



INICIATIVAS LEGISLATIVAS RELATIVAS À DESCENTRALIZAÇÃO

Audição da Animar no Grupo de Trabalho
“Descentralização”

2 de junho de 2017

FICHA TÉCNICA

Título: Pacote de Iniciativas Legislativas relativas à Descentralização - Contributos da Animar

Redação e Edição: Direção da ANIMAR – Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local

CONTEÚDO

FICHA TÉCNICA	1
ENQUADRAMENTO	2
O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NO DESENVOLVIMENTO LOCAL	4
INICIATIVAS LEGISLATIVAS RELATIVAS À DESCENTRALIZAÇÃO	4

ENQUADRAMENTO

O movimento do Desenvolvimento Local, em Portugal, possui uma história com mais de 25 anos, ao longo dos quais foram experimentados modelos, criadas redes e estruturas, concretizados projetos, influenciadas políticas e transformadas muitas realidades locais.

Segundo Amaro (1999), o conceito de Desenvolvimento Local pode ser definido como “um processo de mudança, centrado numa comunidade territorial, que parte da constatação de necessidades não satisfeitas, às quais se procura responder prioritariamente a partir das capacidades locais, o que pressupõe uma lógica e uma pedagogia de participação, em articulação necessária e fertilizadora com recursos exógenos, numa perspetiva integrada e integradora, o que implica uma dinâmica de trabalho em parceria, com um impacto tendencial em toda a comunidade e com uma grande diversidade de caminhos, protagonismos e soluções”.

As Associações de Desenvolvimento Local trouxeram uma nova abordagem ao desenvolvimento, no sentido de integrar as comunidades numa base local/territorial, assegurando proximidade, inovação, participação e flexibilidade na ação. Através de estratégias de animação territorial em Rede, organização de parcerias, formação de agentes locais, apoio e estímulo à capacidade de iniciativa em territórios de diversa natureza, essas associações foram alcançando resultados positivos, o que lhes têm permitido a atribuição de competências para a prestação de serviços face à ausência de resposta do Estado, como também para a gestão de fundos públicos.

Assim, dada a sua proximidade às comunidades onde estão inseridas, as Associações de Desenvolvimento Local são, por excelência, entidades que contribuem para a resposta às necessidades locais, podendo deste modo suprir as dificuldades acrescidas decorrentes da degradação e/ou encerramento de serviços públicos e privados. Por outro lado, continuam a assegurar o emprego a nível local, nomeadamente nas organizações de economia social e solidária, bem como a liderar processos de inovação e experimentação social, sobretudo ao nível da sustentabilidade, da melhoria das condições de vida das comunidades e, por conseguinte, para o desenvolvimento sustentado e sustentável dos territórios.

Torna-se essencial afirmar as entidades de Economia Social e Solidária, que contribuem para o Desenvolvimento Local dos territórios, enquanto estruturas de proximidade às comunidades locais, bem como o seu potencial para o apoio ao desenvolvimento de políticas públicas adequadas às reais necessidades dos territórios, sendo de destacar o seu forte contributo para o estudo e conhecimento dos territórios.

O setor da Economia Social, considerado no âmbito do Sector Cooperativo e Social, previsto no artigo 82º da Constituição da República Portuguesa, integra uma grande diversidade de organizações, designadamente associações, cooperativas, mutualidades, fundações e ainda instituições particulares de solidariedade social (IPSS), que a nível local desempenham funções não só de apoio social, substituindo muitas vezes o papel do Estado, mas também de natureza económica, dinamizando as economias e mercados locais através da oferta de produtos e serviços que de outra forma não existiriam nesses locais.

As associações desempenham uma importante função social, complementando o papel do Estado, sobretudo a nível do desporto, da cultura, do lazer, da recreação e da solidariedade social. Neste sentido, o associativismo chega a constituir-se como a principal, senão a única forma de acesso a atividades desportivas, culturais, recreativas, ou de apoio social.

Considerando os princípios que lhe são subjacentes, e que preveem a auscultação das necessidades das populações, a mobilização das capacidades locais como ponto de partida para as respostas e a visão integrada dos problemas e soluções, significa que o Desenvolvimento Local obedece a uma lógica participativa, ou seja, sublinhada pela importância da participação das comunidades locais na resolução dos seus problemas e na valorização dos recursos locais. No entanto, esta condição contribui para que a economia social tenha também outras preocupações, tais como o património, o ambiente, a preservação do espaço rural, as novas formas de turismo, os serviços de proximidade, entre outros domínios que contribuem para o emprego local e para a dinamização dos territórios e, por conseguinte, para o bem-estar das comunidades e para o desenvolvimento das economias locais.

Esta realidade é ainda mais visível em tempos de crise financeira, económica e social como a que se vive atualmente em Portugal. De facto, as crises desta natureza, têm demonstrado que a economia privada (mercado) e a economia pública (Estado), por si só ou em conjunto, não são capazes de responder às necessidades das comunidades e de gerar sustentabilidade das sociedades. Neste sentido, torna-se fundamental encontrar soluções organizativas de cariz complementar àqueles dois tipos de economia tendo em vista não só resolver problemas sociais, mas também criar riqueza e emprego, designadamente a nível local.

A forma organizativa designada por economia social tem mostrado possuir um forte potencial de criação de riqueza e de geração de emprego a nível local e de, simultaneamente, promover a solução de problemas sociais. Deste modo, as organizações da economia social ao promoverem a cidadania, reforçam o capital social nas comunidades onde atuam, fomentando a coesão social. Por outro lado, melhoram a qualidade de vida das populações, aumentando o emprego e a sua qualidade, lutando contra as situações de pobreza e outras formas de exclusão e desenvolvem as comunidades e o território em que se situam, em termos económicos, ecológicos, sociais e culturais, aproveitando e valorizando assim os recursos numa perspetiva de desenvolvimento duradouro e integrado.

Na mesma perspetiva da melhoria da qualidade de vida, organizam os produtores e os consumidores ou utilizadores, produzindo e comercializando os bens e os serviços locais.

De um modo geral, podemos afirmar que o setor da economia social é, pelas suas características e pela sua importância junto das comunidades, uma fonte de valor económico, social e humano que abrange e envolve todos os agentes cujo foco central da sua ação é o desenvolvimento humano e a promoção da justiça e do bem comum. Contudo, importa referir que este não é unicamente o setor das instituições de solidariedade, mas também o setor da sociedade civil.

O PAPEL DOS MUNICÍPIOS NO DESENVOLVIMENTO LOCAL

O papel dos Municípios no Desenvolvimento Local é sobejamente reconhecido. No entanto, decorrente da emergência e complexificação dos problemas sociais contemporâneos tornou-se fundamental a experimentação de soluções inovadoras, adaptadas às especificidades dos problemas e dos territórios.

Neste sentido, o Desenvolvimento Local, enquanto processo de cidadania e espaço de diversidade, apresenta perspetivas de ação que podem constituir-se enquanto respostas efetivas à superação destes problemas, sendo os Municípios atores chave para o desenvolvimento de iniciativas e respostas às necessidades das suas comunidades.

O artigo 235.º da Constituição Portuguesa apela ao papel central das autarquias nos processos de Desenvolvimento Local - “as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”. Para além do capital social de intervenção dos Municípios, o decreto-lei n.º 75/2013 de 12 de setembro refere ainda de forma expressa que os Municípios desenvolvem especificamente competências nos domínios da promoção do desenvolvimento e que, para além dessa competência genérica, “constituem atribuições do Município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias” em domínios como o património, cultura e ciência, tempos livres e desporto, ação social, educação, entre outros.

Os Municípios surgem como agentes bem colocados para assumir o protagonismo na condução dos processos de desenvolvimento, desempenhando um papel fundamental na regulação social e na construção de novas formas de governança que impulsionem a participação da sociedade civil, que, por sua vez, deve assumir uma postura pró-ativa.

Assim, os Municípios devem, ao nível do planeamento territorial, incorporar instrumentos que fomentem a participação das associações e outras entidades da Economia Social, que clarifiquem as opções estratégicas relativas aos interesses coletivos, de modo a constituir um referencial para a atuação das mesmas nos processos de desenvolvimento integrado dos territórios.

INICIATIVAS LEGISLATIVAS RELATIVAS À DESCENTRALIZAÇÃO

Os processos de concertação são fundamentais para garantir a conjugação de interesses - setoriais e gerais, para a resolução de necessidades identificadas pelos atores locais, por forma a contribuir para a coesão territorial. Para tal, **deverão garantir a participação dos diferentes atores sociais, económicos e institucionais nos processos de planeamento e de visão prospetiva de futuro para o desenvolvimento sustentável dos territórios, no âmbito do qual a economia social, e em particular as associações de Desenvolvimento Local, têm um papel preponderante.**

Neste sentido, começamos por congratular a Comissão de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação pela iniciativa de levar a cabo um processo de auscultação de entidades com intervenção nos domínios abrangidos pelas iniciativas propostas.

Ao refletirmos sobre a importância da descentralização de competências do Estado para as autarquias e entidades intermunicipais, é inevitável não refletir também sobre a regionalização, pois a descentralização pressupõe apenas a mera delegação e/ou transferência de poderes por parte da Administração Central (Estado) para a Administração Local (autarquias). No entanto, este processo de descentralização deveria ser associado a uma política de ordenamento do território MULTINIVEL, que preconize o desenvolvimento integrado dos territórios, garantindo assim a articulação entre as estratégias intramunicipais e intermunicipais, regionais, nacionais e internacionais. Por outro lado, temos como grande preocupação a centralização das relações de poder nos territórios, nomeadamente na gestão dos recursos e nas estratégias de desenvolvimento, que tantas vezes têm excluído a sociedade civil. É assim, preponderante que as mudanças que venham a acontecer, sejam acompanhadas de mecanismos de reforço da sociedade civil e da economia social e solidária enquanto parceiros com autonomia e independência em práticas promotoras da democracia participativa nos territórios.

Neste sentido, após uma análise mais detalhada do pacote de Iniciativas Legislativas relativas à Descentralização apresentado, gostaríamos de tecer alguns comentários e preocupações acerca destas medidas, a saber:

PROPOSTA	COMENTÁRIOS
<u>PPL 62/XIII/2 (GOV)</u> Estabelece o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local	A proposta apresentada refere, ao nível da exposição de motivos, a importância do alargamento das competências dos municípios nos domínios do desporto e da juventude, migrações, finanças, comunicações viárias e da gestão florestal, bem como as áreas marítimas e ribeirinhas integradas no espaço público, a gestão de praias e náutica de recreio, a regulação e fiscalização do estacionamento, bem como a simplificação da atividade da administração pública. Considerando a dimensão e as áreas indicadas, este processo de descentralização implicará a aquisição de novas competências e o reforço de recursos ao nível local para que possamos ter um serviço de qualidade, o que não obstante ao emprego criado, implica certamente um acréscimo de custos. Torna-se necessário clarificar o que se entende por investimento municipal de interesse intermunicipal e como são articuladas estas estratégias com o local, bem como quais os critérios para o financiamento de novas competências e para a transferências de recursos humanos. Atendendo ao elevado contributo da Economia Social para a empregabilidade, ao reconhecimento

	que o sector, bem como o seu forte contributo para a prestação de serviços em áreas no domínio da ação social, educação e saúde, gostaríamos que fossem acauteladas medidas que prevejam e/ou possibilitem a contratualização de serviços por parte dos municípios/freguesias às entidades da Economia Social previstas no Artigo 4º da LBES.
<u>PJL 292/XIII/1 (PSD)</u> Cria o Estatuto dos Territórios de Baixa Densidade	A proposta apresentada enquadra um conjunto de princípios e políticas de coesão, planeamento e fixação de população, pela qual nos congratulamos, pois seria certamente um bom contributo para o Desenvolvimento Local dos territórios de baixa densidade. Contudo, face aos critérios enunciados, este Estatuto seria aplicado a um elevado número de territórios, o que representa cerca de 50% do território português. Neste sentido, face ao contexto atual e atendendo à sua aplicabilidade, importa refletir sobre o impacto e os resultados deste Estatuto, bem como a sua articulação/implementação face à proposta de descentralização apresentada.
<u>PJL 383/XIII/2 (PSD)</u> Procede à descentralização de competências para os municípios e entidades intermunicipais e nas freguesias no âmbito da educação, saúde, ação social, gestão territorial, gestão florestal, gestão da orla costeira, medicina veterinária, saúde animal e segurança alimentar	Considerando a pertinência dos processos de cidadania, concertação e coesão societal, torna-se essencial o envolvimento dos vários actores locais na prossecução das medidas previstas no âmbito das diversas áreas abrangida, pelo que nos congratulamos com a proposta de celebração de protocolos com entidades da Economia Social (Artigo 13º), pois em alguns territórios as entidades da economia social são atores elementares para a prestação de um conjunto de serviços e respostas complementares ao Estado, não se limitando tão somente à área da assistência social, mas também ao nível da educação, emprego, cultura, património, produção local, entre outras áreas com relevante papel para a promoção do desenvolvimento dos territórios. Por ultimo, gostaríamos apenas de referir a importância da integração de elementos representativos da sociedade civil, e em particular da economia social, no âmbito do Concelho de Concertação Territorial.
<u>PJL 442/XIII/2 (PCP)</u> Lei - Quadro que estabelece as condições e requisitos de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais	Atendendo ao enunciado no Artigo 3º relativo à tutela administrativa e regulação, importa clarificar quais as competências e atribuições às autarquias e demais entidades enunciadas.

<u>PJL 449/XIII/2 (CDS/PP)</u> Procede à descentralização de competências para os municípios e entidades intermunicipais no âmbito da educação, saúde, ação social, proteção civil, praias, gestão florestal, saúde animal e segurança alimentar, património e habitação	À semelhança do que referimos anteriormente, torna-se necessário clarificar os critérios para o financiamento de novas competências e para a transferências de recursos humanos. Congratulamo-nos igualmente pela possibilidade de contratualização de serviços às entidades da Economia Social. Contudo, face à diversidade dos serviços prestadas por estas organizações, não concordamos com a alínea 2 do Artigo 5º, bem como a limitação das contratualizações com entidades que já dispõe de Acordos de Cooperação com o Instituto da Segurança Social, I.P., aqui referido como setor social e solidário, pois importa sobretudo que sejam criadas medidas preventivas e não apenas reativas aos problemas sociais, nomeadamente programas de erradicação da pobreza, de combate ao insucesso escolar, animação territorial tendo em vista a integração social e emprego, entre outros). Atendendo ao elevado contributo da Economia Social para a empregabilidade, ao reconhecimento que o sector, bem como o seu forte contributo para a prestação de serviços em áreas no domínio da ação social, educação e saúde, gostaríamos que fossem acauteladas medidas que prevejam e/ou possibilitem a
<u>Projeto de Resolução n.º 722/XIII (BE)</u> Descentralização de competências para as autarquias locais	Face às matérias enunciadas, manifestamos a nossa concordância com o conjunto de recomendações enunciadas.
<u>Projeto de Resolução n.º 725/XIII (PAN)</u> Recomenda ao Governo que diligencie pela reformulação do regime de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais	Atendendo à importância da boa governança, reiteramos as preocupações apresentadas relativas a matérias de imparcialidade e escopo nacional tendo em vista a potenciar uma adequada aplicação da legislação nacional.

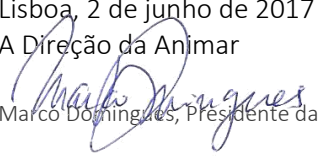
Em suma, para a implementação de um processo de descentralização de competências da Administração Central deverão ser criadas condições e disponibilizados recursos, sobretudo financeiros, que garantam a boa governança dos territórios e que cumpram a finalidade da sua capacitação e desenvolvimento, para além da redução de custos ao Estado. Para tal, deverão ser criados e/ou clarificados mecanismos que:

- garantam a idoneidade e a transparência na gestão dos bens e serviços públicos e/ou complementares;
- estabeleçam as relações sociais, políticas e económicas para o desenvolvimento dos territórios, através da criação de espaços de articulação entre a sociedade civil e o poder local;

- garantam a boa articulação entre as estratégias municipais e intermunicipais, regionais, nacionais e internacionais em prol do desenvolvimento dos territórios;
- envolvam os diferentes actores locais na promoção de respostas às necessidades locais, nomeadamente autarquias, freguesias e entidades da Economia Social previstas no Artigo 4º da Lei de Bases da Economia Social.
- garantam a existência de recursos para o cumprimento dos compromissos, devendo prevalecer uma lógica de relação de parceria pública para o desenvolvimento;
- avaliem a diferença de necessidades de financiamento face ao contexto com base em critérios transparentes, isto é, deverão ser acauteladas medidas de discriminação positiva (territórios urbano/rural; taxa de emprego; densidade populacional; envelhecimento; migração; etc);
- contribuam para o desenvolvimento de políticas públicas que viabilizem a emergência de programas adequados às necessidades dos territórios, devendo prevalecer uma política de prevenção (Ex. Programa Nacional de Valorização do Interior);
- garantam um reforço da sociedade civil no processo de decisão, monitorização e avaliação das políticas públicas de cariz intermunicipal e municipal.

Lisboa, 2 de junho de 2017

A Direção da Animar


Marco Domingues, Presidente da Direção