais

Introdução

Com implementação do Estado de Direito Democrático a partir dos anos 90, criou-se uma arquitectura jurídico-institucional assente nos princípios da soberania popular e em que o papel da autonomia do poder local e a descentralização democrática da Administração Pública está salvaguardada no texto constitucionalⁱ.

O quadro jurídico-legal em matéria de descentralização, iniciado na 1ª República, vem sendo objecto de ampla revisão e adaptação no sentido da sua autonomia com o quadro geral democrático em curso de implementação no país. Com a aprovação, em 2010, da Lei nº69/VII/2010, estabeleceu-se o quadro da descentralização administrativa. Este diploma trouxe clarificações a nível de conceitos relativamente à desconcentração e descentralização administrativa, entre outros.

Nesse contexto de evolução do processo de descentralização em Cabo Verde, a década de 90 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 paísⁱⁱ.

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 infraestruturização urbanística, na habitação social, etc., pese embora a exiguidade dos recursos financeiros, humanos e materiais com que os municípios se confrontamⁱⁱⁱ.

O dever de promover a descentralização para as autarquias locais, de atribuições e competências, sempre que se mostrar necessário melhorar a eficiência dos serviços públicos prestados aos cidadãos cabe, de acordo com

a Lei-quadro da Descentralização, de 16 de Agosto de 2010, artigo 4º, à administração central. Com o mesmo objectivo – melhorar a eficiência dos serviços públicos prestados aos cidadãos – as autarquias de grau superior devem igualmente descentralizar atribuições e competências que lhe são próprias para as autarquias de grau inferior e para as organizações da sociedade civil.

Actualmente, o Governo deseja avançar para uma nova vaga de descentralização, materializando, dessa forma, o preconizado no seu programa de governação para a VIII Legislatura, que põe ênfase na racionalização das estruturas do Estado, apostando na descentralização, desconcentração e regionalização administrativa. Pretende o Governo que o enfoque continue a ser colocado no cumprimento da injunção constitucional de subsidiariedade da máquina pública (níveis central e local) e dos princípios de aproximação das decisões às populações e, logo, da eficácia do processo de decisão.

È precisamente neste contexto de aprofundamento do processo de descentralização e do empoderamento das autarquias locais que se inscreve a realização deste estudo.

Objectivo Geral

No quadro desta iniciativa, destacam-se como principais objectivos, a condução de um estudo para analisar e avaliar o processo de descentralização implementado até ao presente momento em Cabo Verde.

Como objectivos específicos perseguidos com o estudo ressaltam:

- ✓ Apresentar uma análise do que realmente significou a descentralização em Cabo Verde, nesses últimos 20 anos;
- ✓ Identificar eventuais dificuldades, insuficiências e constrangimentos que tenham afetado a plena assunção por parte dos principais actores,

quais sejam: o Governo central, os Municípios, os Órgãos de tutela e superintendência e a sociedade civil, da respectiva responsabilidade e papel no processo.

Aspectos Metodológicos

Metodologia

A complexidade do objecto do estudo aliado a variedade de situações, instituições, parceiros, informações, ditaram a adopção de uma metodologia de trabalho que utilizou essencialmente instrumentos e técnicas da pesquisa qualitativa, conforme orientações expressas nos Termos de Referência disponibilizados pelo promotor do estudo.

Do menu metodológico, destacam-se essencialmente a utilização dos seguintes instrumentos:

- Pesquisa bibliográfica;
- Consulta de documentos;
- Entrevistas aprofundadas com personalidades chaves;
- Processamento e análise dos dados/informações.

Recolha dos dados

Os consultores optaram por adoptar uma estratégia de contacto personalizado com as personalidades seleccionadas, o que se traduziu na deslocação a todos os concelhos do país, para, por um lado, contactar e auscultar os Presidentes das Câmaras Municipais, os Presidentes das Assembleias Municipais, Vereadores, alguns representantes dos serviços desconcentrados do Estado sediados em cada um dos municípios e algumas figuras da sociedade civil e, por outro, ter acesso aos documentos de consulta, designadamente, os orçamentos aprovados, as contas de gerência, as actas das Assembleias Municipais, enfim, um conjunto de documentos que retratam o funcionamento, as dinâmicas e a assunção das

responsabilidades por parte das Câmaras Municipais e das Assembleias Municipais nos diversos municípios do país, nos últimos 20 anos.

Em praticamente todos os municípios, as entrevistas foram dirigidas aos actuais Presidentes das Câmaras Municipais e das Assembleias Municipais e, complementarmente com ex-autarcas. Tarrafal de S. Nicolau e Boa Vista, afiguram-se como os únicos casos em que devido a razões várias não foi possível entrar em contacto directamente com os actuais Presidentes e foram substituídos pelos ex-Presidentes. A não realização de encontro com os actuais Presidentes nos casos atrás referidos não interferiu no acesso aos documentos, pois, a equipa contou também com a colaboração dos Vereadores. Foram contactados somente alguns Vereadores e os critérios que estiveram na escolha dos mesmos, prendem-se com o exercício de mais de um mandato e a assunção de pelouros como o do urbanismo e ordenamento do território e economia e finanças locais.

A selecção dos experts no seio da sociedade civil foi feita de forma a garantir uma ampla e plural participação, embora não estatisticamente representativa, dos diferentes estratos, regiões, ilhas e interesses. São personalidades com historial de reflexão sobre a descentralização, através de artigos escritos nos jornais, com experiencias e conhecimentos específicos sobre os diferentes aspectos que enformam esta matéria.

Nos quadros referente à assunção das atribuições por parte das Câmaras Municipais deparamos com as seguintes abreviações (E: assumido e praticado; NE: assumido como atribuição, mas não praticado; NA: não assumido como atribuição municipal) e, nos quadros elucidativos das competências das Assembleias Municipais (P: assumido e exercido; N: não exercido).

Pesquisa Documental

A pesquisa documental é, porventura, a componente mais importante do estudo. Cabo Verde tem produzido neste domínio alguma bibliografia de referência. Serviu não apenas para uma revisão bibliográfica da literatura especializada sobre a temática, mas também para a compreensão dos

artefactos teórico-metodológicos utilizados nos estudos desta natureza. Teve um carácter transversal e continuado, isto é, conduzido durante toda a fase do diagnóstico, envolvendo todos os integrantes da equipa.

Para além disso, foi compilado um conjunto de legislação importante para ser referenciado no estudo, dos quais destacamos a Constituição de Cabo Verde, a Lei-Quadro de Descentralização, o Estatuto dos Municípios. Todas as matérias legisladas sobre a descentralização foram revisitadas e serviram de referência principal.

Para melhorar e focalizar a pesquisa documental foram realizadas entrevistas exploratórias junto de personalidades que pela função que desempenham, experiências acumuladas e ligações profissionais, ofereceram informações úteis à melhor compreensão dos contornos que enformam a problemática do estudo.

Limites e Problemas

Importa reportar que a implementação do estudo conheceu significativos atrasos motivados pela combinação de vários factores, dentre os quais, destacam-se:

- A indisponibilidade de alguns experts e, principalmente, dos actores políticos para a participação activa e responsável nas actividades programadas no quadro do estudo;
- As dificuldades de conciliar a agenda dos diferentes Presidentes das Câmaras Municipais e das Assembleias Municipais para a realização das entrevistas e a facilitação no acesso aos documentos, o que motivou o cancelamento por várias ocasiões dos encontros programados;

Resumo Executivo

Enquadramento constitucional e legal

À luz da CRCV, facilmente, se depreende que os municípios estão longe de cumprir integralmente todas as suas atribuições e competências, tanto no que se refere à prestação de serviços aos cidadãos, à promoção da democracia local e da cidadania, como ao desenvolvimento económico local.

Esta constatação decorre do facto de os municípios apresentarem níveis de desenvolvimento institucional, técnico, financeiro, económico e de contexto muito variados. A realidade municipal cabo-verdiana caracteriza-se pela sua diversidade e heterogeneidade.

Se considerarmos que a implementação dos comandos constitucionais na vida da comunidade resulta de um processo social longo e complexo, a primeira conclusão é relativamente simples. O Poder Local, não está em conflito com a Constituição, mas antes reclama um desenvolvimento técnico e institucional, bem como patamares mais qualificados de prestação de serviço aos cidadãos, às comunidades, do exercício da democracia e de intervenção no processo de desenvolvimento.

Reconhecendo a diversidade e níveis diferenciados de desenvolvimento, tanto a Constituição, como os diversos dispositivos legais existentes permitem a adopção de políticas, nomeadamente a utilização da cooperação técnica e financeira, viradas para cada município em concreto, atendendo às suas particularidades.

Por outro lado, sempre na esteira da CRCV, a descentralização em Cabo Verde não se confina à Administração Pública, ela envolve as comunidades locais e a sociedade civil, enquanto elementos caracterizadores do nosso sistema democrático.

Portanto, o que se extrai da CRCV, da Lei-Quadro da descentralização administrativa, do Estatuto dos Municípios, dos estatutos das cidades é que a democraticidade da administração local não se limita ao exercício democrático na tomada de decisões pelos órgãos legítimos das autarquias.

Neste particular e que constitui a essência do Poder Local cabo-verdiano regista-se um acentuado défice democrático, no que concerne à desconcentração dos serviços municipais, descentralização administrativa e

institucional para as organizações da sociedade civil e comunidades locais e à participação – democracia participativa – dos cidadãos na gestão e controlo da coisa pública local.

Portanto, a natureza democrática do funcionamento e gestão dos órgãos municipais, bem como do relacionamento com a comunidade local é uma imposição legal a que os autarcas se obrigam a implementar e a prestar contas da sua efectivação.

A descentralização e a democracia se concretizam em processos inacabados e complexos que exigem adequações e reformas constantes, em função das exigências da cidadania e do desenvolvimento. Assim como os municípios não conseguiram dar tradução prática a todos os normativos constitucionais e legais e terem o mesmo nível de desempenho em todos os domínios das suas atribuições e competências, também os cidadãos não se apropriaram ainda dos institutos e dispositivos que a Constituição e a lei colocam à sua disposição no exercício da sua cidadania e participação. Tudo isto reflecte o estágio do desenvolvimento da nossa sociedade e da cultura democrática. O Estado, incluindo municípios mantém, ainda, uma relação de poder/imposição no seu relacionamento com os cidadãos.

No entanto, o quadro legal vigente necessita de uma melhor sistematização, tornando-o, de um lado, mais coerente, evitando, deste modo, repetições, incongruências, disfunções, contradições e, por outro, expurgando determinados dispositivos que colidem com o princípio da autonomia municipal.

As preocupações relativas ao desempenho dos municípios, salvaguardando as especificidades e contextos, ficaram resolvidas, pelo menos em termos de enquadramento legal, com a introdução do princípio de classificação de autarquias da mesma categoria “para efeitos de tratamento diferenciado em matéria de transferência de atribuições, em função do grau de desenvolvimento económico e social do seu território, do nível do seu desenvolvimento organizacional e de qualificação dos seus recursos humanos e do volume dos seus recursos financeiros próprios”^{iv}

Toda a configuração política e institucional do Poder Local põe em relevo a sua característica fundamental: a sua administração e gestão têm que assentar em bases democráticas e de participação efectiva dos cidadãos.

Nesta perspectiva, o quadro normativo e legal actual reclama pela regulamentação de alguns institutos e dispositivos, designadamente o refendo local, acção popular, iniciativa popular e a participação de particulares, a fim de assegurar a participação efectiva dos cidadãos na gestão da coisa pública local e no processo de formação das decisões.

Portanto, o que se pretende é que as autarquias locais, e os seus órgãos, trabalhem com o princípio da legitimidade democrática no quotidiano. E o princípio da “cobrança” democrática e da prestação de contas faz com que as decisões e os actos de gestão sejam, cada vez mais, transparentes, participados e partilhados por todos os actores do desenvolvimento local.

Enquadramento Legal

- ✓ Nos últimos vinte anos foi constituído um amplo, diversificado e complexo quadro legal específico da descentralização, tendo na base o regime constitucional do Poder Local;
- ✓ O quadro inclui: legislação estruturante do sistema do Poder Local em conformidade com o desenho constitucional (a Lei quadro da descentralização, o Estatuto dos Municípios, a Lei das finanças locais e o Estatuto dos eleitos locais); legislação fortemente condicionante do exercício das atribuições e competências autárquicas (Estatuto das cidades, Bases do Ordenamento do Território e do Planeamento Urbanístico, Leis sobre Zonas Turísticas Especiais e Lei de solos); e extensa legislação avulsa implicando com a concretização de tais atribuições e competências (por exemplo nos domínios da cartografia e cadastro, do ambiente, água e saneamento básico, da promoção social, da saúde pública e defesa do consumidor, do transporte público, das vias de comunicação terrestre, da formação profissional, da protecção civil, da edificação, da reabilitação urbana e da cooperação descentralizada);
- ✓ Nesse quadro avultam, designadamente a imposição da existência e autonomia de autarquias locais, centradas numa base territorial municipal mas com a possibilidade de desenvolvimento em níveis territoriais infra e supramunicipal; a imposição ao Estado do dever de descentralizar, com distribuição justa dos recursos públicos entre a

administração central e o Poder Local; a afirmação de um princípio de subsidiariedade no exercício da função administrativa; a afirmação do caráter unitário do Estado e de que apenas são descentralizáveis funções administrativas; um largo espectro de atribuições e competências legalmente atribuídas às autarquias; e uma tutela de mera legalidade sobre as autarquias locais;

- ✓ Avulta ainda a orientação no sentido da amplificação da democracia participativa a nível local, quer no plano das opções a concretizar em instrumentos de gestão previsional, quer no do controlo social e da prestação de contas do exercício do Poder Local e quer, ainda, no da admissibilidade da iniciativa e ação populares;
- ✓ Falta legislação ou regulamentação em matérias relevantes para a ação do Poder Local (finanças locais, policia administrativa local, regime do funcionalismo local, incentivos à fixação de quadros na periferia, tutela jurisdicional efetiva da autonomia local, etc);
- ✓ Na legislação condicionante e na legislação avulsa deteta-se uma **tendência de redução do campo da autonomia do Poder Local**;
- ✓ A tutela das autarquias locais tem sido passiva e burocrática, sem prejuízo de, em casos pontuais, ter ultrapassado a mera legalidade para invadir a esfera da autonomia local quanto ao mérito de opções administrativas locais;
- ✓ As autarquias locais não dispõem efetivamente de recursos humanos, organizacionais, materiais e financeiros necessários para realizarem as atribuições e exercerem as competências que a lei lhes comete e confere, com eficácia e eficiência;
- ✓ Apesar da extensa legislação relativa a atribuições e competências autárquicas há ainda muitas zonas de sombra, sobreposição e conflito entre as áreas de atuação da administração central e do Poder Local, designadamente em matéria de promoção social, educação e formação profissional, juventude, saúde, transporte coletivo urbano, vias de comunicação, gestão local do território autárquico, investimentos públicos locais, etc;

- ✓ Tais zonas de sobreposição, sombra e conflito, advêm do facto de, por um lado, haver um modelo de definição das atribuições municipais com uma cláusula geral abrangente e um princípio de subsidiariedade, a orientar para a descentralização; de não terem recursos adequados ao pleno exercício das atribuições e poderes que assim lhes são cometidas e conferidas; e de, por outro lado e contraditoriamente, orientando para a centralização, haver - para além da tendência centralizadora da legislação avulsa acima referida - uma sistemática desconcentração da administração central no mesmo plano territorial e nas mesmas áreas de atribuição autárquica, sem subordinação à coordenação do Poder Local e com distribuição não equitativa de recursos (Cfr centros de juventude, centros de desenvolvimento social, obras locais realizadas por organismos centrais);
- ✓ Em suma, entende-se que tais zonas de sobreposição, sombra e conflito tenderão a desaparecer se houver uma assunção convicta, determinada e efetiva da orientação constitucional e legal descentralizadora por parte da administração central, liderada pelo Governo; se a tutela de legalidade for exercida de forma efetiva, pró-ativa e eficiente; se as autarquias forem, como manda a Constituição, apoiadas para que se dotem dos recursos humanos, materiais e financeiros compatíveis com as suas atribuições e competências;
- ✓ A falta de concretização ou de cumprimento pela Administração Central, de relevantes disposições legais em matéria de receitas locais reduz e esvazia, fortemente, a autonomia financeira do Poder Local;
- ✓ A orientação no sentido da democracia participativa a nível local não tem sido seguida e concretizada;
- ✓ Embora, no essencial, a legislação estruturante do Poder Local esteja a ser executada, em vários domínios (p.e. de atribuições e competências, de finanças locais, de coordenação, audição e participação, de relações de tutela) verifica-se o incumprimento das normas legais vigentes quer por parte das autarquias, quer pela administração central;

- ✓ A regionalização, como descentralização da função administrativa a nível supramunicipal está prevista no edifício legislativo do Poder Local. Não está prevista, e portanto, não é permitida a regionalização como descentralização da função política.
- ✓ Uma possível interpretação da Constituição e da LQD limita os modelos possíveis de regionalização administrativa, obrigando a que a região administrativa tenha de resultar da agregação de municípios, não permitindo o conceito de ilha-região. Outra possível interpretação não conduz a tal limitação.

A REGIONALIZAÇÃO – enquadramento nos Programas de Governo

Analisando a trajectória do “tema” regionalização, em sede dos Programas dos sucessivos governos constitucionais da IIª República, impõe-se o seguinte “olhar”: O Programa do Iº Governo constitucional da IIª República, imbuído de propósitos reformistas, quase revolucionários, na medida em que o que se pretendia era uma reforma profunda da organização política, territorial e administrativa do Estado, o que, diga-se de passagem, era natural, uma vez que se pretendia romper com um modelo de organização do Estado que foi, no essencial, moldado no contexto do regime de Partido Único. De facto, a institucionalização do Poder Local democrático emerge como o elemento estruturante da administração do Estado e representa um factor de mudança e de transformação social do país.

No entanto, as medidas posteriores assumidas, tanto em sede do Estatuto dos Municípios, como na Constituição ficaram muito aquém das propostas formuladas. Por outro lado, a problemática da regionalização, numa perspectiva mais de governo local do que de autarquias, era concebida com umas das atribuições dos municípios. Das orientações/opções previstas estava subjacente um modelo “avançado” de autarquias locais para não utilizar o conceito de “governo” local.

Apesar dos sucessivos Governos não terem podido ou conseguido levar para frente as suas políticas de descentralização, nomeadamente a regionalização, este tema está presente em todos os Programas do Governo, de forma recorrente, como opções políticas de fundo. Mas, o Programa do Governo – 2011-2016, revela um recuo político fundamental, pelo menos na

abordagem e formulação. Efectivamente, de uma opção política de fundo, a regionalização passa a ser vista como um elemento instrumental ou processual nos “ **esforços de racionalização das estruturas do Estado** “. Em todos os anteriores Programas do Governo, a regionalização é vista como factor de transformação do modelo de organização política, administrativa e territorial do Estado e da Administração Pública vigentes, considerados centralizadores e desajustados às exigências do desenvolvimento do país. Por outro lado, a formulação ao “instrumentalizar” a regionalização, a afasta do processo de aprofundamento da descentralização, uma vez que se propõe dar “ **ênfase na devolução de poderes (através (...) regionalização) aos cidadãos, às organizações da sociedade civil, às comunidades e ao sector privado e empresas**”. Ora, a descentralização, levada às suas últimas consequências, no quadro constitucional e legal actual, tem que processar, sim, a devolução de poderes aos municípios, às regiões administrativas e às autarquias inframunicipais.

A título de conclusão acerca da problemática da regionalização, só em 2010 o país define o modelo de regionalização. Independentemente de poderem existir na sociedade correntes de opinião que defende a regionalização política, a Lei-quadro da descentralização administrativa estabelece opção pelo modelo de regionalização administrativa de natureza autárquica.

Não tendo o país experiência neste domínio, a prudência recomenda a instalação de regiões administrativas, cujo modelo de implementação será tratado em cenários, a serem definidos no âmbito do presente estudo.

GRAU DE ASSUNÇÃO DE ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS

Das entrevistas efectuadas, da análise de alguns documentos, da observação e do conhecimento que temos sobre a realidade dos municípios cabo-verdianos são seguintes as constatações:

- Por razões que têm a ver com o grau de desenvolvimento institucional, técnico, capacidade de mobilização de recursos e o nível de infraestruturização dos concelhos, bem como o nível de desenvolvimento económico e social, o grau de assunção das atribuições e competências municipais variam de município a município. Verifica-se um leque de atribuições que encontramos

alguma linearidade no seu cumprimento e são comuns a todos os municípios.

- Há um conjunto de atribuições e competências que não é cumprido pelos municípios, de um lado, porque foram ultrapassados, na sua execução pelos serviços desconcentrados do Estado que, detêm competências e recursos e, por isso, encontram-se melhor preparados, por outro lado, porque essas atribuições não constituem prioridades da acção municipal, quando confrontados com os problemas mais urgentes. Enquadram-se neste contexto, a administração de bens do domínio público ou privado do Estado; sistemas mais avançados nas áreas de saneamento e resíduos urbanos, que exigem avultados recursos; desenvolvimento rural, saúde, educação, em que os municípios são, claramente, a favor da integração do pré-escolar no sistema nacional do ensino. Em relação á promoção Social, os municípios reclamam a sua **redescentralização**, incluindo a integração dos Centros de Desenvolvimento Social “CDS”, instalados nos Concelhos. No turismo consideram os municípios que não deve ser uma atribuição municipal, a construção, equipamento e gestão de equipamentos. No que concerne aos investimentos municipais há que clarificar o relacionamento entre o Poder Local e a Administração Central no domínio dos investimentos públicos locais. Esta situação se apresenta com maior acuidade em relação aos municípios/ilhas, no sentido de evitar sobreposições, conflitos e omissões. A fraca ou inexistente participação nos Planos de Desenvolvimento Nacional e Regional é devida ao fraco nível de elaboração e implementação dos Planos, sobretudo os de dimensão regional. No ordenamento do território e planeamento urbanístico, apesar de todos os municípios já disporem de Planos Directores Municipais, constata-se a introdução de muitos dispositivos legais que condicionam o exercício, com autonomia, das atribuições e competências municipais, a nível da elaboração e aprovação dos Planos de Desenvolvimento Urbanísticos e dos Planos Detalhados.
- Também se verifica que os municípios por situações de relativo isolamento, pressão social local são obrigados a suportar despesas que não se enquadram no âmbito das suas atribuições e competências,

como são os casos de evacuação de doentes, assistência medicamentosa. Uma vez mais se reclama a redescentralização da promoção Social.

- Também se verifica que para responder às dinâmicas do desenvolvimento local os municípios têm tido intervenções de grande relevo no sector da formação profissional, técnica e universitária, atribuindo bolsas de estudos, subsidiando propinas, subsidiando o alojamento, mobilizando vagas, com os fundamentos de que há que garantir a democratização do acesso á formação, de um lado, e por outro, capacitar os recursos humanos do município e qualificá-los para o desenvolvimento local.
- Mas o maior constrangimento dos municípios reside na sua fraca capacidade financeira, que advém, essencialmente, do fraco grau de desenvolvimento das actividades económicas locais, que resulta numa reduzida base tributária local. Por outro lado, a afectação de recursos da parte do Estado está aquém do que as necessidades do desenvolvimento local exigem. Neste contexto, a situação se agrava porque o Governo não vem cumprindo as suas obrigações financeiras de forma pontual e com previsibilidade. São os casos da não transferência dos 49% da venda dos terrenos das ZDTI, da taxa ecológica, e das compensações em sede do IUP. Mesmo na falta de recursos se houvesse o cumprimento por parte do Estado, a situação financeira dos municípios levaria a que estes melhorassem, substancialmente, o seu desempenho. A debilidade financeira condiciona a capacidade técnica e a qualidade dos recursos humanos em geral, porque não podem atrair e pagar bem os técnicos de que necessitam.
- Face a um grau já muito acentuado da desconcentração dos serviços do Estado, impõe-se rever um conjunto de atribuições que deve ser passado para esses serviços. Fica claro, nesta primeira abordagem, que, passados mais de 20 anos sobre a instalação do Poder Local Democrático, impõe-se uma reformulação das atribuições e competências municipais, tanto no seu conteúdo funcional, como no

que se refere à metodologia de implementação, de acordo com o que já vem estipulado na Lei-quadro de descentralização administrativa.

- 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, técnica e de gestão municipal. Neste particular, a área da fiscalidade local constitui uma das maiores fraquezas dos municípios cabo-verdianos.

Finanças Locais

A problemática das Finanças Locais tem sido objecto de profundas reflexões nos últimos anos. Várias têm sido as iniciativas levadas a cabo, quer pela Associação Nacional dos Municípios Cabo-Verdianos, quer pelo Governo, no sentido de introduzir no ordenamento jurídico nacional um conjunto de aspectos essenciais, destinados á melhoria da repartição dos recursos entre a Administração Central e as Autarquias Locais.

O problema fulcral continua a ser o aprofundamento da descentralização financeira, isto é, uma maior sensibilização do Governo em relação ao aumento dos recursos financeiros afectos às autarquias locais. Quanto maior for o nível de descentralização financeira, mais eficiente será a aplicação dos recursos, visto que do ponto de vista político, o processo de tomada de decisões aproxima-se mais de quem dele beneficia directamente.

Os Municípios de Cabo Verde continuam, na sua grande maioria, estruturalmente débeis e desprovidos de recursos financeiros, técnicos, materiais e humanos necessários e adequados à realização das suas tarefas. Esta situação é agravada pelo baixo potencial das receitas ligadas às actividades económicas locais, limitações das estruturas e dos instrumentos e acesso mais alargado aos recursos provenientes das receitas fiscais.

Do ponto de vista legislativo foram já dados alguns passos, mas o reforço da autonomia financeira municipal terá que passar pela identificação e avaliação de potenciais fontes endógenas de receitas próprias e preparação da nova legislação, particularmente, uma nova Lei das Finanças Locais, a Lei

que regulamenta o Saneamento Financeiro dos Municípios, uma nova Lei que estabelece as normas e os princípios dos lucros gerados pelas empresas municipais, a revisão de alguns aspectos consubstanciados no Fundo de Financiamento dos Municípios, a regulamentação dos Contratos-Programa, particularmente no que tange ao financiamento de investimentos municipais e a revisão dos impostos municipalizados, particularmente o Imposto Único sobre o Património e o Imposto de Circulação Veículos Automóveis.

Os desafios que se colocam a Cabo Verde no que tange à descentralização financeira devem considerar como princípios essenciais, os ajustamentos do paradigma das receitas autárquicas à realidade actual, aumentar a exigência e transparência ao nível da prestação de contas, bem como dotar as finanças locais dos instrumentos necessários para garantir a efectiva coordenação entre a administração central e local, contribuindo assim para o controlo orçamental e para a prevenção de situações de instabilidade e desequilíbrio financeiro dos municípios cabo-verdianos.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O quadro legal existente, apesar de algumas incongruências, insuficiente regulamentação é potenciador, tanto da consolidação dos municípios actuais, como do desenvolvimento das duas categorias autárquicas previstas – supra e inframunicipais.

Decorrente da entrada em vigor da LQD impõe-se um rearranjo global em matéria de atribuições e competências, no âmbito dos estatutos dos municípios, mas fundamentalmente face á mais provável reconfiguração do panorama autárquico cabo-verdiano.

Recomenda-se uma abordagem global ao processo da descentralização, implementando em simultâneo, ainda que de forma gradual, as seguintes vertentes: desconcentração dos serviços municipais e a descentralização administrativa e institucional a nível municipal; implementação das unidades de coordenação da administração periférica do Estado e implementação, se for o caso, das autarquias supra e inframunicipais.

HISTÓRIA DA DESCENTRALIZAÇÃO EM CABO VERDE

A história mais recente da descentralização em Cabo Verde, antes do período a que se reporta o Estudo (os últimos 20 anos) pode ser dividida em três períodos:

- a) O período colonial;
- b) O período de 1975 a 1990
- c) O período a partir de 1991, até à Constituição de 1992

A) O período colonial

A1. Antes da revolução dos Cravos

Antes da Revolução dos Cravos de 25 de Abril de 1974, a administração local nas colónias (ditas províncias ultramarinas) regia-se por dois diplomas fundamentais: a Lei Orgânica do Ultramar (Lei nº 2119, de 24.06.1963, doravante LOU) e a Reforma Administrativa Ultramarina (doravante RAU), aprovada pelo Decreto-lei nº 23.229, de 15.11.1933. Cada colónia, por sua vez, tinha o seu Estatuto Político Administrativo: o de Cabo Verde (doravante EPACV) foi aprovado por Decreto do Ministro do Ultramar nº 45871, de 22.11.1963, começando a vigorar a 01.01.1964.

As colónias eram ou de governo-geral ou de governo simples: Cabo Verde integrava-se nesta última categoria (Cfr Base XXXI da LOU).

Á luz da LOU:

- Os concelhos e as freguesias eram “autarquias locais propriamente ditas e (...) pessoas coletivas de direito público, com autonomia administrativa e financeira que a lei lhes atribuir” (Cfr Base XLVIII)
- A “administração dos interesses comuns das localidades” competia, formalmente, a “Câmaras municipais, comissões municipais, juntas de freguesia e juntas locais, consoante for regulado nos Estatutos Político-administrativos e em lei especial” (Cfr Base XLVII nº 1).
- A câmara municipal era “o corpo administrativo¹ do concelho”, de “natureza eletiva”, com “foral e brasão próprios. O seu presidente era

¹¹ Significa, na doutrina portuguesa “órgão colegial de gestão permanente dos interesses das autarquias locais”. Cfr MARCELLO CAETANO, in Manual de Direito Administrativo, I, 9ª ed, Lisboa, 1970, págs. 302 a 304

“designado pelo governador (...) podendo a designação, quando circunstâncias especiais o justifiquem, recair no administrador do concelho². A câmara municipal era substituída por uma comissão municipal nos casos em que não pudesse constituir-se a câmara municipal, por falta ou nulidade da eleição ou enquanto o número de eleitores inscritos fosse inferior ao mínimo (Cfr Base XLVII nºs III e IV).

- As deliberações dos “corpos administrativos das autarquias locais” só podiam “ser modificadas ou anuladas nos casos e pela forma prevista na lei. E os corpos administrativos eleitos só podiam ser dissolvidos pelo governador da colónia “conforme a lei determinar”. Já as comissões municipais podiam ser “livremente demitidas” (cfr Base XLIX)
- As relações entre os órgãos de administração geral e os de administração local deviam ser “ordenados de modo a garantir a descentralização efetiva da gestão dos interesses dos respetivos agregados, sem prejuízo, porém, da eficiência da administração e dos serviços públicos”. A vida administrativa das autarquias locais estava “sujeita à fiscalização do governo” da colónia e à “inspeção pelos funcionários que a lei determinar”, podendo a mesma lei tornar as deliberações dos corpos administrativos “dependentes da autorização ou da aprovação de outros organismos ou autoridades” (Cfr Base XLIX)

O EPACV:

Para além de fazer a divisão do território em freguesias e concelhos, previa (art. 47º) o agrupamento destes em dois distritos (Sotavento e Barlavento) chefiados, respetivamente pelo Chefe da Repartição Provincial dos Serviços de Administração Civil e por um intendente nomeado pelo ministro do ultramar, sob proposta do governador, mas adiando a sua organização e atribuições para uma lei especial que estabeleceria o regime da administração local nas colónias³. Previa, também, a possibilidade de os concelhos da Praia e de São Vicente ser divididos administrativamente em bairros⁴.

A única autarquia prevista no EPACV era o concelho (art. 51º). A criação, designação, fixação das áreas e sedes ou a supressão das freguesias e bairros

² Que era a autoridade superior e o representante do Governo da colónia, no concelho, com autoridade policial, judicial administrativa e de informação política (Cfr Base XLVI da LOU e arts. 59º a 61º da RAU)

³ Por isso, o distrito de Barlavento só teve o seu chefe nomeado nos últimos tempos do regime colonial, nunca tendo, verdadeiramente, funcionado.

⁴ O que nunca aconteceu

competia ao governo da colónia (art. 49º 1). Na freguesia, autoridade administrativa era o regedor, na linha da LOU (Base XLVI) e do “regedor indígena” da RAU (art. 76º e segs).

Seguindo a LOU, o EPACV consagrava a câmara municipal como o corpo administrativo do concelho, mas previa a possibilidade de haver comissões municipais⁵. Declarava as autarquias “de base eletiva”, mas estatuiu que os presidentes de câmara municipal seriam designados pelo governador, podendo essa nomeação recair no administrador do concelho, nos concelhos de fraca densidade populacional, recursos económicos débeis e consequentes receitas exíguas⁶.

À luz da RAU:

Os vogais das câmaras municipais eram quatro, sendo dois eleitos por sufrágio direto dos eleitores e dois pelas associações económicas e profissionais que funcionem no concelho ou, na falta delas, pelos vinte maiores contribuintes, na forma da lei eleitoral (art. 490º)⁷.

As funções de vogal da câmara municipal eram obrigatórias (salvo incompatibilidade, inelegibilidade ou possibilidade de escusa nos casos expressamente previstos na lei) e gratuitas⁸ – Cfr arts. 420º a 424º;

Os corpos administrativos podiam ser dissolvidos pelo governador “quando circunstâncias de interesse público o aconselharem” (Cfr art. 431º);

Às câmaras municipais competia essencialmente (arts. 500º e 501º) “administrar os bens e interesses do concelho, promover e realizar os melhoramentos morais e materiais dos povos que o habitam, segundo as faculdades que pelas leis lhe são reconhecidas”; e “editar posturas sobre as matérias da administração local a seu cargo”, que eram as relativas:

- a) “A polícia e segurança das ruas, estradas, cursos de água, recintos públicos e casas de espetáculos;

⁵ Que existiram no Maio **e na Boavista**.

⁶ Na prática só na Praia e em São Vicente houve presidentes de câmara municipal distintos dos respetivos administradores.

⁷ Nunca houve, s.e.o, eleições diretas conhecidas para vogais das câmaras municipais.

⁸ A de presidente da câmara municipal podia ser remunerada quando o desenvolvimento do concelho o justificasse, sendo, nesse caso de exercício exclusivo e incompatível com o de quaisquer outras funções públicas). Por isso, a Praia teve presidentes de câmara municipal pró bono em acumulação com funções privadas – p.e. Abílio Macedo, natural do Fogo, comerciante, na CM Praia.

- b) A conservação e limpeza das vias públicas, fontes, aquedutos, canos e marcos fontenários;
- c) Ao alinhamento e limpeza dos edifícios que confinem com a via pública e à limpeza de chaminés, fornos e lavadouros”;
- d) Ao serviço de defesa contra incêndios e inundações;
- e) À defesa da população contra animais nocivos ou incómodos;
- f) A prostituição;
- g) Aos cemitérios;
- h) A matança de animais para venda ao público;
- i) A remoção e destruição de imundícies e aos sistemas de construção e conservação das fossas públicas ou particulares;
- j) A polícia de trânsito de animais e veículos;
- k) Às feiras, mercados e vendedores ambulantes;
- l) Aos transportes públicos, podendo regular as carreiras e estabelecer tarifas, atendendo às pessoas transportadas, à duração do serviço ou à distância percorrida;
- m) À polícia, quando não for da competência especial de qualquer autoridade ou serviço”

Além disso, às câmaras municipais competia deliberar definitivamente (art. 504º)⁹ sobre as seguintes matérias, salvo se pela legislação da colónia, estivessem na competência de outras entidades ou serviços:

1. “Organização e funcionamento dos seus próprios serviços, salvo a matéria de vencimentos e quadros;
2. Administração de bens do concelho, podendo dá-los de arrendamento por prazos não superiores a três anos;
3. Aquisição de móveis para o município e baixa ou alienação dos que se inutilizarem ou forem julgados dispensáveis;
4. Aceitação de heranças, legados e doações feitas ao concelho (...) quando venham sem encargos e não sejam objeto de reclamação;
5. Obras de construção, reconstrução, reparação, conservação de propriedades do concelho e fornecimentos que não impliquem, em cada caso, despesa superior a 30.000\$ ou quantia equivalente;
6. Construção, reparação e conservação de ruas e estradas do concelho, fontes, canos de esgoto, aquedutos e pontes, quando as despesas

⁹ Tais atos eram executórios, só podendo ser alterados pelos tribunais administrativos e nos casos e forma estabelecidos por lei (art. 452º)

- caibam nas verbas inscritas para esse fim no orçamento ordinário aprovado;
7. Concessão de subsídios a estabelecimentos de assistência, instrução e educação ou recreio de que não seja administradora, mas que sejam de utilidade para o concelho, até ao limite de 7.500\$00 ou quantia equivalente, por ano, em cada caso; todos os subsídios devem ser incluídos no orçamento aprovado para o ano económico;
 8. Facilidades e subsídios a conceder a atividades que contribuam de um modo especial para o desenvolvimento do concelho;
 9. Nomeação e exoneração e disciplina de funcionários do município, contratados ou assalariados, nos termos gerais;
 10. Instauração e seguimento de pleitos que respeitem ao município, escolhendo os advogados e procuradores, quando for necessário;
 11. Contratos de prestação de serviços por períodos não superiores a dois anos;
 12. Organização do tombo;
 13. Denominação das vias e lugares públicos, numeração de prédio (...) e indicação dos locais onde podem erigir-se os monumentos comemorativos com caráter público, cuja construção as juntas provinciais tiverem previamente aprovado;
 14. Licenças para edificações, reparações ou alterações de edifícios, fixando alinhamentos e cotas de nível (...);
 15. Demolição ou reparação (...) de edifícios arruinados ou que ameacem ruína, prédios em construção e tudo o que ofereça perigo público;
 16. Tudo o que represente perigo para a segurança ou a salubridade pública, dentro do concelho, incluindo aterros e esgoto de pântanos;
 17. Plantação e corte de árvores, propriedade do concelho;
 18. Cultura de terrenos que pertençam ao concelho;
 19. Limpeza, luz, água, remoção de pejamientos e prevenção de exalações insalubres e tudo o que interesse à higiene e segurança na via pública; (...);
 20. Criação e sustento de instituições de socorros a menores (...);
 21. Conveniência de ser decretada a utilidade pública ou a urgência de expropriações e a realização das que estiverem declaradas na lei, decretadas pelo governo ou autorizadas pela tutela”

Estavam sujeitas a aprovação tutelar do governador da colónia as deliberações que versassem sobre (art. 506º a 510º):

1. Orçamento do concelho;
2. Criação de despesas novas ou aumento das existentes;
3. Realização de empréstimos;
4. Lançamento de impostos;
5. Criação ou aumento de taxas (...) municipais;
6. Fixação ou aumento de quadros e vencimentos, criação de empregos ou contratos de prestação de serviços por período superior a dois anos;
7. Fixação de cauções dos empregados ou funcionários do município;
8. Criação ou extinção de estabelecimentos e serviços públicos ou de utilidade pública;
9. Subsídios a estabelecimentos de assistência, instrução e educação ou recreio de que as câmaras não sejam administradoras e que excedam, cada um, a importância de 10.000\$00 ou a quantia equivalente por ano;
10. Construções novas, reparações ou obras de conservação de propriedades municipais e fornecimentos de valor superior a 50.000\$00 (...);
11. Arrendamentos por prazos superiores a três anos e a aplicação de propriedade do concelho a fins diferentes daqueles a que tiverem sido inicialmente destinados;
12. Aquisição e alienação de bens imobiliários de valor superior a 50.000\$00 (...);
13. Desistência, confissão e transação em ação pendente de valor superior a 50.000\$00 (...)
14. Criação ou supressão de feiras e mercados;
15. Concessão de servidões em propriedades do concelho;
16. Concessão de autonomia a qualquer serviço público;
17. Federação com outro corpo administrativo (...) para efeito de organização de serviço autónomo;
18. Aceitação de heranças, legados e doações que envolvam encargo ou condições e sobre que haja reclamação;
19. Concessões de exclusivos municipais de qualquer natureza;

20. Concessões respeitantes a caminhos-de-ferro ou outros sistemas de viação urbana;

21. Emolumentos das secretarias municipais”

As câmaras municipais tinham orçamento próprio (art. 575º), por elas aprovado e submetido a subsequente aprovação tutelar do governador (art. 585º § 4º).

Eram receitas municipais (art. 615º):

- Subsídios do orçamento da colónia;
- Portagens em pontes construídas ou mantidas pelo concelho;
- As matrículas nas escolas sustentadas pelo orçamento municipal; outras matrículas, estabelecidas por posturas;
- As taxas de enterramento, de aferição; de aluguer de locais nos mercados; sobre carnes verdes; sobre a venda ou fabrico de bebidas fermentadas; as taxas por ocupação de terrenos; outras taxas, estabelecidas por posturas
- As licenças para a realização de batuques e festas populares; de animais; outras estabelecidas por posturas;
- Os saldos efetivos dos orçamentos anteriores;
- Os adicionais de impostos estabelecidos para o efeito;
- Os rendimentos dos bens, serviços e estabelecimentos do concelho;
- Os impostos municipais, considerando-se como tais - art. 615º 4§ único: a) os direitos ou adicionais aduaneiros; b) parte do “imposto indígena”, depois vulgarmente chamado de “imposto de cabeça”; e c) 50% sobre a contribuição predial do Estado e as percentagens sobre outros impostos diretos gerais, estabelecidas por resolução. As câmaras municipais podiam “votar e autorizar a cobrança dos impostos municipais nos limites estabelecidos” pela RAU (art. 617º).

A câmara municipal era, a um tempo, órgão deliberativo e executivo. A execução das deliberações tomadas incumbia aos vogais a cada um dos quais era atribuído o seu pelouro próprio, cabendo ao presidente executar as que não devessem ser cumpridas por qualquer pelouro. Ao presidente cabiam ainda, especialmente, as funções de; publicitar as deliberações tomadas; organizar os projetos de orçamentos e submetê-los à aprovação da câmara; apresentar-lhe as contas anuais; representar a câmara em juízo e fora dele; ordenar as despesas municipais; assinar a correspondência; superintender

nos serviços municipais; assegurar a disciplina do pessoal; e, inspecionar superiormente os estabelecimentos e serviços da câmara (arts 497º e 498º).

Na prática, considerando que as funções de vogal eram gratuitas e, portanto, não exercidas a tempo inteiro, o que se verificava era a proeminência do presidente, quer quando se tratasse de presidente em exclusivo, como nos casos da Praia e São Vicente, quer sobretudo, quando o presidente da câmara era o administrador do concelho, como aconteceu em todos os restantes concelhos. Pois, tratava-se da autoridade administrativa superior desconcentrada no concelho, que representava o governo e acumulava as funções de autoridade policial, de chefe do serviço de informações e dos serviços de inspeção (da emigração, da atividade das missões religiosas, da atividade económica, da emigração, etc.) e de autoridade judiciária (suprindo a inexistência no concelho de representante do MP e de juiz)¹⁰

A2. O Estado de Cabo Verde integrado na República Portuguesa

Após a Revolução do 25 de Abril de 1974, e do acordo para a Independência entre o PAIGC e o Governo Português, Cabo Verde foi, no quadro de uma verdadeira descentralização política, erigido em Estado, pessoa coletiva de direito interno com autonomia política, administrativa e financeira, no seio da República Portuguesa, e como tal, dotado de Estatuto Orgânico, aprovado pela Lei nº 13/74 do Conselho de Estado, de 17.12 (doravante EOECV), com vista à Independência a 05.07.1975.

Mas o EOECV foi muitíssimo parco em disposições sobre a administração local em Cabo Verde. Dele retiram-se apenas:

- a) A que confere ao Governo de Transição a competência para “fiscalizar superiormente os atos dos corpos administrativos” (art. 14º e)
- b) A que comete ao Governo de Transição estabelecer a divisão administrativa do país, o regime jurídico da administração local e o regime jurídico das relações entre a administração central e da administração local no Estado de Cabo Verde (art. 32º).

Tais incumbências referidas em b) não foram executadas. O Governo de Transição limitou-se a, ao abrigo do Decreto-lei nº 5/75, de 22.01, fazer

¹⁰ Até à Independência havia apenas duas comarcas em CV: a de Sotavento, com sede na Praia, e a de Barlavento, com sede em Mindelo. Juiz e Ministério Público togados só havia nas duas referidas cidades. Fora delas, em alguns concelhos havia um subdelegado do MP, sendo juiz o administrador do concelho.

cessar as funções dos presidentes de câmara e administradores em exercício e a dissolver os corpos administrativos transferindo-as para comissões administrativas¹¹ constituídas por personalidades, variável de acordo com as necessidades de cada corpo administrativo, designadas pelo Ministro da Administração Interna, ponderadas sugestões do PAIGC e tendo em conta um regime similar ao proveniente da RAU para a eleição de membros dos corpos administrativos - exercício obrigatório e gratuito, casos de escusa e inelegibilidades (falência, interdição, condenação ou pronuncia e indigência) taxativamente indicados.

Uma apreciação genérica do sistema e do regime sumariamente descritos do Cabo Verde colonial não permite outra conclusão que a afirmada por FREITAS DO AMARAL sobre a administração do Portugal de então: jurídica formalmente descentralizada, mas altamente centralizada do ponto de vista político-administrativo, com órgãos não eleitos ou não eleitos democraticamente; com atribuições pouco relevantes e competências limitadas; com uma tutela e controlo intrusivos sufocantes e discricionários; e com reduzida autonomia financeira. Para quem adote um conceito material de descentralização que o identifique com autonomia local, com auto-administração e com poder local, é evidente que a administração no período colonial cabo-verdiano não era descentralizada, mas essencialmente centralizada com alguns laivos de desconcentração vertical.

B) O período de 1975 a 1990

Este período teve como marcos, os seguintes eventos e correspondentes diplomas:

1. Nomeação de Delegados da Administração Interna e de Secretários Administrativos em todos os concelhos

Pelo DL nº 47/75, de 15.11, mas com efeito retroativo a 10.10, foi conferido ao Primeiro-ministro o poder de nomear, em comissão de serviço por um

¹¹ As razões invocadas foram “a necessidade de descentralização” das funções anteriormente cometidas às autoridades administrativas e de “dotar os corpos administrativos de maleabilidade e eficiência” para servirem “efetivamente o Povo do Estado de Cabo Verde”.

ano, Delegados da Administração Interna e Secretários Administrativos, para funcionarem junto das respetivas Comissões Administrativas, enquanto estas não fossem extintas.

O Delegado da Administração Interna substituiu, a bem dizer, o antigo administrador do concelho, num contexto de partido único: representava o governo no concelho, servia de elo de ligação entre a Comissão Administrativa e os serviços centrais de administração territorial e coordenava e dinamizava a atividade daquela. Além disso, servia de único elo de ligação credenciado entre a Comissão e as estruturas locais do partido único.

Na função de “coordenar e dinamizar” as atividades da Comissão Administrativa, podia: convocá-la extraordinariamente; participar com direito de voto nas suas reuniões; visar os despachos de mero expediente e toda a correspondência que emitisse; submeter-se propostas, projetos, planos, memorandos e qualquer assunto que entendesse de interesse para o concelho; superintender na execução das suas deliberações; e substituir o presidente da Comissão Administrativa nas suas faltas e impedimentos. Correspondia-se diretamente com qualquer entidade pública ou privada do concelho e com os serviços centrais de administração territorial.

Por sua vez, o Secretário Administrativo substituiu, simultaneamente, os antigos secretários municipal e da administração do concelho, coordenando os respetivos serviços e competindo-lhe, além disso, assistir e secretariar as reuniões da Comissão Administrativa, dirigir a execução das suas deliberações, sob a superintendência do Delegado da Administração Interna, e apoiar este.

Em suma, o Delegado da Administração Interna passou a ser a autoridade administrativa superior desconcentrada e única no concelho e a autarquia municipal deixou, de jure e de facto, de existir, fundindo-se os seus serviços com os da antiga administração do concelho.

2. Extinção das Comissões Administrativas e instituição de uma “Administração Municipal”

Pelo Decreto-lei nº 58/75, de 13.12, foram extintas as Comissões Administrativas atrás referidas (art. 1º) e, em cada concelho, criados “como órgãos de Administração Municipal, um Conselho Deliberativo e um Secretariado Administrativo” (art. 2º 1), declarando-se o Conselho Deliberativo como “o órgão local máximo do Poder do Estado” na sua circunscrição territorial (art. 2º 2).

Os referidos “órgãos da Administração Municipal” tinham a incumbência de “promover o desenvolvimento económico, social e cultural do concelho, a satisfação das necessidades coletivas e a defesa dos interesses das populações locais”, mas sempre “dentro das diretrizes do Governo”, apoiando-se na iniciativa e participação populares e “em coordenação com as estruturas locais do PAICV e organizações de massas” (arts. 3º e 4º).

O Conselho Deliberativo era composto por cidadãos nacionais com “uma profissão ou atividade social útil”, residentes o concelho, em número a fixar de acordo com as necessidades locais e nomeados por um ano prorrogável, por despacho do Primeiro-ministro (arts. 5º e 6º). Era presidido pelo Delegado da Administração Interna, a quem competia, nesse âmbito, convocá-lo para reuniões ordinárias e, por sua iniciativa pessoal, extraordinárias e, ainda, visar a ordem do dia elaborada pelo Secretário Administrativo

Prosseguia e exercia, “transitoriamente”, as atribuições e competências “cometidas às “ex-Câmaras Municipais e seus presidentes, às ex-Administrações e administradores de concelho, bem como às Comissões Administrativas (...)” (art. 23º 1). Cabia-lhe na repartição de funções com o Secretariado Administrativo, definir “dentro das diretrizes do Governo, as linhas de ação da administração municipal para consecução dos objetivos referidos no artigo 3º” (art. 21º 2).

Às suas reuniões podiam assistir os deputados nacionais, com direito a participar nos debates, mas não a voto (art. 16º),

Na senda do regime que já vinha da RAU, o exercício de funções de membro do Conselho Deliberativo era obrigatório e não remunerado, sendo considerado “de interesse público e elevada militância cívica”, sendo permitida a escusa em casos taxativamente enumerados no diploma (art. 8º)

Não podiam ser nomeados ou manter-se como membros, os pronunciados e condenados, os judicialmente incapazes e os falidos e insolventes, na senda também da RAU, mas ainda “os vadios e equiparados, bem como os que não tenham um modo de vida definido, conhecido e honesto” e os que “pelos seus atos e conduta habitual se mostrem indignos da honra que a qualidade de membro representa e incapazes de assumir plenamente as responsabilidades que a mesma implica”. E ainda, aqueles “cuja nomeação ou permanência o Governo considere inconveniente ou inoportuna” (art. 7º).

Os membros do Conselho Deliberativo tinham deveres de participação assídua e ativa nos trabalhos do órgão, de estudo interessado dos assuntos a apreciar e de votar em todos os assuntos quando não estivesse impedido - a abstenção não era permitida (arts. 19º 1, 2 e 4 e 14º 3 e 4). Além disso, tinham o dever de contactar as populações, mas “em coordenação com as estruturas locais do PAIGC” (art. 19º 3). Em contrapartida tinham os direitos de pedir e, sob pena de desobediência, obter informações de quaisquer entidades públicas ou privadas do concelho, de submeter ao Conselho propostas a serem votadas e de emitir voto de vencido (art. 2ºº)

Já ao Secretariado Administrativo incumbia, “sob superintendência direta do delegado da Administração Interna”, interpretar e executar “as linhas de ação administrativa estabelecidas pelo Conselho Deliberativo” (art. 23º 3).

Era composto de “funcionários públicos” dos quadros da administração central, para os quais transitaram os então “funcionários municipais”, nomeados também pelo Primeiro-ministro, sob proposta dos serviços centrais da administração territorial (arts. 9º e 10º). Organizava-se em secções e era dirigido pelo Secretário Administrativo, “sob a direta superintendência do Delegado da Administração Interna” (arts. 17º e 18º).

As deliberações e decisões dos dois referidos órgãos sobre assuntos de natureza técnica deviam ser precedidas de parecer emitido pelos serviços estaduais especializados ou, subsidiariamente, por entidade ou individualidade particular competente (art. 23º 4).

As deliberações e decisões dos órgãos de administração municipal eram impugnáveis nos termos gerais (art. 31º), ou seja, como vinha de antes, pela via do contencioso administrativo.

O diploma ora em apreço, também atualizou e reforçou o estatuto do Delegado da Administração Interna, a quem passou a incumbir: servir de elo de ligação credenciado entre o Governo e a Administração Municipal e entre esta e as estruturas do PAIGC; coordenar e dinamizar a atividade do Conselho Deliberativo e do Secretariado Administrativo; presidir aos trabalhos daquele; representar o Governo; assegurar o normal funcionamento da organização administrativa municipal; fiscalizar, dinamizar e apoiar as atividades de serviços desconcentrados do Estado; elaborar e submeter à aprovação do Conselho Deliberativo o ante-projeto de um plano geral de desenvolvimento local e de orçamento municipal para o ano seguinte, até 30.11 de cada ano,¹² bem como de orçamentos complementares e movimentos financeiros (art. 24º e 25º).

Mas, por outro lado, sujeitou-o a dupla responsabilidade, perante o Governo e perante o Conselho Deliberativo, a quem devia, trimestralmente, prestar contas sobre o estado da administração municipal e que podia anular ou modificar os seus atos (arts. 29º e 30º)

Atualizou, igualmente, a competência do Secretario Administrativo, cometendo-lhe: dirigir o Secretariado Administrativo, coordenando as respetivas secções; elaborar a ordem do dia e secretariar as reuniões do Conselho Deliberativo; organizar a respetiva conta de gerência; apoiar o Delegado da Administração Interna.

Por isso, revogou expressamente os arts. 2º a 4º do Decreto-lei 47/75, o seu núcleo substancial. (art. 35º)

Sobre as finanças locais, o diploma foi parco: prometeu legislação própria e, no intervalo, remeteu para o status quo ante, cometendo a arrecadação das receitas e o pagamento das despesas locais a um tesoureiro ou subsidiariamente ao recebedor de Finanças do Estado no concelho (arts. 27º e 28º).

3. Criação do Comité Coordenador de Santo Antão e da Comissão Técnica de Desenvolvimento de Santo Antão

Pelo Decreto-lei nº 9/76, de 31.01 foi criado “como órgão administrativo com jurisdição sobre toda a ilha de Santo Antão”, integrado na Direção Nacional

¹² Alterado para 30.10, pelo DL26/78, de 15.04

da Administração Interna, de que dependia para todos os efeitos, o Comité Coordenador, com sede em Ponta do Sol (art. 1º 1 e 13º).

Era composto pelos Delegados de Administração Interna nos concelhos da ilha e por presidente, nomeado pelo Primeiro-ministro, em comissão de serviço (art. 1º 2).

Tinha por atribuições (art. 3º): coordenar, apoiar, dinamizar e fiscalizar os órgãos administrativos municipais da ilha; garantir a uniformidade da ação administrativa na prossecução dos interesses comuns aos concelhos da ilha; constituir canal de ligação entre os órgãos administrativos municipais da ilha e o Governo e entre aqueles e as respetivas estruturas regionais do PAIGC.

No uso de tais atribuições podia: emitir diretivas e instruções sobre matéria de interesse comum aos concelhos; receber e transmitir aos órgãos administrativos municipais diretivas e instruções emanadas do Governo e, inversamente, receber e transmitir ao Governo propostas e questões apresentadas pelos órgãos administrativos municipais, sobre as quais não pudesse decidir; elaborar propostas para decisão dos órgãos administrativos municipais ou, previamente ouvidos, estes, do Governo; solicitar a organismos estatais competentes e aprovar ou submeter a aprovação superior, ouvidos os órgãos administrativos municipais, planos e projetos de desenvolvimento local.

Analisava, obrigatoriamente, e podia vetar deliberações dos Conselhos Deliberativos que contrariassem ou ofendessem “o interesse comum, as diretivas do Governo e princípios e objetivos do PAIGC”, assim suspendendo a exequoriedade da deliberação e obrigando a nova discussão do assunto em reunião do Conselho alargada ao Presidente do Comité Coordenador e do responsável político do PAIGC na ilha. Se, no termo da reunião o Conselho deliberativo mantivesse a sua deliberação, o assunto era submetido ao Governo pelo Comité Coordenador (art. 8º e 10º).

Apresentava ao Governo, trimestralmente ou sempre que solicitado, relatórios sobre o estado da administração da ilha (art. 12º).

Ao Presidente do Comité Coordenador competia, além de presidir ao órgão e assinar a sua correspondência e despachos de mero expediente: representar o Governo na ilha; coordenar e dinamizar a atividade dos Delegados da

Administração Interna; desempenhar outras funções cometidas por lei ou por “determinação superior” (art. 4º).

O diploma previa a possibilidade de criação, pelo Governo, de comissões técnicas ou especiais, adstritas ao Comité Coordenador, para elaboração de planos e projetos e apresentação de pareceres (art. 11º).

Uma delas foi criada, na mesma data, pelo Decreto nº 10/76, com a designação de Comissão Técnica de Desenvolvimento de Santo Antão, doravante CTDSA (art. 1º e 3º).

Era composta pelos membros do Comité Coordenador, pelos responsáveis dos serviços desconcentrados do Estado na ilha e pelo responsável regional do PAIGC, sob a presidência do presidente do Comité Coordenador e adstrito a este (arts. 2º e 4º).

4. Criação de “agentes administrativos”

Pelo Decreto-lei nº 107/76, de 11.12, considerando o vazio administrativo que se fazia sentir a nível inferior a concelho, especialmente no concelho da Praia e enquanto não eram criadas novas estruturas administrativas a esse nível, foi permitida a criação, nas freguesias e nas áreas suburbanas, de “lugares de agentes administrativos” (art. 1º) com competência para, na sua circunscrição territorial: representar o Secretariado Administrativo respetivo; e executar e fazer executar as leis, regulamentos e ordens dos superiores hierárquicos (art. 2º)¹³.

Os agentes administrativos eram nomeados pelo Primeiro-ministro, sob proposta da DNAI, ouvido o Conselho Deliberativo respetivo, e sempre com carácter eventual e temporário (art. 3º)

Sob proposta dos agentes administrativos, os Conselhos Deliberativos podiam nomear-lhes auxiliares tendencialmente pro bono, em localidades ou grupos de localidades (art. 5º).

¹³ No mesmo diploma foram, desde logo criados lugares de agentes administrativos, no concelho da Praia, para as freguesias de S. Nicolau Tolentino e Nossa Senhora da Luz (hoje constituem concelho de São Domingos), Santíssimo Nome de Jesus e S. João Baptista (hoje constituem o concelho da Ribeira Grande de Santiago) e para os bairros de Achada de Santo António e Achadinha; e no concelho do Tarrafal para a freguesia de S. Miguel Arcanjo (hoje concelho de São Miguel). Os encargos com os agentes nas freguesias ficaram por conta do Estado; os relativos às zonas suburbanas, por conta dos respetivos CD.

5. A criação da Delegação Regional do Governo e do Delegado Regional do Governo

Pelo Decreto nº 85/77, de 27.08, um diploma essencialmente de estruturação de quadros de pessoal, foi criada a Delegação Regional do Governo, com jurisdição nas ilhas de São Vicente, Santo Antão e São Nicolau e sede em Mindelo.

O preâmbulo do diploma não esclarece as razões dessa criação, supondo-se que, na melhor das hipóteses possa ter estado ligada à “necessidade de estruturar de forma diversa da atual, a organização administrativa dos concelhos da Praia e de S. Vicente”, referida num dos considerandos.

A Delegação Regional do Governo era presidida pelo Delegado Regional do Governo, cuja “situação jurídico-administrativa” foi regulada pelo Decreto-lei nº 23/78, de 15.04.

De acordo com esse diploma, o Delegado Regional do Governo, nomeado por decreto, em comissão de serviço, sob proposta do Primeiro Ministro, era, para as três referidas ilhas, “o imediato representante do Governo” (arts 1º e 2º) incumbindo-lhe, além dessa função representativa (art. 3º 1): coordenar e dinamizar a atividade dos serviços desconcentrados da administração central e dos serviços autónomos a operar nas referidas ilhas; velar pela execução das leis e regulamentos, bem como das ordens e diretivas e instruções do Poder Central; informar o Governo em tudo o que respeitasse a vida e administração nas três referidas ilhas.

No quadro das funções elencadas, tinha competência em especial para: receber e exercer competência delegada dos membros do Governo; reunir mensalmente e sempre que necessário com os responsáveis dos referidos serviços desconcentrados e autónomos, para verificação da marcha dos assuntos e do cumprimento das determinações do Governo, para apreciação de problemas comuns e para coordenação das respetivas atividades; emitir diretivas com vista a uma atividade coordenada dos serviços; dar parecer nos assuntos a ele submetidos pelo Governo; e solicitar informações e relatórios de interesse para a administração nas três ilhas (art. 3º 2)

Fora da jurisdição do Delegado Regional do Governo estavam os tribunais e o ministério público, as forças armadas e os serviços de segurança (art. 3º 3).

E, quanto à administração municipal, devia funcionar como elo de ligação entre ela e os serviços desconcentrados da administração central e prestar toda a assistência aos Delegados do Governo em assuntos jurídico-administrativos, mas não exercia qualquer tutela sobre os órgãos da administração municipal (arts. 4º e 5º).

Estava na dependência direta do Secretário de Estado da Administração Interna, Função Pública e Trabalho a quem prestava contas em relatório circunstanciado, trimestral, a enviar com conhecimento do Primeiro-ministro e da Comissão Nacional de Cabo Verde do PAIGC (arts. 6º e 7º).

6. A clarificação da situação jurídico-administrativa dos “representantes do Governo nos Concelho”

Na mesma altura, o Decreto-lei nº 24/78, também de 15.04 estatuiu para “definir a situação jurídico-administrativa dos representantes do Governo nos Concelhos”, alterando a denominação do delegado da Administração Interna para Delegado do Governo (art. 1º) e esclarecendo que o Delegado do Governo era, a um tempo órgão da Administração Municipal e representante do Governo no concelho (art. 2º).

Como órgão da Administração Municipal competia-lhe (art. 3º 1): presidir ao Conselho Deliberativo e convocá-lo extraordinariamente; assegurar o normal funcionamento da organização municipal; elaborar e submeter ao Conselho Deliberativo os ante-projetos de plano geral de desenvolvimento local e de orçamento municipal para o ano seguinte, bem como de orçamentos suplementares e outros movimentos financeiros; submeter as contas de gerência aprovadas pelo Conselho Deliberativo ao tribunal de contas¹⁴; executar e fazer executar as deliberações do CD; autorizar o pagamento de despesas ordenadas pelo CD; publicar as posturas, regulamentos, avisos e editais municipais e vigiar pela sua execução; representar o Conselho Deliberativo em juízo e fora dele; corresponder-se com todas as autoridades e serviços públicos. Dos atos do Delegado do Governo praticados em

¹⁴ Esta competência foi alterada pelo DL 97/78, de 04.11, no sentido de as contas devidamente aprovadas serem submetidas pelo DG a “exame e decisão” da SEAFPT.

execução de deliberações do Conselho Deliberativo cabia recurso hierárquico para este (art. 6º).

Como representante do Governo no concelho competia-lhe (art. 3º 2): servir de elo credenciado entre o Governo e a administração municipal e entre esta e a direção local do PAIGC; representar o Governo; coordenar e dinamizar a atividade dos serviços desconcentrados da administração central e dos serviços autónomos a operar no concelho¹⁵; executar e fazer executar no concelho as leis e os regulamentos administrativos; informar o Governo em tudo o que respeite à vida e administração no concelho; receber e exercer competência delegada pelos membros do Governo; reunir mensalmente e sempre que necessário com os responsáveis dos referidos serviços desconcentrados e autónomos, para verificação da marcha dos assuntos e do cumprimento das determinações do Governo, para apreciação de problemas comuns e para coordenação das respetivas atividades; propor ao Governo, fundamentando, inquéritos ou sindicâncias aos mesmos referidos serviços. Dos atos praticados pelo Delegado do Governo como representante do Governo cabia recurso para o SEAPFPT ou, nos casos de exercício de competência delegada, para o membro do Governo delegante (art. 5º)

O Delegado do Governo era também autoridade policial no concelho, competindo-lhe (art. 4º): tomar providências para o cumprimento das leis e regulamentos de polícia geral e zelar pela manutenção da ordem e tranquilidade pública (polícia de ordem pública); prevenir e reprimir atos contrários à ordem, à moral e à decência pública (polícia de costumes); polícia de espetáculos; denunciar crimes; colaborar com os serviços de segurança; requisitar a força policial do Estado no concelho, quando a sua ação se mostrasse oportuna. Dos atos praticados pelo Delegado do Governo como autoridade policial cabia recurso para o SEAPFPT (art. 5º).

7. A Constituição de 1980

A Constituição de 1980, definia a República de Cabo Verde como um Estado de democracia nacional revolucionária fundado, também “na efetiva participação popular no desempenho, controle e direção das atividades públicas” (art. 3º), que, “no quadro da sua estrutura unitária e da realização

¹⁵ Exceptuados os tribunais, o ministério público, as forças armadas e os serviços de segurança nacional, não policiais, pois também era autoridade policial.

do interesse nacional”, “promove e apoia a ação de coletividades territoriais descentralizadas e dotadas de autonomia nos termos da lei” (art. 6º).

Por sua vez, o art. 94º, único do Cap. IV do Tit. III, com a epígrafe “poder local”¹⁶, proclama que “os órgãos do poder local fazem parte do poder estatal unitário”, “baseiam-se na participação popular, apoiam-se na iniciativa e capacidade criadora das comunidades locais e atuam em estreita coordenação com as organizações de massa e outras organizações sociais”; que o poder local se organiza “essencialmente através de autarquias locais” e que a sua organização, atribuições e competências eram reguladas por lei”

8. As Leis de 1989

O regime jurídico-administrativo de que a peça fundamental era o Decreto-lei 58/75 vigorou formalmente até meados de 1989, altura em que entraram em vigor “imediatamente” a Lei nº 47/III/89, contendo as bases das autarquias locais, e a Lei nº 48/III/89, que regulou as eleições autárquicas, ambas de 13.07, que alteraram radicalmente o quadro jurídico da administração local.

A Lei de bases das autarquias locais

O preâmbulo, apesar da preocupação de mostrar as soluções da Lei em linha de continuidade com a filosofia e a ação política dos primeiros quase catorze anos de independência, é elucidativo da rutura filosófica, política e administrativa que com ela se concretizava, embora ainda só texto legal: era, nada mais, nada menos do que passar de uma administração hiper centralizada para o seu oposto, uma administração amplamente descentralizada.

Começa ele por afirmar que catorze anos depois da independência, acumulara-se já uma experiência e uma reflexão sobre a problemática das autarquias que justificava um novo sistema de normas e princípios sobre essa matéria; e por reconhecer que o quadro básico regulador da atividade e funcionamento das autarquias continuava a ser o da época colonial com “importantes alterações introduzidas com vista a uma melhor adequação das estruturas autárquicas à prossecução das políticas públicas a seu cargo”.

¹⁶ A partir da revisão constitucional passou a ser o art. 88º

Continua, referindo que o advento da Independência criou um novo quadro político e filosófico em que as autarquias locais se impõem como instituições privilegiadas de participação popular, papel em que são insubstituíveis no sistema político, económico e social cabo-verdiano, louvando-se dos arts. 3º, 6º e 88º da Constituição. Pois, acrescenta, os “princípios da descentralização, da autonomia, da responsabilização das populações pela gestão dos assuntos que mais diretamente lhes afetam, da transparência e da democracia participativa” fazem parte do quadro político e filosófico do regime cabo-verdiano, inspirando e norteando a ação dos órgãos e instituições de todo o seu sistema político, e só por si, se outras razões não existissem, justificavam a lei.

Por isso, alega, esses princípios não poderiam deixar de constituir o núcleo central de uma lei de bases das autarquias locais e elementos caracterizadores do complexo normativo a institucionalizar.

O alargamento do leque das atribuições autárquicas, o reforço da autonomia local com o estabelecimento de uma tutela basicamente inspetiva, a assunção da base eletiva dos órgãos autárquicos, com a garantia de uma ampla participação popular, o princípio da audição prévia e obrigatória dos órgãos autárquicos em certas matérias, a consagração do direito de iniciativa popular, entre outros princípios e direitos, representavam, segundo o Preâmbulo, uma garantia segura de estarem criadas as condições mínimas para que as autarquias locais assumissem de forma plena e responsável, a importante função que lhes estava reservada no desenvolvimento económico, social e cultural das respetivas comunidades e, conseqüentemente, de Cabo Verde

Refere, por último e como era comum no regime de partido único, tratar-se do cumprimento de orientações do III Congresso do PAICV para a adoção de medidas legislativas orientadas pelo aprofundamento da participação popular, pela eleição dos órgãos das autarquias e pelo reforço da autonomia autárquica com a transferência gradativa dos recursos públicos, visando a sua justa repartição entre a Administração Central e as Autarquias Locais.

E remata que a Lei traduz claramente uma preocupação de assegurar às autarquias locais os instrumentos adequados para a prossecução das suas atribuições.

No que respeita ao articulado da lei, importa salientar:

1. A afirmação inicial de que o Estado de Cabo Verde, para realizar o interesse nacional, “apoia a criação e ação de coletividades territoriais descentralizadas, organizadas em autarquias locais”, definidas como “pessoas coletivas de direito público dotadas de autonomia e de órgãos representativos eleitos pelas populações respetivas” (art. 1º 1 e 2);
2. A indicação de que, em Cabo Verde, autarquias são os municípios e outras coletividades territoriais instituídas por lei, a nível inferior.
3. A adoção, para a definição das atribuições autárquicas (art. 2º) o sistema misto da cláusula geral (“tudo o que respeita aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respetivas”) com enumeração exemplificativa (“designadamente: a) Desenvolvimento económico local; b) Meio ambiente, saneamento básico e qualidade de vida; c) Urbanismo e habitação; d) Abastecimento público; e) Saúde e assuntos sociais; f) Educação; g) Cultura, tempos livres e desporto; e h)Polícia”);
4. A afirmação (arts. 3º a 5º, 14º e 22º) de princípios básicos da administração personalizada: especialidade, legalidade, fundamentação, publicidade e responsabilidade;
5. A afirmação da autonomia administrativa¹⁷, financeira, regulamentar e de pessoal que deve caracterizar as autarquias locais (arts 6º, 7º e 12º);
6. A instituição de um regime de tutela de mera legalidade, compatível com a autonomia autárquica (art. 8º)
7. A indicação como órgãos autárquicos de um órgão deliberativo colegial eleito por sufrágio, livre, universal, igual, direto e secreto e órgãos executivos colegiais e singulares, responsáveis perante aquele, podendo ainda ser criados órgãos consultivos permanentes (art. 9º 1 e 2)
8. Para o município, a indicação como órgão deliberativo da assembleia municipal e como órgãos executivos do conselho municipal e do presidente do conselho municipal (art. 9º 3)
9. A previsão ainda, da comissão de moradores, de base eletiva, como órgão “de base de participação popular na gestão dos assuntos autárquicos a nível de “bairros ou povoados” (art. 9º 4 e 5);
10. A consagração de um regime não tão discricionário de dissolução das autarquias locais, apenas com fundamento em “omissões legais graves” (art. 24º)

¹⁷ A imposição da obrigação de articulação das autarquias locais com organizações de massas e sociais e com a administração direta para harmonização de atribuições (art. 17º) vai em contramão da autonomia

- 11.A consagração, como princípios de organização, funcionamento e atuação das autarquias locais, da participação popular e da colegialidade, com vista a: a) assegurar a participação das populações na seleção e controlo dos órgãos, bem como na tomada das decisões mais relevantes; b) facilitar a transparência; apoiar e proteger as organizações sociais de interesse social; e aproximar a administração das populações e assim facilitar o empenhamento das populações na realização das tarefas públicas e a sua compreensão das medidas adotadas;
- 12.A consagração do direito de iniciativa popular local, a regular por lei (art. 10º);
- 13.A consagração do direito de ação popular dos residentes nas autarquias locais (art. 20º);
- 14.A consagração a favor das autarquias locais do direito de audição, de participação no planeamento e de coordenação da administração central com elas (arts. 21º, 19º e 15º);
- 15.Em matéria de finanças locais, a previsão de uma futura lei que estabeleceria o seu regime tendo em vista uma “justa repartição” dos recursos financeiros entre o Estado e as autarquias (art. 18º 1);
- 16.A previsão, igualmente, da obrigação de o Estado transferir “gradativamente” os recursos humanos e materiais necessários à prossecução das atribuições autárquicas (art. 18º 2);
- 17.A previsão de uma lei de repartição de competências em matéria de investimento público em território autárquico (art. 16º);
- 18.A estatuição de que a criação e extinção das autarquias locais se deve fazer por lei parlamentar (art. 23º);
- 19.A eliminação da intervenção das estruturas do partido único na vida e decisões administrativas, embora a obrigação de articulação da autarquia local com organizações de massas e outras organizações sociais possa ser interpretada como resquício rebelde à rutura e uma forma indireta da intervenção partidária, comum no regime de partido único¹⁸.

A Lei das eleições autárquicas

Do articulado da lei, salientar-se:

- a) A divisão do concelho, para efeito de eleição da assembleia municipal, em círculos menores, a estabelecer por decreto, “de modo a garantir “ a

¹⁸ E que, na lei eleitoral para as autárquicas, também da mesma data, vai reaparecer em força, como mais adiante se verá, na questão da apresentação de candidaturas.

- representação de comunidades diferenciadas no seio do Município”, a que correspondiam mandatos específicos (art. 5º);
- b) A eleição dos membros da assembleia municipal por sufrágio livre, universal, igual, direto e secreto, em listas plurinominais e solidárias (art. 10º 1 e 11º 1);
- c) Quanto ao critério de eleição, a atribuição de todos os mandatos à lista que obtivesse a maioria absoluta dos sufrágios, só na falta dessa maioria se adotando o método proporcional de Hondt (art. 15º)
- d) A eleição do presidente do conselho municipal por sufrágio secreto, em lista uninominal, pela assembleia municipal (art. 10º 2 e 11º 3);
- e) A eleição dos restantes membros do conselho municipal por sufrágio secreto, em lista plurinomial e solidária, pela assembleia municipal (art. 10º 2 e 11º 2);
- f) A apresentação de candidaturas à assembleia municipal apenas por: a) PAICV; b) suas organizações de massas, JAAC-CV, OMCV e UNTC-CS; e c) grupos de cidadãos correspondentes a 50 vezes o número de mandatos ao respetivo círculo eleitoral (art. 21º)¹⁹;
- g) A apresentação de candidaturas a presidente do conselho municipal por um terço dos membros da assembleia municipal (art. 22º 1);
- h) A apresentação de candidaturas a membro do conselho municipal apenas pelo grupo proponente da lista vencedora da eleição para presidente do conselho municipal (art. 22º 2);
- i) A limitação do número de candidatos efetivos não residentes, que não podiam ultrapassar o número de suplentes (art. 12- 3)
- j) A consagração dos princípios fundamentais de campanha eleitoral - liberdade de expressão e reunião, igualdade de tratamento das candidaturas, neutralidade e imparcialidade das entidades públicas, publicidade – de sufrágio, de fiscalização pelas candidaturas, de apuramento e de contencioso eleitoral, adequados a eleições livres (arts. 37º e segs)
- k) A consagração de que os membros da assembleia municipal têm os deveres de manter “estreita ligação” com os seus eleitores e de prestar contas do desempenho da sua missão em assembleia especialmente convocada (art. 93º 1)
- l) A consagração como fundamentos de perda de mandato a condenação por crime desonroso, mas também, a sistemática “violação dos seus

¹⁹ Os partidos políticos eram proibidos.

deveres”, “a perda de confiança dos seus eleitores” ou a “conduta manifestamente incompatível com a condição de eleito local”, conceitos abertos, propícios a subjetivismos e abusos (art. 93º 2).

9. O Decreto-lei nº 52-A/90

No uso de autorização legislativa de 12 meses, concedida pela Lei nº 47/III/89 (art. 25º), em 04.07.90 foi publicado o Decreto-lei nº 52-A/90 que define “as regras orientadoras da organização e funcionamento dos municípios”

No preâmbulo começa-se por afirmar que a publicação das Lei nºs 47/III/89 e 48/III/89 constituiu um “marco importante no estabelecimento de novos princípios e regras orientadoras” das autarquias locais e “na determinação de uma filosofia política” que as consagra como organizações privilegiadas de participação popular e que o novo diploma “desenvolve o quadro básico assim iniciado” para permitir aos municípios assumirem plenamente as suas responsabilidades.

Como traços essenciais do regime instituído, aponta a autonomia, a unidade nacional, a legalidade, o poder regulamentar, o dever de fundamentação, a publicidade das reuniões dos órgãos, o alargamento do leque das atribuições, a restrição da tutela e o reforço das competências dos órgãos municipais, afirmando que, assim, se dava um passo importante na concretização da descentralização das atividades públicas, na convicção de que “os municípios estão melhor posicionados, no quadro da organização dos poderes públicos, para a resolução dos problemas que se põem às comunidades respetivas”

Assinala o preâmbulo, ainda, que essa foi a razão da opção em matéria de atribuições pelo sistema de cláusula geral, atribuindo ao município a faculdade genérica de prosseguir todos os interesses que respeitam à vida e ao desenvolvimento local, à satisfação das necessidades coletivas e à defesa dos interesses específicos das populações locais, com uma enumeração exemplificativa, a que acresce um conjunto vasto de poderes genéricos e uma delimitação de competência entre a administração central e os municípios em matéria de investimento público.

Opina, finalmente, o preâmbulo que assim se equilibra a salvaguarda da unidade nacional e da realização do interesse nacional com uma efetiva

descentralização e respeito pela autonomia dos órgãos municipais; e que assim se reforça o Poder Local.

No articulado do diploma, são de assinalar:

- a) A definição do município como pessoa coletiva pública, dotada de autonomia e órgãos eleitos e que tem por território o concelho, de que compartilha a sede e a designação (arts. 1º e 2º);
- b) No capítulo dos princípios gerais, a afirmação, como pórtico, do princípio da descentralização com traduzindo o reconhecimento da “competência e responsabilidade da coletividade organizada para ocupar-se de tudo quanto respeite aos interesses da respetiva comunidade e não esteja expressamente reservado a outras entidades públicas” (art. 3º); a inclusão do princípio da unidade nacional (art. 6º), que não constava da referida Lei e segundo o qual o município desenvolve a sua ação no quadro da ação unitária do Estado, expressão do caráter uno e indivisível da soberania nacional e organiza-se no respeito da unidade do poder político e do ordenamento jurídico²⁰; e reafirma todos demais princípios gerais afirmados na Lei nº 47/III/89 (autonomia administrativa, patrimonial, financeira e regulamentar, legalidade, especialidade, fundamentação, publicidade e a já criticada articulação – arts. 4º, 5º, 7º a 11º e 100º);
- c) No capítulo da organização a afirmação da assembleia municipal como órgão máximo do município, com um mandato de 5 anos (arts. 29º e 31º), com amplos poderes de pronunciamento e deliberação sobre as questões fundamentais do desenvolvimento municipal, da satisfação das necessidades coletivas, da promoção da participação popular e da defesa dos interesses das populações locais, no fundo definindo a política do município a executar pelos órgãos executivos (arts. 43º e 57º 1); a ênfase da responsabilidade do Conselho Municipal e do Presidente do Conselho Municipal perante a assembleia municipal (arts. 44º 2 e 66º); a preponderância executiva do Conselho Municipal (art. 57º); o desenho do Presidente do Conselho Municipal essencialmente como o preparador das propostas de instrumentos fundamentais de gestão previsional e de prestação de contas a submeter a deliberação do Conselho Municipal, o

²⁰ Trata-se claramente de um princípio defensivo, que se destina a acalmar as preocupações com o “papão” criado pelos centralistas e centralizadores, de que a descentralização é fator de divisão de soberania e pode prejudicar a unidade nacional. Pretende-se no fundo dizer que a descentralização é apenas administrativa e não política, mas a forma como se o diz pode criar ruídos conceptuais e no entendimento, na prática, do que devem ser as relações entre o Estado e as autarquias locais.

executor das deliberações do Conselho Municipal, o gestor corrente do município e garante do regular funcionamento dos serviços, o representante subsidiário do Conselho Municipal, o articulador com os responsáveis da administração desconcentrada do Estado (art. 64º 1); mas, por outro lado a autoridade policial na linha do que era o administrador do concelho, com funções de “superintender o corpo de polícia municipal” a criar pela assembleia municipal²¹, de, em coordenação com as entidades competentes, promover a adoção de medidas de polícia geral e de colaborar com a segurança do Estado (art. 64º 2)

- d) No capítulo das atribuições, notas salientes são: a manutenção do modelo cláusula geral/enumeração exemplificativa (art. 12º); alteração da enumeração exemplificativa de domínios abrangidos, na maior parte dos casos alargando-os (administração de bens, planeamento, viação e transportes rodoviários, participação social e associativismo, proteção civil, desenvolvimento social local ao lado do desenvolvimento económico local, animação social juntamente com cultura, desporto e tempos livres), num caso, saúde, eliminando-o (art. 12º 2); o detalhamento extensivo de cada um dos domínios exemplificados (arts. 13º a 26º); e o estabelecimento de um amplo elenco de competências genéricas dos órgãos municipais (art. 27º);
- e) Uma tónica particular na participação popular, traduzida: (i) na especificação de atribuições próprias nesse domínio (“participação popular no desempenho, controlo e direção das atividades públicas”, designadamente no que se refere à elaboração, execução e controlo de planos e programas, não só municipais, mas também nacionais e regionais com interesse para as populações locais, posturas, regulamentos e medidas municipais relevantes; organização de estruturas populares intermediárias e de base do Poder Local; apoio a organizações de massas e sociais; promoção do associativismo; e apoio a iniciativas populares - art. 24º); (ii) na gratuitidade do exercício da função, vista como de elevada militância cívica (art. 69º); (iii) na proibição de renúncia ao mandato (art. 74º); e (iv) na especificação de deveres (prestação social de contas, contacto com as populações) e de direitos, na linha do DL 58/75, bem como de garantias relativas ao emprego - de não prejuízo por causa do exercício e de dispensa para exercício (art. 68º);

²¹ Cfr art. 43º 2 m)

- f) A especificação do estatuto (elevado a dirigente), do provimento em comissão e das funções do secretário municipal - coordenação da gestão do município, nomeadamente de recursos humanos, financeiros e materiais; notariado municipal; e secretariado do conselho municipal (art. 90º);
- g) Previsão do dever de assessoria técnica dos serviços do Estado ao município e do direito deste a celebrar contratos de assessoria com entidades externas, autónomas (art. 81)
- h) Previsão da possibilidade de funcionamento de delegações municipais, em cada freguesia ou grupo de freguesias, “como sub-unidade de desconcentração da administração municipal, para maior comodidade dos cidadãos e eficiência dos serviços” (art. 92º); sob a chefia de agente municipal designado pelo PCM em comissão de serviço de entre os funcionários municipais ou munícipes com reconhecida idoneidade e capacidade (art. 94º); e com competências delegadas pelos órgãos executivos municipais, podendo ainda exercer funções delegadas pelos serviços da administração central, nomeadamente atos simples de registo civil e notariado, cobrança de impostos e taxas, venda de valores selados, depósito, veda e preenchimento de impressos oficiais, receção e distribuição de correspondência, comunicações telefónicas, convocatórias, notificações, etc. (art. 93º)
- i) A indicação das áreas e das bases do regime de autonomização de serviços – água, energia, exploração de equipamentos urbanos, transporte coletivo, turismo interno, carnes verdes, explorações agropecuárias, reciclagem de águas residuais e lixo, construção civil, oficina (arts. 96º a 99º);
- j) O aumento para 6% da taxa de participação dos municípios no produto global de cobrança dos impostos diretos inscritos no OE (art. 101º 2)
- k) Uma extensa lista de investimentos públicos locais da exclusiva competência dos municípios, abrangendo (art. 102º), sem prejuízo da celebração de acordo com o Governo para a sua execução (art. 103º):
- No saneamento básico – sistemas municipais de esgotos, de recolha e tratamento de lixos e de limpeza pública;
 - Na saúde pública - USB e cemitérios;
 - No abastecimento - mercados, feiras, matadouros, talhos e lotas;
 - No urbanismo - infraestruturação de solos, renovação urbana e rede viária;

- Na viação – ordenamento e sinalização de trânsito e parques de estacionamento;
 - Na educação – jardins-de-infância e escolas do ensino básico;
 - Na ação e promoção social – centros sociais
 - Na cultura e tempos livres – cineteatros e outros centros de cultura e ocupação de tempos livres, bem como parques de campismo e arranjo, proteção e aproveitamento de praias de banho;
 - No desporto e recreação – instalações e equipamentos para a prática desportiva e recreativa de interesse meramente municipal;
 - Meio ambiente – espaços verdes, conservação e aproveitamento de património paisagístico e urbanístico; e
 - Equipamento – instalações dos serviços municipais.
- l) A previsão também de tutela corretiva, submetendo a aprovação tutelar do Governo os atos dos órgãos municipais relativos aos planos municipais de desenvolvimento urbano ou de investimentos, à aprovação do orçamento e à sua alteração por abertura de créditos especiais, ao lançamento de impostos e adicionais municipais, à celebração de acordos de cooperação e geminação e outros expressamente previsto na lei (art. 107º);
- m) A indicação taxativa dos casos de dissolução dos órgãos municipais (art. 109º), pelo Governo (art. 110º), com eleições antecipadas no prazo máximo de 120 dias (art. 112º) e a ênfase de que a dissolução da assembleia municipal acarreta a dos órgãos executivos municipais (art. 111º)²²
- n) O estabelecimento das bases do regime de associação de municípios (arts 113º a 116º)
- o) A previsão de regimes especiais de organização de serviços para os concelhos da Praia e São Vicente (art. 117º)
- p) A previsão de um regime provisório, nos termos do qual, enquanto não fossem eleitos e instalados os órgãos previsto no diploma, manter-se-iam os órgãos instituídos nos termos da lei anterior, passando o conselho deliberativo a exercer as funções cometidas à assembleia municipal e ao delegado do Governo as cometidas ao conselho municipal e ao presidente do conselho municipal (art. 118º)

²² Desse regime parecia resultar que era possível dissolver o CM, sem que isso acarretasse a dissolução da assembleia municipal.

- q) A previsão da possibilidade de o Governo delegar poderes no presidente do conselho municipal (art. 119º);
- r) A imposição da transferência gradual de investimentos e das atribuições municipais para os municípios, com os correspondentes recursos (arts. 122º e 123º)
- s) A revogação expressa dos DL 47/75, 58/75, 9/76, 107/76, 24/78, 26/78 e da RAU.

Numa apreciação genérica do período em apreço, diz-se que, apesar das grandes proclamações a favor da participação popular e da descentralização, terá sido, até 1989, o período de maior centralização que a história recente de Cabo Verde registou, na lei e na prática, podendo afirmar-se que o município, como autarquia local, verdadeiramente não existiu, tendo sido completamente engolido e a sua autonomia completamente sufocada pela Administração do Estado e pela interferência institucionalizada do partido único.

A Constituição de 1980, tendo tido o mérito de introduzir a expressão “poder local”, não deu qualquer contributo relevante para a sua instituição e para uma definição material da descentralização e da autonomia local. Pelo contrário o uso que dela foi feito pelo legislador ordinário, assentou essencialmente no vincar da perspectiva do Estado unitário, uno e indivisível em que as autarquias se “integravam” e da ideia de que se tratava de “órgãos locais do Poder do Estado”

Com os diplomas de 1989/1990 inicia-se, de jure, uma clara rutura com as soluções jurídicas e a prática centralista e centralizadora, através de uma filosofia e soluções descentralizadoras, embora limitadas na sua essencial vertente democrática e eletiva pelas restrições do regime de partido único, filosofia e soluções que tiveram seguimento no DL 52-A/90, já em plena fase de abertura e de transição para democracia pluralista.

As eleições autárquicas que deviam dar o sopro de vida aos novos órgãos municipais autárquicos não se verificaram, nem em 1989, nem em 1990.

C) O período a partir de 1991, até à Constituição de 1992

Com as primeiras eleições legislativas multipartidárias a 13 de Janeiro de 1991, começou-se a escrever uma nova página na descentralização em Cabo Verde.

1. O Decreto-lei nº 121/91, de 20.09²³

O primeiro passo foi o de alterar a Lei nº 47/III/89, nos seguintes aspectos: a) prever como autarquias, não só os municípios e autarquias de base territorial inframunicipal, mas também autarquias de base territorial supramunicipal; b) voltar às designações tradicionais dos órgãos municipais executivos: câmara municipal e presidente de câmara municipal; c) diferenciar os órgãos municipais não pela hierarquia, mas sim no plano funcional: a assembleia municipal passa a caracterizar-se por ser órgão deliberativo, distinto dos órgãos executivos

2. O Decreto-lei nº 122/91, de 20.09²⁴

O segundo passo, foi o de alterar o sistema eleitoral autárquico, para o tornar democrático. Nesse contexto e para além de outros aspetos meramente técnicos, foram introduzidas na Lei nº 48/III/89, as seguintes alterações de fundo:

- a) O círculo eleitoral para as eleições de cada município passou a ser o concelho, sem sub-divisões;
- b) Todos os órgãos municipais passaram a ser eleitos por sufrágio livre, universal, igual, direto e secreto, por listas plurinominais para cada órgão colegial, dispondo o eleitor de um voto singular de lista. Considera-se eleito presidente da câmara municipal, o primeiro candidato da lista mais votada para esse órgão.
- c) Foi suprimida a limitação de candidatos não residentes no município;
- d) Foi reduzido o número de membros da assembleia municipal;
- e) Foi alterado o critério de eleição para a assembleia municipal, que passou a ser o método proporcional de Hondt;

²³ Com autorização legislativa dada pela Lei nº 12/IV/91, de 04.07

²⁴ Idem

- f) Foi adotado para a Câmara Municipal o regime anteriormente revisto para a assembleia municipal: maioria absoluta confere todos os mandatos; na falta dela aplica-se o método proporcional de Hondt; e
- g) A apresentação de candidaturas passou a poder ser feita: (i) por partidos ou coligações de partidos; ou (ii) por grupos de cidadãos correspondentes a 5% do colégio eleitoral, não superior a 500.

3. O Decreto-Lei nº 123/91, de 20.09²⁵

O terceiro passo foi o de adaptar o DL 52-A/90 às alterações introduzidas pelos dois diplomas anteriores e ao novo contexto político. Nesse quadro, são de ressaltar:

- a) A supressão de “resquícios do partido único”: participação dos órgãos municipais nas Comissões de Reforma Agrária e outros organismos conexos²⁶; apoio às organizações de massas²⁷; e competência da assembleia municipal para a “promoção da participação popular”²⁸
- b) A substituição da hierarquia vertical entre os órgãos municipais, pela distinção funcional: a assembleia municipal deixa de ser “órgão máximo do município”, para ser o “órgão deliberativo do concelho”;
- c) A redução do número de membros da assembleia municipal;
- d) A redução do mandato dos órgãos municipais de 5 para 4 anos;
- e) O desaparecimento da menção expressa à responsabilidade dos órgãos executivos colegiais perante a assembleia municipal;
- f) O reconhecimento aos membros dos órgãos municipais do direito de renúncia ao mandato;
- g) A instituição de perda de mandato por integração, depois da eleição, em formação diversa daquela pela qual o membro dos órgãos municipal tenha sido eleito; e
- h) A atribuição provisória aos conselhos deliberativos das competências cometidas às câmaras municipais (que o DL 52-A/90 havia cometido ao delegado do Governo).

²⁵ Idem

²⁶ Significativamente substituída pela atribuição de “produção e distribuição de energia elétrica para consumo público e iluminação pública, quando não cometida a outras entidades”

²⁷ Correias de transmissão dos partidos únicos

²⁸ Conotada com a ideologia e a prática dos regimes de partido único.

Numa apreciação genérica a este período, diz-se que se deram passos substanciais na consolidação da descentralização como um aquis da democracia e como poder local, que abriram caminho à Constituição de 1992. A via não foi a da revolução, mas sim a reformista. Os diplomas de 1989 e 1990 foram aproveitados ao máximo, constituindo até, em parte relevante, a base do Estatuto dos Municípios vigente.

CONCEITOS

A descentralização

Sumariamente, a descentralização configura-se como “um conceito técnico e jurídico relativo à organização do Estado, tendo em vista a repartição de funções entre os níveis central e local” e “um movimento que se traduz na transferência, feita por lei, de atribuições e competências do Estado (...) para as autarquias locais”²⁹ Mas é também um conceito de cariz político-administrativo, ligado à ideia de democracia local.

Concebido como elemento de uma alternativa ao sistema centralizado francês, o princípio da descentralização tem como marco inicial a Revolução Francesa de 1789, em contraponto ao monopólio estadual e à centralização que marcava a França e que Napoleão revigorou já na pós-revolução.

A delimitação dogmática e doutrinária do conceito teve um percurso evolutivo sinuoso e às vezes flutuante, mostrando um entendimento múltiplo e diferenciado da descentralização.

Nesse percurso podem ser encontradas quatro etapas de relacionamento entre a descentralização e outros fenómenos a que foi associada ou de que foi isolada pela doutrina³⁰.

No princípio, a descentralização assegurava a existência de uma esfera de autonomia, de atribuições e de liberdade eleitoral dos municípios e seus munícipes, identificando-se com o “**autogoverno municipal**”. Parafraseando J.BAPTISTA MACHADO, **descentralização era “o outro nome de liberdade”**³¹. Ou, como dizia ALEXS DE TOCQUEVILLE, “**uma nação pode estabelecer um governo livre, mas sem instituições municipais não pode adquirir o espírito da liberdade**”³²

Numa segunda fase ou etapa, ante o crescimento e conseqüente complexificação estrutural da administração pública, dá-se um alargamento do conceito de descentralização que passa a englobar as corporações

²⁹ ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, in A Democracia Local, Coimbra, 2005, pág. 17 e A Difícil Democracia Local e o contributo do direito, Estudos em Comemoração do Décimo Aniversário da Licenciatura em Direito na Universidade do Minho, Almedina, 2004, pág. 97

³⁰ Cfr MARTA REBELO, in Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o estado e as Autarquias Locais, Coimbra, 2007, págs. 45 e segs

³¹ Apud MARTA REBELO, ob. cit. pág. 23

³² Idem, pág. 71

públicas e realidades afins situadas para lá da administração direta mas aquém dos requisitos originários da descentralização. Fala-se, por isso, na fase da “**descentralização corporativa**”.

Fruto de um crescente revigoramento da centralização, numa terceira fase ou etapa, ocorre um novo e mais extremado movimento de ampliação do conceito, que nele inclui os institutos públicos e estabelecimentos públicos, pela via das chamadas “descentralização técnica ou por serviços” ou “descentralização institucional ou funcional”. Fala-se então de uma “**nova descentralização**”, para traduzir o facto de que, numa ótica muito distante do primitivo sentido político do fenómeno da descentralização, nele foi absorvida a capacidade do Estado para criar entidades administrativas com quem passou a repartir tarefas administrativas, mas à custa da renúncia à independência face ao poder central, à liberdade e democracia local inerentes ao autogoverno municipal que definia a descentralização.

Tratou-se de uma evolução claramente tributária da centralização, que deu origem a um conceito alargado e puramente formal de descentralização, baseada numa verdadeira clonagem da ideia central de uma relação entre duas personalidades jurídicas ínsita na descentralização e só entendível numa perspetiva centralista do Estado, assente na concepção da unidade da administração sob a égide do Governo e na ideia de que, em sentido amplo, toda a administração era estadual.

Tal forma autoritária de Estado administrativo, característica do período entre as duas Guerras mundiais e que em Portugal se prolongou por todo o Estado Novo, até à revolução dos Cravos em 1974, manteve por muito tempo a secundarização da autonomia municipal e a tendência para transformar toda a administração autónoma em administração indireta do Estado³³

Certo é que, como refere VITAL MOREIRA³⁴, “a partir daí deixou de ser possível (...) um conceito unitário de descentralização, abrangente ao mesmo título da administração autónoma e da administração indireta do Estado. Mesmo se o conceito de descentralização não foi desde logo reduzido à administração autónoma, foi-se progressivamente impondo a distinção entre um sentido estrito ou próprio de descentralização – equivalente à

³³ VITAL MOREIRA, in Administração Autónoma e Associações Públicas, Coimbra, 2003, pág. 148

³⁴ Idem, pág. 155

administração autónoma – e um conceito amplo ou impróprio, para designar a descentralização por serviços ou institucional”.

Recentemente, no que constitui a quarta fase ou etapa, surgiram propostas de reconfiguração do conceito de descentralização, preconizando a sua “decantação” ou “purificação”. Fala-se, por isso, da etapa da “**purificação conceptual**”, ela qual se dá à descentralização o seu sentido próprio: a descentralização territorial.

Para os defensores dessa “decantação” ou “purificação”, quando o Estado entrega a administração de interesses gerais ou nacionais (não locais) a institutos públicos (“pessoas coletivas de direito público criadas para o efeito”) ou a entes autónomos (pessoas coletivas de direito público existentes como instrumentos unificadores de coletividades humanas suportes de administrações autónomas) não se pode falar de verdadeira descentralização administrativa, visto não haver lugar a uma autêntica transferência de atribuições do Estado-administração, mas tão só uma transferência de poderes relativos a atribuições de que o Estado não abre mão.

O que ocorre nesses casos, dizem, é uma “pseudodescentralização”³⁵ ou uma “desconcentração”, que: no caso dos institutos públicos, é uma “desconcentração personalizada” através do expediente de devolução de poderes ou de competências; no caso dos entes autónomos é uma “desconcentração autárquica” pela devolução de poderes inerentes a atribuições exclusivas do Estado, gozando quanto a elas, de verdadeira tutela administrativa similar à exercida sobre as autarquias locais. Outros autores, a propósito destes entes autónomos, como algumas associações públicas, em especial as ordens profissionais, e as universidades públicas, preferem falar de semi-descentralização, na esteira de Eisenmann.³⁶ Ou seja, só haveria verdadeira descentralização quando o Estado “devolva” às autarquias locais, atribuições próprias da comunidade local³⁷.

³⁵ AFONSO QUEIRÓ, in “Desconcentração”, Dicionário Jurídico da Administração Pública, III, Lisboa, 1990, pág. 572, citado in MARTA REBELO, ob cit pág. 48

³⁶ Cfr MARTA REBELO, ob.cit. págs. 55 a 57. Adiante se falará desse conceito e da posição de Eisenmann.

³⁷ CASALTA NABAIS, in “A Autonomia Local (Alguns Aspetos Gerais), Coimbra, FD, 1990, págs. 60 a 62, citado in MARTA REBELO, ob cit. pág. 47

Os estudiosos da organização administrativa do Estado em diversos países têm-se debruçado sobre a temática da descentralização, variando muito as posições.

Na Alemanha, a descentralização implica personificação jurídica e autonomia de decisão de entidades infra-estaduais, traduzindo a “transferência de tarefas administrativas para unidades administrativas autónomas para serem realizadas de forma independente e sob a responsabilidade própria, se bem que sob tutela da unidade administrativa central”³⁸. A doutrina alemã não exige, porém, a eleição dos dirigentes das entidades descentralizadas e admite formatação orgânica diversificada das entidades infra-estaduais, desde que sejam dotadas de autonomia de decisão.

Em Espanha a doutrina divide-se entre a linha de GARRIDO FALLA³⁹ que abrange no conceito de descentralização quer a territorial, quer a institucional, que integra os institutos públicos (“organismos autónomos”⁴⁰ e a linha de ARINO ORTIZ⁴¹ que considera indispensáveis à descentralização a personalidade jurídica, poderes de decisão próprios, autogoverno e tutela apenas de legalidade, desconsiderando, portanto, como descentralização os “organismos autónomos”.

Em França, embora alguns notáveis autores a admitam, na esteira de Leon Duguit⁴², a grande maioria da doutrina repudia a “descentralização por serviços”, porque considera fundamental a eleição democrática dos dirigentes das entidades descentralizadas⁴³. Por exemplo, ANDRÉ DE LAUBADÉRE, JEAN-CLAUDE VENEZIA E YVES GAUDEMET⁴⁴, dizem, expressivamente: “A descentralização é uma instituição liberal. Ela visa promover e garantir o exercício das liberdades locais. Ela constitui um modo de realização do liberalismo em direito administrativo (...) aqui o liberalismo aplicado à estrutura da administração. Especialmente, a descentralização liga-se à forma de liberalismo político que é o sistema democrático. O

³⁸ UHLITZ, apud VITAL MOREIRA, ob cit, pág. 153 e MARTA REBELO, ob cit, 48

³⁹ In “Administracion indirecta del Estado y descentralization funcional”, Madrid, IEAL, 1950

⁴⁰ Por exemplo GARCIA-TREVIJANO FOS in Tratado de Derecho Administrativo II, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1967, págs. 438 e segs

⁴¹ Principios de descentralizacion y desconcentracion, Documentação Administrativa, nº 214, págs. 11 a 34

⁴² CHARLES DEBBASCH, in Institutions et Droit Administratif, I, Themis, 1976, pags 192 e segs; GEORGES VEDEL, in Droit Administratif, Themis, 1968, págs. 561 e segs e, com P.DELVOLVÉ, 12ª ed, Paris, PUF, 1992; R.CHAPUIS, in Droit Administratif Général, I, 6ª ed, Paris, 1992; JEAN MARIE AUBY E ROBERT DUCOS-ADER, in Institutions Administratives, 3ª edição, Precis Dalloz, 1973, pág. 87

⁴³ Cfr JEAN RIVERO, in Droit Administratif, 8ª ed, Precis Dalloz, Paris, 1977, págs. 305 e segs

⁴⁴ In Droit Administratif, 16ª ed., LGDJ, Paris, 1999, págs. 183 e seg

princípio democrático, isto é o princípio da participação do povo ou dos seus representantes nos assuntos públicos realiza-se quer no plano político, com a eleição dos governantes do país, quer no plano administrativo, com a eleição das autoridades locais; a descentralização apresenta-se, assim, como a democracia aplicada à administração”

Entre os que aceitam a possibilidade de uma descentralização funcional, assume-se a existência de diferenças substanciais entre a “descentralização por serviços” e a “descentralização por corporações”, a que correspondem os estabelecimentos públicos de base pessoal, representativos, como as ordens profissionais, as câmaras de comércio, os sindicatos, as associações empresariais, etc.⁴⁵ aceitando que esta possa ser considerada como verdadeira descentralização.

Em Itália as concepções dogmáticas em volta da descentralização são tão amplas que não apenas desconhecem a diferença entre descentralização e desconcentração como abdicam completamente de uma noção material de descentralização. As duas figuras seriam duas modalidades de “descentramento”: “descentramento autárquico” através de entes públicas dotados de “autarquia”, isto é, poderes administrativos próprios, nos seus vários formatos organizatórios (corporações, coletividades locais e institutos públicos); ou “descentramento orgânico” ou “interno”, “hierárquico” ou “burocrático”, que ocorre dentro da administração direta do Estado⁴⁶. E é nesse contexto, em Itália, que nasce a expressão “autarquia local” ZANOBINI⁴⁷ falava, nesse contexto em autarquias territoriais ou locais e autarquias não territoriais

Na Alemanha, H.WOLFF, O.BACHOF e R STOIBER⁴⁸ distinguem “administração autárquica” de “Administração autónoma funcional”.

Em Portugal, muitos autores, colocando em segundo plano a busca de um conceito material de descentralização, aceitam, no plano da realidade social e jurídica, a discriminação entre descentralização territorial e a descentralização técnica, por serviços ou institucional, apesar de assinalarem as diferenças essenciais de processos, exigências e requisitos inerentes a

⁴⁵ Cfr VEDEL e DEVOLVÉ, R.CHAPUS cit, e ainda GEORGES DUPUIS, MARIE-JOS'GUÉDON E PATRICE CHRÉTIEN, in Droit Administratif, 8ª ed, 2002, Armand Colin, Paris, pags. 223 a 225

⁴⁶ Apud VITAL MOREIRA, ob cit. pág. 152

⁴⁷ In Corso di Diritto Amministrativo, III, 3ª ed, pags. 117 e segs

⁴⁸ Cfr Direito Administrativo, I, FCG, 2006, pág. 81,

cada uma e vincarem as características marcantes da descentralização territorial: é assim, de MARCELLO CAETANO, manifestando uma clara preferência pela segunda⁴⁹ a JORGE MIRANDA⁵⁰, de MARCELO REBELO DE SOUSA⁵¹, de MARIO ESTEVES DE OLIVEIRA⁵² a PAULO OTERO⁵³. Alguns, começam a marcar a diferença, reservando o conceito de devolução de poderes para a descentralização por serviços, institucional ou associativa e falando da descentralização territorial como “descentralização em sentido estrito” ou como “a única e verdadeira descentralização” ou como descentralização de “elevado grau”: assim FREITAS DO AMARAL⁵⁴, BAPTISTA MACHADO⁵⁵, FAUSTO QUADROS⁵⁶ e JOSÉ TAVARES⁵⁷.

FREITAS DO AMARAL⁵⁸, adota um ângulo interessante, realçando que se torna necessário distinguir os conceitos de centralização e descentralização em sentido jurídico e em sentido político-administrativo.

Frisa que tais conceitos, no primeiro sentido, são puros e absolutos, ou existe uma ou existe outra (ou as finalidades públicas são prosseguidas só pelo Estado ou também por entidades públicas infra estaduais), mas, no segundo sentido são relativos, podendo comportar graus maiores e menores; e concluem que, neste último sentido “nunca há (...) um sistema totalmente centralizado ou totalmente descentralizado”.

A razão para distinguir os dois sentidos é que, na prática, a descentralização jurídica pode esconder ou obnubilar a realidade de uma forte centralização político-administrativa (caso de Portugal no Estado Novo) ou esbater diferentes graus de descentralização real, colocando em pé de igualdade, realidades manifestamente diferenciadas em termos de descentralização (Cfr comparação de Portugal, França, Suíça ou Alemanha).

Assim, haverá **centralização em sentido político-administrativo**, mesmo que no quadro de uma descentralização territorial em sentido jurídico, “quando

⁴⁹ In Manual de Direito Administrativo, I, 8ª ed, Lisboa, 1970, págs. 243 e segs, em especial 246/247

⁵⁰ In Teoria do Estado e da Constituição, Coimbra, 2002, págs. 333 e seg

⁵¹ Cfr MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS, in Direito Administrativo Geral, I, 2ª ed, Lisboa, 2006, págs. 143 e segs;

⁵² In Direito Administrativo, I, Lisboa 1980, págs. 186 e segs

⁵³ In Institutos Públicos, Dicionário Jurídico da Administração Pública, V, 1993, págs. 250 a 274

⁵⁴ In Curso de Direito Administrativo, I, Coimbra, 2001, pág. 693 e segs

⁵⁵ in Participação e Descentralização, Revista de Direito e Estudos Sociais, Ano XXII, pág. 6

⁵⁶ Segundo MARTA REBELO, ob. cit pág. 51

⁵⁷ In O quadro legal de tutela administrativa sobre as autarquias locais. Necessidade de mudança? (1996), Estudos de Administração e Finanças Públicas, Almedina, 2004, pág. 175

⁵⁸ Ob cit págs. 686 a 688

os órgãos das autarquias locais sejam livremente nomeados e demitidos pelos órgãos do Estado, quando devam obediência ao Governo ou o partido único, ou quando se encontrem sujeitos a formas particularmente intensas de tutela administrativa, designadamente a uma ampla tutela de mérito”.

Pelo contrário, haverá **descentralização em sentido político-administrativo** “quando os órgãos das autarquias locais são **livremente eleitos pelas respetivas populações**, quando a lei os considera **independentes** na órbita das suas atribuições e competências, e quando estiverem sujeitos a formas atenuadas de **tutela administrativa**, em princípio **restritas ao controlo da legalidade**”. Ela “**coincide com o conceito de auto-administração**” – negrito, nosso.

Outros autores, porém, vão mais longe e na preocupação de construir um conceito material decantado de descentralização, afirmam que só é descentralização a descentralização territorial, levada a cabo num quadro de democracia local e de poder local, isto é através do reconhecimento de entes públicos infra-estaduais de base territorial com poder de auto-administração e organizados a partir da eleição democrática dos seus dirigentes: são, por exemplo, os casos de AFONSO QUEIRÓ⁵⁹, CASALTA NABAIS⁶⁰, JOÃO LOURENÇO⁶¹, MARTA REBELO⁶² e SÉRVULO CORREIA⁶³. Num quadro de lusofonia, enfileira nesta última corrente também o publicista brasileiro, JOSÉ DE OLIVEIRA BARACHO⁶⁴, para quem o critério definidor da descentralização é a existência de democracia local, pela escolha dos dirigentes das entidades autónomas infra-estaduais pelos eleitores da respetiva circunscrição

Tentando sintetizar o quadro dos contributos doutrinários sobre o conceito de descentralização, pode dizer-se que, excluindo a doutrina italiana de identificação absoluta de descentralização e desconcentração, podemos encontrar três teses:

⁵⁹ Ob. loc cit

⁶⁰ Ob. loc cit

⁶¹ In Contributo para uma Análise do Conceito de Descentralização, Direito Administrativo - revista de Atualidade e Crítica, Coimbra, Ano 1, 1980, nºs 4 e 5, págs. 251 e segs;

⁶² In ob cit, págs. 54 e segs

⁶³ Noções de Direito Administrativo, I, Lisboa, Editora Danúbio, 1982, págs. 126 e 127

⁶⁴ In Descentralização do Poder: federação e Município, Revista Forense, Ano 82, Vol 293, JAN/MAR 1986, págs. 15 e 17

- a) A tese mais restrita, entende como única e verdadeira a descentralização territorial pela via do autogoverno local ou seja de autarquias locais, como originariamente era;
- b) Uma tese intermédia, que enquadra no conceito de descentralização não só as autarquias locais, mas também a chamada administração autónoma, abrangendo as corporações públicas (p.e. as ordens profissionais) mas também os institutos públicos autónomos sujeitos a mera tutela de legalidade por parte do poder central; e
- c) Uma tese amplíssima que, para além de todas as demais categorias referidas em a) e b), inclui na descentralização a generalidade das pessoas coletivas infra-estaduais com funções administrativas, ou seja, a chamada administração indireta do Estado.

A realidade das coisas e do Direito mostra, sem margem para contestação fundamentada, que, no plano substancial “os entes territoriais têm no quadro dos entes públicos uma posição muito própria que permite destacá-los dos entes públicos não territoriais”, representando “categorias completamente heterogéneas”⁶⁵.

Especialmente, é nítida a heterogeneidade entre autarquias locais e institutos públicos.

As primeiras radicam numa tradição histórica de autonomia face ao Estado, anteriores a ele em muitos casos, na prossecução de fins ou atribuições próprios e específicos, referentes a “assuntos locais”, por respeitarem a interesses comuns e específicos das populações das respetivas circunscrições territoriais: o Estado não as cria; reconhece-as como emanação de poder local, o que – no dizer expressivo de LUIS FILIPE COLAÇO ANTUNES⁶⁶ - obriga o ordenamento jurídico estatal a pensá-las e a “crismar juridicamente o poder local, sob a forma estruturante de autarquia local, como pessoa coletiva territorial, com atribuições e poderes públicos próprios”

Os institutos públicos não prosseguem fins, atribuições ou interesses próprios do seu substrato: são criaturas de uma pessoa coletiva pública de território e população (o Estado ou uma autarquia local) para prosseguir uma parte específica dos fins, atribuições e interesses dela.

⁶⁵ Cfr BAPTISTA MACHADO, ob. cit, págs. 8 e 9

⁶⁶ In Poder Local, Enciclopédia Verbo Luso-Brasileira de Cultura, Ed. Séc. XXI, 23, Editorial Verbo, pág. 2

Nesse sentido, as autarquias locais (como o Estado) são generalistas e os institutos públicos especialistas⁶⁷

Por outro lado, as autarquias locais podem dar-se a si próprios uma orientação ou direção político-administrativa própria, não definida pelo Estado; os institutos públicos seguem a direção ou orientação político-administrativa das pessoas coletivas públicas de território e população que as criaram.

Por isso, enquanto o controlo de tutela exercido sobre as autarquias locais se destina apenas a verificar se os respetivos órgãos ultrapassaram os limites assinalados por lei (tutela de mera legalidade), o exercido sobre os institutos públicos dirige-se também a verificar a observância por parte dos mesmos da orientação político-administrativa que lhes foi dada pela entidade (Estado ou autarquia local) que as criou (tutela de mérito ou oportunidade).

Por fim, as autarquias locais realizam a vocação originária da descentralização cujo fundamento é o reconhecimento de que as particulares relações de vizinhança existentes entre os residentes numa mesma circunscrição territorial gera necessidades e interesses próprios, exclusivos ou específicos, são melhor conhecidos e defendidos pelos próprios e geram entre eles laços estreitos de solidariedade na sua realização, pelo que devem ser os próprios interessados a fazê-lo, com a mais ampla autonomia, no âmbito do seu direito político de participação nos assuntos públicos. Assim, as autarquias locais realizam a democracia local e são expressão do pluralismo social inerente a qualquer comunidade humana. Como é óbvio nada disso pode ser dito em relação aos institutos públicos.

Mas, as autarquias locais também se distinguem de outros exemplos de administração autónoma, que configuram a chamada descentralização corporativa ou institucional e que também tem na base o reconhecimento de interesses próprios decorrentes de necessidades específicas que ocorrem no seio das pessoas que exercem a mesma profissão ou atividade económica e que justificam a personalização do respetivo substrato para, mediante órgãos representativos, promoverem a realização de tais interesses.

⁶⁷ Na expressão de JOSE TAVARES, in *Administração Pública e Direito administrativo*, Guia de Estudo, 3ª ed (rev), Almedina, 2000, pág. 68

A diferenciação resulta aqui do caráter generalista das autarquias, que prosseguem interesses múltiplos de mais variada natureza e relativos a matérias as mais diversas, em confronto com a natureza “especialista” ou especializada das corporações ou associações públicas. Por isso, em regra só as autarquias têm reconhecimento e garantia constitucional e a tutela sobre estas é muito menos gravosa para a sua autonomia que a fixada pela lei, caso a caso, para a administração autónoma institucional.

Justifica-se, pois, no plano conceptual um esforço de decantação do sentido material da descentralização, isolando como seu paradigma a descentralização territorial.

E então a questão que efetivamente se põe – relevante para o presente Estudo que versa sobre a descentralização territorial em Cabo Verde - é a de saber **em que consiste, conceptualmente, a descentralização territorial? Quais são os seus pressupostos, conteúdo, graus e limites? Qual a sua intensidade e efetividade?**

JEAN RIVERO⁶⁸ defende que a descentralização pressupõe três condições: (i) a distinção, na massa de necessidades a que a administração deve prover, entre aquelas que interessam a toda a população do país, a toda a comunidade nacional (assuntos nacionais), e aquelas que são específicas de cada comunidade local (assuntos locais); (ii) a outorga às comunidades locais de personalidade jurídica implicando autonomia financeira, pois, sem recursos próprios e de capacidade de ação não poderão gerir os respetivos assuntos locais próprios; e (iii) eleição dos órgãos locais pela coletividade local: a descentralização só surge quando os órgãos encarregados dos assuntos locais emergem da respetiva coletividade local, pois, de outro modo, conservando o Estado tais órgãos na sua dependência, permanece a centralização. JEAN WALINE afina pelo mesmo diapasão⁶⁹.

BAPTISTA MACHADO⁷⁰ indica como pressupostos da descentralização territorial: “a) o reconhecimento pelo Estado de coletividades humanas baseadas numa solidariedade de interesses; b) a gestão desses interesses por órgãos eleitos, emanados das coletividades, e c) o controlo administrativo sobre estes órgãos, exercido pelo Estado”. É também indispensável que,

⁶⁸ Ob cit, pág. 308

⁶⁹ Apud MARTA REBELO, ob cit. pág. 58.

⁷⁰ Ob. cit, pág. 27

“através dos seus órgãos, a coletividade territorial apareça como portadora de uma vontade e poder de decisão próprios, e não apenas como simples portadora de interesses, de necessidades, de aspirações e de opiniões próprias. Muito menos bastará que a coletividade intervenha como simples auxiliar da administração do Estado na implementação dos planos e programas deste”

Alguns autores tratam a questão ora em apreciação na perspectiva dos graus de descentralização.

Assim,

Por exemplo, GARCIA-TREVIJANO FOS⁷¹ descortina três graus de descentralização: **(a)** Mínima ou fictícia, quando o Estado cria pessoas coletivas para desenvolver um conjunto de atividades, mas sob o seu controlo total (“administração estadual direta mediata”); **(b)** Média, quando as pessoas coletivas públicas descentralizadas estão sujeitas apenas a poderes de tutela, mas de tutela de legalidade e de oportunidade, ou quando os respetivos órgãos são eleitos; e **(c)** Plena, quando a tutela a exercer pelo Estado sobre as pessoas coletivas descentralizadas é de mera legalidade.

Também FREITAS DO AMARAL⁷² distingue os seguintes graus de descentralização: **(a)** simples atribuição de personalidade jurídica de direito privado – forma embrionária de descentralização, não administrativa; **(b)** atribuição de personalidade jurídica de direito público – início da descentralização administrativa e da autoadministração; **(c)** além de (b), atribuição de autonomia administrativa, isto é capacidade de praticar atos definitivos e executórios, atos de autoridade; **(d)** além de (b) e (c) atribuição de autonomia financeira, isto é a capacidade de afetar receitas próprias e despesas próprias; **(e)** além de (b), (c) e (d), atribuição de poder regulamentar; **(f)** para além de todo o anterior, poderes legislativos próprios – descentralização política ou autogoverno.

⁷¹ Ob. cit II, 442 e segs. Ter em conta que o autor parte do pressuposto que a devolução de poderes é uma modalidade de descentralização administrativa

⁷² Ob cit, pág. 691

Igualmente JORGE MIRANDA⁷³ esquematiza os modos de descentralização mas apenas administrativa, na base das alíneas (b) a (e) da classificação de FREITAS DO AMARAL.

Outros autores, como JOÃO LOURENÇO⁷⁴, consideram ser impossível e por isso não aconselhável tentar cristalizar em quadros apertados a gama de graus possíveis de descentralização administrativa.

Para esses autores a descentralização administrativa começa com a criação de uma pessoa coletiva pública territorial para a qual o Estado transfere parte das atribuições públicas e termina com o início da descentralização política, traduzida no rompimento da soberania interna ou simultaneamente interna e externa.

Entre esses dois extremos a gama de variedades gradativas é enorme e inabarcável numa classificação, apenas sendo possível, quando muito, conceber um sistema de indicadores dos diversos graus, à semelhança do que fez o professor canadiano ROWAT numa conferência realizada em Varsóvia em 1974 e citada por GUY BRAIBANT⁷⁵ e que se transcreve:

“1º Os titulares dos órgãos das administrações territoriais são eleitos pela população ou são nomeados pelo poder central?

2º Quais são os poderes jurídicos desses órgãos, nomeadamente, poderão eles tomar decisões executórias sem a necessidade de aprovação de uma autoridade superior?

3º Qual o grau de autonomia financeira? Têm recursos próprios? Podem subscrever empréstimos? Recebem subvenções do Estado e, no caso afirmativo, tais subvenções estão subordinadas a condições impostas pelo poder central?”.

Mas, na mesma lógica, um outro tipo de indicadores pode, e deve, ser acrescentado: o âmbito das atribuições transferidas pelo Estado e o grau de liberdade e de autonomia conferido na sua realização.

⁷³ Ob cit. pág. 333

⁷⁴ Ob. cit pág. 264 e 265

⁷⁵ In Institutions Administratives Comparées I, Fondation Nationale de Sciences Politiques, Paris, 1974/75

Porque a aproximação é evidente, traz-se aqui à colação o que ficou atrás dito sobre a diferenciação, feita designadamente por FREITAS DO AMARAL, do conceito de descentralização no plano político-administrativo.

Importa ainda ter presente a tese de CHARLES EISENMANN⁷⁶, que, rompendo com o classicismo dos pressupostos da descentralização e com linearidade recta entre centralização e descentralização, veio distinguir centralização, semi-descentralização e descentralização, encontrando entre aquela e esta um espaço próprio, cujo recorte jurídico era necessário desvendar. Embora objeto de severas críticas, a tese de EISENMANN foi de uma grande valia para o processo de decantação conceptual da descentralização e identificação das situações de para-descentralização.

EISENMANN, preocupado com a distância contrastante entre a teoria e a prática e com a relatividade conceptual da dicotomia centralização/descentralização, distingue descentralização e semi-descentralização, em função da natureza da independência de que gozam os órgãos das entidades descentralizadas face ao poder central.

Segundo ele, na descentralização verifica-se simultaneamente: a independência funcional, de decisão e ação administrativa sujeita, obrigatoriamente mas apenas, ao controlo de verificação de legalidade⁷⁷; e a independência pessoal, decorrente de as autoridades da administração central não intervirem na designação dos órgãos locais (o que não significa necessariamente escolha por eleições, já que o autor considera estas apenas um meio como outros – o sorteio, o direito adquirido em razão de determinadas qualidades pré-determinadas, etc, para alcançar o fim da independência pessoal⁷⁸).

Diversamente, na semi-descentralização verifica-se apenas a independência pessoal, conjugada com poder de decisão partilhada, de acordo com a regra

⁷⁶ Centralization et Décentralization, Esquisse d'une theorie générale, Paris, LGDJ, 1948, apud MARTA REBELO, ob. cit. págs. 58 e segs, JOÃO LOURENÇO, ob cit. págs. 259 e segs e, ANTÓNIO CANDIDO DE OLIVEIRA, in Os Conceitos de Descentralização e Semi-Descentralização Administrativa segundo Charles Eisenmann, Scientia Iuridica, Tomo XXXIV, nºs 193/194, JAN/MAR, 1985, pág. 49 e segs. Também de EISENMANN Cfr "Les Structures de l'Administration, in Traité de Scences Administratives, Paris, 1966,págs. 261 e segs.

⁷⁷ Aceitando que tal controlo possa ser feito por uma autoridade jurisdicional, não administrativa.

⁷⁸Que não será completa caso a autoridade central disponha de poder discricionário relativo quer à designação e destituição das autoridades locais, quer mesmo à sua situação de função em geral, nomeadamente à tomada de decisões disciplinares de qualquer grau, que as atinjam. Cfr ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, ob loc cit.

de duplo consentimento: as decisões administrativas resultam de uma vontade coordenada, partilhada pelas administrações central e local, carecendo do consentimento daquelas que poderão formular juízos de valor sobre a forma de prossecução do interesse público.

De acordo com o autor, na semi-descentralização há paridade de posições na tomada de decisão, como na descentralização, mas há também uma tutela de mérito ou oportunidade incompatível com a descentralização.

Para ele, o grande erro da doutrina clássica foi o de não ter distinguido “poderes jurídicos”, poderes vinculados de controlo da regularidade jurídica e de oposição aos atos irregulares e “poderes políticos”, isto é, poderes de livre aprovação ou de livre oposição, ou entre verdadeiros “poderes de controlo” e verdadeiros “poderes de consentimento-veto” que fazem participar a administração central nas decisões das autoridades locais.

Mas, para além de uma efetiva independência funcional aliada a independência pessoal, EISENMANN exige para que se possa falar de descentralização real, que: **(a)** a lei garanta uma margem de discricionariedade para a tomada de decisões por parte das autoridades locais; **(b)** a lei confie à administração local um conjunto significativo de assuntos e tarefas locais, para que a atividade das autoridades locais seja uma realidade administrativa e não um conceito desprovido de conteúdo; **(c)** o princípio da descentralização tenha força constitucional, para que a estrutura territorial descentralizada não se veja esvaziada de peso e sobretudo de conteúdo; e **(d)** sejam colocados ao dispor da administração local os meios técnicos e financeiros suficientes e correspondentes às tarefas que lhe são confiadas, pois a **dependência financeira é antinomia de descentralização**.

EISENMANN distingue-se da doutrina tradicional por três pontos relevantes: (i) embora não abdique da personalidade jurídica como pressuposto da descentralização, não lhe confere primazia ou centralidade conceptual; (ii) não releva a distinção entre assuntos locais e assuntos nacionais, considerando que é uma variável temporal, sem que haja um critério objetivo e genérico que permita determinar quais os assuntos de caráter puramente local e os de caráter “supra-local”; e (iii) pretere a exigência conceptual de eleição direta e universal dos órgãos locais, preterindo-a em

favor do conceito, mais amplo, de independência pessoal, suscetível de alcançar por outros meios que não a eleição.

Não há muitos autores a defender tal posicionamento. A maioria da doutrina considera o conceito de descentralização indissociável do da escolha eleitoral livre dos órgãos das coletividades locais por estas e só possível onde exista democracia local ou auto-administração⁷⁹.

Já a posição de EISENMANN, relativamente à sujeição das autarquias locais a uma tutela de mera legalidade, colhe amplíssimo apoio na doutrina. Autores há, mesmo, a defender que "a descentralização administrativa implica sempre a transferência de atribuições do Estado para outra pessoa coletiva pública de base necessariamente territorial" com fundamento quase exclusivo no regime constitucional de tutela.⁸⁰

De acordo com tal tese, os regimes de tutela são radicalmente diversos consoante incidam sobre entes fruto da devolução de poderes, como os institutos públicos, ou sobre a administração autónoma, como as autarquias locais, "campo de inserção da descentralização territorial".

No primeiro caso, a entidade tutelante exerce uma "tutela interna ou diretiva" que pode assumir também a feição de uma verdadeira tutela de mérito ou de oportunidade; no caso das autarquias locais, a entidade tutelante exerce uma "tutela externa ou não diretiva" que "nunca poderá exorbitar do campo da pura tutela da legalidade", e "deve ser fundamentalmente uma tutela de coordenação (que nada tem a ver com a formação da vontade da autarquia), traduzindo, na sua essência uma mera "faculté d'empêcher"⁸¹, no dizer de WALINE⁸², "orientada para a definição e fixação de limites, admissível apenas para obstar a que as decisões das autarquias extravasem das suas atribuições e invadam as atribuições da

⁷⁹Cfr. ANTÓNIO CANDIDO DE OLIVEIRA, ob cit. pág. 15; FREITAS DO AMARAL, ob. cit, pág. 423: além da descentralização em sentido jurídico, há a descentralização em sentido político, e portanto os órgãos representativos das populações locais são eleitos livremente por estas, estamos em presença de um fenómeno que se chama autoadministração: as populações administram-se a si próprias"; GIANNINI, IN Autonomia, Enciclopédia del Diritto, IV, pág. 364, apud BAPTISTA MACHADO, ob. cit. pág. 9: o elemento central da autonomia das entidades locais face ao estado "reside no facto de o órgão fundamental dos entes locais territoriais ser o povo erigido em corpo eleitoral e de, conseqüente, tais entes derivarem a respetiva orientação político-administrativa, não do Estado, mas da sua própria comunidade, ou seja da maioria da própria comunidade"; e BAPTISTA MACHADO, ob. cit. pág. 28, para quem, a verdadeira descentralização "pressupõe a eleição dos órgãos que hão-de manifestar e executar a vontade coletiva regional na prossecução dos seus interesses específicos.

⁸⁰ Cfr JOÃO LOURENÇO, ob e loc cit, MARTA REBELO, ob cit, págs. 54 e segs

⁸¹ BAPTISTA MACHADO, ob cit pág. 21. Também

⁸² Apud BAPTISTA MACHADO, ob loc cit

administração estadual ou as atribuições de outras autarquias ou administrações autónomas”⁸³.

Em suma e sintetizando as diversas contribuições recenseadas cremos poder resumir-se os pressupostos de uma descentralização salientando:

- a) Que ela exige **uma autêntica transferência de atribuições ou fins públicos significativos, relativos a assuntos e interesses locais**, e não uma mera transferência de poderes ou competências;
- b) Que tal transferência opere a favor ou **em benefício de outra pessoa coletiva pública, reconhecida pelo Estado como expressão de pluralismo social**;
- c) Que a **pessoa coletiva pública**, a favor de quem opera a transferência de atribuições, seja **de base territorial, regional ou local**;
- d) Que tenha **órgãos eleitos democraticamente** pela respectiva coletividade;
- e) Que tais **órgãos sejam independentes** na órbita das atribuições descentralizadas
- f) Que, no âmbito das suas atribuições, tais órgãos estejam sujeitos apenas a **tutela de mera legalidade**;
- g) Que as pessoas coletivas públicas descentralizadas disponham de **real autonomia financeira**; e
- h) Que tais princípios tenham **consagração constitucional**.

No fundo, a ideia é a de que a descentralização não pode ser entendida num sentido meramente formal: não basta que, além do Estado, outras pessoas coletivas exerçam a função administrativa, sendo necessário que essas pessoas coletivas e seus órgãos sejam investidos pela lei de atribuições e competências que permitam efetivamente a aproximação da administração relativamente às populações respetivas e a resolução dos seus problemas e que lhe sejam afetados os recursos humanos, técnicos e financeiros necessários e suficientes para que possam assegurar a realização das suas atribuições e o exercício das suas competências⁸⁴.

Ou dito de outra forma, só há real poder local com autonomia administrativa e financeira efetivas, isto é, relativamente às autarquias locais, “quando forem suficientemente largas as suas atribuições e competências, quando

⁸³ CASALTA NABAIS, ob. cit. págs. 66/67

⁸⁴ MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, ob cit , págs. 143 e 144

forem dotadas de meios humanos e técnicos necessários, bem como dos recursos materiais suficientes para as prosseguir e exercer, e quando não forem excessivamente controladas pela tutela administrativa e financeira do poder central”⁸⁵

Encontrada, assim, a configuração atual do conceito de descentralização, para efeitos de interesse do presente Estudo importa dilucidá-lo um pouco mais, referindo algumas classificações doutrinárias e cotejando o conceito com outros a que se opõe ou que lhe são inerentes ou complementares

Alguns autores classificam a descentralização como de **primeiro grau ou primária** ou de **segundo grau ou secundária**, consoante resulte direta e imediatamente da Constituição ou da lei ou de um ato de administração habilitado por lei. Todavia, tal classificação pressupõe o conceito alargado de descentralização supra referido que nele incluía os institutos públicos. No conceito adotado, que identifica a descentralização com a existência de autarquias locais, havendo uma reserva constitucional de lei na criação destas, não é permitida a descentralização dita de segundo grau ou secundária⁸⁶. Alguns autores não encontram, porém obstáculo a que a lei habilite a prática de atos de administração pelos quais uma pessoa coletiva pública territorial transfira poderes para outra pessoa coletiva territorial já existente⁸⁷. Admite-se que sim, para uma coletividade menor, na base do princípio da subsidiariedade, de que adiante se falará.

A descentralização pode ser **administrativa** ou **política**⁸⁸.

Aliás, o conceito teve a sua origem no plano político – equiparado normalmente à ideia de “liberdade não só sob o ponto de vista administrativo, mas sobretudo político” - e só depois passou ao plano administrativo, “no ângulo do bom andamento das atuações administrativas e da sua eficácia”⁸⁹.

Na descentralização administrativa atribuem-se poderes ou funções de natureza administrativa, tendentes à satisfação das quotidianas necessidades coletivas das populações; na descentralização política poderes ou funções de

⁸⁵ FREITAS DO AMARAL, ob. cit. pág. 424

⁸⁶ MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO DE MATOS, ob. cit., págs. 144 e 145

⁸⁷ Idem, ob. e loc. cit.

⁸⁸ Em regra não assume a forma de descentralização jurisdicional, porque a função jurisdicional está sempre reservada a tribunais que são órgãos do Estado.

⁸⁹ GARCIA-TREVEJANO FOZ, ob. cit. pág. 430, apud JOÃO LOURENÇO, ob. cit. pág. 254

natureza política, relativas à definição do interesse público ou à tomada de decisões políticas, designadamente de produção legislativa. Em ambos os casos, sempre por força da Constituição ou da lei⁹⁰. A descentralização política funciona como fronteira à descentralização administrativa, no sentido em que onde exista aquela ultrapassou-se conceitualmente esta.

A descentralização política pode dar-se de forma completa nos casos de federalismo, em que ocorre a favor os estados agrupados no Estado federal - estados federados - uma divisão ou repartição da soberania interna, com importantes consequências no plano institucional, especialmente o de ser conferido a estes poder constituinte autónomo: embora devendo respeitar o quadro genérico da constituição federal, tais estados têm, à luz dessa constituição e da lei, capacidade de, por si, organizar mais ou menos livremente o seu poder político, sem a necessidade de aval das instâncias centrais ou federais (são, por exemplo, os casos dos EUA, do Brasil, da Alemanha, Canadá, do México, da Índia, da Venezuela, da Nigéria, da Austrália, da Rússia ou da Suíça).

Mas ocorre também, embora em menor medida, nos chamados Estados regionais, com autonomia regional ou regionalizados.

Tais Estados não são federais, mas sim unitários⁹¹. Todavia a sua organização é marcada pela existência de regiões dotadas de largo grau de autonomia. Por outro lado, não se trata de regiões meramente administrativas (caso em que se estaria dentro da descentralização administrativa), mas sim de regiões com poderes que extravasam a mera autonomia inerente à descentralização administrativa, entrando-se, para a generalidade dos autores no âmbito da descentralização política⁹².

Fala-se, por isso, em **Estado unitário descentralizado ou regional**

Essas regiões – “autónomas” ou “político-administrativas” - gozam, para a além da autonomia administrativa, de uma maior ou menor autonomia política, participando, por exemplo, no exercício da função legislativa e governativa; mas não têm poder constituinte autónomo, com acontece com os Estados federados. Não integram nunca o conceito de Estado.

⁹⁰ JORGE MIRANDA, ob. cit

⁹¹ É a posição dominante. Mas há quem também pense tratar-se de um tertium genus e quem entenda que, por causa dele, fica posta em causa a distinção clássica entre Estados unitários e Estados federais. Cfr JORGE MIRANDA, ob cit pág. 439

⁹² Idem pág. 437

Descentralização política nesse sentido, equivale não a soberania, mas apenas a autonomia político-administrativa ou “autonomia com integração”⁹³⁹⁴

O regionalismo político é relativamente recente, remontando à Constituição espanhola de 1931 e à italiana de 1947. O direito comparado apresenta exemplos de várias categorias de Estados descentralizados ou regionais.

Há o Estado regional integral, quando todo o território se divide em regiões “autónomas” (casos da Itália, da Espanha ou da África do Sul); e há Estado regional parcial, quando tais regiões se circunscrevem a partes do território do Estado, com especificidades muito próprias ou do âmbito geográfico (descontinuidade territorial, por exemplo,) ou de âmbito étnico ou histórico⁹⁵ e coabitam com regiões ou circunscrições do com descentralização administrativa (casos de Portugal – por causa dos arquipélagos dos Açores e da Madeira; da Finlândia – por causa da Alândia; da Dinamarca – por causa das Ilhas Feroé e da Groenlândia; da Rússia; da Ucrânia – por causa da Crimeia; da China – por causa de Hong Kong e de Macau; e do reino Unido – por causa da Irlanda do Norte, da Escócia e de Gales).

O Estado regional, integral ou parcial, pode ser homogéneo, quando a organização das regiões autónomas é uniforme ou idêntica no essencial para todos (caso de Portugal); ou heterogéneo, quando a organização é diferenciada e possa haver regiões com estatuto especial e regiões com estatuto comum (casos da Itália e da Espanha)⁹⁶.

O grau de descentralização política varia grandemente, podendo ir desde regiões que pouco mais são que coletividades administrativas, até regiões que parecem Estados membros de uma federação. Geralmente os estatutos são-lhes outorgados pelo poder central, mas há casos em que elas

⁹³ Idem, pág. 334.

⁹⁴ Por essa razão, alguns autores não enquadrando a situação no âmbito da descentralização política, falam a propósito de *desconcentração política*: “Se as regiões não tiverem um poder político próprio e soberano (não obstante eventualmente sujeito a limites de poder central), se não tiverem um poder constituinte autónomo, elas participarão, quando muito, do exercício do poder político central, aproximando-o das populações, sob o controlo institucional deste. Elas serão, portanto, vetor da desconcentração política”- Cfr JOÃO LOURENÇO, ob cit. Págs. 269 a 271

⁹⁵ Cfr AFONSO QUEIRÓ, in Lições de Direito Administrativo I, Coimbra, 1976, págs. 108 e segs

⁹⁶ Cfr JORGE MIRANDA, ob cit, paga 440. Alguns autores usam os conceitos de “homogéneo” e “heterogéneo” em sentido similar ao de “integral” e “parcial” – Cfr JOÃO LOURENÇO, ob cit, pág. 269 e 270

participam, obrigatoriamente, na elaboração e revisão dos mesmos (casos da regiões autónomas portuguesas e das regiões italianas)⁹⁷.

A maior aproximação entre um estado regional e um Estado federal ocorre quando se trate de Estado regional integral e as regiões autónomas além dos poderes legislativos, possuam também poderes de auto-organização.

Mas a diferença essencial com o Estado federal mantêm-se, porque as regiões autónomas não têm poder constituinte e nem participam no poder constituinte do Estado que é delas independente.

Por outro lado, o Estado federal é criado pelos estados federados, enquanto no Estado regional as regiões autónomas são criadas pelo poder central e as atribuições políticas delas podem ser alargadas ou restringidas ou extintas por este. Acresce que, se o Estado federal desaparece, os estados federados adquirem ou readquirem plena soberania internacional, enquanto as regiões autónomas ou desaparecem com o Estado regional ou carecem de um ato específico para obterem soberania.

Como refere JORGE MIRANDA⁹⁸, o “regionalismo político” em que se consubstancia o Estado regional não se confunde com a mera **regionalização**, traduzida quer em desconcentração regional, quer, sobretudo em descentralização territorial, através da criação de autarquias supra municipais com a denominação de regiões ou regiões administrativas, sem autonomia política.

A par da autonomia regional – autonomia com integração - o direito internacional também nos dá situações de autonomia sem integração, abarcando uma variedade de situações de comunidades territoriais dependentes de outros Estados ou em regimes especiais, entre a não autonomia territorial e o estatuto de Estado independente ou a integração em Estado independente em igualdade de condições com outras comunidades que deste façam parte.

São, designadamente, de quatro tipos: (i) autonomia derivada de antigos laços feudais (caso da Ilha de Man em relação à Coroa Britânica); (ii) autonomia ligada a vínculos coloniais ou semi-coloniais (caso das Bermudas e

⁹⁷ FAUSTO QUADROS, in Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Publico. Contributo para o Estudo da natureza jurídica do Direito Comunitário Europeu, Lisboa, 1991, págs. 58 e segs

⁹⁸ In ob cit. pág. 442

Gibraltar em relação ao Reino Unido, Nova Caledónia ou Polinésia em relação à França, e Guam, em relação aos EUA); (iii) autonomia com associação a outros Estados (casos das Antilhas Holandesas e Aruba, face à Holanda; Porto Rico e Marianas do Norte face aos EUA; ilhas Cook e Niue face à Nova Zelândia); e (iv) autonomia ligada a situações internacionais especiais (Macau face a Portugal, até 1999; Berlim até 1990, e territórios sob tutela ou mandato numa fase de preparação para a autodeterminação)⁹⁹

Descentralização e Desconcentração

Na definição das fronteiras conceptuais da descentralização impõe-se distingui-la, antes de mais da desconcentração.

Pois, vários autores entenderam a descentralização de forma muito ampla e meramente formal, advogando a aproximação estreita entre os dois conceitos. Por exemplo, MARTINHO NOBRE DE MELO, nosso patricio, defendeu ser a descentralização “toda a transferência de poderes, atribuições e serviços, de órgãos centrais para órgãos locais, quer se trate de agentes hierárquicos, quer de organismos autárquicos, realizada sob a unidade estadual”¹⁰⁰. A doutrina italiana afinou pelo mesmo diapasão.

Por outro lado, como notam JJ. GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA¹⁰¹ quando a desconcentração se manifeste de forma vertical – deslocação de competências dos órgãos centrais do Estado para a periferia (serviços desconcentrados), seja pela criação de serviços seja pela delegação de poderes – prossegue finalidades parcialmente semelhantes aos fins genéricos da descentralização, designadamente a aproximação dos serviços das localidades e populações.

Mas, superada a sua “crise conceptual” decantado conceito, a descentralização distingue-se conceptualmente da desconcentração, de modo claro.

Como vimos, a descentralização pressupõe a existência de pessoas coletivas (territoriais) infra-estaduais, distinta e autónomas do Estado e a

⁹⁹ Cfr JORGE MIRANDA, ob cit. Págs. 442 e 443

¹⁰⁰ In “Noção jurídica de descentralização”, O Direito: antologia de estudos jurídicos publicados nas suas páginas”, Vol II (1919/1943), Lisboa, 1968 (republicado em O Direito, Vol III-IV, Ano 126º, 1994, págs. 735/742

¹⁰¹ In Constituição da República Portuguesa Anotada, 3ª ed, Coimbra, 1993, pág. 928

transferência, deste para aquelas, de atribuições ou fins (não de meras competências ou poderes de decisão imediata), relativos a assuntos locais. Está ligada, primacial e essencialmente, a ideias de democracia local, autonomia local, poder local e autarquia local.

Diversamente, a desconcentração é o fenómeno que ocorre no seio de uma só e mesma pessoa coletiva pública e traduz-se na repartição do poder de decisão administrativa imediata, ou seja de competências (não de atribuições) relativas às atribuições ou fins dessa pessoa coletiva, entre os seus diversos níveis hierárquicos ou estruturas orgânicas. Está ligada primacial e essencialmente à busca da eficiência dos serviços, pouco relevando as referidas ideias de democracia e autonomia, e nada relevando as de poder local e autarquia¹⁰²

Colocando-se em planos diferentes, descentralização/centralização e desconcentração/concentração podem, teoricamente, combinar-se de quatro formas¹⁰³:

- Centralização com concentração: existirá apenas uma pessoa coletiva pública, o Estado, e o poder decisório para todo o território nacional é reservado ao Governo;
- Centralização com desconcentração: continua a existir apenas uma pessoa coletiva pública, o Estado, mas as competências decisórias estão repartidas entre o Governo e órgãos ou autoridades do Estado subalternos ao Governo;
- Descentralização com concentração: além do Estado existem autarquias locais, mas, em cada uma dessas pessoas coletivas públicas haverá apenas um centro decisor, no órgão superior de cada uma delas;
- Descentralização com desconcentração: à multiplicidade de pessoas coletivas públicas somar-se-á a multiplicidade de centros decisores em cada uma delas.

¹⁰² Cfr MARCELLO CAETANO, ob.cit. pág. 249; FREITAS DO AMARAL, ob cit, págs. 657 e segs, MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS, in ob cit, pags 147 e segs;, MARIO ESTEVES DE OLIVEIRA, ob cit. págs. 199 e segs; JOÃO LOURENÇO, ob cit. pág. 234; JORGE MIRANDA, ob cit pág. 332; ANDRE DE LAUBADÉRE e outros, ob cit págs. 179 e segs; JEAN RIVERO, ob.cit. pág. 307; GEORGES DUUS e outros, ob cit pág. 195 e segs; GEORGES VEDEL, ob. cit. pág. 639

¹⁰³ FREITAS DO AMARAL, ob cit pág. 659; MARCELO REBELO DE SOUSA e Outro, ob cit. pág. 147 e seg

A desconcentração pode ser classificada segundo três critérios¹⁰⁴: (i) quanto aos níveis, distingue-se a desconcentração a nível central ou a nível local, consoante ocorra no âmbito do Estado ou de uma autarquia local; (ii) quanto ao grau, distingue-se a desconcentração absoluta ou relativa, consoante seja tão intensa que transforma o órgão subalterno em independente, eliminando a relação de hierarquia ou não seja intensa e mantenha o órgão subalterno subordinado aos poderes de intervenção de superior hierárquico; e (iii) quanto à forma, distingue-se a desconcentração originária ou derivada, consoante decorra imediatamente da lei ou de ato de administração (delegação de poderes intrasubjetiva) autorizada por lei.

Fala-se ainda de desconcentração vertical com o sentido de descentralização relativa, em que se mantém a hierarquia entre o órgão desconcentrado e outro ou outros órgãos superiores; e em desconcentração horizontal, para caracterizar as situações referidas como de desconcentração absoluta, mas também as relações interorgânicas de coadjuvação (como a que ocorre nas relações do Primeiro Ministro com os ministros e secretários de Estado) ou de coordenação (como ocorre entre secretários de Estado)¹⁰⁵.

Outros referenciam a desconcentração horizontal com a superação do modelo de estrutura vertical de serviços, de inspiração fayolista, na macro estrutura ou da organização e divisão do trabalho da Administração Pública, para adotar “simultaneamente, expedientes de estrutura horizontal ou funcional ou de staff – serviços de apoio, como o planeamento, gabinetes de apoio, serviços jurídicos, serviços de gestão de pessoal, etc – que, em bom rigor, fogem do enquadramento rígido da linha de pura dependência hierárquica”¹⁰⁶

Descentralização e autonomia local

A autonomia local pode ser perspectivada como versão contemporânea da máxima canonista “*rex in regno suo est imperator*”, usada para afirmar a plenitude do poder do rei (e o ordenamento que originava) face aos ordenamentos gerais do Império e da Igreja¹⁰⁷

¹⁰⁴ Ibidem, págs. 661 e 148/149, respetivamente

¹⁰⁵ MARCELO REBELO DE SOUSA e outro, ob cit, pág. 148

¹⁰⁶ Cfr JOÃO LOURENÇO, ob cit. 256

¹⁰⁷ Cfr CASALTA NABAIS, ob. cit. pág. 50, nota 93 apud MARTA REBELO, ob. cit. pág. 72

Autonomia local e descentralização estão estreitamente imbricados. A autonomia local é hoje, enquanto conceito e realidade, o outro vértice do princípio da descentralização: refere-se à relação entre as entidades infra-estaduais e o Estado, no que respeita a um conjunto de interesses ou assuntos próprios das comunidades locais, que se foram distinguindo dos interesses ou assuntos gerais, próprios da nação, no seu todo.

“Existindo tal conjunto de interesses locais, e vencido o debate permanente entre centralização e descentralização em favor desta, às entidades locais é reconhecido um leque de características que, verificando-se, permite falar de independência das autoridades locais face ao Estado para a gestão dos assuntos pertença das comunidades locais que representam:

- 1 – Personalidade jurídica;
- 2 – Eleição dos seus órgãos pela população local respetiva;
- 3 – Reconhecimento de um conjunto de atribuições relativas a assuntos locais;
- 4 - Poder de decisão próprio – autónomo e independente – quanto a tais assuntos;
- 5 – Recursos humanos e financeiros que garantam a capacidade de prossecução das atribuições cometidas e o exercício efetivo do seu legítimo e legitimado poder de decisão; e
- 6 – Sujeição à tutela de legalidade, sendo em princípio o mérito ou demérito das suas decisões fiscalizado e sancionado dentro das fronteiras da comunidade¹⁰⁸.

No mesmo sentido, NAZARÉ COSTA CABRAL¹⁰⁹, refere que o conceito clássico de autonomia local “impunha os seguintes requisitos: serem as autarquias locais dotadas de personalidade jurídica e possuírem órgãos eleitos pela comunidade local respetiva; disporem de um amplo leque de atribuições relativas aos assuntos próprios da comunidade local; disporem de meios financeiros e técnicos, bem como de pessoal adequado à satisfação das suas necessidades; estarem sujeitos a controlo limitado, fundamentalmente de legalidade”

¹⁰⁸ Cfr MARTA REBELO, ob cit, págs. 72 e seg. Cfr o que se disse supra sobre os pressupostos atuais da descentralização

¹⁰⁹ In o Recurso ao Crédito Nas Autarquias Locais Portuguesas, Lisboa, AAFDL, 2003, pág. 11

Ao longo dos tempos, a autonomia local, como conceito estrutural da organização democrática do Estado conheceu inúmeras delimitações conceptuais, atribuindo-lhe conteúdos de latitude distinta.

À concepção clássica contrapõe-se concepções contemporâneas bastante mais restritivas. A doutrina questionou o elenco dos elementos atrás referidos para caracterizar a autonomia local e a história desafiou-o. O debate centrou-se sobre a dicotomia assuntos locais/assuntos nacionais e sobre a determinação do critério ideal para os destrinçar, ante a evolução do Estado liberal para o Estado social.

Modelando a relação entre o Estado e as entidades locais, o conceito de autonomia local não poderia ser imune às mutações e perturbações pelas quais o Estado vem passando: sendo liberdade daquelas face ao Estado, o Estado perante o qual são independentes é fundamental para a definição conceptual de autonomia local.

O berço da autonomia local foi o Estado saído da Revolução Francesa de 1789 e o seu ponto de partida encontra-se no liberalismo que então se opôs ao absolutismo e na distribuição vertical que preconizava. O Estado liberal – assente no valor inabalável da liberdade do indivíduo, na mão invisível e na iniciativa do cidadão frente ao poder político – consente na existência de um corpo administrativo eleito pela respetiva comunidade local, que defenda os interesses lhe sejam exclusivos, os assuntos locais. Tratava-se ainda de fomentar a livre iniciativa, o que fazia com que a relação com as entidades locais se exprimisse por uma certa não dependência dos mesmos face ao Estado e com que este convivesse com a ideia de descentralização, de poder municipal e de autonomia local máxima, no seu sentido clássico, atrás referido.

A falência do liberalismo traduziu-se, para muitos, na crise do conceito de autonomia local.

Na verdade, as transformações sociais trazidas pela revolução industrial, designadamente a o aumento da população, a urbanização e a proletarização, bem como, e em geral a crescente dependência da pessoa face à sociedade industrial de prestações públicas, originaram novas e crescentes necessidades coletivas insaciáveis pelo *laissez faire*, *laissez passer* da mão invisível liberal, e impeliram ao intervencionismo e à visibilidade

social do Estado para responder à multiplicidade de tarefas para as quais a administração e o Estado passaram a ser chamados. Tais transformações determinaram o advento do Estado social, com preocupações de modelação e de justiça social e de satisfação de necessidades da coletividade, sobretudo através da produção e prestação de bens e serviços públicos.

A primeira resposta a tais problemas foi, aliás, fornecida pelos municípios e através deles: municípios que agiam “em domínios como os transportes, o abastecimento, a edificação e a conservação de instituições, a educação, a saúde, a assistência de bem-estar e de fomento, a economia, proporcionando muito mais prestações e conformações sociais do que a Administração estadual, concebida sobretudo para a defesa do direito, da ordem e da segurança”; mas que, “com o aumento das suas funções e a alteração das condições de vida da «era industrial» também tomaram “sobretudo nas cidades e nas zonas industriais, o carácter de uma Administração técnica, institucional e burocráticas¹¹⁰”.

WOLFF e BACHOFF falam por isso, de “socialismo municipal”¹¹¹, depressa estrangulado por uma administração estadual cada vez mais intervencionista no plano local. Acresce que, sobretudo nas grandes cidades o leque das atribuições municipais aumentou exponencialmente, tal era o conjunto de tarefas a desempenhar por administração direta pública. Mas com isso, a autonomia local desaparece, pois o Estado delega nos entes locais o exercício não autónomo de uma multitude de atividades “não locais”: a autonomia financeira desvanece-se aos poucos e à tutela de legalidade junta-se a fiscalização do mérito das medidas tomadas pelos entes locais.

Face a esta nova realidade de um Estado novo e ao seu tentacular aparato administrativo, avolumaram-se as críticas doutrinárias ao conceito clássico de autonomia local, baseadas sobretudo (i) na inconstância e volatilidade da ideia nuclear de *assuntos locais*, (ii) nas crescentes dificuldades financeiras das entidades locais para, sem base auto-sustentável de financiamento (ao menos parcialmente), responder às demandas sociais e (iii) na diluição do sentimento de pertença a uma comunidade local, fruto da mobilidade populacional própria da era moderna e da quebra dos laços de vizinhança, de

¹¹⁰ H WOLFF e Outros, ob. cit. pág. 113

¹¹¹ Apud ANTÓNIO CANDIDO DE OLIVEIRA, in Direito das Autarquias Locais, Coimbra, 1993, pág. 133

solidariedade e do amor à comunidade local que, na tese de Tocqueville¹¹², era o fundamento e a fonte da ligação à pátria e da verdadeira democracia.

Em especial, a alegada impossibilidade de estabilizar conceptualmente a ideia de *assuntos locais*, delimitando-a objetivamente dos *assuntos gerais da nação*¹¹³ alimentou a crise doutrinária da autonomia local, levando a que a ideia subjacente ao pensamento clássico da repartição material de competências, «Estado ou autarquias locais», começasse a ser substituída pela ideia de «Estado e autarquias locais», estabelecendo-se uma relação de interdependência entre *assuntos locais* e *assuntos nacionais*, baseada numa concepção de *sobreposição de interesses* que, embora não negue a existências de *assuntos locais* sobrevaloriza a ideia de *assuntos mistos*.¹¹⁴

Nesse alegado quadro de dimensão bipolar, local e nacional, da grande parte dos interesses públicos, muitos autores apontam para a abdicação do conceito de autonomia local, e para a sua substituição ou reciclagem, convertendo-o num “direito de participação” na definição e execução das grandes linhas de orientação nacional: a autonomia local “seria agora solidariedade das autarquias com o Estado, participação, colaboração, presença no «decision-making process» e no «rule-making process». De uma autonomia-liberdade ter-se-ia passado, ou estaria a passar-se para uma autonomia-participação”¹¹⁵

A crise do conceito de autonomia local fez-se sentir sobretudo na Alemanha, em França e em Itália, onde surgiram doutrinas alternativas à noção tradicional, que podem ser sistematizadas em três grandes tendências: (1ª) grande parte da doutrina germânica optou pela revisitação do conceito clássico adaptando a autonomia local à moderna estrutura administrativa; (2ª) certos setores, sobretudo da doutrina francesa, espanhola e italiana, questionam a validade do conceito de autonomia local, advogando a sua impraticabilidade nos tempos atuais; e (3ª) na senda de Joachim Burmeister, outros apontam para uma reconfiguração da génese conceptual da autonomia local.

¹¹² In Da democracia na América, Principia, 2002, pág. 101

¹¹³ O conceito era tido pela doutrina como “*flutuante, ambíguo e impreciso*”. Cfr por todos JEAN RIVERO, in “As competências do poder local nos Países Europeus,” Revista da Administração Pública, nº 14, OUT/DEZ, 1981, págs. 653 e segs; e ANDRÉ FOLQUE, in A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)”, Coimbra, 2004, págs. 71 e sdgs

¹¹⁴ Apud ANTONIO CANDIDO DE OLIVEIRA, idem, pág. 137

¹¹⁵ Cfr FREITAS DO AMARAL, IN Curso de Direito Administrativo, I, Almedina, 2001, pág. 426

A primeira tendência emerge do modelo funcional do sistema de organização local típico dos países do centro e norte da Europa, no âmbito da qual a autonomia local goza de pouca ou nenhuma proteção constitucional, em que a debilidade da administração periférica do Estado é compensada por uma capacidade técnica e administrativa apreciável das autarquias, que asseguram diretamente a prestação de serviços públicos financeiramente pesados. As questões de eficiência e eficácia da prestação sobrelevam e a concepção de autonomia local é funcional, sendo as autarquias concebidas em termos instrumentais. Por isso, as autarquias não dispõem de atribuições genéricas, não havendo, portanto, *assuntos locais*, mas sendo-lhes cometidas competências muito amplas unicamente para a execução de tarefas específicas, para as quais são mais eficientes e eficazes que o Estado.

A segunda tendência segue na mesma linha conceptual, mas vai mais longe e considera que a clássica distinção entre assuntos locais e nacionais é estática, isolacionista e desprovida de senso na era moderna¹¹⁶. As autarquias locais, sendo um instrumento eficiente de produção e prestação de bens e serviços públicos, devem, num quadro de planificação estadual, ter um direito de participação e co-decisão, mas sempre submetido às competências parlamentares e governamentais. Quando tal produção ou prestação de serviços não exceda os limites territoriais da entidade local, funcionará uma «cláusula de subsidiariedade», cabendo exclusivamente a essa entidade local a resolução dos assuntos a elas ligados.

Outros, como Charles Debbasch põem o acento tónico no facto de as exigências do Estado-Providência serem de tal ordem, face à escassez de recursos e ao imperativo da igualdade na satisfação das necessidades coletivas, que o planeamento e a programação plurianuais são ferramentas indispensáveis para o desempenho de tarefas públicas. Segundo o autor (e à luz da realidade administrativa autárquica francesa que compreende mais de 36.000 municípios) as autarquias locais, pela sua pequena dimensão e baixo nível de recursos, não estão, adaptadas a tais exigências, não dominando tais ferramentas. Deste modo, “a existência de dois poderes de decisão, um centralizado e outro descentralizado, agindo cada um de maneira autónoma e por vezes mesmo em oposição, parece condenada. Elo contrário, o que é preciso é decompor o processo de decisão, fazendo participar na tomada destas as instâncias descentralizadas e as instâncias centralizadas. Às

¹¹⁶ É a posição de W.ROTTERS, apud MARTA REBELO, ob. cit. pág. 79.

primeiras devem caber a iniciativa e a execução; às segundas a coordenação. O poder de decisão local, tal como concebido no século XIX aparece condenado em benefício da ideia de participação, isto é de uma associação efectiva das coletividades locais e das instâncias centrais na tomada de decisão. Já não é possível imaginar coletividades locais paralisando a política do poder central e também não é possível centralizar o conjunto de decisões: é preciso, portanto, conseguir colaboração das instituições locais e centrais na definição e execução duma política comum”¹¹⁷.

Ou seja, para essa concepção, o Estado aceita instituições locais, já não autónomas, mas meramente participativas. A separação vertical de poderes torna-se desnecessária, no âmbito de uma relação de colaboração entre os entes locais e o Estado: este define a política comum e coordena a sua execução; aquelas iniciam o processo e executam-se a política em total concordância com o programa traçado a nível estadual.

Na mesma senda vão autores¹¹⁸ que, considerando difícil “afirmar que tal ou tal matéria era de interesse local” e clarificar a repartição de competências e das relações entre o Estado e as autarquias locais, atribuem um valor simbólico-afetivo à noção de *assuntos locais*, propugnando, por isso, uma concepção de autonomia local cujo conteúdo se traduz na capacidade de agir de modo autónomo no quadro da colaboração solidária das coletividades locais com o Estado no exercício de tarefas públicas, cujo instrumento por excelência seria a contratualização. E autores¹¹⁹, para quem a mera previsão constitucional da autonomia local, não consubstancia um direito constitucionalmente reconhecido, mas sim uma mera garantia institucional, que inibe ao legislador ordinário uma «desautarquização», mas deixa a autonomia local “desvalida face ao legislador, quase à sua mercê”. Para estes autores a verdadeira garantia constitucional da autonomia local exige que à instituição local “se lhe atribuam as condições minimamente exigíveis” para que cumpram os objetivos que constitucionalmente lhe são cometidos¹²⁰.

A terceira tendência atrás reconhecida é uma terceira via. Joachim Burmeister propôs um modelo de reconfiguração da base conceptual da

¹¹⁷ In *Institutions et Droit Administratif*, I, Les structures administratives, 3^a ed, Paris, 1985, pág. 205, apud BAPTISTA MACHADO, ob cit. pág. 24

¹¹⁸ Como JEAN-MARIE PONTIER, apud ANTÓNIO CANDIDAO DE OLIVEIRA, idem, pág. 160

¹¹⁹ Como JOAQUIN GARCIA MORILLO, in *La configuration constitucional de la Autonomia Local*, Marcial Pons, Madrid, 1998, págs. 25 e 26

¹²⁰ Cfr NAZARÉ COSTA CABRAL, in ob. cit. pág. 14, nota 16

autonomia local, que marcou a doutrina germânica e influenciou parte da doutrina espanhola, via Parejo Alfonso¹²¹, com reflexos na Constituição Espanhola de 1978.

Burmeister concebe o município como elemento de uma administração estadual unitária, que apenas se diferencia por ser democraticamente legitimado, através da eleição direta dos seus órgãos. Partindo da complexidade e interpenetração crescentes das atividades administrativas do Estado social, o autor abdica da distinção entre *assuntos locais e nacionais*, considerando que a administração é uma só, nela se integrando também a administração local.

Nesse quadro, o conceito de autonomia local, constitucionalmente tutelada, garante às comunidades locais a competência sobre todos os assuntos que lhe respeitem, por afetarem diretamente a sua esfera de direitos e interesses.

Todavia, em decorrência da concepção unitária da administração pública, o conceito clássico de autonomia local sofre transformações de fundo: (a) as intervenções do Estado em matérias que afetem interesses locais é tolerada, quando justificada pela necessidade de uniformizar a aplicação da lei e as condições de eficiência da administração, com respeito pelo princípio da proibição do excesso e da proporcionalidade, o que ultrapassa os limites da tutela de mera legalidade; (b) nasce, na esfera jurídica dos entes locais o direito de audição ou de participação face atais intervenções do Estado; e (c) perde razão de ser a separação entre assuntos próprios dos entes locais e assuntos delegados, pela perda de razão de ser da distinção entre assuntos locais e assuntos nacionais que lhe está subjacente.

A autonomia local teria, pois, um conteúdo diverso do clássico, abrangendo novos elementos de extensão (passa a abranger tudo o que afete diretamente os interesses das comunidades locais) e um elemento de contenção (não abrange os assuntos que não tenham qualquer ponto de contacto com a sua esfera de interesses e não está garantida quanto esses assuntos).

Mas, ao lado das tendências nascidas da crise do conceito de autonomia local, outras também se manifestam no sentido de resistência à erosão do

¹²¹ In Garantia Institucional Y Autonomias Locales, 1981, apud MARTA REBELO, ob. cit. pág. 82

conceito clássico e da reafirmação do seu elemento nuclear como o direito de livre decisão sobre os assuntos da comunidade local, reagindo ao esvaziamento do conceito preconizado pelas tendências doutrinárias de colaboração ou participação, anteriormente referidas.

Critica-se às teses de colaboração e participação o esvaziarem de conteúdo a autonomia local e encerrarem uma perspectiva centralizadora da administração, pois que a ultima palavra acaba sempre por pertencer à entidade centralizada: “é que, por mais comissões de coordenação que se estabeleçam, por mais diligências que se façam no sentido da «concertação», fica sempre em aberto a questão de saber a quem cabe a decisão quando se não chegue a um consenso. (...) mesmo em regime de concertação, está sempre de reserva o poder e autoridade de «governar», o poder de decidir. E não há dúvida que a simples detenção de tal poder reforça o poder negocial do respetivo titular”¹²².

Dito de outra forma, “se as autarquias locais têm apenas um poder de participação nas decisões tomadas pelo Estado ou outros níveis superiores da administração, se as autarquias locais não têm o direito de decidir livremente sobre um conjunto de atribuições próprias e exclusivas constituídas pelos interesses locais, então temos um Estado centralizado, um Estado que domina toda a vida social, que, admitindo embora a participação das autarquias locais e de outros grupos de pressão (associações profissionais, associações de interesses) se arroga o direito de decisão definitiva”¹²³.

As entidades locais podem colaborar e participar na programação comum e execução de políticas públicas que colocam em contacto interesses próprios das suas populações e o interesse nacional. Mas sempre num quadro de liberdade face ao Estado.

Por outro lado, e quanto às matérias que se relacionam com interesses específicos das suas populações, ou seja com os *assuntos locais*, trata-se, como diz BAPTISTA MACHADO, de uma questão de liberdade - as entidades locais “não concertam, colaboram ou participam: decidem, um quadro de independência face ao Estado”¹²⁴.

¹²² Cfr BAPTISTA MACHADO, ob cit. pág. 25

¹²³ Cfr ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, idem, pág. 179

¹²⁴ Cfr MARTA REBELO, ob. cit. págs. 83/84

Como determinar quais os *assuntos locais* no atual contexto de complexidade e interação das tarefas públicas?

Primeiro, pelo princípio da subsidiariedade: “A instância superior não deve chamar a si senão aquelas tarefas que a instância inferior não tem capacidade para levar a cabo por iniciativa e ação próprias”¹²⁵.

Depois, satisfazendo as exigências de eficiência e eficácia no desempenho público através do adequado dimensionamento espacial e populacional das instâncias locais “que deve ser de molde a permitir a concentração de meios financeiros e recursos técnicos suficientes, ao mesmo tempo que deve adequar-se às tarefas de planeamento”¹²⁶.

Nos nossos dias muitos autores defendem, por isso, que se é certo terem sucessivos contextos históricos tornado menos clara, simples e objetiva uma criteriosa distribuição de tarefas administrativas no seio de um Estado descentralizado e que, tal evolução determinou uma mutação - e não tanto uma crise - do conceito de autonomia local, são de repudiar as teses restritivas do conceito de autonomia local e tendentes ao seu abandono em favor de ideias como a do direito de participação na deliberação e execução de assuntos que seriam sempre todos de interesse nacional ou a da solidariedade cooperante, tout court.

Como nota FREITAS DO AMARAL¹²⁷, assiste-se ao embate de duas tendências opostas: uma para a centralização económica, ou seja, uma tendência intervencionista do Estado na economia, mesmo nos sistemas liberais; mas, por outro lado, “uma tendência cada vez mais forte para a descentralização administrativa, que resultada própria noção de democracia e da ideia de participação dos cidadãos na vida pública – e daí a vontade de reforçar a atuação dos municípios e de lhes conceder um número cada vez maior de atribuições. É da tensão entre estas duas tendências que vai resultando, em cada país e em cada época, um sistema concreto de relações entre o Estado e o município e, portanto, em última análise, o elenco das atribuições municipais. Tudo depende, afinal, quer das opções políticas da maioria que em cada momento detiver o poder, quer das tradições históricas, culturais e sociais de cada país”.

¹²⁵ Cfr BAPTISTA MACHADO, ob cit, pág. 29

¹²⁶ Ibidem, pág. 30

¹²⁷ Ob cit, pág. 473

Em apoio à tendência dos autores, que optam pela revisitação contemporânea do conceito clássico de autonomia local, vieram textos constitucionais da generalidade dos Estados democráticos e, sobretudo, o Conselho da Europa, através da **Carta Europeia de Autonomia Local** (CEAL), aprovada em 1985¹²⁸ e que traduz o consenso dos Estados europeus quanto a um conceito comum de autonomia local¹²⁹.

Na sua génese esteve, por um lado, a vontade das associações internacionais dos representantes eleitos das autarquias locais de serem reconhecidas, no plano jurídico internacional, as regras fundamentais que asseguram a independência política, administrativa e financeira das instituições que os seus membros personificam”.

Na exposição de motivos que introduziu a CEAL, o relator procurou demonstrar que a erosão contemporânea do princípio da autonomia local decorre do confronto entre a diversidade inevitável desta e o princípio da igualdade e uniformidade na prestação dos serviços públicos, preocupação maior do Estado. Deste confronto resulta uma pressão centralizadora eminentemente perigosa para a autonomia local, que o CEAL procura enfrentar, expressando multilateralmente a vontade dos Estados europeus¹³⁰.

Trata-se não de um instrumento contra os Estados, mas sim dos próprios Estados e que procura compreender e conceber a independência local no contexto de uma era marcada pela intersecção dos interesses locais e nacionais e de busca do equilíbrio económico e financeiro a escala nacional.

O CEAL tem como pressuposto que é fundamental para a Europa “manter esse espaço democrático local como elemento de democracia europeia, e, por outro, usar a dimensão participativa da democracia local para o relacionamento com os indivíduos e transmitir-lhes o ideal da unidade europeia”¹³¹.

O CEAL oferece um conjunto de padrões ou standards para medição e salvaguarda dos direitos das entidades locais, como garantes da participação

¹²⁸ Depois de várias tentativas anteriores que remontam a 1953. Cfr MARTA REBELO, ob cit, págs. 89 e segs

¹²⁹ Uma transcrição da CEAL pode ser encontrada em FREITAS DO AMARAL, Curso ..., I, 2ª ed, 2001, págs. 429 a 432

¹³⁰ Cfr www.coe.int.

¹³¹ L. ORTEGA, in La Carta Europea de la Autonomia Local Y el ordenamiento local español, REALA, nº 259, 1993, pág. 447

efectiva dos cidadãos na gestão dos assuntos que interferem com o seu quotidiano.

Para o que nos interessa nesta parte do nosso Estudo, relativa à conceptualização da autonomia local, o CEAL:

- a) Estatui (art. 2º) que “**o princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição**” – sublinhados, nossos;
- b) Dá como conceito de autonomia local (art. 3º 1) “**o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos**”, assim evitando a dicotomia *assuntos locais* e *assuntos nacionais*, mas englobando nas atribuições locais boa parte dos assuntos públicos que interessam às comunidades locais¹³² - – sublinhados, nossos;
- c) Exige (art. 3º 2) que a autonomia local seja exercida “**por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, direto e universal, podendo dispor de órgãos executivos que respondam perante eles**”, sem prejuízo do recurso a “**qualquer forma de participação direta dos cidadãos permitida por lei**”, como “assembleias de cidadãos” ou “referendo” – sublinhados, nossos;
- d) Exige, também (art. 7º), que os eleitos locais vejam “**assegurado o livre exercício do seu mandato**”, recebam “**compensação financeira adequada das despesas efetuadas no exercício do mandato**” e “**se for caso disso, compensação pelo trabalho executado**”, bem como “**proteção social**”. E ainda que as suas incompatibilidades não possam “**ser estabelecidas senão por lei ou por princípios fundamentais**”
- e) Impõe (art. 4º 1) que as “**atribuições fundamentais das autarquias locais**” – isto é o núcleo essencial dos assuntos públicos a seu cargo – sejam “**fixadas pela Constituição ou por lei**”, sem prejuízo da possibilidade de lhes serem cometidas “**competências para fins específicos**” – sublinhados, nossos;

¹³² Tal noção de autonomia local ainda que clássica, surge revisitada e atualizada pela modernidade, de modo a enfrentar à pretensa crise e desafios conceptuais que o Estado nela provocara.

- f) Reconhecendo a possibilidade de existência de uma área de intervenção concorrencial entre as entidades locais e o Estado, frisa, no entanto (art. 4º 2), que: **“Dentro dos limites da lei, as autarquias locais têm completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não esteja excluída da sua competência ou atribuída a outra autoridade”** – sublinhados, nossos;
- g) Faz da proximidade o critério de atribuição e de exercício de tarefas públicas, na base da subsidiariedade, mas admite que a amplitude das tarefas e a busca de eficiência económica poderão justificar a preferência por níveis mais elevados de administração, estatutando que (art. 4º 3): **“Regra geral, o exercício de responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas do cidadão. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e natureza da tarefa e exigências de eficácia e economia”**;
- h) Afirma (art. 4º 4) que as **“atribuições confiadas às autarquias locais devem ser normalmente plenas e exclusivas, não podendo ser postas em causa ou limitadas por qualquer autoridade central ou regional, a não ser nos termos da lei”**;
- i) Estabelece (art. 4º 5) que em caso de delegação de poderes, **“as autarquias devem gozar, na medida do possível de liberdade para adaptar o seu exercício às condições locais”** – sublinhados, nossos;
- j) Consagra o direito de audição e participação das entidades locais no âmbito da planificação e decisão sobre assuntos *locais*, impondo que (art. 4º 6): **“As autarquias locais devem ser consultadas, na medida do possível em tempo útil e de modo adequado, durante o processo de planificação e decisão relativamente a todas as questões que diretamente lhes interessem** – sublinhados, nossos;
- k) Confere às autarquias locais (art. 6º 1) **“poder definir as estruturas administrativas internas de que entendam dotar-se, tendo em vista adaptá-las às suas necessidades específicas, a fim de permitir uma gestão eficaz”** – sublinhados, nossos;
- l) Restringe a tutela administrativa sobre as autarquias locais (art. 8º) à finalidade de assegurar “o respeito pela legalidade e pelos princípios fundamentais”, podendo compreender um juízo de oportunidade só “relativamente a atribuições cuja execução tenha sido delegada” a elas, sempre **“de acordo com um princípio de proporcionalidade”** e

“segundo as formas e nos casos previstos pela Constituição e pela lei” – sublinhados, nosso;

- m) Reconhece às autarquias locais (art. 10º) o direito de se associarem e cooperarem para a realização de tarefas de interesse comum ou para proteção e promoção de interesses comuns, de aderirem a associação internacional de autarquias locais e de cooperarem com autarquias de outros Estados, nos termos da lei; e
- n) Confere às autarquias locais (art. 11º) **“o direito de recorrer judicialmente, a fim de assegurar o livre exercício das suas atribuições e o respeito pelos princípios de autonomia local (...) consagrados na Constituição ou na legislação interna”**

Autonomia financeira

Hoje, porém, não se pode falar de autonomia local, sem considerar a questão da autonomia financeira local, isto é à problemática dos recursos financeiros das autarquias locais, sem os quais a autonomia local ficará esvaziada de efetividade e a capacidade efetiva de gerir os assuntos públicos por parte das autarquias locais é posta em causa.

Aliás, vem a talhe de foice dizer que a CEAL confere a maior relevância ao tema, que está regulado nos vários nºs do art. 9º:

- O nº 1 estabelece o princípio fundamental de autonomia financeira, nos termos do qual as **“autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições”**¹³³ – sublinhados, nossos;
- O nº 2 estabelece a proporcionalidade entre atribuições constitucional ou legalmente atribuídas e os recursos financeiros disponíveis;
- O nº 3 reclama que, pelo menos uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais provenha de rendimentos de impostos locais com a inerente possibilidade de fixação da taxa, nos limites da lei (poder tributário local);

¹³³ Releva-se que, para a CEAL, a autonomia financeira efetiva das autarquias locais é um elemento da “política económica nacional”

- O nº 4 contem uma cláusula de diversidade e atualização aplicável aos sistemas de financiamento local, por forma a permitir o acompanhamento da evolução real dos custos do exercício das atribuições locais correspondentes;
- O nº 5 garante a proteção das autarquias mais fracas, exigindo “**a implementação de processos de perequação financeira ou de medidas equivalentes destinadas a corrigir os efeitos da repartição desigual das fontes potenciais financiamento, bem como os encargos que lhes incumbem**”, sendo certo que tais processos ou medidas “**não devem reduzir a liberdade de opção das autarquias locais no seu próprio domínio de responsabilidade**” – sublinhado, nosso;
- O nº 6 obriga a que as autarquias locais sejam ouvidas sobre as modalidades de redistribuição de recursos;
- O nº 7 visa diminuir as consequências prejudiciais advenientes de financiamento local através de concessão de subvenções, de auxílios financeiros da administração central à administração local, exprimido a preferência pela concessão de subsídios genéricos ou a setores específicos em detrimento dos subsídios destinados a projetos específicos; e
- O nº 8 salienta a importância do acesso ao mercado para financiamento das tarefas locais, nos termos da lei.

Nota-se, pois, uma atenção particular ao problema financeiro das autarquias locais que, no pensamento de ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA¹³⁴, se explica perfeitamente “se tivermos em conta que hoje, a atividade das autarquias locais não é tanto uma atividade de mera polícia (permitir ou proibir), mas essencialmente de fomento. Na verdade o que se lhes pede cada vez mais são obras, nomeadamente equipamentos coletivos, (...) e prestação de serviços”.

A importância que a CEAL confere a **autonomia financeira das autarquias locais** evidencia a centralidade dessa temática no âmbito da autonomia local e da descentralização. A alegada crise conceptual da autonomia local deslocou-se para a sua efetiva crise financeira: “a autonomia local encontra-se em crise, não de conceitos mas de dinheiros”¹³⁵.

¹³⁴ In Direito das Autarquias Locais, ob. cit. pág. 191

¹³⁵ MARTA REBELO, ob cit. pág. 96

Na verdade, apesar de a autonomia local ser, em regra, vista sob o prisma do direito e capacidade efetiva de decisão independente do Estado, isto é, sob o prisma da CHAMADA *autonomia administrativa*, nos dias de hoje é cada vez mais claro que a autonomia financeira é elemento central e, quiçá mais do que isso, é pressuposto decisivo da autonomia local. Com efeito, quando se propugna a necessidade do reforço dos poderes locais e que, para o desejável exercício efetivo desses poderes, é essencial conceder-lhes os meios adequados, a questão da autonomia financeira torna-se o problema central da descentralização¹³⁶. Diz-se que “ **a localização de uma hodierna crise da autonomia dos entes locais**” situa-se “**no enfraquecimento da sua liberdade financeira**”¹³⁷.

A autonomia financeira traduz a liberdade, o âmbito e a dimensão dos poderes financeiros das entidades locais, reflexo de determinada opção relativamente à questão do espaço de decisão financeira, num contexto de descentralização financeira¹³⁸.

É um atributo de entidades infra estaduais face ao Estado, contrapondo-se a soberania financeira, atributo do Estado¹³⁹.

Como escreve EDUARDO PAZ FERREIRA¹⁴⁰ “a autonomia financeira definir-se-á (...) como a medida de liberdade outorgada a certas entidades publicas infra estaduais em matéria de Finanças Públicas. Trata-se, portanto, de uma situação em que a certas entidades é dada a possibilidade de obterem receitas que podem afetar à cobertura de despesas com uma certa margem de discricionariedade (...)” podendo encontrar-se, dentro desta ideia genérica uma “multiplicidade de situações e uma grande variedade na extensão dos poderes próprios ou, por oposição, das tutelas que o Estado exerce nesta matéria sobre estas entidades”.

A autonomia financeira implica independência quanto à origem das receitas, e simultaneamente liberdade quanto ao destino das mesmas. Não implica, necessariamente, a auto-suficiência económica, mas exige que uma parcela

¹³⁶ Cfr EDUARDO PAZ FERREIRA, in “Finanças Regionais”, INCM, Estudos Gerais, Série Universitária, 1985, pág. 266; também MARTA REBELO, ob cit, pág. 97

¹³⁷ Cfr MARTA REBELO, ob. loc. cit

¹³⁸ Cfr MARTA REBELO, ob. e loc cit.

¹³⁹ Por vezes limitado. Ver o que se passa com países sob resgate da comunidade internacional. Deles se fala como tendo perdido, ao menos parcialmente, a soberania financeira.

¹⁴⁰ Ob. loc. cit,

importante das receitas autárquicas seja de receitas próprias¹⁴¹. Não se pode, pois, falar de autonomia financeira, quando as autarquias dependam em grande medida de transferências efectuadas pelo Estado: “como podem as entidades locais conhecer liberdade financeira face ao Estado, se uma parte significativa das suas receitas resulta justamente da transferência de recursos do orçamento estadual”¹⁴².

Autonomia financeira, implica também, uma margem de discricionariedade e amplitude de escolha na afetação das receitas às despesas. Por isso, a consignação ou afetação estadual prévia de receitas e despesas locais específicas é inaceitável, excepto em situações especialmente justificadas e legalmente regulamentadas, sem espaço ao arbítrio. Já o controlo prévio, externo e independente por entidade judicial não comprime a autonomia financeira.

Alguns autores como GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA¹⁴³, falam de *autodeterminação financeira*, para caracterizar o modo de vida financeira das entidades locais não dependente de atos de discricionariedade financeira do Estado.

Na esteira de SOUSA FRANCO¹⁴⁴, os autores desdobram a autonomia financeira, do ponto de vista material, em quatro modalidades: (i) autonomia patrimonial, significando “o poder de ter património próprio e/ou tomar decisões relativamente ao património público no âmbito da lei; (ii) autonomia orçamental, ou seja “o poder de ter orçamento próprio, gerindo as correspondentes despesas e receitas (isto é, decidindo em relação a elas)”¹⁴⁵; (iii) autonomia de tesouraria, ou seja “o poder de gerir autonomamente os recursos monetários próprios, em execução ou não do orçamento”; e (iv) autonomia creditícia, ou seja, “o poder de contrair dívidas, assumindo as correspondentes responsabilidades, pelo recurso a operações financeiras de crédito”.

¹⁴¹ Cfr CASALTA NABAIS, in “O Regime das Finanças Locais em Portugal”, Por um Estado Fiscal Suportável, Estudos de Direito Fiscal, Almedina, 2005, págs. 571 e seg

¹⁴² Cfr MARTA REBELO, ob. cit. pág. 98

¹⁴³ In ob cit pág. 889

¹⁴⁴ In “Finanças do Sector Público, Introdução aos Subsetores Institucionais (Aditamento de Atualização), AAFDL, 2003, pag494

¹⁴⁵ Fala-se, mesmo de *independência orçamental*, para caracterizar o facto de que a atividade financeira das autarquias locais se processa à lareira do Orçamento do Estado, envolvendo uma amplíssima autonomia na preparação e decisão sobre o conteúdo do orçamento local, como na sua execução e no que respeita ao seu controlo e responsabilização

A autonomia financeira das autarquias locais não se conforma com qualquer outra forma de tutela do Estado que não seja meramente inspetiva¹⁴⁶.

No mesmo sentido, PIERRE LALUMIÈRE¹⁴⁷ considera como condições para a existência de autonomia financeira das entidades locais: “o financiamento das despesas municipais por receitas em quantidade suficiente, o poder dos municípios de deliberar sobre a evolução das suas próprias receitas e sobre a sua aplicação e uma tutela exercida a posteriori.

Por sua vez ISABEL CABAÇO ANTUNES¹⁴⁸ considera como indispensáveis à autonomia financeira “as competências próprias dos órgãos locais no controlo efetivo da situação financeira das autarquias locais, uma forte elasticidade das receitas em relação às despesas, bem como a existência de receitas próprias e que tornam possível às autarquias locais uma política real de repartição dos encargos e, implicitamente, a livre opção das suas despesas”, quadro a que é preciso acrescentar “o comportamento dos fatores socioeconómicos de cada país”.

Descentralização e autarquia

A palavra autarquia surgiu em Itália, como sinónimo de entidade dotada de auto-suficiência isto é de poderes administrativos próprios, conceito que conheceu grande disseminação no âmbito da administração pública não territorial, falando-se então de autarquias institucionais ou corporativas e num quadro de não distinção conceptual entre descentralização e desconcentração, ambas consideradas como modalidades ou graus de *decentramento*: falava-se, então de *decentramento* autárquico para designar os entes públicos dotados de autarquia, isto é de poderes administrativos próprios (corporações, institutos, etc), distinguindo-o do *decentramento* orgânico, interno, hierárquico ou burocrático, no seio da administração direta do Estado¹⁴⁹. Zanobini, por exemplo e como referido supra, falava em autarquias territoriais, de que as coletividades locais ou autarquias locais eram um exemplo e autarquias não territoriais de que as corporações e os institutos públicos eram exemplos.

¹⁴⁶ Cfr MARTA REBELO, ob cit, pág. 99

¹⁴⁷ In Les Finances Publiques, Armand Colin, Collection U, 1973, págs.153 e seg

¹⁴⁸ In A Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses, MPAT, 1987, págs. 3 e 4

¹⁴⁹ Cfr VITAL MOREIRA, ob cit págs. 150 e segs; MARTA REBELO, ob cit págs. 49 e seg

E Portugal, porém, o conceito de autarquia local foi acolhido, na Constituição de 1933, no Código Administrativo e na doutrina, na senda de Marcello Caetano, com o conteúdo restrito e específico de pessoa coletiva pública de base territorial local, com atribuições próprias, prosseguidas por órgãos próprios, dotados de autonomia nos limites da lei¹⁵⁰. E assim se mantém até hoje, ex vi do art. 235º 2 da Constituição Portuguesa.

Sem margem para dúvidas **é esse entendimento restrito o adotado pelo ordenamento jurídico cabo-verdiano, à luz do art. 230º 2 e demais preceitos do Título VI (Poder Local) da nossa Constituição.**

Descentralização e auto-administração

O conceito de auto-administração ou pretende traduzir o facto de os órgãos representativos de uma determinada coletividade, que prosseguem os interesses próprios desta no âmbito de funções administrativas, serem eleitos livremente por essa coletividade¹⁵¹.

Não se confunde totalmente com o conceito de administração autónoma porque este apenas exige a prossecução de interesses próprios da coletividade sem exigir a eleição dos seus órgãos¹⁵².

Também não se confunde com auto-governo, que existe quando a coletividade disponha de órgãos próprios de governo, com funções políticas e legislativas, para além das administrativas, sendo, pois, figura do Direito Constitucional e não do Direito Administrativo, como é o caso dos Estados federados ou das regiões autónomas e similares¹⁵³.

Como é fácil de ver, a distinção entre descentralização e auto-administração só tem sentido para aqueles que, adotando um conceito meramente formal de descentralização – significando mera existência de pessoas coletivas distintas do Estado – inserem nela instituições da administração indireta do Estado ou da administração corporativa e precisam de encontrar um termo ou conceito que permita separar materialmente tais modalidades da

¹⁵⁰ Cfr JOÃO LOURENÇO, in ob.cit, págs. 265 e seg; JOÃO CAUPERS, in Introdução ao Direito Administrativo, 10ª ed, 2009, págs. 136 e segs; FREITAS DO AMARAL, ob. cit, págs. 418 e segs.

¹⁵¹ Cfr FREITAS DO AMARAL, ob cit, págs. 422 e segs

¹⁵² Cfr JOÃO CAUPERS, ob cit págs. 134 e 135

¹⁵³ Cfr FREITAS DO AMARAL, ibidem

descentralização não territorial da descentralização territorial corporizada pelas autarquias locais¹⁵⁴.

Para quem defenda que descentralização é a territorial e que se define materialmente, além do mais, pela autonomia local, nela terá de haver sempre auto-administração por órgãos eleitos livremente pelas comunidades locais¹⁵⁵.

Descentralização e poder local

FREITAS DO AMARAL¹⁵⁶, defende que, para haver poder local tem de haver algo mais que para além de auto-administração; e que o conceito de poder local não é sinónimo de administração local autárquica, nem de autarquia local. Para o autor, “só há poder local quando as autarquias locais são verdadeiramente autónomas e têm um amplo grau de autonomia administrativa e financeira: isto é, quando forem suficientemente largas as suas atribuições e competências, quando forem dotadas de meios humanos e técnicos necessários, bem como de recursos materiais suficientes para as prosseguir e exercer, e quando não forem excessivamente controladas pela tutela administrativa e financeira do poder central”.

Continua o autor dizendo ser difícil, na prática, saber onde e quando há poder local, sendo essa uma questão de grau e concluindo que existe certamente na Alemanha e na Inglaterra, talvez em França, mas em Portugal não: porque as competências autárquicas são restritas, os meios e recursos disponíveis são insuficientes e a tutela “recrudescer fortemente nos últimos anos através de vários diplomas governamentais de duvidosa constitucionalidade (por ex, na área do ordenamento do território e do urbanismo)”. E que, revelador da inexistência do poder local em terras lusas podia deduzir-se da percentagem das despesas locais no conjunto das despesas públicas que era (dados de 1978) de 9,6% em Portugal, contra

¹⁵⁴ É o caso de FREITAS DO AMARAL com a sua distinção entre descentralização em sentido meramente jurídico e descentralização em sentido político-administrativo. Ele próprio, face ao exemplo que apresenta para justificar a distinção – o caso de Portugal durante o regime da Constituição de 1933, que caracteriza como de descentralização jurídica mas não político-administrativa – acaba por concluir que nesse caso: “Sob a aparência de descentralização, havia um regime fortemente centralizado”. Cfr Ob cit. pág. 423

¹⁵⁵ Por isso, o Estado Novo – em que o presidente da câmara municipal era nomeado e demitido pelo Governo e os vereadores eleitos em lista única do aparelho oficial do regime - nunca poderia ser considerado descentralizado

¹⁵⁶ Ob cit, pág. 424

60,95 na Dinamarca, 35,4% no reino Unido, 29% em Itália, 19% em França, 18% no Luxemburgo, 17,5% na Alemanha e 17% em Itália.

Concordando com a descrição feita ao conteúdo material desejável do poder local, importa ter em conta que, mais uma vez, para negar a sinonímia entre poder local, descentralização e autarquia local, o autor tem subjacente o já referido conceito formal de descentralização: para quem adote um conceito material de descentralização clássico revisitado, poder local, autarquia local e descentralização serão faces de uma mesma moeda e realidades interpenetradas.

No dizer de JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS¹⁵⁷, a locução “poder local” “está em consonância com o princípio de autonomia das autarquias locais”, consagrado na Constituição e elevado a limite material da revisão constitucional.

De facto importa ver no conceito de *poder local*, tal como adotado nas Constituições portuguesa e cabo-verdiana, um significado e alcance mais profundos e uma finalidade reforçadora da descentralização e da posição e papel das autarquias locais, assente na ideia de que o poder político não se esgota nos órgãos do estado, à volta dos quais se moveriam entidades locais subordinadas, antes abrange a um tempo soberania e poder local. Ou seja, o poder político é, simultaneamente global na sua compreensão, descentralizado na sua extensão e separado verticalmente, com limitações recíprocas entre os respetivos órgãos, por exigência da base democrática do próprio poder político: por isso, a existência de autarquias locais dotadas de autonomia local e com órgãos eleitos livremente pelas comunidades locais não é só garantida, como também imposta constitucionalmente. E, mais do que uma garantia constitucional de existência das autarquias locais, trata-se de uma garantia constitucional de que a prossecução dos interesses locais será feita por autarquias locais com os referidos atributos.

Inserindo o *poder local* no âmbito do poder político, pretende-se impregnar aquele de um conteúdo mais rico e mais sólido do que tinham antes as autarquias locais: de meras instâncias de autonomia administrativa, passaram a ser uma estrutura do poder político, elemento estruturante do Estado de direito democrático, constitucionalmente tão fundamental que a sua existência constitui limite material de revisão constitucional. Por outro

¹⁵⁷ In Constituição Portuguesa Anotada, Tomo III, Coimbra, 2007, anot II ao art. 235º, págs. 444 e segs

lado, compreendidas na organização democrática do Estado e inserindo-se no poder político unitário deste, as autarquias locais não podem ser ou converter-se em “pequenas repúblicas autónomas”¹⁵⁸.

Aplicam-se, pois, ao *poder local*, como regra, todos os princípios constitucionais gerais sobre a organização do poder político. E a aproximação entre o poder local e o poder político também é notória quanto a diversos preceitos e institutos constitucionais¹⁵⁹.

Em suma, a ideia de poder local é inerente ao conceito material de descentralização. Com ela fica reforçada a posição e o papel das autarquias locais. Questão outra, não conceptual, é a da tradução prática da sua autonomia local, designadamente da sua autonomia financeira que, como visto supra, é a problemática central da autonomia local, nos dias de hoje.

E, se se pode dizer, como FREITAS AMARAL em relação a Portugal¹⁶⁰, que, sob esse ponto de vista, o poder local ainda é um objetivo a atingir, não menos certo é que o enquadramento constitucional da descentralização numa perspetiva de poder local não é irrelevante, pois que orienta, limita, condiciona e modela a atuação do legislador ordinário e do poder administrativo central, impondo-lhe uns caminhos e vedando-lhe outros.

O conceito constitucional de descentralização

Dissemos atrás que, um dos pressupostos do conceito material de descentralização é a consagração constitucional do princípio da descentralização, como garantia de que a estrutura territorial descentralizada não se verá esvaziada de peso e sobretudo de conteúdo. É fundamental, pois, na análise conceptual da descentralização e no âmbito do presente estudo, ter em conta o conceito constitucional de descentralização.

Analisando a nossa Constituição é fácil de perceber que a totalidade dos pressupostos supra resumidos do conceito de descentralização está consagrada ou assumida por ela.

¹⁵⁸ Cfr JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, ob cit págs. 444 a 446, 454 e 455; e JJ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA, in CRP – Constituição da Republica Portuguesa Anotada, Vol II, 4ª ed revista, Coimbra, 2006, anotações I e II ao art. 235º, págs. 714 e seg

¹⁵⁹ Um elenco pode ver-se, quanto à CRP, em JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS, ob cit, anot III ao art. 235º, pág. 445

¹⁶⁰ Ob cit pág. 425

A Constituição fala, explícita ou implicitamente de descentralização em vários dos seus preceitos:

- a) No seu arts. 1º nº 4 e 7º d), impondo à República e ao Estado que, como uma das suas tarefas fundamentais, progressivamente, crie as condições indispensáveis para remover os obstáculos à **“efetiva participação” “democrática” dos cidadãos “na organização política, económica, social e cultural do Estado”**;
- b) No seu art. 2º, sujeitando a organização do Estado de direito democrático, além do mais, ao princípio do **“pluralismo de expressão e de organização política democrática”**, e ao reconhecimento e respeito, na organização do poder político, da **“existência e (...) autonomia do poder local”** e da **“descentralização democrática da Administração Pública”**, no quadro da **“natureza unitária do Estado”**;
- c) No seu art. 3º nº 3, colocando o **“poder local”** ao lado do Estado na sujeição dos seus atos à Constituição;
- d) No seu art. 91º nº 9, prevendo um **domínio público das autarquias locais** distinto do do Estado
- e) No seu art. 59º nº 3, prevendo a possibilidade de **ação popular para defesa do património das autarquias locais**;
- f) No seu art. 93º nºs 1 e 5, estatuinto que o sistema fiscal deve prover as necessidades financeiras das autarquias locais, também (**repartição tributária**), e prevendo a possibilidade de haver **“impostos municipais”**;
- g) No seu art. 103º nºs 1, 3 g) e h), 5 e 7, prevendo o **referendo local** com um regime específico e excluindo da consulta referendária atos orçamentais, financeiros e tributários locais, bem como a autonomia, a organização e a competência das autarquias locais;
- h) No seu art. 106º nº 1, prevendo **candidaturas de grupos de cidadãos independentes para as eleições autárquicas**;
- i) No seu art. 118º nº 3, estabelecendo expressamente **direitos dos partidos políticos de oposição, especificamente em assembleias autárquicas**;
- j) No seu art. 120º nº 1, prevendo expressamente a **publicidade das reuniões das assembleias autárquicas**;
- k) No seu arts. 176º i), j) e n) e 161º nº 3, sujeitando à **competência legislativa absolutamente reservada da Assembleia Nacional e a maioria qualificada especial** a aprovação de leis sobre **eleição dos titulares de**

órgãos das autarquias locais, sobre a criação, modificação e extinção das mesmas e sobre as bases dos orçamentos locais

- l) **No seu art. 177º e) e n), sujeitando a competência legislativa relativamente reservada da Assembleia Nacional a aprovação de leis sobre atribuições, competências, organização, funcionamento das autarquias locais, finanças locais e polícia municipal, bem como sobre associações públicas;**
- m) No seu art. 205º c), permitindo ao Governo exercer **só poderes de tutela** (e não de direção ou superintendência) **sobre a administração autónoma.**
- n) No seu Título VI intitulado de **Poder Local** (arts 230ª a 239º), reafirmando a existência de autarquias locais como elemento da organização do Estado, definindo o seu conceito, sujeitando a sua criação, modificação e extinção á lei com prévia consulta, estabelecendo as suas categorias, conferindo-lhes o direito ao apoio solidário do Estado e declarando o seu grau e modalidades de autonomia (administrativa, financeira, organizativa interna, normativa e associativa), o seu modelo de organização institucional e o seu regime de tutela administrativa;
- o) No seu art. 240º n.ºs 2 e 4, consagrando como **princípios da estruturação da Administração Pública**, com vista à eficiência e qualidade do seu serviço, os da “**subsidiariedade, desconcentração e descentralização**”, sem prejuízo da eficácia e unidade da ação e dos poderes de direção, superintendência e tutela e prevendo as **associações públicas** tendo por objeto a satisfação de necessidades publicas específicas relevantes e **organização interna democrática;**
- p) No seu art. 244º n.º 4, que sujeita à **reserva de lei** o regime e o modo de criação das **polícias municipais;**
- q) No seu art. 257º n.º 2, que prevê a existência de um **Conselho para o Desenvolvimento Regional**, integrado no Conselho Económico e Social;
- r) No seu art. 269º 1 f) e i) que prevê a **publicação no BO dos regulamentos** e dos **atos de conteúdo genérico das autarquias municipais ou de grau superior** e bem assim dos **regulamentos emanados da administração autónoma;** e
- s) **No seu art. 290º n.º 1 e),** elencando a “**autonomia do poder local**” como **limite material de revisão** constitucional.

Importa ainda assinalar que, como referido supra, como decorrência da visão de poder local que a Constituição consagra para a descentralização se

aplicam às autarquias locais, em **paralelismo com o Estado** (embora, obviamente, com adaptações necessárias em alguns casos), os **princípios gerais e comuns da organização do poder político** (designadamente os da publicidade das reuniões, do quórum e deliberação, da renovação e da responsabilidade, direitos, regalias e imunidades dos titulares de cargos políticos – arts. 120º a 124º), os preceitos respeitantes à **função pública, responsabilidade dos agentes públicos, direitos e garantias do particular face à administração** (arts. 241º, 243º e 245º), **regimento e regulamentos administrativos** (arts. 263º e 264º).

Deve, também, ser salientado o tratamento dado pela Constituição aos direitos sociais e à organização económica, porque contém pistas que podem ser da maior utilidade na repartição de atribuições e investimentos entre o Estado e as autarquias locais: é que, nuns casos a incumbência é do “Estado” (arts. 70º e 71º, segurança social e saúde), noutros é dos “poderes públicos” (arts. 72º a 77º, 79º a 82º, habitação, ambiente, crianças, jovens, deficientes e idosos, cultura, desporto, consumidores e família) e noutros ainda é do “Estado e dos poderes públicos” (arts. 78º e 91º, educação e realização da democracia económica).

Que ilações se podem tirar da recensão das referências constitucionais ao nosso tema, acabadas de fazer?

Trata-se, inquestionavelmente, de uma Constituição descentralizadora, que valoriza o pluralismo e a efetiva participação democrática dos cidadãos na organização política, económica, social e cultural do Estado, por isso colocando a descentralização como uma das ferramentas centrais abrangentes no desenho institucional do poder político seja no plano administrativo, seja no social e cultural e no económico.

Parafraseando JJ GOMES CANOTILHO e VITAL MOREIRA¹⁶¹ ela postula “uma certa policracia ou pluralismo de centros de poder, enquadrados numa (...) estrutura vertical do poder político e da administração”.

E isso, antes de mais numa dimensão estática, de respeito por todo o *acquis* ou *status quo* da descentralização: qualquer “retrocesso direccionado para a centralização será, de imediato, submetido ao crivo da subsidiariedade” e ao

¹⁶¹ In Constituição da República Portuguesa anotada, Vol I, 4ª ed, Coimbra, 2007, pág. 232

facto de que a autonomia do poder local é limite material de revisão constitucional¹⁶².

Mas também numa dimensão dinâmica que obriga a uma descentralização contínua e compreensiva.

Na verdade, ao estatuir que as atribuições das autarquias locais serão estabelecidas por lei, obedecendo aos princípios de “autonomia e descentralização” e que a Administração Pública deve buscar a eficiência e qualidade e estruturar-se segundo um princípio de “subsidiariedade”, a Constituição está, implicitamente, a consagrar um dever de descentralizar ou de continuar a descentralizar, dirigido ao legislador e ao poder administrativo¹⁶³.

Um e outro encontram-se vinculados constitucionalmente a “difundir as tarefas públicas de forma vertical entre o Estado e entidades territorialmente descentralizadas”, a “um reforço da transferência de atribuições do Estado para as autarquias locais, na perspectiva de que se trate de um núcleo de interesses verdadeiramente locais e de que serão exercidas de uma forma mais eficiente e eficaz por estas¹⁶⁴.

O que obriga a “um revisionismo legislativo constante por forma a determinar-se qual o nível da administração mais eficiente e apto a cada momento, à prossecução do interesse público e das necessidades das populações”¹⁶⁵ e para que não aconteça a situação para a qual FREITAS DO AMARAL alerta¹⁶⁶: o recrudescimento, em contexto descentralizador, de mecanismos centralizadores através de diplomas governamentais de duvidosa constitucionalidade.

O conceito de descentralização assumido pela Constituição não é o conceito clássico, nem original, nem revisitado, que a toma como sinónimo de descentralização territorial. Pois, como visto antes, ela refere-se também, ao lado do “poder local”, à “descentralização democrática da administração pública”. Refere-se ainda à “administração autónoma” e a “associações

¹⁶² Cfr MARTA REBELO, ob cit. pág. 68, quanto à CRP que serviu de fonte à CRP em matéria de descentralização

¹⁶³ Dever de descentralizar que, aliás, a Lei-Quadro da Descentralização vem afirmar expressamente no seu pórtico.

¹⁶⁴ Parafraseando MARTA REBELO ob cit pág. 68 e MARIA JOSÉ CASTANHEIRA NEVES, in *Governo e Administração Local*, Coimbra, 2004, págs. 12 e 13

¹⁶⁵ Cfr MARTA REBELO, ob cit págs. 66 e 68

¹⁶⁶ Cfr Nota 128

públicas”, por vezes colocando em paralelismo estas e as autarquias locais como espécies daquela. Donde a conclusão de que a Constituição adopta uma concepção intermédia de descentralização, abrangendo a *descentralização territorial* através de autarquias locais e a *descentralização corporativa*, através, designadamente das associações públicas.

Não obstante é essencialmente das autarquias locais de revisão constitucional que a Constituição trata, de modo privilegiado, como verdadeiro poder local autónomo do poder do Estado na ordem interna e elemento estruturante da organização do poder político, garantindo a sua existência, a sua democraticidade e uma ampla e efetiva autonomia em domínios fundamentais, em todos os planos da vida da sociedade, elevando a sua autonomia a limite material de revisão constitucional e impondo ao Estado não só que os reconheça e às suas atribuições, domínio e património próprios, mas também que: lhes confira mais atribuições; apenas controle a legalidade dos seus atos e não já o seu mérito e oportunidade; com eles faça uma justa repartição tributária; lhes crie tributos e outras fontes locais de receitas; e lhes dê apoio técnico, humano e material solidário. Pode dizer-se que a nossa Constituição consagra, de modo extensivo, o essencial das recomendações da CEAL.

Parafraseando MARTA REBELO¹⁶⁷, sobreleva uma opção clara do legislador constituinte preferindo que os interesses locais sejam prosseguidos elas, traduzindo uma visão de relação intrínseca entre o princípio da descentralização e as autarquias locais que, por exemplo, em Portugal, leva alguns autores a preferir falar, mais do que em descentralização administrativa em “descentralização local autárquica”¹⁶⁸.

Ainda especificamente ligado às atribuições locais, releva-se que a Constituição contém pistas que devem orientar o legislador na repartição de atribuições entre o estado e as autarquias locais: justifica-se interpretar como referindo-se às autarquias locais os “poderes públicos” a que a Constituição confere incumbências, nuns casos exclusivamente (habitação, ambiente, crianças, jovens, deficientes e idosos, cultura, desporto, consumidores e família), noutros em parceria com o Estado (educação e realização da democracia económica).

¹⁶⁷ In ob cit pág. 67

¹⁶⁸ Cfr JORGE MIRANDA, in Manual de Direito Constitucional, Tomo III, 5ª ed, Coimbra, 2004, págs. 101. Também MARTA REBELO, ob loc. cit

Importa ainda salientar que a Constituição erige o município como autarquia local básica e central, mas permite a existência de autarquias a nível territorial infra municipal e supra municipal. Como notam JORGE MIRANDA e RUI MEDEIROS¹⁶⁹ quanto à realidade portuguesa, à luz de preceitos constitucionais idênticos: (i) a subsidiariedade também se joga nas relações entre autarquias de diversos graus; (ii) as autarquias de nível superior não dispõem de nenhum poder de direção, superintendência ou tutela sobre as de nível inferior, sem embargo da necessária cooperação, embora as normas regulamentares daquelas prevaleçam sobre as destas; e (iii) “nem os municípios são simples agregados de freguesias, nem as regiões administrativas simples agregados de municípios”, mas podem existir “certas formas de articulação orgânica”¹⁷⁰.

E por em relevo, por fim, que ela afasta o federalismo, afirmando a natureza unitária do Estado de Cabo Verde, e que é totalmente omissa, direta e indiretamente, quanto à descentralização política, que, assim, deverá considerar-se descartada no atual quadro constitucional.

Fundamentos Teóricos da Descentralização

A descentralização tem sido a opção mais desejada pelos governos actuais. Os argumentos que se avançam para esta opção podem ser resumidos em três: (i) **Argumento da eficiência económica**. A aproximação do governo aos cidadãos permite a melhor identificação dos problemas locais, a melhor alocação de recursos públicos e aumenta a confiança dos cidadãos aos seus líderes, podendo-se, assim, melhorar o bem-estar social. Nestas circunstâncias, o normal é que as pessoas se demonstrem relativamente mais dispostas a pagarem impostos e taxas se elas recebem os serviços que correspondem às suas necessidades;

(ii) **Argumento da mobilização de recursos**. Acredita-se que com a descentralização da competência e capacidade tributárias, para certas receitas, os governos locais tenham maior possibilidade de arrecadar mais receitas, primeiro pela possibilidade de adequação da estrutura tributária às

¹⁶⁹ Ob. cit, Tomo III, anots VII, VIII e IX ao art. 236º, pág. 451

¹⁷⁰ Por exemplo, nos Açores, os presidentes de câmara e de assembleia municipal e quatro membros eleitos pelas assembleias municipais fazem parte do conselho de ilha.

condições locais e, segundo pela facilidade de fiscalização dos factos geradores da obrigação tributária;

e (iii) **Argumento do reforço da democracia.** A ideia por detrás deste argumento é de que os governos locais facilmente asseguram os interesses locais através da promoção do pluralismo, da participação social e da escolha pública. Os cidadãos têm possibilidade de escolher os seus líderes, de participar nos processos de tomada de decisão sobre aspectos comuns que afectam as suas vidas, monitorar, exigir a prestação de contas e premiar ou punir os seus líderes, por meio do voto. A participação dos cidadãos pressiona os líderes a serem mais transparentes e responsáveis nas suas acções. A possibilidade de participação na tomada de decisão vai permitir que os serviços públicos fornecidos pelos governos locais sejam de acordo com as necessidades efectivamente identificadas.

Os argumentos da descentralização não constituem negação do papel do Estado. A descentralização significa uma partilha de poderes entre os governos centrais e as esferas hierarquicamente inferiores, passando para estas o que melhor pode ser realizado a este nível. Por isso, a descentralização para que, efectivamente, torne a máquina da administração pública eficiente deve ser cuidadosamente desenhada e as fronteiras entre as responsabilidades governamentais e das autarquias claramente definidas de modo a evitar conflitos e fugas à responsabilidade.

Um programa de descentralização deve incluir os seguintes elementos chaves, (a) definição de responsabilidades e do grau de autonomia nas despesas; (b) definição de responsabilidades e do grau de autonomia na arrecadação das receitas; (c) desenho do sistema de transferências fiscais; (d) quadro de exercício da disciplina fiscal (a chamada responsabilidade fiscal dos governos); (e) accountability social (prestação de contas aos cidadãos).

Conceptualmente, um programa de descentralização começa por definir, por cada nível de governo, responsabilidades de realizar despesas e, só depois se definem responsabilidades sobre os impostos. O argumento que sustenta este procedimento é de que uma vez definido o nível de responsabilidade de certo nível de governo, torna-se fácil a compreensão do nível de recursos necessários para financiamento e daí se pode definir o grau de autonomia financeira ou de competência tributária adequado.

Na descentralização de responsabilidades de fornecimento de serviços públicos pelos governos locais, requer-se atenção: (i) à capacidade dos serviços gerarem economias de escala; (ii) à capacidade dos serviços gerarem externalidades; (iii) à possibilidade de os cidadãos poderem participar na monitoria e controlo social. Deve caber aos governos nacionais responsabilidades de âmbito nacional, como por exemplo, financiamento de infraestruturas, cujos benefícios transcendem o nível local, a manutenção da estabilidade económica, a segurança e defesa nacional. Adicionalmente, a esfera de governo central deve garantir através de mecanismos de controlo administrativo que os governos locais forneçam o mínimo de serviços públicos sob sua responsabilidade. Relativamente à descentralização de competências tributárias para esferas de governo inferiores, os critérios importantes a considerar são os seguintes: (a) impostos sobre factores móveis e bens comerciáveis que afectam a eficiência de mercados, devem ser da responsabilidade do governo central; (b) impostos com carácter redistributivo progressivo devem ser da responsabilidade do governo central para evitar que governos locais usem políticas de redistribuição perversas através de impostos ou transferências para atrair pessoas de renda alta e repelirem as de renda baixa; (c) o poder de tributação deve ser atribuído à esfera de poder com a melhor habilidade para monitorar as mutações dos factos geradores, para minimizar os custos administrativos e de evasão fiscal.

ENQUADRAMENTO CONSTITUCIONAL E LEGAL DO PODER LOCAL

Qualquer análise sobre o Poder Local de Cabo Verde passa, obrigatoriamente, pelo enquadramento que a Constituição lhe confere, tanto ao nível da organização do Estado, como no que se refere aos princípios que lhe estão subjacentes. A Constituição da República de Cabo Verde (CRCV) funciona como o seu quadro de referência política e programática de maior relevo, que vincula toda a sociedade e instituições, tanto no que refere à organização e funcionamento da administração pública central e territorial, como no seu relacionamento com a sociedade e os seus diversos actores.

Portanto, a análise leva-nos a indagar até que ponto estão a ser cumpridos os comandos constitucionais em matéria do Poder Local, quanto ao cumprimento da sua missão, o relacionamento com os cidadãos, a Administração Central, os serviços periféricos do Estado e com as organizações da sociedade civil.

À luz da CRCV, facilmente, se depreende que os municípios estão longe de cumprir integralmente todas as suas atribuições e competências, tanto no que se refere à prestação de serviços aos cidadãos, à promoção da democracia local e da cidadania, como ao desenvolvimento.

Se considerarmos que a implementação dos comandos constitucionais na vida da comunidade resulta de um processo social longo e complexo, a primeira conclusão é relativamente simples. O Poder Local, não está em conflito com a Constituição, mas antes reclama um desenvolvimento técnico e institucional, bem como patamares mais qualificados de prestação de serviço aos cidadãos, às comunidades, do exercício da democracia e de intervenção no processo de desenvolvimento.

A CRCV, enquanto “sistema” de referências fundamentais para a organização política, económico e social da sociedade e do Estado, define que a “**República de Cabo Verde organiza-se em Estado de direito democrático assente nos princípios da soberania popular, no pluralismo de expressão e de organização política democrática e no respeito pelos direitos e liberdades fundamentais**”^v. Em consequência, dispõe que “**a República de Cabo Verde reconhece e respeita, na organização do poder político**” (...) a

existência e autonomia do poder local e a descentralização democrática da Administração Pública”^{vi}.

Sendo a descentralização, intrinsecamente, de natureza democrática, parece redundante a sua adjectivação. Mas quis o legislador enfatizar que a própria descentralização deve resultar de um processo democrático, de diálogo e de compromissos entre os actores. Esta dimensão veio a conhecer um outro desenvolvimento coma a aprovação da Lei-Quadro da descentralização administrativa, quando define que: “ **1. a descentralização pode ter âmbito territorial e ser levada a cabo através da criação e extinção de Autarquias Locais, bem como da alteração dos respectivos territórios. 2. (..) pode ainda ser de âmbito funcional e ser levada a cabo através de: a)transferência definitiva de atribuições ou tarefas administrativas da Administração Central para as Autarquias Locais ou, de entre estas, da Região Administrativa para os Municípios e destes para as Freguesias (..); b)Delegação temporária de atribuições ou tarefas administrativas da Administração Central para as Autarquias Locais ou, de entre estas, da Região Administrativa para os Municípios e destes para as Freguesias; c)Delegação temporária de atribuições ou tarefas administrativas das Autarquias Locais nas Organizações da Sociedade Civil”^{vii}.**

A consagração do Poder Local como elemento estruturante do Estado de Direito e Democrático, encontra a sua expressão máxima, quando a CRCV estabelece que não podem ser objecto de revisão constitucional, entre outros “ **... a autonomia do poder local”^{viii}.**

Por outro lado, sempre na esteira da CRCV, a descentralização em Cabo Verde não se confina à Administração Pública, ela envolve as comunidades locais e a sociedade civil, enquanto elementos caracterizadores do nosso sistema democrático. Assim, a CRCV estabelece que “ **os órgãos das autarquias podem delegar nas organizações comunitárias, tarefas administrativas, que não envolvam o exercício de poderes de autoridade”^{ix}.** Na mesma linha, o Estatuto dos Municípios estabelece que “ **o município pode transferir para as fundações, associações de carácter económico, social, cultural ou desportivo ou sociedades a prossecução de atribuições que lhe são próprias (...)**”. ^x Aprofundando esta problemática, a Lei-quadro da descentralização administrativa vai mais longe, e, completa o “quadro”, quando preconiza a “**delegação temporária de atribuições ou tarefas**

administrativas das Autarquias Locais nas Organizações da Sociedade Civil”. Por outro lado, a Lei da Cooperação Internacional Descentralizada considera, tanto as Autarquias Locais, as Associações intermunicipais, como as ONG’s e sua Plataforma representativa como Agentes da cooperação^{xi}.

Ao definir os princípios gerais da Administração Pública cabo-verdiana, a CRCV estabelece que sua estruturação deve obedecer, designadamente, os princípios: “ (...) **da participação dos interessados...**”^{xii}. Conferindo substância a este comando constitucional, o Estatuto dos Municípios estatui que “ **os órgãos municipais devem assegurar a participação dos particulares na formação das decisões que lhes disserem respeito, nos termos da Lei**”^{xiii}.

Portanto, o que se extrai da CRCV e do Estatuto dos Municípios é que a democraticidade da administração local não se limita ao exercício democrático na tomada de decisões pelos órgãos legítimos das autarquias. Nesta perspectiva, o Estatuto das cidades estabelece a obrigatoriedade da gestão orçamental participativa e os modos da sua concretização, dispondo que “ **as autarquias devem adoptar um modelo de gestão orçamental participativa, que inclui a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de enquadramento orçamental e da proposta do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pelo respectivo órgão executivo colegial**”^{xiv}.

Portanto passou de uma prática que dependia muito do perfil político de cada Presidente para uma obrigação legal, cujo não cumprimento poderá levar a Assembleia Municipal a rejeitar o agendamento da discussão do orçamento, se não for demonstrado e fundamentado todo o processo de elaboração participativa do orçamento Municipal. Correlativamente, o Estatuto das cidades define como dever das Autarquias Locais “ **promover a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controlo directo de suas actividades e o pleno exercício da cidadania**”^{xv}.

Da análise do quadro constitucional e legal sobre o Poder Local se pode concluir da existência de um enorme potencial e espaços de desenvolvimento da acção das autarquias locais. A descentralização e a democracia se concretizam em processos inacabados e complexos que exigem adequações e reformas constantes, em função das exigências da cidadania e do desenvolvimento. Assim como as Autarquias Locais não

conseguem dar tradução prática a todos os normativos constitucionais e legais e terem o mesmo nível de desempenho em todos os domínios das suas atribuições e competências, também os cidadãos não se apropriaram ainda dos institutos e dispositivos que a Constituição e a lei colocam à sua disposição no exercício da sua cidadania e participação. Tudo isto reflecte o estágio do desenvolvimento da nossa sociedade e da cultura democrática. O Estado, incluindo as autarquias mantém uma relação de poder/imposição no seu relacionamento com os cidadãos.

No entanto, o quadro legal vigente necessita de uma melhor sistematização, tornando-o mais coerente, evitando, deste modo, repetições, incongruências, disfunções e contradições. Em algumas situações, a Lei-quadro da descentralização impõe mudanças de fundo, quando admite a possibilidade das Autarquias Locais da mesma categoria passarem a ser classificadas **“para efeitos de tratamento diferenciado em matéria de transferência de atribuições, em função do grau de desenvolvimento económico e social do seu território, do nível do seu desenvolvimento organizacional e de qualificação dos seus recursos humanos e do volume dos seus recursos financeiros próprios”**.^{xvi} Um assunto, que continua a não ser unânime entre os autarcas, hoje, é erigido em lei, o que abre caminho para encarar as autarquias locais como uma realidade política e institucional, diversificada e heterogénea. O Poder Local, unido na sua diversidade contribuirá para a definição de mecanismos mais adequados de perequação financeira entre o Estado e as autarquias locais, de financiamento do desenvolvimento local e da promoção da solidariedade entre as autarquias locais. Portanto, em sede da Lei das Finanças Locais, impõe-se a reformulação dos critérios de repartição do Fundo Financeiro Municipal e não só.

Toda a configuração política e institucional do Poder Local põe em relevo a sua característica fundamental: a sua administração e gestão têm que assentar em bases democráticas e de participação efectiva dos cidadãos. Assim, o modelo de gestão preconizado colide com uma interpretação estática da legitimidade democrática. Portanto, o modelo exige que as decisões e as acções das autarquias locais estejam, sistematicamente, sob o escrutínio e controlo directo dos cidadãos. Nesta perspectiva, o quadro normativo e legal actual reclama pela regulamentação de alguns institutos e dispositivos, designadamente o referendo local, acção popular, iniciativa

popular e a participação de particulares, a fim de assegurar a participação efectiva dos cidadãos na gestão da coisa pública local e no processo de formação das decisões. Portanto, o que se pretende é que as autarquias locais, e os seus órgãos, trabalhem com o princípio da legitimidade democrática no quotidiano. E o princípio da “cobrança” democrática e da prestação de contas faz com que as decisões e os actos de gestão sejam, cada vez mais, transparentes, participados e partilhados por todos os actores do desenvolvimento local.

Análise Crítica do Quadro Legal

I. Quadro Legal Específico

Nos últimos vinte anos foi constituído um amplo, diversificado e complexo quadro legal específico da descentralização, que inclui como marcos mais significativos os seguintes diplomas legais

- Constituição da Republica
- A Lei nº 69/VII/2010, de 16.08, que aprova a Lei-Quadro da descentralização
- A Lei nº 134/IV/95, de 03.07 que aprovou o Estatuto dos Municípios
- A Lei nº 79/VI/2005, de 05.09, que regula o regime financeiro das autarquias locais, conhecida por Lei das Finanças Locais
- O DL nº 106/90, de 08.12 e a Lei nº 50/VI/2004, de 13.09 sobre Associações de Municípios
- A Lei nº 14/91, de 30.12, que aprova o Estatuto dos Eleitos Municipais
- A Lei nº 77/VII/2010, de 23.08, sobre a divisão, designação e determinação das categorias das povoações
- O DL nº 15/2011, de 21.02 que aprovou o Estatuto das Cidades
- O DR nº 08/2000, de 28.08, sobre os símbolos heráldicos municipais
- A Lei nº 27/VI/2003, de 21.07, sobre as insígnias honoríficas municipais
- O DL nº 5/2012, de 28.02, sobre toponímia
- A lei nº 57/VII/2010, de 19.04 que aprova a Lei da cooperação internacional descentralizada
- O DL nº 68/94, de 05.12, que regula o regime do transporte público rodoviário;
- O DL nº 50/2003, que regula o regime do comércio

- O DLeg 2/2007, de 19.07, que aprova a Lei de Solos
- Lei de IUP - Lei nº 79/V/98 de 07 de Dezembro; Dec. Lei nº 18/99 de 26 de Abril e Lei nº 91/V/98 de 31 de Dezembro
- Imposto de circulação de veículos automóveis – Dec-Legislativo nº 84/79, de 13 de Outubro e Portaria nº 1/93, de 01 de Fevereiro.

Analisaremos ex professo, os primeiros seis, os mais estruturantes.

8. Constituição da República

No topo do edifício legal da descentralização está, naturalmente, a Constituição, aprovada em 1992 e revista em 1999 e 2010.

Nela se contém os princípios fundamentais e o desenho estrutural da descentralização em Cabo Verde.

Dela resulta que :

- 1) Não é prevista – e portanto não é permitida - a descentralização política, sendo o Estado unitário (cfr art. 5º 2);
- 2) A descentralização administrativa territorial, concretizada através de um Poder Local é um dos pilares do Estado de direito democrático (cfr arts. 5º 2, 7 c) e d), 230º e 290º);
- 3) Tal descentralização se concretiza na existência de autarquias locais dotadas de órgãos próprios representativos, de autonomia administrativa, patrimonial, financeira, organizativa e regulamentar, dotadas de quadros de pessoal próprios, sujeitas a tutela de mera legalidade, que se podem associar livremente, solidárias entre si na diversidade de cada uma (cfr arts 230º, 232º a 239º);
- 4) O Estado tem o dever de descentralização (cfr arts. 5º 2 e 238º 1);
- 5) O Estado tem o dever de apoiar as autarquias locais, sem prejuízo para a autonomia destas, de promover a redução das assimetrias regionais (cfr art 232º);

- 6) Deve haver uma justa distribuição de recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais (cfr art. 233º 2);
- 7) Os órgãos representativos das autarquias locais “compreende” uma assembleia eleita pelo sistema de representação proporcional e um executivo colegial responsável perante aquela, que pode ou não ser eleito (cfr art 234º).
- 8) O município é a categoria central do Poder Local, podendo haver outras de “grau” superior ou inferior (cfr art. 231º);
- 9) O Poder Local é matéria da competência legislativa reservada à Assembleia Nacional, seja de modo absoluto (eleições dos titulares dos órgãos autárquicos, criação, modificação e extinção de autarquias e bases dos orçamentos autárquicos – cfr art 176º i), j) e n), seja de modo relativo (atribuições, competências, organização, funcionamento, finanças e policia municipal – cfr art. 177 e).

O desenho constitucional constitui um quadro referencial claro, mas também suficientemente flexível para suportar um efetivo e evolutivo processo de descentralização administrativa territorial no país.

Não tem suscitado grandes dúvidas salvo quanto a dois pontos:

- A consideração do presidente de câmara municipal como órgão a se, com poderes próprios, autónomos em relação aos demais;
- A obrigatoriedade ou não de as autarquias não municipais resultarem de divisão ou agrupamento de municípios.

Relativamente ao primeiro ponto, o uso do termo “compreende” no art. 234º, legitima a conclusão de que não será proibida a existência de outros órgãos além dos dois expressamente mencionados pelo preceito constitucional, mas sempre subordinados a eles, dada a representatividade que lhes é inerente e que define o conceito de descentralização;

Quanto ao segundo ponto, dir-se-á que o texto do preceito legitima as duas interpretações: a Lei-quadro de descentralização tem sido interpretada no

sentido da obrigatoriedade da divisão e do agrupamento. E assim, a região só poderia resultar de um agrupamento de municípios, nunca podendo, por exemplo, corresponder a uma ilha que inclua apenas um município.

Não nos parece que seja a melhor interpretação, quanto ao agrupamento.

Mas, de todo o modo, se o for, tal solução parece redutora quando se pensa, hoje, em ilhas como São Vicente, historicamente importante, peculiar e autónoma, ou como o Sal e a Boavista, com a importância que, atualmente, cada uma delas vem ganhando e que são, as três, municípios-ilha. E poder-se-á também refletir no potencial que tem a ilha do Maio para se elevar num prazo relativamente curto e mesmo a Brava, num futuro mais longo.

Poder-se-ia ir para a solução canarina em que, para viabilizar a instituição de *cabildos* insulares, se forçou a divisão em dois, do único município anteriormente existente em certas ilhas. Mas, se na ilha do Sal existe uma tal reivindicação (sem discutir aqui da sua justeza ou não), em São Vicente e na Boavista, tal como no Maio e na Brava não há qualquer indício ou sinal de evolução no sentido da partilha das ilhas em mais que um município.

Por isso, se a solução constitucional, nesse ponto suscita dúvidas quanto a uma questão tão relevante da reforma necessária do estado como é a regionalização administrativa, passíveis de criar obstáculos a soluções territoriais plausíveis, poder-se-á questionar da necessidade de proceder à revisão pontual do art. 231º para lhe permitir acomodar todas essas soluções.

9. Lei-Quadro da Descentralização

Logicamente, a seguir à Constituição perfila-se a chamada Lei – Quadro da Descentralização, aprovada pela Lei nº 69/VII/2010, de 16.08, que estabelece o “quadro” da descentralização administrativa e o regime das parcerias público-privadas de âmbito regional, municipal e local.

Trata-se de um diploma cujo âmbito ultrapassa o Poder Local a que a Constituição se refere, pois que abrange não só a descentralização administrativa territorial em que o Poder Local se concretiza, mas também a descentralização institucional e as parcerias público-privadas de âmbito não

nacional, que integram o conceito de descentralização democrática da administração pública

No que respeita ao Poder Local, ela densifica o desenho constitucional e desenvolve vários aspetos das bases lançadas pela Constituição.

Assim

A) Define (art. 2º), além do mais, o **conceito de descentralização administrativa** como sendo um processo de transferência de atribuições administrativas e inerentes poderes de opção, execução e controlo para centros institucionalizados mais próximos das populações beneficiárias da ação administrativa, no quadro da Constituição e das leis e regulamentos emanadas dos competentes órgãos de soberania (Assembleia Nacional e Governo). Infelizmente não define o conceito constitucional importante de descentralização democrática da Administração Pública.

B) Indica (art. 3º) um conjunto de **princípios gerais**, uns explicitados na Constituição, outros não, que devem estar **subjacentes à descentralização**, designadamente os de que

- A existência e a autonomia das autarquias locais, mas também a descentralização democrática da Administração Pública se impõem ao Estado, que as reconhece e deve promover-las;
- A descentralização tem por finalidade assegurar o reforço da coesão nacional, promover a eficiência e a eficácia da gestão pública para assegurar os direitos dos administrados;
- A relação entre a administração central e a administração descentralizada no exercício das competências próprias deve ser de coordenação e parceria para assegurar a unidade na realização das políticas públicas e evitar a sobreposição de atuações;
- Só são descentralizáveis atribuições ou tarefas de promoção de desenvolvimento social e económico e de satisfação de necessidades coletivas, ou seja, funções administrativas (não atribuições políticas);

- A descentralização pode assumir geometria e conteúdo variáveis, podendo ser feita em globo ou só para uma ou mais autarquias, em conformidade com a capacidade técnica e material para assumir plenamente as atribuições ou tarefas transferidas ou delegadas;
- A descentralização só pode fazer-se no quadro legal por ela definido;
- Compete ao Governo promover a descentralização institucional da Administração Pública, em articulação com as associações representativas das autarquias locais.

C) Afirma expressamente o **dever de descentralizar, nos termos do qual**

- É dever da administração central promover a descentralização de atribuições e competências próprias para as autarquias locais sempre que isso se mostrar necessário para melhorar a eficiência dos serviços públicos prestados aos cidadãos e salvo norma proibitiva de descentralização;
- Mas é também, nas mesmas circunstâncias, dever das autarquias de grau superior descentralizar as atribuições e competências próprias para as de grau inferior e para as organizações da sociedade civil.

D) Concretiza os **modos por que a descentralização se pode fazer (art. 5º), indicando que ela pode ser: (a) territorial, quando concretizada através da criação de novas autarquias locais, seja totalmente ex-novo em territórios colocados sob a jurisdição direta da administração central¹⁷¹, seja por alteração do âmbito territorial das autarquias existentes¹⁷²; ou (b) funcional através de**

¹⁷¹ Situação que, em Cabo Verde, só ocorre na Ilha de Santa Luzia e nos diversos ilhéus, uma e outros não habitados

¹⁷² A lei fala de descentralização territorial em caso de extinção de autarquias locais, mas parece contraditório.

- Transferência definitiva¹⁷³ ou delegação meramente temporária de atribuições ou tarefas administrativas da administração central para autarquias ou de autarquias de grau superior para as de grau inferior;
- Delegação meramente temporária de atribuições ou tarefas das autarquias locais em organizações da sociedade civil¹⁷⁴.

E) Define claramente (art. 6º) as **categorias de autarquias locais**, indicando que são: o município, como categoria básica; as freguesias, de grau inframunicipal e correspondentes a subdivisões administrativas do território municipal; e as regiões, de grau supra municipal. O regime jurídico específico de cada categoria deve ser definido por lei e nos respetivos estatutos, no quadro estabelecido pela Constituição¹⁷⁵. Todas as regiões devem ser criadas simultaneamente (art. 41º)¹⁷⁶.

Note-se que enquanto para as freguesias, a lei define-as como subdivisões territoriais do município, para as regiões nada diz quanto à sua relação territorial com os municípios. É certo que, depois, a propósito do processo de criação de autarquias locais, condiciona a criação em concreto das regiões (não da região) ao voto favorável da maioria das assembleias municipais que representam a maior parte da população da área regional. Mas, a nosso ver, de tal exigência não resulta que a região tenha de ser um agrupamento de municípios, podendo corresponder também a um único município atual.

F) Define claramente (art. 7º) o **processo de criação, alteração e extinção das autarquias locais**, obrigando à existência de um estudo independente conclusivo e demonstrativo da viabilidade e capacidade da nova autarquia que se pretende criar, à intervenção consultiva da

¹⁷³ Neste caso há, verdadeiramente, uma descentralização territorial

¹⁷⁴ No quadro do princípio da legalidade, entendido no sentido de que a AP só pode agir quando a lei lho permita, este preceito (art. 5º 2 b) e o do art. 32º deixam claro que só as autarquias locais podem delegar tarefas nas associações comunitárias, definidas como uma das espécies do género Organização da Sociedade Civil. Tal já decorria do art. 238º 2 da Constituição, mas não vinha (nem vem) sendo observado, pois que o OE contem verbas a distribuir a associações comunitárias para tarefas administrativas diretamente pela administração central

¹⁷⁵ Ou seja, a lei parece exigir que, para cada categoria de autarquia e á semelhança do que já ocorre com os municípios, haja um estatuto específico

¹⁷⁶ Tal imposição contraria o princípio de diferenciação estabelecido no art. 8º

associação nacional representativa da categoria de autarquia local em causa¹⁷⁷ e dos órgãos executivos das autarquias locais existentes e objetivamente interessadas no processo, bem como à intervenção deliberativa das assembleias municipais representativas da população abrangida pelo processo em causa, antes da deliberação final da Assembleia Nacional.

- G)** Permite (art. 8º), para efeitos de descentralização¹⁷⁸ a **classificação de autarquias locais da mesma categoria**, em função do grau de desenvolvimento económico e social do seu território, do nível do seu desenvolvimento organizacional e de qualificação dos seus recursos humanos e do volume dos seus recursos financeiros próprios. Significa que permite a descentralização administrativa em geometria variável ou a várias velocidades, assegurando uma grande flexibilidade ao processo.
- H)** Especifica para todas as categorias de autarquias locais, **princípios fundamentais, direitos, imposições, limites e responsabilidades atualmente legisladas e concretizadas apenas para os municípios ou previstas para a administração pública em geral**. São os casos de:
- Os princípios de *legalidade, de independência, de autonomia* (administrativa, financeira, patrimonial, organizativa e normativa) e de *tutela de mera legalidade*¹⁷⁹ (arts 9º a 16º). Não explicita, porém, o princípio da especialidade, inerente à personalidade coletiva e nos termos da qual os órgãos autárquicos só podem deliberar e decidir no âmbito da sua competência e das atribuições das respetivas autarquias¹⁸⁰;
 - Do direito á *justa repartição de recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais*¹⁸¹ (art. 17º). O preceito que tem por epígrafe “Finanças locais e boa gestão”, estabelece no nº 2 que, no âmbito da justa repartição deve ser incentivada a boa gestão pelas

¹⁷⁷ A lei parece exigir que no futuro haja uma associação nacional de freguesias e outra das regiões

¹⁷⁸ E só para esse efeito específico

¹⁷⁹ Que já decorrem da Constituição e constam do EM

¹⁸⁰ Consta expressamente do EM (art. 8º)

¹⁸¹ Que decorre da Constituição e está já concretizado na lei das finanças locais.

autarquias dos recursos disponibilizados. Em nosso entender tal norma contende com a autonomia municipal e com a tutela de legalidade, que impedem a administração central de premiar ou penalizar uma autarquia pelo mérito da sua gestão, seja ela financeira ou administrativa. Nesse quadro ela é, a nosso ver, inconstitucional. A má gestão, entendida como violação das leis que regem a gestão autárquica deve ser sancionada punindo, civil, criminal, administrativa, financeira e politicamente os responsáveis e não a autarquia, sob pena de se estar a violar princípios básicos da descentralização e do Poder Local.

- O princípio de que a prossecução das atribuições locais deve ser feita no respeito pelos princípios da *unidade do Estado* e da *repartição legal de competências* entre entidades publicas administrativas, obrigando a que - sem prejuízo da independência dos órgãos autárquicos, no âmbito das suas competências – elas devam ser exercidas tendo em conta os objetivos e programas dos *planos enformadores* da atividade da Administração Pública e num quadro de *cooperação interautárquica* e de *articulação permanente* com a administração central, sempre (art. 19º)¹⁸²;
- Os *direitos de audição e de participação* dos órgãos autárquicos representativos na definição de políticas públicas específicas do território e população da autarquia, na elaboração, execução e controlo de planos, programas, determinações e orientações de âmbito nacional, setorial ou local, nas negociações de acordos de cooperação internacional que sejam do seu interesse, ou na preparação das decisões, regulamentos e leis sobre matérias do seu interesse exclusivo ou principal (art. 20º)¹⁸³;
- Da *competência exclusiva para* planear, realizar e gerir nos respetivos territórios *investimentos de interesse meramente local* (regional, municipal ou inframunicipal, conforme o grau da autarquia) *respeitantes às atribuições autárquicas* (art. 21º)¹⁸⁴. No preceito ora em apreço não é usada a palavra “exclusivo”, como faz

¹⁸² Já decorre do art. 26º 3 do EM, embora com âmbito da coordenação limitado a investimentos públicos

¹⁸³ São corolário do princípio constitucional da descentralização democrática da administração pública e já constam do EM e da Lei nº 50/VI/2004, e 13.09 sobre associações de municípios.

¹⁸⁴ Já constava do EM (art. 44º).

o art. 44º do EM, mas o facto de utilizar termos como “incumbe”, “é da competência” inculca a mesma ideia de exclusividade. Tal ideia é temperada na LQD por prever que as próprias autarquias possam acordar solução diversa com a administração central, com autarquias de outros graus ou com OSC. Ressalta, também a vinculação da realização de obras públicas locais à lei das aquisições públicas, que já resultava igualmente dessa mesma lei.

- Do *direito de livre associação* (art. 22º)¹⁸⁵. Novidade é a permissão geral da participação das autarquias em consórcios públicos, que já vinha sendo praticada (p.e. SDIBVM) na base de legislação específica.
- Do direito à *cooperação internacional descentralizada* (art. 23º)¹⁸⁶. Atualmente é regulada pela lei da cooperação descentralizada – Lei nº 57/VII/2010, de 12.05. A LQD remetendo pura e simplesmente para a lei, mantém o status quo desta última lei.
- Do regime das *relações com os administrados* (art. 24º)¹⁸⁷. Novidade é a obrigação de disponibilizar gratuitamente ao público informações de interesse geral, designadamente via internet.
- Da *iniciativa popular e da ação popular* (arts 26º e 27º)¹⁸⁸. A LQD alarga a legitimidade para o uso de tais institutos de participação popular conferindo-a também a OSC e, no caso da ação popular, alarga também os pedidos que podem ser formulados em juízo, permitindo que o seja o de condenação á prática de atos legalmente devidos, previsto no art, 245º e) da Constituição. Trata-se de poderosos instrumentos de participação popular democrática na administração pública, que no entanto, não vêm sendo utilizados pelos cidadãos e pelas OSC. Quanto à ação popular, em termos legislativos nada mais falta para poder ser usado. Quanto à iniciativa popular local, carece de regulamentação.

¹⁸⁵ Já vinha da Constituição e do EM (art. 21º)

¹⁸⁶ Já constava do EM (art. 22º)

¹⁸⁷ Retoma os princípios da Constituição, designadamente do art. 245º e do Decreto Legislativo 2/95, de 20.06, bem como do regime jurídico da contratação pública

¹⁸⁸ Já previstas no EM (arts 11º e 12º)

- Do *regime de responsabilidade* (art. 28º)¹⁸⁹ por lesão de direitos, liberdades, garantias e interesses legítimos dos cidadãos e por violação das normas de utilização de recursos públicos.
- Da exigência de um *regulamento orgânico*¹⁹⁰ que inclua, para além da estrutura, organização e funções dos serviços autárquicos: (i) os mecanismos de relacionamento com a sociedade e de participação popular na elaboração, execução e avaliação das políticas públicas locais respetivas (art. 25º 1)¹⁹¹; (ii) a existência obrigatória e em funcionamento efetivo de serviço interno especializado de controlo interno sucessivo e sistemático (art. 29º 1 b); e (iii) a existência obrigatória de mecanismos de participação que assegurem a prestação de contas perante as populações (art. 29º 2)
- Da exigência de *racionalização* de estruturas, *desconcentração*, *desburocratização* e *modernização* de serviços e de *simplificação* de procedimentos (art. 25º 2)¹⁹².
- Alarga o sistema de controlo (art. 29º), prevendo, para além do controlo externo efetivado pelo Tribunal de Contas e pela tutela inspetiva:
 - O auto controlo de cada serviço autárquico;
 - O controlo interno sucessivo e sistemático, por auditoria de contas e gestão, inspeções e sindicâncias por serviço autárquico especializado, obrigatoriamente existente e efetivo na orgânica ou por entidade externa especializada escolhida por concurso;
 - Mecanismos de participação popular que assegurem a prestação de contas dos órgãos autárquicos perante a população;

¹⁸⁹ Já decorre da Constituição e da lei das finanças locais

¹⁹⁰ Já previsto no EM (Cfr art. 110º)

¹⁹¹ Decorre da autonomia organizativa e do principio da participação dos particulares que já constam dos arts 6º e 14º do EM

¹⁹² Decorre do art. 240º 2 da Constituição e dos arts. 10º e 106º do EM

- A possibilidade de as autarquias com graves carências organizativas serem objeto de intervenção administrativa temporária de recuperação por parte do Governo, nos termos da lei¹⁹³ e ouvida a ANMCV.
- Regula, de modo pormenorizado, a transferência e delegação de atribuições, definindo o seu âmbito material e o seu processo.
- Assim,
- Materialmente a transferência de atribuições implica (art. 30º) a *transferência dos poderes de elaborar, aprovar e executar as opções administrativas* (não políticas), bem como os de *editar regulamentos subordinados*¹⁹⁴ e de *praticar atos administrativos e contratos administrativos ou civis* relativos à matéria das atribuições descentralizadas. Mas os poderes descentralizados devem ser exercidos *em conformidade com as leis e com os regulamentos* emanados de instâncias autárquicas superiores ou tutelares. Devem ainda, segundo a LQD *respeitar determinações administrativas e técnicas* emanadas de tais instâncias. Esta última exigência parece-nos inconstitucional por ferir a autonomia administrativa das autarquias.
- A transferência de atribuições implica também e materialmente (art. 31º), a *transferência inerente dos recursos* necessários não só ao exercício dos poderes e cumprimentos das obrigações descentralizadas, mas também ao suporte das despesas inerentes e recorrentes;
- Materialmente, a delegação temporária de atribuições ou tarefas administrativas nas OSC (art. 32º) *não pode incluir o exercício de poderes de autoridade*¹⁹⁵ e implica a transferência de competência para a prática de atos materiais, de registo, de certificação, de cobrança de taxas e tarifas e de gestão no âmbito das atribuições e tarefas delegadas, a exercer sempre de forma muito vinculada, porque em conformidade com os programas, planos, projetos, orientações e instruções dos órgãos autárquicos.

¹⁹³ Que ainda não existe.

¹⁹⁴ E autónomos, também, nos termos do art. 235º da Constituição

¹⁹⁵ Cfr art. 238º 2 da Constituição

- Processualmente, o regime instituído pela LQD é marcado pelo *carater negocial*, pela *flexibilidade*, pela *consistência* e pelo *controlo*. A transferência de atribuições deve assentar numa Convenção de Transferência de Atribuições (art. 33º) e a delegação de atribuições e tarefas num Acordo de Delegação de Atribuições (art. 34º). A transferência de atribuições deve ser precedida de um período experimental de 3 a 5 anos e pode ser objeto de experiências-piloto (arts 33º 1 e 12 e 35º). A transferência e a delegação de atribuições obrigam à especificação, orçamentação e dotação dos recursos financeiros inerentes transferidos e a um contrato-programa abrangendo a formação em exercício, a mobilidade de pessoal qualificado e o apoio técnico à entidade descentralizada e uma administração de missão para o acompanhamento e supervisão do processo (Cfr nºs 5 a 7, 9 a 11 do art. 33º e nº 3 do art.34º); e são condicionadas ao cumprimento dos indicadores de desempenho especificados nos acordos (cfr nº 13 a) do art. 33º e nº 5 do art. 34º) e a um estudo conclusivo e demonstrativo da oportunidade, eficácia e eficiência da transferência. O processo está sujeito à fiscalização do desempenho das atribuições ou tarefas descentralizadas, por parte da entidade que as transferiu (art. 36º).

J. A LQD estabelece o quadro das **parcerias público-privadas de âmbito local** (regional, municipal e inframunicipal). Desse regime destaca-se: (i) a forma de contrato administrativo, precedido de concurso público, e a sujeição à lei das aquisições públicas (art. 37º 1); (ii) a necessidade de articulação entre o nível que celebra a parceria e os órgãos do território autárquico beneficiário do investimento (art. 37º 2 a 4)¹⁹⁶; (iii) precedência de estudo conclusivo de uma maior economia, eficácia e eficiência (art. 38º 1);(iv) a existência de indicadores de desempenho que permitam avaliar a economia, a eficiência e a eficácia da realização (art. 37º 2; e (v) a possibilidade de resolução pelas autarquias locais com fundamento em incumprimento reiterado das obrigações que justifiquem prever o incumprimento dos indicadores de desempenho (art. 38º 3).

¹⁹⁶ A possibilidade de o Governo celebrar parcerias para realizar investimentos de âmbito local ou de autarquias de grau superior o fazerem em relação a autarquia de grau inferior, com mera articulação com a autarquia beneficiária (cfr arts 37º 2 a 4) parece-nos inconstitucional, por violar a autonomia autárquica, e incongruente com o regime do art. 21º da própria LQD.

K. A LQD estabelece o quadro das atribuições autárquicas e das competências dos seus órgãos (art 18º)

Quanto às *atribuições* adota nº 1) a solução de uma cláusula geral com enumeração exemplificativa¹⁹⁷. Pela cláusula geral constitui atribuição autárquica tudo o que, dentro dos limites da lei, respeite aos interesses próprios comuns e específicos das populações respetivas. Na enumeração exemplificativa especificam-se como matérias incluídas nos fins das autarquias locais as do ordenamento do território e do urbanismo (e as delas instrumentais como o cadastro e a cartografia); o equipamento social; o ambiente, a água e o saneamento básico; a saúde pública e a defesa do consumidor; a habitação; a ação social¹⁹⁸; a energia, os transportes e as vias de comunicação; a educação e a formação profissional; a cultura, os tempos livres e o desporto; a proteção civil; a polícia administrativa municipal; a promoção de atividades económicas e do empreendedorismo; e a cooperação internacional descentralizada.

Trata-se de atribuições que a LQD considera comuns das autarquias locais (cfr art. 18º 4), o que significa que, no futuro, às freguesias e às regiões devem ser reconhecidas atribuições nas referidas matérias, procedendo a lei à sua repartição entre os diversos graus e entre as autarquias e a administração central (Cfr art. 18º 5).

Como visto anteriormente, a LQD prevê (art. 18º 4) a possibilidade de serem transferidas novas atribuições para as autarquias mediante processo negocial¹⁹⁹ e previa experimentação, que ela regula detidamente.

Da LQD emerge a orientação específica de que na repartição entre a administração central e a região, deve ser assegurada a esta a intervenção na realização de interesses públicos administrativos de natureza exclusiva ou predominantemente regional (cfr art. 18º 6).

¹⁹⁷ Que já vinha do EM (Cfr arts 26º 1 e 27º a 44º)

¹⁹⁸ Em matéria de ação social, o DL nº 63/2009, de 14.12, revogou o DL 24/94, de 11.04, que integrou nos municípios os serviços desconcentrados de promoção social do Estado e permitiu á administração central “reassumir plenamente as suas responsabilidades constitucionais em matéria de promoção social”. É legítimo questionar a constitucionalidade do DL 63/2009, que vai ao arrepio do princípio de descentralização e conseqüente dever de descentralizar consignados no art 238º da Constituição e reafirmado, de modo emblemático, no art.4º da LQD.

¹⁹⁹ Já estava prevista essa possibilidade no art. 25º do EM

A LQD não explicita, porém, o relevante princípio da subsidiariedade insito no de descentralização, e que o EM já consagrava, estatuidando que são ainda confiadas aos municípios as atribuições que a lei não cometa à administração central (art. 26º 2).

As atribuições autárquicas comuns estão desenvolvidas no EM, mas também em extensa legislação setorial avulsa. Designadamente:

- ✓ O DL 55/2010 e o DR nº 14/2010, de 06.12, bem como o DL nº 35/2011, de 26.12 e DL nº 32/2008, de 20.10, sobre cartografia;
- ✓ O DL nº 29/2009, de 17.08, sobre cadastro predial;
- ✓ A Lei nº 85/IV/93, de 16.07, o DLeg 1/2006, de 13.02, o DLeg nº 6/2010, de 21.06, o DL nº 43/2010, de 27.09 e o DL nº 2/2011, de 03.01, sobre ordenamento do território e urbanismo;
- ✓ A Lei nº 86/IV/93, de 26.07, o DLeg nº 14/97, de 01.07, o DR nº 7/2002, de 30.12 e o DI nº 6/2003, de 31.03, sobre ambiente;
- ✓ A Lei nº 41/II/84, de 18.06, o DLeg nº 5/99, de 13.12, o DL nº 75/99, de 30.12 e a resolução nº 66/2010, de 24.11, sobre água;
- ✓ A Resolução nº 52/2010, de 04.10, sobre saneamento básico;
- ✓ A Lei nº 88/V/98, de 31.12 e o DL nº 52/95, de 26.09, sobre saúde pública e defesa do consumidor;
- ✓ O DL 27/2010, de 23.08, os DR nº 9/2010 e nº 10/2010, de 13.09, o DLeg nº 11/2010, de 01.11 e o DL nº 37/2010, de 27.09, sobre habitação;
- ✓ O DL 68/94, de, de 05.12, o DL nº 107/97, de 31.12, o DL nº 56/2003, de 15.12, a Lei nº 30/VI/2004, de 26.07, sobre transportes;
- ✓ O DL nº 26/2006, de 06.03, sobre vias de comunicação;
- ✓ O DL nº 37/2003, de 06.10, o DR 2/2011, de 24.01, os DR nºs 14/2005 a 17/2005, de 26.12 e o DR nº 2/2011, de 24.01, sobre formação profissional;
- ✓ A Lei nº 100/V/99, de 19.04, sobre proteção civil;
- ✓ A Lei nº 57/VII/2010, de 19.04, sobre cooperação internacional descentralizada

Quanto aos *poderes autárquicos* a LQD segue um procedimento similar ao das atribuições, conferindo às autarquias todos os poderes necessários à

plena realização das atribuições e ao exercício das competências que lhes são atribuídas e elencando exemplificativamente os de natureza consultiva, de planeamento, de regulamentação, de gestão, de investimento, de fiscalização e de licenciamento.

Trata-se, pois, de poderes amplos, abrangendo tudo o que possa ser ligado como necessário à plena realização da missão autárquica que consiste em prosseguir os interesses próprios das populações em matéria de desenvolvimento sociocultural e económico do território autárquico, de realização da democracia local e de satisfação das necessidades coletivas das populações respetivas.

Já em matéria de competências, a LQD elenca, desenvolvidamente (art. 18º 3), um conjunto de poderes/deveres (ditos “direitos) de prática de atos de administração, incluindo atos materiais, administrativos, regulamentares, participativos, processuais e contratuais, ressaltando-se atos de gestão de bens do seu domínio, investimentos, parcerias, associação e cooperação, polícia administrativa e participação em sistemas nacionais.

Especial menção merecem os “direitos” de:

- ✓ Impugnar atos, contratos ou normas que violem as suas atribuições e competências ou ofendam a sua autonomia (cfr al. c), o que explicita um verdadeiro direito subjetivo público das autarquias à sua autonomia legalmente conferida, passível de tutela jurisdicional efetiva, incluindo em sede de jurisdição constitucional e mesmo contra o Estado; e
- ✓ Gerir todos os equipamentos sociais públicos de interesse local existentes nos respetivos territórios (cfr al. e), o que põe em causa a gestão estatal desconcentrada de centros de desenvolvimento social, centros de juventude e similares, como vem acontecendo

L. Por ultimo e em sede de disposições transitórias e finais, a LQD estabelece para o governo algumas **obrigações de liderança do processo de descentralização**, a saber:

- *Avaliação do processo de descentralização já realizado* e adoção de medidas adequadas para ultrapassar as dificuldades, insuficiências e constrangimentos ao pleno exercício pelas autarquias das atribuições transferidas (art. 39º);
- Aprovação de um *programa de capacitação de quadros* das autarquias locais e de um *plano de gestão da descentralização*
- Criação de uma *unidade de seguimento das políticas autárquicas*.

10. Estatuto dos Municípios

Cronologicamente anterior à LQD, o EM é, na economia do sistema, subordinado a ela, devendo respeitá-la.

À luz do art.6º 2 da LQD o papel dos estatutos é o de, ao lado da lei, definir o regime específico de cada categoria de autarquias locais, dentro do quadro estabelecido pela Constituição. Tal formulação legitima que se conclua que, em tese, os estatutos podem dispor de modo diferente da LQD, desde que respeitem o quadro constitucional. Até porque o regime específico a que dão corpo é também da reserva de lei e não de mera lei de bases, pelo que, ao legislar sobre os estatutos, a Assembleia Nacional não estará limitada por quaisquer leis de bases de valor superior (cfr arts 176º i), 177º e) e 184º 1 e 2 a contrário da Constituição). A coerência do sistema não aconselha, porém, um tal caminho, preferível sendo alterar a LQD, sempre que a realidade ou outras considerações pertinentes justifiquem, nos estatutos, solução diversa da legislada nessa Lei.

O EM é um diploma fundamental do sistema ou não regulasse aspetos essenciais do regime jurídico da categoria básica de autarquias locais em Cabo Verde.

Assim,

A. Enuncia os **princípios gerais** (arts 1º a 22º) por que se regem os municípios. Nessa matéria inclui todos os princípios gerais relevados pela LQD, por vezes de forma mais sintética e menos ampla. Mas inclui

também outros princípios importantes, não explicitados naquela lei: os da especialidade, da transparência, da celeridade e da subsidiariedade.

- B.** Explicita, em termos de cláusula geral e enunciação exemplificativa, mas desenvolvida, as **atribuições municipais** (arts 26º a 44º) nas seguintes áreas: administração de bens, planeamento, saneamento básico, desenvolvimento rural, saúde, habitação, transportes rodoviários, educação, promoção social, cultura, desporto, turismo, ambiente, comércio interno, proteção civil, emprego e formação profissional, polícia e investimentos municipais.

O anexo I compara o quadro das atribuições autárquicas no EM e na LQD. Não se verifica uma grande disparidade, assinalando-se que esta: não prevê atribuições específicas nas áreas do desenvolvimento rural, do turismo e do comércio interno, que constam do EM, mas que podem, no entanto, enquadrar-se perfeitamente nas atribuições de promoção de atividades económicas e do empreendedorismo; também não prevê atribuições autárquicas no âmbito do emprego, salvo se este for considerado como uma consequência da referida promoção económica. Em contrapartida, a LQD prevê atribuições autárquicas no âmbito da cartografia, cadastro, ordenamento do território, defesa do consumidor, energia e vias de comunicação, não previstas no EM, e no domínio dos transportes não limita a intervenção autárquica aos transportes rodoviários. No entanto, embora não constantes do EM, a realidade é que, no domínio do EM, os municípios tiveram intervenção relevante quer no urbanismo, quer nas vias de comunicação de desencravamento de povoações, quer na eletrificação rural. Importa ainda referir a irrelevância prática atual e a manifesta inadequação das atribuições conferidas pelo EM aos municípios em matéria de turismo (essencialmente ocupação de tempos livres) e do emprego.

- C.** Regula, de modo desenvolvido, o sistema de **órgãos do município** (arts. 45º a 104º), elencando-os, estatuidando sobre o modo da sua composição, constituição e instalação, sobre o seu funcionamento e competências, bem como sobre o sistema de relações entre eles (sistema de governo

municipal) e sobre a suspensão e perda de mandato dos seus titulares, por declaração judicial²⁰⁰.

Todo o sistema de órgãos e de governo municipal está atualmente em debate. Sobre a mesa estão vários temas:

- Antes de mais o da constitucionalidade ou não de considerar o Presidente de Câmara Municipal como um terceiro órgão, *a se*, distinto dos demais previstos na Constituição. A nossa opinião sobre esta matéria ficou referida supra, em 1. Alinhamos com os que defendem a sua constitucionalidade.
- A inexistência de mecanismos de responsabilização da câmara municipal face á assembleia municipal, que a Constituição²⁰¹ consagra; o reforço dos poderes de fiscalização, controlo e enquadramento da assembleia municipal sobre o executivo e da autonomia, sobretudo administrativa e financeira, daquela em relação a esta.
- O modo de composição do executivo colegial: por eleição direta ou não? No primeiro caso por eleição uninominal do presidente ou por eleição de todo o executivo em lista fechada, como atualmente? Está em causa assegurar, equilibradamente, governabilidade, democraticidade e pluralismo.

D. Regula a organização dos serviços municipais, sendo de relevar um conjunto de normas que se considera atuais e importantes, mas não vêm sendo cumpridas de modo generalizado, quer pelos municípios, quer pela tutela:

- Nos *princípios gerais*, a que deve obedecer a organização de serviços, para além dos de desburocratização, simplificação, racionalização e modernização, generalizados pela LQD a todas as autarquias, a norma (art. 106º b) e c) que enfatiza: (a) prioridade das atividades operativas sobre as instrumentais; e (b) a utilização da gestão por projetos,

²⁰⁰ O processo judicial de perda de mandato está regulado no DR2/98, de 02.03

²⁰¹ Note-se que a Constituição não especifica de que tipo (política, administrativa, etc.) é essa responsabilidade

designadamente para missões com finalidade económico-social ou de carater interdisciplinar.

- A que institucionaliza *quadros próprios de pessoal*, estruturados de acordo com as suas necessidades permanentes e intercomunicáveis com os quadros de pessoal do Estado, devendo a regulamentação da mobilidade privilegiar a colocação de pessoal em zonas de média e extrema periferia (art. 107º). Mas, se quadros próprios existem, a sua intercomunicabilidade é nula ou reduzida e, quanto a incentivos, apenas foi editado o DL 101-D/90, de 23.11, de âmbito e efeitos muito limitados²⁰². Por outro lado, a limitação de que as despesas com pessoal não possam ultrapassar 50% das despesas correntes orçamentadas não deixa de constranger, sobretudo os municípios mais débeis, na compatibilização dos seus quadros com as suas necessidades permanentes, pois, dado o efeito de escala, há limites mínimos abaixo dos quais um quadro de pessoal de nada serve;
- A que prevê *estatuto próprio para os funcionários e agentes municipais* (art. 109º). A mais recente revisão do PCCS, sem atender à especificidade e recursos dos municípios está a ser um constrangimento e um problema financeiro para estes;
- A que prevê que o *recrutamento para ingresso* nos quadros municipais se efetua sempre através de concurso público, sob pena de ilegalidade grave e responsabilidade financeira e política (art. 110º);
- A que obriga as câmaras municipais a elaborar *programas anuais de formação do seu pessoal*, cativando para o efeito 2% ao menos das dotações orçamentais de pessoal (art. 111º); e
- A que impõe a fixação de *horário de funcionamento específico para cada município*, de acordo com as características próprias, tendo em

²⁰² Abrange apenas a fixação na periferia dos quadros da Administração central em comissão de serviço nos municípios. Inclui subsídios de deslocação, suplemento remuneratório por fixação na periferia, subsídio de residência, variáveis em função do município, e incentivos não pecuniários (transferência escolar dos filhos, preferências na colocação de cônjuge e facilidades de formação). Por portaria ministerial deveriam ser fixados os municípios periféricos distribuídos por 3 zonas em função dos níveis de isolamento, custo e qualidade de vida, o regime e as condições de atribuição dos incentivos, o valor ou valores dos subsídio e os períodos mínimos de destacamento. Até hoje tal Portaria não foi editada.

vista a prestação de um melhor serviço à comunidade. Em vez disso, a Portaria nº 4/2000 de 06.03 fixou horário de trabalho genérico e comum para toda a administração municipal.

De assinalar, também que:

- O perfil e a remuneração do *secretário municipal* estão regulados por lei²⁰³, na intenção de qualificar tecnicamente essa figura para ser o gestor administrativo e financeiro corrente de topo da estrutura municipal, libertando o executivo municipal das questões administrativas quotidianas, para o exercício das suas funções políticas e de representação;
- O perfil, as competências e a remuneração do *delegado municipal* também estão regulados por lei²⁰⁴, na intenção de o dotar de experiência e habilitações que lhe permitam desempenhar o papel chave que lhe está reservado no processo de desconcentração inframunicipal.

E. Em sede de **administração do território municipal** regula a desconcentração da administração municipal, através de:

- *Delegações municipais*, que devem obrigatoriamente existir em cada sede de freguesia e noutras localidades onde se mostre necessário (art. 117º), sob a chefia de um delegado municipal da confiança do presidente da câmara municipal (art. 118º), qualificado²⁰⁵ e razoavelmente remunerado (art. 119º²⁰⁶), com competências delegadas pelas câmaras municipais e seus presidentes e pela administração central e institucional ou local desconcentrada, designadamente ao nível de atos simples de registo civil e notariado, cobrança de impostos e taxas, venda de valores selados, depósito, venda e preenchimento de impressos oficiais, receção e distribuição de correspondência, comunicações telefónicas (art. 120º), incluindo ainda competência para realizar investimentos públicos locais, para os

²⁰³ DL nº 5/98, de 09.03

²⁰⁴ DL nº 21/99, de 26.04

²⁰⁵ Cfr DL nº 21/99, de 26.04

²⁰⁶ Cfr DR nº 3/98, de 02.03

quais o orçamento municipal deve inscrever e cativar pelo menos 5% das receitas previstas, para cada delegação municipal (art. 122º). Na prática há ainda delegações municipais sem delegados municipais qualificados e s.e.o nenhum município cativa os 5% para investimentos locais obrigatórios.

- *Representação da câmara municipal em cada povoado ou bairro*, que pode ser singular ou coletiva, para velar pela satisfação das necessidades dos munícipes aí residentes e cuidar dos interesses municipais a esse nível. A câmara municipal deve promover a participação das populações respetivas na sua seleção e no controlo da sua atuação bem como o envolvimento ativo e voluntário da comunidade nas atividades públicas. A assembleia municipal pode atribuir incentivos aos munícipes que assumam a responsabilidade da representação municipal em apreço (art. 123º 1, 2 e 4);
 - *Delegação nas organizações comunitárias*, de tarefas administrativas que não envolvam o exercício de poderes de autoridade (art. 123º 3), a que já nos referimos supra.
- F.** A propósito das relações entre o Estado e o Município, regula, antes de mais, a **tutela administrativa** de mera legalidade do Governo sobre os municípios, abrangendo a tutela inspetiva genérica (arts 124º a 126º), a impugnação jurisdicional dos atos ilegais do município (art. 127º), o dever de informar (art. 128º), a aprovação tutelar restrita a atos de lançamento de impostos e adicionais municipais (arts 129º a 131º) e a dissolução (art. 133º a 138º).

O dever de informar foi amplamente desenvolvido através do DR nº 7/98, que fixa os prazos para o envio ao Governo dos instrumentos previstos no art. 128º. Nesse dever são ainda de incluir as obrigações previstas no art. 68º 2 da lei das finanças locais.

A lei das finanças locais inclui na autonomia financeira dos municípios o poder de lançar, liquidar e cobrar os impostos municipais (Cfr arts 2º c), 5º a) e b) e 18º), sem referir a necessidade de aprovação tutelar, pelo que tal exigência do EM deve considerar-se revogada.

No mesmo capítulo das relações entre o Estado e os municípios são, ainda, previstos dois institutos que poderiam e poderão ser relevantes:

- **A possibilidade de o Governo delegar no presidente de câmara municipal a representação da administração central no território municipal**, quando tais poderes não estejam cometidos por lei a outro órgão (art. 139º). É mais uma possibilidade, mais flexível e menos custosa que a prevista no art. 189º da Constituição, para preencher o vazio que ora se verifica. Tal solução parece particularmente adequada sobretudo para as ilhas-município mais pequenas e é mais coerente com uma ordem jurídica de orientação descentralizadora.
- **O patrocínio judiciário dos municípios e associações de municípios pelo ministério público** (art. 140º). Não obstante a redação aparentemente imperativa do preceito, ele deverá ser entendido como uma possibilidade para o município e uma obrigação para o ministério público que, assim, não poderá recusar patrocínio solicitado pelo município. Só uma tal interpretação se coaduna com a autonomia municipal.

G. Estabelece o regime dos atos municipais, abrangendo os regulamentos municipais e os atos administrativos municipais.

- Distingue os regulamentos municipais em *posturas* (art. 142º) que são regulamentos independentes, e *regulamentos policiais* (art. 143º), que são regulamentos subordinados²⁰⁷;
- Regula a publicidade (art. 144º)²⁰⁸, a vigência, com uma *vacatio legis* regra de 8 dias (art. 145º), a executoriedade (art. 147º), a revogação, a reforma e a conversão (art. 148º) e a invalidade (arts 149º e 150º) dos *atos administrativos municipais*²⁰⁹ e a forma (alvará) que devem

²⁰⁷ O formulário das posturas e regulamentos municipais consta do DL nº 52/99, de 16.08

²⁰⁸ A violação das regras de publicidade já não implica inexistência jurídica dos atos, como diz o preceito. Pois, o art. 269º da Constituição, na revisão de 1999, cominou tal violação com mera ineficácia jurídica.

²⁰⁹ Nessa matéria deverá ainda ter-se em conta o regime geral dos regulamentos e atos administrativos aprovado pelo Decreto Legislativo 15/97, de 10.11, aplicável aos atos municipais.

assumir os atos municipais que confirmam direitos aos particulares (art. 152º).

- Regula também o efeito do silêncio da administração – indeferimento tácito (art. 146º). Todavia, importa ter em conta que, com o reconhecimento constitucional do direito à prática pela administração dos atos legalmente devidos (cfr art. 245º e) está posta em causa a figura do indeferimento tácito.
- Refere-se ainda, remetendo para regulamentação as sanções por contraordenações municipais (art. 151º). Mas o preceito deve considerar-se revogado, pela aprovação posterior do regime geral das contraordenações, através do decreto legislativo nº 9/95, de 27.10, plenamente aplicável aos municípios e da lei das finanças locais que regula expressamente o regime de coimas por contraordenação municipal (cfr art. 16º).

H. Em sede de **disposições transitórias**, o EM:

- Impunha a *instalação de delegações municipais* em todas as freguesias onde não funcionasse a sede do município (art. 153º). Tal norma já se encontra cumprida, s.e.o.
- Obrigava á *transferência gradual* para os municípios *das competências* a eles cometidas (art. 154º). Não vem sendo cumprido, verificando-se uma tendência oposta.
- Impunha a *transferência de investimentos públicos municipais* (art. 155º) em consequência da regra da exclusividade da competência municipal para tais investimentos, estabelecida no art. 44º. Como atrás se referiu, na prática, tal exclusividade, reiterada pela LQD, vem sendo violada com frequência.
- Ordenava a *regulamentação* de onze matérias (art. 156º). Delas só faltam a da “Ação Popular” e a da “Delimitação de competência entre a Administração Central e a Administração Municipal”. A organização e funcionamento dos serviços municipalizados e empresas municipais

estão incluídos nas leis gerais sobre serviços autónomos e empresas públicas. E, como referido, as sanções aplicáveis pelos órgãos municipais estão incluídas no regime geral das contraordenações.

11. Lei das Finanças Locais

Trata-se da Lei nº 79/VI/2005, de 05.09, que, de acordo como o seu art. 1º, com a epígrafe “Objeto”, regula o regime financeiro das autarquias locais.

Embora o objeto da referida Lei afirmado no artigo inicial da mesma abarque todas as autarquias locais, a realidade é que em todos os demais preceitos que a constituem, só regula o regime financeiro dos municípios.

Trata-se de um diploma estruturante, que: (i) pela via da diversificação das receitas municipais, tem em vista assegurar uma base financeira própria para os municípios, libertando-os tendencialmente da dependência financeira da administração central, base sem a qual a autonomia municipal afirmada e propugnada pela Constituição e pelas leis fica praticamente esvaziada de efetividade; e (ii) procura criar um quadro potenciador de uma gestão financeira e patrimonial rigorosa, assente em critérios objetivos e responsável.

Em síntese:

A. A LFL explicita (art. 2º) o **conteúdo da autonomia financeira e patrimonial dos municípios**, indicando que significa ter finanças e património próprios, geridos com autonomia administrativa pelos respetivos órgãos representativos e exercer, de modo autónomo poderes orçamentais e de prestação de contas, de lançamento, liquidação e cobrança de impostos, de recurso a crédito, de ordenamento, processamento e liquidação de despesas próprias orçamentadas, de realização de investimentos públicos municipais e gestão e alienação de património próprio, nos limites da lei. Releva ainda, expressamente, a nulidade de deliberações municipais que criem impostos ou determinem o lançamento de taxas, derramas e mais-valias não previstas na lei, bem como a realização de despesas não permitidas por lei;

- B.** A LFL regula a **transferência de recursos financeiros inerente à descentralização de novas atribuições e competências**, além do mais: (a) impondo ao Governo medidas de dotação e execução orçamental e medidas específicas de acompanhamento e supervisão do processo; e ao Governo e à ANMCV a celebração de contratos-programa especiais, relativos á formação de pessoal municipal, de mobilidade de quadros e de apoio técnico-organizativo; e (b) definindo o conteúdo da dotação financeira de descentralização (municipalização de taxas, tarifas e preços correspondentes aos atos e atividades descentralizadas e dos impostos a elas consignados, podendo ainda incluir financiamento temporário, até cinco anos, da totalidade das despesas inerentes e recorrentes e aumento das receitas fiscais municipais. Trata-se de norma que complementa a LQD e que portanto, a nosso ver, se mantém vigente, apesar dela;
- C.** A LFL prevê (art. 4º) a possibilidade genérica de o Governo celebrar **contratos-programa com os municípios**, nomeadamente mas não exclusivamente, para a execução descentralizada do PPIP. Remete para regulamentação do Governo as condições e critérios para tal celebração, em ordem a assegurar a igualdade, a imparcialidade, a justiça e a transparência no tratamento dos municípios e prevenir distorções e perversões do sistema, em especial a partidarização ou politização dos contratos-programa.

Infelizmente, passados mais de cinco anos, a regulamentação prevista não viu a luz do dia e têm sido frequentes as acusações ao Governo de discriminação negativa e partidarização na celebração de contratos-programa. E, no entanto, a própria lei dá pistas importantes, a propósito da cooperação técnica e financeira, a que se referirá adiante.

- D.** A LFL elenca (art. 5º) as **receitas municipais**, nelas incluindo: (a) impostos municipais (como o IUP e o IMVA)²¹⁰ e adicionais a impostos (como a derrama); (b) participação no FFM; (c) participações em receitas do Estado (p.e. no produto da venda de terrenos em ZTE, em ZDI e em PI, na renda pela utilização pela ASA de áreas aeroportuárias e na renda por concessão de exploração de recursos naturais do domínio público); (d)

²¹⁰ Mas não incluiu o imposto de incêndio cobrado conjuntamente com o IUR, nem o IUR do comércio informal

donativos públicos (do Estado e outras entidades públicas e da cooperação internacional descentralizada); (e) lucros de empresas municipais; (f) produto de encargos de mais-valias legalmente destinadas aos municípios (designadamente em matéria de urbanismo); (g) receitas próprias tradicionais (taxas, tarifas e preços, rendimento de serviços e bens próprios, empréstimos, coimas, liberalidades); e (h) residual (outras que, por lei, regulamento ou contrato, se destinem a municípios).

Algumas das principais receitas são objeto de tratamento específico importante e tendencialmente exaustivo. São os casos das taxas (art. 6º), da derrama (art. 7º), do recurso ao crédito, sob a forma de empréstimos, de emissão de obrigações e de locação financeira, para financiar investimentos (art. 8º)²¹¹, da alienação de bens patrimoniais²¹² (art. 9º), do FFM (arts 10º a 13º), das tarifas e preços (art. 14º)²¹³ e das coimas (art. 16º).

Infelizmente, algumas das mais promissoras fontes de receitas previstas ficaram dependentes de regulamentação, determinação, intervenção e ação do Governo que, no entanto e mais de cinco anos passados, não viu a luz do dia. São os casos previstos na alínea (c) supra do presente item. Mas também o regime de crédito municipal.

Noutros casos, a gestão pelo Governo de certas matérias relacionadas com taxas municipais, como p.e. as relativas a extração de inertes em obras publicas do Estado e a direitos de passagem de concessionárias (Cfr als q) e t) do art. 6º), foi feita sempre em desfavor dos municípios e de tal forma que estes não têm podido cobrar as taxas que, de acordo com a lei, estabeleceram e cujas correspondentes receitas lhes são consignadas. O mesmo pode ser dito quanto ao único caso de lançamento de derrama (na Praia).

²¹¹ Incluindo limites de endividamento e outros condicionamentos relevantes tendentes a assegurar a relevância do investimento e a capacidade de reembolso, sem prejuízo de se preverem situações justificativas de empréstimos de curto prazo para ocorrer a dificuldades temporárias de tesouraria, igualmente dentro de certos limites e de empréstimos para saneamento e reequilíbrio financeiro.

²¹² Sempre por concurso público ou hasta pública nos termos da Lei de Solos, norma que, em regra, não vem sendo acatada na generalidade dos municípios.

²¹³ Salvo tratando-se de serviços de interesse vital para as populações, as tarifas e preços devem assegurar uma exploração equilibrada do serviço, que cubra os encargos de exploração e administração e a reintegração dos equipamentos.

Importa, por outro lado, dizer que os próprios municípios não têm sabido tirar o melhor proveito das possibilidades de obtenção de receitas que a lei lhe confere, não estabelecendo várias das taxas permitidas por ela ou, por exemplo, não recorrendo à derrama, nem cobrando encargos de mais-valias urbanísticas.

E. A LFL regula (art. 15º) a **cooperação técnica e financeira**, a contratar entre o Governo e os municípios, na realização das atribuições destes e designadamente, em matéria de modernização administrativa e de execução de projetos municipais relevantes para o desenvolvimento regional e local.

- Pressupostos fundamentais, em conformidade com a ideia de base de criação de um quadro que aposte numa autonomia efetiva dos municípios, são os da:
 - ✓ Sujeição da cooperação aos princípios da igualdade, da imparcialidade, da justiça e da transparência (nº 2); e da
 - ✓ Proibição de formas de subsídio ou comparticipação financeira, por parte do Estado ou de outras entidades públicas, mistas ou concessionárias diversas das previstas na LFL (nº 3).
- E as formas de comparticipação podem ser, em função de objetivos bem determinados:
 - ✓ Dotações orçamentais para o financiamento de projetos municipais relevantes para o desenvolvimento regional e local e urgentes, quando seja manifesta e comprovada a incapacidade financeira do município para os realizar (nº 4);
 - ✓ Auxílios financeiros aos municípios, para situações especiais relevantes, incluindo, além do mais: (i) calamidades públicas²¹⁴; (ii) recuperação de áreas degradadas ou renovação urbana quando o peso do investimento exceda a capacidade financeira municipal²¹⁵;

²¹⁴ A concessão de auxílios financeiros aos municípios em situação de calamidade pública está regulada no DL nº 68/2009, de 28.12. Pressupõe a prévia declaração de situação de calamidade pública por resolução do CM; só se aplica a situações excecionais de urgência fundamentada e comprovada; beneficia municípios e associações de municípios; faz-se mediante contrato de concessão de auxílio financeiro perante candidaturas apreciadas pela tutela dos municípios e que deve ser publicado no BO; o auxílio é concedido pelo Fundo Nacional de Emergência, património autónomo sem personalidade, financiado por dotação consignada do OE e gerido pelo tesouro, com relatório anual à AN.

²¹⁵ Parece, claramente, ser o caso dos bairros periféricos da Praia, Mindelo, Sal Rei e Espargos.

(iii) desencravamento de povoações; (iv) resolução de bloqueios graves no funcionamento de serviços essenciais; (v) ou desequilíbrio financeiro municipal causado por circunstâncias anormais, não imputáveis aos órgãos municipais (nº 5).

- O Governo deveria, por decreto regulamentar, completar o regime da cooperação técnica e financeira (nº 8). Mas até ao presente não o fez.
- Na prática, a cooperação técnica e financeira não tem funcionado com a eficácia, a eficiência e o enquadramento que o legislador desejou. Tem prevalecido, nas relações entre a administração central e o Poder Local, um ambiente de crispada e permanente competição eleitoral que, claramente, não favorece a emergência do “ambiente” propício a uma cooperação frutífera, em benefício das populações, do desenvolvimento e da consolidação do Poder Local, como foi propósito do legislador.

G. A LFL estabelece o **regime geral dos impostos municipais**, elencando quais são atualmente (IUP e IMVA)²¹⁶, definindo quem pode criar novos impostos municipais (só a NA), o seu enquadramento pelos princípios gerais do sistema fiscal estabelecido na Constituição e no CGT, possibilitando que as suas taxas sejam alteradas pela LOE e sujeitando-os às leis fiscais gerais em matéria de benefícios e contencioso (art. 17º). Estatui, também, que a sua liquidação e cobrança incumbe aos serviços municipais, salvo delegação pela câmara municipal, por acordo com o Estado, nos serviços fiscais da administração central (art. 18º). A descentralização da administração fiscal municipal foi regulada pelo DL 22/2000, de 22.05.

- De referenciar que também é imposto municipal o IUR do comércio informal²¹⁷. Porém esse imposto nunca foi implementado, até ao presente.

²¹⁶ Omitiu o imposto de incêndio, cobrado juntamente com o IUR.

²¹⁷ Cfr art. 1º b) do DL 22/2000, de 22.05.

- De referenciar, ainda, que a tabela do IMVA nunca foi atualizada, desde 1993 (Portaria 01/93, de 01.02). E que os mecanismos instituídos e normas regulamentares previstas nas leis do IUP, designadamente, o Regulamento de Avaliações Prediais e as normas relativas à organização e atualização das matrizes prediais nunca foram concretizados, até ao presente. Tais omissões têm criado muitos constrangimentos aos municípios e gerado litígios graves com os particulares.
- Na matéria, sempre importante, de benefícios fiscais importa ainda ressaltar que:
 - ✓ Os municípios têm direito a ser compensados, através de verba a inscrever no OE, pelo montante da receita perdida em virtude de isenções ou reduções de impostos municipais concedidos pelo Estado no ano anterior (Cfr art. 18º da LFL)
 - ✓ Os benefícios fiscais relativos a impostos municipais só podem ser concedidos em casos de reconhecido interesse económico, social ou cultural (Cfr art. 17º 5 da LFL);
 - ✓ As isenções de impostos locais são sempre criadas por lei, cabendo ao presidente de câmara municipal reconhecê-los (Cfr art. 5º do DL 22/2000).

H. A LFL estrutura (art. 20º) um sistema de **execução fiscal municipal**, para a cobrança coerciva de créditos do município (por impostos e taxas municipais, encargos de mais valia, reembolsos e reposições, coimas e outras dívidas contratuais), possibilitando que assuma uma de três modalidades:

- Realizada pela secretaria municipal, com intervenção do presidente da câmara municipal (nº 3);
- Realizada por serviço municipalizado de cobrança coerciva chefiada por licenciado e por pessoal qualificado com formação jurídica (nº 4);
- Delegada nas repartições concelhias de finanças (nº 5)

Só muito recentemente alguns municípios vêm “descobrir” a autonomia municipal em matéria de execução fiscal.

- I. A LFL regula (arts 21º a 65º) o **orçamento municipal**, quanto aos seus princípios e regras, aos procedimentos para a sua elaboração e organização, sua execução, sua fiscalização e responsabilidade orçamental e quanto a operações de tesouraria, em termos similares e paralelos aos da lei de enquadramento do OE, devendo ressaltar-se o seguinte:
- A orientação no sentido de limitar ao máximo os chamados fundos extraorçamentais, só podendo ser considerados como tais os que respeitem a atividades extraordinárias fora do âmbito normal das atribuições municipais (art. 25º 4);
 - O limite de despesas com pessoal que não poderão ultrapassar 50% das receitas correntes orçamentadas (art. 32º 3);
 - Os prazos-limite (31.01/31.03), para aprovação do orçamento municipal (art.40º 5 e 6);
 - A obrigação, para os órgãos municipais, de estabelecerem mecanismos, pontuais e permanentes, de acompanhamento, avaliação e fiscalização orçamental (art 47º);
 - O âmbito da tutela inspetiva em matéria de gestão patrimonial e financeira dos municípios que deve incluir, designadamente, a fiscalização do endividamento municipal e uma inspeção anual (art. 48º);
 - A exigência de balancetes trimestrais de execução orçamental (art. 53º);
 - A proibição de realização de despesas por operações de tesouraria (art. 62º)

J. No âmbito das **relações entre a administração central e os municípios** em matéria de finanças locais, são de destacar:

- A *transmissão mútua de informações* pela rede informática do Estado (art. 66º). Muitos municípios vêm questionando a sua inserção em tal rede, argumentando que ela cerceia a sua autonomia em matéria de gestão financeira e patrimonial, por exemplo, não permitindo alterações orçamentais e o fecho das contas de gerência sem intervenção do NOSI e sugerindo que os municípios deveriam estar ligados a servidor situado na ANMCV.
- O *direito tutelar de acompanhamento* da evolução da situação económica e financeira dos municípios (arts. 67º), em termos a definir por lei, que ainda não existe, e no âmbito do *dever de informar*²¹⁸(art 68º).
- O *princípio da recíproca isenção* (art. 69º), nos termos do qual, o Estado e respetivos entes públicos menores estão isentos de todos os impostos taxas e encargos devidos ao município, exceto do IUP sobre domínio privado disponível e dos preços e tarifas (nº 1). E, reciprocamente, o município e qualquer dos seus entes menores estão "isentos de quaisquer impostos, taxas e encargos devidos ao Estado, exceto quando exerçam atividades de natureza empresarial, designadamente comercial, industrial, agrícola, piscatória ou de prestação de serviços" (nº 2). A administração central vem violando, frontal e sistematicamente, tal princípio ao cobrar IVA em empreitadas de obras públicas municipais, mesmo de reconhecido interesse social (requalificação urbana, cemitérios, etc.), assim onerando tais obras, em benefício do ...Estado.
- O *princípio da compensação* (art. 70º), nos termos do qual, o Estado pode, nas transferências não consignadas por ele devidas a um município, deduzir, mas só até ao limite de 15% do montante da transferência, o montante de dívida certa e líquida que o município tenha para com o Estado. De salientar que o mecanismo só pode funcionar tratando-se de dívida direta do município ao

²¹⁸ Regulado pelo DR 7/98, de 07.12

Estado e de “certa e líquida” ou seja, reconhecida pelo devedor ou por sentença judicial definitiva e cujo montante esteja aceite pelo município ou fixado por sentença judicial definitiva. Tal princípio estruturante tem sido violado pela administração, que aplicou a dedução em caso de dívidas que não eram do Estado e sem respeitar o limite de 15%, situação que acabou mesmo legalizada na LOE2013.

K. A LFL regula (arts 71º a 74º) o regime de concessão de **autonomia financeira a serviços municipais**, devendo ser ressaltado o seguinte:

- Traduz-se em os serviços abrangidos passarem a ter orçamento e contabilidade privativas, com afetação de receitas próprias a despesas próprias a ordenar pelos respetivos dirigentes, no âmbito da mera gestão corrente, sob a direção, supervisão, controlo e fiscalização dos órgãos executivos municipais e julgamento das contas pelo TC;
- Tem como pressuposto que as receitas próprias atinjam dois terços das despesas próprias, razão porque cessa se em dois anos consecutivos tal limite não for alcançado.

L. A LFL define (art. 75º) o quadro da **contabilidade municipal**, devendo ser ressaltado o seguinte:

- Sujeição ao Plano Nacional de Contabilidade Pública (PNCP), tendo em vista a integração orçamental do SPA, com a possibilidade de ajustamentos de adaptação e eficiência do controlo da execução orçamental e de adoção de sistema simplificado para municípios com receitas mais baixas, através de decreto-lei. Possibilidades nunca concretizadas.
- Integração dos municípios na rede informática do Estado²¹⁹. Tal integração vem sendo criticada por muitos autarcas como limitadora da autonomia municipal em matéria de gestão

²¹⁹ O DL nº 22/99, de 26.04 já permitia aos municípios a utilização da informática na organização da contabilidade municipal com códigos de acesso próprios e de utilização restrita a determinar pelo PCM.

financeira e patrimonial, propugnando, em alternativa, a integração numa rede da ANMCV.

12. Associações dos Municípios

A lei prevê dois tipos de associações de municípios: as de direito público e as de direito privado.

A. As associações de municípios de direito público foram instituídas pelo DL nº 106/90, de 08.12, no quadro do DL nº 52-A/90, de 04.07, quando o Poder Local era ainda muito incipiente.

Nesse quadro,

São concebidas como pessoas coletivas de direito público, criadas por acordo de dois ou mais municípios para a realização de interesses comuns, designadamente a defesa de tais interesses e a integração de políticas públicas a seu cargo no âmbito das atribuições municipais; têm órgãos, património, orçamento e receitas próprios e estão sujeitos a tutela administrativa nos mesmos termos dos municípios.

Pode dizer-se que este modelo caducou.

B. As associações de municípios de direito privado são reguladas pela Lei nº 50/VI/2004, de 13.09.

Constituídas no âmbito da liberdade de associação reconhecida aos municípios²²⁰, destinam-se a representar institucionalmente os municípios associados junto dos órgãos de soberania e da administração central, cooperando com esta na participação em organizações internacionais (art. 1º), assumindo a natureza de meras pessoas coletivas privadas (art. 2º).

Podem ser de caráter nacional, quando incluam mais de dois terços dos municípios existentes (art. 3º), ou não.

²²⁰ Pelo art. 21º do EM e generalizado a todas as autarquias locais pelo art. 22º da LQD

As de caráter nacional beneficiam das regalias previstas para as pessoas coletivas de utilidade pública, adquirem, automaticamente, o caráter de parceiro do Estado, devendo, por isso, ser consultados previamente nas iniciativas legislativas com implicação na atividade autárquica e participar no CESA e na gestão do INAG e de outros organismos especificamente relacionados com as autarquias locais, sem prejuízo dos direitos conferidos aos municípios. Têm ainda o direito de aderir a associações internacionais de municípios e estabelecer relações de cooperação com associações congêneres de outros Estados com os quais cabo ver tenha relações. E podem estabelecer acordos de colaboração com o Governo relativamente a ações de âmbito interno e de representação em organismos internacionais (arts 4º a 7º).

Estão sujeitas a reconhecimento pelo Governo (art. 10º)²²¹ e ao controlo do Tribunal de Contas, relativamente á aplicação de recursos públicos.

Atualmente existem uma associação de municípios de âmbito nacional, a ANMCV, e três associações de municípios não nacionais (as Associações de Municípios de Santo Antão, de Santiago e Maio e de Fogo e Brava).

13. Estatuto dos Eleitos Municipais

O EEM foi aprovado pela Lei nº 14/91, de 30.12, abrangendo os membros da assembleia municipal e os vereadores e o presidente da câmara municipal, bem como os membros de comissões administrativas nomeadas na sequência de dissolução dos órgãos autárquicos. Dele avulta que:

- Regula, antes de mais, o **regime desempenho de funções** dos eleitos: as de presidente de câmara municipal devem sê-lo em permanência, a tempo inteiro; as de vereador podem ser ou não em regime de permanência e, neste ultimo caso, a tempo inteiro ou a meio tempo. Os membros da assembleia municipal²²² e os vereadores que não exerçam em regime de permanência devem ser dispensados das suas atividades profissionais, mediante aviso antecipado à entidade empregadora, não só

²²¹ Embora tal nunca tenha acontecido na prática, mesmo com a ANMCV.

²²² Exceciona-se o secretário da assembleia que pode ser chamado por deliberação a desempenhar as suas funções a tempo inteiro ou a meio tempo.

para o desempenho de funções nos respetivos órgãos e comissões, mas também para estarem presentes em atos oficiais a que devam comparecer. O regime de dispensa deve ser regulamentado, mas nunca o foi. Por isso, por exemplo, se discutiu, até em tribunal, sobre quem deve remunerar o autarca pelos períodos correspondentes á dispensa. Terá havido já decisões judiciais no sentido de isentar de tal encargo os empregadores privados, o que se considera justo, mas permanece de pé a dúvida, tratando-se de empregadores públicos;

- Afirma o **direito** dos eleitos municipais à **cooperação de todas as entidades públicas e privadas**, quando no exercício de funções;
- Estabelece **incompatibilidades** entre o exercício de funções de eleito em regime de permanência e o das funções de funcionário ou agente da administração central e institucional do Estado e na administração local ou de trabalhador de empresa pública. Trata-se de um leque manifestamente restrito que urge alargar, designadamente para evitar que a acumulação de funções no Poder Central e no Poder Local e na administração central e no Poder Local desvirtue e condicione a autonomia local.
- Define os **deveres comuns** dos eleitos municipais, destacando-se os de cumprir a legalidade, agir com justiça e imparcialidade, defender o interesse público, prevenir os conflitos de interesses, não favorecer interesses particulares e não usar informação privilegiada;
- Define também os **direitos comuns** dos eleitos, destacando-se os de livre circulação, proteção pessoal e familiar, segurança social e proteção em caso de acidente em serviço, compensação de encargos, férias, contagem de tempo de serviço, apoio judiciário;
- Estabelece os **direitos especiais** do presidente de câmara municipal (uso e porte de arma de defesa, abono para despesas de representação, uso pessoal de viatura oficial, residência oficial condigna e subsídio de reintegração), do presidente da assembleia municipal (abono para despesas de representação) e dos vereadores em regime de permanência a tempo inteiro (subsídio de representação);

- Estabelece **garantias gerais** dos eleitos que não podem ser prejudicados por causa do exercício do mandato nas suas colocações e emprego, na s suas carreiras, regalias, gratificações e benefícios sociais.
- Estabelece **imunidade** de prisão sem culpa formada para os presidentes de assembleia e de câmara e para os vereadores; e considera estes últimos em **comissão de serviço**, quando sejam funcionários ou agentes públicos.
- Sujeita os eleitos municipais a **responsabilidade civil e criminal** pelos atos que praticarem ou legalizarem.

14. Estatuto das Cidades

Trata-se de um diploma estruturante que define orientações da política de capacitação de espaços urbanos e estabelece normas de ordem pública e de regulação do uso da propriedade, visando o bem-estar e segurança coletivos e o equilíbrio ambiental (art.1º), sendo extensivo não só a todas as cidades mas também às vilas (art. 24º).

- A.** O diploma, um DL, define os **princípios e objetivos da política de cidades** (art. 4º), relevando, para efeitos do presente estudo, os seguintes:
- Assegurar a equidade territorial na distribuição de infra-estruturas, equipamentos coletivos e acesso a serviços, visando a coesão social;
 - Melhorar a qualidade da eficácia da gestão territorial (gestão fundiária integrada, informatizada e com participação informada de todos os interessados;
 - Democratizar a gestão de espaços urbanos, pela participação das populações e de associações representativas de segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
 - Assegurar a cooperação entre o governo central e as autarquias, entidades privadas e a sociedade civil no processo de urbanização;
 - Assegurar o ordenamento e controle do uso do solo urbano, para prevenir e reprimir usos incompatíveis, inconvenientes, excessivos,

inadequados, especulativos dos espaços urbanos, bem como a poluição e a degradação ambiental;

- Assegurar a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de menor rendimento, mediante estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação;

B. No âmbito da política de cidades, **competete ao Governo** (art. 5º) promover a normatização geral sobre direito urbanístico e sobre a articulação entre o governo central e as autarquias, bem como promover – por iniciativa própria e em articulação com as autarquias – programas de construção e de melhoria de habitações e de saneamento básico.

C. Para a política de cidades estão previstos **instrumentos** de gestão territorial e específicos

Entre os instrumentos de gestão territorial da política de cidades, contam-se (art. 7º) os Planos Urbanísticos Municipais (PDM, PDU, PD e PIMOT);

Entre os instrumentos específicos da política de cidades contam-se:

- *Parcerias público-público e público privado para a renovação e a reabilitação urbana* (art. 10º), preferencialmente, mas não necessariamente lideradas pela autarquias locais, destinados a equacionar, financiar, preparar e implementar programas de ação integrados de valorização de áreas de excelência urbana (centros históricos, zonas ribeirinhas e marítimas), de qualificação de periferias urbanas, renovação de funções e usos de áreas ou imóveis abandonados ou desqualificados, de requalificação e reintegração de bairros críticos e de reabilitação ou aproveitamento de vazios urbanos;
- *Redes urbanas para a mobilidade, conectividade, inovação e competitividade* (art. 11º), que visam estruturar um quadro de cooperação entre municípios contíguos, outras entidades públicas e entidades privadas para um programa estratégico de desenvolvimento urbano baseado nas referidas facilidades;

- *Ações inovadoras para o desenvolvimento urbano sustentável e propiciador de ampliação de redes sociais*, visando a dinamização de soluções inovadoras de resposta às demandas e aos problemas urbanos, através de projetos-piloto em áreas temáticas que, na sua maior parte, relevam da competência municipal (art.12º);
- A definição de *áreas e equipamentos estruturantes do sistema urbano nacional* (art. 13º), tendo em vista a identificação, planificação, reabilitação ou construção de equipamentos especializados e a requalificação de áreas de elevado valor paisagístico e ambiental, contribuindo para a estruturação e desenvolvimento do sistema urbano nacional, para a afirmação e diferenciação de centros urbanos e, no contexto nacional, para o reforço do policentrismo. Inclui, designadamente, a requalificação e valorização urbana de iniciativa da administração central, regional ou local, privilegiando as parcerias publico-publico e público-privado; a construção ou reabilitação de equipamentos urbanos inovadores ou únicos, que contribuam para o reforço do policentrismo, por iniciativa de entidades de âmbito nacional; a existência de equipamentos urbanos, da iniciativa de entidades regionais e locais, que contribuam para o reforço da integração e coesão social, para a valorização do património, atração e competitividade de cidades e para a sua imagem distintiva no contexto. O critério e parâmetros para a identificação das áreas e equipamentos, o acesso a financiamento público para a sua concretização e as cidades elegíveis devem ser regulamentadas (e ainda o não foram).
- Outros *instrumentos complementares*, designadamente – das atribuições e competências autárquicas - a promoção de tipologias habitacionais, a valorização do património material e imaterial, a melhoria dos serviços de proteção civil, a acessibilidade aos sistemas de informação geográfica e medidas de conservação e valorização das ribeiras, montes e áreas urbanas; e

- A *política de reabilitação urbana*²²³, a promover pelo Estado, em particular, relativamente aos centros históricos e a áreas de ocupação espontânea (art. 15º).

D. A governação da política de cidades (art. 16º) cabe em primeira linha ao *Governo*, através do Ministério do Ordenamento do Território e da respetiva direção geral, cabendo á administração central definir os instrumentos de política, estabelecer o referencial da sua aplicação, fixar orientações gerais de implementação coerente do desenvolvimento urbano e instituir um programa nacional de capacitação de cidades. Em articulação com as autarquias e a ANMCV, ou seja, ouvidas estas.

Às *autarquias locais* e às suas associações representativas incumbe cooperar na execução das leis, criar as condições para a implementação da política de cidades, colaborar na produção legislativa sobre mecanismos ou instrumentos necessários à execução da política de cidades, emitir pareceres sobre matérias da sua competência ou que tenham especial interesse para elas, designadamente as que se relacionem com imóveis a elas afetos (art. 17º).

E. Avultam, no diploma, normas sobre a “gestão democrática das cidades”.

Assim,

Propugna-se a participação popular na gestão das cidades (art. 19º)²²⁴, através de :

- *Órgãos colegiais de política urbana, a níveis nacional, regional e municipal*. Nesse quadro, prevê-se a instituição pelo Governo, em articulação com as autarquias de um Conselho Nacional das Cidades, cuja finalidade é promover a elaboração e aprovação e acompanhar a execução de um Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano, envolvendo a sociedade civil. Também se prevê, que, a nível local, a instituição em moldes paralelos de Conselhos Municipais de Cidade (art. 22º);

²²³ O regime consta do DL nº 2/2011, de 03.01

²²⁴ Na linha do que já vinha da LQD (art. 25º)

- *Debates e conferências a nível nacional, regional e municipal, audiências e consultas públicas;*
 - *Iniciativa popular* de propostas de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;
 - Obrigatoriedade para as autarquias de adotar um *modelo de gestão orçamental participativa*, com debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas de planos plurianuais, sobre a lei de enquadramento orçamental e a proposta de orçamento anual, como condição obrigatória para a sua aprovação pelo respetivo órgão colegial (art. 20º);
 - Obrigatoriedade para as autarquias de promover a *participação* da população e de associações representativas de vários segmentos da comunidade, de modo a garantir *o controlo direto das suas atividades e o pleno exercício da cidadania* (art. 21º)²²⁵
- F.** O diploma prevê um **Programa Nacional de Desenvolvimento Urbano**, a adotar pelo Governo, envolvendo as estruturas técnicas da administração pública municipal, a ANMCV, Ordens profissionais, universidades e ONG's, para coordenar e apoiar ações e programas de capacitação para agentes públicos, e para apoio a parcerias público-privadas, a empresas e á sociedade civil (art. 23º).

Prevê, finalmente, a sua **regulamentação**, ainda não concretizada.

Apreciando o diploma, diz-se que constitui um bom programa de desenvolvimento urbano.

Mas que, no plano institucional e conjugado com outras leis relativas a ZTE, ZDI e PI, com os poderes da administração central em áreas rurais, esvazia o Poder Local em matéria de gestão do território autárquico, reduzindo as autarquias locais a meros colaboradores e assessores do Governo, para mais

²²⁵ Idem

diluídas na sociedade civil, sem poder de direção, no que sempre foi o núcleo histórico das atribuições municipais: a gestão do território urbano. A nosso ver, o diploma invade, claramente, o espaço municipal do sistema integrado de gestão territorial, tal como definido pela Base VII 3 c) do DLeg nº 1/2006, de 13.02

Crê-se que é legítimo falar num processo que vai avançando, de objetivo desvirtuamento do sistema de Poder Local instituído na Constituição, com um esvaziamento real da autonomia local e do sistema de democracia local representativa e uma crescente centralização em vez da propugnada descentralização. O art. 17º do diploma é bem um exemplo significativo do que fica dito.

Nesse quadro, é legítimo questionar a constitucionalidade material de algumas das suas normas, designadamente o citado art. 17º, e a constitucionalidade formal do diploma que trata de matérias atinentes às atribuições, competências e funcionamento das autarquias locais, matéria da reserva de competência parlamentar.

Por outro lado, importa notar que os mecanismos de participação popular previstos no diploma – e que nalguns casos já vinham da LQD – não estão a ser aplicados, de todo, pelos municípios. S. e. o., por nenhum município. Fraca socialização, fraco nível de organização, falta de recursos, falta de vontade política, laxismo da tutela e défice de cultura democrática e de cidadania na sociedade civil podem ser as explicações.

I. LEGISLAÇÃO ESPECIALMENTE CONDICIONANTE

As autarquias locais, para além de estarem sujeitas a vários conjuntos de leis gerais do país, aplicáveis a toda a administração pública²²⁶, são especialmente condicionadas na sua atividade por leis reguladoras, no plano nacional, de questões que têm ligação estreita com as suas atribuições e poderes.

Analisaremos três delas.

²²⁶ Alterado pelo DLeg 6/2010, de 21.06

4. Legislação sobre as Bases do Ordenamento do Território e do Planeamento Urbanístico

A. Referimo-nos, antes de mais, ao DLeg nº 1/2006, de 13.02²²⁷ que regula as bases do ordenamento do território e do planeamento urbanístico e que, designadamente:

- No sistema integrado de gestão territorial do país, reconhece um âmbito regional (ilha ou conjunto de ilhas), que define o quadro estratégico para o ordenamento regional, de acordo com as políticas nacionais de desenvolvimento económico e social e as diretrizes nacionais de ordenamento, e estabelece diretrizes para o ordenamento municipal; e um âmbito municipal, que, com base nas diretrizes do âmbito regional e em opções próprias de desenvolvimento estratégico, define o regime do uso do solo e a respetiva programação. E que se concretiza através de instrumentos de gestão territorial (Base VII).
- Nos instrumentos de gestão territorial, distingue entre instrumento de ordenamento e desenvolvimento territorial (DNOT e EROT), da competência do Governo²²⁸ e instrumentos de planeamento territorial que são os planos urbanísticos municipais (PDM, PDU, PD e PIMOT (Base VIII);
- Estabelece uma subordinação entre as diversas figuras de planos, nos termos da qual as de hierarquia inferior desenvolvem as previsões e disposições das dos planos superiores editados anteriormente. Assim, os planos urbanísticos municipais estão subordinados ao EROT e aos planos especiais de ordenamento do território (Bases IX e XIX);
- Estatui que os instrumentos de gestão territorial são submetidos a prévia apreciação pública e, quanto aos planos urbanísticos, vinculativos de particulares, devem ser objeto de mecanismos reforçados de participação dos cidadãos, nomeadamente através

²²⁷ Basicamente, retomou, atualizou e ampliou a Lei nº 85/IV/93, de 16.07

²²⁸ Com a instituição das regiões questiona-se se a aprovação do EROT não deverá passar para os órgãos regionais.

de formas de concertação de interesses. (Base XLI). E que, havendo profundas divergências entre os cidadãos e as entidades interessadas num plano urbanístico, deve a respetiva proposta ser remodelada (Base XVII, 4);

- Prevê a possibilidade de concertação entre entidades públicas e privadas no processo de elaboração dos instrumentos de ordenamento e de planeamento territorial, designadamente entre as câmaras municipais e outras entidades públicas e privadas (Base XXI);
- Determina que os planos urbanísticos são aprovados definitivamente pelos órgãos municipais, mas estão sujeitos a ratificação tutelar pelo Governo, para mera verificação de legalidade e conformidade com instrumentos de hierarquia superior (Bases XVII e XLII);
- Estabelece que os planos de ordenamento aprovados são públicos (Base XXII);
- Confere direito de preferência aos municípios nas transmissões onerosas de terrenos reservados para infraestruturas e equipamentos coletivos públicos por PDM ou PD ou abrangidos PD (Base XXIII);
- Permite que o Governo suspenda os instrumentos de gestão territorial quando estejam em causa interesses regionais e municipais, sem prever a intervenção das respetivas coletividades locais (Base XXIV);
- Estatui que os instrumentos de gestão territorial vinculam as entidades públicas e os planos municipais são ainda vinculativos para os particulares (Base XXVI);
- Prevê um Programa Municipal de Atuação Urbanística, que sistematiza e calendariza as principais atuações urbanísticas a

realizar no território municipal (Base XXXII). S.e.o, nenhum município o adotou;

- Prevê que, com a periodicidade bi-anual o Governo apresente á Assembleia Nacional um relatório sobre Estado do Ordenamento do território, com o balanço da execução da DNOT e que as câmaras municipais apresentem às assembleias municipais um relatório sobre a execução dos planos urbanísticos (Base XLVII).
- A pesada limitação dos poderes de atuação urbanística da câmara municipal em áreas não abrangidas por plano urbanístico (Base XLIX).

É discutível, no contexto de um ordenamento jurídico que deve ser descentralizador, se os PDU e os PD devem continuar a ser ratificados pelo Governo, sem prejuízo do poder de tutela a exercer a posteriori.

B. As bases referidas em 1, foram objeto de regulamentação pelo DL nº 43/2010, de 27.09, que aprova o Regulamento Nacional do Ordenamento do Território e Planeamento Urbanístico, o qual desenvolve, complementa e pormenoriza detalhadamente as referidas bases gerais.

Dele se ressalta o seguinte:

- A explicitação da subordinação hierárquica entre os planos, seja no sentido descendente, seja no ascendente (arts. 19º e 20º);
- A participação da AMNCV na Comissão Consultiva e na Comissão de acompanhamento da DNOT e o direito de os municípios emitirem pareceres e deduzirem oposição, junto da DGOTH, relativamente às opções da proposta técnica da DNOT (art. 35º);
- Os municípios poderem fazer-se representar na elaboração do EROT (art. 48º 2);
- O EROT dever ser objeto de exposição pública em todos os municípios abrangidos por ele (art. 50º);

- A aplicação direta supletiva do EROT nas áreas em que não exista qualquer plano urbanístico eficaz;
- A regulamentação dos PIMOT, como instrumento facultativo de dois ou mais municípios que assegura a articulação entre o EROT e os planos urbanísticos em áreas territoriais que, pela sua interdependência estrutural, necessitam de uma coordenação integrada (arts 75º e segs);
- A regulamentação (arts 85º e segs) dos processos de elaboração, aprovação e eficácia de todos os planos urbanísticos, sendo a esse propósito, de salientar:
 - ✓ Um exigente processo de acompanhamento da elaboração do PDM (art. 92º) por uma comissão de seguimento integrando técnicos de serviços da administração direta e indireta do Estado, do município e de outras entidades públicas cuja participação seja aconselhável, bem como de representantes de interesses económicos, sociais, culturais e ambientais, e cuja composição e funcionamento é regulada por portaria da tutela. Tal comissão deve, nomeadamente pronunciar-se, através de parecer escrito vinculativo, sobre o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis “e ainda sobre a adequação e conveniência das soluções defendidas pela CM”, a qual deve, na sequência ouvir em audiência as entidades que dela tenham discordado (nº 3);
 - ✓ Um exigente processo de acompanhamento da elaboração dos PDU e PD pelo serviço central do ordenamento do território, que deve garantir a audição das entidades representativas dos interesses a ponderar, e elaborar um parecer escrito vinculativo, também quer sobre o cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis, quer “ ainda sobre a adequação e conveniência das soluções defendidas pela CM” (nº 7 e 8);
 - ✓ Um exigente processo prévio de concertação (art.93º) e de consulta pública (art. 94);

- ✓ A obrigatoriedade de sujeição dos planos urbanísticos aprovados pela assembleia municipal, no prazo de 30 dias, a ratificação por portaria da tutela e emitir no prazo de 90 dias (prorrogável se forem solicitados elementos ou peças exigíveis), sob pena de deferimento tácito (art. 97º);
- ✓ A competência dos órgãos municipais para a adoção de medidas preventivas de garantia de elaboração e execução dos planos urbanísticos, para a programação do planeamento territorial, para o programa municipal de atuação urbanística, para contratos-programa de urbanização, para aquisição de terrenos e edifícios, para associação com proprietários, etc. (arts 136º e segs);
- ✓ A competência do presidente de câmara municipal para instaurar contraordenações, aplicar coimas, ordenar embargo e demolição de obras em contravenção a plano urbanístico ou sem licença municipal, a acatar sob pena de crime de desobediência (arts 190º a 192º).

Trata-se, em suma de um diploma estruturante para as autarquias municipais em termos de gestão territorial.

Todavia, é legítimo questionar a sujeição dos municípios ao regime de acompanhamento do art. 92º em especial no que se refere aos pareceres vinculativos previstos nos seus n.ºs 3, 7 e 8, por parte de organismos da administração central ou por ela dominados.

Tais soluções contendem com a autonomia municipal e limitam-na severamente, podendo dizer-se que a aprovação de planos urbanísticos é uma difícil corrida de obstáculos em que a administração central tem a faca e o queijo na mão.

Não é aceitável, num contexto de larga autonomia municipal, que serviços da administração central ou comissões ad hoc por ela dominados possam vetar

um órgão municipal, de modo vinculativo, no plano da “adequação e conveniência das soluções defendidas pela câmara municipal”.

Isso ofende, inquestionavelmente, a autonomia e a independência dos órgãos municipais em matéria das suas atribuições e o princípio constitucional de tutela de mera legalidade, sendo legítimo propender pela inconstitucionalidade material e formal dos preceitos em causa.

5. Legislação sobre Zonas Turísticas Especiais

Trata-se, antes de mais, do DLeg nº 2/93, de 01.02 que cometa ao Estado, através da INATUR, e depois do PROMEX²²⁹, a gestão das ZTE, designadamente das ZDTI, incluindo nela a aprovação de projetos de ordenamento detalhado, de obras e edificação, bem como o licenciamento e o acompanhamento e fiscalização da execução dos mesmos. Aos municípios passou a caber apenas a “colaboração”, para o que deveriam ser informados e ouvidos sobre as atuações relativas aos terrenos situados nos respetivos territórios (Cfr arts.8º e 13º e art. 4º 3 e) e f) do citado DL 55/95).

A situação foi alterada pelo DL nº 1/2005, de 31.01, que atribuiu a gestão e administração das ZTE a sociedades de desenvolvimento turístico (SDT).

Com efeito, por tal diploma, as SDT continuaram a aprovar projetos de obras de infraestruturas viárias de redes de serviços e projetos arquitetónicos, mas agora “em estreita articulação com o município da área de situação da ZDTI”, em conformidade com os planos de ordenamento e urbanísticos e demais regulamentos urbanísticos aplicáveis e “para efeitos de licenciamento municipal” (art. 3º 1 d) e e). Ou seja foi reposta a autonomia municipal, quer no que respeita à vinculatividade dos planos e regulamentos urbanísticos, quer no que respeita ao licenciamento, o que significa que os projetos a executar em ZDTI passaram a depender de uma dupla aprovação: a primeira da SDT e a final do município.

As SDT passaram ainda a ter o poder de, paralelamente aos municípios, fiscalizar o cumprimento das leis, regulamentos, planos de ordenamento e urbanísticos, normas de construção urbana e uso do solo nas ZDTI e legitimidade para promover, junto das instâncias administrativas (incluindo

²²⁹ Na sequência do DL nº 55/95, de 16.10

os municípios) e em juízo, repor a legalidade ambiental, de ordenamento e urbanística (art. 3º 1 i) e j).

Relativamente às ilhas do Maio e da Boavista, em ordem a assegurar a compatibilização entre o desenvolvimento turístico e o infraestrutural e urbanístico, a respetiva SDT passou a ter ainda o poder de elaborar os planos urbanísticos, a pedido dos municípios; de dar parecer obrigatório (mas não vinculativo) previamente ao seu licenciamento municipal, sobre os projetos de planos urbanísticos que não tenha elaborado, de operações de parcelamento e de projetos de obras de infraestruturização, urbanização, requalificação urbana, edificação, reconstrução, ampliação, beneficiação ou demolição, em qualquer parte das duas ilhas; de acompanhar a execução dos planos urbanísticos; de fiscalizar o cumprimento das leis, regulamentos, planos de ordenamento e urbanísticos, normas de construção urbana e uso do solo e promover a reposição da legalidade junto das instâncias administrativas (incluindo o município) e em juízo, na totalidade do território das duas ilhas; de embargar extrajudicialmente obras em violação das referidas leis, regulamentos, planos e normas nas ZDTI (art 5º 1 e), 2 a) a c) e f) a h). Além disso, nas duas ilhas os planos urbanísticos devem subordinar-se ao plano de ordenamento especial das ZDTI no que a estes incumba e o licenciamento de todas as atuações urbanísticas ficam condicionadas à observância dos planos urbanísticos (art. 6º).

Em nosso entender, trata-se de um regime equilibrado que faz um balanço adequado entre os diversos interesses em jogo, mas que não fere o essencial da autonomia municipal em matéria de gestão territorial. Em termos legais, a última palavra fica a pertencer, de modo autónomo, ao município.

Fora do tom, veio a aparecer o DLnº 36/2005, de 06.06, que cria a SDTIBM porque:

- Em relação aos poderes da SDTIBM no âmbito da gestão das ZDTI, continua a reportar-se aos poderes atribuídos pelo DLeg. Nº 2/93 às instituições gestoras que previa (art. 2º 1);
- Confere á SDTIBM o poder de conceder licenças ou autorizações de atuação urbanística nas ZDTI, resumindo o papel dos municípios à “estreita articulação” prévia à aprovação dos projetos (art. 2º 1 c) e d), isto é a emitir parecer não vinculativo que lhe tenha sido pedido e ser informado regularmente do progresso dos trabalhos (art. 2º 2);

- Confere á SDTI o poder de licenciar a utilização das unidades e empreendimentos cujos projetos urbanísticos haja aprovado, licenciado ou autorizado (art. 2º 1 f)), o que é uma competência retintamente municipal;
- Confere à SDTIBM o poder de aprovar projetos no âmbito do processo de concessão de utilidade turística (art. 3º 2 e));
- Considera como exercidas pelos órgãos municipais, as decisões tomadas pelo conselho de administração da SDTIBM nas matérias reservadas aos municípios pelo nº 2 do art. 9º da Lei nº 21/V/91, de 30.12 e pelos arts 9º, 15º, 20º e 28º 1 do EM (participação e audição), por mero efeito de os municípios estarem representados naquele conselho (art. 10º 5);
- Em correspondência com o que fica referido, os estatutos da SDTIBM, anexas ao DL em apreciação incluem no seu objeto a pratica de atos de “licenciamento (...) previstos na lei especial que a cria e regula” (art. 4º 1)

É inquestionável que o DL 36/2005 extravasa e contraria o DLeg nº 1/2005, no que respeita às atribuições e competência municipais envolvidas. Nesse sentido e porque os DL de criação de SDT devem subordinação ao DLeg 1/2005, o DL 36/2005 é ilegal quanto às normas supra referenciadas. Mas é também inconstitucional, materialmente por violar a autonomia municipal e formalmente, por regular atribuições e competências municipais sem ser por diploma da NA ou autorizado por ela.

Felizmente que a Lei nº 75/VII/2010, de 23.08, que agora condensa o regime das ZTE²³⁰, veio repor a carruagem nos carris do respeito pela autonomia municipal, retomando a linha do DLeg. 1/2005. E o que se disse sobre o DL 36/2005 no confronto com este último DLeg 1/2005, mantem-se.

Importa ainda e como consideração geral, referir que a proliferação de ZDTI's, sobretudo quando cercam aglomerados populacionais (como são os casos das à volta de Santa Maria, de Mindelo, de Sal Rei e de Porto Inglês), em articulação com o Estatuto das Cidades, esvazia o poder local em matéria de gestão da parte mais significativa do território municipal que é o núcleo duro histórico das competências municipais. E tal consequência contraria o princípio e o dever de descentralização que emergem da Constituição e das leis estruturantes do sistema administrativo cabo-verdiano.

²³⁰ Revogou expressamente o DLeg 2/93 e a maior parte dos artigos substanciais do DLeg 1/2005.

6. Lei de Solos

Trata-se do DLeg nº 2/2007, de 19.07 que estabelece os princípios e normas de utilização dos solos por entidades públicas e privadas.

No que respeita às autarquias, nele relevam:

- A enunciação do domínio público e do domínio privado das autarquias (arts 11º e 16º) e previsão da possibilidade de transferências dominial (montes e crateras de vulcões extintos ou em atividade e áreas circundantes²³¹, as praias e a orla marítima)²³²;
- O princípio de que o Estado pode, gratuitamente, transferir para as autarquias terrenos dele, delimitados para fins autárquicos específicos (art. 19º);
- O regime comum de disposição de solos pelo Estado ou pelas autarquias locais, abrangendo as modalidades, os limites das áreas a dispor e adquirir²³³, a legitimidade para adquirir²³⁴, a competência para dispor, e o regime específico do direito de superfície²³⁵, do aforamento²³⁶, da compra e venda²³⁷, do arrendamento²³⁸, da concessão gratuita²³⁹ e da licença para ocupação precária²⁴⁰;
- A afirmação do poder regulamentar das autarquias quanto aos critérios e condições de disposição dos terrenos, em conformidade com os princípios que expressamente estabelece: igualdade no tratamento; numeração dos

²³¹ Caso da cratera de Pedra de Lume, que, porém, já estava há longos anos, na propriedade privada.

²³² É legítimo questionar se não seria melhor, sem prejuízo do direito de reserva do Estado, incluir no domínio (público e privado) municipal as praias e a orla marítima, bem como todos os terrenos públicos vagos, situados nos perímetros urbanos ou de expansão urbana, eliminando assim as zonas de sombra e de conflito que hoje se verificam na gestão de tais espaços, por vezes com resultados negativos para o país, ilha ou concelho.

²³³ A fixar pelo Governo, ouvidas as autarquias locais (art. 35º).

²³⁴ Excluem-se as pessoas coletivas privadas estrangeiras, o que parece um contra senso (art. 36º)

²³⁵ Para edificação privada, proibindo-se a venda para essa finalidade, salvo tratando-se de venda a entidades públicas, habitação social em programas de promoção social, equipamentos comerciais e atividades produtivas, regularização de estremas ou pagamento em espécie de indemnizações em transações feitas pelo estado ou autarquias. O prazo do direito de superfície é de não inferior a 50 anos. É resolúvel quando a CM necessite do terreno para obras privadas em programa municipal de atuação urbanística.

²³⁶ Rege-se pelo Código Civil.

²³⁷ Em regra mediante hasta pública, salvo tratando-se de terrenos para habitação, caso em que ou haverá ajuste direto ou licitação, conforme se trate de “camadas mais desfavorecidas ou não. Resolúvel sem indemnização por falta de aproveitamento no prazo máximo de 5 anos.

²³⁸ Não pode exceder 20 anos.

²³⁹ Só a favor de autarquia ou pessoa coletiva de utilidade pública, não podendo os terrenos cedidos ser onerados ou alienados sem autorização do concedente e caducando por desvio de fim ou falta de aproveitamento. Convertíveis em aforamento ou arrendamento.

²⁴⁰ Por prazo anual, renovável. Sujeita ao pagamento de taxa. Terminável com pré-aviso de 60 dias, mediante indemnização.

pedidos por ordem de entrada e seu registo informático obrigatório; modelos de utilização on-line em página web acessível²⁴¹; garantia de direito de oposição a todos os interessados que se julgarem prejudicados (art. 42º)²⁴²;

- A enunciação dos deveres dos adquirentes (sujeição a planos ou programas; conservação de servidões e de marcos, dever de aproveitamento nas condições estabelecidas no título ou subsidiariamente no próprio diploma²⁴³; alteração de destinação condicionada a autorização;
- A enunciação dos modos comuns de aquisição de solos pelo Estado e pelas autarquias: compra e venda; permuta²⁴⁴; associação com proprietários; posse de áreas dotacionais; direito de preferência²⁴⁵; expropriação por utilidade pública; declaração de dominialidade; e reversão de concessões (art. 68º);
- A reafirmação, que vem do Código Civil de 1966, de que os terrenos vagos e sem dono conhecido pertencem ao Estado, podendo as autarquias invocar a todo o tempo, mediante justificação notarial ou judicial a titularidade da propriedade de tais terrenos (art. 69º)²⁴⁶;
- Proibição de aquisição de terrenos e direitos patrimoniais do estado por usucapião ou prescrição (art. 70º). Note-se que não se aplica às autarquias²⁴⁷.

²⁴¹ Para consulta quanto a lista de interessados, data e hora de entrada dos pedidos, nº de preferência no atendimento; fim a que se destina o terreno e prazo provável de atendimento.

²⁴² A Lei concedeu aos municípios 90 dias para adotar um tal regulamento. S.e.o, nenhum cumpriu.

²⁴³ 6 meses para projeto de arquitetura; 2 meses depois de aprovação, para projeto de estruturas; 90 dias depois da aprovação de projeto definitivo para inicia das obras; termo das obras no prazo da licença de construção.

²⁴⁴ Entre entidades públicas ou com entidades privadas.

²⁴⁵ Atribuído às autarquias nas transmissões a título oneroso entre particulares, de solos situados em áreas de PD devidamente aprovado ou de programa municipal de atuação urbanística.

²⁴⁶ No quadro de um ordenamento jurídico descentralizador e que propugna a justa distribuição de recursos públicos entre a Administração central e o Poder Local, justificava-se alterar o princípio, no sentido de que os chamados terrenos vagos passem a pertencer ao município em cujo território se situem. O estado pode sempre constituir reservas se necessitar de alguma parte deles para fins especiais de interesse ou utilidade pública (Cfr arts 23º a 28º). Note-se que mesmo o estado colonial centralizador, por exemplo, descentralizou os terrenos vagos, atribuindo-os ao património de cada província ultramarina (art. 2º do ROCT).

²⁴⁷ Trata-se de norma que vem do período colonial, no ROCT, justificado sobretudo para as colónias de grande extensão como Angola e Moçambique, em que a presença da administração colonial não se fazia sentir, de facto, sobre enormes extensões e era preciso assegurar a titularidade colonial das mesmas. Não tinha cabimento em relação às demais colónias, sobretudo as de menor dimensão. Não se aplicava na metrópole colonial, onde o Estado apenas beneficiava de uma exigência de prazos de prescrição e usucapião mais dilatados que os civis, de um terço. Atualmente não faz sentido, não existindo semelhante disposição em nenhuma das modernas leis administrativas. Acresce que viola o princípio da justiça, pois que o Estado pode adquirir de particulares por usucapião e prescrição. Parece ser tempo de suprimir a norma que premeia o laxismo na administração patrimonial pública e prejudica os particulares ou os municípios

- O estabelecimento de sanções (coimas, sanções em matéria de financiamento, suspensão da execução de planos urbanísticos, invalidação de atos administrativos, coimas correspondente ao dobro do valor ou benefício obtido e reposição e restituição dos solos) pesadas para os municípios que utilizem indevidamente solos do domínio público do Estado ou alienem solos de particulares sem título de aquisição (arts. 77º, 78º e 80º). Estabelecimento de um regime paralelo quanto ao uso indevido de domínio público autárquico (art. 79º);

A nosso ver, o diploma, organizando uma atividade fundamental na atividade autárquica (a gestão e o uso do solo) e contendo normas importantes e de aplicação obrigatória sobre a matéria, não contende com a autonomia autárquica, antes a consolida, sem embargo de obrigar os municípios a cautelas, e a atuações e organização mais afinadas, para não sofrer as sanções previstas. À volta do licenciamento de obras e da emissão de plantas de localização, os municípios envolvem-se frequentemente em questões de propriedade que não lhes cabe, mas sim aos tribunais e registos, resolver.

que, por anos e anos e até por gerações, usou e cuidou de forma útil do solo. A norma em causa, em articulação com a da propriedade do Estado sobre terrenos vagos tem propiciado autênticos confiscos de terrenos que, por via de justificações administrativas, aparecem registadas a favor do Estado de um dia para outro, apesar de estarem sob o domínio de facto de particulares há longos período e até passando de geração em geração, numa posse mansa, pacífica e publica. Muitos até estão inscritos nas matrizes em nome dos possuidores ou seus antepassados.

DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E CIDADANIA

Enquadramento e conceito

O processo de institucionalização e de afirmação do Poder Local Democrático, em Cabo Verde, privilegiou os municípios, como categoria básica das autarquias. E não podia ser de outro modo, uma vez que se impunha instalar um poder local democrático, com os seus órgãos legitimados pela vontade popular. Tratou-se de uma reforma profunda do Estado, que ditou a reorganização da Administração Pública cabo-verdiana, bem como a reforma do sistema de governo em Cabo Verde.

Efectivamente, com a realização das primeiras eleições autárquicas, a 15 de Dezembro de 1991, concretizou-se um dos pilares da organização do Estado de direito democrático, tal como previsto na Constituição de 1992 e confirmado com a revisão constitucional de 2010: “ a república de Cabo Verde reconhece e respeita, na organização do poder político (...) a existência e a autonomia do poder local (...)”. Em consequência, instrumentos estruturantes da realidade política, administrativa e territorial emergente, deram corpo ao Poder Local, designadamente, nos domínios da:

a) **Organização do poder político local** – regime de eleições dos titulares dos órgãos locais: o DL nº122/91, de 20 de Setembro, que altera a Lei 48/III/89, de 13 de Julho, de forma a viabilizar as primeiras eleições autárquicas e o Estatuto dos Eleitos Locais (Lei nº 14/91, de 30 de Dezembro);

b) **Organização e funcionamento dos municípios – administração directa e indirecta**: o Estatuto dos municípios (Lei nº 134/IV/95, de 3 de Julho); serviços autónomos, fundos autónomos e institutos públicos (Lei nº 96/V/99, de 22 de Março) e Bases Gerais das empresas públicas (Lei nº 104/V/99, de 12 de Julho);

c) **Finanças locais** - a Lei de Bases do Imposto Único sobre o património - IUP (Lei nº 79/V/98, de 7 de Dezembro), administração e gestão dos impostos municipais) DL nº22/2000, de 22 de Maio e o regime financeiro das Autarquias Locais (Lei nº79/VI/2005, de 5 de Setembro);

d) **Associativismo** - a Lei das associações representativas dos municípios (Lei nº50/VI/2004, de 13 de Setembro);

e) **Ordenamento do território e planeamento urbanístico** – Bases do ordenamento do território (Decreto-Legislativo nº1/2006, de 13 de Fevereiro, princípios e normas de ocupação de solos (D. Legislativo nº2/2007, de 19 de Julho) e regime jurídico do cadastro predial (DL nº29/2009, de 17 de Agosto).

Além das atribuições e competências dos municípios e do regime financeiro adoptado, principais referências do processo da descentralização, foram descentralizadas importantes atribuições, nos domínios do comércio (DL nº50/2003, de 24 de Novembro), transportes público rodoviário (DL nº 68/94, de 5 de Dezembro) e da administração e gestão dos impostos municipais, que vem funcionando como importantes fontes de receitas dos municípios e da autonomia da administração fiscal local.

A criação de novos municípios, num total de 9, (de 1991 a 2005), elevando o número de municípios para 22, provocou uma profunda alteração à divisão administrativa do país e marca, de forma quantitativa e qualitativa, o processo da descentralização, iniciado em 1991.

A essência do Poder Local cabo-verdiano, plasmada na Constituição da República, é a sua natureza democrática, tanto na conformação dos órgãos municipais, por via de eleições de 4 em 4 anos, como na sua organização, funcionamento e processos de tomada de decisões. Efectivamente, a CRCV “ reconhece e respeita, na organização do poder política (...) a descentralização democrática da Administração Pública”. Com a aparente redundância do conceito **descentralização democrática**, quis o legislador constituinte enfatizar que a organização e funcionamento dos municípios devem assentar em bases democráticas: gestão democrática, participada e responsável, com o envolvimento activo dos actores privados, individuais e colectivos, nas tomadas de decisão. Aliás a dimensão – participação na gestão da coisa pública local – é uma matéria recorrente, praticamente em toda legislação autárquica, bem como em muitas leis de âmbito nacional, com incidência na vida pública local ou municipal.

É de todo inquestionável, a importância que os sucessivos Governos da Nação têm dado aos municípios e ao processo da descentralização. Medidas de política e legislativa têm feito dos municípios cabo-verdianos um dos principais agentes de mudança, crescimento e desenvolvimento de Cabo Verde, bem como o instrumento, incontornável, do reforço da democracia

representativa e da cidadania. De igual modo, os ganhos alcançados, com efeitos concretos, visíveis e quantificáveis, na melhoria substancial do quadro e das condições e vida dos cabo-verdianos e na construção contínua dos indicadores socioeconómicos de bem-estar e de acesso aos serviços públicos essenciais, revelam, o quanto, o desenvolvimento do país é tributário do papel e da acção dos municípios.

No entanto é mister reconhecer que em matéria de gestão democrática e de participação dos cidadãos na vida pública local, há um longo caminho a percorrer. Aliás, a qualificação da gestão autárquica passa, obrigatoriamente, pelo:

- a) aprofundamento da democracia participativa e a implementação de um programa de desconcentração dos serviços municipais;
- b) organização da representação democrática dos municípios, a nível de bairros e povoados;
- c) descentralização de um conjunto de tarefas para as organizações da sociedade civil de fim não lucrativo e as comunidades locais organizadas, bem como a terciarização de serviços, estabelecendo parcerias com o sector privado em várias áreas de intervenção, nomeadamente: nos domínios social, comunitário, económico, ordenamento do território e do planeamento urbanístico.

O princípio de que os recursos “rendem” mais quando aplicados numa relação de proximidade com os seus destinatários é válido para a Administração Central em relação aos municípios como destes na sua relação com os diversos actores locais. Trata-se da aplicação sistemática do princípio da subsidiariedade. Aliás, corre-se o risco da transformação dos municípios numa administração local pesada, fortemente concentrada, burocrática e com níveis de eficiência reduzida e, por essa razão, mais vulneráveis às críticas e pressões quer da parte dos cidadãos, quer da parte dos operadores sociais e económicos. Descentralizar e desconcentrar significa: partilhar e responsabilizar os diversos actores locais, em vários níveis da organização e funcionamento dos municípios, no processo de desenvolvimento local. Para que tal aconteça, a perspectiva da participação tem que ser entendida como um acto consciente de afirmação da cidadania e de co-responsabilização na construção de respostas aos problemas, necessidades e aspirações dos cidadãos e da comunidade local e, por esta

via, assegurar a transparência e um maior controlo social sobre as políticas públicas locais.

No pressuposto de que a “democracia é um sistema frágil que crises graves podem arruinar e que demanda um longo enraizamento para se consolidar (...) seria necessário conceber e propor modalidades de uma democracia participativa, principalmente em escalas locais”^{xvii} O quadro institucional e legal vigente vai neste sentido.

Se por um lado impõe-se como um dever constitucional e legal, a promoção da participação dos cidadãos na vida pública local, por outro, ela só se concretiza em processos de conquista, que ultrapassam mecanismos da mera de busca de adesão às políticas, ideias e projectos do Poder instituído, por outro, sendo a legitimidade social algo que extravasa a legitimidade dos ciclos eleitorais, impõe-se que o conceito de democracia participativa seja clarificado no contexto do presente estudo nos seguintes termos “ democracia participativa é a participação dos cidadãos além do exercício de deveres e direitos, capaz de repartir o poder com a Sociedade Civil, através de mecanismos de gestão em conjunto, destinados a modificar o rumo do Estado”^{xviii}.

É justamente neste marco conceitual que a problemática da gestão democrática das autarquias ganha dimensão com efeitos na reestruturação das orgânicas dos serviços municipais, de forma a dar expressão orgânica á participação popular na administração e no desenvolvimento local. Assim, a Lei-quadro de Descentralização Administrativa determina que “ as Autarquias Locais devem ter, obrigatoriamente, um regulamento orgânico, além de estabelecer uma estrutura, organização e funções dos respectivos serviços, entre outros, regula mecanismos pelos quais ela estabelece relações estreitas com a sociedade e assegura a efectiva participação das populações respectivas na elaboração, execução e avaliação das políticas públicas de âmbito municipal, regional ou local que lhes incumbam”.

A nova fase do processo da descentralização em Cabo Verde deve realizar-se, nas suas dimensões substantivas e operacionais no marco da Lei-Quadro da descentralização administrativa e do Estatutos das cidades, pois a eles subjaz um novo paradigma de organização e funcionamento das autarquias locais, assente numa visão mais abrangente da democracia, trazendo para o seu bojo os princípios da prestação de contas e do controlo democrático, tanto

do desempenho das autarquias, como na definição das prioridades de políticas públicas locais/regionais pelas populações respectivas.

Neste particular, o que vem estipulado na Lei-quadro de descentralização administrativa, no Estatutos das cidades, na lei de bases sobre o ordenamento do território e urbanismo, na lei de solos e na lei sobre a cooperação internacional descentralizada, pré-figura uma espécie de “revolução” democrática, nas quais se define uma “ideologia” de base e estão previstas instâncias diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil nas tomadas de decisões governamentais e na gestão de políticas públicas.

Efectivamente, “ as autarquias devem adoptar um modelo de gestão orçamental participativa, que inclui a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de enquadramento orçamental e da proposta do orçamento anual, como condição obrigatória para a sua aprovação pelo respectivo órgão executivo colegial ^{“xix}. Em consequência, assim como foram introduzidos mapas complementares pelo Tribunal de Contas na elaboração do Orçamento Municipal, doravante, as autarquias são obrigadas a criar, aplicar e anexar ao orçamento actas ou memorandos dos debates, audiências e consultas públicas sobre cada um dos instrumentos de gestão definidos: i) propostas do plano plurianual; ii) lei de enquadramento municipal e iii) proposta do orçamento anual.

Pode-se afirmar que está criada a premissa de uma nova era do Poder Local em que “um novo tipo de governança poderia ser instituído com a junção das instâncias participativas cidadãos, das instâncias políticas e administrativas, locais e regionais, dos profissionais competentes em domínios a serem debatidos e suprimidos”^{xx}. Do mesmo modo, as consequências institucionais da aplicação da Lei-Quadro de descentralização administrativa implicam a adopção de uma nova matriz de organização das autarquias, privilegiando as dimensões territoriais, enquanto espaços de relações, a lógica de actores, a formação de identidades locais, trabalho em rede e articulação e complementaridade das acções de desenvolvimento.

Levar a participação directa dos cidadãos na gestão das autarquias até às últimas consequências exige uma elevada cultura democrática, um alto grau de compreensão da finalidade da acção municipal, uma elevada capacidade

política de negociação e de contratualização das acções de desenvolvimento ou de gestão, uma predisposição para aceitar contestações, gerir a conflitualidade positiva, uma atitude de partilha de protagonismos de acção construtiva no desenvolvimento, uma grande abertura às iniciativas, adensamento de espaços na construção de relações entre os diversos sujeitos da acção colectiva, no sentido de harmonizar os interesses locais difusos, numa dinâmica de complementaridade e de co-responsabilização no processo de desenvolvimento local e regional.

A implementação de práticas sistemáticas que dêem conteúdo à democracia participativa nas autarquias locais é o reconhecimento de que a administração local é um dos actores do desenvolvimento local, com atribuições de liderança que decorrem da sua legitimidade democrática e social, mas não protagonista único no processo de desenvolvimento. Tudo isto resultará de um longo e continuado processo de educação para o desenvolvimento, de medidas legislativas, regulamentares e de políticas, bem como de mecanismos e de instrumentos adequados que tornem efectiva o princípio da participação cidadã na vida pública local.

A nação cabo-verdiana escolheu a via democrática para aceder ao bem-estar social e ao desenvolvimento do país. Aplicar os princípios e processos democráticos no funcionamento das instituições e no dia-a-dia de cada cidadão e das comunidade pressupõe uma convicção profunda e uma opção fundamental, com base no princípio de que: o desenvolvimento faz-se com cidadãos preparados, conscientes, participativos e responsáveis.

Uma análise atenta da Constituição e da legislação autárquica pertinente mostra-nos que “ a democracia já não é apenas vista em termos de reivindicação de *votação pública*, mas, de modo muito mais amplo, em termos daquilo a que John Rawls chama “o exercício da razão pública”^{xxi}. Efectivamente estamos em presença de uma noção de democracia como “governo pela discussão”. As votações têm, com certeza, um importante papel, mesmo para a expressão e eficácia do processo de argumentação pública, mas não são a única coisa que conta, e nelas não temos de ver senão uma parte – reconhecidamente com grande importância – do modo como a argumentação pública há-de operar numa sociedade democrática”^{xxii}.

Investir, pois, no desenvolvimento do capital social local, além de contribuir para a melhoria do funcionamento, da eficácia e eficiência da acção

municipal significa aumentar a capacidade escolha de políticas a nível local, melhorar a qualidade dos pleitos eleitorais municipais, e, em geral, qualificar a democracia representativa e melhorar o sistema de governação do país, e lançar as bases do Estado Social, que garanta a coesão social, solidariedade intergeracional e a paz social.

Continua sendo uns grandes desafios do Poder Local Cabo-verdiano, assim como do Estado no seu todo, a promoção do bem-estar das populações; a promoção de uma economia local dinâmica e sustentável; a modernização dos serviços e a capacitação técnica e institucional. No entanto, talvez seja o elemento central de uma nova fase de descentralização:

A democratização da gestão das autarquias e a participação dos actores não-governamentais de fim não lucrativo, do sector privado, das comunidades locais e dos cidadãos no processo de gestão, tomada de decisões e co-responsabilização na implementação de acções, projectos e programas do desenvolvimento local.

Eleger a problemática da gestão democrática dos municípios e a participação directa dos cidadãos e suas organizações representativas na vida pública local, enquanto elementos centrais da política da descentralização implica elevá-los à categoria de indicadores da qualidade e do desempenho das autarquias que, entre outros, poderão ser considerados na implementação de medidas de discriminação positiva, no relacionamento económico e financeiro entre a Administração Central e as autarquias locais. Podem ainda ser definidos com um dos critérios de repartição do Fundo do Desenvolvimento Municipal. Mas também tem implicação quanto á substância, finalidade da tutela de legalidade e da inspecção às autarquias locais, no respeito pelo princípio da autonomia, inserto na CRCV.

De facto, a Lei-Quadro da descentralização administrativa consubstancia, uma visão avançada, reformista e, em alguns aspectos “revolucionária” do conceito da descentralização, rompendo com a rigidez institucional, quando, por exemplo, define que o princípio da prestação de contas passa a ser tanto de natureza legal e jurisdicional, como da índole política, contemplando, tanto os órgãos executivos como deliberativos :“ os órgãos executivos e deliberativos de cada Autarquia Local prestam ainda contas do seu desempenho perante as populações respectivas, através de mecanismos de

participação efectiva estabelecidos obrigatoriamente no seu regulamento orgânico”.

Instâncias, dispositivos e mecanismos de participação

A CRCV preconiza um modelo avançado de descentralização que não se limita à esfera da administração pública, pois os “órgãos das autarquias podem delegar nas organizações comunitárias tarefas administrativas ...”. Decorridos 19 anos sobre a data da institucionalização do Poder Local Democrático, a Lei-Quadro de Descentralização administrativa, ao mesmo tempo que amplia o leque de actores e o âmbito de intervenção de particulares na vida pública local, define conceitos e estabelece mecanismos para a concretização do princípio da descentralização democrática da administração pública, imposta pela Constituição. É evidente que a participação ou cidadania não acontecem por decretos, por mais avançados que sejam mas a existência de um quadro normativo e conceptual claro, de princípios e de mecanismos como a descentralização deve ser feita e a participação popular deve ser assegurada constitui um ganho de extraordinário valor político, ao mesmo tempo que corporiza, paulatinamente, o modelo de sociedade que se quer edificar.

No entanto, a problemática da democracia participativa é tão fundamental para o futuro das autarquias locais e da democracia cabo-verdiana que não pode estar dependente dos regulamentos orgânicos de cada autarquia. À semelhança do Brasil, talvez seja necessária uma legislação sobre a participação popular na governança local, colocando numa só colectânea todos os dispositivos sobre a participação que se encontram dispersos, tanto na CRCV como em diversas leis do país.

Os dispositivos como a iniciativa popular, acção popular e referendo local ainda não regulamentados, bem como medidas relativas à desconcentração da administração municipal, através das Delegações Municipais, particularmente em matéria de investimento, apesar da sua obrigatoriedade legal, não foram aplicados em nenhum município. A lei estabelece que é obrigatória “ a inscrição no orçamento municipal o mínimo de 5% da previsão de cobrança de receitas para os investimentos a realizar por cada delegação municipal ”. Baseado sempre no princípio da subsidiariedade, a lei

determina que a execução dos investimentos é da responsabilidade directa de cada delegação municipal.

De igual modo regista-se um grande défice de participação porque o desenvolvimento institucional dos municípios nos bairros e povoados, portanto das comunidades locais – razão primeira da existência das autarquias locais – é irrelevante, tanto no que se refere ao potencial que a organização comunitária encerra, como no que tange à exigência de implementação de um modelo democrático de gestão municipal. Na perspectiva da lei, a organização do poder nos bairros e povoados vai mais longe do que uma mera institucionalização de uma representação da Câmara Municipal. Trata-se, efectivamente, de fazer a extensão da democracia e de enraizá-la no quotidiano da vivência das populações. Sendo criada, a representação local “ velará pela satisfação das necessidades dos munícipes e cuidará da gestão dos interesses municipais”. Assim, Câmara Municipal “ deve assegurar a participação das populações na selecção e controlo da actuação dos seus representantes e o desenvolvimento activo e voluntário da comunidade nas actividades públicas”.

Neste particular deve ser adoptada, com a participação das autarquias, uma lei específica sobre a organização do poder local nos bairros e povoados, pois trata-se de uma dimensão essencial das autarquias locais e não uma questão de procedimento da administração ou de natureza meramente administrativa. Por outro lado, a desconcentração a nível das freguesias, bairros e povoados poderá decisiva quanto à criação ou não de autarquias inframunicipais.

Se pode concluir, pois, que a implementação de um modelo democrático de gestão municipal não consubstancia uma particularidade intrínseca de um determinado município, mas sim uma característica genérica e identitária – a essência democrática – das autarquias locais, determinada pela Constituição e demais legislação ordinária pertinente.

No entanto, não sendo obrigatória a criação de uma representação da câmara municipal em cada bairro e povoado, fica a critério de cada Câmara Municipal a sua institucionalização ou não, o que confere um certo grau de discricionariedade na gestão municipal. São aceitáveis estilos personalizados na gestão das autarquias, mas o **modelo democrático instituído**, porque constitucional e legal, vincula todos os titulares dos órgãos das autarquias

locais, cabendo ao Estado garantir a legalidade e o cumprimento dos princípios que enformam as autarquias locais, através de mecanismos adequados de tutela e de inspecção.

O referendo local é um dos institutos da democracia participativa que aguarda a sua efectiva regulamentação. Podia-se questionar se, nestes primeiros 22 anos de vida em democracia, o nível de maturidade social alcançado sustentaria o recurso pelos cidadãos a este poderoso instrumento de consulta popular “ sobre questões de relevante interesse local”. Trata-se de um direito de todos os cidadãos recenseados no território nacional, previsto na Constituição, mas cuja apropriação depende do nível de desenvolvimento da cultura democrática dos cidadãos e do grau de desenvolvimento político, económico, social e cultural do país. Um processo que poderá ganhar novos contornos e dinâmica, no quadro da nova fase de política de descentralização em debate.

Nos domínios do ordenamento do território, do planeamento urbano e da gestão das cidades uma atenção especial é dada à participação popular. Neste particular, a lei estabelece que para “ garantir a gestão democrática das cidades, devem ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: a) órgãos colegiais de política urbana, a níveis nacional, regional e municipal; b) debates, audiências e consultas públicas; c) conferências sobre assuntos de interesse urbano, a níveis nacional, regional e municipal; d) iniciativa popular de propostas de lei e de planos, programas e projectos de desenvolvimento urbano”^{xxiii}.

Há, de facto, um grande défice de cidadania urbana, pois definir como o território deve ser ordenado, definir usos e vocações dos solos, realizar infraestruturas públicas, entre outros, são assuntos vitais e que condicionam pela positiva ou negativa a vida em comunidade, às vezes de forma irreversível. Por outro lado a organização do território, com ênfase particular para o urbano determina, de certa forma, o modelo de sociedade.

Conclui-se que o nível de apropriação social dos principais instrumentos de participação das populações na vida pública local é incipiente, o que reclama a implementação de acções sistemáticas de informação, educação e de capacitação das populações para o real e progressivo exercício da cidadania social. Trata-se de um processo de acção social, com vista a um constructo social que se realiza, numa perspectiva de longo prazo.

Experiências, casos e práticas

Apesar de estarmos longe da apropriação social efectiva dos principais instrumentos legais de participação, que a Constituição e demais legislação pertinente colocam à disposição dos cidadãos e suas organizações representativas, registam-se em todos os municípios práticas e experiências de participação dos cidadãos, organizações da sociedade civil de fim não lucrativo, operadores económicos e das comunidades na vida pública local. Essas práticas e experiências, que se caracterizam pela sua diversidade, são ricas do ponto de vista da sociologia da acção, no entanto pecam por não serem estudadas, sistematizadas e divulgadas e, sobretudo, incorporadas, a título de boas práticas de governança local.

São muitos os exemplos que ilustram esta procura de melhores caminhos, no sentido da implementação da democracia participativa. Esses exemplos são de natureza pontual, sazonal e temporária: participação nas campanhas de limpeza de iniciativa municipal ou das comunidades locais; contratual, incidindo sobre a gestão de espaços/equipamentos colectivos, placas desportivas, centros comunitários; parceria na realização de acções sociais, nos domínios da habitação, formação profissional, saúde, solidariedade social, educação, cultura, desporto; emprego e fomento de actividades geradores de rendimento, luta contra a pobreza e inclusão social, bem como na animação cultural e organização de eventos.

No domínio do urbanismo e planeamento registam-se alguns exemplos de participação de particulares na produção do solo urbano e na infraestruturização urbana, através de contratos-programa ou protocolos de infraestruturização. Uma prática que reclama um outro “olhar” e uma nova dinâmica, uma vez que tem efeitos na redução dos gastos públicos locais, de um lado, e no desenvolvimento da economia urbana, por outro.

No sentido de melhorar a qualidade dos investimentos públicos locais, foram introduzidas experiências-piloto de orçamento participativo nos municípios do Paul, Mosteiros e Santa Cruz. Infelizmente não tivemos acesso a documentos sobre o impacto e as inovações que essas experiências proporcionaram aos municípios contemplados.

No domínio da organização de actividades culturais e desportivas, verifica-se, ultimamente, um forte apelo ao sector privado na produção de espectáculos

e eventos, designadamente Festivais, corridas de massa. Além de ser uma prática de envolvimento dos agentes culturais na produção de eventos, representa um valioso contributo para promoção do mercado de espectáculos e eventos. Cabe aos municípios fomentar, regulamentar e regular o mercado de espectáculos e eventos, na perspectiva do desenvolvimento da chamada economia criativa local.

No que refere à formação profissional e técnica, são muitos os exemplos de protocolos, acordos e convénios de colaboração estabelecidos entre as Câmaras Municipais, as Universidades e instituições de formação. Embora sendo questionável, o envolvimento dos municípios na formação superior, esta dimensão de valorização do capital social local, pode ser importante, quanto ao recrutamento de técnicos para os municípios e a sua consequente capacitação técnica e institucional.

Estima-se que em todo o Cabo Verde, existem mais de 500 organizações da sociedade civil sem fim lucrativo activas, envolvendo a participação directa de mais de 30 mil cidadãos, nos mais diversos domínios de intervenção, designadamente: educação, cultura, desporto, saúde, habitação, abastecimento de água, transporte escolar, terceira idade, infância, ambiente, artesanato, agricultura, pecuária, pescas, solidariedade social, formação profissional, micro-finanças e desenvolvimento comunitário. Trata-se de um grande potencial de participação, que reclama políticas de promoção, apoio e de parcerias, no sentido da descentralização das actividades municipais.

Concluindo, se pode inferir que os municípios cabo-verdianos, em função de contextos, especificidade, limitações de ordem financeira, técnica e institucional têm procurado envolver as populações e suas organizações representativas na vida pública local, associando-as em muitas iniciativas, actividades e acções de desenvolvimento de interesse social e comunitário. De igual forma, mas com uma insuficiente abertura, têm se relacionado com o sector privado na realização de investimentos de interesse local. Falta, contudo, uma maior abertura, imaginação e políticas, no sentido de assegurar uma maior e descomplexada intervenção do sector privado na produção da riqueza local.

Por outro lado, torna-se fundamental para o enraizamento da democracia, políticas mais consistentes de descentralização e contratualização da

intervenção das organizações da sociedade civil de fim não lucrativo no desenvolvimento local. A trilogia sinérgica do desenvolvimento local : Administração local – Associativismo e Voluntariado Social – Sector Privado lucrativo – é elemento-chave da nova política de descentralização em debate.

Torna-se necessário, pois, inventariar e sistematizar as boas práticas de envolvimento das populações, suas organizações representativas, comunidades locais e do sector privado, como sendo o contributo indispensável à formulação de políticas e medidas legislativas, no âmbito do aprofundamento e alargamento da descentralização em Cabo Verde. Para esta tarefa torna-se de relevante interesse o papel das Universidades e demais instituições de formação e pesquisa, mobilizando competências e experiências internacionais. Sugere-se ainda uma avaliação do grau de apropriação dos vários instrumentos ou instâncias de participação popular institucionalizados e a regulamentação dos dispositivos constitucionais e legais em vigor.

ENTIDADES FISCALIZADORAS DOS MUNICÍPIOS

As instituições com competências de fiscalizar directamente as acções dos municípios nos últimos vinte anos, são três a saber: a Inspeção Geral das Finanças, o Tribunal de Contas e a Unidade de Inspeção Autárquica e Territorial (UIAT) sob a dependência do Ministério do Ambiente, Habitação e Ordenamento do Território.

A Inspeção das Finanças enquanto estrutura só se organiza a partir da criação desta unidade na orgânica do Ministério das Finanças em 2004. Entretanto, no que diz respeito à dotação de pessoal qualificado para o exercício das competências que lhe são atribuídas com a contratação de pessoal qualificado começa a ganhar dinâmica a partir de 1997. Daí se compreender que nos cinco anos após a realização das primeiras eleições autárquicas em 1991, não se tenha registo de acções inspectivas de alguma dimensão nos diferentes municípios do país.

Inspeção-geral das Finanças

A função inspectiva da IGF está consagrada no decreto-lei nº 48/2004, de 15 de Novembro que definiu a orgânica e o estatuto deste serviço central de controlo da administração financeira do Estado e de apoio técnico especializado do departamento governamental encarregado pela área das Finanças, que funciona na directa dependência do membro do Governo responsável pela área das Finanças (artigo 1º).

Possui entre outras competências:

- ✓ Fiscalizar a gestão administrativa, financeira e patrimonial das autarquias locais, incluindo dos serviços autónomos e empresas municipais e das associações de municípios, nos termos da lei;
- ✓ Realizar ou mandar realizar auditorias, inspecções, averiguações, inquéritos, sindicâncias, exames e outras acções de controlo de natureza económico-financeiro, contabilística e fiscal às entidades públicas e privadas incluídas no âmbito da sua actuação (alínea c) e d) do nº1 do artigo 3º);
- ✓ Realizar através do serviço de Inspeção do Sector Público Administrativo, inspecções, inquéritos e sindicâncias aos municípios e

às associações de municípios, incluindo os respectivos serviços autónomos, tendo por objecto verificar a legalidade da acção desenvolvida pelos respectivos órgãos e serviços em matérias de gestão administrativa, patrimonial e financeira (alínea c) do nº1 do artigo 9º);

Os principais problemas encontrados na fiscalização dos municípios, de acordo com os responsáveis da IGF, tem a ver com: despesas com pessoal; despesas de telefones; documentos justificativos de despesas contabilizados como numerário em cofre; fiabilidade de registos contabilísticos; inventário dos imobilizados e, contratos. Essas situações são transversais a todos os municípios.

No cumprimento da fiscalização aos municípios a IGF tem enfrentado uma série de constrangimentos, umas de ordem interna, designadamente o número reduzido de inspectores, orçamento insuficiente para cobrir as despesas de deslocação do pessoal nas suas missões de inspecção e outras de ordem externa, a exemplo de uma multiplicidade da versão do sistema de informação municipal nos diversos municípios.

Entretanto, para fazer face a esses constrangimentos, a IGF tem implementado algumas medidas de melhorias, designadamente:

- A criação na IGF duma unidade com dois inspectores que dedica especificamente ao acompanhamento da gestão dos municípios - **especialização**
- O desenvolvimento de uma aplicação que fornece indicadores financeiros. Os indicadores permitem avaliar o desempenho da gestão orçamental e identificar situações de risco.

Com essas medidas foram alcançadas algumas vantagens ao longo desses anos:

- ✚ Orientar trabalhos da auditoria para situações de risco;
- ✚ Diminui tempo de auditoria;
- ✚ Diminui custo de auditoria;
- ✚ Aumenta a eficiência e eficácia da acção de controlo.

O aumento da acção de controlo teve impacto directo na diminuição do número de inspecções realizadas pela IGF junto dos municípios nos últimos anos. De acordo com os dados do quadro a seguir, de 1997 a 2012, foram realizadas cerca de 56 inspecções, sendo que os anos de 2000, 2003 2007 e 2008 afiguram-se como os anos de maior acção, contrariamente aos anos de 1999, 2001, 2002 e 2006 em que foram realizadas apenas uma inspecção por ano. A média de inspecção aos municípios por ano, situa-se à volta de 4, destacando-se o de Santa Catarina com 6 no período em referência, seguido pelos municípios de Santo Antão, com valores iguais à média nacional, ou seja, 4. No sentido contrário encontram-se os municípios da Brava com uma única inspecção até o momento, seguida pelos municípios da Praia, do Maio, de S. domingos e de S. Miguel, todos com o registo de duas inspecções nesses anos.

Importa realçar que todos os municípios criados mais recentemente (3 em Santiago) 1 no Fogo e 1 em S. Nicolau já foram objectos de inspecção por parte da IGF.

Uma das fragilidades assinaladas à IGF tem a ver com uma deficiente acção de acompanhamento dos comportamentos dos municípios depois das recomendações e das penalizações aplicadas na sequência das actividades inspectivas, o que facilita a reincidência por parte dos municípios nos procedimentos considerados como sendo contrários à lei.

Quadro de Inspecções realizadas pela IGF junto dos municípios

Nº	Municípios	Ano de acção
1	Santa Catarina	1997
2	São Nicolau	1999
3	Santa Cruz	2000
4	São Filipe	2000
5	Mosteiros	2000
6	Paul	2000
7	Boa Vista	2000
8	Santa Catarina	2000
9	Paul	2000
10	Praia	2001
11	São Domingos	2002
12	Maio	2003
13	São Nicolau	2003
14	Santa Cruz	2003
15	Mosteiros	2003
16	São Filipe	2003
17	São Miguel	2003
18	Praia	2003
19	S. Vicente	2003
20	Boa Vista	2003
21	Tarrafal de Santiago	2003
22	Santa Catarina	2003
23	Sal	2004
24	Ribeira Grande Santo Antão	2004
25	Porto Novo	2004
26	São Miguel	2005
27	Santa Cruz	2005
28	Maio	2005
29	Santa Catarina	2005
30	Brava	2006
31	São Domingos	2007
32	Santa Catarina	2007
33	Sal	2007
34	Picos	2007
35	Porto Novo	2007
36	S. Vicente	2007
37	Porto Novo	2007
38	S. Vicente	2007
39	Ribeira Grande Santo Antão	2007
40	Órgãos	2008
41	Ribeira Grande Santo Antão	2008
42	Paul	2008
43	Tarrafal de S. Nicolau	2008
44	Ribeira. Brava	2008
45	Ribeira Grande Santo Antão	2008
46	Ribeira Grande Santiago	2009
47	São Filipe	2009
48	Santa Catarina - Fogo	2009
49	Mosteiros	2009
50	Santa Catarina	2009
52	Santa Catarina	2011
53	Sal	2011
54	Paul	2011
55	Boa Vista	2011
56	Porto Novo	2012
57	Paul	2012

Tribunal de Contas

A função de controlo financeiro do Tribunal de Contas (TC) está consagrada na Lei nº 84/IV/1993, de 12 de Julho que estabelece a competência, organização e funcionamento deste tribunal e o estatuto dos respectivos juízes. Este diploma estatui que o TC tem jurisdição e poderes de controlo financeiro no âmbito de toda a ordem jurídica cabo-verdiana, e que as autarquias locais e suas associações, assim como outros serviços do Estado, estão sujeitos à jurisdição do Tribunal de Contas (nº 2, c, do artigo 3º).

No que se refere ao controlo financeiro sobre os municípios, destacamos algumas das suas competências:

- ✓ Fiscalizar previamente a legalidade e a cobertura orçamental dos contratos administrativos, dos documentos geradores de despesa ou representativos de responsabilidades financeiras para as entidades referidas nas alíneas *a)*, *b)* e *c)* do nº 2 artigo 3º (alínea *b* do artigo 9º);
- ✓ A fiscalização preventiva tem por fim verificar se os diplomas, despachos, contratos e outros documentos a ela sujeitos estão conformes às leis em vigor e se os encargos têm cabimento em verba orçamental própria (nº1 do artigo 12º);
- ✓ Só devem ser remetidos ao Tribunal de Contas, para efeito de fiscalização preventiva, os contratos celebrados pelas autarquias locais e associações de municípios que excedam um valor superior a um montante a definir por lei. (nº 2 do artigo 13º);
- ✓ **Fiscalização Sucessiva** - O Tribunal de Contas julga as contas que lhe são submetidas pelas entidades sob a sua jurisdição, com o fim de apreciar a legalidade de arrecadação das receitas, bem como das despesas assumidas, autorizadas e pagas, e, tratando-se de contratos, se as suas condições foram as mais vantajosas à data da respectiva celebração (nº 1 do artigo 15º);
- ✓ Com vista ao julgamento das contas e à emissão dos pareceres sobre a Conta Geral do Estado, e sobre documentos de despesas dos serviços simples, pode o Tribunal proceder, em qualquer momento, à

fiscalização sucessiva da legalidade da arrecadação das receitas e da realização das despesas dos serviços e organismos sujeitos à sua jurisdição (nº 2 do artigo 15º);

- ✓ **Entidades Sujeitas a Prestação de Contas** - Ficam sujeitas à prestação de contas as seguintes entidades: Os Municípios; (alínea f do artigo 16º)

No exercício das suas competências, o TC tem deparado com várias irregularidades cometidas nas contas de gerência dos municípios, entre as quais destacamos:

- Não submissão de contratos de empreitada e contratos de avença à fiscalização preventiva do TC;
- Não efectivação de descontos em algumas prestações de serviço, nomeadamente nos pagamentos feitos aos grupos musicais e artistas que actuam nos festivais musicais a convite dos municípios;
- Não entrega de descontos efectuados aos seus destinatários legais;
- Pagamento de salário ao Secretário Municipal pessoal do quadro especial diferente do estipulado na tabela de vencimentos para aquela categoria;
- Pagamento de subsídio de exclusividade ao Secretário Municipal;
- Pagamento de senhas de presenças aos Vereadores sem desconto de IUR;
- Prestação de contas tardiamente, fora do prazo legal;
- Prestação de contas incorrecta e insuficientemente instruídas e mal organizadas, faltando documentação indispensável para suas análises como sejam por exemplo as certidões de saldos em depósito, reconciliações bancárias, termos de balanço ao cofre, deliberações da Assembleia Municipal autorizando vendas de terreno, etc;
- Atribuição de bolsas de estudo e transporte escolar sem regulamentos, sem critérios de transparência previamente definidos, sem seguimento posterior;

- Pagamento de renda de casa a estudantes em outras ilhas do país;
- Pagamento de subsídio de comunicação aos eleitos municipais indexado ao vencimento, como se tratasse de um subsídio, contrariamente ao estipulado na lei que diz que “têm direito ao pagamento de despesas de comunicação até 10% do salário;
- Não fornecimento de informações relativas ao endividamento do Município;
- Despesas de representação com jantares e ofertas insuficientemente justificados;
- Despesas de deslocações (ajudas de custo e alojamento) insuficientemente justificados
- Pagamento de refeições aos deputados da Assembleia Municipal;
- Pagamento de despesas com convívios dos funcionários (Natal, Dia dos trabalhadores, etc);
- Contratação de médicos para prestar cuidados de saúde aos funcionários, sem lei prévia permissiva e sem submeter os referidos contratos à fiscalização preventiva do Tribunal de Contas.

Os municípios de uma forma geral justificam essas irregularidades alegando entre outros constrangimentos que enfrentam: falta de pessoal com qualificação adequada; falta de meios (legais e outros) para incentivar a fixação de quadros qualificados em determinados municípios e, algum desconhecimento da lei.

Face a essas irregularidades detectadas na prestação de contas, o TC tem aplicado sanções previstas na lei, designadamente,

- Reposição de montantes indevidamente gastos (sem lei prévia permissiva; sem inscrição orçamental);
- Aplicação de Multas (pela não colaboração com o Tribunal de Contas; pelo não envio de documentos/informação solicitados; pela não prestação de contas; pela não instrução dos processos de contas nos termos das instruções emanadas pelo TC que são de cumprimento obrigatório);

e, ao mesmo tempo adoptado algumas medidas preventivas, nomeadamente:

- Emissão de Recomendações com vista a evitar que erros cometidos numa gerência sejam repetidos;
- Julgamento pelo Tribunal de Contas de pelo menos uma conta de gerência durante o período de responsabilidade de um responsável (mandato no caso dos Municípios e comissão de serviço em outras entidades);
- Elaboração do Plano de Fiscalização com uma abrangência de 3 anos, prevendo a realização de auditorias, visando pelo menos a cada 3 anos abranger todas as entidades sujeitas à jurisdição do TC;
- Aproximar o mais possível a actualização da fiscalização, considerando que o TC devido a falta de recursos humanos e outros até 2011 confrontava-se com um atraso significativo na análise e apreciação das contas de gerências. Em Setembro/2012 e com uma duração de 5 meses, o TC com alguns apoios conseguiu arrancar um projecto de redução do atraso na análise das contas de gerência, contratando uma Consultora para traçar uma estratégia e uma equipa de técnicos para trabalhar exclusivamente naquelas contas e, o que resultou, porque o TC já está no presente ano a analisar contas de gerência referentes a 2011;
- Adopção do mecanismo de julgamento de várias gerências em simultâneo quando os responsáveis são os mesmos ao longo de todas as gerências;
- Organização da Secretaria Judicial, por forma a agilizar os trâmites processuais;
- Publicação de Instruções de Contas de gerência mais actualizadas;
- Disponibilização total dos técnicos do Tribunal de Contas (por telefone, email, pessoalmente) para esclarecimento de dúvidas;
- Realização pelo Tribunal de Contas de formações sobre a instrução das contas a todos os seus jurisdicionados.

A adopção dessas medidas não tem a ver apenas com o controlo de contas dos municípios, mas sim, de todas as entidades sujeitas ao crivo deste tribunal. Entre os municípios condenados pelo TC a repor verbas estão os de S. Domingos, do Paul, da Brava, do Porto Novo e de S. Filipe. Os de S. Miguel e da Boa Vista já foram condenados pelo menos uma vez a pagar multa.

Um dos constrangimentos que o TC tem enfrentado no cumprimento da sua competência junto dos municípios, tem a ver com o número insuficiente de juizes o que acaba por reflectir-se no atraso no julgamento das contas de gerências. Esse caso tem tido reflexos negativos no cumprimento por parte dos municípios, pois. Há registo de vários casos de autarcas que viram as suas contas auditadas depois de terminarem os seus mandatos, sendo que as práticas lesivas à conta pública permaneceram durante todo o mandato sem que nenhuma entidade os instruisse no sentido de corrigir os erros cometidos. É de realçar, no entanto, o esforço despendido por este tribunal nos últimos anos no sentido de auditar todas as contas em atraso e de efectuar pelo menos uma audição às contas de gerência durante o mandato de cada um dos autarcas.

Unidade de Inspeção Autárquica e Territorial

A função inspectiva da UIAT está consagrada no decreto-lei nº1/2010, de 4 de janeiro que estabeleceu a estrutura, organização e funcionamento do Ministério da Descentralização, Habitação e Ordenamento do Território (MDHOT) e atribuiu a esse Ministério o papel a tutela de legalidade sobre os municípios. O mesmo diploma cria na estrutura do MDHOT, a UIAT que é o núcleo de fiscalização e auditoria de controlo técnico- administrativo da gestão autárquica e da administração territorial dos municípios (nº 1 do artigo 25º).

Possui entre outras competências:

- ✓ Inspeccionar os actos administrativos de quaisquer entidades municipais cujas atribuições tenham sido transferidas da esfera da administração central para a administração local e enquadra-se no âmbito da tutela da legalidade sobre os municípios ou associação de municípios (nº 2.a) do artigo 25º);

- ✓ Efectuar auditoria administrativa e territorial sobre os actos das autarquias locais e organismos públicos representativos das autarquias locais, nos casos legalmente previstos (nº 2.b) do artigo 25º);
- ✓ Efectuar a fiscalização administrativa da execução do orçamento municipal, verificar a sua adequação às normas e procedimentos legais, produzindo os respectivos relatórios e as orientações e recomendações, no âmbito do exercício da tutela da legalidade (nº 2.c) do artigo 25º);
- ✓ Propor medidas visando a melhoria do funcionamento dos serviços e entidades objecto da sua intervenção (nº 2.f) do artigo 25º);
- ✓ Acompanhar e monitorizar a observação e a implementação dos instrumentos de gestão e ordenamento do território e dos planos urbanísticos aprovados e homologados nos termos da lei (nº 2.j) do artigo 25º).

Fica definido ainda no nº 3 do referido artigo que a UIAT articula-se especialmente com a Inspeção Geral do Estado, com a Inspeção Geral das Finanças, com a Direcção Geral da Descentralização e Administração Local e com a Direcção Geral do ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.

Dessas e outras competências de fiscalização aos municípios, nem todas foram assumidas na plenitude pela tutela por razões de várias ordens, entre as quais, importa destacar:

- Quadro legal constituído por normas imperfeitas. Máxime: normas que têm uma hipótese mas não têm uma estatuição;
- Quadro de pessoal muito reduzido;

Desde a sua criação até o presente momento, segundo as informações prestadas pelo Director deste serviço, já foram efectuadas a fiscalização a dez municípios, nomeadamente, São Domingos, Sal, Boa Vista, S. Vicente, Porto Novo, Praia, S. Catarina de Santiago, Santa Cruz, Ribeira Brava e Tarrafal de S. Nicolau, o que perfaz uma média de 2,5 inspecção ano, faltando por receber pelo menos uma primeira inspecção, a maioria dos municípios, ou seja, doze, o que quer dizer que deparamos com casos de

autarcas que não recebem a inspecção deste serviço durante pelo menos toda a vigência de um mandato.

Os principais problemas encontrados na fiscalização dos municípios por esta entidade, dizem respeito à violação do dever de informar, práticas de actos sem autorização da Assembleia municipal (por exemplo venda de terrenos), não publicação das deliberações, constituição de empresas municipais sem aprovação tutelar, venda de terrenos pertencentes ao Estado, incumprimento dos prazos para realização das sessões, execução de deliberações dos órgãos municipais antes da aprovação da acta da reunião, incumprimento dos prazos para elaboração e aprovação dos instrumentos de gestão (plano de actividades e orçamento) e prestação de contas, violação das normas e princípios orçamentais, violação do Plano Director Municipal, etc.

Essas questões são comuns à maioria dos municípios que passaram pela fiscalização, nomeadamente os do Sal, da Praia, de S. Vicente, de Santa Catarina, do Porto Novo e de S. Domingos, ou seja, destes quatro afiguram-se entre os maiores municípios do país não só pelo número de população, mas também pelo seu peso na economia nacional.

Pelo facto do quadro jurídico-legal existente não permitir a penalização - a UIAT tem apenas o poder de elaborar recomendações com vista a orientar os municípios a superarem as falhas cometidas, todos os municípios inspecionados já foram alvos de algum tipo de recomendação e em alguns casos com efeito positivo, ou seja, os municípios passaram a agir em conformidade com as normas.

Nota-se a necessidade de reforçar por um lado, o quadro do pessoal deste serviço de inspecção tendo em atenção: não só a sua vertente de auditoria, a de aconselhamento e informação aos municípios no sentido do melhor cumprimento das normas; mas também de aumentar consideravelmente o número de inspecção anual aos municípios, por forma a que os “atropelamentos” às normas não perdurem por muito tempo, com consequências no desenvolvimento desses municípios, e por outro, de reformular o quadro normativo em curso, tendo em vista a sua maior clarificação e atribuição de poderes de aplicação de contraordenações por parte da UIAT.

Os dados constantes dos diferentes relatórios produzidos por estas entidades (IGF, TC e UIAT) fiscalizadoras indica-nos que a fiscalização incide quase que exclusivamente sobre aspectos mais burocráticos – administrativos e financeiros, e menos sobre o aspecto de funcionamento institucional do sistema e cumprimento de normas relativas à organização municipal em assessoria jurídica, etc, ou com a institucionalização da participação popular ou cidadã (orçamento participativo, prestação social de contas, etc.).

OS RESULTADOS DA COOPERAÇÃO DESCENTRALIZADA

Em Cabo Verde a cooperação descentralizada abrange todas as iniciativas levadas a cabo por entidades locais, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras, sem fim lucrativo, cujo escopo seja o desenvolvimento local e a luta contra a pobreza.

Nos últimos 20 anos, vários foram os actores que forma directa ou indirecta tiveram um papel de relevo ao nível da cooperação descentralizada:

Os Municípios e as suas Associações

Dos Municípios

Dos Municípios e das suas associações, tanto de âmbito nacional como regional, entidades públicas, dotadas de autonomia administrativa e financeira, não restam duvidas sobre o seu papel nesta matéria.

Assim sendo, é natural que sejam tidas desde já como agentes de cooperação descentralizada, podendo actuar dentro dos limites das suas atribuições e competências específicas.

A realidade cabo-verdiana mostra que os Municípios são indiscutivelmente os principais agentes de desenvolvimento local e comunitário, defendendo e promovendo o respeito pelos direitos humanos e a luta contra a pobreza.

Das Associações de Municípios em Especial

Segundo o Estatuto dos Municípios, os Municípios podem associar-se para defesa e realização de interesses comuns e integração de políticas públicas compreendidas nas suas atribuições numa base regional ou nacional.

Existem, por isso, projectos e programas que, dada a sua dimensão e projecção inter e supra – municipal devem ser confiadas às Associações de Municípios, regionais ou nacionais, como, de resto, tem acontecido com as associações de Municípios das Regiões Fogo/Brava e da Ilha de Santo Antão.

Como dispõe o actual Estatuto, “os Municípios podem associar-se para a defesa e realização de interesses comuns e integração das políticas públicas

compreendidas nas suas atribuições numa base regional ou nacional, consoante as suas necessidades”,

Por isso, existe, neste momento, uma Associação Nacional de Municípios Cabo-verdianos e mais três associações de âmbito regional, a saber:

- Associação dos Municípios de Santo Antão;
- Associação dos Municípios do Fogo e Brava;
- Associação dos Municípios de Santiago e Maio.

Parece-nos que a faceta genuína da cooperação descentralizada em Cabo Verde, pode ser encontrada exactamente nesta capacidade organizativa regional, consubstanciada nas estruturas de execução das mais representativas associações regionais.

Cada uma dessas organizações assentaram o seu trabalho numa estrutura técnica:

- GTI - Gabinete Técnico Intermunicipal (Santo Antão);
- GDR - Gabinete de Desenvolvimento Regional (Fogo/Brava);
- GADEB - Gabinete de Desenvolvimento da Boa Vista (neste caso não existe uma associação, estando dependente da Câmara Municipal);
- Gati – Gabinete Técnico Intermunicipal de Santiago e Maio.

Para além do natural papel que deve ser reconhecido a todas essas associações, como agentes de cooperação descentralizada, à ANMCV deve ser reservada um papel fundamental enquanto entidade representativa de todos os Municípios de Cabo Verde.

Adesão da ANMCV à Confederação dos Municípios Ultraperiféricos (União Europeia), ao lado das Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores das Ilhas Canárias foi um dos momentos marcantes da cooperação descentralizada.

GTI - Gabinete Técnico Intermunicipal – Santo Antão

O GTI foi uma estrutura de execução da Associação de Municípios de Santo Antão com funções técnicas, administrativas e financeiras necessárias à

prossecução dos fins da AMSA, designadamente a realização de estudos sobre assuntos relevantes do Poder Local, elaboração de projectos de incidência económica e social bem como o acompanhamento da sua execução, desenvolvimento de acções de informação dos eleitos locais e a troca de experiências.

O GTI prestou assessoria aos Municípios associados na elaboração de projectos, elaboração do Plano de Desenvolvimento da Ilha de Santo Antão, fez o seguimento dos projectos constantes do Plano, acompanhava e avaliava os mesmos.

O PADESA (Plano de Apoio ao Desenvolvimento Económico e Social de Santo Antão), financiado pela Cooperação Holandesa e Luxemburguesa e executado pelo GTI, avançou no caminho de um desenvolvimento durável da ilha, num projecto que visava alcançar os objectivos que norteiam a ideia de cooperação descentralizada, a saber:

- luta contra a pobreza e melhoria da qualidade de vida;
- promoção do emprego e melhoria da situação socioeconómica da mulher;
- preservação do meio ambiente;
- promoção da educação e da formação profissional.

Com sucessos assinaláveis em quase todas as suas áreas de intervenção, o PADESA I apontou como um dos seus insucessos o insuficiente seguimento e avaliação.

GDR - Gabinete de Desenvolvimento Regional Fogo/Brava

Durante vários anos foi designado Gabinete Fogo/Brava, então na tutela do Departamento Governamental responsável pelo Poder Local, tendo evoluído, a partir de 1997, para uma estrutura de execução de projectos da Associação dos Municípios do Fogo e Brava (AMFB).

De entre as suas atribuições destaca-se a planificação, o apoio às Câmaras Municipais das duas ilhas e a gestão da ajuda alimentar como parceiro nacional para a Cooperação Alemã, principal parceira do GDR.

Os projectos eram identificados e elaborados pelo GDR, com base em orientações dos órgãos da AMFB que se encarregavam de negociar e assinar os acordos de financiamento.

GADEB – Gabinete de Apoio ao Desenvolvimento da Boa Vista

O GADEB foi um serviço autónomo, sob tutela do Presidente da Câmara Municipal da Boa Vista, embora não disponha de receitas próprias que garantam a sua verdadeira autonomia financeira.

As suas actividades foram financiadas pela Cooperação Suíça, cujo protocolo foi assinado entre o Governo de Cabo Verde e o Governo Federal Suíço.

GATI – Gabinete Técnico Intermunicipal de Santiago e Maio

A Associação de Municípios de Santiago e Maio (AMSM) foi criada em 1995 com o objectivo de defender os interesses comuns dos seus associados, Municípios das Ilhas de Santiago e Maio, e a integração de políticas dos respectivos membros, particularmente no domínio do desenvolvimento regional.

Programa de Desenvolvimento Municipal (PDM)

Trata-se de uma organização regional, integrando no seu seio as diferentes associações de colectividades locais do continente africano que, desde a sua criação, tem vindo a acompanhar e apoiar o processo de descentralização no Continente Africano. Pode-se falar numa tradição de cooperação entre o PDM e a ANMCV.

O PDM consistiu num programa único, financiado principalmente pelo Canadá, França e Banco Mundial, no qual se pretendeu responder às necessidades das autoridades locais e outras instituições, com o objectivo de fortalecer os Governos locais e capacitá-los para a gestão dos seus recursos. Através das suas actividades nacionais e regionais, o PDM centrou-se em questões de desenvolvimento local, político e acções que possam congregar investidores em matéria de desenvolvimento.

Os parceiros: Organizações e Países doadores

Vários doadores estão envolvidos em acções de apoio às autarquias locais. Essa actuação descentralizada não se limita aos Municípios. Tem em consideração as ONGs, enquanto actores importantes do processo de desenvolvimento comunitário e local. Esta ideia traduz uma nova concepção do papel do Estado nas novas economias e no desenvolvimento das comunidades e num compromisso mais activo das pessoas abrangidas pelos programas de desenvolvimento – a sociedade civil.

A maioria dos nossos parceiros desenvolveram uma cooperação multifacetada actuando nas vertentes bilateral, multilateral e descentralizada.

Em Cabo Verde, o centro nevrálgico de qualquer processo de sedimentação da cooperação descentralizada deve passar necessariamente pelas Autarquias Locais e Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento. Os Municípios, aliás, têm-se posicionado fortemente nesta direcção, buscando nos parceiros estrangeiros a solução para muitos problemas da comunidade, identificando, organizando e apresentando projectos de desenvolvimento local. Por isso, há que valorizar uma experiência já obtida e feita através de contactos internacionais e geminações.

Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento – PNUD

O Programa das Nações Unidas Para o Desenvolvimento – PNUD - actua em Cabo Verde desde a década de 70 revelando-se como um parceiro importante de desenvolvimento do País com actuações em várias vertentes.

O quadro de cooperação e mesmo os seus projectos são normalmente discutidos e acordados ao nível da administração central mas prevendo-se acções descentralizadas, através da definição de um quadro amplo de intervenção dos Municípios e das ONGs.

No que toca aos Municípios, talvez o mais importante tenha sido o “Programa Preliminar de Apoio ao Programa Nacional da Descentralização”. I

A principal vertente do projecto é a reforma legislativa, nos domínios do desenvolvimento institucional e sistema financeiro municipal. Estudos diversos sobre o impacto das atribuições e competências transferidas, saneamento financeiro municipal e reforma administrativa dos Municípios são outras iniciativas, todas elas dirigidas ao reforço do Poder Local e da descentralização.

A problemática da luta contra a pobreza e a conservação do ambiente, aliado à boa governação, têm sido campos de actuação da organização com impacto na administração local e junto das ONGs que, de forma indirecta, participam na execução dos projectos.

Nas suas actividades, qualquer que seja o projecto a desenvolver, o PNUD articula-se com a DGCI e o MAHOT.

Cooperação Espanhola

A Espanha, através do Governo Autónomo das Canárias e o Cabildo de Tenerife apoiam a descentralização e o reforço do Poder Local, através do Plano de Modernização Municipal, um projecto de cooperação institucional, por sinal o primeiro, entre as Ilhas de Cabo Verde e Canárias.

Trata-se de um programa modular cujo o objectivo fundamental é a informatização, apoio e formação para a modernização da gestão das Autarquias Locais nos domínios da contabilidade, territorial e urbanística, do património, do cadastro, etc.

O acordo de cooperação tripartido foi assinado em 1999, pela DGCI, em representação do Governo nacional e é tutelado pelo departamento governamental responsável pelo Poder Local.

Para poder concretizar plenamente os seus objectivos, designadamente na área do cadastro, o PMM tem vindo a dinamizar a concretização de um projecto proposto pelo Governo da Região Autónoma de Navarra a Cabo Verde.

Cooperação Austríaca

A Cooperação Austríaca actua em Cabo Verde há vários anos, contemplando uma componente descentralizada com resultados palpáveis, a nível dos Municípios do Interior de Santiago, com particular relevância em Santa Cruz e São Miguel.

Actua em áreas diferentes como a luta contra a pobreza, no apoio aos Gabinetes Técnicos dos Municípios do Interior de Santiago, na defesa e conservação do ambiente, etc.

Mas, é no domínio da cooperação não governamental que essa cooperação ganha contornos inovadores

Banco Mundial

Parceiro importante nas diferentes facetas da vida nacional, o Banco Mundial, através do Projecto de reforma e capacitação do sector público, financiou projectos de reforço da capacidade institucional dos Municípios, sendo os seus acordos assinados através do Governo Central.

A componente “Descentralização e Reforço Municipal” abrangeu um conjunto de iniciativas, designadamente, de reforma legislativa, formação em áreas como a fiscalidade, gestão financeira, actividades comerciais, promoção social, apoio material e consultoria aos Municípios, designadamente, na montagem dos serviços fiscais municipais, fornecimento de equipamentos informáticos e outros, implementação, introdução das novas tecnologias de informação, criação dos Gabinetes Técnicos Intermunicipais (GATI), etc.

Apesar deste conjunto de iniciativas, a parceria Banco Mundial/Cabo Verde está centralizada, não havendo conhecimento de acções de identificação e financiamento de projectos num quadro de cooperação descentralizada entre o financiador e os seus agentes locais - Municípios e ONGs.

União Europeia

A cooperação descentralizada reflectiu os objectivos primários da cooperação para o desenvolvimento da União Europeia, como a promoção da democracia, o desenvolvimento participativo e a luta contra a pobreza.

A nova Convenção de Lomé traduziu este princípio ao prever uma secção sobre a cooperação descentralizada. Esta medida representou um novo rumo na cooperação, implicando a participação dos agentes na definição dos programas nacionais indicativos (PIN) e uma alteração nas regras de tomada de decisão.

Uma nova atenção tem sido dada à Cooperação Descentralizada, objecto de vários estudos encomendados pelos órgãos comunitários ou por iniciativa dos Estados Membros da UE.

Cooperação Alemã

A cooperação Alemã actua há vários anos em Cabo Verde, tendo sempre uma vertente de cooperação virada para os Municípios, com particular ênfase nas ilhas do Fogo e Brava.

O Projecto “Medidas de Desenvolvimento Comunal”, financiado por este País, cuja segunda fase iniciou-se em 1999, “apoiou as Câmaras Municipais e outras instituições na criação de um sistema voltado para o cidadão e orientado para a prestação de serviços na área da administração municipal e regional”.

Este projecto foi concebido como um instrumento de reforma e reforço das estruturas locais e regionais da Administração Pública Local.

O GDR, estrutura executiva da Associação dos Municípios do Fogo e Brava, foi o organismo nacional responsável pelo projecto.

A Cooperação Alemã nas ilhas do Fogo e Brava foi de facto, uma experiência concreta de cooperação descentralizada, cujos resultados são fruto do envolvimento dos interessados na identificação e definição de projectos úteis para as comunidades locais.

Cooperação Francesa

Iniciada em 1991, deu um importante apoio na definição da estratégia de descentralização do País e nos últimos quatro anos virou-se para a cooperação descentralizada.

Durante algum tempo, França garantiu assessoria à ANMCV na elaboração dos seus principais documentos, na busca de financiamento e na agilização de contactos dos Municípios e técnicos municipais Cabo-verdianos com a Administração Municipal Francesa. Deste importante intercâmbio foi definido um programa, cujo objectivo essencial é a de “criar condições jurídicas e institucionais/materiais para reforçar o PL e permitir uma nova repartição de responsabilidades entre o Estado e os Municípios e tornar efectiva a participação plena das populações e da sociedade civil na gestão dos seus interesses e recursos”.

Através da Cooperação, os Municípios beneficiaram das fases 1 e 2 da Linha de Crédito no valor de 15 milhões de euros, destinado ao financiamento de projectos municipais.

Cooperação Luxemburguesa

Com projectos executados em quase todas as Ilhas do País, a sua contribuição a nível de cooperação descentralizada foi sobretudo em Santo Antão.

Desde há vários anos, a Ilha de Santo Antão desenvolveu-se e beneficiou de um conjunto de projectos, sob a responsabilidade do GTI (Gabinete Técnico Intermunicipal), estrutura executiva da AMSA (Associação de Municípios de Santo Antão com o apoio da Cooperação Luxemburguesa.

Com uma intervenção relevante nas acções de luta contra a pobreza, através de projectos executados pelas Câmaras Municipais, Luxemburgo financiou a construção de equipamentos e infraestruturas sociais e apoiado os mais carenciados na melhoria das suas condições de habitação, etc.

Cooperação Suíça

Há vários anos em Cabo Verde, a Cooperação Suíça financiou vários projectos municipais e de grande impacto municipal. Entre eles podemos referir o PID – BV e outros sob a responsabilidade do GADEB (Gabinete de Desenvolvimento da Boa Vista) e em São Domingos onde, numa experiência inovadora, foi criado para o efeito uma Unidade de Coordenação do Projecto para a sua execução.

Cooperação Portuguesa

Estabelecida em Cabo Verde desde a independência nacional, a Cooperação Portuguesa é a mais expressiva ao nível da cooperação descentralizada. Em regra, cada Município nacional tem, pelo menos, uma relação de gemação formal com as suas congéneres Portuguesas Cabo-verdianas, numa média que anda à volta de três para cada um. A colaboração é intensa e abrange áreas como a educação, saúde, formação profissional, apoio institucional, troca de delegações e experiências diversas. As duas associações nacionais de Municípios (ANMCV e ANMP) desenvolvem uma cooperação intensa, tendo sido assinado um Protocolo de cooperação neste sentido.

O próprio Governo Português atribui uma atenção especial à cooperação descentralizada com os países Lusófonos.

Tendo em atenção o dinamismo da relação de cooperação dos Municípios Portugueses com os Municípios dos Países de expressão Portuguesa e a importância do Poder Local como instrumento do processo de melhoria das condições de vida das populações, foi considerado pertinente o desenvolvimento do Programa de Cooperação Intermunicipal financiado pelo Governo Português.

O financiamento envolveu iniciativas e projectos nos domínios da educação e formação de quadros, cultura e património histórico, infraestruturas, saneamento básico, urbanismo e ambiente, apoio em materiais e equipamentos sociais.

DIAGNÓSTICO ECONÓMICO-FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS

I.1. Enquadramento técnico da descentralização

Em vários os países verifica-se um movimento no sentido de uma nova repartição de competências entre os vários níveis de administração, baseado na devolução de poderes de autoridade para entidades de âmbito territorial local ou regional, com legitimidade democrática (directa ou indirecta) isto é, a descentralização política.

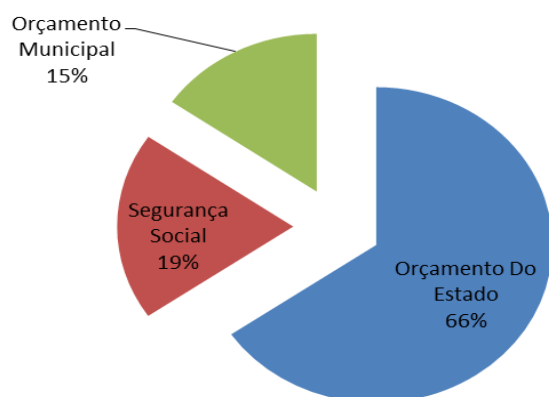
Do ponto de vista financeiro, existe alguma centralização dos recursos financeiros em Cabo Verde e esta tendência pode ser vista através do peso dos orçamentos municipais no conjunto do Sector Publico Administrativo nos últimos 4 anos, de acordo com os Mapas e gráficos a seguir mencionados:

Repartição dos Recursos do Sector Público Administrativo de 2010 a 2013:

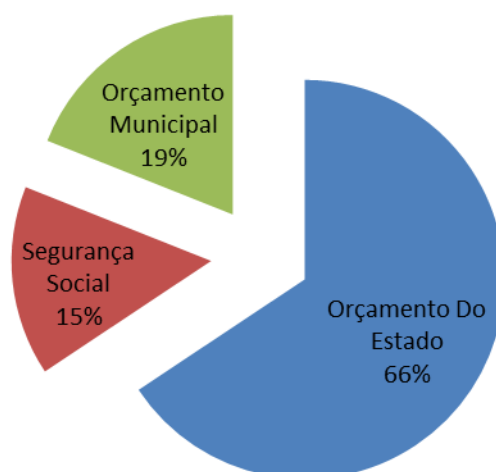
(Contos)

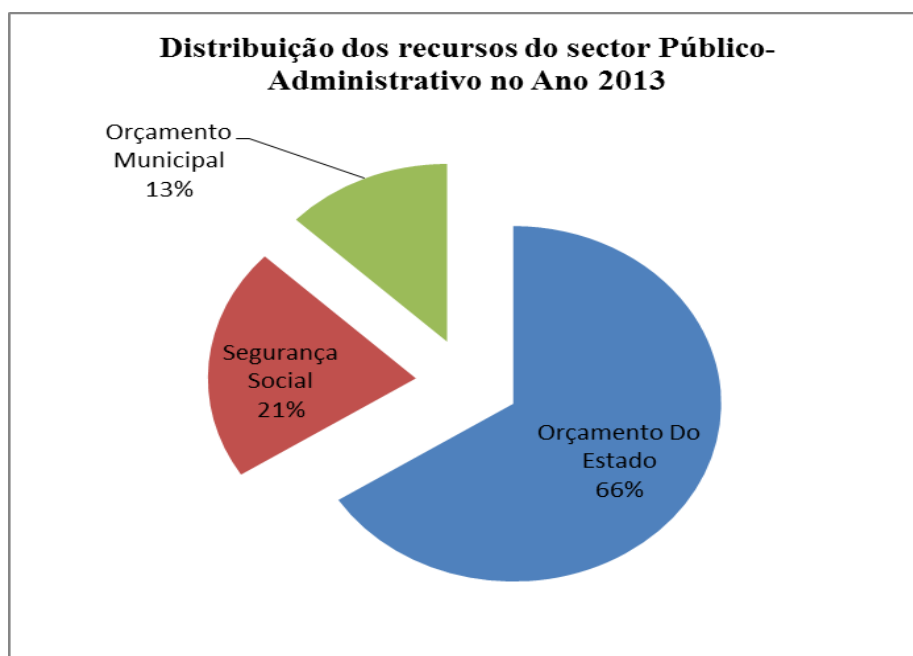
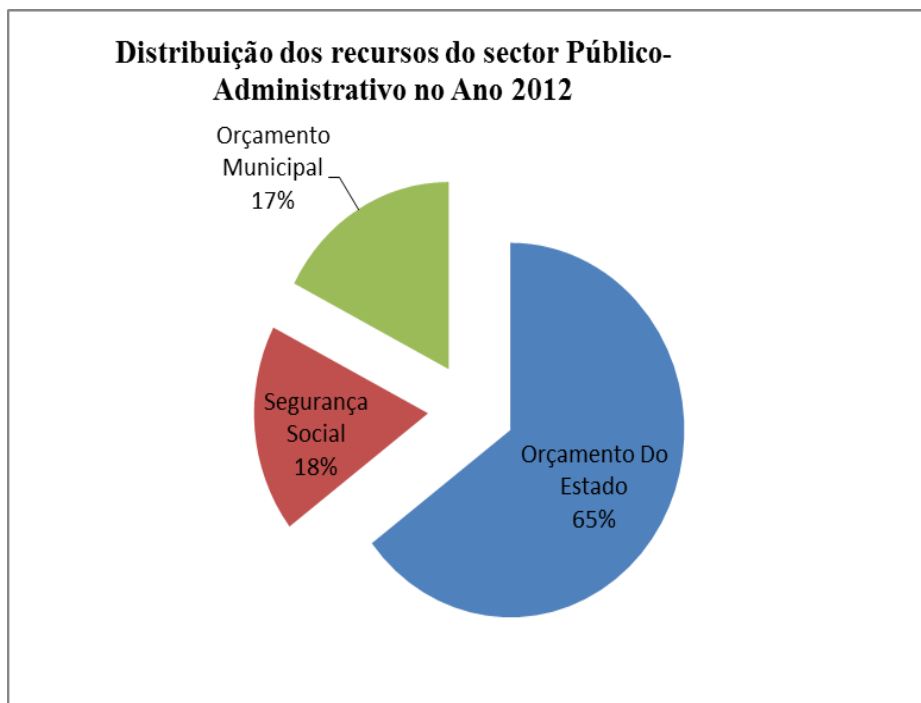
Descrição	Ano 2010	Peso(%)	Ano 2011	Peso(%)	Ano 2012	Peso(%)	Ano 2013
Orçamento Do Estado	57.533.733	65%	54.336.643	66%	51.874.742	65%	54.882.108
Segurança Social	16.903.494	19%	12.720.426	15%	14.364.524	18%	17.613.796
Orçamento Municipal	13.517.997	15%	15.697.689	19%	13.979.425	17%	10.787.928
Total Sector Público Administrativo	87.955.224	100%	82.754.758	100%	80.218.691	100%	83.283.832

Distribuição dos recursos do sector Público-Administrativo no Ano 2010



Distribuição dos recursos do sector Público-Administrativo no Ano 2011





Fonte: Orçamentos do Estado e Orçamentos Municipais

De acordo com o quadro e gráficos supra, o peso dos Orçamentos Municipais no cômputo total do Orçamento do sector publico administrativo tem vindo a diminuir em Cabo Verde, sendo que o peso da segurança social

(Administração central e o INPS) com o um peso relativo superior aos orçamentos municipais, devido fundamentalmente a inclusão das despesas de capital (investimentos) no âmbito do orçamento do INPS e diminuição dos orçamentos municipais em 2013.

As questões essenciais que se devem colocar a respeito da descentralização são as seguintes:

■ Porquê descentralizar?

Alguns dos argumentos favoráveis à descentralização foram já referidos: maior proximidade aos cidadãos e maior adaptabilidade às preferências locais, menor burocracia, maior eficiência e eficácia (em certos casos).

■ O que descentralizar?

Importa dar uma resposta em cada domínio de atribuições e competências ao que deve ser descentralizado e ao que deve ser centralizado.

■ Para onde descentralizar?

Para eventuais associações de municípios, municípios, freguesias? Qual o território ideal da descentralização?

■ Como descentralizar?

Aqui algumas das questões que se colocam são saber se a transferência de competências deve ser universal (e.g. para todos os municípios) ou parcial (só para alguns), em qualquer dos casos se a descentralização deve ser total (isto é, as competências deixarem de estar na administração central) ou se deve manter-se um regime de parceria entre a administração central e local. Aqui poder-se-ão distinguir dois casos, consoante as competências se mantenham na administração central, mas sejam exercidas em regime de parceria com as autarquias locais, ao abrigo de protocolos e contratos programa, ou as competências sejam transferidas para municípios, mas exercidas em parceria com a administração central.

Uma tipologia possível para considerar as atribuições e competências que poderão ou não ser descentralizadas é defini-las de acordo com a sua natureza, a saber:

- a) Consultiva;

- b) Operativa;
- c) de planeamento;
- d) de gestão;
- e) de investimento;
- f) de fiscalização;
- g) de licenciamento.

Como princípio genérico deverão ser centralizadas as atribuições e competências, cuja descentralização pudesse pôr em causa direitos sociais fundamentais, através da eventual violação de princípios de universalidade, acessibilidade e igualdade de oportunidades dos cidadãos no território nacional, ou que possa pôr em causa a equidade no tratamento de outros agentes económicos nesse mesmo território. Neste caso a desconcentração administrativa é preferível à descentralização.

Deverão ser descentralizadas as atribuições e competências associadas a uma optimização de recursos sobretudo nas áreas em que haja claros ganhos de eficiência e eficácia. Isto pressupõe a adequação a uma escala que se por um lado tem em conta o princípio de subsidiariedade em que uma menor escala garante uma maior proximidade aos agentes económicos e sociais, por outro deve assegurar que o território a que se realiza essa descentralização deve permitir que se usufrua das economias de escala no exercício das competências.

Tipicamente as competências identificadas de a) a e) podem ser exercidas ao nível central, regional ou local de acordo com a escala dos beneficiários do planeamento, da gestão integrada ou do investimento público. Já no que toca às competências f) e g), respectivamente de fiscalização e licenciamento é necessário considerar em que medida é que a sua descentralização pode, ou não, violar o princípio de igualdade de tratamento no espaço nacional e nesse contexto em que medida é que poderá constituir um factor distorcedor da concorrência no espaço económico nacional.

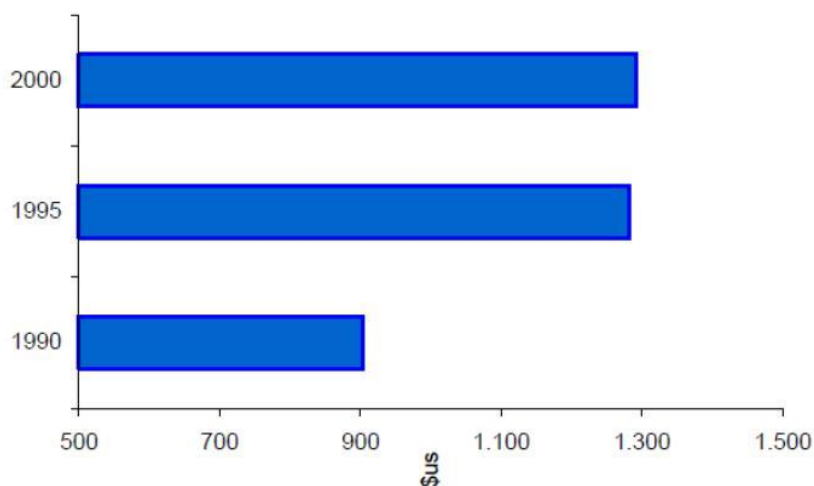
ENQUADRAMENTO MACRO DA DESCENTRALIZAÇÃO E OS DESAFIOS DE CABO VERDE

II.1. O Crescimento de Cabo Verde nos últimos 20 anos

II.1.1. O Crescimento em Cabo Verde na Década de 90

O PIB per capita cresceu consideravelmente em Cabo Verde, passando de um valor de aproximadamente 900 \$US, em 1990, para cerca de 1.300 \$US, em 2000, período de grandes reformas económicas. Apesar desse crescimento favorável, Cabo Verde continua a ser um país vulnerável a choques internos e externos resultantes, por um lado, das condições climáticas desfavoráveis e, por outro, da sua elevada dependência de outros países que são cruciais das transferências para o financiamento do seu programa de investimento.

Gráfico 2.1 Evolução do PIB per capita (USD)



Durante a década de 90, o Produto Interno Bruto (PIB) cresceu, em termos reais, a uma taxa média anual de 5,8%. O valor máximo foi atingido em 1999, cerca de 11%, e o valor mínimo, em 1990, sendo notório o rápido crescimento obtido no período 1991-93.

Dados das Contas Nacionais (Gráfico 2.1.5) indicam ainda que o crescimento económico da década de 90 foi ligeiramente superior ao registado na de 80,

respectivamente, 5,8% e 5,2%. Nunca, em Cabo Verde, se registaram taxas de crescimento reais negativas.

Analisando a evolução dos sectores de actividade, é notória a amplitude da variação na taxa de crescimento do sector primário, passando de valores superiores a 30% para taxas de crescimento negativas. Certamente que a irregularidade pluviométrica explica boa parte o comportamento aleatório deste sector. Ao contrário daquele, o sector de serviços tem tido um comportamento relativamente estável ao longo dos anos, contribuindo, desta forma, para a estabilidade no crescimento do PIB, ao longo das duas décadas.

Gráfico 2.2- Evolução do PIB

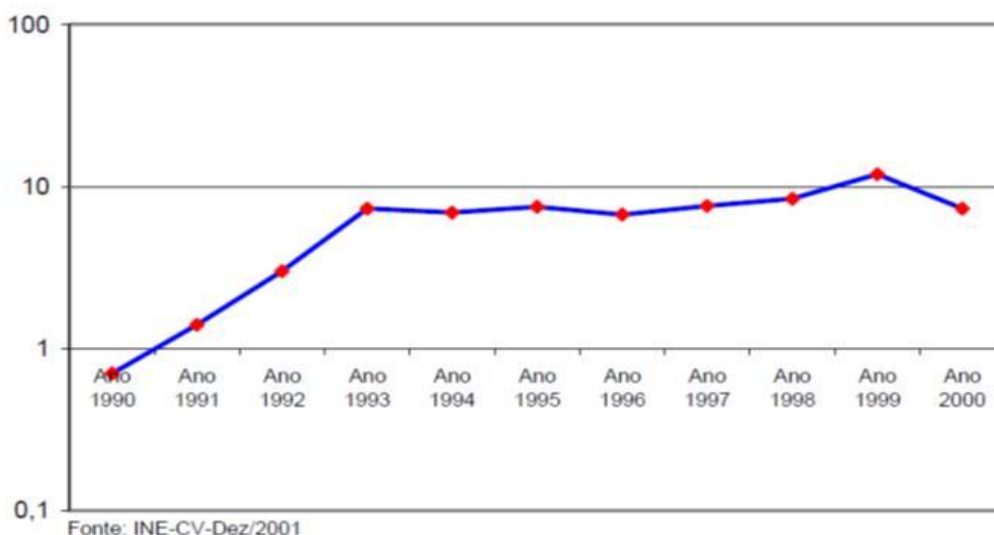
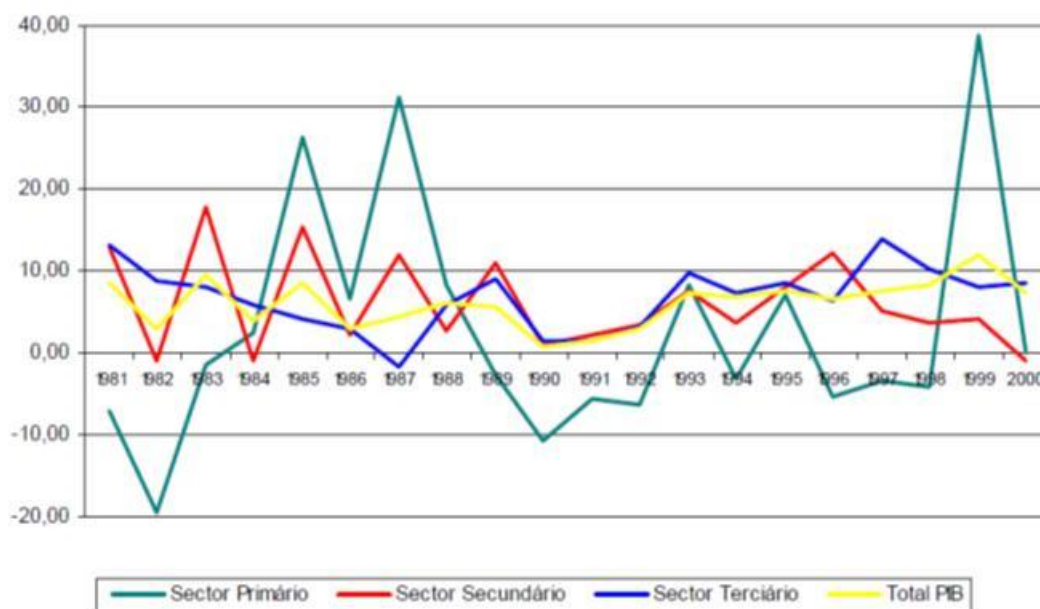


Gráfico 2.1.3. Evolução das taxas de crescimento dos principais sub-setores



Fonte: INE – Cabo Verde – Contas Nacionais

No decurso das décadas de 80 e 90, o sector de Serviços continua largamente preponderante na estrutura do PIB, com cerca de 62,5% (Gráfico 2.1.3). O sector da construção tem mantido o seu peso relativamente estável, ao longo dos anos, 12,7% na década de 80 e 13,1% nos anos 90. Ao contrário, o peso da agricultura baixou de 14,3% para 10,5 % e o sector da indústria manteve um peso residual, 5,9 e 7,5% respectivamente.

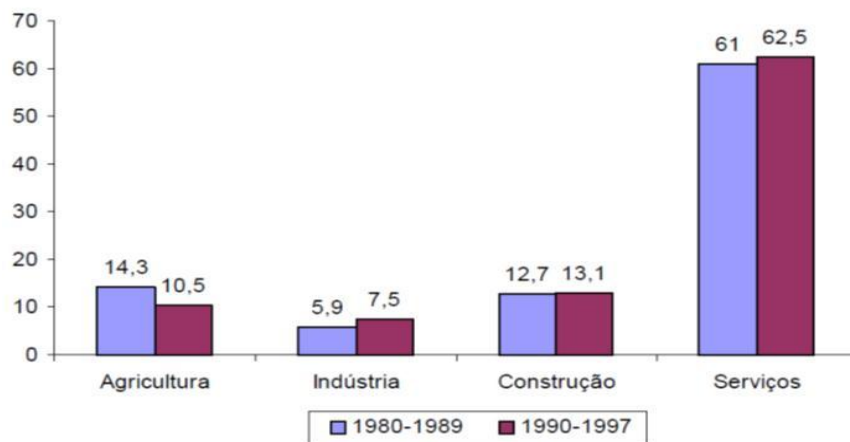
Numa análise por subsector, o Quadro 2.1.1 indica-nos que, no sector primário, a Agricultura é claramente o subsector predominante, sendo marginal a Pesca, cujo peso reduziu-se para metade na década de 90. Nota-se, ainda, de acordo com o mesmo quadro, que as variações erráticas do peso da Agricultura, como se disse que anteriormente, é reflexo da sua dependência das condições climatéricas.

No sector terciário, o Comércio destaca-se como o mais importante no país, por ter mantido o seu peso, ao longo dos tempos. As Comunicações, os Transportes Aéreos, os Bancos e Seguros são os subsectores que mais cresceram ao longo dos anos, embora o peso de cada um deles no PIB continue baixo.

Na década de 90, o peso do Estado na economia aumentou 2,4 pontos (13,8% contra 11,4%, na década de 80), apesar da privatização da maioria

das empresas estatais nesse período o que se explica em parte, pelos aumentos das despesas correntes dos sucessivos governos.

Gráfico 2.1.4. Peso dos Sectores no PIB (%)



Fonte: INE- Contas Nacionais

Quadro 2.1.1. Peso dos Sectores no PIB

Sector de actividade	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995-1997	1980-1989	1990-1997
SECTOR PRIMÁRIO	14.1	15.8	12.7	9.9	15.1	11.5
Agricultura, pecuária, silvicultura	9.9	13.4	10.5	7.8	11.9	9.3
Pesca	3.5	1.6	1.2	1.1	2.4	1.2
Indústrias extractivas	0.6	0.8	1.0	1.0	0.8	1.0
SECTOR SECUNDÁRIO	16.9	18.5	19.5	19.8	17.8	19.6
Congelação, conservas de peixe	1.0	0.7	0.2	0.2	0.9	0.2
Outras indústrias alimentares	0.9	1.3	2.2	2.4	1.1	2.3
Tabaco	0.2	0.2	0.1	0.1	0.2	0.1
Mecânica e reparação naval	0.2	0.7	0.3	0.3	0.5	0.3
Carpintaria	1.1	1.1	1.0	0.9	1.1	0.9
Outras indústrias transformadoras	1.0	1.4	1.1	1.9	1.2	1.5
Electricidade e água	-0.1	0.4	0.8	1.5	0.2	1.1
Construção	12.5	12.8	13.7	12.4	12.7	13.1
SECTOR TERCIÁRIO	62.3	60.0	61.3	64.1	61.0	62.5
Comércio	29.8	25.0	20.9	19.4	27.1	20.2
Hotéis e restaurantes	1.1	1.6	1.4	1.6	1.4	1.5
Transportes rodoviários	2.7	2.6	3.2	3.6	2.7	3.3
Transportes marítimos	1.9	2.4	2.8	2.3	2.2	2.6
Transportes aéreos	1.4	0.8	2.3	2.9	1.0	2.6
Serviços aos transportes	4.0	3.1	2.8	2.8	3.5	2.8
Comunicações	1.3	2.3	3.7	5.0	1.9	4.3
Bancos e seguros	2.3	2.0	1.6	3.2	2.1	2.3
Habitacões e locais	6.5	6.8	7.7	7.2	6.7	7.5
Serviços governamentais	10.4	12.2	3.4	14.4	11.4	13.8
Outros serviços	0.9	1.2	1.5	1.6	1.0	1.5
Serv. bancários não imputados	-1.7	-1.8	-1.5	-2.7	-1.8	-2.0
Direitos e taxas / importações	8.4	7.4	8.0	8.9	7.8	8.4
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100

Fonte: INE- Contas Nacionais

1.2 O Crescimento em Cabo Verde (2002 - 2011)

A economia de Cabo Verde registou um bom desempenho de 2002 a 2011 apesar das fragilidades e vulnerabilidades. Um produto do crescimento robusto foi o aumento dramático do PIB - em valor nominal o PIB era cerca de USD 620,974,807 em 2002 tendo aumentado para USD 1,648,093,063 em 2010 (efectivamente mais que duplicou num período de 10 anos). O crescimento médio durante o período de 2002 a 2010 foi de mais de 5 por cento (Figura 2.1). Esta taxa omite no entanto alguma volatilidade no crescimento ao longo do período e o facto de que o crescimento abrandou consideravelmente nos últimos anos decorrente dos efeitos da crise financeira mundial. Contudo, o crescimento teve um impacto directo no

rendimento *per capita*. De facto, o rendimento *per capita* tem registado uma subida constante desde a década de 1980 mas entre 2002 a 2010 registou um aumento significativo (Figura 2.2).

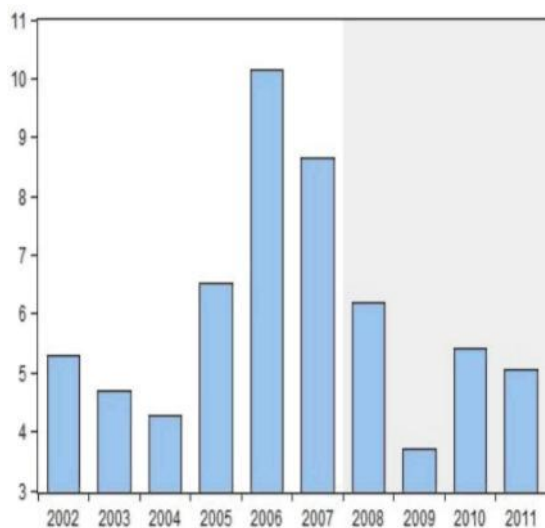


Figura 2.1 - Crescimento do PIB (%)

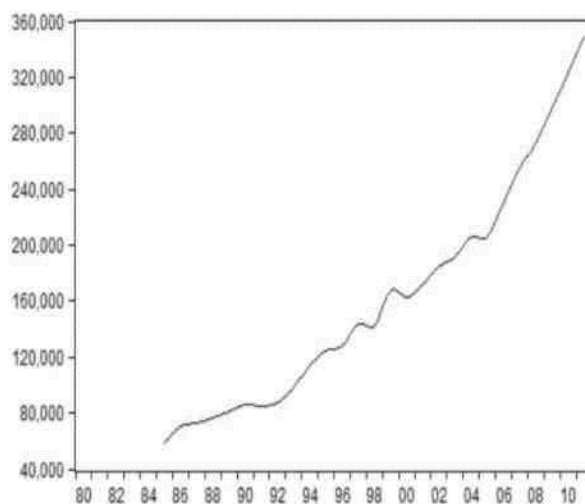


Figura 2.2 - Rendimento per Capita (CVE)

Fonte: Modelo DECRP III - MFP/DNP

A explicação para o crescimento advém de vários factores: i) forte investimento em educação e saúde na era pós-independência; ii) processo de abertura da economia que iniciou no final de década de 1980; iii) reformas de mercado e privatizações na década de 1990; e iv) reformas profundas que foram executadas na primeira década do século XXI. Entre estas reformas incluem-se a agenda da reforma do Estado, o foco em manter um ambiente macroeconómico estável, e as diversas reformas administrativas para melhorar o ambiente de negócios. Acresce ainda referir diversos factores adicionais de relevância como sejam o apoio da Diáspora, os esforços para ganhar a confiança dos doadores a partir de 2001, o investimento em infraestruturas nos últimos 20 anos, a consolidação da democracia, e o aumento do Investimento Directo Estrangeiro. De facto, um estudo recente comissionado pelo Banco Africano de Desenvolvimento apontou 4 grandes razões para o sucesso de Cabo Verde desde a independência em 1975⁶. São estas:

- Investimento consistente em capital humano;
- Boa governação e gestão do Estado e da economia;
- Estabilidade político-social;
- Generosidade da comunidade internacional e os laços fortes; com a diáspora global de Cabo Verde.

O crescimento do PIB também trouxe alterações à composição da economia. Todos os sectores -primário, secundário e terciário - cresceram substancialmente destacando-se no entanto o terciário. Neste sector e ao longo da última década, sob a Agenda de Transformação, Cabo Verde desenvolveu com sucesso um sector de turismo que é agora o principal motor da economia, representando cerca de 20% do PIB. O turismo também teve um papel catalisador em outros sectores-chave como a construção civil, imobiliário, transportes e comércio.

O impacto do aumento do crescimento da última década teve importantes implicações e providenciou os meios para o Governo poder implementar medidas anti-cíclicas de combate à pobreza para contrariar alguns dos efeitos do abrandamento global. Acresce realçar que os dados sugerem que o crescimento aportou melhorias significativas no volume e

distribuição de rendimentos para a população assim como na redução da pobreza.

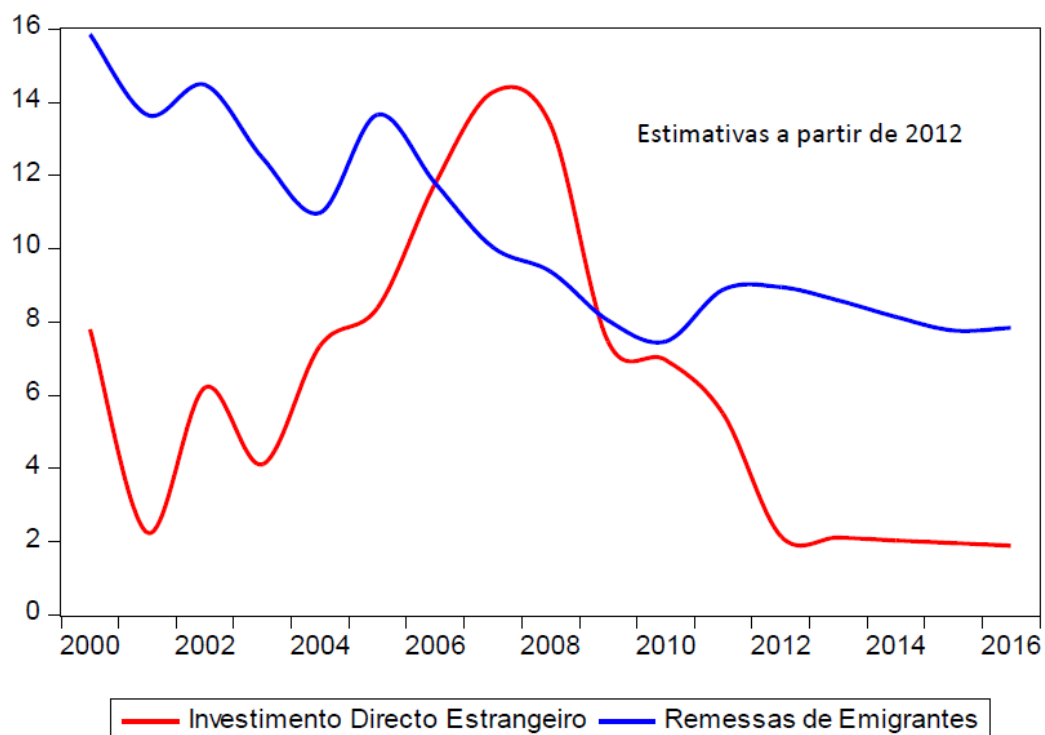
1.3. As perspectivas e desafios para Cabo Verde

Cabo Verde manteve um crescimento razoável em anos recentes apesar de ter sido confrontado com um ambiente externo em deterioração. O crescimento ocorrido em 2011 é estimado em cerca de 5% e é esperado que se mantenha em torno dos 5 por cento em 2012 e 2013. O abrandamento no crescimento reflecte o ambiente externo adverso mas o crescimento mantém-se devido à dinâmica do turismo, exportações de pesca, remessas e investimento público. O Governo realizou um importante esforço em termos de investimento em anos recentes como forma de contrariar os impactos do abrandamento global na procura e no investimento nacional.

Tendo em conta a janela de oportunidade de empréstimos concessionais que se encontra disponível até que Cabo Verde complete o processo de transição de País Menos Avançado para País de Desenvolvimento Médio, o Governo colocou um importante pacote de investimento em curso com o objectivo de debelar alguns dos constrangimentos de crescimento de longo prazo já identificados, principalmente no que toca a infraestruturas económicas. Este esforço aumentou o nível de dívida que no entanto, tendo em conta o compromisso do Governo em manter a estabilidade macroeconómica como condição *sine qua non*, permanece em níveis sustentáveis de acordo com as análises regulares de sustentabilidade da dívida (*Debt Sustainability Analysis*) conduzidas pelo Fundo Monetário Internacional.

Persistem todavia riscos acrescidos que advêm de um abrandamento contínuo no sector da construção, aprofundar da crise financeira na Europa, e o aumento rápido no preço de matérias-primas que podem afectar o nível de crescimento económico necessário para manutenção da estabilidade a curto prazo. Acrescido de um potencial abrandamento do IDE e remessas, estes factores podem aumentar a vulnerabilidade de Cabo Verde (Figura 3.9).

Figura 3.9 – Remessas e IDE em percentagem do PIB



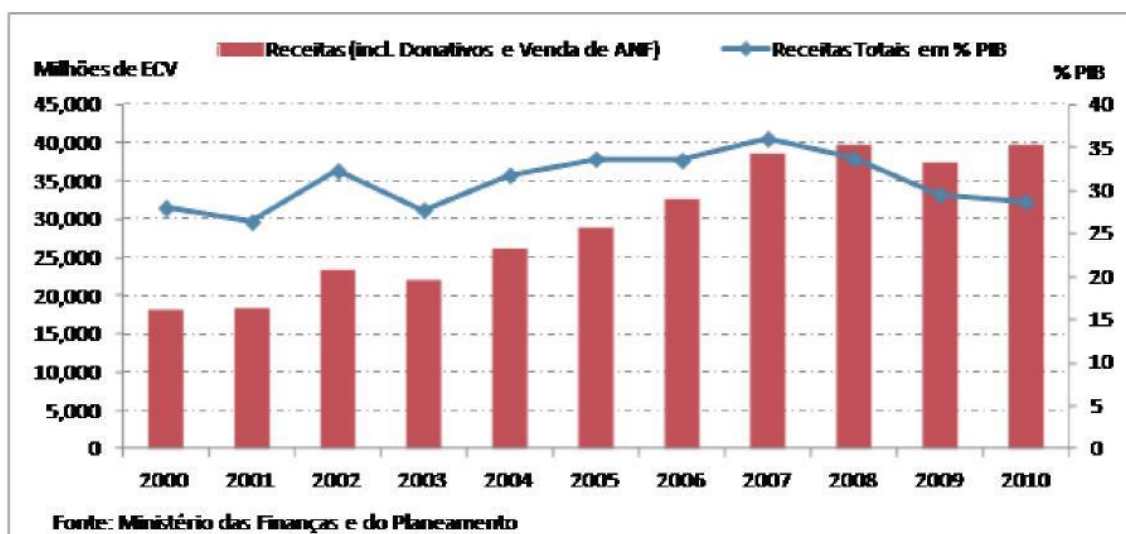
Fonte: Modelo DECRP III - MFP/DNP

Por forma a mitigar em parte os riscos advindos do cenário externo, torna-se fundamental a mobilização das capacidades endógenas de financiamento do processo de desenvolvimento. Tendo em conta a necessidade de manter o nível de endividamento interno em níveis compatíveis com o regime cambial de paridade fixa com o euro, uma área chave é a melhoria na colecta da receita interna, principalmente impostos. Uma série de reformas tributárias entre 1995 e 2009, assim como esforços para aumentar a capacidade de colecta, levaram a um aumento contínuo da receita durante o período. Todavia, a cobrança de receita em percentagem do PIB decresceu um pouco em 2009 e 2010 (Figura 3.9).

Existe espaço para melhorar significativamente a eficiência e eficácia da administração tributária tendo em conta que as questões de falta de capacidade e de recursos permanecem constrangimentos. O Governo está

a desenvolver uma proposta, como parte da reforma do Estado, para transformar o departamento de impostos numa agência ou autoridade de receitas capacitada com os devidos meios e recursos. Além de melhorar a administração tributária, Cabo Verde terá também que examinar o regime de incentivos fiscais e empreender as reformas necessárias de racionalização nessa frente.

Figura 3.10 – Receita da Administração Central

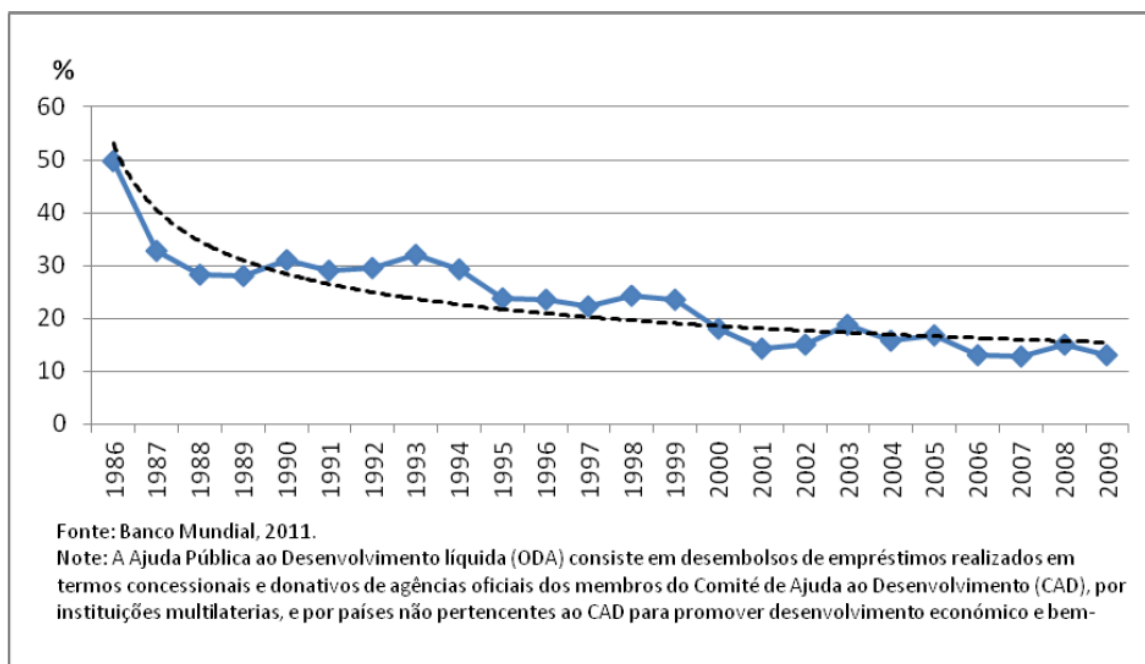


O desafio a enfrentar é a necessidade de construir uma economia com alto nível de crescimento sustentável e inclusivo no sentido de superar as condicionantes chave – vulnerabilidade estrutural, dependência externa, desemprego (especialmente nas camadas mais jovens), pobreza, desigualdade na distribuição do rendimento, oportunidades reduzidas de emigração e conseqüente queda de remessas.

A dinâmica de crescimento da última década gerou um volume considerável de emprego principalmente no sector de serviços e construção, e isto, conforme indicado na secção anterior, contribuiu para a redução expressiva da pobreza. Todavia, o número de desempregados continua alto com uma taxa de desemprego oficial acima dos 10% (Figura 3.11). O desemprego em Cabo Verde não afecta apenas os menos escolarizados. Apesar de a maioria dos desempregados serem poucos

qualificados, existe também uma proporção de desempregados com níveis de escolaridades maiores, principalmente entre os jovens. Dados sugerem que as competências adquiridas na escola não estão em sintonia com as necessidades do mercado. Adicionalmente, os custos do trabalho (sector formal) são muito elevados. Cabo Verde terá que fazer mais para garantir o crescimento inclusivo e a diversificação económica como forma de debelar a problemática do desemprego.

Cabo Verde continua a registar uma forte dependência de APD. Os actuais desafios económicos globais, a graduação de Cabo Verde da categoria de PMA e a percepção emergente de que Cabo Verde não é mais uma nação pobre, podem com o tempo levar à redução substancial dos fluxos de APD. Embora a APD líquida relativa ao PIB, principalmente donativos, tenha decrescido recentemente, uma redução contínua e drástica pode expor Cabo Verde a sérios riscos especialmente tendo em conta o alto rácio dívida/PIB e também o nível de reservas internacionais relativamente baixo (Figura 3.10).²⁷ As remessas em proporção do PIB também têm decrescido conforme demonstrado na Figura 3.9. Com o tempo, as ligações ao país de origem vão reduzindo uma vez que os residentes da Diáspora se tornam de segunda e terceira geração e as oportunidades de emigração vão diminuindo com o endurecimento das legislações nos países de destino. O foco actual tem de ser como engajar a Diáspora na agenda de transformação – seja como investidores ou como agentes para a transferência de *know-how* e conhecimento em várias áreas.



Associada a esta realidade emergente está a vulnerabilidade contínua de Cabo Verde. De facto, a graduação de Cabo Verde da lista do PMA foi garantida através do alcance de dois dos três critérios – rendimento *per capita* e índice de desenvolvimento humano, sendo que o critério associado à vulnerabilidade económica não foi atingido. O país continua a ser muito vulnerável e susceptível a choques externos, sejam estes económicos ou naturais. As fontes de vulnerabilidades incluem desafios ambientais e agrícolas, sobredependência de importações, custos crescentes de insularidade e fragmentação, sobredependência de transferência externas, assim como também ameaças crescentes de segurança global e crime transnacional.²⁸

Estes factores representam desafios estruturais que podem afectar o crescimento e o processo de desenvolvimento económico. A resposta de Cabo Verde tem sido o desenvolvimento de uma agenda de transformação económica que tem providenciado uma orientação ampla para as acções do Governo ao longo da última década. A continuação da implementação da agenda de transformação como forma de acelerar o crescimento e reduzir a pobreza é o foco do DECRP III.

Apesar de esforços significativos ao longo dos anos, a pobreza e o desemprego continuam a colocar sérios desafios a Cabo Verde. É particularmente importante que abordagens novas e mais eficazes sejam

identificadas para acelerar o crescimento e reduzir a pobreza. Neste âmbito, a estratégia deve apresentar prioridades claras e focalizadas que versam nos objectivos de crescimento económico, redução da pobreza e do desemprego. Contudo, o ambiente interno e externo vivenciado é significativamente diferente. Os recursos, incluindo o acesso a empréstimos concessionais e donativos, não vão estar tão prontamente disponíveis como no passado. De facto, a APD decresceu em 2011 e as perspectivas para um declínio maior são bastantes altas. Acresce referir que os espaços macroeconómicos e sociais internos são actualmente bastante menores, e para alcançar o sucesso será necessário uma abordagem robusta e inovadora com ênfase em prioridades claras.

1.4 O impacto da insularidade no desenvolvimento de Cabo Verde

Existem algumas variáveis da geografia física que potencialmente podem ter impacto na performance dos pequenos países como Cabo Verde, sendo uma delas a insularidade.

A insularidade provoca aumento dos custos no transporte das importações e exportações. Além deste problema também temos ainda a insularidade combinada com a pequena dimensão dos mercados pode levar a que a economia de escala nos transportes, por exemplo, seja impossível de realizar.

Os países ilhas muitas vezes enfrentam problemas adicionais relacionados com insegurança no transporte, zonas de difícil acesso e seguros elevados; Normalmente há custos adicionais causados pelo assimétrico fluxo das cargas entre as ilhas; A maioria dos países ilhas tem uma forte ou total dependência do frete marítimo ou aéreo ligado aos grandes países vizinhos, o que aumenta o custo de acesso aos mercados de exportação.

Os países ilhas muitas vezes não usufruem da economia de escala nas cargas e rotas que têm mais do que uma origem ou destino portuário e aeroportuário;

A insularidade em conjunto com o reduzido tamanho pode conduzir a condições de monopólio em alguns sectores da economia, como: retalho e vendas a grosso, electricidade e outras utilidades, além do monopólio nos transportes, o que irá aumentar o custo das transacções e o preço do consumidor local.

Existem algumas características partilhadas pelos pequenos países insulares, que podem constituir barreiras ao crescimento, tais como:

a) Susceptibilidade aos desastres naturais e alterações climáticas:

Os pequenos países insulares situam-se em regiões frequentemente afectadas por desastres climáticas, provocando grandes ameaças aos investimentos realizados e por realizar.

b) Diversificação limitada:

Os poucos recursos existentes e um mercado doméstico pequeno levam a que a produção e a exportação sejam pouco diversificadas e expressivas.

c) Pobreza:

O nível da pobreza e da distribuição desigual do rendimento, tendem a ser maiores nos pequenos países insulares do que nos outros.

d) Difícil acesso ao capital externo:

As pequenas economias são vistas como as de maiores riscos, pelo que o acesso ao capital é mais limitado.

e) Capacidade institucional limitada:

Os pequenos países são caracterizados por fraca capacidade, tanto no sector público, como no sector privado, que carecem da capacidade competitiva para fazer face aos desafios e oportunidades da globalização.

Contudo, nos vários estudos efectuados usando diferentes modelos, a variável “Ilha” teve sempre insignificância estatística no desempenho económico, ou seja, a insularidade não pode ser vista sistematicamente como uma barreira para os pequenos países, e além disso, talvez em algumas circunstâncias actualmente possa constituir uma vantagem. A

abertura mais cedo de alguns pequenos países, permitiu-lhes usufruírem dos benefícios da globalização mais rapidamente e em maior grau do que alguns grandes países.

Ser pequeno e constituído por ilhas pode conferir outros benefícios, tais como tirar vantagem na “**importância de ser sem importância**”, por exemplo desenvolvendo flexibilidades no sistema de regulação financeira, comercial e ambiental, o que atrai muitos negócios offshore. Ser “**sem importância**”, pode também trazer negócios favoráveis e acessos a mercados e muitas vezes permite aos pequenos países operar com reduzido ou zero orçamentos de defesa. A possibilidade das ilhas terem taxas liberais pode atrair investidores com recursos financeiros e existe ainda a facilidade de estabelecer coesão social, pois existe bom relacionamento de trabalho entre os cidadãos, empresas e governantes, devido à reduzida população e um estreito laço de relações pessoais.

Assim, constatámos que apesar das barreiras que os pequenos países insulares como Cabo Verde enfrentam, também possuem algumas características específicas que podem constituir vantagens caso sejam bem exploradas.

Análise das Potencialidades, Pontos Fortes, Fracos, Fraquezas e Constrangimentos dos Municípios Cabo-verdianos nos últimos 20anos

1. Avaliação das Virtudes e Ganhos do Poder Local em Cabo Verde

Os actores políticos e a sociedade em geral reconhecem que houve os grandes avanços conseguidos pelo poder local nos últimos 20 anos, nomeadamente:

Estabilidade política e democracia

As eleições municipais foram sempre realizadas no período legalmente previsto e obedecendo a um quadro democrático. Conheceram, na sua fase inicial, a participação de cidadãos sem filiação partidária, de independentes que governaram municípios como S Vicente, Paul, Ribeira

Grande, Maio e Sal. Infelizmente, essa movimentação de forças partidárias foi conhecendo um gradual declínio e, hoje, só o Município do Sal é governado por uma força independente, embora fortemente apoiada por um dos partidos políticos.

Desenvolvimento de proximidade

Os municípios cabo-verdianos têm desempenhado um importante papel na defesa dos interesses das comunidades locais, sendo seu porta-voz nas principais reivindicações de participação equilibrada no desenvolvimento nacional e obreiro nas condições básicas de vida como o emprego, água e energia, qualificação do meio, habitação, educação, saúde e promoção social.

Nalgumas áreas, chegam a ser os promotores directos como i) na educação e formação, no domínio dos jardins-de-infância, transporte escolar, subsídios, formação profissional, vagas e bolsas de estudo nas universidades e escolas profissionais, ii) na saúde, no domínio da criação e gestão das unidades sanitárias de base, ambulâncias e assistência medicamentosa, iii) no urbanismo, com os planos urbanísticos, cadastro, loteamentos e licenças de construção, iv) no saneamento, equipamento social e requalificação urbana, com a recolha do lixo, construção e gestão de cemitérios, mercados, matadouros, creches e lares e arruamentos, v) na habitação social com a reparação e construção de habitações para carenciados, vi) na cultura e desporto com a promoção de grupos culturais locais, construção de placas desportivas e dinamização de modalidades a nível local e vii) na acção social com programas de protecção social aos grupos mais vulneráveis como crianças, idosos e portadores de deficiência, de combate à pobreza, de apoio à juventude, integração de emigrantes, entre outras.

Transparência na governação municipal

O nível de corrupção não atinge níveis alarmantes na gestão municipal em Cabo Verde e a legislação vigente permite as autoridades judiciais e os organismos do controle exercerem o seu poder.

Com efeito, existem uma postura dos autarcas na defesa da boa governação, seja pela prevenção institucional através de acções de fiscalização, seja através das instituições do Estado e pelos Tribunais.

Evolução recente, a Lei – quadro da Descentralização

A aprovação recente de uma Lei – Quadro da Descentralização é um marco importante para o Poder Autárquico em Cabo Verde.

Apesar da descentralização via municípios ser uma realidade desde as primeiras eleições autárquicas livres de 1992, a recente adopção da Lei nº 69/VII/2010 de 16 de Agosto que estabelece o quadro da descentralização administrativa, bem como o regime de parcerias público - privadas de âmbito regional, municipal ou local, representa um passo importante para a descentralização em Cabo Verde.

O referido diploma define “descentralização administrativa” como todo o processo pelo qual atribuições administrativas e inerentes poderes de opção e/ou execução e controlo são conferidos a centros institucionalizados mais próximos das populações locais beneficiários da acção administrativa, no quadro da Constituição e das leis e regulamentos emanados dos órgãos de soberania competentes.

Nos princípios gerais reafirma que “O Estado reconhece a existência e autonomia do poder local e a descentralização democrática da administração pública” para, de seguida descrever “ A descentralização tem por finalidade assegurar o reforço da coesão nacional e promover a

eficiência e a eficácia da gestão pública, assegurando os direitos dos administrados”.

Este enquadramento essencial à percepção do valor da descentralização em Cabo Verde tem ainda um elemento complementar importante ao estabelecer o “Dever de descentralizar” por parte da administração central, mas também, ao lembrar o “Princípio da unidade do Estado”.

Outro aspecto relevante, prende-se com as “Atribuições e competências” das Autarquias Locais, começando-se pelo princípio geral de que “dentro dos limites previstos na lei”, constitui suas atribuições “tudo o que respeita aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas designadamente em matéria de “ e passa a enumerar os sectores tradicionais de equipamento social, ambiente, água e saneamento básico, educação, habitação, até à “cooperação internacional descentralizada”.

A regionalização pode ser meramente administrativa ou atingir a regionalização política, no caso, levando à partilha do poder político sob diversas formas e níveis, dando origem, a regiões autónomas ou a um Estado federado.

Em Cabo Verde o tema está na agenda há algum tempo, havendo vozes isoladas que defendem a regionalização política. Constitucionalmente, mantém-se o quadro confinado à regionalização administrativa.

A referida lei ao estabelecer que “às Regiões Administrativas incumbe, quando estejam criadas, assegurar o planeamento, a realização e a gestão nos respectivos territórios, de investimentos públicos de interesse regional respeitante às suas atribuições ...” está de algum modo a prever a criação de condições para uma regionalização administrativa em Cabo Verde.

Programa de descentralização e regulamentação

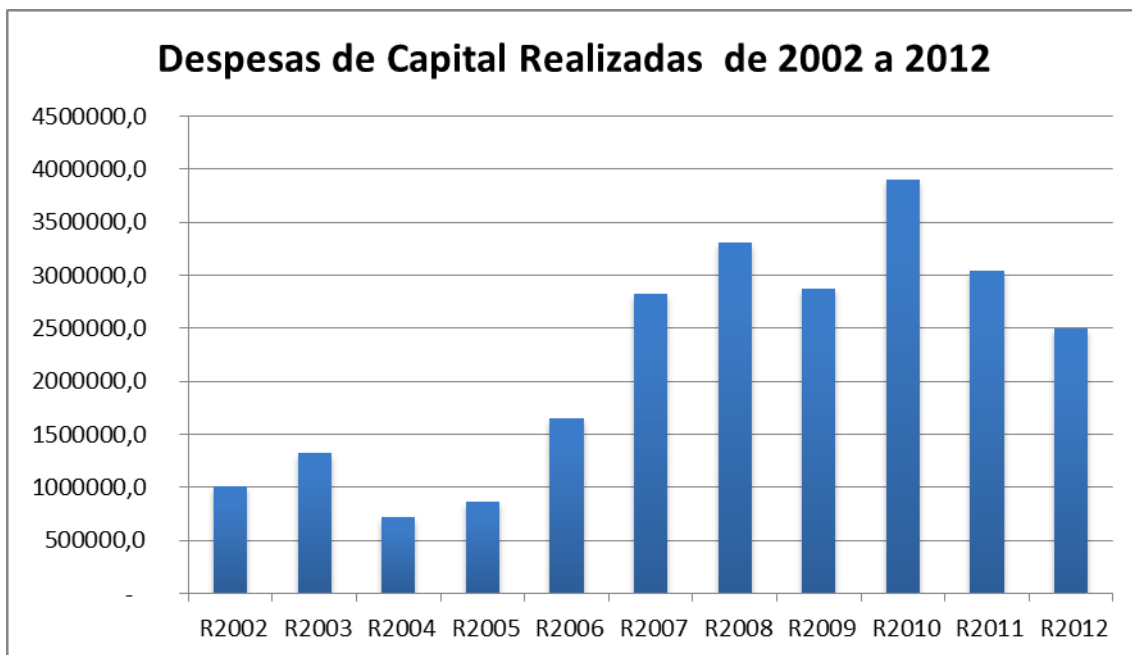
A nova lei é explícito o programa de descentralização com base nos instrumentos, capacitação de quadros das Autarquias Locais, plano de gestão da descentralização autárquica e unidade de seguimento das políticas autárquicas.

Outro aspecto relevante tem a ver com a submissão à Assembleia Nacional de uma “Proposta de Lei que estabelece o regime jurídico de organização e funcionamento dos municípios e suas associações, bem como o quadro de competências” que, abreviadamente designado de Estatuto dos Municípios, irá substituir o Estatuto dos Municípios de Julho de 1995.

Contribuição dos Municípios para o crescimento económico de Cabo Verde e bem-estar dos cidadãos

A implementação de Programas de investimentos municipais permitiu nos últimos 20 anos a construção de um conjunto diferenciado de infraestruturas sociocomunitárias entre os quais destacamos os arruamentos, as infraestruturas desportivas, os jardins infantis, as bibliotecas municipais, os mercados municipais, etc.

Os investimentos Municipais realizados no período de 2002 a 2012 ascendem a 23.958.056 contos, o que permitiu o financiamento de um leque diversificado de projectos municipais, não obstante a sua diminuição nos últimos 2 anos, comparativamente aos valores orçamentados.



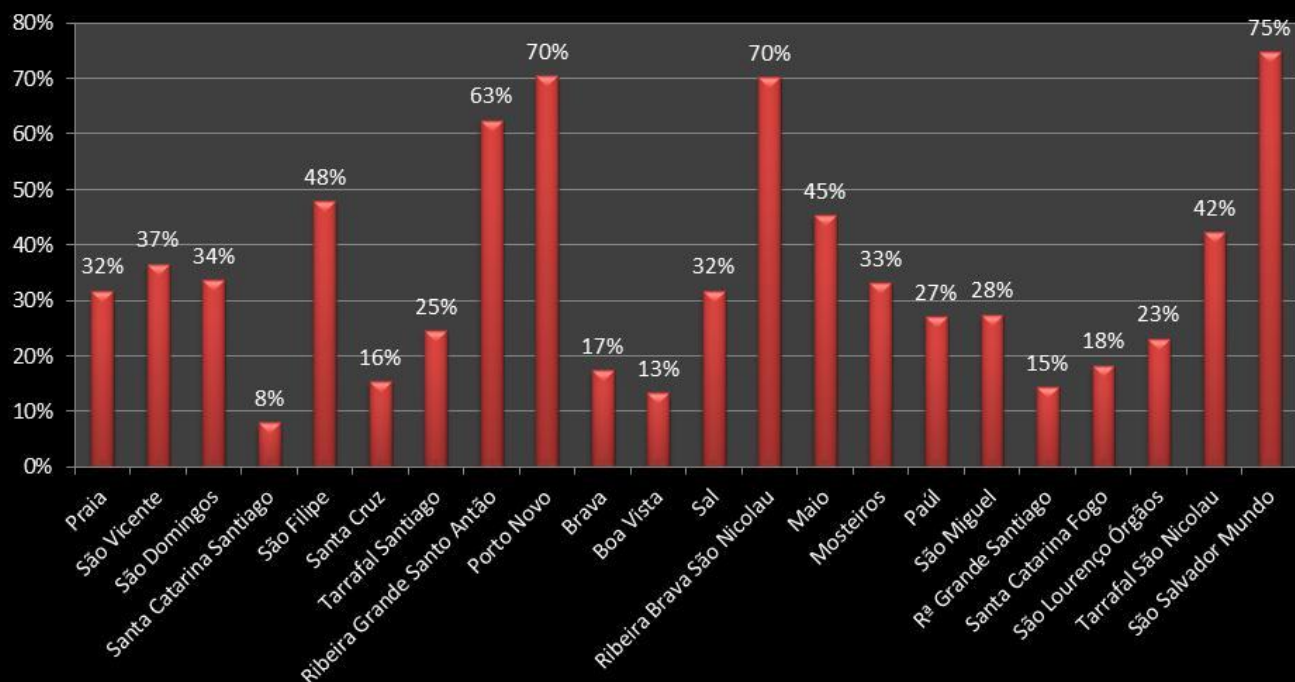
Do total dos investimentos realizados e incluindo os valores previstos para o ano económico de 2013, os Municípios da Praia, Sal, S. Vicente, Boa

Vista, S. Filipe de Fogo e S^a Catarina de Santiago foram os mais beneficiados em termos de realização de projectos municipais.

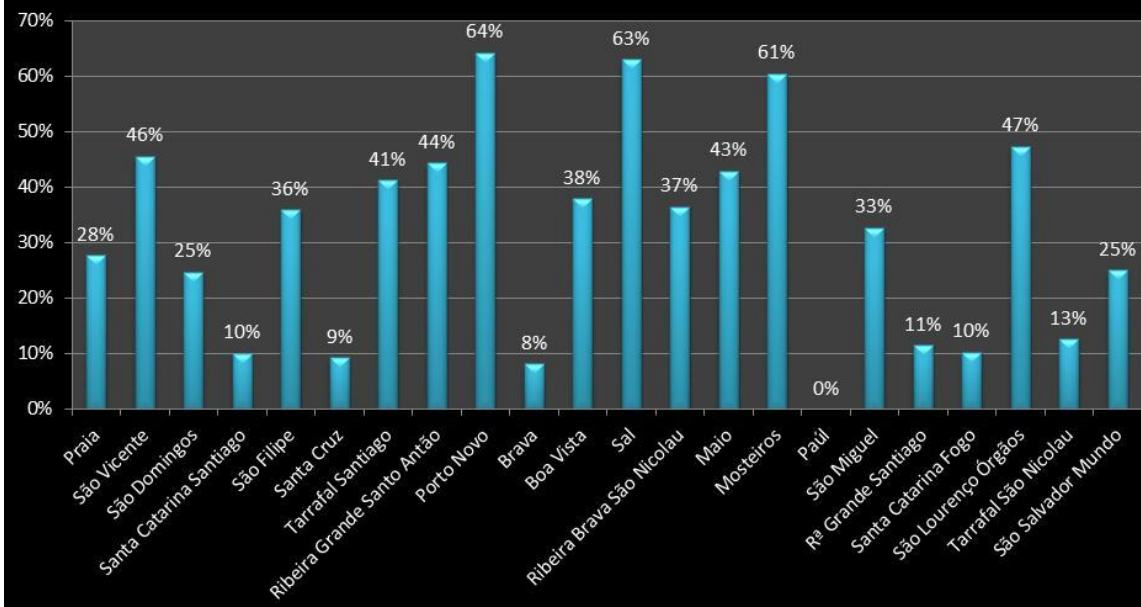
Os problemas financeiros tem condicionado a sua capacidade de execução dos investimentos nos últimos anos , visto a maior parte dos municípios depende do financiamento da administração central para implementação dos projectos municipais , quer no âmbito dos Contratos-Programa, quer no âmbito da taxa ecológica:



Taxa de execução de investimentos em 2011



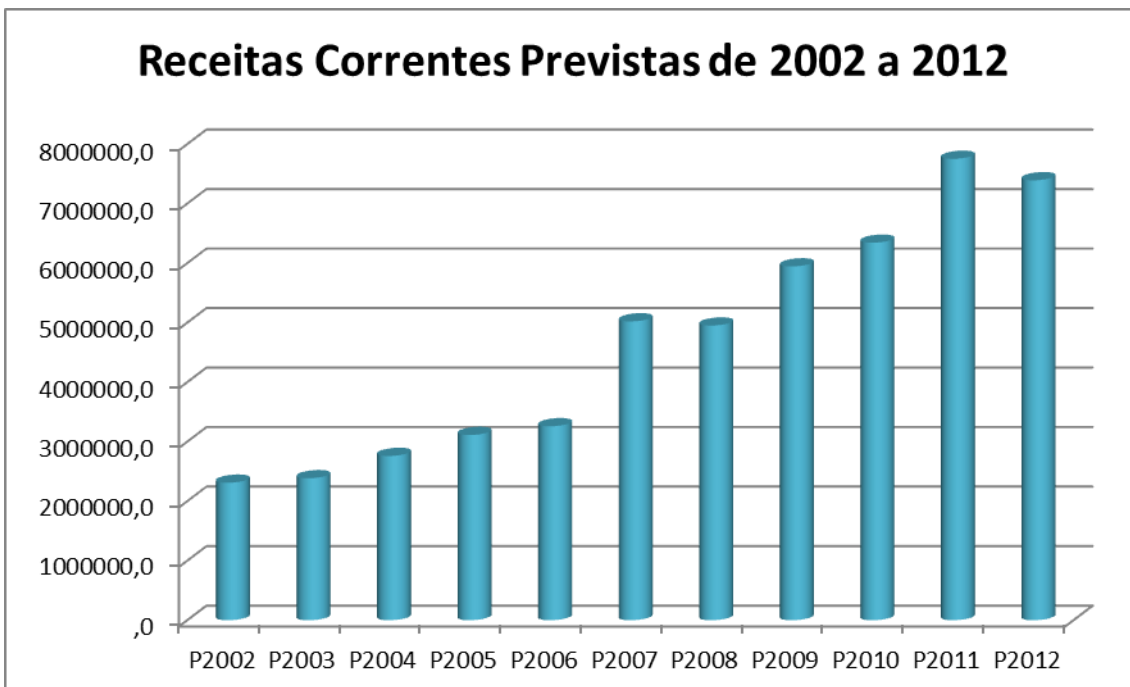
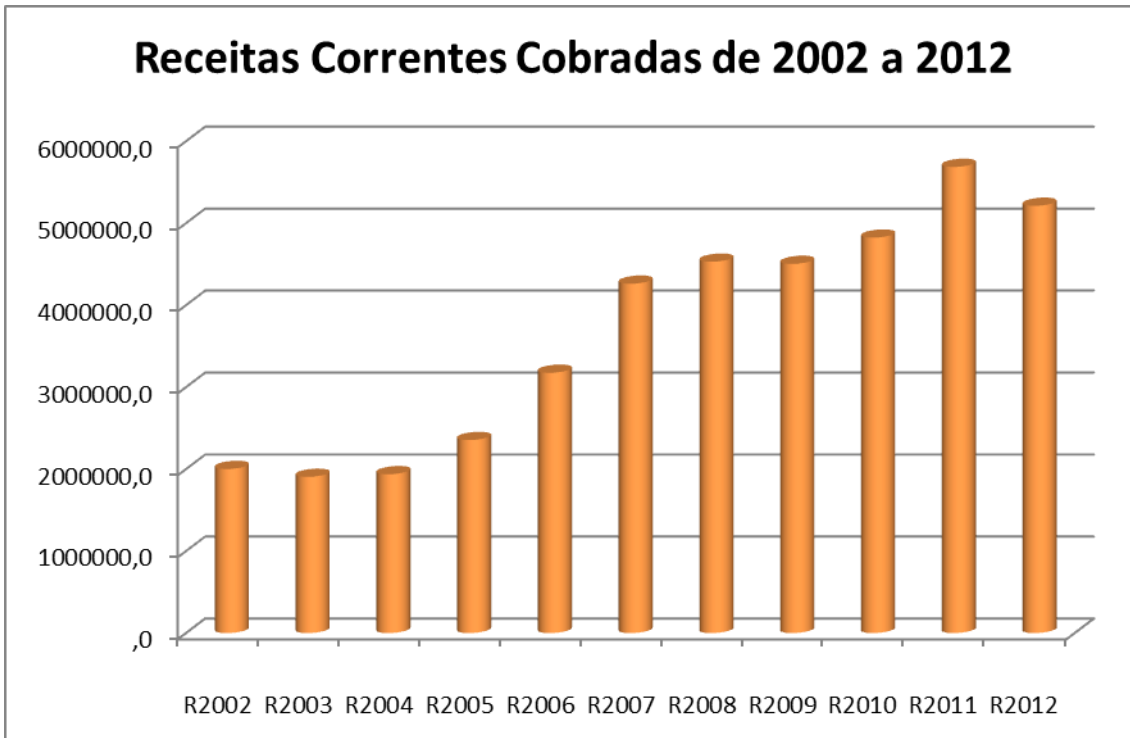
Taxa de execução de investimentos em 2012



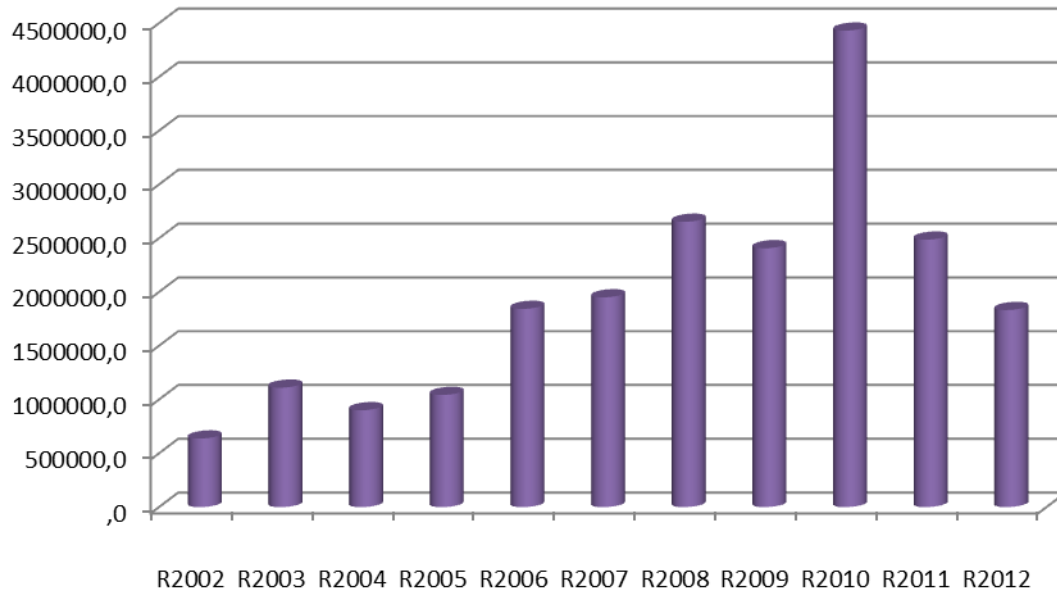
As receitas municipais cobradas no período de 2002 a 2012 ascendem a 62.292.476 contos, sendo que 40.395.405 contos são receitas correntes e 21.897.062 contos de receitas de capital. (estes dados não incluem a execução orçamental do Município do Paul em 2012):

No que concerne às receitas, verifica-se uma grande discrepância entre os valores previstos e os valores realizados, devido fundamentalmente as seguintes razões:

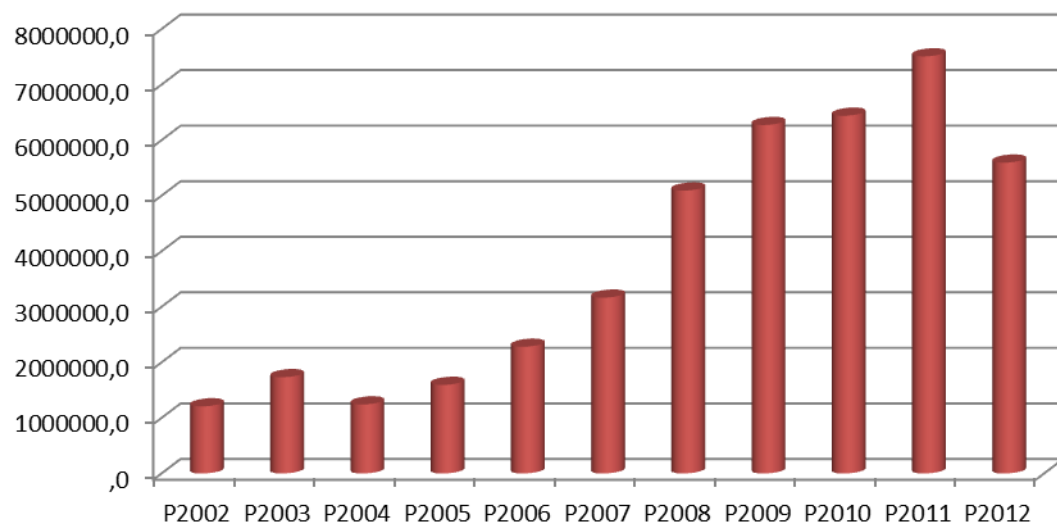
- a) Tendência generalizada para inflacionar a previsão orçamental, por forma a cumprir as disposições constantes na Lei das Finanças Locais;
- b) Insuficiência interna dos próprios municípios no que tange à cobrança de determinadas receitas, por falta de pessoal técnico especializado;
- c) Desactualização das Tabelas de Taxas e Emolumentos;
- d) Apoio do Governo na cobrança de algumas taxas, designadamente os Inertes, ocupação do solo e sub-solo, etc;



Receitas de Capital Cobradas de 2002 a 2012



Receitas de Capital Previstas de 2002 a 2012



Ganhos com a implementação das Tecnologias de Informação nos Municípios

O Governo Electrónico tem transformado o sistema de governação de Cabo Verde, tornando-o mais eficaz, mais eficiente, mais transparente, mais participativo e menos oneroso. A introdução de novas aplicações e capacidades tecnológicas tem um elevado impacto inovador tanto a nível do funcionamento da Administração Pública como no seu relacionamento com o cidadão e as empresas. Mas o impacto do Governo Electrónico vai para além da eficiência e da qualidade da governação. O Governo Electrónico tem sido o principal instrumento de desenvolvimento da Sociedade da Informação em países em desenvolvimento e de crescimento médio, como Cabo Verde, contribuindo também para o crescimento económico, a redução de pobreza, uma maior acessibilidade aos serviços do Estado e a oportunidades socioeconómicas e, portanto, para a redução de desigualdades.

Esta constatação tem a ver com o facto do sector público ser o principal motor do desenvolvimento digital de um país em desenvolvimento e de desenvolvimento médio, como é o caso concreto de Cabo Verde. A Administração Pública é o principal consumidor de TIC, impulsionando a indústria local e potenciando oportunidades de desenvolvimento de um sector TIC local integrado na economia global. A Administração Pública é também o principal empregador e o principal produtor de conteúdos (Serviços e Informação), afectando assim um maior número de habitantes e actividades económicas que outros sectores. Adicionalmente, a imposição de novas formas de relacionamento entre ela e os Cidadãos e as Empresas pode também ter um efeito catalisador da maior importância em toda a sociedade.

Deste modo, a componente de Governo Electrónico representa o principal contributo para o desempenho de Cabo Verde como país, no âmbito de uma estratégia integrada de desenvolvimento da Sociedade da Informação, pelo que deverá representar também, logicamente, o

principal enfoque de investimento nacional e internacional e de apoio externo, no âmbito desta mesma estratégia.

A implementação das Tecnologias de Informação (TICs) nos Municípios tem merecido elogios quer ao nível do País, quer ao nível dos parceiros internacionais que realçam Cabo Verde como modelo a seguir no domínio das TIC(s).

A modernização e a melhoria da gestão municipal, sustentadas pela capacitação dos recursos humanos, instalação de infraestruturas de comunicação e implementação de sistema de informação fiáveis, constituem componentes essenciais da boa governação, integrado nas soluções suportadas por uma plataforma tecnológica.

A Governação Electrónica tem tido um papel determinante no desenvolvimento da sociedade da informação em Cabo Verde que, é hoje, o quinto país africano melhor posicionado em governação electrónica, segundo o último relatório das Nações Unidas, sobre “e-governement”.

Todos os 22 municípios do país estão conectados ao Sistema de Informação Municipal no seguimento da implementação de sistemas de governação electrónica. Esta situação tem permitido maior aproximação da governação aos cidadãos e a prestação de serviços mais céleres e eficazes e significa que a meta fixada para 2011 (17 municípios) foi ultrapassada para um total de 22 em 2012. Entretanto, prosseguem a execução de medidas para garantir o enquadramento legal do SIM com a elaboração do Regulamento e do Manual de Procedimentos do sistema e criação de condições para a sua harmonização e institucionalização.

Foram feitos nos últimos anos avultados investimentos na informatização dos Municípios e formação dos recursos humanos, com ganhos evidentes na organização dos serviços municipais e melhoria na arrecadação das receitas em vários Municípios.

O Sistema de Informação Municipal já foi implementado em todos os Municípios, com ganhos evidentes na melhoria da gestão financeira Municipal, com destaque para:

- ✚ Produção de informações e instrumentos de gestão financeira Municipal, designadamente os Orçamentos e as contas de gerências dos Municípios;
- ✚ Com a melhoria do sistema de acompanhamento orçamental dos Municípios através de elaboração de balancetes de execução orçamental.
- ✚ Infraestruturas informáticas e de gestão instaladas nos Municípios e correspondem às necessidades gerais e específicas dos respectivos Municípios.
- ✚ Capacitação/formação de técnicos municipais, tendo em conta os novos instrumentos (sistema) de administração e gestão municipais.
- ✚ Colaboração/comunicação entre diferentes níveis institucionais (Municípios, ANMCV, em particular, com as autoridades centrais reforçadas e melhoradas;)
- ✚ Produção de Manuais de Procedimentos e formação do pessoal técnico responsável pela implementação do SIM;
- ✚ Maior transparência na prestação de contas, evitando em muitos casos os atrasos na elaboração das respectivas Contas de Gerência;

O Projecto de implementação do E-Gov em Cabo Verde ainda se encontra numa fase inicial de sofisticação, parece surgir a necessidade de uma mudança de *focus* e de direcção do *e-Government*, ou seja, tornar a administração eficiente e eficaz através da colocação de serviços on-line já não é suficiente. Começa, assim, a falar-se de *empowerment*. Por um lado, defende-se que se deve “criar um ambiente no qual as empresas possam lutar juntamente com o apoio do governo, sem o impedimento do mesmo” . Por outro lado, surge também a necessidade de melhorar o conhecimento sobre os cidadãos e as suas necessidades, nomeadamente

ao nível da entrega do serviço. A este respeito, parece ser evidente que, para além de não haver uma divulgação efectiva entre os Cidadãos sobre a oferta de serviços on-line, a falta de necessidade de utilização dos mesmos apresenta-se como um factor negativo. Deste modo, é importante e crucial que os cidadãos possam ser ouvidos a participar no desenvolvimento do sector público – começa a falar-se de “*Governo 2.0*”. Para isso, é fundamental desenvolver uma colaboração transversal e de cooperação dentro do próprio sector público, incluindo os municípios.

Continua, portanto, a ser um desafio para os próximos anos a procura do *e-Government* como:

(1) uma poderosa ferramenta genérica para a política global (*i.e.* envolvida em todas as áreas da Sociedade) ;

(2) um aumento da eficiência e eficácia das funções do Estado e dos municípios assim como a sua standardização;

Não obstante os ganhos com a implementação do SIM, o Estudo de Avaliação sobre o SIM realizado em 2010, recomendou uma melhor coordenação entre diferentes actores do sistema, através de algumas recomendações que passamos a sintetizar:

Municípios:

Medidas de Curto Prazo:

- ✚ Aumentar/Melhorar o nível de apropriação do SIM pelos Municípios, o que passa pela tomada das seguintes medidas: recrutamento do pessoal na área da informática e afectação de um Administrador a “ **full time**” para a gestão do SIM ao nível de cada Município; criar as condições para a estabilidade do pessoal afecto ao SIM, isto é, evitar a rotatividade do pessoal afecto ao SIM
- ✚ Criação de capacidade endógena nos Municípios, de modo a atenuar a dependência dos mesmos em relação ao NOSI.

NOSI

Medidas de Curto Prazo:

- ✚ Adotar um Plano de Assistência Técnica aos Municípios, tendo em vista a sua gradual apropriação do SIM;

Direcção-Geral da Descentralização e Administração local e ANMCV

O Sistema de Informação Municipal deve ser implementado na ANMCV e na DGDAL que passará acesso às seguintes informações:

- 1) Base de dados dos Orçamentos Municipais;
- 2) Contas Trimestrais e Contas de Gerência;
- 3) Base de Dados sobre a Gestão dos Recursos Humanos ao nível dos Municípios;
- 4) Relatórios e Programas Anuais de Actividades dos Municípios (a ser introduzido pelo NOSI no SIM em PDF);

Transferências aos Municípios no âmbito do Fundo de Financiamento dos Municípios

Dois tipos de transferência da administração central coexistem em Cabo Verde. A primeira é uma transferência baseada numa fórmula criada pela Lei das Finanças Locais de 1998 e alterada pela Lei das Finanças Locais datada de 2005. A segunda é apelidada de "**contratos-programa**" e é essencialmente um contrato entre a administração central e um ou mais municípios, para fornecer os recursos necessários para alcançar uma meta específica, provavelmente ao longo de vários anos. Os contratos-programa sofrem de várias fraquezas e carecem de reforma, tendo em vista uma distribuição mais equitativa dos recursos financeiros entre as autarquias locais.

O FFM é uma transferência baseada numa fórmula. A decisão de criar um tipo de transferência baseada numa fórmula teve como simples objectivo garantir aos municípios, o mínimo de recursos previsíveis sem condicionantes. Do ponto de vista histórico, e especialmente para os municípios que são pequenos e com fraco potencial em termos de colecta de recursos, este tipo de transferência tem sido a maior fonte de receitas.

A primeira fórmula, o (FEF),²⁴⁸ Fundo de Equilíbrio Financeiro, esteve em vigor até 2005. A quantia do FEF não podia exceder sete por cento do total das receitas (impostos indirectos e directos, com ressalva para o imposto do turismo, o imposto ecológico e o imposto gerado pelos serviços aeroportuários e portuários), arrecadados no ano precedente. Os critérios para a afectação do fundo eram duplos: i) critérios ligados à população e à área geográfica do município – quanto maiores fossem os factores maiores seriam as afectações - e ii) critérios relativos à capacidade de arrecadação de impostos nos municípios, ou seja, a afectação era inversamente correlacionada com o montante dos impostos arrecadados – quanto menos impostos fossem cobrados, maior seria a afectação.

As maiores fraquezas do sistema tornaram-se óbvias no espaço de poucos anos. Os municípios criticaram o tecto de apenas sete por cento do total das receitas e também o facto das afectações do FEF, mensalmente transferidas em montantes iguais, por vezes terem sido transferidas tardiamente. Mas, o mais importante é que, a fórmula continha duas importantes lacunas: em primeiro lugar, os níveis de pobreza não foram tomados em consideração na fórmula, que por isso não dispunha de qualquer critério para melhorar a equidade entre os municípios.

Em segundo lugar, a relação inversa entre os montantes da cobrança de impostos e o nível de atribuição tornou-se de facto um desincentivo para os municípios melhorarem o seu sistema de arrecadação de impostos, especialmente se as receitas esperadas fossem reduzidas.

Portanto, a Lei das Finanças Locais datada de 2005 propôs uma nova fórmula, que teve êxito em colmatar as críticas do passado. O FFM

²⁴⁸ Regulamentado por Decreto datado de 13 de Dezembro de 1996.

representa 10 por cento de todos os impostos directos e indirectos cobrados no ano antepassado na altura de preparação do orçamento. Este montante é então distribuído entre dois "fundos": o Fundo Municipal Comum (FMC): 75% do FFM, e o Fundo de Solidariedade Municipal (FSM): 25% do FFM. O FMC é distribuído entre os municípios, segundo a seguinte fórmula: 20 por cento distribuído por igual, 50 por cento de acordo com a população residente no município, 15 por cento consoante a sua população jovem e 15 por cento em conformidade com a área geográfica do município. O FSM é calculado de modo que os municípios mais pobres possam receber uma fatia maior da transferência. Apenas os municípios que tenham em média uma colecta de impostos per capita inferior à média nacional e uma proporção da população abaixo da linha da pobreza superior à média nacional são elegíveis para o FSM. A atribuição de recursos tem em conta ambos os factores para determinar os montantes devidos a cada município elegível.

Os montantes das transferências com base na fórmula aumentaram de forma drástica com a Lei das Finanças Locais de 2005, em parte devido a um cálculo mais generoso, (maior proporção das receitas internas do Governo canalizadas para os municípios) e ao facto das receitas fiscais no país também terem aumentado. À excepção de alguns municípios, os montantes aumentaram, frequentemente de forma substancial, de acordo com os seguintes Mapas e gráficos seguintes.

De acordo com as informações disponibilizadas tem havido aumento gradual do Fundo de Financiamento ao longo no período de 2000 a 2012, com tendência para estagnação os últimos 3 anos, devido fundamentalmente a redução das receitas fiscais que têm um impacto negativo no cálculo do valor do FFM em cada ano, de acordo com a Lei das Finanças Locais. Esta situação tem criado problemas financeiros adicionais aos Municípios que são confrontados com o aumento das despesas de funcionamento decorrentes não só da inflação mas também de novas despesas com recrutamento de pessoal técnico e, eventualmente, encargos com o pessoal resultantes da implementação do novo PCCS , a partir de Janeiro de 2014.

Como se pode constatar através dos mapas e gráficos seguintes nos últimos 10 anos (2000 a 2013), o Governo actual transferiu cerca de 25.271 Milhões de contos aos Municípios no âmbito do Fundo de Financiamento dos Municípios, o que permitiu o funcionamento de toda a “**máquina administrativa local**”, sem quaisquer problemas, contribuindo deste modo para o aprofundamento da democracia local.

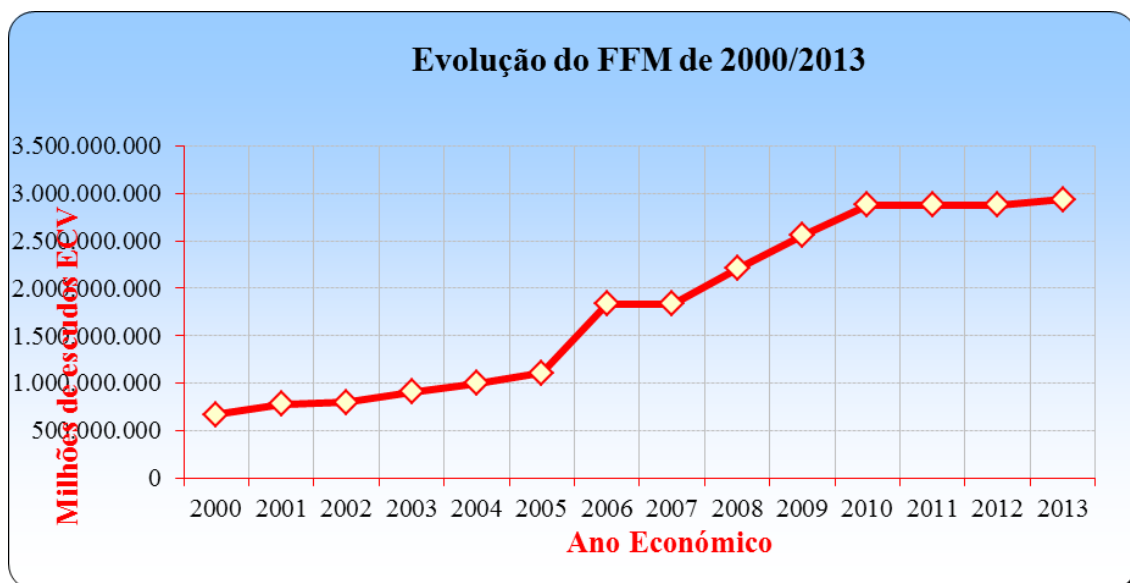
EVOLUÇÃO DO FUNDO DE FINANCIAMENTO DOS MUNICÍPIOS DE 2000 A 2007

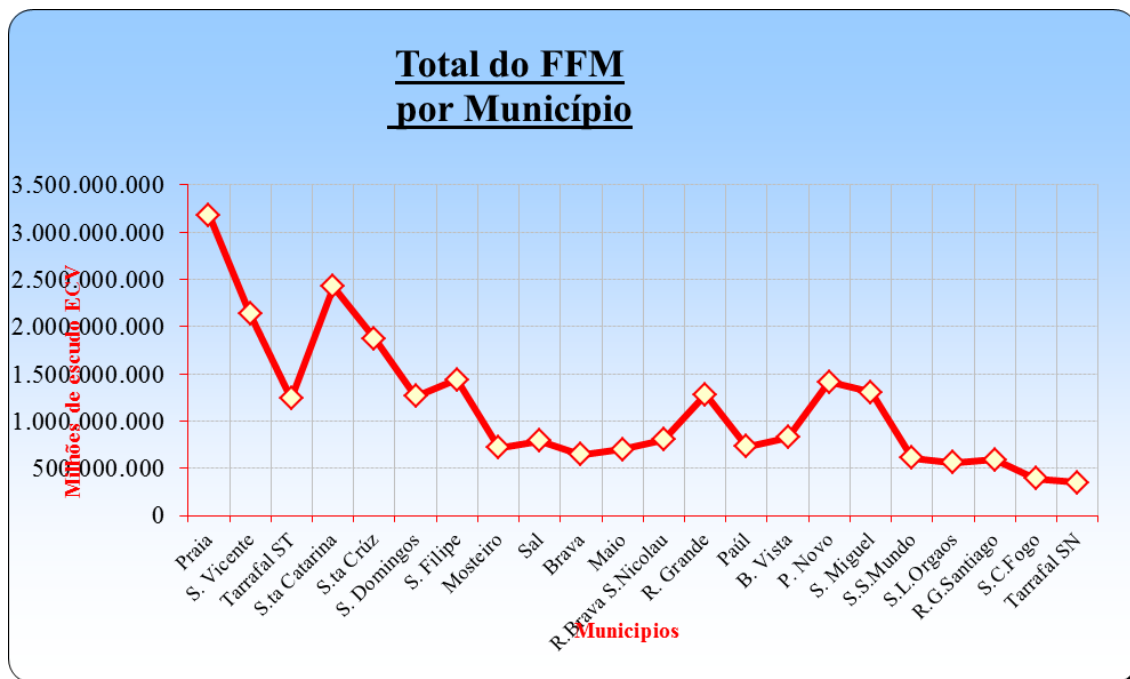
Municípios	FEF 2000	FEF 2001	FEF 2002	FEF 2003	FEF 2004	FEF 2005	FFM 2006	FFM 2007
PAUL	29.158.000	29.158.000	30.187.000	37.113.422	41.985.226	47.814.000	47.814.000	47.814.000
P.NOVO	37.580.000	46.740.000	47.555.000	54.931.579	62.161.826	71.160.000	101.724.431	101.724.431
R.GRANDE	30.540.000	34.480.000	35.080.000	38.884.918	43.700.664	49.873.000	97.208.014	97.427.744
R.BRAVA S.N	26.474.000	33.472.000	40.018.000	46.523.590	51.422.486	57.940.000	53.999.052	53.999.052
TARRAFAL-S.N							35.935.535	35.935.535
BOAVISTA	25.236.000	36.688.000	37.943.000	43.240.665	47.350.351	52.666.000	53.440.490	53.782.286
SAL	21.544.000	24.549.000	26.156.000	30.722.328	33.922.931	37.855.000	55.475.418	55.581.124
S.VICENTE	47.597.000	63.809.000	65.089.000	72.943.248	79.707.563	88.398.000	155.614.359	156.277.855
MAIO	43.745.000	43.745.000	43.746.000	43.746.000	43.746.000	43.746.000	43.746.000	43.746.000
PRAIA	62.685.000	86.613.000	90.161.000	103.421.617	114.355.901	127.904.000	224.339.180	225.720.664
R.G.SANTIAGO							55.798.625	55.798.625
S.CATARINA	42.553.000	57.184.000	58.731.000	67.896.661	73.150.898	81.948.000	177.753.080	178.527.779
S.S.MUNDO							53.154.360	53.267.144
TARRAFAL	26.824.000	28.810.000	29.940.000	35.480.305	42.261.690	45.577.000	87.462.433	88.039.579
S.CRUIZ	43.607.000	47.864.000	49.337.000	60.231.415	73.904.909	90.617.000	135.853.839	136.573.177
S.LORGAOS							51.071.402	51.165.599
S.FILIPE	36.549.000	47.639.000	49.227.000	55.491.072	61.135.692	69.252.000	105.374.764	105.374.764
S.CATARINA-FOGO							36.255.797	36.255.797
MOSTEIROS	27.140.000	27.697.000	28.723.000	33.494.772	38.407.152	46.263.000	48.371.264	48.371.264
BRAVA	38.779.000	38.779.000	39.572.000	39.572.000	39.572.719	46.388.000	46.388.000	46.388.000
CALHETA	52.987.000	52.987.000	52.988.000	69.461.182	71.943.642	71.944.000	86.557.034	86.557.034
S.DOMINGOS	79.785.000	79.785.000	79.785.000	79.785.000	79.785.000	79.785.000	79.785.000	79.785.000
TOTAL	672.783.000	779.999.000	804.238.000	912.939.774	998.514.650	1.109.130.000	1.833.122.077	1.838.112.453

EVOLUÇÃO DO FUNDO DE FINANCIAMENTO DOS MUNICIPIOS DE 2008 A 2013

Estudo diagnóstico sobre o processo de descentralização em Cabo Verde

Municípios	FFM 2008	FFM 2009	FFM 2010	FFM 2011	FFM 2012	FFM 2013	Total
PAUL	57.470.103	65.686.218	73.601.400	73.601.400	73.601.400	73.601.400	728.605.569
P.NOVO	115.195.714	133.509.452	159.181.077	159.181.077	159.181.077	165.789.086	1.415.614.750
R.GRANDE	117.754.051	132.829.997	151.239.909	151.239.909	151.239.909	151.265.442	1.282.763.557
R.BRAVA S.N	60.548.927	68.972.767	77.403.748	77.403.748	77.403.748	77.403.748	802.984.866
TARRAFAL-S.N	41.529.072	46.887.338	46.887.338	46.887.338	46.887.338	46.887.338	347.836.832
BOAVISTA	64.732.908	75.507.883	82.705.993	82.705.993	82.705.993	85.449.388	824.154.950
SAL	67.833.147	79.890.898	87.987.011	87.987.011	87.987.011	93.834.482	791.325.361
S.VICENTE	191.670.522	221.774.152	247.293.576	247.293.576	247.293.576	251.051.908	2.135.813.335
MAIO	48.796.967	56.574.600	61.228.012	61.228.012	61.228.012	61.567.042	700.588.645
PRAIA	282.189.362	332.745.836	376.081.544	376.081.544	376.081.544	402.039.120	3.180.419.312
R.G.SANTIAGO	69.919.377	81.245.984	81.245.984	81.245.984	81.245.984	81.980.197	588.480.760
S.CATARINA	221.067.624	256.285.651	301.348.952	301.348.952	301.348.952	306.232.436	2.425.376.985
S.S.MUNDO	67.565.553	78.339.323	88.789.541	88.789.541	88.789.541	88.789.541	607.484.544
TARRAFAL	109.826.290	130.587.951	152.748.899	152.748.899	152.748.899	152.748.899	1.235.804.844
S.CRUIZ	162.607.148	188.985.122	221.643.683	221.643.683	221.643.683	221.643.683	1.876.155.342
S.LORGAOS	62.039.063	72.130.405	81.403.910	81.403.910	81.403.910	81.403.910	562.022.109
S.FILIFE	125.193.051	142.078.312	160.258.202	160.258.202	160.258.202	163.072.015	1.441.161.276
S.CATARINA-FOGO	44.303.503	50.098.612	54.494.602	54.494.602	54.494.602	59.655.582	390.053.097
MOSTEIOS	57.285.988	65.432.443	73.977.620	73.977.620	73.977.620	76.261.159	719.379.902
BRAVA	46.388.000	50.093.267	53.634.977	53.634.977	53.634.977	54.566.310	647.391.227
CALHETA	102.870.818	117.796.549	135.407.566	135.407.566	135.407.566	135.407.566	1.307.722.523
S.DOMINGOS	91.815.013	105.804.991	105.804.991	105.804.991	105.804.991	106.802.324	1.260.117.301
TOTAL	2.208.602.201	2.553.257.751	2.874.368.535	2.874.368.535	2.874.368.535	2.937.452.576	25.271.257.087





Não obstante os ganhos evidentes com a publicação da Lei das Finanças Locais, os Municípios não têm sabido tirar melhor partido desta Lei, sobretudo no que diz respeito à actualização da Tabela de Taxas e lançamento de derramas destinado ao financiamento de determinados projectos municipais.

2. Avaliação das Deficiências do Poder Local em Cabo Verde

Existe a necessidade de um permanente aprofundamento da descentralização e da desconcentração do Estado a favor do poder local, havendo vozes que reivindicam um outro caminho, o da regionalização política.

O consenso político, expresso na última revisão constitucional de 2010, tem apontado no sentido de se confinar os limites constitucionais à esfera do poder local, excluindo o poder político regional no quadro do que se usa chamar de “federação artificial” por não traduzir, acima de tudo, uma vocação histórica das ilhas.

Não sendo a regionalização política uma necessidade geral identificada pela Nação, existem outros aspectos mais ou menos relevantes:

Maior dinâmica na Reforma do Estado

Outra forma de perda de dinâmica da descentralização reside nas insuficiências da Reforma do Estado, sector que merece uma outra dinâmica em termos de partilha do poder administração central / poder local.

Caso a aposta feita seja no sentido de fortalecimento dos municípios existentes e na criação das regiões-plano ou ainda na criação de mais uma esfera autárquica, neste caso supra-municipal é indispensável a implementação de um Plano de Acção para os próximos anos, com metas e objectivos claramente definidos.

Apesar da Lei - quadro de Descentralização representar um avanço na estruturação legal da problemática, só a sua regulamentação ditará, na prática, o seu futuro impacto nas relações poder central / poder local.

Dos três níveis de poder local, subsiste ainda o de base municipal, ficando a questão da regionalização via autarquias regionais a ser discutida e aprofundada.

Apesar da consciência da especificidade territorial que caracteriza Cabo Verde, a descontinuidade não tem merecido uma resposta diferenciada, mas sim, uma lógica política e estratégica projectada a partir do centro e para um território supostamente homogéneo.

Assim, o sistema de planeamento, falhando na regionalização do plano, põem de costas voltadas os níveis macros e micro – territórios, resultando em perdas de importantes sinergias que poderiam trazer uma forte contribuição das regiões ao desenvolvimento nacional.

A experiência da desconcentração do Estado, através das direcções regionais tem-se revelado pouco eficiente, limitando-se a ser um

reprodutor do modelo burocrático central, com pouco enquadramento nas especificidades e potencialidades locais.

Outro elemento que deve merecer melhorias tem a ver com o modelo de planeamento em vigor de acordo com a realidade ilha subdividida em vários concelhos, sendo casos típicos, as Ilhas de Santiago (9 concelhos), S Antão (3 concelhos) e Fogo (3 concelhos).

Essa realidade, com cada município a ser uma ilha dentro da ilha, põe de lado elementos integradores em sectores como o ordenamento do território, as infraestruturas, os equipamentos sociais, a utilização eficiente dos recursos humanos e o efeito sinérgico dos investimentos municipais que beneficiem vários municípios, nos domínios da água, saneamento, electricidade, etc.

A fraca desconcentração pelos próprios municípios

Esta fraca dinâmica da movimentação em direcção a uma maior proximidade na resolução dos problemas comunitários também é apanágio dos próprios municípios, cuja tímida desconcentração, através da criação de delegações municipais, tem produzido um sentimento de abandono em certas zonas, originando até movimentos pró – autonomização municipal.

Há sérios riscos de várias comunidades, pela via da frustração, engendrar processos do género, com resultados na coesão territorial de um país pequeno, dividido em ilhas e ainda por cima, subdividido num mosaico de municípios com sérios problemas de sustentabilidade em termos económicos e sociais.

A Problemática da Pobreza e o Papel dos Municípios

O maior desafio que o País enfrenta é capacitar-se para reduzir a pobreza e as desigualdades sociais.

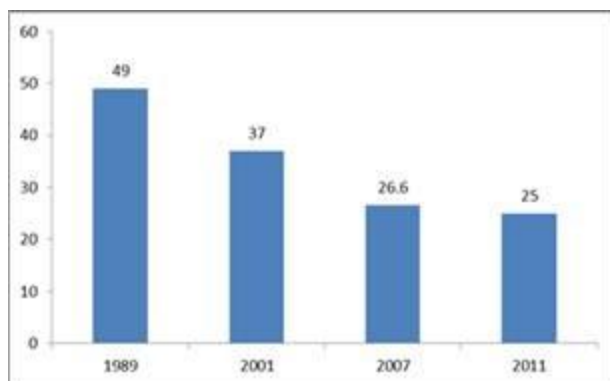
Cabo Verde tem sido capaz de reduzir as desigualdades (medida pelo índice de Gini) em simultâneo com a redução da taxa de pobreza de 2002 a 2011. Contudo, considera-se que o nível de desigualdade é alto e preocupante.

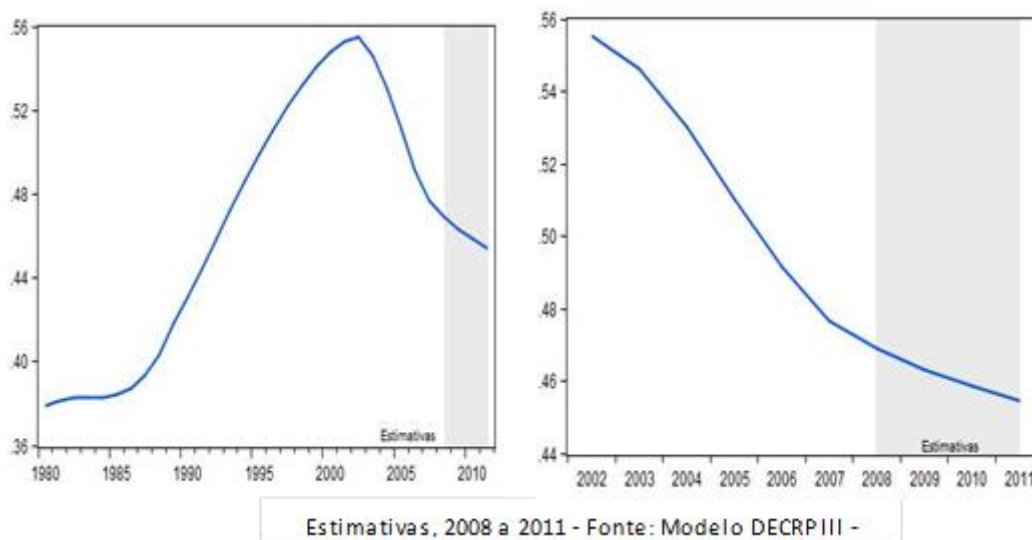
A percentagem da população a viver na pobreza extrema também diminuiu expressivamente em 2002. De acordo com o modelo do DECRP III, essa percentagem é estimada em cerca de 12% em 2011 indicando progressos significativos desde 2002 quando a taxa oficial é de 20,5%. A situação aponta para a continuação de uma tendência decrescente.

Detalhando, o progresso obtido em matéria de redução da pobreza no país tem oscilado e tem sido desequilibrado segundo trabalhos mais recentes de exploração da informação disponível. A versão preliminar do Mapa da Pobreza de 2012 que utilizou os dados do QUIBB de 2007 e do Censo 2010 demonstra que a incidência da pobreza é mais incisiva no meio rural e nas ilhas eminentemente rurais onde o desenvolvimento de infraestruturas adequadas ao turismo é limitado, como por exemplo Fogo e Santo Antão.

Nestas ilhas, as taxas de pobreza são mais elevadas que a média nacional. Globalmente, nas áreas rurais, o progresso de redução da pobreza tem sido muito mais lento tendo a taxa caído de 51% (2001) para 44% (2007). Por outro lado, nos aglomerados urbanos, essa queda foi mais acentuada, tendo a taxa de pobreza caído de 25% para 13,2% entre 2001 e 2007. No Sal e na Boavista onde o desenvolvimento da indústria turística é mais significativo, as taxas de pobreza são inferiores à média nacional[4].

Figura 1 – Taxa de Pobreza (%)





Fonte: DECRPIII

A constatação da realidade acima referida, requer políticas públicas claras no concernente aos programas e projectos que beneficiem as populações no âmbito daquilo que designamos por princípio de **“solidariedade entre as ilhas”**, isto é, deve haver uma discriminação positiva na afectação dos recursos aos municípios mais distantes de atingir os objectivos do milénio.

As deficiências na gestão municipal e as relações com a Administração Central

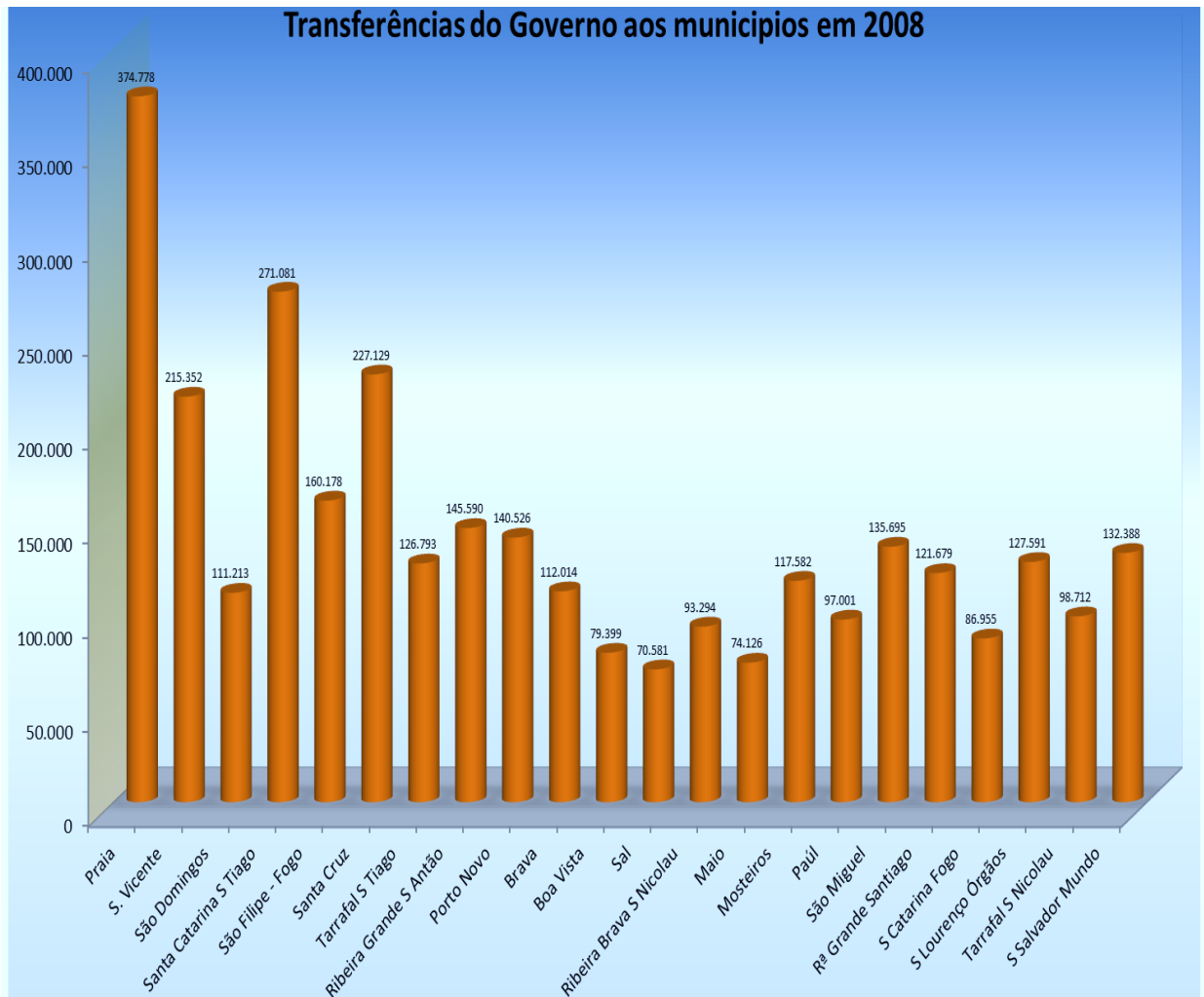
Constata-se grandes lacunas na gestão municipal, umas de natureza institucional, outras, por deficiências internas.

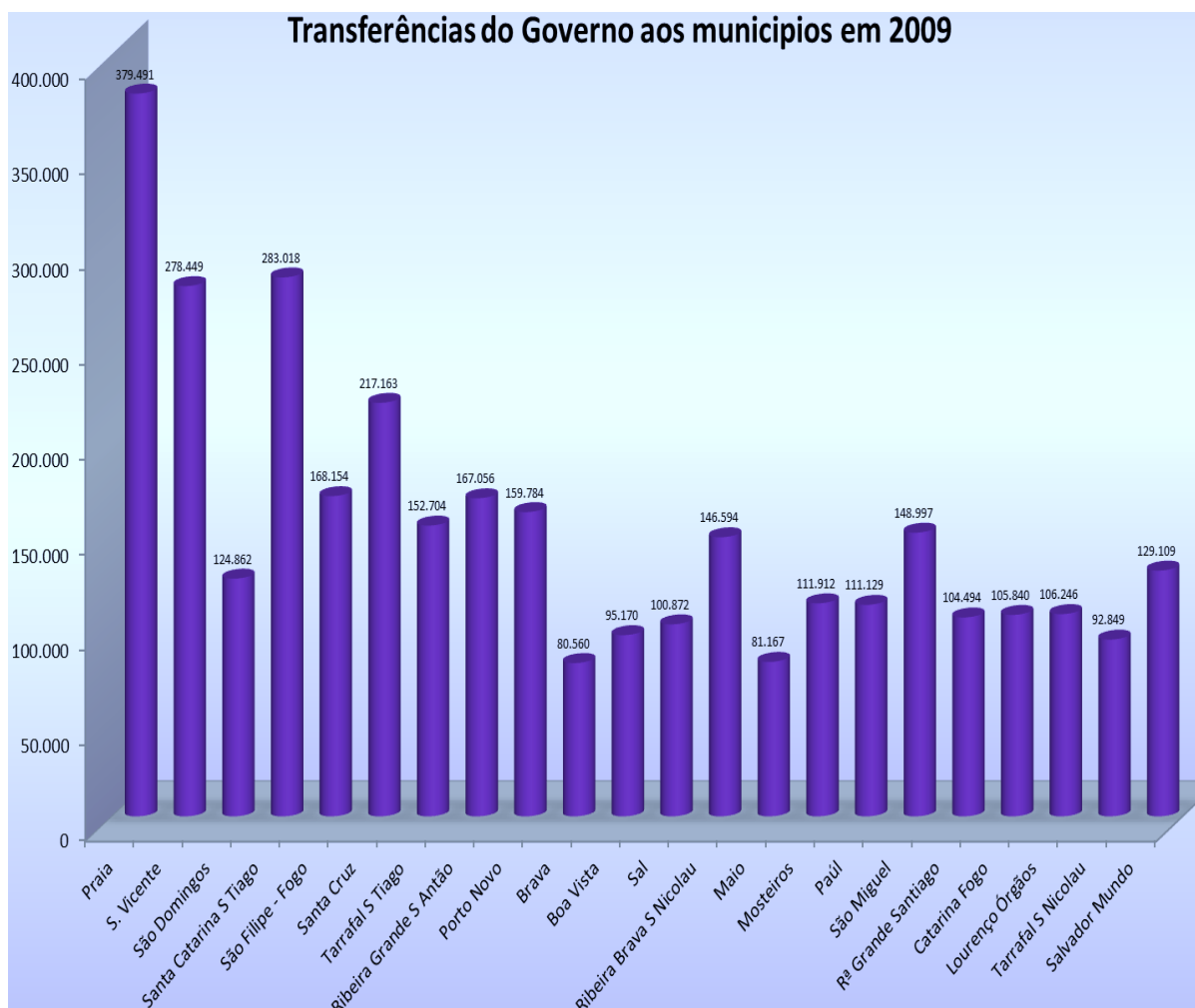
Ao nível institucional pode-se apontar lacunas como a não aprovação da Polícia Municipal, deixando as câmaras sem um importante instrumento de persuasão no cumprimento das decisões e posturas municipais, ao mesmo tempo que a Polícia Nacional fica sem um complemento na garantia da tranquilidade e uso dos bons costumes nas comunidades.

Por outro lado, a concentração dos poderes, a fraca transferência de recursos financeiros e a ausência de sinergias poder central / poder local através de contratos programas, deixam os municípios de mãos amarradas na resolução dos problemas básicos das comunidades.

A análise das transferências globais aos Municípios de 2008 e 2009, incluindo os Contratos-Programa , indica que é necessário uma legislação que defina de forma clara os critérios na afectação desta importante fonte de recursos. Das informações recolhidas junto dos Municípios e do Ministério das Finanças e Planeamento, constatamos que a falta de critérios na distribuição dos recursos financeiros constitui um dos principais problemas na relação entre o Estado e os Municípios, visto o Fundo de Financiamento dos Municípios é , regra geral, utilizado para a cobertura das despesas de funcionamento.

A lei das Finanças Locais estabelece que o Estado pode celebrar com os Municípios contratos-programa, designadamente para a execução descentralizada do Programa Plurianual de Investimentos Públicos. Infelizmente não existe uma legislação específica para os Contratos-Programa . O total dos recursos transferidos para os Municípios datam de 2008 e 2009 e demonstram de forma clara a falta de critérios na consignação desses recursos aos Municípios.





O descontrolo organizativo e alguns problemas na formação dos recursos humanos tem levado, em muitos casos, a um serviço de pouca qualidade prestado aos munícipes, sendo de realçar as imensas reclamações vindas dos emigrantes e investidores potenciais, vítimas da burocracia, da lentidão e pouca vontade dos serviços que demandam e que exigiria celeridade e tratamento personalizado.

As principais insuficiências internas dos municípios podem ser sintetizadas através do quadro seguinte:

Modernização das orgânicas dos serviços municipais e definição de responsabilidade e tarefas;

Não implementação de medidas de política visando o aumento das receitas próprias dos municípios

Subaproveitamento do pessoal técnico disponível;

Tendência para aumento das despesas de funcionamento, em detrimento das despesas de capital;

Insuficiência de medidas de contenção das despesas de funcionamento

Conflitos entre a administração central e as autarquias locais

Tendo em consideração alguns conflitos existentes entre o Estado e os Municípios, é fundamental que se esclareça com urgência a repartição de responsabilidade e competências entre essas entidades e entre estas e as regiões/ilhas. A existência de zonas cinzentas é factor de crispação, pelo que a sua tendencial eliminação é desejável.

É desejável o estabelecimento de 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, no âmbito do dever de informar.

Regularização das Transferências previstas na Lei das Finanças Locais

A Lei das Finanças Locais vigente estabelece de forma clara as receitas que devem ser transferidas para os Municípios, designadamente:

- A comparticipação de 49% no produto da venda de terrenos estaduais incluídos nas Zonas Turísticas Especiais (ZTE) que se situem no respectivo território;
- A comparticipação de 50% na renda pela utilização de áreas aeroportuárias paga ao Estado pela Empresa Nacional de Aeroportos e Segurança Aérea (ASA) aos Municípios que possuam aeroportos ou aeródromos, nos termos a regulamentar;
- O produto das derramas lançadas, nos termos do artigo 7º da presente lei;
- Taxa Ecológica, cuja parte das receitas deve ser utilizado para financiamento de projectos no sector de ambiente;
- O Governo deverá compensar os Municípios pelas isenções fiscais em sede do Imposto Único sobre o Património nos últimos anos, tendo em vista o disposto na actual Lei das Finanças Locais;

As informações disponíveis indicam que essas transferências não têm sido efectuadas, representando uma dívida da administração central no valor de mais de 2 milhões de contos, de acordo com as nossas estimativas.

Elevada dependência face às transferências da Administração Central

Não obstante o aumento das receitas municipais nos últimos 20 anos, subsiste ainda uma elevada dependência dos Municípios face às transferências da administração central

Ao analisarmos o peso do Fundo de Financiamento dos Municípios em relação totais cobradas e o peso do Fundo de Financiamento dos Municípios em relação às receitas correntes, podemos afirmar que essa relação de dependência tende a aumentar no período de 2012 a 2012:

Estudo diagnóstico sobre o processo de descentralização em Cabo Verde

Peso de FFM nas receitas Totais cobradas de 2002 a 2012 (valores em contos)

Municípios	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Md/periodo
Praia	24%	13%	20%	20%	31%	26%	22%	39%	23%	21%	26%	26%	24%
São Vicente	21%	22%	25%	22%	26%	16%	22%	35%	31%	34%	36%	30%	27%
São Domingos	79%	76%	87%	87%	73%	65%	57%	59%	39%	40%	55%	35%	63%
Santa Catarina Santiago	35%	33%	34%	41%	55%	46%	51%	41%	34%	97%	68%	26%	47%
São Filipe	43%	30%	36%	49%	41%	28%	40%	43%	42%	52%	54%	34%	41%
Santa Cruz	66%	50%	54%	61%	74%	74%	50%	45%	33%	48%	55%	35%	54%
Tarrafal Santiago	29%	19%	20%	22%	22%	18%	25%	29%	32%	31%	34%	29%	26%
Ribeira Grande Santo Antão	31%	25%	38%	43%	55%	52%	52%	58%	69%	53%	60%	56%	49%
Porto Novo	46%	42%	42%	51%	50%	28%	28%	42%	45%	37%	49%	29%	41%
Brava	47%	62%	58%	69%	80%	51%	38%	44%	28%	45%	54%	39%	51%
Boa Vista	28%	28%	34%	25%	7%	16%	12%	19%	38%	35%	26%	19%	24%
Sal	11%	13%	12%	6%	10%	11%	11%	15%	9%	9%	12%	11%	11%
Ribeira Brava São Nicolau	51%	48%	49%	55%	39%	32%	25%	35%	23%	26%	40%	42%	39%
Maio	66%	41%	40%	40%	32%	18%	21%	21%	25%	27%	34%	22%	32%
Mosteiros	35%	34%	44%	38%	33%	29%	39%	36%	27%	47%	49%	42%	38%
Paúl	60%	64%	66%	57%	62%	0%	51%	25%	29%	38%	0%	31%	40%
São Miguel	70%	74%	74%	74%	75%	64%	53%	49%	75%	85%	84%	47%	69%
Rª Grande Santiago	0%	0%	0%	100%	83%	45%	55%	39%	41%	49%	45%	34%	41%
Santa Catarina Fogo	0%	0%	0%	0%	77%	48%	46%	43%	54%	65%	69%	41%	37%
São Lourenço Órgãos	0%	0%	0%	94%	81%	42%	46%	58%	40%	41%	50%	40%	41%
Tarrafal São Nicolau	0%	0%	0%	78%	62%	33%	31%	31%	26%	32%	27%	43%	30%
São Salvador Mundo	0%	0%	0%	0%	85%	47%	50%	64%	45%	40%	71%	52%	38%
Média	44%	40%	43%	52%	52%	37%	37%	39%	37%	43%	45%	35%	39%

Estudo diagnóstico sobre o processo de descentralização em Cabo Verde

Peso do FFM nas receitas corrente cobradas de 2002 a 2012

Municípios	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Md/periodo
Praia	37%	24%	36%	29%	42%	44%	35%	45%	44%	27%	31%	27%	35%
São Vicente	29%	33%	33%	35%	49%	29%	28%	43%	51%	51%	54%	39%	39%
São Domingos	84%	82%	87%	87%	77%	70%	60%	65%	70%	77%	70%	41%	72%
Santa Catarina Santiago	60%	64%	58%	58%	73%	73%	77%	81%	77%	98%	83%	45%	70%
São Filipe	60%	39%	45%	60%	53%	45%	48%	54%	70%	60%	61%	50%	54%
Santa Cruz	79%	74%	67%	87%	83%	83%	84%	90%	80%	84%	92%	39%	78%
Tarrafal Santiago	44%	44%	34%	31%	58%	28%	63%	65%	74%	72%	44%	49%	51%
Ribeira Grande Santo Antão	49%	53%	58%	62%	76%	72%	75%	75%	79%	78%	82%	59%	68%
Porto Novo	60%	54%	54%	60%	70%	65%	48%	71%	75%	65%	72%	32%	60%
Brava	79%	75%	73%	84%	80%	72%	69%	69%	60%	59%	70%	61%	71%
Boa Vista	51%	65%	52%	51%	35%	19%	27%	26%	46%	46%	41%	41%	42%
Sal	12%	25%	33%	12%	21%	14%	16%	21%	18%	11%	15%	13%	18%
Ribeira Brava São Nicolau	57%	65%	56%	65%	62%	49%	64%	67%	49%	49%	64%	59%	59%
Maio	83%	68%	74%	70%	51%	46%	49%	54%	64%	57%	58%	29%	59%
Mosteiros	39%	40%	47%	54%	44%	43%	61%	62%	73%	68%	72%	57%	55%
Paúl	62%	73%	74%	68%	63%	0%	87%	83%	85%	56%		41%	63%
São Miguel	70%	74%	74%	74%	75%	64%	76%	72%	77%	85%	90%	55%	74%
Rª Grande Santiago	0%	0%	0%	100%	83%	52%	55%	59%	65%	50%	69%	42%	48%
Santa Catarina Fogo	0%	0%	0%	0%	82%	68%	72%	67%	84%	65%	81%	74%	49%
São Lourenço Órgãos	0%	0%	0%	98%	89%	44%	46%	73%	78%	82%	87%	41%	53%
Tarrafal São Nicolau	0%	0%	0%	78%	73%	68%	66%	62%	73%	64%	68%	60%	51%
São Salvador Mundo	0%	0%	0%	0%	90%	48%	82%	93%	90%	91%	95%	69%	55%
Média	56%	56%	56%	63%	65%	52%	59%	64%	67%	63%	67%	47%	56%

Os custos da capitalidade do Município da Praia

A Cidade da Praia, capital de Cabo Verde, precisa de um estatuto especial que responda às suas necessidades e desafios, enfrentar a pressão da população que recebe dos outros centros populacionais do País, bem como a perspectivação do seu desenvolvimento enquanto cidade capaz, não só de atrair e receber investimentos e eventos internacionais que a projectarão no mundo, mas também de proporcionar maior bem-estar aos seus residentes, em termos de requalificação urbana, ordenamento do território, saneamento, equipamentos sociais, habitação, acesso ao rendimento, emprego e capacitação profissional dos jovens.

A próxima agenda política sobre a descentralização deve definir de forma clara quais os recursos que a Cidade-capital deve contar para os próximos anos.

DESAFIOS E PERSPECTIVAS PARA O PODER LOCAL EM CABO VERDE NOS PRÓXIMOS ANOS

Considerando as adversidades externas e os efeitos da crise internacional, os próximos tempos serão cruciais para a consolidação do poder local em Cabo Verde, corrigindo falhas e insuficiências existentes por um lado e, por outro, aprofundando o sistema num quadro de um Estado moderno e promotor da descentralização.

Não havendo de imediato uma solução constitucional para a regionalização política, resta a regionalização administrativa na base da criação das autarquias supra municipais, no caso, a autarquia regional. Este deverá ser um próximo passo consistente com as dinâmicas históricas estabelecidas entre os diversos pontos do País e com o perfil das suas potencialidades económicas.

Como decisão política, vai aprofundar a descentralização, responsabilizando, em primeiro lugar, as populações pelo seu padrão de desenvolvimento a nível regional, salvo nas atribuições soberanas do Estado.

Como decisão administrativa, vai aproximar as decisões e soluções dos administrados, tornando mais eficiente a Administração Pública pela via da desconcentração e descentralização.

Como decisão económica, significa a regionalização do plano, com consequências em mais e melhor investimento e na cultura de resultados, num quadro de uma constelação geradora de mais emprego, rendimento e bem-estar na região ou ilha, que explore de forma sadia as suas vantagens comparativas, mas convergentes com a competitividade económica e coesão social do país.

Melhorar o desempenho das autarquias locais

Urge melhorar a capacidade institucional dos municípios para que possam desempenhar um papel mais activo na dinamização das economias locais, na promoção do emprego e na concepção e execução de políticas de proximidade no combate à pobreza e na inclusão social, desportiva e cultural.

Neste sentido, o acesso aos Municípios do Programa Plurianual de Investimentos Públicos e regulamentação dos Contratos-Programa se nos afigura de capital importância para a mobilização dos recursos financeiros.

Melhorar as finanças locais

No domínio financeiro, o espírito constitucional em matéria de organização do Estado não é compatível com a lógica de municípios apêndices do poder central, mas antes, de complementaridade na prossecução do bem comum.

O aumento do volume de transferências do orçamento do Estado dos actuais 10% para um mínimo de 17% e melhorar a participação das autarquias nas receitas tributárias como contrapartida às novas responsabilidades a consignar pela descentralização e retomar a modalidade de contratos-programa como elemento de delegação de competências do poder central aos municípios, tudo, num quadro de respeito pelos direitos e obrigações de todas as partes, visando uma boa base para a eliminação da discricionariedade nas relações poder central / poder local.

Criação de um Fundo de Coesão Regional

Estudos recentes concluíram que os indicadores que mais contribuíram para a diferenciação dos municípios são os da pobreza e segurança alimentar, acesso á água e o emprego.

Assim, partindo dos pressupostos de que a pobreza extrema, a educação, saúde e o acesso às novas tecnologias e habitação , condigna constituem factores mais importantes para o conjunto dos objectivos do Desenvolvimento do Milénio e através de atribuição de pontuação utilizando a matriz de análise de factos estratégicos obteve-se a classificação diferenciada entre os municípios , julgamos que o Fundo de Coesão Regional deve considerar os seguintes aspectos:

Focalizar os investimentos necessários nas ilhas com vocação de turismo de praia para as questões de energia, tratamento dos resíduos sólidos, segurança, água, emprego e habitação social, designadamente os da Boa Vista, Sal, S. Vicente.

Os municípios do interior de Santiago, Fogo, Brava, Praia, São Nicolau e S^a Antão que totalizam mais de 60% da população residente, em que a situação nos bairros das cidades é bastante precária exigindo intervenções urgentes particularmente ao nível de reabilitação urbana, água, emprego, energia, saneamento e habitação social.

Pelo menos 10 % do Orçamento do Estado deveria ser utilizado para constituição desse Fundo de Coesão Regional, sendo necessário a sua rápida regulamentação com critérios claros quando à afectação dos recursos aos municípios.

Alterar o sistema eleitoral autárquico

Os aspectos relacionados com a governabilidade local, bem como a acção fiscalizadora das assembleias municipais precisam de arranjos políticos e institucionais, no quadro do novo Estatuto dos Municípios já submetido à Assembleia Nacional.

Desconcentração dos serviços municipais

Os próprios municípios têm-se esquecido da desconcentração dos seus serviços, muito importante em territórios como os de Cabo Verde marcados pela dispersão populacional. As poucas iniciativas sob a forma de delegações municipais acabam por ser um reproduzidor da deficiente prestação na sede, agravada pela ínfima delegação de competências.

Essa situação tem gerado descontentamentos que levam, na base de um sentimento de abandono, a reivindicações de criação de mais municípios. Com efeito, os munícipes são obrigados a deslocações frequentes às sedes dos

municípios, resultando em considerável perda de tempo, pois a burocracia e a deficiente prestação de serviços impedem um atendimento célere e eficiente.

Por outro lado, constata-se a não utilização da internet como meio informativo e de prestação de serviços, facto que poderia suavizar a necessidade de deslocações e acelerar os processos.

Urge estimular os municípios para uma maior desconcentração dos serviços municipais, colocando-os mais próximos das comunidades municipais e dos munícipes.

Desenvolvimento de economia local

A globalização e a liberalização do mercado promove a concorrência e cria pressões que, se não forem abordadas através de políticas e de outras intervenções, podem causar grandes desigualdades socioeconómicas, dificultando deste modo, a criação de oportunidades para a geração de emprego decente. A fim de contrariar esta tendência, algumas organizações internacionais têm vindo a aconselhar os Governos a adoptar a abordagem DEL para corrigir o desequilíbrio regional e promover o emprego ao nível local.

Para incrementar o crescimento económico do País, o Governo de Cabo Verde deve apoiar uma estratégia de Desenvolvimento Económico Local (DEL).

A ideia principal do DEL é criar um mecanismo de promoção da economia local que integre a identificação de potencialidades económicas. As medidas de promoção visam em primeira linha a geração de rendimentos e a criação de postos de trabalho, considerando a taxa de desemprego existente, com particular destaque para a camada mais jovem da população cabo-verdiana. Os objectivos do DEL estão ligados aos objectivos do combate à pobreza e da melhoria das condições de vida, sobretudo da população rural.

As áreas típicas de intervenção são:

- Criação de um ambiente económico favorável de negócios;

- Infraestruturas (por exemplo estradas, energia eléctrica, saneamento, água, etc.);
- Serviços de negócios (por exemplo informações sobre o mercado, transportes)
- Serviços financeiros (por exemplo, as micro-finanças);

Mediante a implementação do DEL é feita uma análise exaustiva das potencialidades económicas, com base na qual são introduzidas estratégias sistemáticas de promoção na planificação municipal. O DEL parte das potencialidades existentes num Município e não dos problemas existentes, para daí definir medidas concretas para os Planos de desenvolvimento municipais e planos anuais de actividades municipais.

Estatuto Especial da Praia

Urge criar as condições para que a Praia desempenhe a exigente função de capital do país, trazendo uma melhor qualidade de vida aos residentes, com uma adequada requalificação urbana, segurança e lazer e apoiando a sua internacionalização de modo a se transformar numa cidade de bem-estar e atractiva para investimentos e eventos internacionais.

SITUAÇÃO ECONÓMICA DOS MUNICÍPIOS CABO-VERDIANOS-2002 e 2012

Não obstante a boa performance da economia Cabo-verdiano nos últimos anos, os indicadores municipais evidenciam que o seu peso relativo em relação do Produto Interno Bruto é relativamente modesto. Os rácios financeiros municipais calculados em relação ao P.I.B., demonstram que o total dos impostos municipais arrecadados pela administração municipal não chega a 1% do PIB, não obstante a melhoria na cobrança do Imposto Único sobre o Património e Circulação de Veículos Automóveis na maior parte dos Municípios.

Durante o período de 2002 a 2012, verificou-se um aumento significativo dos Orçamentos Municipais, mas o seu peso não ultrapassa em média os 6.27% do Produto Interno Bruto.

A análise dos indicadores municipais demonstra de forma clara o impacto positivo da nova Lei das Finanças Locais aprovada em Setembro de 2005, quer directamente através do aumento do Fundo de Financiamento dos Municípios, quer através de outras transferências consignadas, designadamente os Contratos – Programa, a Taxa Ecológica, os Planos Ambientais Municipais.

EVOLUÇÃO DOS INDICADORES MUNICIPAIS EM RELAÇÃO AO P.I.B.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Média
1. Impostos Municipais/PIB	0,70%	0,63%	0,66%	0,73%	0,90%	0,98%	0,97%	1,30%	1,50%	1,04%	0,90%	0,94%
2. Orçamentos Municipais/PIB	3,60%	4,16%	3,42%	3,78%	4,41%	5,62%	7,50%	8,61%	9,06%	10%	8,61%	6,27%
3. Despesas Correntes Municipais/PIB	2,08%	2,32%	2,40%	2,62%	2,59%	2,83%	3,12%	3,26%	3,37%	5,85%	2,43%	3,03%
4. Despesas Capital/PIB	1,39%	1,67%	0,88%	1,06%	1,63%	2,68%	4,21%	5,10%	5,15%	1,98%	1,52%	2,54%
5. Receitas Correntes/PIB	2,73%	2,40%	2,37%	2,87%	3,08%	4,11%	3,70%	4,19%	4,20%	3,78%	3,21%	3,41%
6. Receitas Capital/PIB	0,99%	1,47%	1,16%	1,37%	2,00%	2,08%	3,80%	4,42%	4,10%	1,65%	1,14%	2,12%
7. Evolução F.F. Municípios/PIB	1,20%	1,12%	1,19%	1,31%	1,55%	1,61%	1,64%	1,78%	1,83%	1,91%	1,77%	1,55%
8. Investimentos Municipais/PIB	1,32%	1,30%	0,81%	0,98%	1,56%	2,60%	3,93%	4,94%	4,80%	1,70%	1,14%	2,31%

A fiscalidade Municipal em Cabo Verde

Os Municípios têm receitas próprias que advém do produto da cobrança de impostos municipais, taxas e participação nas receitas fiscais cobradas pelo Estado e ainda outras participações pelo produto da

venda de terrenos estaduais das ZDTI e rendas das ZDI ou PI, coimas, créditos e outras receitas municipais fixadas na Lie das Finanças Locais.

Não obstante os ganhos conseguidos no do início da descentralização financeira nos últimos 20 anos, os Municípios de Cabo Verde continuam, na sua grande maioria, estruturalmente débeis e desprovidos de recursos financeiros, técnicos, materiais e humanos necessários e adequados à realização das suas tarefas. Esta situação é agravada pelo baixo potencial das receitas ligadas às actividades económicas locais, limitações das estruturas e dos instrumentos e acesso mais alargado aos recursos provenientes das receitas fiscais.

O Imposto Único sobre o Património

O Regime que regula a tributação do património em Cabo Verde está previsto na Lei n.º 79/V/98, de 7 de Dezembro (LIUP), que criou o Imposto Único sobre Património (IUP).

O artigo 5.º da LIUP revogou os três impostos parcelares vigentes em Cabo Verde – a contribuição predial autárquica, o imposto municipal de sisa e o imposto municipal sobre o património, tendo uniformizado o tratamento jurídico-tributário da tributação sobre o património relativamente a pessoas singulares e colectivas.

O Decreto-Lei n.º 18/99, de 26 de Abril, veio posteriormente aprovar o Regulamento do IUP.

A Lei do Orçamento do Estado para 1999 – Lei n.º 91/V/98, de 31 de Dezembro (LOE1999), veio regular especificamente alguns aspectos das avaliações tributárias e do valor patrimonial fiscal dos prédios.

No período de 2002 a 2012 as receitas arrecadadas com o Imposto Único sobre o património totalizam cerca de 5.477.040 contos, de acordo com os mapas e gráficos seguintes:

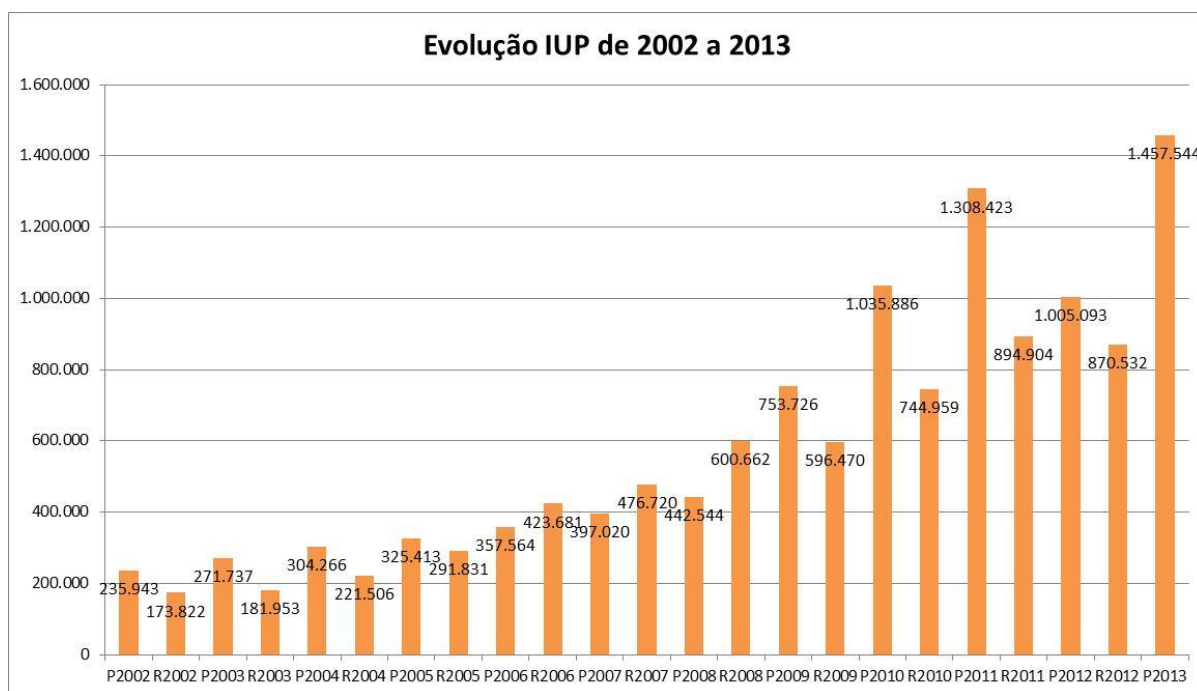
Evolução do IUP de 2002 a 2012:

Municípios	P2002	R2002	P2003	R2003	P2004	R2004	P2005	R2005	P2006	R2006	P2007	R2007
Praia	66.693	59.274	83.161	62.685	106.085	77.947	91.463	87.423	103.364	113.137	112.000	127.251
São Vicente	73.000	51.889	79.000	45.623	75.000	54.314	75.000	68.566	78.000	76.132	80.000	90.067
São Domingos	2.000	2.165	4.500	2.232	4.500	1.170	4.500	1.288	4.500	1.409	3.000	6.344
Santa Catarina Santiago	8.000	10.620	12.000	8.574	15.000	13.287	20.000	12.242	25.000	13.911	30.000	15.769
São Filipe	2.500	3.056	8.800	9.625	12.500	7.916	10.500	6.584	10.500	7.850	6.450	11.717
Santa Cruz	2.500	1.222	3.500	2.731	4.500	2.809	5.000	4.085	5.000	4.886	5.000	4.886
Tarrafal Santiago	8.500	5.123	8.000	5.944	8.000	7.155	8.000	7.344	8.000	10.290	8.820	9.677
Ribeira Grande Santo Antão	9.000	6.764	9.000	6.282	9.000	5.519	9.000	6.423	9.000	6.742	9.000	8.853
Porto Novo	6.850	4.962	7.576	7.682	7.576	7.682	9.300	7.716	10.500	15.951	11.500	16.550
Brava	2.000	2.172	3.000	2.473	3.000	2.711	6.000	635	9.000	1.701	9.000	1.800
Boa Vista	15.000	6.914	15.000	6.938	13.000	14.893	25.000	26.826	25.000	42.974	25.000	31.987
Sal	12.000	5.132	12.000	3.776	12.000	7.228	32.650	34.630	35.000	94.104	50.000	91.281
Ribeira Brava São Nicolau	10.600	5.538	11.400	4.949	16.005	4.105	5.000	5.145	5.000	6.215	6.000	6.180
Maio	4.000	2.707	4.800	3.878	5.800	3.986	5.800	10.647	8.500	11.371	13.000	11.287
Mosteiros	7.200	2.507	3.200	3.310	3.800	4.526	6.000	4.408	6.500	5.764	6.500	5.263
Paúl	3.100	2.857	3.800	3.027	5.500	4.406	7.000	4.296	7.000	3.743	8.000	0
São Miguel	3.000	920	3.000	2.224	3.000	1.852	3.000	2.647	3.000	2.800	3.500	3.732
Rª Grande Santiago									1.000	144	4.000	28.795
Santa Catarina Fogo							1.100	508	1.100	721	1.000	752
São Lourenço Órgãos							50	41	1.000	622	1.000	510
Tarrafal São Nicolau							1.000	378	800	2.968	3.250	3.450
São Salvador Mundo							50		800	246	1.000	568
Total	235.943	173.822	271.737	181.953	304.266	221.506	325.413	291.831	357.564	423.681	397.020	476.720

Estudo diagnóstico sobre o processo de descentralização em Cabo Verde

Municípios	P2008	R2008	P2009	R2009	P2010	R2010	P2011	R2011	P2012	R2012	P2013	Total Previsto	Total Realizado
Praia	44.100	29.901	217.630	140.289	242.263	183.747	277.744	206.794	190.901	177.469	512.614	2.048.018	1.365.917
São Vicente	88.000	99.190	107.000	98.142	102.000	94.216	105.000	86.074	104.800	88.665	100.000	1.066.800	852.878
São Domingos	4.000	28.561	49.000	24.018	60.400	16.302	60.200	11.945	60.000	10.681	60.000	316.600	106.115
Santa Catarina Santiago	25.000	16.056	30.000	16.408	50.000	24.258	50.000	2.741	50.000	25.444	50.000	365.000	159.310
São Filipe	13.000	9.777	11.200	12.751	14.500	10.790	16.313	13.530	12.500	13.950	24.416	143.179	107.546
Santa Cruz	6.000	4.015	4.600	3.913	5.000	6.255	5.000	8.159	12.802	7.011	14.358	73.260	49.973
Tarrafal Santiago	9.000	11.994	13.500	13.048	13.000	13.515	14.000	15.303	14.000	11.964	17.700	130.520	111.357
Ribeira Grande Santo Antão	10.400	8.291	18.300	10.369	26.300	11.994	27.000	15.499	27.000	14.299	32.000	195.000	101.035
Porto Novo	15.500	10.355	15.500	10.293	15.500	11.477	16.000	18.353	18.000	13.431	18.000	151.802	124.452
Brava	10.200	3.507	10.200	3.965	7.300	7.592	12.000	8.359	15.000	9.700	11.928	98.628	44.615
Boa Vista	60.000	129.660	80.000	50.324	75.000	65.301	73.000	55.246	60.000	71.532	90.000	556.000	502.594
Sal	50.000	102.028	70.000	151.840	320.000	254.791	511.750	392.078	300.000	372.936	410.919	1.816.319	1.509.824
Ribeira Brava São Nicolau	6.123	5.623	6.000	5.487	6.001	6.080	7.000	6.677	7.000	6.894	9.000	95.129	62.893
Maio	14.000	14.443	14.500	13.119	15.000	10.822	16.000	19.259	35.000	20.599	38.000	174.400	122.118
Mosteiros	6.500	5.303	6.700	5.517	6.700	6.828	7.500	8.081	8.500	6.931	15.000	84.100	58.438
Paúl	8.000	3.879	8.000	4.085	8.000	3.850	8.000	5.190	8.000		12.000	86.400	35.333
São Miguel	3.600	2.908	3.700	4.496	7.000	4.668	14.500	6.897	8.500	5.919	8.500	64.300	39.063
Rª Grande Santiago	55.841	4.837	61.900	19.521	37.900	5.190	45.200	5.006	34.321	3.270	15.549	255.711	66.763
Santa Catarina Fogo	1.310	1.080	3.400	1.031	1.642	1.169	1.800	1.614	1.800	1.633	4.000	17.152	8.508
São Lourenço Órgãos	800	563	800	1.055	600	917	6.000	1.650	464	736	4.000	14.714	6.094
Tarrafal São Nicolau	9.600	8.252	19.946	6.652	21.080	4.720	33.416	5.581	35.005	6.633	8.060	132.157	38.634
São Salvador Mundo	1.570	439	1.850	147	700	477	1.000	868	1.500	835	1.500	9.970	3.580
Total	442.544	600.662	753.726	596.470	1.035.886	744.959	1.308.423	894.904	1.005.093	870.532	1.457.544	7.895.159	5.477.040

Relativamente ao IUP, existe um potencial de cobrança que os Municípios ainda não conseguem cobrar, pois é preciso a revisão urgente da Lei, com a implementação das Comissões de avaliação Prediais e actualização dos valores inscritos nas matrizes.



O Imposto Circulação de Veículos automóveis

O Regulamento do imposto municipal sobre veículos automóveis foi criado pelo Decreto-Lei nº 84/79 de 13 de Outubro e a Tabela do imposto municipal sobre veículos automóveis consta da Portaria n.º 1/93 de 1 de Fevereiro.

No período de 2002 a 2012 as receitas arrecadadas com o Imposto Único sobre o património totalizam cerca de 519.153 contos, de acordo com os mapas e gráficos seguintes:

Estudo diagnóstico sobre o processo de descentralização em Cabo Verde

Municípios	P2002	R2002	P2003	R2003	P2004	R2004	P2005	R2005	P2006	R2006	P2007	R2007
Praia	28.745	13.261	32.000	17.600	14.000	12.383	15.400	17.369	18.210	19.067	15.000	16.285
São Vicente	5.000	5.369	6.000	5.246	8.000	6.011	10.000	6.648	10.000	6.370	10.000	6.727
São Domingos	500	332	1.000	266	1.000	311	1.000	458	1.000	736	1.000	816
Santa Catarina Santiago	2.900	2.297	2.900	2.167	2.900	2.194	3.000	2.653	3.000	2.441	3.000	2.821
São Filipe	1.300	1.635	2.166	2.141	1.809	2.180	2.250	2.119	2.100	2.093	2.150	2.317
Santa Cruz	1.500	636	1.500	726	2.800	568	2.800	480	2.800	410	2.800	410
Tarrafal Santiago	1.000	639	1.200	626	1.200	767	1.000	735	900	784	989	995
Ribeira Grande Santo Antão	1.500	1.445	1.500	1.300	1.800	1.352	1.800	1.243	1.500	1.148	1.300	1.325
Porto Novo	900	636	1.000	869	1.000	869	1.000	1.040	1.100	1.042	1.100	1.108
Brava	390	323	230	350	300	437	500	461	400	442	500	433
Boa Vista	800	782	800	842	1.000	943	1.000	1.001	1.000	1.149	1.000	1.570
Sal	2.500	2.942	2.500	3.350	2.500	5.155	5.000	4.470	6.000	4.069	6.000	6.909
Ribeira Brava São Nicolau	1.600	1.084	1.600	1.108	2.625	1.151	1.500	1.264	1.000	942	1.000	884
Maio	350	375	450	444	700	499	700	457	700	533	700	622
Mosteiros	600	41	450	473	550	270	300	470	400	640	750	601
Paúl	250	132	250	146	250	132	250	166	250	139	250	0
São Miguel	500	407	750	649	750	588	950	797	950	753	950	699
Rª Grande Santiago									300	265	1.000	301
Santa Catarina Fogo							150	11	200	216	200	249
São Lourenço Órgãos							20	25	600	128	500	218
Tarrafal São Nicolau							50	8	120	407	400	424
São Salvador Mundo							20		400	221	500	215
Total Geral	50.335	32.336	56.316	38.303	43.184	35.810	48.690	41.875	52.930	43.995	51.089	45.928

Estudo diagnóstico sobre o processo de descentralização em Cabo Verde

Municípios	P2008	R2008	P2009	R2009	P2010	R2010	P2011	R2011	P2012	R2012	Total Previsto	Total Realizado
Praia	17.325	17.881	18.191	19.526	35.000	21678	25.951	37.348	25.000	21830	244.822	214.228
São Vicente	10.000	7.347	10.000	7.797	10.000	7.939	10.000	7.843	10.000	8.443	99.000	75.710
São Domingos	1000	653	1000	668	700	813	900	622	720	630	9.820	6.305
Santa Catarina Santiago	3.363	3.070	3.363	2.875	3.363	3.138	5.000	217	5.000	3.127	37.789	27.000
São Filipe	2.500	2.358	3.100	2.472	3.300	2.577	3.500	2.694	2.500	3.015	26.695	25.601
Santa Cruz	1000	374	1000	302	700	496	700	644	1637	761	19.237	5.806
Tarrafal Santiago	900	951	1200	852	1250	667	1250	988	1250	1077	12.139	9.081
Ribeira Grande Santo Antão	1400	1425	1600	119	2.800	1894	3.000	1620	3.800	1580	22.000	14.451
Porto Novo	1200	1299	1200	1256	1400	1247	1500	1188	1500	1048	12.900	11.602
Brava	600	327	600	248	500	230	500	351	800	305	5.320	3.907
Boa Vista	1800	1840	2.000	2.202	2.500	2.831	2.700	3.586	3.000	3.149	17.600	19.895
Sal	7.000	7.068	7.000	6.974	7.000	7.780	7.000	7.354	6.000	5.656	58.500	61.727
Ribeira Brava São Nicolau	1000	875	1000	904	1000	974	1500	1018	1500	1038	15.325	11.242
Maio	700	724	750	576	750	716	750	557	600	434	7.150	5.937
Mosteiros	650	578	700	580	700	533	700	487	700	473	6.500	5.147
Paúl	250	257	250	221	300	264	300	263	350		2.950	1.720
São Miguel	1050	743	950	717	1000	760	1000	850	1500	949	10.350	7.912
Rª Grande Santiago	2.000	132	1000	267	1000	362	1000	380	1000	357	7.300	2.064
Santa Catarina Fogo	300	294	500	335	450	398	450	354	400	341	2.650	2.197
São Lourenço Órgãos	550	261	550	255	400	305	300	309	350	521	3.270	2.022
Tarrafal São Nicolau	300	564	300	579	450	523	800	529	823	481	3.243	3.515
São Salvador Mundo	300	249	550	175	300	305	400	451	550	467	3.020	2.083
Total Geral	55.188	49.270	56.804	49.900	74.863	56.430	69.201	69.653	68.980	55.652	627.580	519.133

Evolução de Taxas, Multas e outras penalidades de 2002 a 2012

Em relação às taxas e penalidades, existe igualmente um potencial de cobrança, desde que os Municípios actualizem a sua Tabela de Taxas e reforcem a fiscalização municipal.

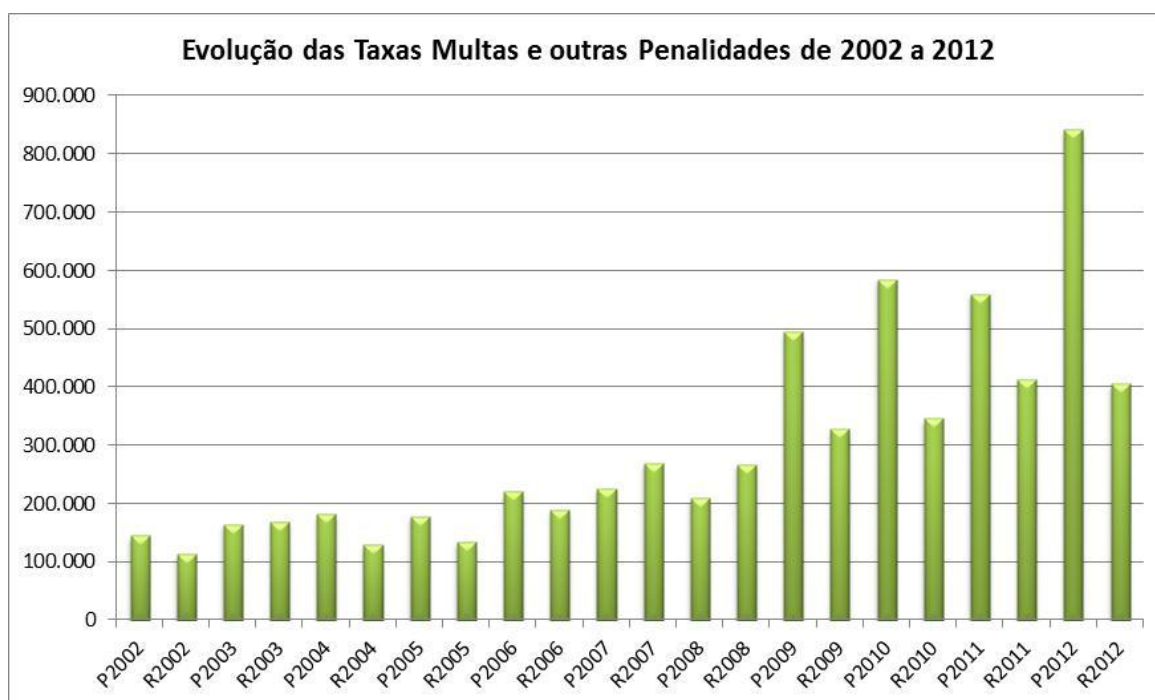
De acordo com as informações recolhidas, as taxas, multas e outras penalizadas cobradas no período de 2012 a 2012, totalizam 2.763.094 contos, de acordo com o mapas e gráficos seguintes:

Estudo diagnóstico sobre o processo de descentralização em Cabo Verde

Municípios	P2002	R2002	P2003	R2003	P2004	R2004	P2005	R2005	P2006	R2006	P2007	R2007
Praia	47.811	35.717	60.761	78.970	55.425	50.237	58.058	49.286	64.093	65.453	67.075	89.482
São Vicente	28.620	24.169	32.270	27.091	37.780	25.372	38.830	22.615	63.070	50.457	56.270	94.203
São Domingos	7.404	1.530	6.652	1.74	1.950	124	9.725	5.022	9.874	11.290	7.000	1.235
Santa Catarina Santiago	1.121	1.003	1.631	2.771	1.376	784	1.376	880	1.326	723	1.330	693
São Filipe	2.984	3.410	2.164	2.776	2.370	2.701	2.579	3.142	2.742	3.307	2.593	5.075
Santa Cruz	5.657	1.655	5.921	2.080	9.171	4.236	9.491	2.130	7.471	1.882	7.471	1.882
Tarrafal Santiago	10.241	11.502	9.441	17.106	16.466	15.988	15.766	16.410	15.804	16.667	21.933	20.489
Ribeira Grande Santo Antão	3.355	3.447	3.392	3.927	4.281	3.874	4.460	4.558	2.880	1.626	1.808	2.138
Porto Novo	7.502	2.996	6.458	3.980	6.458	3.980	8.888	4.512	7.762	5.853	8.242	5.357
Brava	938	1.262	1.086	443	790	1.753	1.060	1.224	1.251	1.531	4.388	1.331
Boa Vista	6.325	7.863	6.325	5.245	9.325	6.733	8.590	6.516	6.890	13.061	14.388	22.448
Sal	14.750	9.546	17.150	11.276	20.800	191	8.581	5.967	6.831	3.518	6.242	718
Ribeira Brava São Nicolau	3.328	2.957	3.688	2.823	5.652	3.030	3.127	2.550	7.636	2.978	7.736	4.058
Maio	2.100	1.827	2.380	4.568	4.815	6.686	310	3.487	5.825	3.391	5.822	9.541
Mosteiros	1.366	1.729	2.095	1.343	1.823	1.316	1.916	1.692	2.131	2.549	2.936	2.624
Paúl	397	382	467	641	516	502	508	1.595	1.263	635	527	0
São Miguel	810	1.400	2.960	2.148	2.471	1.411	2.570	2.142	5.350	2.728	450	115
Rª Grande Santiago							136		4.692	318	1.250	5.233
Santa Catarina Fogo							667	164	742	940	361	180
São Lourenço Órgãos							136	0	1.230	132	3.558	487
Tarrafal São Nicolau							986	562	790	192	3.120	1.820
São Salvador Mundo							136		1.130	155	325	39
Total Geral	144.709	112.385	164.841	168.362	181.469	128.918	177.896	134.454	220.783	189.386	224.805	269.148

Estudo diagnóstico sobre o processo de descentralização em Cabo Verde

Municípios	P2008	R2008	P2009	R2009	P2010	R2010	P2011	R2011	P2012	R2012	Total Previsto	Total Realizado
Praia	2.650	18.084	111.330	58.107	165.736	82.289	151.967	164.402	258.201	178.227	1.043.107	870.254
São Vicente	1.600	63.716	56.000	57.243	76.670	53.749	78.200	69.400	83.200	72.613	552.510	560.617
São Domingos	7.500	19.151	16.300	1.901	26.120	1.539	6.640	1.371	23.656	1.155	122.821	28.256
Santa Catarina Santiago	31.094	38.023	72.965	12.696	103.450	43.086	52.232	2.223	250.875	16.111	518.776	18.993
São Filipe	23.451	20.641	19.190	48.009	24.803	17.796	38.070	7.766	11.861	8.154	132.507	122.777
Santa Cruz	4.440	3.720	8.085	12.491	7.029	1.833	9.812	3.530	10.282	4.180	84.830	39.619
Tarrafal Santiago	18.945	25.496	25.535	21.226	14.020	7.776	20.810	23.165	12.060	12.062	181.021	187.887
Ribeira Grande Santo Antão	410	6.801	9.840	10.575	860	6.966	17.150	6.729	13.480	6.324	61.916	56.965
Porto Novo	14.810	14.720	14.810	13.378	15.360	2.694	4.010	2.145	8.845	5.700	103.145	65.315
Brava	610	6.166	7.380	3.930	5.020	972	10.687	2.102	14.270	3.707	47.460	24.421
Boa Vista	8.963	10.489	9.776	13.648	14.010	15.468	9.934	9.714	1.105	3.811	95.631	114.996
Sal	41.082	30.752	89.432	33.727	95.864	74.651	91.373	71.233	87.528	66.237	479.633	307.816
Ribeira Brava São Nicolau	8.523	7.079	4.706	10.227	480	5.948	4.902	6.247	7.765	6.656	57.543	54.553
Maio	6.820	5.036	6.820	4.464	6.820	3.726	7.320	4.183	5.130	3.289	54.162	50.198
Mosteiros						4.287	3.545	1.866	5.674	1.453	21.486	18.859
Paúl	5.273	1.207	6.895	4.005	8.521	6.590	3.791	1.434	4.303		32.461	16.991
São Miguel	5.400	2.199	4.290	2.224	4.740	2.328	5.250	3.692	4.771	1.652	39.062	22.039
Rª Grande Santiago	450		450	1.101	450	6.219	18.441	13.248	19.231	3.321	45.100	29.440
Santa Catarina Fogo	4.405	1.638	3.680	1.663	2.752	1.387	8.724	3.057	2.431	2.184	23.762	11.213
São Lourenço Órgãos	8.989	119	8.989	8.653	1.605	743	1.787	969	1.780	670	28.074	11.773
Tarrafal São Nicolau	11.723	9.299	16.434	8.681	9.171	5.160	13.876	9.965	14.578	6.881	70.678	42.560
São Salvador Mundo	2.270	218	2.300	252	840	467	110	4.973	1.145	1.448	9.256	7.552
Total Geral	209.108	267.317	495.207	328.201	584.321	345.674	559.631	413.414	842.171	405.835	3.804.941	2.763.094



Problemas relacionados com Fiscalidade Municipal

Problemas relacionados com a cobrança do IUP

Com base na análise efectuada ao regime que regula a tributação do património em Cabo Verde, constatamos os seguintes problemas com a cobrança do IUP:

- Embora a legislação fiscal do IUP, actualmente vigente em Cabo Verde, preveja que o valor tributável dos prédios, o qual corresponde ao respectivo valor patrimonial, seja determinado nos termos do Regulamento das Avaliações Tributárias, dada a inexistência desse Regulamento, tem sido considerado pelos municípios o valor inscrito na matriz, de acordo com o Modelo 9, no caso de prédios novos, ou de acordo com a escritura pública, no caso de compra e venda de prédios; ou seja, a actuação dos municípios em Cabo Verde não está de acordo com a legislação fiscal em vigor.
- Não foram ainda criadas as Comissões Permanentes de Avaliações para atribuir aos prédios, rústicos e urbanos, a partir do qual se apurara o valor patrimonial fiscal.
- Não existe uma fórmula de cálculo do IUP anual que seja aplicável uniformemente em todos os municípios de Cabo Verde, tendo aliás sido apurado pelo NOSI a existência de 6 fórmulas de cálculo diferentes, pelo que a actuação dos municípios conduz a distorções significativas ao nível do IUP apurado e liquidado, o que não encontra correspondência na legislação fiscal em vigor.

Fórmulas de Cálculo do IUP nos Municípios

Município	Cálculo do IUP	
	Urbano	Rústico
Sal	$VP/20*0,03$	$VP/20*0,03$
Praia	$VP/20*0,03$	$VP/20*0,03$
São Vicente	$VP/20*0,03$	$VP/20*0,03$
São Domingos	$VP*0,25*0,85*0,03$	$VP*0,25*0,03$
São Lourenço dos Órgãos	$VP*0,25*0,85*0,03$	$VP*0,25*0,03$
Santa Catarina	$VP*0,25*0,85*0,03$	$VP*0,25*0,03$
Tarrafal	$VP*0,25*0,85*0,03$	$VP*0,25*0,03$
Calheta São Miguel	$VP*0,25*0,85*0,03$	$VP*0,25*0,03$
Santa Cruz	$VP*0,25*0,85*0,03$	$VP*0,25*0,03$
Ribeira Grande de Santiago	$VP*0,20*0,85*0,03$	$VP*0,20*0,03$
São Filipe	$VP*0,25*0,85*0,03$	$VP*0,25*0,03$
Santa Catarina do Fogo	$VP*0,20*0,85*0,03$	$VP*0,25*0,03$
mosteiros	$VP*0,25*0,85*0,03$	$VP*0,25*0,03$
Brava	$VP*0,25*0,85*0,03$	$VP*0,25*0,03$
Boavista	$VP*0,25*0,85*0,03$	$VP*0,25*0,03$
Ribeira Grande	$VP/20*0,045$	Não disponível
Paul	$VP*0,25*0,85*0,03$	$VP*0,25*0,03$
São Salvador do Mundo	$VP*0,25*0,03$	$VP*0,25*0,03$
S. Nicolau - Ribeira Brava	$VP/20*0,03$	$VP/20*0,045$
S. Nicolau - Tarrafal	$VP/20*0,045$	$VP/20*0,045$
Porto Novo	$VP*0,25*0,85*0,03$	
Maio		

- Nas fórmulas de cálculo do IUP apuradas, detecta-se que vários municípios não têm deduzido as despesas de conservação, e que regra geral essa dedução não está prevista relativamente aos prédios rústicos, actuação que não está de acordo com a legislação fiscal em vigor.
- Acresce que vários municípios consideram para o cálculo do IUP, 20% do valor patrimonial do prédio, percentagem essa que não está prevista na legislação fiscal do IUP (a percentagem prevista é de 25%), actuação que não é conforme com o que está previsto na legislação fiscal em vigor.
- Vários municípios estão a aplicar uma taxa de IUP anual de 4,5%, o que não tem qualquer fundamento legal, uma vez que a legislação

fiscal do IUP, em vigor, prevê uma taxa única de 3%, pelo que está actuação não está conforme com o que está previsto na legislação fiscal em vigor.

- O prazo previsto para o pagamento do IUP – Abril ou em duas prestações (Abril e Setembro), tem sido considerado limitativo pelos municípios, uma vez que muitos proprietários, particularmente os não residentes, pretendem efectuar o seu pagamento fora desse prazo e os municípios não têm aceite esse pagamento, por considerarem que poderá haver uma arrecadação indevida de receitas fiscais.
- Não existe previsão na legislação do IUP sobre a forma como devera ser efectuado o pagamento do IUP anual pelos não residentes, não sendo estes obrigados a nomear um representante fiscal em Cabo Verde.
- A notificação da liquidação do IUP e a respectiva cobrança estão a ser prejudicadas com as dificuldades na identificação dos proprietários dos prédios.
- Alguns municípios poderão estar a isentar de IUP prédios que não teriam direito á isenção.

Problemas relacionados com a cobrança do Imposto de Circulação Veículos Automóveis

Trata-se de um imposto municipal que carece de melhorias urgentes, tendo em vista não só a desactualização dos valores de cobrança mas também pela necessidade de cada município dispor de uma base de dados sobre o nº e tipo de veículos existentes:

Relativamente a este Imposto, é urgente a sua revisão, através das seguintes acções:

- a) Implementação de um sistema de dísticos diferenciados para cada Município;
- b) Criação de uma Base de Dados dos veículos existentes em cada Município;
- c) Actualização dos valores, tendo em vista a sua desactualização face à realidade actual;
- d) Melhorar a coordenação com a Direcção - Geral dos Transportes Rodoviários;

Problemas relacionados com a cobrança das Taxas, Multas e outras penalidades

Os principais problemas relacionados com as Taxas, multas e outras penalidades têm a ver com os seguintes aspectos:

A desactualização dos valores de cobrança e a necessidade de actualização das Tabelas de Taxas;

Recusa de algumas empresas em pagar as taxas, alegando que existe Contrato de Concessão com o Estado;

Desconhecimento das Tabelas por parte dos contribuintes (pessoas individuais e colectivas);

Esclarecimento pelo Estado sobre a Taxas de Inertes que tem causado problemas de cobrança junto das empresas que extraem inertes no território municipal, com prejuízos para os Municípios em milhares de contos.

A Visão Estratégica sobre o Controlo da Actividade Económico-Financeira dos Municípios para os próximos anos deve ser consubstanciada nos seguintes aspectos:

OBJECTIVOS OPERACIONAIS	ACÇÕES/PROJECTOS
1.Promover Acções para aumento das Receitas Próprias nos Municípios	1.1 Actualização das Tabelas de Taxas e Emolumentos; 1.2 Criação de Serviços de Execução Fiscal Municipal para cobrança coerciva das dívidas municipais; 1.3.Criação/Actualização de uma Base de Dados sobre os Contribuintes ao nível dos Municípios; 1.4.Emissão de Empréstimos Obrigacionistas para Projectos dos Municípios que gerem Rendimentos; 1.5.Actualização do Cadastro Municipal; 1.6.Implementação das disposições constantes na Lei das Finanças Locais;

	<p>1.7.Rerganizar os Serviços de Contribuições e Impostos;</p> <p>1.8. Proceder ao Inventário e Valorização do Património Municipal;</p> <p>1.9.Promover actividades económicas locais;</p> <p>1.10.Regularização da situação fundiária entre o Municípios e o Governo, de modo que seja possível a elaboração dos Planos Urbanísticos, tendo em vista o aumento das receitas próprias;</p>
<p>2.Garantir o Controlo Patrimonial e Financeiro nos Municípios;</p>	<p>2.1.Implementar o Sistema de Controlo Interno nos Municípios;</p> <p>2.2.Projecção Financeira a Médio Prazo e implementação do Programa de Revisão das Despesas Publicas Municipais</p>

	<p>2.3.Elaboração de Regulamentos Municipais e actualização do código de Posturas em todos os Municípios do País;</p> <p>2.4.Melhorar articulação entre o controlo interno e controlo financeiro externo;</p> <p>2.5. Elaborar uma Base de Dados sobre os Bens Patrimoniais dos Municípios;</p> <p>2.6.Melhorar os mecanismos de elaboração e execução dos Orçamentos;</p> <p>2.7. Melhorar o SIM (Sistema de Informação Municipal) em todos os Municípios;</p>
<p>3.Intensificar o controlo das receitas, designadamente os instrumentos de cobrança;</p>	<p>3.1.Descentralização dos postos de cobrança de receitas;</p> <p>3.2.Modernização do sistema de cobrança das receitas;</p>

	<p>3.3. Aperfeiçoamento dos mecanismos de cobrança das receitas;</p>
<p>4. Proceder à recuperação das dívidas;</p>	<p>4.1. Redução do nº de processos que prescrevem;</p> <p>4.2. Acesso à base de dados do Ministério das Finanças para identificação célere dos executados/bens;</p> <p>4.3 Implementar Serviço de Execução Fiscal nos Municípios;</p>
<p>5. Coordenar a elaboração dos instrumentos económico-financeiros de apoio à gestão autárquica;</p>	<p>5.1. Disponibilização aos responsáveis Autárquicos de informações de análise financeira que viabilizem os objectivos de optimização dos recursos ao seu dispor (Orçamentos Municipais, Planos Estratégicos Municipais, etc.)</p>

ASPECTOS ESSENCIAIS DO REFORÇO DA AUTONOMIA FINANCEIRA MUNICIPAL

O baixo potencial na arrecadação das receitas fiscais ligadas às actividades económicas locais incipientes, requer ainda medidas de política no sentido de continuação do aumento das transferências, quer no âmbito do Fundo de Financiamento dos Municípios, quer ainda no âmbito do financiamento de programas de investimentos municipais que devem ser financiados pelo Orçamento do Estado.

É inquestionável que os Municípios devem, igualmente, envidar esforços, no sentido de aumentarem as suas receitas próprias, de modo a dependerem cada vez menos das transferências da Administração Central.

A maior parte dos Municípios do País tem capacidade limitada para assumir a liquidação e cobrança dos impostos municipalizados. Com excepção das Câmaras da Praia, S. Vicente e Sal, os impostos municipalizados não representam mais do que 10% dos orçamentos municipais, o que demonstra de forma clara que a debilidade financeira é estrutural e não pode ser combatida com medidas avulsas e de curto prazo.

A consolidação da autonomia financeira dos Municípios em Cabo Verde, passa pela tomada das seguintes medidas:

- a) As cobranças das mais-valias resultantes transacções imobiliárias podiam ser muito mais expressivas, se os Municípios reorganizarem os seus serviços internos de cobrança de impostos e reforçassem a fiscalização tributária municipal. Neste sentido, é indispensável a constituição de uma base de dados sobre os contribuintes em todos os Municípios do País;

- b) Alguns impostos e taxas municipais previstos nos Orçamentos dos Municípios não são cobrados, representando perdas fiscais

relevantes, pelo que é necessário imprimir mais dinamismo na cobrança das receitas próprias pelos serviços municipais;

- c) É indispensável dotar os Gabinetes Técnicos dos Municípios de pessoal qualificado e de meios materiais, no sentido de se proceder à actualização dos cadastros prediais e informatização de todo o processo de alienação dos terrenos, em estreita conexão com o sector de fiscalização e o sector das receitas;
- d) O cumprimento das disposições legais no que concerne ao fornecimento de bens e serviços, tendo em consideração que alguns Municípios continuam a contratar serviços e adquirir bens, sem respeitar as disposições constantes na Lei que define o Regime Jurídico das Aquisições Publicas;
- e) A actualização das matrizes dos cadastros prediais e a valorização dos prédios rústicos em zonas de elevado potencial económico, é uma medida de extrema importância que certamente irá contribuir para aumentar as receitas próprias dos Municípios;
- f) A melhoria dos serviços de fiscalização dos Municípios, terá um impacto directo no aumento das suas receitas próprias municipais;
- g) A cobrança das dívidas, quer ao Estado, quer aos contribuintes poderá representar um aumento significativo das receitas, sobretudo nos Municípios como Praia, S. Vicente, Sal e Boa Vista;
- i) A criação do Serviço de Execução Fiscal Municipal, com a função de garantir a célere instrução e organização dos processos de contra-ordenação, em conformidade com a Lei das finanças locais;

j) É indispensável a regulamentação da Policia Municipal, de modo a garantir o cumprimento rigoroso das posturas municipais, das leis, regulamentos, deliberações ou decisões dos órgãos municipais;

k) É indispensável a regulamentação dos seguintes diplomas no âmbito da nova Lei das Finanças Locais:

- Contabilidade Publica Municipal e o respectivo Plano de Contas;
- Empréstimos Municipais;
- Execução Fiscal Municipal;
- Avaliação Patrimonial Municipal;
- Legislação sobre Controlo Interno nos Municípios;
- Revisão/Actualização da Lei que regula o Imposto Único sobre o Património;
- Revisão da Lei que regula o Imposto de Circulação Veiculo Automóvel;
- Implementação pelos Municípios de novas Taxas no âmbito da nova Lei das Finanças Locais, designadamente as relativas à extracção de inertes, ocupação de obras no subsolo e subsolo do domínio público municipal, aproveitamento dos bens de utilidade pública situados no solo e subsolo do domínio público municipal e no espaço aéreo do território municipal, designadamente por empresas e entidades das comunicações e distribuição de água e energia, instalação de antenas parabólicas e operadores de telecomunicações móveis;

l) Incentivo aos empreendimentos e actividades económicas locais

Além de acções voltadas directamente ao aumento da arrecadação, os Municípios podem e devem incentivar as actividades comerciais locais, conseguindo deste modo aumentar de arrecadação do Imposto na sua

base territorial. Nesse âmbito, devem ser estimuladas a instalação de novas empresas ou serviços nos municípios. Esta visão “**Empresarial**” deve ser implementada em estreita colaboração com as Câmaras de Comércio, a Cabo Verde Investimentos, as Sociedades de Desenvolvimento e outros parceiros sociais existentes nos respectivos Municípios.

Para contribuir para a dinamização do tecido empresarial nos Municípios, o Governo deve igualmente criar condições legais para o efeito, através de diplomas específicos, designadamente, a Lei que regula o Regime Jurídico do Sector Empresarial Local, com o objectivo de explorar as actividades de interesse geral, promover o desenvolvimento local e regional e a gestão de concessões de serviços.

m) Implementar o seguinte Plano constante do III Eixo de Boa Governação previsto no âmbito do DERCP III no valor global de 180.492 contos :

Estudo diagnóstico sobre o processo de descentralização em Cabo Verde

ADMINISTRAÇÃO									
FUNÇÃO	ADMINISTRAÇÃO								CAT
TIPO DE PROGRAMA	FINALISTICO RESPONSÁVEL								RESPONSÁVEL
PROGRAMA	MELHORIA DA DESCENTRALIZAÇÃO E REFORÇO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL								
OBJECTIVO	1) Aproximar, cada vez mais o processo de tomada de decisão do cidadão, reforçar a promover os mecanismos de participação do cidadão no processo de decisão local; 2) Empoderamento dos Governos Municipais, incluindo capacitação e fornecimento de ferramentas das gestão, contribuindo para a boa governação local.								
DESCRIÇÃO	O programa "Melhoria de Descentralização e Reforço da Administração Local" visa contribuir para a melhoria das condições e qualidade de vida da população, ao criar condições de aproximação do processo de tomada de decisões e de execução das políticas públicas no nível cada vez mais próximo da população.								
Indicadores de Resultados	Unidade de Medida	Valor Ano Base 2011	Metas					TOTAL GERAL	Observações
			2012	2013	2014	2015	2016	2012/2016	
Quadro Legal sobre a Descentralização e o Poder Local reforçado e adequado ao processo de reforma ao Estado em curso	Número	3	3	4	3	3	3	16	Metas não acumuladas
Estudos realizados, tendo em vista o reforço de descentralização e do poder local	Número	2	2	2	2	2	2	10	Metas não acumuladas
Melhorias e Up-grade do Sistema de informação Municipal - SIM	Número	44	3	25	23	29	22	146	Metas não acumuladas
Eleitos e técnicos municipais capacitados para a correcta utilização das ferramentas de gestão e aplicação da legislação autárquica	Número	150	150	180	180	180	180	870	Metas não acumuladas
RECURSOS TOTAIS			23.500.000	37.497.000	39.331.731	39.331.731	39.331.731	180.492.343	

Diagnóstico das atribuições e competências das Câmaras Municipais

De acordo com o estipulado na Lei-quadro da descentralização administrativa e no Estatuto dos municípios, constitui a esfera de atribuições e competências dos municípios as seguintes: planeamento, água e saneamento básico, desenvolvimento rural, saúde, habitação, transportes rodoviários, educação, promoção social, cultura, desporto, turismo, ambiente, comércio interno, cooperação descentralizada, protecção civil, energia, polícia, emprego e formação profissional.

Procuramos saber, seja junto dos representantes das Câmaras Municipais (Presidentes e Vereadores), seja através da consulta de sucessivos orçamentos aprovados em diferentes anos, quais as atribuições que as Câmaras Municipais têm efectivamente cumprido, aquelas que são assumidas, mas até o presente não foram executadas e aquelas que não foram assumidas e as possíveis razões justificativas.

Na verdade, a primeira constatação diz respeito a uma diferenciação no cumprimento das atribuições e competências em função das Câmaras Municipais em análise, ou seja, deparamos com Câmaras Municipais que praticamente têm esgotado a maior parcela das suas atribuições, enquanto outras ou não têm assumido, ou assumem, mas não têm cumprido uma série de atribuições.

Entre as atribuições que não são assumidas por nenhuma das Câmaras Municipais destacam-se na área do desporto - a construção de piscinas municipais; na área do turismo e tempos livres – a edificação de parques de campismo e os centros de férias para os trabalhadores; no comércio interno – a fixação dos preços dos produtos locais da primeira necessidade se cometida; na área da energia - a iluminação pública e; no emprego – o recenseamento da mão-de-obra qualificada.

Depara-se com atribuições que não são assumidas pela maioria das Câmaras Municipais, designadamente, no sector da água e saneamento – o sistema de drenagem de águas pluviais não é assumida por 17 das 22 Câmaras Municipais, à excepção das da Praia, de S. Vicente, da Ribeira Grande, do Paul e de S. Filipe; no sector da habitação – a construção e gestão de edifícios residenciais e a construção de habitação para

funcionários, como um incentivo à fixação na periferia; no sector da educação – a participação no programa de alfabetização e pós-alfabetização e; no sector da promoção das actividades económicas – os incentivos fiscais e a concessão de terrenos (no caso dos terrenos é visto por muitos representantes das Câmaras, como uma importante fonte de recursos imediatos).

Os sectores da promoção social, do desporto, do comércio interno, da cultura, da cooperação descentralizada, da água e saneamento, da habitação e da saúde pública, são assumidos por todas as Câmaras Municipais, ainda que algumas por razões diversas não têm conseguido executar até o presente algumas das atribuições que fazem parte dos sectores atrás referidos.

Importa referenciar que algumas competências das Câmaras não são exercidas, nomeadamente, a criação das delegações municipais tendo em vista a desconcentração da administração municipal, como reza o artigo 117º do Estatuto dos Municípios. A maioria das Câmaras Municipais já criaram as suas delegações municipais, nomeadamente: (Praia, S. Vicente, Sal, Boa Vista, Santa Catarina do Fogo, Mosteiros, S. Filipe, Brava, Tarrafal de S. Nicolau, Ribeira Grande de Santo Antão, Porto Novo, Paul, Tarrafal de Santiago, Santa Cruz e S. Domingos), mas não têm cumprido o estipulado no artigo 122º que retrata sobre os investimentos obrigatórios e que diz o seguinte: “A Câmara Municipal inscreverá no orçamento municipal o mínimo de 5% da previsão de cobrança de receitas para os investimentos a realizar por cada delegação municipal”. (Ramos,2012: p.97)

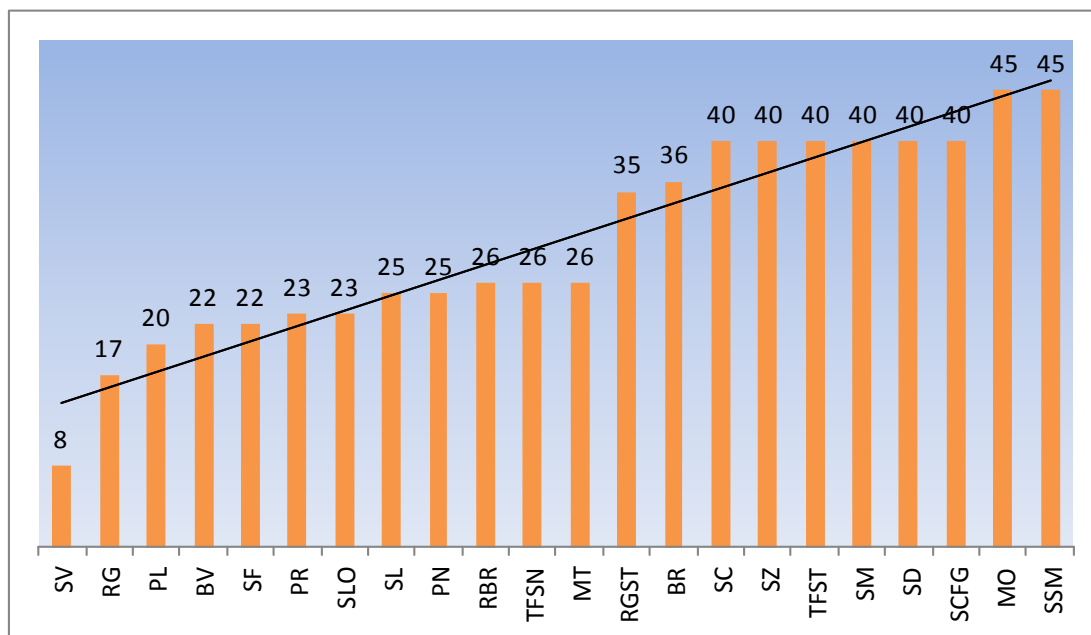
O que se constata é que as Câmaras têm transferido para as respectivas delegações municipais somente algumas competências administrativas, pois, das consultas efectuadas aos orçamentos aprovados nos diferentes anos não deparamos com nenhuma referência a essa transferência e, ao confrontar os Presidentes das Câmaras Municipais que possuem delegações municipais sobre este incumprimento, todos confirmam que realmente não o fazem devido à exiguidade orçamental.

Da mesma forma, as Câmaras Municipais não têm cumprido também o estipulado no artigo 111º sobre a formação que diz que “A Câmara Municipal deverá elaborar programas anuais de formação de pessoal para os quais serão previstos no orçamento municipal recursos nas dotações orçamentais de pessoal correspondente a pelo menos 2% do seu total. (Ramos,2012: p.94) Mais uma vez, da consulta dos orçamentos não se constata nenhuma alínea relativa a esse artigo e quando confrontados, os Presidentes das Câmaras Municipais justificam que em alguns casos gastam mais do que esse montante, no entanto, não cumprem o estipulado nos estatutos.

Por outro lado, tem sido prática em todas as Câmaras Municipais do país, a assunção do compromisso no financiamento das bolsas de estudo de uma parte dos alunos oriundos dos respectivos municípios e que frequentam as instituições do ensino superior sediadas na Praia, em Santa Catarina e em S. Vicente e também no ensino secundário. Essa comparticipação tem consumido somas consideráveis dos orçamentos camarários e algumas vezes aparecem inscritas na rubrica da promoção social. As Câmaras justificam que sem a sua colaboração uma parte significativa dos alunos que frequentam o ensino superior não o conseguiram fazer por falta de recursos para o pagamento das propinas.

Ao efectuarmos uma análise mais pormenorizada a nível de cada município, verificamos diferenças substanciais entre eles. Por exemplo, os municípios da Praia e de S. Vicente (dois de maior dimensão do país, seja em termos populacionais e de orçamento executado), seguidos pelos municípios da Ribeira Grande de Santo Antão, do Paul, da Boa Vista, de S. Filipe, de S. Lourenço dos Órgãos, do Sal e do Porto Novo, são aqueles que têm assumido e executado a maior parte das suas atribuições. No sentido oposto, aparecem os municípios do Maio e de S. Salvador do Mundo em que quase metade das suas competências estão por cumprir até o presente, conforme atesta o gráfico 1.

Gráfico 1 – Municípios segundo a quantidade de competências não assumidas e assumidas, mas não executadas



Fonte: Afrosondagem

Município da Praia

No caso da Praia, no sector do saneamento, a Câmara Municipal diferente dos outros municípios, assume parcialmente as atribuições de abastecimento de água, pois, a gestão pertence à Electra. No entanto, a Câmara Municipal, de acordo com o seu Presidente “entra supletivamente para garantir o abastecimento de água através dos chafarizes e autotanques, nos bairros não cobertos pela rede pública de abastecimento de água. O mesmo procedimento é extensivo à rede de esgotos.” (entrevista ao Presidente da Câmara Municipal da Praia)

O sistema de drenagem das águas pluviais que não é assumido pela maioria das Câmaras Municipais, é assumido pelo município da Praia que partilha com o governo central as responsabilidades nesta matéria. Na saúde pública, regista-se uma situação particular por ser um dos três municípios em que a Câmara Municipal não assume a responsabilidade na construção das Unidades Sanitárias de Base (USB). Mas, esta atitude deve-se, segundo o Presidente, ao facto da existência de uma cobertura

considerável dos serviços de saúde através dos centros de saúde que estão praticamente espalhados pelos principais bairros do município, dispensando desta forma a construção das USB. A evacuação dos doentes, bem como a construção de moradias tendo em vista a fixação de quadros, afiguram-se também como atribuições que não “fazem sentido” para esta Câmara em particular, pelo facto de albergar a capital do país (Um dos hospitais centrais tem a sua sede na Praia e, praticamente todos os serviços da administração pública também têm a sua sede neste município).

De realçar que a Câmara da Praia é uma das únicas do país que não tem tido intervenção na manutenção e/ou equipamento das escolas do Ensino Básico Integrado (EBI), canalizando a sua intervenção no sector do ensino na construção/equipamento/gestão dos jardins infantis e no transporte escolar, à semelhança do que é feita por praticamente todas as Câmaras. Não actua nos programas de alfabetização, no acompanhamento/apoio ao sistema nacional de ensino e, também não intervém no incentivo ao ensino privado. Assume todas as atribuições no sector da saúde, da cultura, da promoção das actividades económicas, do ambiente, da protecção civil, do comércio interno, da polícia administrativa municipal (sendo a única Câmara Municipal que já constituiu um corpo de polícia municipal), da energia e do desporto, exceptuando neste particular, a construção de piscinas municipais. Relativamente ao sector da energia, tem assumido, a electrificação rural, deixando de lado a iluminação pública. Entretanto, tem feito intervenções pontuais através do recurso às energias renováveis para efeito de iluminação de espaços públicos.

No que concerne ao sector do planeamento, cartografia, cadastro, ordenamento do território e urbanismo a Câmara Municipal da Praia, bem como várias outras Câmaras Municipais do país, reclamam das suas participações na elaboração, execução e controlo dos planos nacionais, sectoriais ou regionais que interessam à vida das suas populações, alegando que no plano da legislação reside o maior problema, pois, há várias competências que o governo retirou da alçada dos municípios. Consideram ainda que a criação de mecanismos como o Comité de Seguimento que envolve várias entidades tem levado ao aumento do

prazo para a aprovação de alguns planos o que tem como consequência em alguns casos, na perda de oportunidades de investimento. Quanto ao Plano Director Municipal (PDM) e os Planos Urbanísticos Detalhados, têm sido assumidos na sua plenitude por esta Câmara Municipal.

Município da Ribeira Grande de Santo Antão

Na Ribeira Grande, assim como nas demais Câmaras Municipais em Santo Antão pouquíssimas são as actividades que são assumidas mas não executadas, a exemplo do estabelecimento e gestão do sistema municipal de esgotos, descarga, evacuação e reutilização de águas usadas ou residuais; a construção e gestão de edifícios para uso residencial; a disciplina e controle de acções e actividades susceptíveis de emitir fumos, gazes e cheiro, de produzir ruídos, ou de constituir factores de insalubridade; e a constituição da polícia municipal. Nos sectores da saúde, dos transportes rodoviários, da educação, da promoção social, da cultura e da protecção civil, todas as actividades são assumidas e executadas. O sector do turismo afigura-se como o único sector em que nenhuma das actividades foi assumida até então por esta Câmara Municipal.

Município do Porto Novo

No Porto Novo, constata-se que são somente cinco as actividades assumidas, mas não executadas pela edilidade local, nomeadamente: a definição do cadastro habitacional; a elaboração do plano desportivo municipal; a disciplina/controlo emissão fumos, gases, cheiros, ruídos e insalubridade; a construção, equipamento, gestão e manutenção de matadouros, talhos, lotas e similares e; a constituição da polícia municipal. Nos sectores da saúde, da cultura e da protecção civil, todas as actividades são assumidas e executadas. Entretanto, à semelhança do que foi verificado no município da Ribeira Grande, as actividades ligadas ao sector do turismo ainda não foram assumidas.

Município do Paul

Paul constitui-se num dos municípios de menor dimensão do país (seja em termos territorial, seja populacional), mas afigura-se entre as três primeiras Câmaras Municipais, a seguir às de S. Vicente e da Ribeira Grande, com maior proporção de competências assumidas e executadas. A edilidade assume praticamente todas as atribuições inerentes aos mais diversos sectores, à excepção às ligadas ao turismo e às actividades económicas.

Município de S. Vicente

A Câmara Municipal de S. Vicente tem assumido quase todas as competências inscritas no Estatuto dos Municípios e na Lei-quadro da descentralização, desde o planeamento, passando pelos sectores de água e saneamento, da educação, da saúde, do desporto, da habitação, dos transportes rodoviários, do comércio interno, da cultura, da promoção social, etc. A Câmara Municipal de S. Vicente, juntamente com a do Sal e a da Praia, são as únicas no país que não dispõem de um serviço autónomo de água, que nesses casos são assegurados pela concessionária Electra.

Município da Ribeira Brava

No que diz respeito ao grau de assunção das competências por parte das Câmaras Municipais, Ribeira Brava situa-se no grau intermédio, com cerca de ¼ das suas atribuições a não serem assumidas ou assumidas, mas não executadas até o presente. Os sectores da promoção social, da saúde e do ambiente, são aqueles que se destacam pela positiva em termos de assunção, seguidos pelos do transporte, da cultura, da habitação, do saneamento e do desporto. Um dos constrangimentos detectados prende-se com a não implementação de um serviço de protecção civil e uma fraca assunção da promoção das actividades económicas e do empreendedorismo.

Município do Tarrafal de S. Nicolau

Os dois municípios de S. Nicolau situam-se no mesmo patamar no que concerne à assunção das suas competências, ou seja, ambos não assumem cerca de ¼ das suas atribuições que está distribuída de forma quase equitativa em todos os sectores. Transportes afigura-se como sendo o único sector em que se nota claramente a diferença na assunção das competências entre as duas Câmaras Municipais, sendo que no caso do Tarrafal, metade das atribuições (3) são assumidas, mas ainda não foram executadas, ao qual se adiciona mais uma que não é assumida.

Município do Sal

A Câmara Municipal do Sal vem assumindo praticamente todas as atribuições insertas no Estatuto dos Municípios. Destas, algumas por razões diversas ainda não foram executadas, com maior destaque para o sector da habitação (promoção de programas de habitação para funcionários enquanto medida de incentivo à fixação de quadros na periferia, promoção de habitação própria, autoconstrução e definição de cadastro habitacional); mas, em contrapartida, através da SALHABIT vem produzindo habitações de interesse social; o desenvolvimento rural, nomeadamente: o incentivo à instalação e exploração de unidades de produção artesanal ou industrial, tais como carpintarias, marcenarias, oficinas mecânicas, de reparações, de canalizações e de electricidade, e a promoção e apoio a organizações cooperativas nos sectores da produção e da prestação de serviços; dos desportos (promoção de férias desportivas e do associativismo municipal); da cultura (protecção social dos homens da cultura carenciados); do saneamento básico (estabelecimento de uma rede de tratamento de controlo de qualidade da água); e da polícia administrativa municipal (serviço da polícia municipal).

De ressaltar ainda que em três sectores nem todas as atribuições foram assumidas, são os casos dos do desenvolvimento rural, dos tempos livres e das energias. Para além destes, a Câmara não tem assumido o papel de autoridade rodoviária nas estradas municipais, a promoção de campanhas e programas de alfabetização, bem como o acompanhamento e apoio às

estruturas do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e a construção de piscinas municipais.

Município da Boa Vista

A situação é muito parecida à apurada para a Câmara Municipal do Sal, ou seja, a edilidade local tem assumido praticamente todas as atribuições constantes no estatuto dos municípios. São poucos os sectores em que algumas actividades não foram executadas ainda, designadamente, no do desenvolvimento rural (licenciamento e incentivo a unidades de produção agropecuária e a promoção e apoio a organizações cooperativas nos sectores da produção e da prestação de serviços) e do saneamento (promoção e apoio de medidas de protecção dos recursos hídricos e de conservação do solo e da água e, a disciplina e controle de acções e actividades susceptíveis de emitir fumos, gases e cheiro, de produzir ruídos, ou constituir factores de insalubridade).

Por outro lado, algumas actividades não foram assumidas, nomeadamente, o sistema de drenagem de águas pluviais, a construção de edifícios residenciais, a iluminação pública e, as ligadas ao turismo (construção, equipamento e manutenção de parques de campismo e a construção, equipamento, gestão e manutenção de centro de férias para trabalhadores).

Município do Maio

A Câmara Municipal do Maio ressalta-se pela negativa entre as Câmaras no que diz respeito à assunção das suas competências, pois, ou não assume, ou assume, mas não vem executando uma parte considerável das atribuições ligadas a diferentes sectores, constituindo-se juntamente com S. Salvador do Mundo, nos dois concelhos com maior número de casos de incumprimento, pois, cerca de metade (45%) das suas competências não foram assumidas até o presente. Importa referir, entretanto, que este é um facto comum a todos os municípios. À excepção dos sectores dos transportes rodoviários, da promoção social, do comércio interno, das

actividades económicas, da cultura e do desporto em que praticamente todas as funções são assumidas, nos demais sectores, boa parte das actividades são assumidas, mas ainda não foram executadas, a exemplo dos da habitação, do desenvolvimento rural e do ambiente.

Município do Tarrafal de Santiago

No Tarrafal uma proporção considerável das atribuições da Câmara Municipal nos diversos sectores, não são assumidas ou são assumidas, mas não executadas, representando cerca de 40% do total, com realce para os do desenvolvimento rural, da saúde, do ambiente, dos transportes rodoviários, da educação e do turismo. A promoção social, o comércio, o saneamento, a cultura, o desporto e a habitação, constituem-se nos sectores em que a Câmara tem canalizado mais esforços, assumindo a maioria das atribuições.

Município de S. Miguel

No concelho de S. Miguel o cenário revela-se muito próximo ao registado no vizinho Tarrafal, ou seja, cerca de 4 em cada 10 atribuições não são assumidas ou são assumidas, mas não executadas. Os sectores mais afectados são os do desenvolvimento rural, seguido pelos da saúde, do turismo, da educação e do desporto. Por outro lado, aqueles em que as sucessivas Câmaras têm dedicado maior atenção, ou seja, têm assumido a maioria das atribuições, são os sectores da promoção social, dos transportes, do comércio, do saneamento e da habitação.

Município de Santa Cruz

No concelho de Santa Cruz são poucos os sectores em que a Câmara vem assumindo na totalidade ou quase na totalidade as suas atribuições. O sector da promoção social constitui-se no único caso em que a edilidade assume na plenitude as suas atribuições. Nos sectores do desporto, dos transportes rodoviários, da saúde, do comércio interno e da cultura, a

maioria das atribuições são assumidas e executadas. No sector do desenvolvimento rural nenhuma das suas atribuições foram executadas até o presente e no do ambiente, somente uma (a formação e educação ambiental) entre seis foi assumida e executada e, na educação, num universo de cinco atribuições, apenas duas foram assumidas e executadas. Nos demais sectores, praticamente metade das suas atribuições são assumidas, mas não executadas ou simplesmente não são assumidas.

Município de Santa Catarina de Santiago

A Câmara Municipal de Santa Catarina distingue-se das demais por ser das poucas em que os casos de actividades assumidas, mas não executadas são residuais, nomeadamente o apoio ao associativismo no sector da protecção civil, o arranjo/conservação/protecção/segurança das praias de banho e os serviços da polícia municipal. Por outro lado, em praticamente todos os sectores, à excepção dos da saúde, dos transportes rodoviários e da promoção social em que todas as actividades são assumidas e executadas, nos demais, regista-se que uma ou duas actividades não são assumidas. De registar que nesses sectores (saneamento, habitação, cultura, desporto, ambiente, educação e comércio), a imensa maioria das actividades são assumidas e executadas.

Município de S. Salvador do Mundo

De todos os concelhos do país, este é o que apresenta a proporção mais elevada de atribuições que não assumidas ou são assumidas, mas não executadas, alcançando os 45% do total, com particular destaque para os sectores da cultura, dos transportes, da habitação e do turismo. Todas as atribuições associadas ao sector da promoção social são assumidas, assim como a larga maioria das ligadas ao da educação, do ambiente, do saneamento e do desenvolvimento rural. No sector da saúde, metade das atribuições não são assumidas pela edilidade.

Município de S. Lourenço dos Órgãos

Este concelho, juntamente com o da Praia representam os concelhos de Santiago que apresentam a proporção mais baixa da não assunção das atribuições e, ocupam a sexta e a sétima posição, respectivamente no ranking nacional, liderada por S. Vicente. Cerca de 23% das atribuições não são assumidas, ou são assumidas mas não executadas, a sua distribuição é feita de forma bastante equilibrada entre os diversos sectores. Assim, em praticamente todos os sectores predominam a assunção das atribuições, principalmente nos da promoção social, da saúde, do ambiente, da educação, do saneamento e dos transportes.

Município de S. Domingos

À semelhança dos concelhos ao norte da ilha de Santiago, em S. Domingos regista-se também uma proporção considerável, à volta de 40% das atribuições que não são assumidas, ou são assumidas mas não são executadas, especialmente nos sectores da cultura, do ambiente, do turismo e da habitação. A promoção social e a saúde surgem como sectores que a Câmara Municipal tem assumido na totalidade. O desenvolvimento rural, a educação, os transportes, o desporto e o saneamento, constituem-se em sectores que a Câmara Municipal tem assumido a maioria das actividades.

Município de Ribeira Grande de Santiago

O cenário praticamente não se altera quando comparado com a maioria dos concelhos do interior de Santiago. Neste concelho, cerca de 35% das atribuições não são assumidas ou são assumidas, mas não executadas, sendo que estes últimos constituem a maioria, relativamente às não assumidas. Os sectores da promoção social e da cultura seguidos pelos do ambiente, da saúde, do desenvolvimento rural, do saneamento e do desporto, afiguram-se como sendo os mais assumidos pela Câmara de S. Domingos, contrariamente aos do transporte e da educação em qua a

maioria das atribuições não são executadas, apesar de serem assumidas como responsabilidades da Câmara Municipal.

Município de S. Filipe

No concelho de S. Filipe, poucas são as actividades que não assumidas pela Câmara Municipal, designadamente: a gestão do sistema municipal de esgotos, evacuação e reutilização de águas usadas ou residuais; a fixação de preços nos produtos locais de primeira necessidade; a iluminação pública; e a construção, equipamento e manutenção de parques de campismo e a construção, equipamento, gestão e manutenção de centro de férias para trabalhadores. Nos sectores da saúde, da educação e do ambiente, todas as actividades são assumidas e executadas e, nos demais, a larga maioria das actividades também são assumidas e executadas.

Município dos Mosteiros

Neste concelho, assinala-se uma situação muito idêntica à verificada nos municípios de S. Nicolau, ou seja, cerca de $\frac{1}{4}$ das suas competências também não são assumidas, ou são assumidas, mas não executadas. Nos sectores da promoção social, da saúde e da educação, todas as atribuições foram assumidas, contrariamente aos sectores do turismo e da habitação, em que a maioria das competências ainda não foram executadas ou não assumidas. Nos demais sectores, praticamente todas as competências foram assumidas e executadas.

Município de Santa Catarina do Fogo

Santa Catarina do Fogo situa-se no mesmo patamar registado em cinco concelhos de Santiago, em que cerca de 40% das suas competências ainda não foram executadas, ou não foram assumidas, sendo que destes, a maior proporção (60%) localiza-se na categoria de assumidos, mas não executados. Promoção social, saúde, educação e desenvolvimento rural são os sectores em que todas as competências foram assumidas e no

sentido inverso encontram-se os sectores da cultura e da habitação em que a maioria das atribuições foram assumidas, mas não executadas. Situação muito próxima é registada nos sectores do desporto e do ambiente em que praticamente metade das competências ainda não foram executadas.

Município da Brava

Na Brava, pouco mais de 1/3 das competências da Câmara Municipal ainda não foram assumidas, ou já foram assumidas, mas não executadas, sendo que a proporção das competências não assumidas representa a maior parcela. Saúde, cultura e protecção civil são os únicos sectores em que todas as atribuições foram assumidas até o presente. Na educação, nos transportes e na promoção social praticamente todas as competências foram assumidas, contrariamente aos sectores do desenvolvimento rural, da habitação, do saneamento, do ambiente e do desporto em que praticamente metade das atribuições não foram executadas ou não foram assumidas.

Diagnóstico das Competências das Assembleias Municipais

No rol das competências afectas às Assembleias Municipais^{xxiv}, o grau da sua assunção e execução varia muito em função do município em análise. Contudo, importa realçar que nenhuma das Assembleias Municipais do país exerceram até o presente a totalidade das suas atribuições.

Uma das competências interessantes e que se relaciona com assegurar a participação efectiva dos cidadãos na gestão da coisa pública local e no processo de formação das decisões, prende-se entre outras, com o referendo, acção popular, iniciativa popular, etc. Neste particular, constata-se a existência de um défice de cumprimento dessas atribuições.

A aprovação e convocação de referendo local, ainda não foi exercida por nenhuma Assembleia Municipal. Quanto ao receber e debater iniciativas

populares esta competência foi exercida somente pelas Assembleias Municipais em S. Miguel e na Ribeira Grande de Santiago; apreciar e deliberar sobre petições/ sugestões/ queixas da população formalmente apresentadas, foi cumprida nas Assembleias Municipais do Tarrafal de S. Nicolau, do Sal, da Boa Vista, de S. Miguel, da Praia e da Brava.

Outras competências, a exemplo de manter o governo informado sobre negociações com vista a acordos de geminação e cooperação foi cumprida somente em S. Miguel; informar a tutela sobre os motivos da não apreciação da conta de gerência somente nas Assembleias Municipais dos três municípios do Fogo e do Maio; menos de metade das Assembleias Municipais assumem ter apreciado e revogado atos das respectivas Câmaras Municipais, designadamente as do Sal, da Boa Vista, do Tarrafal de S. Nicolau, de Santa Cruz, de Santa Catarina, de S. Filipe, dos Mosteiros, de Santa Catarina do Fogo e da Brava.

Nas Assembleias Municipais de S. Miguel e do Sal constatamos que 27 das 34 competências elencadas têm sido assumidas e exercidas, contrariamente às do S. Salvador do Mundo e do S. Lourenço dos Órgãos em que a diferença entre as assumidas e exercidas e as não exercidas é mínima, ou seja, 18 contra 16. Nas Assembleias Municipais da Praia, de Santa Catarina, de S. Filipe e da Ribeira Grande de Santiago, também a maioria das competências foram assumidas (26, contra 8 que não foram exercidas) e, em Santa Catarina e na Ribeira Grande, o balanço não é dos mais favoráveis, com 21 competências assumidas e exercidas, contra 13 não exercidas.

No que concerne aos instrumentos fundamentais para o cumprimento dos mandatos das Câmaras eleitas no exercício das suas funções, tais como, a aprovação do plano de atividades e orçamento do Município, a apreciação dos relatórios de actividades, o balanço e as contas de gerência, nota-se que essas atribuições têm sido plenamente exercidas pelas Assembleias Municipais, ainda que em muitos casos, os referidos documentos não são apreciados rigorosamente no tempo previsto,^{xxv} o que segundo os Presidentes das Assembleias Municipais entrevistados deve-se quase sempre aos atrasos verificados o envio dos respectivos documentos pela equipa camarária.

Um dos aspectos em que registamos também algum incumprimento, diz respeito ao envio à tutela de uma série de instrumentos, tais como, atas das Assembleias Municipais, orçamento municipal e plano de atividades aprovados e contas de gerência apreciadas. Esse incumprimento está relacionado com o não envio atempado dos referidos documentos dificultando sobremaneira a tutela no exercício do seu papel fiscalizador.

Outros instrumentos importantes de gestão como os PDM e outros planos urbanísticos, têm sido aprovados em todas as Assembleias Municipais do país. Quanto aos planos de desenvolvimento e de investimentos locais não foram aprovados ainda nas Assembleias Municipais de S. Miguel, de S. Lourenço dos Órgãos e de S. Salvador do Mundo.

A ANÁLISE SWOT DOS MUNICÍPIOS CABO VERDIANOS

O fortalecimento dos Municípios pela via da descentralização, não significa que os benefícios da descentralização sejam distribuídos de forma uniforme. Ademais, num País de reduzida dimensão territorial e marcado por desigualdades sociais e regionais, as relações intergovernamentais, o grau de autonomia local e os efeitos da descentralização podem variar substancialmente e seus resultados dependem das forças políticas locais. A diversidade económica e social de Cabo Verde pode provocar grandes diferenças entre os municípios, em termos de desenvolvimento. Essas diferenças podem prejudicar os próprios objectivos da descentralização e das reformas, na medida em que a descentralização financeira a favor dos Municípios pode reduzir as possibilidades de aumento de recursos financeiros da Administração Central ao nível local, com o objetivo de minimizar os efeitos das referidas desigualdades. Apesar da existência dos fundos de participação como o Fundo de Financiamento dos Municípios, a esmagadora maioria dos municípios não pode sobreviver sem a ajuda adicional da administração central.

No entanto, a descentralização tributária levada a cabo nos últimos anos, que permitiu que alguns municípios aumentassem as suas receitas próprias, não é, necessariamente, a realidade do País como um todo. As razões para essa impossibilidade estão na inexistência de atividade económica local e no tamanho da sua população pobre. Esses municípios têm que sobreviver à custa das transferências da Administração Central, num horizonte de médio e longo prazo, independentemente da reforma do sistema financeiro municipal e de outras medidas que visam o aumento das suas receitas próprias.

Apesar dos avanços já conseguidos, os municípios cabo-verdianos continuam ainda, na sua grande maioria, estruturalmente débeis do ponto de vista financeiro porque o sistema económico local não é susceptível de gerar recursos ou de internalizar os efeitos dos investimentos locais e, ainda, porque não acedem amplamente à participação nas receitas fiscais.

Não obstante ser pacífica a necessidade de transferência de tarefas e responsabilidades aos Municípios, na medida em que estes se encontram melhor posicionados para resolver os problemas das comunidades, dando origem a uma vasta e inovadora legislação nesta matéria, até o momento actual não foram criadas todas as condições para que os Municípios assumam plenamente o enorme rol de funções, atribuições e responsabilidades de que estão incumbidos.

Tendo em atenção os aspectos acima referidos, a análise dos pontos fortes, pontos fracos, as oportunidades e ameaças que caracterizam os Municípios podem ser sintetizados da seguinte forma:

PONTOS FORTES	PONTOS FRACOS	AMEAÇAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none"> - Uma experiência rica, multifacetada, prestigiada e com impactes relevantes na melhoria das condições de vida das populações. - Um quadro Constitucional e legal que potencia o incremento da acção municipal com mais ganhos, eficácia e eficiência. - Um sistema político e eleitoral que permite a renovação periódica dos órgãos das autarquias locais e de políticas locais. - Um cada vez maior interesse de cidadãos em candidatar-se para o desempenho de funções políticas nas autarquias. 	<ul style="list-style-type: none"> - Fraco desenvolvimento da economia local, baixo nível de geração da riqueza e, logo fraca capacidade de arrecadação de receitas próprias. - Elevada dependência financeira em relação a Administração Central. - Baixo nível de liquidação e cobrança dos Impostos Municipais. - Baixo nível de execução orçamental. - Fraca capacidade de estudos e planeamento. - Ausência de critérios claros e previsíveis na 	<ul style="list-style-type: none"> - Aprofundamento das desigualdades sociais e espaciais com a exclusão de camadas mais pobres do processo do desenvolvimento local. - Concentração dos poucos recursos, gerando assimetrias na aplicação de investimentos dentro de cada município e fora dele. - Uma gestão tecnocrática e autocrática, que não descentraliza, desconcentra, partilha, comunica com as populações e diversos Actores/Sujeitos Locais. - Insuficiente transparência na 	<ul style="list-style-type: none"> - As virtualidades da democracia e do estado de direito. Um sistema político e de governação estável e previsível. - Vontade política em reflectir, corrigir, inovar e implementar reformas de fundo para a melhoria da eficácia e eficiência da acção municipal. - Medidas e estudos com vista à Reforma e Modernização da Administração Local, sendo a criação de Regiões Administrativas uma das vias de potenciação da acção dos municípios. - Cada concelho e cada ilha dispõem de potencialidades, que se encontram

<p>- Uma valoração positiva do PL e um reconhecimento social da intervenção dos Municípios no desenvolvimento do país e na vida das pessoas.</p> <p>- Tendência positiva na aplicação dos recursos em investimentos produtivos, com impactes nas receitas municipais e no incremento de actividades económicas locais.</p> <p>- Uma melhoria crescente de informatização dos serviços, sendo o mais expressivo o Sistema de Informação Municipal.</p> <p>-Um quadro jurídico estruturante de cariz descentralizador, com garantia constitucional de existência e autonomia de um Poder Local efetivamente autónomo e democrático, elevado à dignidade de limite material da revisão constitucional e com previsão de amplos mecanismos de</p>	<p>afecção de recursos, fora do quadro de F.F.M., p.exp. Contratos-Programa.</p> <p>- Não transferência regular de recursos, cuja participação está fixada por lei.</p> <p>- Fraco domínio da Fiscalidade Local e falta de regulamentos do IUP (regulamento de avaliações, comissões permanentes de avaliação).</p> <p>- Ausência de uma lei de delimitação de competências em matéria de investimentos públicos.</p> <p>- Ausência de regulamento sobre a execução descentralizada de Programas Plurianuais de Investimentos Públicos.</p> <p>- Défice acentuado quanto a atividade de inspecção e acompanhamento da Administração Municipal.</p> <p>- Ausência de políticas consistentes e motivadoras da intervenção do</p>	<p>gestão da coisa pública local.</p> <p>- Insuficiente nível de infraestruturção económica dos concelhos, o que agrava a situação económica e financeira dos municípios.</p> <p>- Tendência para estagnação das transferências, em sede do FFM, podendo por em causa o funcionamento corrente dos municípios (FFM representa 56% das receitas correntes cobradas de 2002 a 2012).</p> <p>- Possibilidade do aumento da tensão social, resultante da incapacidade dos municípios responderem às demandas básicas das populações.</p> <p>- Fraco nível de ligação entre as ilhas, que facilitem uma rápida e intensa circulação de bens, serviços e pessoas, consistindo num grande entrave ao aumento da produção local.</p> <p>- Uma excessiva</p>	<p>insuficientemente exploradas, nos mais diversos sectores da actividade económica, cultural, ambiental.</p> <p>- As potencialidades das novas tecnologias de informação, que facilitem a relação dos munícipes com os eleitos e os serviços municipais, bem como na modernização dos serviços e racionalização dos custos de funcionamento.</p> <p>- Um grande número de cidadãos envolvidos em actividades associativas, no voluntariado social, na economia solidária, solidariedade e desenvolvimento comunitário.</p> <p>- Um sector privado nacional ávido de melhores oportunidades de negócio, que contribuam para aumentar a riqueza local e, assim contribuir para melhoria a distribuição do rendimento e</p>
---	--	---	---

<p>participação cidadã.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Património cultural abundante; - Potencial turístico elevado; - Desenvolvimento de geminações com outros municípios nacionais e internacionais; - Associações comunitárias já constituídas em praticamente todos os municípios. 	<p>sector privado no desenvolvimento da economia local.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Insuficiência em recursos humanos qualificados, que permitam melhorar o desempenho dos municípios, tanto da mobilização de recursos, como na execução de suas políticas. - Insuficiente articulação e parceria com as Organizações da Sociedade Civil sem fim lucrativo no desenvolvimento social e comunitário. - Rigidez institucional e uma matriz de organização que privilegia a hierarquia em detrimento de trabalho em rede, interdisciplinaridade e horizontalidade. - Fraca divulgação de instrumentos que dispõem sobre a participação popular em decisões governamentais e na gestão de políticas públicas. - Falta de regulamentos sobre principais institutos de democracia participativa (referendo, incitativa 	<p>dinâmica de concentração da população e recursos nos principais centros urbanos do país, acentuando os desequilíbrios locais e entra as ilhas.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Uma tendência centralizadora em certas leis setoriais (taxa ecológica, contribuição de iluminação pública, habitação de interesse social, urbanismo e ordenamento do território e outras observadas e referidas no texto) e em investimentos públicos (centros sociais, centros de juventude, instalações desportivas locais, habitação social etc) - Insuficiência aguda de recursos financeiros para assegurar o funcionamento corrente de pequenos municípios. - Impacto do novo PCCS, implicando aumentos da massa salarial que os municípios não estarão em condições de 	<p>combater a pobreza e a exclusão social.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Um número cada vez mais crescente de cidadãos cientes dos seus direitos e deveres com poder de iniciativa e de expressão, aumentando as possibilidades do controlo social. - Existência de um número crescente de técnicos no desemprego que se apresenta como fonte de recrutamento, com vista à qualificação do RH dos municípios. - Universidades e Instituições desenvolvendo actividades de estudos e pesquisas sobre o desenvolvimento local e dinâmicas associativas. - Existência de ofertas de formação nos domínios da administração e negócios e outros. - Maior acesso aos órgãos de comunicação social e às redes sociais, para denúncias, reivindicação,
--	---	---	---

	<p>popular e acção popular).</p> <ul style="list-style-type: none"> - Baixo nível de apropriação dos instrumentos de participação em vigor pelos cidadãos. - Não consagração da ilha como divisão administrativa e de descentralização territorial - Não institucionalização pela lei ordinária da responsabilidade dos órgãos executivos municipais perante a assembleia municipal, constitucionalmente afirmada ; - Atribuições municipais praticamente inexistentes em matéria de desenvolvimento económico local e de promoção do emprego local, desperdiçando o potencial existente, para o efeito; - Não implementação de grande parte da legislação complementar e regulamentar prevista na legislação estruturante; 	<p>suportar.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumento substancial do desemprego devido à crise internacional. - Redução gradual das remessas dos emigrantes. - Desertificação desenfreada. - Existência de alguns povoados encravados. 	<p>divulgação de iniciativas e apresentação de propostas de intervenção.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Atração de investimentos externos directos. - Incremento da cooperação intermunicipal descentralizada e para as geminações. - Esforço público sustentado em dotar as ilhas de infraestruturas. - Possibilidade de aumento das receitas próprias, através da revisão e actualização do sistema de taxas de licenças. - Possibilidade de melhoria do serviço de fiscalização municipal.
--	--	--	---

	<p>-Injusta distribuição de recursos entre a administração central e o poder local, designadamente no que respeita a recursos fiscais, materiais (em especial recursos fundiários e equipamentos) e quadros técnicos;</p> <p>- Deficiências de gestão e ausência de manuais de procedimentos de boas práticas na administração municipal (tal como na administração central)</p> <p>- Tutela burocrática, não proactiva e nem formadora e promotora da institucionalização de boas práticas e mecanismos de participação cidadã.</p> <p>-Inexistência de um regime especial de discriminação positiva dos pequenos municípios, sem base económica de obtenção de receitas, com destaque para os pequenos municípios-ilha.</p> <p>- Inexistência de um Programa de</p>		
--	---	--	--

	<p>Descentralização consensualizada política e socialmente, calendarizado e orçamentado num horizonte pluri-anual</p> <p>- Falta de infraestruturas de suporte ao desenvolvimento local.</p> <p>Sector produtivo reduzido.</p> <p>- Fraco peso dos impostos locais no total das receitas correntes.</p>		
--	---	--	--

Comentários Gerais

Das entrevistas efectuadas, da análise de alguns documentos, da observação e do conhecimento que temos sobre a realidade dos municípios cabo-verdianos são seguintes as constatações:

- Por razões que têm a ver com o grau de desenvolvimento institucional, técnico, capacidade de mobilização de recursos e o nível de infraestruturização dos concelhos, bem como o nível de desenvolvimento económico e social, o grau de assunção das atribuições e competências municipais variam de município a município. Verifica-se um leque de atribuições que encontramos alguma linearidade no seu cumprimento e são comuns a todos os municípios.
- Há um conjunto de atribuições e competências que não é cumprido pelos municípios, de um lado, porque foram ultrapassados, na sua execução pelos serviços desconcentrados do Estado que, detêm competências e recursos e, por isso, encontram-se melhor preparados, por outro lado, porque essas atribuições não constituem prioridades da acção municipal, quando confrontados com os problemas mais urgentes. Enquadram-se neste contexto, a administração de bens do domínio público ou privado do Estado; sistemas mais avançados nas áreas de saneamento e resíduos urbanos, que exigem avultados recursos; desenvolvimento rural, saúde, educação, em que os municípios são, claramente, a favor da integração do pré-escolar no sistema nacional do ensino. Em relação á promoção Social, os municípios reclamam a sua **redescentralização**, incluindo a integração dos Centros de Desenvolvimento Social “CDS”, instalados nos Concelhos. São os municípios que lidam diariamente com os problemas sociais das populações e que melhor conhecem a realidade social local. No turismo consideram os municípios que não deve ser uma atribuição municipal, a construção, equipamento e gestão de equipamentos. No que concerne aos investimentos municipais há que clarificar o relacionamento entre o PL e a Administração Central no domínio

dos investimentos públicos locais. Esta situação se apresenta com maior acuidade em relação aos municípios/ilhas, no sentido de evitar sobreposições, conflitos e omissões. A fraca ou inexistente participação nos Planos de Desenvolvimento Nacional e Regional é devida ao fraco nível de elaboração e implementação dos Planos, sobretudo os de dimensão regional. No ordenamento do território e planeamento urbanístico, apesar de todos os municípios já disporem de Planos Directores Municipais, constata-se a introdução de muitos dispositivos legais que condicionam o exercício, com autonomia, das atribuições e competências municipais, a nível da elaboração e aprovação dos Planos de Desenvolvimento Urbanísticos e dos Planos Detalhados.

- Também se verifica que os municípios por situações de relativo isolamento, pressão social local são obrigados a suportar despesas que não se enquadram no âmbito das suas atribuições e competências, como são os casos de evacuação de doentes, assistência medicamentosa. Uma vez mais se reclama a redescentralização da promoção Social.

- Também se verifica que para responder às dinâmicas do desenvolvimento local os municípios têm tido intervenções de grande relevo no sector da formação profissional, técnica e universitária, atribuindo bolsas de estudos, subsidiando propinas, subsidiando o alojamento, mobilizando vagas, com os fundamentos de que há que garantir a democratização do acesso á formação, de um lado, e por outro, capacitar os recursos humanos do município e qualificá-los para o desenvolvimento local. Também na área de promoção do desenvolvimento económico local, os municípios interagem directamente com os investidores nacionais e estrangeiros, organismos bilaterais e multilaterais. Em relação a estes últimos, alguns casos ficam pelo caminho devido a falta do aval ou a existência de um insuficiente diálogo e articulação com o Governo. A Formação Profissional tem sido uma grande preocupação dos municípios, que para o efeito têm Centros de

Formação Profissional próprios, cujas actividades, em muitas situações, colidem com as dos Centros da Juventude. Aliás, neste particular os municípios defendem a descentralização efectiva dos Centros da Juventude para os municípios.

- Mas o maior constrangimento dos municípios reside na sua fraca capacidade financeira, que advém, essencialmente, do fraco grau de desenvolvimento das actividades económicas locais, que resulta numa reduzida base tributária local. Por outro lado, a afectação de recursos da parte do Estado está aquém do que as necessidades do desenvolvimento local exigem. Neste contexto, a situação se agrava porque o Governo não vem cumprindo as suas obrigações financeiras de forma pontual e com previsibilidade. São os casos da não transferência dos 49% da venda dos terrenos das ZDTI, da taxa ecológica, e das compensações em sede do IUP. Mesmo na falta de recursos se houvesse o cumprimento por parte do Estado, a situação financeira dos municípios levaria a que estes melhorassem, substancialmente, o seu desempenho. A debilidade financeira condiciona a capacidade técnica e a qualidade dos recursos humanos em geral, porque não podem atrair e pagar bem os técnicos de que necessitam.

- Face a um grau já muito acentuado da desconcentração dos serviços do Estado, impõe-se rever um conjunto de atribuições que deve ser passado para esses serviços. Fica claro, nesta primeira abordagem, que, passados mais de 20 anos sobre a instalação do Poder Local Democrático, impõe-se uma reformulação das atribuições e competências municipais, tanto no seu conteúdo funcional, como no que se refere à metodologia de implementação, de acordo com o que já vem estipulado na Lei-quadro de descentralização administrativa.

- 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, técnica

e de gestão municipal. Neste particular, a área da fiscalidade local constitui uma das maiores fraquezas dos municípios cabo-verdianos.

- A empresarialização e a municipalização dos serviços municipais, em áreas, designadamente: abastecimento de água potável; recolha, transporte e tratamento de resíduos sólidos urbanos; habitação de interesse social; urbanismo e obras; abastecimento público; estacionamento; formação profissional e musical, representam a dimensão qualitativa da intervenção municipal e uma tendência de evolução da governação local.
- O intermunicipalismo é ainda incipiente. O que encerra como potencialidade justifica uma aposta estratégica para o desenvolvimento do PL, nos próximos anos. É que existe um leque considerável de actividades que serão executados com maior eficácia, eficiência e efectividade, portanto com ganhos efectivos para a administração autárquica, com para as populações, se forem da responsabilidade de associações intermunicipais, de âmbito geográfico e ou sectorial.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

O quadro legal existente, apesar de algumas incongruências, insuficiente regulamentação é potenciador, tanto da consolidação dos municípios actuais, como do desenvolvimento das duas categorias autárquicas previstas – supra e inframunicipais.

Decorrente da entrada em vigor da LQD impõe-se um rearranjo global em matéria de atribuições e competências, no âmbito dos estatutos dos municípios, mas fundamentalmente face á mais provável reconfiguração do panorama autárquico cabo-verdiano.

Recomenda-se uma abordagem global ao processo da descentralização, implementando em simultâneo, ainda que de forma gradual, as seguintes vertentes: desconcentração dos serviços municipais e a descentralização

administrativa e institucional a nível municipal; implementação das unidades de coordenação da administração periférica do Estado e implementação, se for o caso, das autarquias supra e inframunicipais.

Bibliografia

- AFONSO QUEIRÓ, in Lições de Direito Administrativo I, Coimbra, 1976;
- AFONSO QUEIRÓ, in “Desconcentração”, Dicionário Jurídico da Administração Pública, III, Lisboa, 1990;
- AMARTYA SE. A Ideia de Justiça, ALMEDINA, 2010;
- ANDRÉ FOLQUE, in A Tutela Administrativa nas relações entre o Estado e os Municípios (Condicionalismos Constitucionais)”, Coimbra, 2004
- ANTÓNIO CANDIDO DE OLIVEIRA, in Direito das Autarquias Locais, Coimbra, 1993;
- ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA. A Difícil Democracia Local e o contributo do direito, Estudos em Comemoração do Décimo Aniversário da Licenciatura em Direito na Universidade do Minho, Almedina, 2004;
- CARLOS VEIGA. “Comunicação à Conferencia Internacional sobre a regionalização”, Praia, 2007;
- ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, in A Democracia Local, Coimbra, 2005;
- CASALTA NABAIS, in “A Autonomia Local (Alguns Aspetos Gerais), Coimbra, FD, 1990;
- CASALTA NABAIS, in “O Regime das Finanças Locais em Portugal”, Por um Estado Fiscal Suportável, Estudos de Direito Fiscal, Almedina, 2005;
- CHARLES DEBBASCH, in Institutions et Droit Administratif, I, Themis, 1976;
- Charles Eisenmann. Scientia Iuridica, Tomo XXXIV, nºs 193/194, JAN/MAR, 1985,
- Charles Eisenmann. “Les Structures de l’Administration, in Traité de Scences Administratives, Paris, 1966;
- GARCIA-TREVIJANO FOS, in Tratado de Derecho Administrativo II, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1967;
- EDGAR Morin. A VIA para o futuro da humanidade. BERTRAND BRASIL, Rio de Janeiro 2013;
- EDUARDO PAZ FERREIRA, in “Finanças Regionais”, INCM, Estudos Gerais, Série Universitária;
- FAUSTO QUADROS, in Direito das Comunidades Europeias e Direito Internacional Publico. Contributo para o Estudo da natureza jurídica do Direito Comunitário Europeu, Lisboa, 1991;

- FREITAS DO AMARAL, IN Curso de Direito Administrativo, I, Almedina, 2001;
- GEORGES VEDEL, in Droit Administratif, Themis, 1968;
- JEAN MARIE AUBY E ROBERT DUCOS-ADER, in Institutions Administratives, 3ª edição, Précis Dalloz, 1973;
- JEAN RIVERO, in Droit Administratif, 8ª ed, Précis Dalloz, Paris, 1977;
- JEAN RIVERO, in “As competências do poder local nos Países Europeus”, Revista da Administração Pública, nº 14, OUT/DEZ, 1981, págs. 653 e segs;
- JOAQUIN GARCIA MORILLO, in La configuration constitucional de la Autonomia Local, Marcial Pons, Madrid, 1998;
- JORGE MIRANDA, in Manual de Direito Constitucional, Tomo III, 5ª ed, Coimbra, 2004;
- L. ORTEGA, in La Carta Europea de la Autonomia Local Y el ordenamiento local español, REALA, nº 259, 1993;
- MARCELLO CAETANO, in Manual de Direito Administrativo, I, 9ª ed, Lisboa, 1970;
- MARCELO REBELO DE SOUSA e ANDRÉ SALGADO MATOS, in Direito Administrativo Geral, I, 2ª ed, Lisboa, 2006;
- MARTA REBELO, in Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais, Coimbra, 2007;
- Martins&Barbosa, Estudo, 2010;
- ONÉSIMO SILVEIRA. “Subsídios para o regionalismo em Cabo Verde”: S. Vicente, 2000;
- VEDEL e DEVOLVÉ, R.CHAPUS, GEORGES DUPUIS, MARIE-JOS´GUÉDON E PATRICE CHRÉTIEN, in Droit Administratif, 8ª ed, 2002, Armand Colin, Paris;
- MIGUEL ANTÓNIO RAMOS. Coletânea de Legislação "Direito das Autarquias Locais", INCV, 2012;
- VITAL MOREIRA, in Administração Autónoma e Associações Públicas, Coimbra, 2003;
- VITAL MOREIRA, in CRP – Constituição da Republica Portuguesa Anotada, Vol II, 4ª ed revista, Coimbra, 2006, anotações I e II ao art. 235º;
- UHLITZ, In “Administracion indirecta del Estado y descentralization funcional”, Madrid, IEAL, 1950;

Outros Documentos

Actas dos orçamentos aprovados das diversas Câmaras Municipais do país; Associação Nacional dos Municípios. "Legislação Municipal Cabo-verdiana, 2ª ed, 2012;

A Constituição da República de Cabo Verde, 1992, revista em 1999 e 2010; Cidadania e subjectividade: novos contornos e múltiplos sujeitos – Imaginário, Brasil 199, pág.154

Associação Nacional dos Municípios Cabo-verdianos. Planos Ambientais Municipais;

Banco Mundial em colaboração com o Instituto Nacional de Estatística e o Ministério das Finanças e Administração Pública Cabo Verde. Diagnóstico da Pobreza;

Banco Mundial. Relatório sobre a Revisão das Despesas Públicas;

Contas de Gerência dos Municípios de 2002 a 2012;

Decreto-Lei nº15/2011, de 21 de Fevereiro – Artigo 20º;

Documentos da Reforma do Estado;

Esquemas Regionais de Ordenamento do Território de Santiago, Fogo e Sª Antão;

IEFP. Relatório Síntese dos Principais Resultados do Inquérito ao Emprego, 2008;

INE. O Perfil da Pobreza em Cabo Verde – IDRF 2001/2002, 2004;

INE. Questionário Unificado dos Indicadores Básicos de Bem – Estar (QUIBB 2007), 2008;

INE/Nações Unidas. Cartografia do desenvolvimento humano e da pobreza humana em Cabo Verde;

Ministério das Finanças e Administração Pública. As Grandes Opções do Plano;

Ministério das Finanças e Administração Pública. Contas do Estado;

Ministério das Finanças e Administração Pública. Documento de Estratégia de Redução da Pobreza (DERCP);

Ministério das Finanças e Administração Pública. Relatórios sobre os Orçamentos do Estado;

Nações Unidas. Estudo Diagnóstico sobre Integração do Comércio;

Orçamentos dos Municípios de 2002 a 2012;

Programa do Governo:1991-1995; 1996-2000; 2001-2005; 2006-2011; 2011-2016;

Unidade de Coordenação a Reforma do Estado. Concept Paper Praia, 2007;

A Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses, MPAT, 1987

Constituição da República Portuguesa Anotada, 3ª ed, Coimbra, 1993;

Contributo para uma Análise do Conceito de Descentralização, Direito Administrativo - revista de Atualidade e Crítica, Coimbra, Ano 1, 1980, nºs 4 e 5, págs. 251 e segs;

Descentralização do Poder: federação e Município, Revista Forense, Ano 82, Vol 293, JAN/MAR 1986, págs. 15 e 17;

Finanças do Sector Público, Introdução aos Subsetores Institucionais (Aditamento de Atualização), AAFDL, 2003;

Institutions Administratives Comparées I, Fondation Nationale de Sciences Politiques, Paris, 1974/75;

Les Finances Publiques, Armand Colin, Collection U, 1973;

Noção jurídica de descentralização”, O Direito: antologia de estudos jurídicos publicados nas suas páginas”, Vol II (1919/1943), Lisboa, 1968 (republicado em O Direito, Vol III-IV, Ano 126º, 1994;

Noções de Direito Administrativo, I, Lisboa, Editora Danúbio, 1982;

Participação e Descentralização, Revista de Direito e Estudos Sociais, Ano XXII, pág. 6;

Poder Local, Enciclopédia Verbo Luso-Brasileira de Cultura, Ed. Séc. XXI, 23, Editorial Verbo, pág. 2

Princípios de descentralizacion y desconcentracion, Documentação Administrativa, nº 214;

O quadro legal de tutela administrativa sobre as autarquias locais. Necessidade de mudança? (1996), Estudos de Administração e Finanças Públicas, Almedina, 2004;

ⁱ Consultar a CRCV – artigos 230º a 239º

ⁱⁱ Cf. Concept Paper produzido em 2007, pela Unidade de Coordenação a Reforma do Estado, p. 7

ⁱⁱⁱ Op. cit, p. 10

^v CRCV- Art.2º, pag.24

^{vi} CRCV-Idem

^{vii} Lei nº 69/VII/2010, de 16 de Agosto: Artigo 5º

^{viii} CRCV-Art. 290º al.)e, pag.166

^{ix} CRCV-Art. 238º, nº2 , pag.143

^x LEI nº 134/IV/95,de 03 de Julho

^{xi} Lei nº 57/VII/2010, de 19 de Abril – Art. 4º als.a), b), d) e f)

^{xii} CRCV- Art.240º nº2, pag. 144

^{xiii} Lei nº134/IV/95, de 03 de Julho – Art.14º

^{xiv} Decreto-Lei nº15/2011, de 21 de Fevereiro, Art. 20º

^{xv} Idem, Art.21º

^{xvi} Lei nº 69/VII/2010, de 16 de Agosto

^{xvii} Edgar Morin : a VIA para o futuro da humanidade. BERTRAND BRASIL, Rio de Janeiro 2013, pág. 81/82

^{xviii} Cidadania e subjectividade: novos contornos e múltiplos sujeitos – Imaginário, Brasil 199, pag.154

^{xix} Decreto-Lei nº15/2011, de 21 de Fevereiro – Artigo 20º

^{xx} Edgar Morin- Obra citada, pag.83

^{xxi} Amartya Sen: A Ideia de Justiça, ALMEDINA, 2010, PAG.429

^{xxii} Amartya Se: ob. Cit. Págs. 431/432

^{xxiii} DL nº 15/2011, de 21 de Fevereiro, Artigo 19º

^{xxiv} Cf. As competências exclusivas da Assembleia no art 81º do Estatuto dos Municípios e o dever de informar no art 128º do estatuto atrás referido.

^{xxv} Cf. O artigo 75º do Estatuto dos Municípios que indica em que datas essas matérias devem ser apreciadas nas sessões ordinárias da Assembleia Municipal.

