



Universidades Lusíada

Pereirinha, José António, 1951-

Comentário : municípios e políticas sociais em Portugal

<http://hdl.handle.net/11067/3975>

Metadados

Data de Publicação	1995
Palavras Chave	Administração municipal - Portugal, Portugal - Política social
Tipo	article
Revisão de Pares	no
Coleções	[ULL-ISSSL] IS, n. 11-12 (1995)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-25T17:14:06Z com informação proveniente do Repositório

COMENTÁRIO

MUNICÍPIOS E POLÍTICAS SOCIAIS EM PORTUGAL

Pelo Prof. Doutor José António Pereirinha¹

Estou muito grato pelo convite que me dirigiram para participar neste Seminário. Considero que esta iniciativa se reveste de grande importância, e é extremamente louvável, ao permitir divulgar, para um público alargado, os resultados de investigação sobre Política Social em domínios muito diversificados. A investigação em Ciências Sociais, e em particular a investigação sobre política social, é ainda escassa no nosso país, e não é demais realçar, e louvar, a importância desta iniciativa que traduz, de forma inequívoca, o dinamismo do Instituto Superior de Serviço Social na investigação social, bem patente na diversidade e qualidade dos trabalhos apresentados e discutidos ao longo destes três dias de trabalho intenso. Era bom que outras escolas do Ensino Superior seguissem este exemplo.

É particularmente grato para mim poder comentar um trabalho tão interessante como é o que aqui foi apresentado pelo Dr. Francisco Branco. Quando se pede a alguém para comentar um trabalho científico espera-se uma atitude crítica do comentador, com isso contribuindo para acrescentar qualquer coisa de válido ao que o autor apresentou. Não sei se irei ser crítico, nesse sentido académico do termo. Mas gostaria, desde já, e como ponto de partida para o meu comentário, de salientar a grande importância e actualidade do tema (e também a sua complexidade), ao situar-se no contexto da discussão actual sobre as transformações recentes do Estado-Providência e a redefinição do papel dos actores sociais, quer do Estado aos seus vários níveis (central, regional e local), quer dos actores privados, e as articulações que entre si se estabelecem. De facto, a forma como o Dr. Francisco

¹ Professor Associado com Agregação do Instituto Superior de Economia e Gestão (Universidade Técnica de Lisboa)

Branco aborda o tema coloca questões que ultrapassam, na forma como são apresentadas, a estrita análise do papel dos municípios na política social em Portugal. Gostaria de, sobre elas, fazer incidir a minha atenção. E nesse sentido, farei referência a três grandes tendências que têm vindo a verificar-se, em geral em toda a Europa (refiro-me aos países da UE) e também em Portugal no que respeita à organização da política social.

Em primeiro lugar, a redução do papel do Estado como agente produtor e/ou financiador dos serviços sociais, o que vulgarmente designamos por privatização, e que assume diferentes formas: (i) remeter para agentes privados o papel de produtores desses serviços, continuando o Estado no papel de financiador, tendo em vista uma maior racionalidade e eficiência na prestação desses serviços; (ii) a própria redução do papel financiador do Estado na provisão de serviços sociais, correspondendo à necessidade de contenção de despesas públicas. Em qualquer dos casos, uma maior eficiência e menos despesas públicas são frequentemente acompanhadas de perdas de equidade, reduzindo a acessibilidade dos grupos sociais mais vulneráveis aos serviços sociais fundamentais.

Em segundo lugar, a descentralização das funções do Estado, assumindo igualmente formas diversas. Por um lado, através do reforço da regionalização da Administração Central tendo em vista uma maior eficácia das políticas sociais sectoriais. Por outro lado, através da transferência de competências da Administração Central para a Administração Regional e Local correspondendo, pelo menos teoricamente, ao velho (e recentemente recuperado) princípio da subsidiaridade, a actuação ao nível mais elevado só se justificando quando estivessem esgotadas as possibilidades de actuação ao nível local, mais próximo das necessidades da população.

Em terceiro lugar, o reforço do papel do desenvolvimento local como espaço privilegiado para a resolução de problemas sociais, quer na sua dimensão económica quer na sua dimensão estritamente social, ou em ambas, com iniciativas locais de resolução de problemas da pobreza, envolvendo agentes/actores sociais ao nível local, estimulando potencialidades de intervenção desses actores (públicos e privados) e respondendo às necessidades fundamentais da população, particularmente sentidas ao nível local, e como resposta à heterogeneidade espacial dessas necessidades.

É neste contexto mais alargado que surge a contribuição do trabalho de investigação levado a cabo pelo Dr. Francisco Branco, a propósito do papel dos municípios na política social em Portugal havendo, a meu ver, dois temas centrais que vale a pena realçar como leitura pessoal do seu trabalho.

O primeiro tema diz respeito à relação entre o princípio da subsidiaridade e o papel da descentralização na operacionalização política desse princípio. Se, a meu ver, é corolário lógico, na operacionalização desse princípio, um importante papel dos municípios, como verdadeiros agentes do poder local, a realidade em Portugal não é bem essa tal como, a meu ver, o trabalho do dr. Francisco Branco ilustra, ao analisar, e muito bem, diferentes áreas da política social. A progressiva transferência de competências da Administração Central para os municípios, após a Constituição de 1976, e apesar da criação de instrumentos financeiros para a sua viabilização (previstos na lei), a prática tem demonstrado que aos municípios tem sido atribuído um papel subalterno, supletivo, da acção da Administração Central e dos agentes privados, e suplementar dessas acções. À descentralização, como princípio orientador definido na legislação, contrapõe-se a desconcentração administrativa como característica da actuação dos municípios na prática da política social ou, como o autor refere, “há uma divisão de trabalho na acção social entre o Estado e a sociedade civil, à margem dos municípios”, remetidos estes últimos para um papel de realização de investimentos (para cuja responsabilidade o Estado Central transfere competências), sem evidenciar real poder de decisão nas políticas sociais. A insuficiência dos instrumentos financeiros, manifestada pelos autarcas, a par da progressiva transferência de competências da Administração Central para a Administração Local, leva a que esta transferência assuma o carácter de desresponsabilização do Estado Central nas políticas sociais, o que justifica o peso decrescente das despesas sociais dos municípios. Desvirtua-se assim o princípio da subsidiaridade, e essa desresponsabilização vai a par de tendências liberalizantes consubstanciada no movimento de privatização dos serviços sociais. Por outro lado, a independência do poder local (isto é, o verdadeiro exercício do poder local) é fortemente condicionada pela dependência financeira relativamente às transferências de fundos da Administração Central — evidência empírica para a tendência para a centralização administrativa, que remete a actuação dos municípios para a esfera da desconcentração e não de verdadeira descentralização, de onde as dificuldades sentidas (e superadas com grandes dificuldades) em responder às dinâmicas das populações em termos da satisfação das necessidades por elas sentidas.

O segundo tema, que a leitura do trabalho do Dr. Francisco Branco suscita, é o da articulação dos municípios com outros actores sociais, articulação essa deficiente, e bem evidenciada no trabalho do autor. A ausência de níveis intermédios entre a Administração Central e a Administração Local (isto é, a ausência de regionalização) permite questionar sobre a dificuldade de articulação entre diferentes níveis de poder político conduzindo à subalternização do papel dos municípios na sua capacidade e poder de intervenção. Por outro lado, permite-nos questionar sobre o carácter marginal de intervenção dos municípios na política social no que respeita à articulação com a Administração Central onde, nos seus órgãos regionais, os muni-

cípios aparecem como *mais um* actor social a ser ouvido, ao invés de um papel mais interveniente que parece desejável. As formas de colaboração com a Administração Central traduzem-se frequentemente na construção de equipamentos (muitas vezes ditadas pelas dinâmicas sociais da população, outras vezes em resultado de pressões do poder central — isto sem ausência de conflitualidades em alguns casos entre a Administração Central e a Administração Local). Finalmente, o papel do parceariado dos municípios, em termos de apoio financeiro, técnico e infraestrutural, não de verdadeiros agentes da política social ao nível local em muitas iniciativas de importância social, como é o caso (embora seja aspecto não abordado no trabalho do autor) de projectos de luta contra a pobreza.

Creio ser possível concluir que, não obstante as alterações legislativas recentes, continua a dominar o modelo centralista da administração da política social em Portugal. O fraco desenvolvimento do poder dos municípios vai a par com o carácter muito limitado que assume a política social em Portugal, apesar do carácter avançado dos direitos consagrados aos cidadãos, quer na Lei fundamental quer na legislação corrente. Isto é, não pode desligar-se o estudo dos municípios na política social da questão, mais geral, da intervenção do Estado na política social. Neste aspecto, considero o trabalho apresentado pelo Dr. Francisco Branco, pelo rigor metodológico seguido, como um contributo de grande valor para o esclarecimento destas questões.