

O PAPEL DAS CAMARÁS MUNICIPAIS NA VIDA DO TERRITÓRIO

**Documentos do seminário
organizado pelo SAEP
(15,16 e 17 de Junho de 1987)**

...

Intervenções no seminário; conclusões dos Grupos de Trabalho;
relatório da missão do Centro de Estudos e Formação Autárquica
ao Território de Macau.

PROGRAMA DO SEMINÁRIO

Segunda-feira, 15 de Junho

Sessão de abertura do seminário — Intervenção do Secretário-Adjunto para a Administração e Justiça, Dr. António Vitorino;
palestra pelo Prof. doutor Romero de Magalhães, subordinada ao tema
«Enquadramento histórico do municipalismo».
Constituição dos grupos de trabalho. Trabalho em grupo.

Terça-feira, 16 de Junho

Trabalho em grupo.

Quarta-feira, 17 de Junho

Apresentação das conclusões e debate.
Sessão de encerramento do seminário - Comunicação do
doutor Joaquim Romero de Magalhães;
intervenção do Encarregado do Governo, Dr. Carlos Monjardino.

CONTEÚDOS PROGRAMÁTICOS

Tema I

Organização e funcionamento dos serviços municipais.
Moderador: doutor Francisco Valente,
Secretário-Geral do Centro de Estudos e Formação
Autárquica (Coimbra)

Tema 2

Atribuições e competências dos órgãos e serviços municipais
e regime financeiro dos municípios.
Moderador: doutor Marques Leandro,
docente do Centro de Estudos e Formação Autárquica,
ex-Secretário de Estado da Administração Local.

Tema 3

As câmaras municipais, os órgãos e serviços da administração
e a colectividade - formas de intervenção e colaboração.
Moderador: doutor Romero de Magalhães,
Prof. Catedrático da Universidade de Coimbra,
Presidente da Assembleia da Câmara Municipal de Coimbra.

INTERVENÇÃO DO SECRETÁRIO- -ADJUNTO PARA A ADMINISTRAÇÃO E JUSTIÇA, DR. ANTÓNIO VITORINO

Sr. Presidente da Comissão Administrativa do Leal Senado, Senhor Vereador da Câmara Municipal das Ilhas, Srs. Director e Subdirector do Serviço de Administração e Função Pública, Sr. Professor Romero de Magalhães, minhas senhoras e meus senhores.

Penso que ninguém contestará a oportunidade desta iniciativa levada a cabo pelo SAFP: debater, ainda que a um nível restrito à Administração, o papel das câmaras municipais na vida do Território.

Trata-se de uma ambição antiga, a de termos em Macau um novo regime jurídico das autarquias locais, actualizado em face da evolução dos conceitos sobre o papel das câmaras municipais no mundo de hoje e em face também do objectivo de que as câmaras municipais tenham atribuições e competências e formas de actuação adequadas àquilo que, embora sendo já um chavão da vida corrente do Território, se designa por «especificidade de Macau».

Talvez a primeira palavra que pudesse ser dita sobre este assunto, é a de que todos temos consciência de que esta temática não só tem vindo a ser discutida há mais de 10 anos a esta parte, como eu próprio, quando cheguei ao Território, em Julho, expressei o desejo de que, no prazo máximo de 3 meses tivéssemos uma nova lei das autarquias locais.

Esta previsão temporal veio a revelar-se excessivamente optimista. Já lá vão 8 meses e ainda não há lei das autarquias!

A palavra de esperança que aqui pretendo deixar sobre a lei das autarquias é a de que não estaremos condenados eternamente à espera de Godot. Pelo contrário, o caminho que tem vindo a ser percorrido durante estes últimos 8 meses, se bem que mais lento do que eu próprio supunha, tem sido mais profundo e mais detalhado e, à medida que vamos progredindo na definição do regime jurídico das autarquias locais, vamo-nos defrontando com novas dúvidas e novas interrogações que procuramos conscientemente esclarecer, aprofundar e solucionar.

Naturalmente que daqui resulta um prejuízo para as expectativas das Comissões Administrativas do Leal Senado e da Câmara Municipal das Ilhas, que, pela natureza das circunstâncias, e segundo as minhas promessas, estariam agora a terminar o seu mandato de actuação de um ano. Mas por força do que expus por circunstâncias verdadeiramente de força maior - quase que diria, ironicamente, «por conveniência de serviço» - terão que ficar em funções durante mais algum tempo...

Contudo, a «Terra prometida» da nova lei já está à nossa vista e a realização deste seminário revela isso mesmo.

Neste momento é oportuno perguntarmo-nos (antes de discutir o tema do seminário) o que são

ou podem ser as atribuições e competências das autarquias em Macau? Se é necessário que existam autarquias? E se sim, quantas autarquias devem existir em Macau? Nas respostas a estas questões não nos podemos orientar pelos critérios típicos de análise do papel das autarquias na Europa Ocidental (e designadamente em Portugal), onde prevalece sempre um critério de competência territorial na delimitação de esfera de acção de cada autarquia local. Aqui em Macau a chamada «exiguidade do Território» leva, praticamente, a uma sobreposição física entre o designado «Governo do Território» e o «Governo Local», ou seja, as autarquias locais. O que revela, portanto, que a vida das autarquias e a sua relação com o Governo do Território é mais um exercício de convivência do que propriamente um exercício de afastamento físico ou de diferentes esferas de actuação territorial.

É por isso que nos temos defrontado, como questão mais difícil de resolver na elaboração da lei das autarquias, com a da repartição funcional de competências entre as áreas que devem competir ao Governo do Território e as que podem e devem competir aos órgãos autárquicos.

Todos que hoje aqui estamos temos consciência que nos serviços onde trabalhamos surgem por vezes conflitos positivos de competências entre serviços da Administração em sentido estrito e as câmaras municipais, porque, por força da legislação nem sempre coerente, várias entidades, quer do Governo do Território, quer das autarquias, dispõem de competências sobre as mesmas matérias.

Por outro lado, também existem alguns casos (felizmente menos) de conflitos negativos de competências, no sentido de que em relação a determinadas matérias não resulta claro se são da competência dos serviços da Administração do Território ou se são da competência das autarquias locais.

O que pode levar à inércia de umas e de outras daquelas entidades e à ausência de resposta nessas áreas por parte de qualquer órgão da Administração do Território no seu conjunto e no seu sentido mais amplo. É por isso que a determinação da delimitação de competências entre o Governo do Território e as autarquias locais constituirá decerto o tema forte deste debate no Território de Macau.

Adiantaria ainda que os conflitos positivos de competências não são de todo negativos. Penso mesmo que está na tradição histórica da nossa maneira de ser de portugueses beneficiar às vezes desses conflitos: segundo o velho princípio de que todos não somos de mais para realizar uma tarefa comum.

Tomemos um exemplo: as autarquias locais têm hoje em dia um importante papel de acção cultural. Tal não significa que haja um irremediável conflito com a actividade do Instituto Cultural de Macau, que dentro da orgânica dos serviços de administração está vocacionado para promover a actividade cultural. Pelo contrário, o que é necessário é encontrar formas de complementaridade entre a acção cultural levada a cabo pelo Leal Senado e a Câmara das Ilhas, mais enraizados no quotidiano e na realidade de base do Território e, por outro lado, a actividade do Instituto Cultural de Macau que tem uma outra dimensão, uma outra vocação e um outro espectro de actuação, não sendo os destinatários da acção de uns e de outro o mesmo universo de pessoas.

A tentativa de separar águas e dizer: «tudo o que é cultura fica aqui, 60 nada que seja cultura pode estar ali» é uma atitude como todas as atitudes maximalistas de que resultam prejuízos para a acção do conjunto dos órgãos do Território, sem qualquer vantagem.

Outra coisa diferente é tentar compatibilizar os objectivos da acção cultural dos diversos serviços de administração no seu sentido amplo, por forma a que, não havendo duplicações, não haja também desperdício dos recursos financeiros e desperdício dos recursos humanos.

A linha geral da orientação do Governo na matéria referente às autarquias, como já tive ocasião de dizer, aponta no sentido do reforço de autonomia administrativa e financeira das autarquias locais.

Seria totalmente irresponsável reforçar as atribuições e as competências das autarquias locais se não lhes fossem dados os meios financeiros necessários para a prossecução dos objectivos que assim são fixados na nova lei em preparação.

Trata-se de uma matéria muito importante que decerto será objecto de afloramentos neste seminário, mas que terá que ser estudada no futuro ainda com maior detalhe. É necessário clarificar o regime financeiro das autarquias locais, é necessário garantir formas estáveis de participação das autarquias locais nos impostos cobrados pelo Território.

Será necessário continuar a prever a existência de uma transferência dos fundos financeiros do orçamento geral do Território para os orçamentos das autarquias locais, transferência de montantes a determinar com base em critérios objectivos.

Para que esta tarefa de redinamização do papel das autarquias locais surta efeito, para que as autarquias locais sejam de facto dotadas de verdadeiros poderes próprios, de autonomia administrativa, de autonomia financeira e de competência política própria, torna-se igualmente necessário que a estrutura interna das autarquias locais responda a esses novos desafios.

Todos temos consciência de que há uma ingente tarefa de reestruturação administrativa e financeira das autarquias a levar a cabo. E é por isso que, no quadro deste seminário, se realiza também e em paralelo (e aproveitando a presença do Professor Romero de Magalhães, Dr. Marques Leandro e Dr. Francisco Valente) uma peritagem à estrutura interna das autarquias locais, com o objectivo fundamental de redefinir as linhas de reestruturação que adequem essa estrutura aos novos objectivos que vão ser prefixados na lei das autarquias.

Em suma: o objectivo da nova lei é o de reduzir o papel da tutela na vida das autarquias, é o de dar às autarquias locais asas para poderem voar!

Não é por objectivos egoístas que eu digo que a tutela deve ver a sua intervenção reduzida. É porque acredito que não há verdadeira democracia sem separação de poderes. E no Território de Macau, a separação de poderes, que é a matriz genética da democracia, só se faz através de uma repartição de competências, que permita definir esferas de actuação do Governo do Território e esferas de actuação das autarquias locais sem zonas de conflituosidade entre si, mas garantindo a autonomia, a independência e o respeito mútuo entre esses órgãos de administração em sentido amplo.

Daí que, naturalmente, a questão da composição dos órgãos autárquicos e da forma de designação dos seus titulares seja uma questão central.

Tenho para mim que se torna necessário definir o contributo de diferentes fontes de legitimidade para a composição dos futuros órgãos autárquicos. Dito de outra forma: que os futuros órgãos autárquicos devem ter elementos oriundos do sufrágio directo, do sufrágio indirecto e por nomeação do Governador. Isso permitirá inserir a estrutura dos órgãos autárquicos naquilo que hoje já se pode considerar a tradição do Território de Macau, iniciada quer com a própria Reforma Administrativa Ultramarina no que diz respeito aos órgãos das autarquias, quer no que diz respeito à Assembleia Legislativa pelo Estatuto Orgânico de Macau.

A composição tripartida dos órgãos autárquicos parece-me justificar-se à semelhança da solução existente para a Assembleia Legislativa. Não tem pois, cabimento, em meu entender, encarar a nova lei das autarquias como se fosse um debate sobre um qualquer programa de reforma política global em Macau, à semelhança, por exemplo, do que se passa com a denominada «reforma política» em Hong Kong. São coisas completamente distintas e que não devem ser confundidas.

Se algum debate sobre a reforma política em Macau tem de haver, e pessoalmente, sublinho, acho que *tem de haver*, ele deve ser centrado na revisão do Estatuto Orgânico de Macau. A nova lei das autarquias pode ser aprovada sem qualquer alteração do Estatuto Orgânico de Macau, e não significa, nem de perto, nem de longe, a abertura de qualquer debate sobre reforma política ou da estrutura política-administrativa do Território de Macau, no seu sentido mais amplo.

Pedindo perdão pela forma descozida com que estas notas foram aqui sublinhadas, de improviso, queria apenas desejar-vos, para finalizar, o maior sucesso neste vosso seminário de que nós muito esperamos, felicitar o Serviço de Administração e Função Pública pelo trabalho desenvolvido na sua realização e formular votos para que daqui saiam contributos importantes no sentido de termos, a curto prazo, uma nova lei das autarquias para Macau. Muito obrigado.

CONCLUSÕES DO SEMINÁRIO

Tema 1

ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS

Relativamente ao tema, procurou-se dar resposta às seguintes questões: Organizar serviços: Para quê? Quando? Quem? Onde? Como?.

Discutindo o método, as técnicas e os instrumentos utilizados na organização administrativa e analisando as estruturas de câmaras municipais de Portugal, Brasil, Holanda e Macau (Leal Senado e Ilhas), o grupo de trabalho registou as seguintes conclusões:

1. Organizar serviços é uma actividade instrumental que se destina a melhorar a produtividade dos serviços;
2. Organizar serviços é uma actividade permanente cuja responsabilidade deve ser repartida a todos os níveis de direcção e chefia;
3. A organização deve caminhar de fora para dentro e reflectir a opinião do utilizador;
4. Organizar exige a definição clara e prévia de objectivos gerais e departamentais ou sectoriais;
5. O diagnóstico da situação deve preceder qualquer acção reorganizativa estrutural ou de funcionamento dos serviços;
6. A organização dos serviços deve ser global e ter em conta as interacções entre as partes e o meio envolvente;
7. Em organizações de determinada dimensão, reconhece-se a necessidade de criar unidades vocacionadas para a resolução dos problemas de racionalização e simplificação administrativa;
8. A estrutura orgânica é um elemento importante para a eficácia dos serviços e deve reflectir os objectivos prosseguidos;
9. Entre os princípios que devem nortear a concepção das estruturas, consideram-se mais importantes os seguintes: eficácia com economia de meios; prioridade das actividades básicas sobre as instrumentais; flexibilidade (gestão por projecto); objectivo; interligação funcional; coordenação e controlo de conjuntos homogéneos de actividades.
10. A análise das estruturas e do funcionamento do Leal Senado e da Câmara das Ilhas permitiu verificar e preconizar o seguinte: redefinição das atribuições e competências das câmaras e dos serviços da administração territorial de maneira a constituírem-se unidades integradas e responsáveis pela acção ou omissão; exiguidade das actuais estruturas das câmaras do Território face aos meios financeiros, recursos humanos e atribuições que lhes estão cometidas;

dfalta de quadros intermédios; amplitudes de chefia elevadas ao nível da presidência do Leal Senado e de alguns serviços; necessidade de introduzir serviços de grau superior ao de departamento no Leal Senado; elevação dos actuais níveis de serviços da Câmara das Ilhas; valorização do estatuto dos órgãos executivos das câmaras.

11. Foram consideradas as seguintes acções como instrumentos de desenvolvimento organizacional: definir conteúdos funcionais de cargos e inventariar necessidades de formação profissional; lançar projectos comuns de aperfeiçoamento profissional do pessoal das duas câmaras; valorizar carreiras cujos serviços tenham impacto positivo junto do público; acelerar a formação bilingue, desenvolver a coperação intermunicipal.
12. Como formas de minimizar a burocratização dos serviços, consideraram-se algumas hipóteses, nomeadamente: criação de serviços municipalizados com regras de gestão mais flexíveis; delegação de competências até níveis que disponham da informação necessária para a tomada de decisões; fazer acompanhar a responsabilidade de idêntico nível de autoridade.

Tema 2

ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS E SERVIÇOS MUNICIPAIS E REGIME FINANCEIRO DOS MUNICÍPIOS

Encerrado o debate do tema em análise, o grupo de trabalho sistematizou um conjunto de recomendações que partiram do pressuposto da pertinência da existência do poder local enquanto meio e manifestação da necessária e desejável participação das populações na gestão da sua vida quotidiana:

1. Relativamente às atribuições:

Entendeu-se, como questão fundamental para a definição das atribuições das câmaras municipais, a necessidade de reformulação do seu papel tornando-as elementos motores de uma pedagogia da prática da urbanidade, entendida como forma de estar na cidade, nas suas vertentes de participação cultural, social e política;

A transferência, necessariamente gradual, de atribuições e de meios para situar nas câmaras municipais essas áreas de actuação para que estão reconhecidamente vocacionadas, deverá concretizar-se preservando as suas actuais atribuições;

Essa transferência de atribuições deverá constituir um processo dinâmico e progressivo que tenha em conta a capacidade das câmaras para assumirem com eficácia a sua prossecução;

Considerou-se ainda a existência de atribuições que não devendo constituir atribuições próprias das câmaras deverão, no entanto, ser geridas com a sua participação, num regime de cooperação com a Administração;

No entender do grupo de trabalho, enquadram-se no conjunto de atribuições próprias das câmaras a gestão das seguintes áreas: espaços

públicos, ruas, arruamentos, praças e jardins; higiene e salubridade; mercados e matadouros; abastecimento público e comércio interno; rede de transportes colectivos; cultura e tempos livres. No conjunto das atribuições que devem ser geridas em regime de cooperação com a Administração destacam-se: abastecimento de água e energia; habitação social; desporto; turismo;

Tendo em conta o lugar particular que ocupam na vida local, entendeu-se que as câmaras municipais devem participar na definição das grandes opções de desenvolvimento do Território;

2. Relativamente aos poderes de tutela:

O grupo de trabalho considerou que as formas de intervenção tutelar devem limitar-se a garantir a compatibilização da acção das câmaras municipais com a política geral do Território e a legalidade dessa acção.

3. Relativamente aos meios:

Na opinião do grupo de trabalho, o sistema de afectação dos meios financeiros existente não facilita a autonomia dos municípios, uma vez que os coloca, em parte, na dependência de poderes discricionários;

Verifica-se, assim, concluiu o grupo de trabalho, a necessidade de garantir aos municípios meios de financiamento que lhes permitam assegurar o efectivo desempenho das suas atribuições e o seu respectivo desenvolvimento. A lei deverá definir critérios objectivos de repartição de recursos.

Tema 3

AS CÂMARAS MUNICIPAIS, OS ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO E A COLECTIVIDADE — FORMAS DE INTERVENÇÃO E DE COLABORAÇÃO

Reconhecendo a necessidade da existência de um poder local que assuma os problemas da população e veicule as suas aspirações, o grupo de trabalho chegou às conclusões seguintes:

Devem manter-se os dois municípios actualmente existentes: Leal Senado e Câmara das Ilhas;

Os municípios devem integrar dois órgãos: um órgão executivo e um órgão representativo (competindo a este último exprimir as opiniões e veicular as aspirações dos cidadãos e exercer funções fiscalizadoras);

Verifica-se a necessidade de repensar a distribuição dos poderes local e central em ordem à criação de uma estrutura representativa duradoura;

Constata-se, na situação actual, uma escassez de competências e de atribuições e uma carência de meios para o seu exercício;

Reconhece-se o progressivo esvaziamento das áreas de actuação municipal;

Na medida em que representa os interesses da população e na medida em que a população o integra, o poder local deve afirmar-se perante o poder central;

Os municípios devem apoiar as actividades associativas das populações;

Os executivos municipais devem ser constituídos com a preocupação da eficácia de gestão, o que pressupõe o estabelecimento de mecanismos conducentes à formação de equipas;

Os órgãos representativos devem integrar, designadamente, os munícipes que representem áreas territoriais.

COMUNICAÇÃO DO DOUTOR JOAQUIM ROMERO DE MAGALHÃES

Por força das circunstâncias coube-nos uma tarefa entusiasmante e estimulante. Desde logo, e como é costume nestas coisas, não se cumpriu o que se nos pedia. Nem por isso, penso eu, deixámos de seriamente questionar tudo, mas mesmo tudo, o que estava ao nosso alcance. As conclusões podem parecer magras, mas foram obtidas por consenso, o que não deixa de ser um passo com alguma valia.

Naturalmente que o nosso papel era ingrato. Chegados há quinze dias, não conhecendo a sociedade nem a língua, tendo dispendido boa parte do tempo com pesquisas relacionadas com a apreciação do que existe, não pudemos desempenhar mais do que o papel de provocadores de discussão, e creio que enquanto tal não falhámos. Mas, como diz um velho ditado, ninguém conhece o convento como as freiras, e nós pertencemos a outras ordens.

Confessamos que nos confunde e perturba o empolamento governamental do Território e o esvaziamento do papel das câmaras municipais, relegadas para uma função residual. E isto é tanto mais estranho quanto o horizonte temporal parece desenhar um modelo contrário: a administração local, a participação das populações no governo da sua comunidade não está a prazo, enquanto o governo tem os dias contados. Dizem-nos que houve razões para que hoje a situação seja esta, e naturalmente que as tomamos por boas. Mas a projecção para o futuro não implica precisamente a inversão de marcha? Bem sabemos que o trânsito nesta cidade é um quebra-cabeças, que o que parece nem sempre é, e que há razões que a sociedade tem e que não nos são imediatamente desvendadas.

Em especial, cremos que há dois pontos cruciais sobre que dediciar rapidamente: quais as competências e atribuições das câmaras (a que se seguirá a sua dotação com os meios humanos e financeiros indispensáveis) e a escolha do modelo político que restitua à população o governo do seu próprio destino, como é próprio de uma sociedade bem organizada, em que o poder local tem de ser forte e responder com eficácia às necessidades de bem viver dos homens que habitam no espaço considerado.

A solução para a primeira das questões passa, naturalmente, pela vontade política e pelas perspectivas do governo, mas não só. O poder conquista-se, sem que isso implique qualquer violência. A conquista neste caso tem de ser uma transição pacífica e desejada. Quanto ao modelo que assumirão os governos camarários e os órgãos de consulta, deliberação, fiscalização e acompanhamento, foi visível uma certa confusão e a dificuldade em encontrar uma fórmula que a

todos agradasse. Como nestas matérias, felizmente para os políticos, não há pedras filosofais, ficámos bem longe de nos entendermos. No meu caso pessoal, como presidente de uma Assembleia Municipal, que o sou por ter sido eleito por sufrágio universal membro desse órgão, não é claro que haja impossibilidade em proceder do mesmo modo aqui, nem que sejam inquestionáveis as razões que levam a transpor para a autarquia modelos experimentados para outros órgãos. Assente ficou, no entanto, que é indispensável que haja um órgão que desencadeie e institucionalize a participação — e a participação empenhada — da maioria da população na resolução dos seus problemas colectivos, esses problemas muitas vezes miúdos, incómodos, arrastados, que nos atrapalham e maçam sem motivo aparente. Assente ficou igualmente que se deveriam constituir executivos municipais fortes, apoiados em meios adequados para o desempenho dessas funções primordiais para a elevação da qualidade de vida. Não se chegou a entendimento sobre a sua forma de eleição ou de nomeação — e aqui não se tratou de discutir a sua legitimação mas a sua eficácia. Fácil foi o assentimento de que haveria que dispor de executivos operacionais, e como tal prontos a actuar em conjugação de esforços, o que pressupõe a constituição de equipas.

Não era tudo o que se nos pedia, mas foi o que se conseguiu. Queremos louvar a iniciativa do Governo e do SAFP, que nos proporcionaram esta estimulante tarefa, e que, ao promovê-la, revelam quanto se preocupam com a situação de desmantelamento em que se encontram as câmaras do Território. Não seremos nós a apresentar receitas. Uma certeza levamos, e uma consolação. Nos grupos de trabalho os debates foram vivos, as discordâncias foram desinibidamente expressas, o esforço para achar soluções foi feito. Como provocadores ou como moderadores, resta-nos agradecer estas horas de boa convivência e os ensinamentos que nos proporcionaram. Em nome do Centro de Estudos e Formação Autárquica endereço também, a todos, os nossos sentimentos de agradecimento pelo convite e pelo acolhimento, pela limpidez e boa vontade com que nos esclareceram e permitiram trabalhar. A nossa missão foi um prazer e um proveito para nós que intentamos formar as pessoas que devem, conscientemente, servir os municípios. Por tudo, muito obrigado.

INTERVENÇÃO DO ENCARREGADO DO GOVERNO, DR. CARLOS MONJARDINO

As minhas primeiras palavras são naturalmente de congratulação pela realização deste seminário em que se debateram matérias de grande interesse e oportunidade.

Agradeço aos que tiveram a generosidade de participar neste encontro transmitindo a sua experiência profissional nas áreas de actuação dos municípios ou dos serviços que com aqueles se articulam e complementam.

Queria agradecer em especial a disponibilidade manifestada pelos Doutores Romero de Magalhães, Marques Leandro e Francisco Valente, que aceitaram moderar os trabalhos dos grupos, assim contribuindo para o êxito do seminário.

Sei que debateram grandes temas como a organização e funcionamento dos serviços, a natureza das atribuições e competências dos municípios e a sua articulação com os demais serviços da Administração.

E sei, também, que passaram dois dias a analisar com profundidade as múltiplas perspectivas da sua abordagem.

Ouvi com atenção a apresentação das conclusões dos grupos de trabalho. O Governo tê-las-á em consideração no estudo que assunto tão importante reclama.

A questão autárquica em Macau é, pode dizer-se, uma questão legada pela história.

Enquanto em Portugal, após Abril de 1974, se assistiu a uma profunda reorganização e reformulação das autarquias, em Macau, apesar de ciclicamente debatida, a questão autárquica não encontrou ainda a formulação desejada, que o Portugal democrático impõe e que a situação concreta do Território exige.

Mas se assim é, tal se deve certamente à complexidade que a questão municipal assume em Macau.

Uma das primeiras medidas da actual administração, através do senhor Secretário-Adjunto para a Administração, foi justamente proceder ao estudo das condições de funcionamento das câmaras municipais na perspectiva da reforma do seu estatuto jurídico.

Nessa sequência foi já elaborado um anteprojecto de proposta de lei quadro das autarquias.

Com este seminário que agora se encerra pretende-se aprofundar o estudo deste problema e recolher contributos que habilitem o Governo a proceder à clarificação e reforço do municipalismo.

Uma das questões frequentemente suscitada a propósito das autarquias em Macau diz respeito à sua própria razão de existir. Esquecem os que assim questionam o problema que o município precede historicamente o aparecimento do Estado moderno e deixam por explicar a teimosa sobrevivência das instituições municipais. Esquecem ainda que não é o diferente domínio territorial, com relação ao poder central, que explica e justifica a existência dos municípios mas sim antes a diferente natureza das actuações que a cada um dos níveis compete desempenhar.

Há matéria que a natureza das coisas aconselha a permanecer ou a transferir para a esfera das instituições municipais. De facto os departamentos não municipais deverão libertar-se da apreciação casuística de uma multiplicidade de pequenos problemas de cariz estritamente local, ligados à vida quotidiana das populações, para se ocuparem antes da preparação de políticas e estratégias para a sua implementação.

Em Macau, como noutras partes do mundo, o que se exige é uma correcta delimitação das actuações que aos níveis central e local competem.

As conclusões deste seminário e todo o debate que nele teve lugar, são um contributo valioso para essa delimitação.

A proposta de lei que o Governo futuramente submeterá à Assembleia Legislativa irá assim beneficiar do resultado do vosso trabalho.

É firme determinação do Governo criar condições para o reforço da autonomia política, administrativa e financeira dos municípios. Não pretendemos pôr termo ao debate sobre a problemática da questão municipal em Macau.

Gostaríamos, isso sim, de virar uma página desse debate pondo termo à ambiguidade em que as câmaras municipais têm vivido nos últimos anos; dotando-as de um estatuto e dos meios necessários à prossecução da sua missão.

Estamos confiantes no futuro e convictos de que as populações, únicas destinatárias da acção municipal, não deixarão de, com a sua participação, garantir que o municipalismo em Macau não é apenas uma reminiscência histórica mas a expressão de uma vontade colectiva apostada em transformar a realidade do quotidiano.

A todos o meu muito obrigado.

RELATÓRIO DA MISSÃO DO CENTRO DE ESTUDOS E FORMAÇÃO AUTÁRQUICA AO TERRITÓRIO DE MACAU

*Francisco H. Valente, J. Romero de Magalhães,
José Marques Leandro*

1. A convite do Serviço de Administração e Função Pública de Macau, deslocou-se ao Território uma missão do Centro de Estudos e Formação Autárquica, com a finalidade de observar, analisar, promover a discussão e propor eventuais soluções sobre as competências, atribuições e funcionamento das autarquias locais.
2. Constituíram a missão, Francisco Henrique Valente, Joaquim Romero de Magalhães e José Marques Leandro, que permaneceram no Território entre 1 e 18 de Junho de 1987.
3. Na prossecução dos objectivos enunciados em 1, cada um dos membros da missão ocupou-se com mais pormenor de uma das seguintes áreas temáticas:
 - As câmaras municipais, os órgãos e serviços da administração e a colectividade - formas de intervenção e colaboração;
 - Atribuições e competências dos órgãos e serviços municipais e regime financeiro dos municípios;
 - Organização e funcionamento dos municípios.

Estas matérias integraram o seminário «O Papel das Câmaras Municipais na Vida do Território», realizado nos dias 15, 16 e 17 de Junho, em que participaram funcionários superiores da administração territorial e dos municípios e, naturalmente, os signatários, a quem coube o papel de animadores dos grupos de trabalho (ver conclusões nas pp. 61-64) que para o efeito se constituíram.

4. O trabalho de campo que precedeu a realização do seminário traduziu-se na realização de reuniões com membros dos executivos autárquicos, entrevistas com chefes de serviços municipais, consulta de arquivos, apreciação de contas de gerência e de outros instrumentos de gestão financeira e análise de recortes da imprensa

local.

De todo o conjunto de informações recolhido extraem-se as conclusões a seguir enunciadas, algumas delas fazendo parte das conclusões do seminário.

- 4.1. As competências e atribuições municipais, quer da cidade de Macau (Leal Senado), quer das ilhas de Taipa e Coloane (Município das Ilhas), encontram-se muito limitadas, pois o Governo do Território apropriou-se de quase tudo o que, normalmente, é do foro do poder local, podendo mesmo dizer-se que só detêm as residuais.
- 4.2. Agrava esta situação o facto de não se aplicar o disposto na Constituição da República no que se refere ao poder local, mantendo-se em vigor a Reforma Administrativa Ultramarina de 1933 com alterações que lhe retiraram grande parte das suas potencialidades.
- 4.3. A presente situação de indefinição de domínios próprios e reservados ao poder local, bem como a arbitrária e imprevisível retirada de poderes aos municípios, introduz sensível ineficácia no trabalho autárquico.
Daqui resulta um afastamento das populações em relação aos órgãos do poder, uma falta quantitativa de meios humanos para acorrer às necessidades administrativas e uma indefinição quanto às responsabilidades respectivas do governo e das autarquias.
5. Não obstante, o território de Macau, nomeadamente a cidade, tem no Leal Senado um órgão tradicionalmente poderoso, prestigiado historicamente e a quem deveriam ser restituídos poderes que o reaproximassem das populações. O nosso raciocínio político escora-se na realidade presente e na antevisão do futuro: em 1999 o Governo abandonará o Território e não podem os Portugueses deixar em herança uma cidade que - nesse momento e a não se arrepiar caminho - ficará desorganizada, se não anarquizada. Ao fim de tantos séculos de administração, é nosso entender que o que fica - o poder local - deve ser revitalizado e reestruturado em prejuízo do que é efémero e está a prazo - o Governo.
6. A nossa observação parece ter coincidência nos propósitos dos actuais governantes, Encarregado do Governo em exercício e Secretário-- Adjunto para a Administração, os quais expressamente declararam o seu interesse em ver o assunto debatido e se mostraram dispostos a apresentar à Assembleia Legislativa instrumentos legais destinados a acabar com o regime transitório e indefinido em que se vive.
7. É nosso entendimento que há matérias claramente do foro do Governo, nomeadamente a defesa, assuntos sínicos, finanças, planeamento económico e jogos que não devem ser transferidos para o poder local.

Em contrapartida, praticamente tudo o mais deve ser atribuído aos municípios, considerando também o exercício de algumas actividades em regime de cooperação, como o Turismo e a Cultura.

8. Para que a administração local possa responder eficazmente a uma acrescida responsabilidade, há que dotá-la de meios humanos de qualidade, reforçando os já existentes, que não hesitamos em considerar competentes.
9. Há, ainda, como passo indispensável, que encontrar a forma política de governo que seja aceitável pelas duas comunidades - chinesa e portuguesa. Sem uma participação activa de ambas, dificilmente a fase de transição poderá ser sentida como uma devolução de poderes naturais, agravando-se o fosso, que é manifesto, entre elas. As possíveis consequências de um êxodo ou de uma fixação violenta não devem ignorar-se; nem o Estado português pode alhear-se das suas responsabilidades.
10. Não estão os membros da missão qualificados para apresentar as soluções políticas que cabem aos residentes e naturais, bem como aos órgãos de poder. No entanto não lhes parece que haja a temer o sufrágio universal - pelo menos para assembleias ou conselhos municipais -, receamos é que existam reflexos de defesa de velhos interesses, mas não os das populações.
11. Durante o período que for entendido necessário para a restituição de poderes aos municípios, há que considerar a necessidade de uma clara definição da tutela próxima, não repugnando que os executivos municipais sejam constituídos por nomeação do Governo do Território. Pelo contrário, considera-se do maior interesse que o poder local seja constituído na base de equipas coesas, qualificadas e interessadas nesta acção.
12. Qualquer operação de transferência de poderes - que se considera urgente e indispensável - deve ser precedida de um estudo cuidadoso das estruturas do poder local em vigor na República Popular da China e no território de Hong Kong, a fim de com eles se harmonizar, tornando mais simples a transferência em 1999.
13. Acerca da concreta problemática das atribuições, competências e regime financeiro dos municípios bem assim da sua organização e funcionamento tratam os Documentos I e II em anexo, onde, na medida do possível, se adiantam algumas pistas e soluções de carácter estritamente técnico.
14. O Documento III é um roteiro para facilitar a tomada de decisões relativamente a soluções alternativas possíveis.
15. A pronta colaboração prestada pelo Serviço de Administração e Função Pública, membros do Executivo e responsáveis pelos serviços do Leal Senado e Câmara das Ilhas tornou extraordinariamente facilitado o trabalho da missão, resultado a que também não foi alheia a interessada participação de todos os que intervieram na análise e discussão dos temas do seminário.

ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS E DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS E REGIME FINANCEIRO DO MUNICÍPIO

1. OBJECTO DA INTERVENÇÃO

O enunciado dos temas que deveríamos abordar no nosso trabalho é vago e, como tal, necessitou de uma clarificação.

Em contacto com os responsáveis pela direcção do Serviço da Administração e Função Pública concluímos que o conteúdo desse enunciado corresponde à preocupação de se conhecer a medida actual da autonomia das duas câmaras municipais do Território de Macau — Leal Senado e Câmara das Ilhas — e formular soluções para uma autonomia desejável.

Em face dessa clarificação, estabelecemos uma metodologia de trabalho estruturada nas seguintes fases:

1.^a Fase — Análise da autonomia actual através dos elementos que a integram, porque a influenciam:

- a) Atribuições actuais e poderes dos órgãos autárquicos;
- b) Regime financeiro;
- c) Poderes de tutela.

2.^a Fase — Crítica do modelo actual através de:

- a) Identificação de situações críticas que prejudicam a administração e ou os interesses específicos das populações;
- b) Comparação com modelos típicos de administração municipal;
- c) Discussão do modelo actual no Grupo 2 do seminário.

3.^a Fase — Formulação de bases para um modelo desejável, tendo em conta os resultados obtidos nas 1.^a e 2.^a fases, nomeadamente as conclusões do seminário.

2. RESULTADOS DA ANÁLISE

2.1. ATRIBUIÇÕES DAS CÂMARAS MUNICIPAIS E PODERES DOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS

No dia 25 de Abril de 1974 estavam em vigor em Macau os diplomas fundamentais que então regiam a administração da ex-colónia, nomeadamente, a Constituição da República de 1933, Lei Orgânica do Ultramar de 1972, o Estatuto Político Administrativo de Macau, também de 1972, e a Reforma Administrativa Ultramarina de 1933. A legislação posterior alterou profundamente esse quadro legal, mas manteve a Reforma Administrativa Ultramarina na parte que se refere à administração local.

Optou-se, portanto, pela não aplicação em Macau do regime jurídico das autarquias locais que,

a partir de 1976, foi publicado em Portugal.

Assim, no Território e no que respeita a atribuições das câmaras municipais, mantiveram-se em vigor os artigos 500.º a 504.º da R.A.U.

Contudo, o Governo do Território retirou às duas câmaras municipais atribuições e poderes transferindo-os para serviços dele dependentes. Nesta data as câmaras municipais não detêm poderes sobre actividades importantes, entre as quais destacamos as seguintes:

VIA PÚBLICA: Construção de arruamentos, trânsito, estacionamento de viaturas;

URBANISMO: Planeamento e gestão urbanística, habitação, obras particulares;

SERVIÇOS URBANOS: Transportes, protecção civil;

SANEAMENTO BÁSICO: Água, construção de esgotos pluviais e domésticos.

Contudo, exercem poderes relativos a funções integradas naquelas áreas de actividades, como sejam, a reparação de arruamentos, a limpeza urbana, os mercados e feiras, a toponímia e a numeração de polícia.

2.2. REGIME FINANCEIRO

O regime financeiro actual baseia-se no seguinte sistema:

a) Fontes de financiamento:

Receitas próprias constituídas por taxas, multas, rendimentos de propriedade, venda de bens e serviços.

Comparticipação por direito próprio na cobrança de impostos directos feitos pela Administração Fiscal do Território.

Subsídios concedidos pelo Governo do Território (em 1987, só previsto na Câmara Municipal das Ilhas).

Empréstimos

b) Despesas

Pessoal, bens, serviços e transferências (obrigatórias ou não).

Verificamos que, embora legalmente seja possível recorrer a empréstimos, não tem sido utilizada essa fonte de financiamento. Das informações que nos foram dadas, nomeadamente na Câmara Municipal das Ilhas, concluímos que, em face de dificuldades financeiras justificadas, o Governo do Território toma providências especiais através de subsídios de compensação.

2.3 PODERES DE TUTELA

A tutela do Governo sobre as câmaras municipais do Território 76 assume as formas

correctiva e inspectiva. A primeira é exercida através de análise das actas das reuniões e da aprovação de deliberações condicionais que estão enunciadas no artigo 506.º da RAU. A segunda é feita através de inspecções para verificar a legalidade e o mérito da gestão (art.º 402.º da RAU).

3. CRÍTICA DO MODELO ACTUAL

Da análise que fizemos das duas câmaras municipais, concluímos que existem algumas situações que dificultam o exercício de actividades importantes:

3.1. NAS ATRIBUIÇÕES

- 1.º O exercício de atribuições que competem ao Leal Senado e à Câmara Municipal das Ilhas não se baseia, em regra, na participação activa das populações, embora esteja a ser feito um esforço nesse sentido em casos especiais.
- 2.º Existem conjuntos de actividades que, por serem complementares e se influenciarem entre si, deverão constituir sistemas integrados. Verificámos que alguns sistemas importantes têm actividades que são exercidas pelas câmaras e outras pelos serviços da Administração do Território o que acarreta, por vezes, descoordenação e incomodidade para os utentes. Referimos como mais importantes as relacionadas com a via pública, na qual a construção de pavimentos, o trânsito, a sinalização, a construção de redes de saneamento são da responsabilidade da Administração do Território, mas a limpeza, a conservação de pavimentos e a fiscalização e ordenamento das ocupações são da responsabilidade municipal.
- 3.º Existem atribuições relacionadas com o desenvolvimento que são da responsabilidade da Administração do Território, mas as decisões tomadas nas respectivas áreas não têm sido tomadas com participação municipal, nomeadamente as que se relacionam com a ocupação dos solos e o planeamento urbanístico.
- 4.º Algumas atribuições com vocação municipal, por se encontrarem ligadas aos interesses específicos das populações e à sua vida quotidiana, são da responsabilidade da Administração do Território, mas aquelas populações continuam a apresentar as suas reclamações e pedidos de soluções de problemas ao Leal Senado e à Câmara Municipal das Ilhas, embora os residentes mais esclarecidos se dirijam aos serviços competentes.

3.2. NO REGIME FINANCEIRO

O regime financeiro das câmaras municipais em vigor no Território determina uma autonomia muito mitigada. Por outro lado, a forma como é aplicado demonstra que, actualmente, as duas câmaras municipais são tratadas como serviços desconcentrados e não descentralizados da Administração. Estas conclusões resultam dos seguintes factos:

- a) Mantem-se em vigor a possibilidade da concessão de subsídios através dos quais são

resolvidos problemas financeiros municipais.

- b) As transferências das comparticipações municipais no produto das cobranças de impostos feitas pela administração fiscal não são obrigatoriamente públicas e automáticas o que dificulta a transparência do processo e atrasos excessivos.
- c) O Decreto-Lei n.º 119/84/M de 24 de Novembro considera as câmaras municipais, para efeitos de gestão financeira, como entidades autónomas e obriga-as às mesmas regras a que estão submetidos todos os serviços públicos personalizados e fundos autónomos.
- d) Os instrumentos de gestão financeira em vigor não correspondem às necessidades de uma administração municipal. Os orçamentos e contas de gerência são elaborados segundo o modelo para as outras entidades autónomas, o sistema contabilístico não prevê dispositivos de controlo necessários e é difícil a sua exploração em termos de gestão.

3.3. DOS PODERES DE TUTELA

O elenco de deliberações condicionais das câmaras municipais e os trâmites da sua aprovação pela entidade tutelar têm originado dificuldades às administrações municipais pela demora das decisões. Foi-nos referido que os directores dos serviços da Administração do Território obtêm com maior rapidez a aprovação das suas propostas do que as câmaras municipais obtêm a aprovação das suas deliberações condicionais.

Os poderes de tutela têm, por vezes, excedido os limites impostos pela R.A.U. sem contestação por parte das câmaras.

4. AUTONOMIA DESEJÁVEL

Os resultados das análises feitas nas duas câmaras municipais foram apresentados no grupo 2 do seminário.

Da discussão no grupo ressaltou (ver pp. 62 e 63) a necessidade de se introduzirem alterações importantes no sistema normativo actual.

Juntamos um roteiro para a definição do modelo desejável que poderá integrar as conclusões do seminário (documento III).

Seguindo esse roteiro e as referidas conclusões, propomos o seguinte:

I — ATRIBUIÇÕES

a) Sugere-se a adopção do princípio da cooperação e complementaridade pelo que será necessário enunciar as atribuições que são da exclusiva responsabilidade das câmaras municipais e as que poderão ser prosseguidas em regime de cooperação pela administração do Território e pela administração municipal. As conclusões do seminário identificam umas e outras. Acrescentamos, contudo, uma preocupação: a delimitação deverá assegurar o funcionamento integrado de sistemas de gestão urbana o que exclui a separação dos seus elementos ou a inexistência de dispositivos institucionalizados de coordenação.

b) É desejável que o elenco das atribuições seja feito em conformidade com uma matriz para identificação sistemática que possa servir, cumulativamente, como referência nos instrumentos de gestão financeira, nomeadamente, no plano de actividades, no relatório e conta de gerência e na classificação funcional das despesas (ver exemplo nas pp. 82 e 83).

II — PODERES DOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS

Sugerimos a aplicação do critério de operacionalidade que indicamos nas pp. 84 e 85).

III — LIMITES DOS PODERES DOS ÓRGÃOS

Consideramos importante que a lei constitua o principal limite dos órgãos pelo que esta deverá indicar com precisão a definição dos vícios dos actos administrativos e suas consequências, a responsabilidade dos órgãos autárquicos, dos seus membros e dos seus agentes por actos ilegais.

IV — PODERES DE INTERVENÇÃO TUTELAR

Foi sublinhada no seminário a responsabilidade do Governo em relação a compromissos assumidos perante a República Popular da China. Essa responsabilidade obriga a detenção de poderes que compatibilizem a administração municipal com a política prosseguida no Território.

É importante para a autonomia municipal que essa compatibilização seja feita através de poderes de intervenção tutelar e de programas de desenvolvimento territorial integrado.

Esses poderes de intervenção tutelar deverão limitar-se aos que forem enunciados taxativamente na lei. E, assim, sugerimos:

Tutela integrativa — através da aprovação das deliberações que possam influir na política prosseguida pelo Governo. Sendo assim, deverão ser eliminadas algumas deliberações indicadas no art.º 506.º da RAU por não assumirem essa característica.

Para facilitar a apreciação tutelar deverá ser racionalizado o respectivo processo e, para não inviabilizar a administração municipal, deverá conferir-se um efeito positivo ao silêncio da entidade tutelar após um período razoável.

Tutela inspectiva — através de inspecções, inquéritos e análise de actas das reuniões, para: verificação do cumprimento da legalidade; apoio técnico ao Governo.

Tutela sancionatória — só a que decorra de inquéritos prévios incluindo-se nela a dissolução dos órgãos.

Excluir poder disciplinar do Governo sobre funcionários dos quadros privativos municipais.

Tutela substitutiva — admiti-la só nos casos relacionados com projectos integrados em programas de desenvolvimento e executados em cooperação com o Governo.

V — MEIOS FINANCEIROS

a) Deve ser garantida a autonomia financeira com correcta definição dos poderes dos órgãos autárquicos.

b) Aachamos importante garantir a solidariedade financeira entre os dois níveis da Administração (territorial e local) através de:

Reforço da participação municipal na cobrança de impostos feita pela Administração Fiscal.

Declaração de que o produto dessa participação é um direito das câmaras municipais e deve ser transferido de forma obrigatória, pública e automática.

Definir sistemas de cooperação financeira intermunicipal e com o Governo em programas de desenvolvimento do Território.

Definir as condições e limites de acesso ao crédito.

Definir taxativamente as situações nas quais o governo poderá conceder subsídios, proibindo todas as outras.

c) Julgamos importante instituir uma forma de financiamento complementar para garantir a igualdade activa dos dois municípios utilizando-se indicadores relacionados directa ou indirectamente com as necessidades públicas a satisfazer, o qual substituirá subsídios agora designados por «compensatórios».

d) É aconselhável a publicação de diploma legal regulamentador de novos instrumentos de gestão municipal (plano de actividades, orçamento, contas e relatório de gerência) que sejam compreensíveis pelo cidadão, permitam o acompanhamento e controlo político e que facilitem a gestão.

Documento II

ORGANIZAÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS SERVIÇOS MUNICIPAIS

1. METODOLOGIA

1.1. LEVANTAMENTO DA SITUAÇÃO

O trabalho de levantamento realizou-se através da apreciação de documentos (organogramas e atribuições de serviços) e entrevistas com membros dos executivos, responsáveis e chefes de departamento e de divisão do Leal Senado.

A análise incidiu essencialmente sobre as estruturas das câmaras (número e grau hierárquico dos serviços; relações de dependência e conteúdos funcionais) e aspectos relacionados com o funcionamento macroestrutural.

O domínio da microorganização ou dos métodos de trabalho, embora importante, não foi abordado dado a minúcia e o tempo que exigiria o seu tratamento.

2. ANÁLISE

2.1. O primeiro elemento a considerar é que o Leal Senado abarca uma população superior à do concelho do Porto em cerca de 100 a 150.000 habitantes, situando-se assim, segundo este critério, a seguir à Câmara de Lisboa.

Sendo certo que a dimensão territorial do concelho e o nível de qualidade de vida dos munícipes, a que não são alheios os serviços que a administração local presta, são elementos importantes a não perder de vista, o factor população é sem dúvida determinante para o dimensionamento qualitativo e quantitativo da estrutura duma câmara tanto mais que a este elemento se deve associar a ideia do desenvolvimento económico e social.

Embora existam em Macau serviços territoriais a desenvolver actividades que tradicionalmente pertencem ao poder local continua válida a conclusão de que as estruturas do Leal Senado e Câmara das Ilhas estão substancialmente menos desenvolvidas que as de outras câmaras similares portuguesas.

2.2. Seria fastidioso analisar em separado as estruturas do Leal Senado e da Câmara das Ilhas dado que o essencial dos problemas às duas autarquias diz respeito, diferenciando-os apenas o grau e talvez a urgência da sua resolução.

Qualquer uma das câmaras de Macau se encontra em processo de mudança de estrutura parcial, ou empenhada em reorganizar áreas de actividade, dada a manifesta insuficiência da orgânica existente.

Com a clarificação das atribuições e competências das câmaras, justificar-se-á, sem dúvida, uma reestruturação global, segundo modelo que garanta a efectividade e operacionalidade dos serviços, individualmente e no conjunto do sistema.

2.3. Um modelo de estrutura pode situar-se num *continuum* em que um dos extremos representa o modelo tipo weberiano ou burocrático e o outro representa o modelo tipo adocrático.

Qual destes modelos é o melhor em determinados momentos e situações é uma pergunta a que a teoria contingencial responderia dizendo que é aquele através do qual a organização consegue melhores resultados.

Por outro lado, nada impede que estes dois tipos de modelo não coexistam na mesma organização. Um modelo de tipo burocrático para serviços de rotina e produção permanente, não exigindo grandes tecnolo-gias e actuando em ambiente estável e não concorrencial; um modelo de tipo adocrático para a concretização de projectos novos exigindo técnicas avançadas e a constituição de equipas multifuncionais, podendo refazer-se quando necessário.

Considerando que no caso em apreço as organizações municipais operam em ambiente estável; produzem serviços satisfazendo necessidades permanentes das populações; não utilizam tecnologias avançadas; e o seu elemento ainda não tem preparação para mudanças organizacionais de vulto, a preferência teria necessariamente de recair em modelo mais aproximado do burocrático que do adocrático, aliás caracterizador da actividade da administração pública, sem prejuízo de se procurarem, no que toca ao funcionamento do modelo, regras mais flexíveis e motivadoras do seu elemento humano e de se poder recorrer à organização por projecto, aproximativo do modelo adocrático, sempre que novos e temporários problemas surjam e não possam ser resolvidos com o

recurso à estrutura permanente.

Tendo em atenção o facto de os municípios terem o mesmo conjunto de atribuições, a questão coloca-se ainda, no que se refere à estrutura municipal, em termos de complexidade, ou seja, quanto ao número de subsistemas e microsistemas e das interacções que se estabelecem entre eles. Por outras palavras, o problema coloca-se em termos de número e grau hierárquico dos serviços e das interrelações produzidas, aspectos que por sua vez terão a ver com actividades relacionais internas (planeamento, coordenação, controlo, circuitos de informação, etc.) e externas (relações com os munícipes ou, em sentido mais vasto, com a componente envolvente). (Ver matriz para identificação de atribuições, p. 82).

2.4 Para as conclusões que resultaram da análise em muito contribuiu o conhecimento dos problemas e das formas de os ultrapassar evidenciado por uma boa parte dos chefes de departamento e de divisão com quem tivemos a oportunidade de dialogar. Trata-se efectivamente de fases importantes do processo de decisão a que urge dar sequência.

3. RESULTADOS DA ANÁLISE

Obviamente não se vai incluir nas conclusões um modelo de estrutura para cada um dos municípios objecto de análise. Esse modelo, que tenderá a aproximar-se dum modelo weberiano ou burocrático conforme foi justificado, deverá resultar de trabalho conjunto e participado por membros dos executivos e chefes de serviços, com ponderação de atribuições (actuais ou novas), políticas e estratégias de acção, recursos humanos e financeiros, meio envolvente, etc.

As conclusões apontam antes para um conjunto de sugestões, algumas exigindo providências legislativas autónomas ou dispositivos a inserir na lei de enquadramento geral das autarquias de Macau e outras podendo desde já ser considerada a sua aplicação.

3.1. MACROORGANIZAÇÃO

No domínio da departamentalização de actividade, qualquer uma das estruturas está correctamente orientada, o que em boa medida facilitará a prossecução de objectivos departamentais e sectoriais.

Há, no entanto, que considerar novos elementos estruturais como sejam a revalorização do estatuto dos membros dos executivos municipais e ainda:

3.1.1. Leal Senado

- a) Introdução do nível de serviços com o grau hierárquico de « direcção de serviços », que integre departamentos e divisões. Para além de se reduzir a amplitude de chefia do executivo, *ctualmente demasiado alargada*, haveria a vantagem de se poderem constituir conjuntos homogéneos mais alargados de áreas de actividades.

Este novo elemento estrutural justifica-se ainda pelas actividades já desenvolvidas e pelo volume de meios humanos e financeiros já utilizados;

- b) Implementação dos serviços recreativos e culturais;

- c) Redução das actuais amplitudes de chefia de sectores, através da promoção de actuais servidores a quadros de chefia operária e recrutamento de outros;
- d) Redefinição de atribuições e competências entre serviços municipais e serviços territoriais, designadamente no domínio das obras públicas.

A gestão de qualquer sistema urbano exige esta clarificação sem a qual ficarão prejudicados todos os aspectos relacionados com a coordenação e controlo, economia de meios e prestação de contas pelos êxitos ou fracassos;

- e) Aprofundamento do conteúdo funcional dos serviços e respectiva compatibilização;
- f) Atribuição a serviços de meios que os tornem independentes de terceiros sem que com isso se criem compartimentos estanques;
- g) Clarificação de competências entre serviços de *staff* e de *line*.

Neste âmbito recomenda-se que o *staff* ao Executivo se vocacione, preferencialmente, para o estudo de problemas de gestão integrada, exigindo conhecimentos pluridisciplinares. O *staff* específico deverá ser integrado no correspondente serviço operativo não apenas para se evitarem conflitos de competências mas também para reaproximação das funções de estudo e concepção às de execução.

3.1.2 Câmara das Ilhas

- a) Revalorização funcional dos serviços operativos e do serviço de apoio administrativo-financeiro;
- b) Criação de serviços de apoio técnico ao executivo;
- c) Implementação da actual estrutura.

3.2 FUNCIONAMENTO DOS SERVIÇOS

Neste âmbito são de considerar as seguintes acções:

- a) Difusão, através de projectos municipais, das línguas portuguesa e chinesa e, como recurso, da inglesa. Como forma de desobstruir canais ascendentes e descendentes de comunicação, sem que a gestão se torne difícil, é ainda de considerar o recrutamento de quadros e chefias bilíngues e a criação de lugares da carreira de tradutor--intérprete;
- b) Institucionalização de reuniões periódicas entre chefes de departamentos e de divisão para troca de informações e desenvolvimento de projectos integrados (jardins/recolha de lixo/sensibilização da população);
- c) Adopção da figura «equipa de projecto»;
- d) Revalorização de carreiras com maior impacto na qualidade e quantidade de serviços prestados à população ou, em alternativa, a criação de incentivos que motivem a actuação dos trabalhadores;
- e) Desenvolvimento de projectos comuns às duas câmaras em matéria de análise de funções e

levantamento de necessidade de formação e aperfeiçoamento profissional, especialmente nas áreas dos serviços operativos com impacto na criação da «imagem do município» junto do público;

- f) Recolha e tratamento da informação recolhida do meio ambiente para posterior actuação, quando justificada;
- g) Implementação dos princípios da delegação de competências como forma de desburocratizar e dar resposta atempada às solicitações dos cidadãos;
- h) Reforço e valorização dos serviços de fiscalização municipal;
- i) Desenvolvimento de acções inter-municipais;
- j) Criação eventual de serviços municipalizados como forma de flexibilizar a gestão municipal;
- l) Por último são de considerar todas as medidas que visem aproximar e interagir a população com os respectivos municípios, designadamente através das associações de moradores.

Documento III

ROTEIRO PARA SOLUÇÕES ALTERNATIVAS

1. ATRIBUIÇÕES DA AUTARQUIA LOCAL

Princípio da generalidade: é atribuição das autarquias locais o que diz respeito aos interesses próprios, comuns e específicos das populações respectivas.

Princípio da especialidade: as atribuições das autarquias locais são as indicadas na enunciação taxativa (p. 82).

Princípio da cooperação e complementaridade: adopta os princípios da generalidade ou/e da especialidade, mas limita-os pelas:

- a) Delimitação de actuações da administração local e central enunciando as actuações que são descentralizadas.
- b) Definição das actuações que poderão ser exercidas pela administração central ou pela administração local mediante prévio acordo, *regime de cooperação ou não*. (Ver exemplo: Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março).

2. PODERES DOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS

Definidas as *atribuições dos municípios* haverá que conceder poderes aos órgãos autárquicos para as exercerem e também:

Determinar qual o órgão autárquico que deterá cada um desses poderes: *órgão deliberativo* ou *órgão executivo*;

**Matriz para identificação
de atribuições**

Funções e subfunções			Atribuições
01		EDUCAÇÃO	
	01	Educação pré-escolar	
	02	Ensino básico	
	03	Educação de adultos	
02		CULTURA, DESPORTO E TEMPOS LIVRES	
	01	Cultura	
	02	Desporto e tempos livres	
03		ACÇÃO SOCIAL	
04		SAÚDE	
05		HABITAÇÃO E URBANIZAÇÃO	
	01	Habitação	
	02	Planeamento urbanístico	
	03	Iluminação pública	
		Urbanização	
06		SANEAMENTO E SALUBRIDADE	
	01	Rede de esgotos	
	02	Resíduos sólidos	
	03	Higiene pública	
	04	Cemitérios	
07		PROTECÇÃO CIVIL	
	01	Bombeiros	
	02	Segurança pública	
08		DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E ABASTECIMENTO PÚBLICO	
	01	Água	
	02	Energia	
	03	Turismo	
08	04	Mercados e feiras	
	05	Estabelecimentos industriais ligados ao abastecimento	
	06	Fiscalização sanitária	
09		COMUNICAÇÕES E TRANSPORTES	
	01	Rede viária e sinalização	
	02	Transportes	
	03	Estacionamento	
10		DEFESA DO MEIO AMBIENTE	
11		ADMINISTRAÇÃO	
	01	Organização e funcionamento dos serviços	
	02	Gestão financeira	
	03	Gestão patrimonial e aprovisionamento	
	04	Gestão de recursos humanos	
	05	Instalação de serviços	

**Matriz para a delimitação e coordenação das actuações da Administração do Território e da administração municipal
em matéria de investimentos públicos**

Funções	Sub Funções	Investimentos	Identificação dos Investimentos	Projectos			Financiamento	Execução	Manutenção	Gestão	Funcionamento dos equipamentos	Observações
				Elaboração	Pareceres	Aprovação						

M – Responsabilidade do Município
ATM – Responsabilidade da Administração do Território

M – Responsabilidade do Município
ATM – Responsabilidade da Administração do Território

Resolver se alguns dos membros dos órgãos autárquicos deterão poderes próprios, nomeadamente, os presidentes;
Prever mecanismos de delegação de poderes do órgão colegial executivo para o presidente e vereadores.
E também destes membros do órgão para os dirigentes dos serviços.

2.1 CRITÉRIOS PARA A DEFINIÇÃO DAS SEDES DOS PODERES

CRITÉRIO DE OPERACIONALIDADE:

- Deverão residir no órgão deliberativo os poderes de definição da política municipal de desenvolvimento, através da aprovação das instituições de gestão (plano de actividades e orçamento); os poderes para definir os quadros de referência da gestão dos serviços e dos recursos humanos (estrutura orgânica dos serviços, quadros de pessoal e seus regulamentos); os necessários para aprovar posturas e regulamentos de eficácia externa; os necessários para acompanhar, apreciar e fiscalizar a actividade do órgão executivo (apreciação e aprovação da conta de gerência e relatório de actividades, apreciação de relatórios periódicos do executivo); os necessários, enfim, para definir e acompanhar a execução das grandes linhas a que se subordinará a execução.

- Deverão residir no órgão executivo os poderes necessários para a gestão segundo as políticas aprovadas pelo órgão deliberativo e em conformidade com as leis.

- Deverão ser dados poderes próprios ao presidente para execução de actos correntes de gestão, consequentes de deliberações do órgão executivo ou de regulamentos ou leis em vigor como por exemplo:

Prática de actos para execução de deliberações, de posturas, regulamentos ou leis desde que a *natureza, a forma e a oportunidade* desses actos estejam vinculadas às definidas por essas deliberações ou esses diplomas.

A coordenação do exercício dos poderes delegados nos vereadores para evitar conflitos de competências (por esse motivo o órgão executivo não deve delegar poderes directamente nos vereadores, mas sim no presidente com a possibilidade de sub-delegação naqueles).

- Deverá ser dada a possibilidade do órgão executivo delegar no presidente e este nos vereadores os poderes que entender, nas seguintes condições:

Com ou sem reserva de alguns poderes (p. ex.: autorização para realização de despesas que não excedam determinados limites; poder disciplinar que não exceda determinada pena prevista no estatuto; aplicação de multas que não excedam determinados montantes; obrigatoriedade de conhecimento da decisão tomada ao órgão executivo nos casos que forem indicados, etc.).

Reserva da possibilidade de avocar casos, de retirar ou modificar os poderes delegados.

Possibilidade de recurso gracioso de decisões tomadas no exercício desses poderes para o órgão executivo.

NOTA: Defendemos esta ampla possibilidade de delegação de poderes em face da análise de situações difíceis criadas à gestão corrente com os condicionalismos impostos pelas Leis 79/77 e 100/84, sabendo-se que a dinâmica democrática das forças políticas representadas nos órgãos corrigirá os abusos ou, então, consenti-los-á, e, nestes casos, só serão de reprovar os que forem ilegais).

Deverá ser dada a possibilidade de delegação de poderes nos dirigentes dos serviços que impliquem a sua responsabilidade no planeamento, execução e controlo de actividades, sob a supervisão do presidente do órgão executivo (por exemplo, o Plano de Actividades deverá indicar os responsáveis pela execução dos projectos, e a classificação orgânica das despesas do Orçamento deverá corresponder a unidades de consumo de responsabilidade integradas em estrutura já construída para esse efeito).

CRITÉRIO POLÍTICO:

- Os poderes do órgão deliberativo são mais amplos que os sugeridos pelo critério operacional.
- Os poderes de execução concentram-se no órgão colegial evitando--se a aplicação do princípio do escalonamento desses poderes nos outros níveis de execução.

(NOTA: Este critério é notório nas Leis 79/77 e 100/84. Contudo, gera-se um movimento liderado pela Associação Nacional de Municípios para que, em futuras alterações, diminua a sua influência a favor do critério da operacionalidade uma vez que a dinâmica democrática, pela intervenção das oposições, deve corrigir os abusos).

3. LIMITES DOS PODERES DOS ÓRGÃOS AUTÁRQUICOS

Os poderes dos órgãos autárquicos deverão ser limitados:

Pela lei, o que pressupõe a definição dos vícios dos actos administrativos e suas consequências, a responsabilidade dos órgãos autárquicos, dos seus membros e dos seus agentes por actos ilegais.

Pelos meios disponíveis, o que pressupõe regras para previsão de receitas e a fixação de despesas no Orçamento e implica na definição deste um elemento jurídico além de um elemento de autorização política. Inclusão ou não de limites a despesas de funcionamento e limites de encargos com dívida legal.

Pelos poderes de tutela do Governo os quais devem ser indicados *taxativamente* na lei e dos quais se poderá recorrer para os tribunais.

4. PODERES DE INTERVENÇÃO TUTELAR DO GOVERNO

QUAL O FIM?

Verificar a conformidade dos actos com a lei?

Verificar o mérito dos actos (conveniência, oportunidade, correcção sob o ponto de vista técnico-administrativo, etc.)?

Mista (de legalidade e de mérito)?

QUAL O CONTEÚDO?

Tutela Integrativa - poder para aprovar ou autorizar actos (ex. deliberações condicionadas à aprovação tutelar para se tornarem executórias).

Tutela Inspectiva - fiscalização (inspecções, inquéritos, análise de actos). *Tutela Sancionatória* - poder de aplicar sanções por irregularidades

detectadas (normalmente precedendo inquérito). *Tutela Revogatória* - forma pouco usual
Tutela Substitutiva - suprir omissões avocando os actos.

(Ver: Prof. Freitas do Amaral, *Curso de Direito Administrativo*, I vol.

5. MEIOS FINANCEIROS

REGIME DE FINANÇAS LOCAIS

PRESSUPOSTOS:

1. *Autonomia financeira*
2. *Solidariedade* entre os diversos níveis da Administração concretizada pela justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias locais
3. *Igualdade activa* - A repartição de recursos deve considerar a preocupação de diminuir as desigualdades entre autarquias do mesmo grau.

FORMAS DE CONCRETIZAÇÃO DOS PRESSUPOSTOS DO REGIME DE FINANÇAS LOCAIS:

PARA A AUTONOMIA FINANCEIRA:

Definir os poderes dos órgãos autárquicos para:

- a) Elaborar, aprovar e alterar planos de actividades e orçamentos;
- b) Elaborar e aprovar balanços e contas;
- c) Dispor de receitas próprias, autorizar e processar despesas e arrecadar receitas que por lei forem destinadas às autarquias;
- d) Gerir o património autárquico.

PARA GARANTIR A SOLIDARIEDADE:

A repartição para ser justa deverá ser proporcional aos custos do exercício das respectivas atribuições;

Definir quais serão as receitas que deixam de pertencer na totalidade ou parcialmente ao Estado e passam a constituir receitas dos municípios;

Definir quais as receitas próprias dos municípios:

Derramas

Taxas

Tarifas

Preços e outros rendimentos da gestão do património

Multas

Legados, heranças e doações

Rendimento de serviços

Definir as condições de acesso ao crédito estabelecendo limites para os respectivos encargos;

Definir sistemas de cooperação financeira entre os municípios e entre estes e o Estado:

Contratos resultantes da delimitação e coordenação de actuação;

Juros e bonificações;

Contratos de reequilíbrio financeiro;

Empreendimentos intermunicipais.

PARA GARANTIR A IGUALDADE ACTIVA:

Fixar no Orçamento do Estado um Fundo de Equilíbrio Financeiro a transferir para os municípios em função de indicadores relacionados com carências — ex.: área, população (residente, flutuante).

6. MEIOS HUMANOS

7. MEIOS TÉCNICOS

PRÓPRIO

