

Poder local. Que futuro?

JOSÉ DUARTE NOGUEIRA

Exº Senhor Presidente da Mesa, Dr. Alveirinho Correia

Exº Senhor Presidente da Câmara Municipal de Bragança, Engº António Nunes

Exº Senhor Secretário de Estado da Administração Pública, Dr. Gonçalo Castilho

Demais autoridades

Ex^{as} Ouvintes

É para mim uma honra abrir o presente Colóquio na presença de tantos protagonistas do poder local. Não estou seguro de que tenha sido a escolha correcta, já que a minha ligação à matéria tem sido feita mais no âmbito académico do que na vivência directa e técnica da sua realidade. Mas, estando na base um convite do Senhor Presidente da Câmara de Bragança, a consideração pessoal que por ele tenho impedir-me-ia qualquer recusa. Por outro lado, sou de há muito um empenhado adepto da autonomia local e do poder nela suportado. Nessa medida o seu futuro diz-me algo. Por essas ou outras razões, além de honrado é com gosto que aqui estou. Em qualquer caso uma prevenção. Irei fazer uma intervenção essencialmente político-cultural, deixando o âmbito técnico para os especialistas que se me seguirão nos próximos dias, muito mais do que eu capacitados para tal

Falar do poder local, mormente numa perspectiva de futuro, acarreta riscos. Riscos naturais, porque muito do que possa ser dito será sempre um exercício hipotético. Riscos acrescidos, realçarei, pois qualquer que seja a visão exposta decorrerá de pontos de partida subjectivos, por mais que previamente sujeitos a um esforço de objectivização. Como antes referi, a minha postura é de apoio claro ao localismo, como visão de fundo da realidade nacional, porque é nele que vejo a melhor alternativa a um desenvolvimento feito em ligação ao sentir das populações. Com a devida vénia para os adeptos do centralismo político, que são muitos no país, farei a defesa do poder local como algo insubstituível e em sintonia com o futuro, em detrimento da predominância daquele. É

aliás nesta linha que, em colaboração com a Câmara de Bragança, a Faculdade de Direito de Lisboa, tem em curso a criação de um Observatório da Interioridade, destinado a estudar as implicações do conceito nas suas varias vertentes, já que esta não é mais que uma das vertentes nas quais o poder local maior intervenção está vocacionado para ter.

Há meses falei neste mesmo auditório de interioridade. Entre outras matérias referi-me ao modo como a relação entre o poder local e o central evoluiu no nosso país, desde um passado já distante até ao presente. Não me debruçarei sobre o tema, cujo texto aliás, deixei para publicação. Mas dele aproveitarei algumas notas, na medida em que as julgar relevantes para a presente reflexão sobre o futuro do poder local.

I

Tomarei como ponto de partida uma ideia de base: falar de futuro, mormente numa matéria que se relaciona intimamente com as comunidades, não dispensa consciência do passado.

À primeira vista contraditória, trata-se de uma afirmação que convém justificar. De facto, o futuro, em si, é algo que ainda não existe. O passado, esse já não existe. Aparentemente apenas o presente tem existência palpável. Todavia, se se deixar a aparência em nome da realidade, o presente não passa de fugaz momento de charneira entre ambos.

Olhado deste modo, o presente afinal também não existe verdadeiramente. Por corresponder a um momento de ligação entre algo que ainda não é e algo que já foi, reduz-se a breve estado de passagem, que embora criando a sensação de perenidade duradoura, na realidade não tem existência autómoma no devir. Um pouco como a alegoria clássica em que Platão estruturou parte do seu pensamento¹.

Prisioneira de dois mundos que não domina, a intervenção humana faz-se num permanente desafio entre a imaginação do que há-de ser vivido e a constatação do que já foi. A percepção do presente é assim também paradoxal e, na realidade, não decorre senão do permanente esforço de cada ser em dominar o futuro, apoiado na crença que o passado próximo ainda lhe pertence e o futuro próximo já está ao seu alcance.

¹ Um físico diria que o presente corresponde ao grão de tempo, tomado isoladamente em que o indivíduo recebe influx da natureza.

Mas, se assim é, como o faz? De que forma espera dominar o futuro se não lhe tem acesso para além da imaginação? Na realidade fá-lo projectando nele a experiência retirada do conhecimento que possui do passado, procurando entrever o que plausivelmente ocorrerá se actuar de certa forma, evitando erros potenciais porque conhecidos de momentos anteriores. Combina para tal a experiência do conhecimento vivido directamente, ou conhecido através de terceiros, com a imaginação do que poderá acontecer se adoptar ou recombina soluções já conhecidas, ainda não ensaiadas, ou cujo ensaio por terceiros pura e simplesmente desconhece.

O futuro é por isso tributário do passado. De tal forma tributário, que se poderia dizer mesmo que nada de novo verdadeiramente existe na configuração social dependente do homem. Emulando a célebre afirmação do pai da química moderna, tal como na natureza física, também no devir social nada se cria, nada se perde, tudo se transforma.

A dependência referida faz com que o homem utilize correntemente conhecimento anterior, na maior parte dos casos extraindo dele apenas a experiência. Tal utilização é geralmente intuitiva, sem grande actividade reflexiva, isto é, sem indagação sobre as relações de causa e efeito que a justificam. A intuição alerta para as potencialidades de um certo caminho e isso basta. Quanto maior o conhecimento e a capacidade em o assimilar e reter, tanto maior a probabilidade de as melhores opções serem tomadas. Outros, para além do uso da experiência, reflectem também sobre a relação entre causa e efeito. Ocasionalmente concretizam-na em textos que servem de guião, ou de pontos de reflexão, a terceiros, os quais beneficiam assim dessas ideias. Outros porém, nem reflectem nem usam o conhecimento ou a experiência, sua ou de terceiros. Convictos de que a realidade é sempre substancialmente nova, trata-se de indivíduos dispostos a redescobrir a roda tantas vezes quantas forem precisas, na convicção de que ocupam o clímax do saber. Falta-lhes humildade ou inteligência para aceitarem o conhecimento acumulado, ou para o entender. Erros evitáveis surgem então como fruto natural da tentativa. São talvez uma minoria, embora mais abundantes do que se pense. Quando associados ao exercício do poder político, o que não raro conseguem, dão lugar a uma combinação trágica e são frequentemente causa do falhanço da solução imaginada. Algum do atraso atávico de certas sociedades e países será, provavelmente, proporcional à dimensão do contróle, ou participação, deste tipo humano de características patológicas sobre as estruturas do poder, ao longo do tempo e das gerações.

Em suma, o conhecimento do passado, se não permite postular certezas para futuro, permite pelo menos retirar dele dados a equacionar na antecipação dos tempos

que virão. Ocasionalmente sem sucesso, porque estes contêm componentes aleatórias ou imprevisíveis e porque o engenho humano nem sempre é o necessário. Não obstante é ferramenta de não pequeno relevo e por isso não negligenciável em qualquer postura prospectiva. Entre as quais o tema que aqui nos reúne, como veremos.

II

2 - Há meses, neste mesmo auditório, procurei dissecar a relação entre o poder central e o local, ao longo do tempo em Portugal, tendo como referência os municípios por serem os pólos em que aquele poder melhor se exprime.

Por relevante para o actual objectivo recupero uma breve síntese. Concluí então que o percurso político do país, nos quase novecentos anos que leva já de existência, se mostrou a partir de certo momento extremamente penalizante para com o poder local, atingindo a penalização o momento de maior intensidade quando do advento do Estado contemporâneo, segundo o modelo introduzido no século XIX com o liberalismo. De tal modo que fácil se tornaria identificar uma linha de ataque consequente direccionada para tal fim, da qual progressivamente resultou o esvaziamento do poder local e substituição por outro directamente vinculado ao Estado, ainda que sem mudança de nome. Evolução que apenas não podia ser descrita como um plano conscientemente gizado, porque ocorreu ao longo de séculos tendo como protagonistas personagens sem articulação directa entre si.

Em nome de quê, perguntar-se-á, se esvaziou o poder local? Em nome de que objectivo se destruiu um poder que, em larga medida, tinha raízes no modo de pensar e de actuar dos povos, reflectindo por isso a sua idiossincrasia? A pergunta tem todo o sentido. Deve, por isso, ser respondida, pois estando nesta assembleia um tão expressivo número de participantes, em face da postura colaborante que o Estado, nas últimas décadas, tem reiteradamente manifestado para com o poder local, a convicção de muitos poderá ser a de que, se assim foi, já não o é hoje. Certamente porque as causas, quaisquer que fossem, desapareceram ou tornaram-se irrelevantes.

Na minha óptica, nem penso que a realidade seja bem o que parece, nem creio que os motivos de antanho estejam esquecidos, substituídos por diversa postura. Receio mesmo que na essência continuem bem presentes, talvez escondidos sob formas mais

sofisticadas, mas não menos activos. As declarações de amor serão pois em alguma medida platónicas.

Ao formular esta duvida, longe de mim associar o fenómeno a pressupostos degradantes, subjacente aos quais esteja a ideia de apropriação do poder do Estado por indivíduo ou grupo em benefício de interesses inconfessáveis. Sem em qualquer caso recusar que o fenómeno da apropriação não possa ter existido, ou exista em algum grau, não é para aí que aponto, pois outras causas de natureza estritamente política existem, essas sim perceptíveis, mais que suficientes para a fundar.

A compreensão do fenómeno esteve e está, a meu ver, na difícil coexistência entre o advento do Estado moderno, em evolução ainda hoje, e um poder local cujas raízes remontavam a momentos anteriores ao início da construção daquele. Dificuldade que se tornou em incompatibilidade tendencial quando o Estado assumiu o modelo liberal, adquirindo velocidade progressivamente maior rumo a um absolutismo legalista que, nos dias de hoje, em certas vertentes só tem comparação com a realidade final do período romano. E isto, não obstante a postura colaborante a que se aludiu, através da qual, deve reconhecer-se, o Estado tem atenuado o centralismo.

Na reflexão sobre o futuro do poder local é pois, útil ter em conta o quadro político de que a actualidade é fruto directo. A consideração dos seus parâmetros mostrará então porque, e como, assim aconteceu, contribuindo desse modo para a antecipação de alguns riscos concernentes ao futuro previsível e logo, à prevenção possível.

Para tal, tenho por particularmente relevantes três vertentes:

Como pano de fundo, a tradição autonómica portuguesa, a qual pela sua importância não pode ser minimizada; em seguida, a tradicional postura do Estado face ao poder local e as razões que a explicam; por fim, a actual concentração tendencial do poder político num dos poderes que integram o Estado moderno, em detrimento dos demais.

a) Sobre a primeira vertente, sem me alongar, remetendo para a intervenção por mim aqui feita há meses, deixarei apenas algumas ideias fortes.

A autonomia local, enquanto matriz do poder local, não foi em Portugal fruto da vontade do Estado central. Foi-o em alguns casos, mas na larga maioria, ao contrário do que muitas vezes se pensa, resultou da iniciativa espontânea de populações autorganizadas, tendo em vista necessidades, tanto de sobrevivência como de resistência

contra poderes individuais locais que as oprimiam, de facto ou em potência. Constituiu-se portanto em nome da vontade popular e a despeito do governo central então existente, certamente distinto do moderno, mas já incontornável, o qual de início aproveita empenhadamente esse esforço popular.

Pela mão das comunidades surgiu assim a mais notável criação política do povo português nos últimos novecentos anos, hoje tão injustamente esquecida em quase tudo o que não é essencialmente folclore, que no século XIX já em plena luta pela sobrevivência, ainda se exprimia através de mais de oitocentos municípios.

A partir de certo momento, o governo central em processo de fortalecimento, viu nessa autonomia sério obstáculo à sua plena afirmação. Foi-lhe retirando capacidade de expressão e restringindo competências, ou porque as queria controlar, ou porque preferia congelá-las, na dúvida sobre os riscos subjacentes.

O auge deste estrangulamento ocorreu sob a tutela do Estado liberal. Obcecado pelo modelo francês, ainda hoje largamente adulado no país por parte não despidiada da elite política, o Estado destrói de uma penada a base derradeira da autonomia local, colocando-a sob a sua dependência.

Evidencia-se então um paradoxo. O liberalismo que tradicionalmente associado à introdução das primeiras liberdades políticas no país e de alguns direitos fundamentais de expressão igualmente política, e que por isso goza de uma aura de prestígio, foi, de facto, o principal inimigo da autonomia local, tendo reduzido o poder nela ancorado a mera correia de transmissão do central.

A discrepância entre um Estado de aparentes liberdades e um Estado real, no qual o controlo estatal assumia proporções cada vez maiores, só é compreensível porque conceitos políticos apresentados como perfeitos e modernos escondiam a natureza absoluta do poder que os suportava, preferindo a sociedade, por romantismo, ignorância ou deliberada vontade, desvalorizar a degradação da autonomia em nome de outros valores.

O renascimento da autonomia só aconteceu depois de 1974, mas ainda assim em níveis incomparavelmente inferiores aos anteriores, encontrando-se hoje, segundo creio, perto, se não já no limiar do patamar máximo possível da regeneração, no quadro do actual modelo estadual.

b) Sobre a segunda vertente, direi que a razão de ser da moderna postura centralista do Estado esteve na sacralização da lei, que ao atingir no século XIX o nível mais elevado com o pensamento político subjacente, abriu caminho para o actual paroxismo. Paroxismo que, como é sabido, se concretiza na dependência total do normativo em relação à lei, com repúdio de toda outra qualquer fonte, como o costume ou a jurisprudência, ainda que em áreas de total irrelevância para o centro, da qual a derradeira manifestação ocorreu com a perda do valor normativo dos assentos ocorrida há alguns anos apenas. Enfim, o positivismo no seu melhor, esquecida já a lembrança das consequências de uma tal visão na génese, por exemplo, do nacional socialismo.

A lei é a *vox* ou instrumento dilecto do Estado, ou seja a forma jurídica através da qual o poder central se exprime. Sendo o Estado, na visão contemporânea mais difundida, o resultado de uma tríade na qual o povo é o único elemento susceptível de ter direitos e os exprimir politicamente, o Estado é, antes de mais, o povo organizado cujo poder se denomina político. Pelos mecanismos representativos associados à democracia, esse poder é exercido através dos titulares dos órgãos superiores do Estado. A lei será assim a voz do povo expressa através de mecanismos representativos.

Entendida então como única alternativa legítima através da qual o direito se forma, todas as demais encontram-se despidas de legitimidade. Como é sabido, a autonomia local e o poder a ela associado é um fenómeno organizativo e por isso expressa-se em normas jurídicas. Mas se a lei é apanágio do Estado, as normas relativas ao poder local só poderão valer se feitas pelo Estado ou cobertas pela sua *vox*. E este tenderá apenas a elaborá-la em função de parâmetros que não comprometam a posição que ocupa: matérias que não concorram com o poder central; matérias que não possam ser adequadamente por ele prosseguidas; matérias, por fim, que não facilitem reacções conflituosas contra si mesmo.

Em resumo, sendo a lei privativa do Estado e apenas elaborável a nível dos órgãos centrais, a lei local e o poder a ela associado movem-se estritamente nos limites que lhe quiser definir. Um pouco como o costume, que valerá apenas nos termos em que a lei dispuser.

c) Por fim a terceira vertente. A dominância da lei não seria, por si só, suficiente para garantir o predomínio do poder central face ao local. Desde logo, se os representantes do povo nos órgãos centrais fossem directamente responsáveis perante os

eleitores locais, porque ficariam à sua mercê. Algo mais seria necessário e tal necessidade concretizou-se na desvirtuação subreptícia da separação de poderes.

Na actualidade, o poder executivo transformou-se no poder predominante no plano estadual, facto que, embora à margem da divisão de poderes tradicional, resulta de um percurso que o tornou dificilmente controlável pelos demais. Teria sido casual? Raras vezes fenómenos desta magnitude são totalmente casuais. E que assim não foi pode perceber-se observando um fio condutor associável à divisão de poderes, tida ainda hoje pela Ciência Política como dogma do Estado moderno.

Inicialmente, isto é no quadro do liberalismo triunfante, a legalidade é vista como produto da razão e manuseada como monopólio por uma elite. O povo comum, ainda que detentor da cidadania, não é tomado como possuidor de discernimento e saber suficiente para nela participar, ficando naturalmente arredado.

Face a uma incipiente opinião pública, a divisão de poderes valia por si, pois o poder absoluto havia desaparecido na sua esteira. O facto de as constituições durante muito tempo excluírem a maioria desse mesmo povo do direito de voto, surgia aos olhos das elites até como forma de o proteger da sua suposta estultícia política e dos riscos daí advenientes, dentro da melhor concepção paternalista. Como a elite era restrita, os poderes do Estado eram exercidos então por um grupo limitado, que, por corresponder a pequena parte do povo, não perdia margem de controle.

Mas o povo inominado foi evoluindo para classes médias e em certo momento, a divisão de poderes importava já risco de o poder efectivo se diluir num segmento demasiado grande da sociedade. Aquilo que inicialmente não era preocupante para essa minoria, tornava-se problemático, mas a entrada do poder executivo num patamar diferente de politicidade podia conjurá-lo.

O facto, aparentemente estranho, ocorre por ser neste poder - no executivo - que se preservavam os germens mais básicos do poder político, qual seja o poder de facto, isto é, o de mandar. Esta *nuance*, esbatida durante o parlamentarismo inicial tornou-se então relevante. Fê-lo porém sob a capa de valores e interesses que passavam bem na sociedade. Hoje falaríamos de ideias politicamente correctas. Emergiu quando necessário, beneficiando do facto de a lembrança do poder absoluto já estar então apagada na sociedade em geral, permanecendo apenas no dos intelectuais.

O poder executivo descobriu então que, sem questionar a via democrática e mantendo formalmente a separação de poderes, podia naturalmente exercer algum tipo

de contrôle político sobre os demais poderes. Formalmente o sistema continuava perfeito e imutável, substancialmente alterava-se, mas sempre dentro da lei.

A razão pela qual o poder executivo mantivera latente tal potencialidade, mesmo face ao legislativo, considerado o santuário da democracia e da divisão de poderes, é compreensível.

Deveu-se ao facto de ter permanecido na sua mão a maior fatia da capacidade de actuar em concreto, expeditamente, por iniciativa própria, sobre os factos da vida social. Em suma, de responder com brevidade às necessidades. Essa faculdade, aliás natural, tornara-o herdeiro directo da vertente mais actuante do poder absoluto pré-liberal. Herdeiro notável, pois vivia sobre uma herança repudiada e dessa ambiguidade retirava muito da sua força oculta.

Os demais poderes constitucionalmente existentes, para actuar necessitavam de factos ou impulsos externos, ou da conjugação e tal dependência não se ajustava a uma resposta célere

O judicial por razões evidentes, já que o impulso para agir se encontra essencialmente em factos externos, em certos casos quase inteiramente na dependência da vontade de terceiros e nas demais, designadamente nas criminais, na dependência de factos ocorridos sempre fora dele.

Quanto ao legislativo, em tese a realidade não era bem a mesma. E por isso, durante muito tempo pareceu ser, para além de sede formal do poder político, também sede substancial. A limitação do segmento humano que a ele tinha acesso e a sua sobreposição ao segmento que exercia o poder executivo tornava tal possível e a democracia censitária atenuou durante algum tempo riscos de extravasamento. Porém, com o tempo, a democracia real tornou-se a peça política e cultural dominante nas sociedades ocidentais, passando a ser olhado como a linha de contacto entre o poder político e os cidadãos. Ocorreu tal quando o voto ficou ao alcance da maioria e quando parte significativa dessa maioria passou a ter apetência pelo seu uso. O primeiro caso ocorreu com o voto universal. O segundo com a ascensão do povo inominado a classe média.

Naturalmente esse acesso favorecia a sua diluição pela sociedade em geral e os riscos eram maiores. Os mecanismos partidários sofisticaram-se então em termos de controle e isso implicou a concentração, de facto, do poder, no segmento executivo em detrimento do legislativo. Indirectamente, é certo, através do partido existente na base do executivo, mas nem por isso menor, já que lhe disponibilizava a sua elite, a começar no chefe ou seu escolhido.

A capacidade de agir com rapidez sobre problemas, por iniciativa própria e de forma coordenada, a partir de um centro, não só o agilizava como lhe conferia vantagem, face à multidão constituída pelo conjunto dos deputados, todos iguais entre si e por isso potencialmente concorrentes. Ao qual acrescia o poder de, na veste de chefe de partido e acompanhado do seu núcleo duro, o chefe do executivo ter palavra decisiva na escolha de candidatos a deputados, capacidade esta que, na realidade, seria afinal a peça talvez mais relevante de todo este processo.

O executivo sempre tivera tais vantagens, mas só tarde se tornaram verdadeiramente úteis. Capacidade de agir de modo concentrado, significou portanto que o poder efectivo era progressivamente maior e rapidamente o legislativo passou a viver na sua dependência, consciente de que dificilmente poderia elaborar direito com o qual o executivo não concordasse.

Contra o que as Constituições geralmente diziam e dizem, uma teia de interesses colocava o legislativo na dependencia informal do executivo. Incontornável até hoje, pelas mesmas razões. Chama-se isto a *perversão democrática da separação de poderes* e facilmente se ilustra se pensarmos que poucas leis são votadas nos Parlamentos sem a concordância dos governos saídos da maioria, ou das minorias agregadas em maioria, que inicialmente os escolheram.

Quanto ao poder judicial, quer pela falta de iniciativa, quer pela dependência das soluções por si aplicadas face ao legislativo - convém não esquecer que o tribunal aplica a lei feita pelo executivo ou legislativo -, este por sua vez mantido na envolvência do executivo, sempre a sua independência foi algo limitada. Não no acto de aplicação da lei, mas na possibilidade de aplicar direito que não se identifique com a lei, mesmo que injusta, inoportuna, não equitativa ou apenas desequilibrada. De efectiva liberdade possuía a de interpretar a lei, mas como esta ocorre estritamente dentro do quadro legal, é liberdade à partida condicionada.

Num sistema deste tipo, o executivo tem, não obstante, maior dificuldade em manter informalmente o poder judicial na sua envolvência. E isso retira-lhe margem, porque ocasionalmente corre riscos, não necessariamente em termos de protecção contra a lei, já que o pressuposto da sua actuação genérica é o bem comum, mas de oportunidade política e temporal, designadamente no plano da responsabilização individual. De facto, quando menos espera pode deparar com exposições públicas mediaticamente exploráveis. Afecta-o portanto, no plano político, uma justiça cega segundo o modelo romano, face ao modelo grego, de olhos abertos, disponível para indagar a vontade dos deuses.

Por isso, num quadro de respeito formal nem sempre o poder executivo convive bem com o judicial e não raro procurará confrontá-lo com tal desconforto, por acção ou omissão. Legitimamente? Em abstracto sim, já que se move no quadro da lei da qual é autor directo ou indirecto. Menos talvez no plano da justiça enquanto valor, porque usufrui da impossibilidade de o poder judicial se exprimir livremente com a independência que deveria ser apanágio de tal valor.

A convivência entre executivo e judicial, em regra suave, torna-se por isso ocasionalmente crispada, ainda que apenas um olhar político experimentado o revele. É o caso, por exemplo, da crise da justiça que atormenta certas sociedades ocidentais desde há décadas e para a qual a saída parece inencontrável, como sabemos por experiência própria, da qual, embora o poder executivo seja de facto o principal responsável, é o judicial que surge como bode expiatório aos olhos da opinião pública.

III

A resenha traçada mostrou que o poder local, no *terminus* de um longo processo de constante erosão, que aparentemente em certa medida conseguiu romper nas últimas décadas, não deixa por isso de permanecer em posição algo ambígua face ao central, já que nem todos os pressupostos desapareceram.

De seguro subsiste a certeza decorrente do texto constitucional e que o poder associado aos órgãos locais possui a garantia daí adveniente. Para alguns trata-se de um poder solidamente implantado; para outros, a realidade quotidiana, ao evidenciar insuficiências cada vez mais agressivas que implicam o recurso ao poder central, sempre de resultado incerto, deixa pairar alguma dúvida.

Na realidade, o modelo constitucional vale apenas o que valem as constituições e estas valem aquilo que os titulares do poder político central entenderem, já que só eles, em circunstâncias normais a podem manter ou alterar. Acresce que os textos jurídicos têm sempre diferentes leituras, umas mais formais, a apontar para o sentido que as palavras inclusas exibem sob o senso comum; outras, mais substanciais, a reflectir interpretações jurídicas ou políticas deles feitas em função das conveniências.

Em face do que foi dito, percebe-se que o Estado mantém hoje os poderes que foi absorvendo ao longo do tempo e aos quais não há razão para pensar que esteja disposto a

renunciar, a menos que o modelo dele enformante seja alterado. Mudança que, não sendo impossível, é pouco provável, por estar associada a circunstâncias especiais ².

Digamos portanto que no próximo futuro, o Estado continuará plausivelmente a exhibir laivos absolutistas sucessivamente mais refinados. Significa isto que a lei irá manter a ocupação do espaço da liberdade que já faz e que essa tendência prosseguirá até ao nível permitido pelo *populus*, regulando aspectos cada vez mais íntimos da vida, embora sob argumentos aparentemente razoáveis: no domínio da alimentação, ensinando o que pode ser comido em nome da saúde e bem estar de todos; no domínio da educação, normalizando o que se deve ser aprendido; no domínio da saúde, definindo o comportamento que cada um deve assumir em nome de todos; no domínio do comércio, sugerindo o que deve ser comprado em nome do equilíbrio pessoal e familiar, e por aí adiante, tudo sob uma paternalismo cada vez mais evidente, como se a regra fosse cada um não conseguir, por si, discernir o que lhe é mais adequado. Esperando o cidadão incomodado que o afã regulador não chegue à sugestão do que é correcto pensar em nome do interesse colectivo ou da segurança.

Em face desse horizonte, o poder local ver-se-á confrontado com a necessidade de optar entre viver na dependência das competências que o Estado por vontade própria quiser, ou aceitar, transferir para a sua órbita, ainda que sem a totalidade dos correspondentes poderes, ou tentar ser proactivo na afirmação de posições novas ou na recuperação de outras antes ocupadas. Esta será, talvez a primeira opção de base com que se verá confrontado.

Mas como fazê-lo ? Como potenciar aquilo que isoladamente cada um pensa, acrescentando-lhe a força necessária para poder ser tido em conta? Essa será provavelmente a segunda opção com que se verá confrontado

Na configuração actual, o município constitui a pedra angular em que o poder local se apoia. Porém, no futuro, a sua representatividade, medida pelos padrões actuais, será provavelmente insuficiente. A variabilidade já hoje existente em termos populacionais, territoriais e desenvolvimentais geraria naturalmente disparidades, pois enquanto alguns municípios teriam lastro suficiente para manifestar a vontade, podendo todavia não o querer, outros não estariam em tais condições, podendo porém querê-lo. Por outro lado, a mudança acelerada no contexto social e económico do país, que nada sugere estar a ser travada, irá rapidamente aprofundar diferenças actualmente já visíveis. Refiro-me, entre

² De entre as quais a mais natural seria a constatação de que a entrada na fase actual, por extrema, potencia mudança de sinal contrário.

outros, a aspectos como a desertificação ³, a escassez de recursos financeiros ⁴, a dificuldade em participar em receitas fiscais ⁵ e em criar pólos de desenvolvimento ⁶, o aumento de custos directos e indirectos com serviços⁷, a dificuldade em manter localmente serviços públicos ⁸.

Algum tipo de agregação será pois necessária, mas não sendo o país suficientemente grande para justificar um quadro federal, a região será provavelmente a escolha natural, tanto mais que se encontra prevista no texto constitucional. Todavia, sendo certo que esta tem vindo a ser proposta pelo poder central, é de desconfiar, da óptica local, que sob a capa da adequação aos novos tempos, seja utilizada como modo de preservar o controle em termos que conviria alterar. Daí a necessidade de serem correctamente avaliadas as virtualidades de um tal processo. Menor seria o risco se a região surgisse a partir da reflexão feita pelo poder local sobre problemas e soluções, confrontando subseqüentemente o Estado com modelos políticos claramente assumidos como alternativas à centralidade na optica local. Tal hipótese exigiria consciência inter-municipal em torno de objectivos comuns e ainda que cada um estivesse disponível para ceder parte da sua autonomia, em nome da construção da realidade regional. Tarefa seguramente difícil dada a idiosincrasia nacional, mas indispensável para levar o objectivo a bom porto.

A definição dos interesses que, sendo considerados primordialmente locais, estariam no cerne da disputa ao poder central, constituiria a terceira tarefa a emprender na formulação do poder local do futuro. Porque a um quadro de base não será possível fugir: um tal poder existe para prosseguir interesses locais e estes não se confundem com os centrais, sob pena de a perspectiva que enforma toda esta problemática estar equivocada desde o início. Tratar-se-á no fundo da separação de águas primordial.

Tarefa não isenta de dificuldades, desde logo porque em certas dimensões, os interesses podem coincidir, pelo que a análise caso a caso não poderia deixar de ser feita.

³ No duplo sentido da aparentemente inelutável diminuição da população, fruto da queda demográfica, do desaparecimento natural de gerações mais antigas sobre-representadas localmente e do abandono das gentes em idade jovem por carência de actividades de suporte;

⁴ No duplo sentido da dificuldade da sua captação a nível local por ausência de actividades estáveis economicamente relevantes e da sua captação a nível externo, designadamente do Estado, por factores que não são na totalidade controláveis localmente;

⁵ Relativas à exploração de recursos naturais de origem local, mas que por via do processo de transformação ou da sede empresarial são deslocalizados para longe;

⁶ no duplo sentido da ausência de controle de mecanismos suficientemente atractivos e da ausência de sensibilidade prática do Estado para o problema;

⁷ Designadamente ligados ao apoio social, já que povoações há cuja única actividade relevante depende hoje do funcionamento de um lar de terceira idade;

⁸ De âmbito nacional, como escolas, tribunais e repartições, face a uma lógica estadual de rentabilidade económica de curto prazo por vezes ligada a ciclos eleitorais;

Como critério afirmativo poderia estar a regra de que tem sentido atribuir ao poder local tudo o que interessa à prossecução dos interesses locais. Como critério atenuante, a regra de que tem sentido excluir tudo o que puder ser feito melhor a nível central ou que seja claramente comum. Como critério excepcionante, a regra de que as funções de Estado devem ser excluídas do pacote, em nome da salvaguarda da natureza unitária do país. Por fim a respectiva articulação com o financiamento, em termos de regras de distribuição de receitas

A selecção do que em concreto deve cair no intervalo disponível, dependeria pois, num primeiro momento, de um trabalho argumentativo, em detrimento da pura afirmação de autoridade consubstanciada na lei. Significa isto que a competência local não teria de ser necessariamente idêntica em todas as realidades regionais, já que cada uma destas seguiria um perfil próprio.

IV

Em breve síntese final direi que o poder local português tem por detrás uma espantosa tradição de autonomia, cuja eliminação teve como protagonista derradeiro o legalismo positivista de feição liberal, com base em armas contra as quais não lhe era possível lutar.

No país actual, da autonomia antiga, recuperou apenas a parte que lhe foi permitida. No país futuro, o regresso a uma autonomia local alargada é alternativa credível face a um poder central que, nas condições antevistas, mostra incapacidade em responder a muitas das necessidades locais. O qual, não obstante esforços sérios que certamente fará, nunca estará sensibilizado para problemas candentes como sejam por exemplo os da interioridade, já que não são por princípio sentidos pelos órgãos centrais com a acuidade que realmente têm.

Para tal deverá investir na capacidade de influenciar o devir, organizando-se e reunindo sinergias sob forma regional ou outra. A luta pela retoma da autonomia, na banda mais larga possível, acompanhada dos meios correspondentes, seria neste caso a sua bandeira foraleira para o século XXI. É assim que vejo o futuro do poder local. Cheio de potencialidades, dependendo da vontade ou da capacidade de as agarrar.