
BREVES REFLEXÕES SOBRE OS DESAFIOS DA GOVERNAÇÃO PÚBLICA LOCAL FACE À PANDEMIA COVID-19

João Vilas Boas Pinto

*Assistente Convidado da Escola de Direito da Universidade do Minho e Investigador do JusGov
Doutorando em Ciências Jurídicas Públicas e Bolseiro da FCT*

Sumário: 1. Considerações Introdutórias; 2. O retrato da *Batalha Local* contra a Covid-19: 2.1. O exército dos protagonistas; 2.2. As armas e os despojos; 3. E, depois?... Os principais desafios do Poder Local no contexto pós-emergência.

1. Considerações introdutórias

A pandemia provocada pela Covid-19 veio colocar em evidência um cenário para o qual os cultores do Direito Administrativo e, em especial, do Direito Local, têm chamado desde há muito a atenção: o Poder Local é a porta de entrada para o contacto dos cidadãos com os poderes públicos⁽¹⁾. Nessa medida, no singular contexto pandémico que atravessamos, não pode negar-se a importân-

¹ Justiça seja feita à Academia Minhota que, pela mão impulsionadora do Senhor Professor Doutor António Cândido de Oliveira, sempre se dedicou ao estudo das matérias relacionadas com o Poder Local. A este propósito, vd. ISABEL CELESTE FONSECA, *Estudos de Direito das Autonomias (Locais)*, Coimbra: Gestlegal, 2020, que reúne um conjunto significativo de estudos que, ao longo de quase 25 anos, foram elaborados no seio da Academia Minhota e dos Núcleos de Estudo do Poder Local dela emergentes.

cia primordial do Poder Local na defesa das populações, da sua saúde, segurança e bem-estar. Como impressivamente caracteriza ALFREDO GALÁN GALÁN, o Poder Local, sobretudo os municípios, converteram-se em verdadeiras trincheiras de combate aos inesperados e indesejados efeitos do vírus⁽²⁾. Destarte, é ao nível local que a operatividade e efetividade das respostas às crises sanitária, social e económica mais se fazem sentir.

Mas, se, por um lado, a crise pandémica tem conduzido à heroica exaltação do Poder Local, por outro, é imperativo refletir acerca dos impactos que sobre ele, a médio e longo prazo, se farão sentir. Aliás, não será preciso aguardar para atestar que pandemia já atingiu fortemente o Poder Local, bastando pensar-se, desde logo, no fosso que não só revelou como ajudou a dilatar entre os grandes municípios, sobretudo aqueles inseridos nas áreas metropolitanas ou nas regiões do litoral, e os pequenos municípios, em particular os mais isolados.

Pensar a forma e a substância do Poder Local sempre será um exercício de democracia e cidadania, pelo que o contexto pandémico, e o contexto pós-pandémico, não deixam de afigurar-se momentos privilegiados para reconsiderar as atribuições e competências locais e equacionar cenários de regeneração e reestruturação do Poder Local. Valerá, de antemão, convocar os princípios da autonomia local e da descentralização administrativa, dos quais a atuação dos poderes públicos não pode, mesmo em estado de exceção, desligar-se.

No que se refere ao princípio da autonomia local, postulado no art. 6.º, n.º 1 da Constituição, bem como na Carta Europeia da Autonomia Local, deve ser entendido atualmente no sentido de uma autodeterminação e autorresponsabilidade do Poder Local, tal significando que a conceção moderna de autonomia local não se compadece com uma ideia meramente alicerçada num poder de colaboração e participação, reclamando, ao invés, um poder de efetiva decisão não subordinada a outrem, tomada no interesse das respetivas populações e sob a sua própria responsabilidade⁽³⁾. Por seu turno, recorrendo à lição de PAULO OTERO, o princípio da descentralização administrativa, inserido num princípio de descentralização mais amplo, “envolve sempre um sentido centrífugo de descongestionamento de poderes, originando novos centros de imputação de efeitos jurídicos ou reforçando as suas áreas de intervenção decisória”⁽⁴⁾, podendo ser

² ALFREDO GALÁN GALÁN, “El impacto de la crisis de la COVID-19 en el mundo local: una oportunidad de cambio”, in *Revista Democracia y Gobierno Local*, n.º 49, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2020, p. 5.

³ Seguimos de perto ISABEL CELESTE FONSECA, *Curso de Direito Administrativo: Teoria Geral da Organização Administrativa*, Coimbra: Gestlegal, 2020, pp. 190-191, no qual colaborámos. Para maiores aprofundamentos sobre a evolução do conceito de autonomia local, vd. ANTÓNIO CÂNDIDO DE OLIVEIRA, *Direito das Autarquias Locais*, 1.ª ed., Coimbra, 1993, pp. 223 a 336 (disponível ainda 2.ª ed., datada de 2013).

⁴ PAULO OTERO, *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I., Coimbra: Almedina, 2013, p. 363.

entendido fundamentalmente a partir de quatro vetores ⁽⁵⁾: (i) existência de pessoas coletivas públicas distintas do Estado, cuja existência está assegurada pela Constituição; (ii) que essas pessoas coletivas públicas disponham de órgãos eleitos; (iii) que as suas atribuições estejam previstas na lei; (iv) que a prossecução das suas atribuições seja realizada com autonomia.

Em síntese, acompanhando JORGE MIRANDA, “o poder político não se esgota nos órgãos do Estado, à roda dos quais se movam autarquias locais a eles subordinadas. Diversamente, o poder abrange soberania, autonomia político-administrativa regional (dos Açores e da Madeira) e poder local; é simultaneamente, global na sua compreensão e descentralizado na sua extensão; e os três graus em que se decompõem traduzem uma ideia de “separação territorial de poderes”, com limitações recíprocas entre os respetivos órgãos” ⁽⁶⁾.

Sem pretensões exaustivas, procurar-se-ão apresentar os principais desafios impostos ao Poder Local, seja ao nível da sua organização, funcionamento e atuação, seja ao nível dos impactos económico-financeiros, em íntima conexão com as diversas exigências de inovação, transparência e cooperação.

2. O retrato da *Batalha Local* contra a Covid-19

2.1. O exército dos protagonistas

Tal como deixámos antever, os órgãos autárquicos têm sido o verdadeiro braço armado da batalha contra a pandemia. Mas, em abono da verdade, a estratégia local não é exclusiva destes, existindo outras entidades e organismos que, não sendo órgãos do Poder Local, se afiguram peças fundamentais para a delineação do combate à crise pandémica.

O processo de descentralização, provocado pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, lançou as bases para a concertação local no domínio da saúde. Em especial, o Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro, que concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da saúde, veio instituir a figura do *conselho municipal de saúde* que tem, entre outras, competências para contribuir para a definição de uma política de saúde a nível municipal e recomendar a adoção de medidas e apresentar propostas e sugestões sobre questões relativas à saúde⁽⁷⁾. O Conselho é presidido pelo Presidente da Câmara Municipal, integrando ainda, nos termos

⁵ Cfr. ISABEL CELESTE FONSECA, *Curso de Direito Administrativo (...)*, op. cit., pp. 126-127.

⁶ JORGE MIRANDA, “O Direito à Autarquia Local”, in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 5 (maio-agosto), Lisboa: AADFL, 2019, pp. 34.

⁷ Cfr. artigo 9.º, n.º 3.

do n.º 1 do artigo 9.º do referido Decreto-Lei, o presidente da Assembleia Municipal, um presidente da junta de freguesia eleito em assembleia municipal em representação das freguesias do município, um representante da respetiva administração regional de saúde, os diretores executivos e os presidentes dos conselhos clínicos e de saúde dos agrupamentos de centros de saúde, um representante das instituições particulares de solidariedade social, designado, anualmente, pelo órgão executivo de associação representativa das mesmas, em regime de rotatividade, um representante dos serviços de segurança social, designado pelo respetivo conselho diretivo e um representante das associações da área da saúde, por acordo entre as mesmas.

Não deixa de ser curioso verificar que a criação de Conselhos Municipais de Saúde tenha, em alguns municípios, coincidido precisamente com alguns dos períodos mais críticos da pandemia ⁽⁸⁾, aparentando justamente a necessidade de os municípios dotarem-se, cada vez mais, de meios eficazes e não dependentes do Poder Central. Parece-nos, com efeito, que a estratégia local de combate à COVID-19 tem passado exatamente quer por esses Conselhos Municipais de Saúde quer por outras formas de concertação, agregando os órgãos do Poder Local e os representantes das entidades que operam, ao nível local, no domínio da saúde. Assalta-nos, porém, o desassossego sobre se o desenvolvimento de tais mecanismos, sem algum período de maturação, não poderá prejudicar seriamente a prestação dos serviços públicos de saúde.

Importa também dar nota de que nem todos os intervenientes dispõem da mesma importância. Destarte, na mesa da estratégia, o Município, e muito em particular o Presidente da Câmara Municipal, ocupa o lugar de destaque ⁽⁹⁾. Se convocarmos a Lei n.º 6/2020, de 10 de abril, que prevê um regime excecional para promover a capacidade de reposta das autarquias locais no âmbito da pandemia, é notório o reforço das competências da Câmara Municipal e do Presidente da Câmara Municipal, por contraposição ao enfraquecimento dos órgãos deliberativos: quanto às isenções no âmbito financeiro, a câmara municipal passa a poder concedê-las sem necessidade da aprovação de regulamento pela assembleia municipal (art. 2.º, n.º1); quanto à prestação de apoios a pessoas em situações de vulnerabilidade, outrora da competência da Câmara Municipal, é agora legalmente delegada no Presidente da Câmara Municipal (art. 4.º, n.º1). Não obstante a limitação temporal do diploma, constitui exemplo paradigmático de

⁸ A título de exemplo, vd. o Projeto de Regulamento do Conselho Municipal de Saúde de Almeida, de 29 de abril de 2020, ou o Projeto de Regulamento do Conselho Municipal de Saúde de Coimbra, cuja proposta de criação foi aprovada na reunião do executivo camarário de 13 de julho de 2020.

⁹ Neste mesmo sentido, LUÍS FILIPE MOTA ALMEIDA, “Breve roteiro crítico pela legislação autárquica em tempos de COVID-19”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 26 (abril-junho), Braga: AEDREL, 2020, p. 67.

uma certa subalternização dos órgãos deliberativos em relação ao poder executivo. Nessa esteira, os Presidentes de Câmara podem ser fitados como verdadeiros generais na batalha contra a Covid-19. E, naturalmente, essa conotação terá repercussões extrajurídicas: em termos simplistas, censurados pelos eleitores serão os Presidentes de Câmara que não tenham procedido a uma boa gestão da crise pandémica e exaltados serão os que tenham alcançado tal graça. Mas o escrutínio extravasa, em rigor, as fronteiras do território local. Considere-se, a título de exemplo, a eleição do autarca de Braga para o Comité Executivo da Eurocities, cumulando, assim, com a liderança da Associação de cooperação transfronteiriça Eixo Atlântico Noroeste Peninsular.

No que respeita às Freguesias, estamos convictos de que a produção normativa pandémica veio igualmente contribuir para uma relativa subalternização face aos Municípios. Os vários diplomas normativos pandémicos⁽¹⁰⁾ ressaltam que à Junta de Freguesia compete fundamentalmente o aconselhamento da não concentração de pessoas na via pública, a recomendação aos cidadãos do cumprimento do dever de recolhimento e a sinalização junto das forças e serviços de segurança, bem como da polícia municipal, dos estabelecimentos a encerrar. Sem menosprezo da importância da prevenção como meio de combate ao avanço da pandemia, não podemos deixar de registar que, no essencial, a Freguesia vislumbra-se fundamentalmente como Autarquia da Prevenção, enquanto o Município ascende como verdadeira Autarquia da Decisão⁽¹¹⁾.

2.2. As armas e os despojos

Mas, de que forma tem o Poder Local dado resposta à pandemia? Esta é a interrogação que nos conduzirá neste segmento.

Importa dar conta de que o Poder Local se viu, logo no início da pandemia, confrontado com um obstáculo sério: a 11 de abril de 2020, veio a público a notícia de que a Câmara Municipal de Espinho desafiava as instruções do Ministério da Saúde acerca da informação diária à população sobre o número

¹⁰ Importa aqui convocar essencialmente o Decreto-Lei n.º 2-B/2020, de 2 de abril, que, no que às juntas de freguesia concerne, serve de base aos diplomas sucedâneos (reproduzido inclusivamente no artigo 12.º, n.º 2 do Decreto n.º 8/2020, de 8 de novembro, que regulamenta o novo Estado de Emergência).

¹¹ Ressalve-se, contudo, que o protagonismo municipal na administração autárquica não é exclusivo do contexto pandémico. Como dá conta LUCIANA SOUSA SANTOS, “Municipalizar, para a saúde democratizar?”, in *Democracia e Poder Local: Prémio Professor Doutor António Cândido de Oliveira*, Braga: NEDIP/Município de Guimarães, 2017, p. 61, “(...) a autarquia-paradigma da administração local autárquica – que, aliás, é a que tem uma tradição mais longa, pois remonta à Idade Média – é o município, pelo que as demais autarquias constituem unidades apenas adequadamente pensáveis a partir daquele, enquanto célula-base”.

de infetados⁽¹²⁾. A decisão da autarquia surgiu na sequência da comunicação das Administrações Regionais de Saúde aos delegados de saúde pública de cada município de que lhes estava vedada a possibilidade de divulgarem diariamente a estatística local relativa ao número de infetados no município. Como meio de reação, a autarquia local exerceu o direito de resistência, recusando-se a prescindir do direito de informar diariamente a sua população.

A questão pode ser analisada sobre duas principais perspetivas. Numa primeira, o direito à informação, consagrado no artigo 37.º, n.º 1 da CRP, deve ser entendido num duplo sentido, direito a informar e direito a ser informado⁽¹³⁾. Ora, os dados em causa não podem ser encarados como meros dados estatísticos e, como tal, sujeitos ao segredo estatístico, mas como autêntico pressuposto para a intervenção procedimental⁽¹⁴⁾. De facto, como poderia agir uma autarquia local – como, de resto, o próprio Poder Central – sem conhecer os dados específicos do seu concelho? Como se afere a adequação e proporcionalidade das medidas de controlo e mitigação sem que se saiba qual é a efetiva situação epidemiológica do concelho?

Estamos, pois, em perfeita concordância com RUBÉN RAMIÃO, subcrevendo as suas considerações: “(...) as populações locais têm o direito de ser informadas sobre o estado da saúde pública no seu território, desde logo em razão do seu direito fundamental à informação (...). Mas esse direito também decorre da própria natureza das autarquias locais, uma vez que a essência da autonomia local reside, precisamente, no poder/dever de defender os interesses próprios locais, como é, logo à cabeça, o direito à saúde e o correspondente direito de saber como está a saúde pública no seu território local”⁽¹⁵⁾.

Numa segunda perspetiva, em face da resistência da Câmara Municipal, não poderia descortinar-se qualquer modo de sancionamento por parte do Poder Central, em virtude de a Tutela do Estado sobre as autarquias locais assumir-se como tutela de legalidade, sob a forma inspetiva⁽¹⁶⁾.

Ultrapassado o obstáculo inicial, a batalha local contra a Covid-19 teve, como continua a ter, várias principais frentes de combate: a frente sanitária, a

¹² A notícia pode ser consultada online em <https://observador.pt/2020/04/11/camara-de-espinho-desafia-ordem-do-governo-e-continua-a-informar-a-populacao/>

¹³ Para maiores desenvolvimentos, vd. JOSÉ DE MELO ALEXANDRINO, “Anotação ao Artigo 37.º”, in *Constituição Portuguesa Anotada*, Coord. JORGE MIRANDA/RUI MEDEIROS, Tomo I, 2.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2020, p. 847.

¹⁴ Cfr. PAULO OTERO, *Manual de Direito Administrativo*, op. cit., p. 391.

¹⁵ RUBÉN RAMIÃO, “Autarquias Locais e direito à informação”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 26 (abril-junho), Braga: AEDREL, 2020, p. 136.

¹⁶ Cfr. artigo 242.º da CRP e arts. 2.º e 3.º da Lei n.º 27/96, de 01 de agosto (Lei da Tutela Administrativa).

frente social e a frente económica e financeira. De um conjunto musculado de esforços, destacam-se, entre outras medidas, a isenção parcial das tarifas de água, saneamento e resíduos urbanos; o apoio ao pagamento de rendas; a criação de hospitais de campanha; a distribuição de equipamentos de proteção individual; a criação de centros de testagem da população; a prestação de apoio a idosos e a outras pessoas em situações de vulnerabilidade; a cooperação com diversas entidades tendo em vista o fornecimento de computadores aos estudantes carenciados; apoios a famílias com perda de rendimentos provocada pela pandemia; apoios ao comércio local, nomeadamente através da isenção de taxas (v.g. taxas de ocupação do espaço público e referentes à publicidade); apoios às associações locais (sobretudo culturais e desportivas); e a criação de fundos sociais de emergência e de linhas locais de apoio psicológico.

Um empreendimento desta dimensão implica naturalmente um enorme capital humano e financeiro. Nesse sentido, quanto ao reforço dos recursos humanos, postulou-se que aos trabalhadores da administração central pudesse ser imposto o exercício de funções na administração local, independentemente do seu consentimento, por acordo entre a autarquia local e o serviço ao qual aquela solicite a cedência do trabalhador, desde que não se verificasse uma prejudicialidade essencial para o funcionamento dos serviços que incumbia ao trabalhador prosseguir e desde que este não possuísse mais de 60 anos e não pertencesse a grupo sujeito a dever especial de proteção ou abrangido pelo regime obrigatório de teletrabalho⁽¹⁷⁾. Já no âmbito dos recursos financeiros, a Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril, veio prever um regime excecional de cumprimento das medidas previstas nos Programas de Ajustamento Municipal e de endividamento das autarquias locais. Desse regime, salienta-se a suspensão do cumprimento das medidas de reequilíbrio orçamental impostas pelos programas de ajustamento municipal, devendo, contudo, ser reportadas ao Fundo de Apoio Municipal outras medidas de apoio por parte dos municípios⁽¹⁸⁾. Nos termos do artigo 5.º da referida Lei, a não observância do limite de endividamento, decorrente de despesas destinadas à promoção de apoios sociais aos municípios afetados pela pandemia, à aquisição de bens e serviços relativos à proteção da saúde pública, bem como outras medidas de combate aos efeitos da pandemia, fica excluída do regime da responsabilidade financeira previsto no artigo 52.º, n.º 4 da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. Prevê-se ainda, por exemplo, nos termos do artigo 3.º, n.º 1 da Lei n.º 6/2020, de 10 de abril, a possibilidade de as Câmaras Municipais poderem contrair empréstimos sem necessidade de autorização pela Assembleia Municipal, sem prejuízo da ratificação por este órgão assim que o mesmo possa reunir. Ainda, ao nível da contratação pública, perscrutam-se algumas singularidades: considere-se, desde

¹⁷ Cfr. Artigo 4º do Despacho n.º 4460-A/2020, de 13 de abril de 2020.

¹⁸ Vd. especialmente artigos 2.º e 3.º.

logo, o Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, que permite que, nos casos referentes a contratos de empreitada de obras públicas, de locação ou aquisição de bens móveis e de aquisição de serviços, haja lugar a ajuste direto sem que se lhes aplique as limitações do artigo 113.º do CCP. Para além disso, os contratos celebrados ao abrigo do regime excecional na sequência de ajuste direto, independentemente da sua redução ou não a escrito, podem produzir todos os seus efeitos logo após a adjudicação, sem embargo da respetiva publicitação, nos termos do n.º 1 do artigo 127.º do CCP, dispensando-se, assim, a fiscalização prévia do Tribunal de Contas⁽¹⁹⁾.

Sem se olvidar a virtude da ação do Poder Local, e a necessidade de se compreender que situações excecionais requerem ações e mecanismos excecionais, não pode igualmente descurar-se o impacto que essas ações e esses mecanismos provocarão ao nível da sustentabilidade e da transparência do Poder Local. Fará sentido, pois, evocar as considerações de JOAQUIM FREITAS DA ROCHA e NOEL GOMES – ainda que num outro contexto – de que “(...) a autonomia financeira dos entes locais continua a não ser encarada pelo legislador como uma verdadeira prerrogativa constitucional que os mesmo detêm (...)”⁽²⁰⁾. Por outras palavras, o que verdadeiramente se encontra em causa não é a necessidade de um regime excecional que comporte medidas como aquelas que foram elencadas, antes a fragilidade do financiamento das autarquias locais, que a pandemia veio colocar, mais uma vez, a descoberto⁽²¹⁾.

Mas as exigências com que o Poder Local se depara, como de resto toda a Administração Pública, não se prende somente com a sustentabilidade financeira. A crise pandémica veio robustecer a necessidade de assegurar-se a transparência dos poderes públicos, bem como reclamar uma aceleração da transição digital ou, se se quiser, de uma transição e democratização digital, pois, como bem refere ANA FERNANDA NEVES, “a aproximação às populações faz-se hoje, numa parte substancial, por via de uma administração eletrónica”⁽²²⁾. Se, tal

¹⁹ Cfr. artigo 2.º.

²⁰ JOAQUIM FREITAS DA ROCHA/NOEL GOMES, “As dimensões financeiras do impulso descentralizador”, in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 5 (maio-agosto), Lisboa: AADFL, 2019, p. 56.

²¹ Para um aprofundamento do conceito de sustentabilidade financeira das autarquias locais, vd. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, “Autonomia e sustentabilidade financeira das autarquias locais”, in *Dereito: Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*, n.º 25, 2016, pp. 159 e ss. E sobre algumas propostas de reestruturação do financiamento direto das autarquias locais, vd. por todos, PAULO TRIGO PEREIRA /LUÍS FILIPE MOTA ALMEIDA, “A Alteração ao regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais de 2018: passo à frente ou passo atrás?”, in *Questões Atuais de Direito Local*, n.º 20 (outubro-dezembro), Braga: AEDREL, 2018, pp. 18 e ss.

²² ANA FERNANDA NEVES, “Notas sobre a execução da transferência de competências para os municípios e para as entidades intermunicipais”, in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 5 (maio-agosto), Lisboa: AADFL, 2019, p. 41.

como se deu conta, a pandemia provocou um reforço do poder executivo em relação aos órgãos deliberativos, bem como uma expansão da sua intervenção, sob regras de flexibilização e agilização, não menos verdade é a necessidade de um comportamento transparente por parte do Poder Local, uma vez que os poderes públicos, mesmo sob o signo da excecionalidade, sempre estarão vinculados à juridicidade.

3. E, depois?... Os principais desafios do Poder Local no contexto pós-emergência

Para além de algumas considerações perfunctórias que fomos tecendo ao longo da nossa exposição antecedente, que antecipam alguns desafios que se colocam ao Poder Local, os principais reptos que se colocam num contexto pós-pandémico podem sistematizar-se, em nosso entender, em quadro principais ideias:

- Consagração de um *princípio da diferenciação* ⁽²³⁾. Se recorrentemente o discurso de exaltação da atuação do Poder Local é feito em termos genéricos, não há como negar as particulares de cada autarquia. Por conseguinte, a capacidade de resposta do município de Lisboa ou do município do Porto não é, evidentemente, a mesma do que a de um município do interior do país. Naturalmente que este princípio não pode operar como compressão à autonomia local ou à descentralização administrativa, devendo, ao invés, atender às especificidades de cada núcleo autárquico. Em extrema síntese, pugna-se por uma unidade na diferença, preterindo-se uma visão puramente redutora e uniformista.
- Adoção de uma *visão estratégica de sustentabilidade*. Esta deve ser entendida tridimensionalmente: sustentabilidade cívica, sustentabilidade financeira e sustentabilidade ambiental ⁽²⁴⁾. O défice de participação democrática é, hoje, um fenómeno crescente e preocupante, fazendo sentir-se, em primeira linha, ao nível local. Para além disso, a pandemia veio agudizar as assimetrias sociais, comportando diversos riscos de segregação social. Caberá, portanto, ao Poder Local fazer funcionar as suas estruturas democráticas de modo a assegurar uma coesão social. Também ao nível financeiro, a que já tivemos oportunidade de aludir, requer-se uma forte política de reestruturação, de modo a assegurar que o Poder

²³ Acompanhamos a proposta de ALFREDO GALÁN GALÁN, “*El impacto de la crisis (...)*”, op. cit., p. 7.

²⁴ Cfr. JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Contributo para um conceito de democracia plena*, texto disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/37516/1/Defice%20democratico.pdf>

Local possa dispor de mecanismos que lhe permitam sustentar os seus custos próprios. Ao nível ambiental ou ecológico, as políticas públicas devem atender à escassez dos recursos e à necessidade de uma utilização regrada dos mesmos.

- *Transparência, inovação e resiliência.* Enquanto corolário do princípio da administração aberta, os poderes públicos devem garantir a transparência da sua atuação. Num período especialmente marcado por regras de flexibilização e agilização dos modelos procedimentais, não pode descuidar-se uma monitorização efetiva da atuação pública, sob pena de uma gigantesca redoma de opacidade da administração. As regras especiais de funcionamento dos órgãos autárquicos, de contratação pública e de financiamento não podem significar uma fuga do Poder Local, e dos demais poderes públicos, à sua umbilical vinculação à juridicidade. De igual forma, a atuação do Poder Local deve pautar-se por ímpetos de inovação e resiliência, através de mecanismos que assegurem a conexão, a inclusão e a mobilidade do território: a pandemia fez, portanto, recrudescer o entendimento da cidade ao serviço do cidadão e do território, como clara ilustração do modelo de *smart cities* ⁽²⁵⁾.
- *Necessidade de redes de cooperação.* Este é, estamos em crer, um dos maiores desafios colocados ao Poder Local. Em consonância com aquilo que referimos em relação ao princípio da diferenciação, parece-nos evidente que muitos municípios, com uma capacidade de resposta muito reduzida, carecem do apoio ou assistência de outros níveis administrativos como sejam, no imediato, as comunidades intermunicipais. Mas será esse nível suficiente, mormente na articulação entre o Poder Local e o Poder Central? A interrogação radica precisamente no tão afamado processo de regionalização, isto é, de um nível intermédio entre o Poder Local e o Poder Central. Não deixa de ser curioso que, em plena pandemia, o modelo de designação da direção executiva das CCDR's tenha sido alterado⁽²⁶⁾, passando o presidente da CCDR a ser eleito por um colégio eleitoral, constituído pelos eleitos locais da área geográfica de atuação da respetiva CCDR que estejam em efetividade de funções até ao quadragésimo dia anterior em que se realiza o ato eleitoral e um vice-presidente eleito por todos os presidentes das Câmaras Municipais que integram a área geográfica abrangida pela respetiva CCDR e que cumpram o menciona-

²⁵ Para maiores desenvolvimentos, vd. ISABEL CELESTE FONSECA/ ANA RITA PRATA, “Smart Cities vs. Smart(er) Governance – Cidades Inteligentes: Melhor Governação (ou não)” in *Estudos de Direito das Autonomias (Locais)*, op. cit., pp. 235-253, e a bibliografia aí citada.

²⁶ Considere-se o Decreto-Lei n.º 27/2020, de 17 de junho, a Lei n.º 37/2020, de 17 de agosto e nesta sequência, a Portaria n.º 533/2020, de 28 de agosto.

do requisito da efetividade de funções. Uma vez que os representantes dos municípios detêm agora um papel importante na designação dos quadros executivos das CCDR's, entendemos, de facto, que o legislador lançou a semente para a criação de um nível intermédio de Poder ⁽²⁷⁾. Naturalmente que tal perspectiva implica a emulsão de um conjunto de interrogações e inquietações que passam, em primeira linha, pelos desassossegos acerca da sobreposição de figuras organizatórias e da forma como se procederá à racionalização das estruturas administrativas. Para além disso, nesta equação deverá também incluir-se a reflexão acerca da necessidade (ou não) de novas medidas de tutela sobre o Poder Local e do advento de uma nova lei de tutela administrativa ⁽²⁸⁾.

Em jeito conclusivo, a pandemia escancarou, portanto, a porta para a reforma do Poder Local e, bem assim, para novos modelos de governação. Quanto maiores e mais intensos forem os desafios, maiores as responsabilidades e mais premente a necessidade de um controlo efetivo. Eis, pois, um conjunto de pistas que procurámos lançar para uma reflexão que se requer profunda, em abono do Estado de Direito Democrático, que não pode esgotar-se na espuma dos dias.

²⁷ A nossa perspetiva é mais dilatada daquela preconizada por MARTA SILVA FERREIRA, “Orgânica das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional – Análise ao Decreto-Lei n.º 27/2020, de 17 de junho, alterado, por apreciação parlamentar, pela Lei n.º 37/2020, de 17 de agosto e a Portaria n.º 533/2020, de 28 de agosto que aprova o regulamento para eleição indireta do presidente e vice-presidente das CCDR's”, in *Revista de Direito Administrativo*, n.º 9 (setembro-dezembro), Lisboa: AADFL, 2020, p. 98. Entende a Autora que “Pese embora esta catadupa legislativa, facilmente se descortina que o que está em causa, é apenas e tão somente, a escolha dos indivíduos que vão dirigir as CCDR's e não uma medida para a descentralização ou regionalização que tanto se proclama”.

²⁸ Sobre este assunto, ISABEL CELESTE FONSECA, “A tutela do Estado sobre as Autarquias Locais: comedida ou sem medida(s)?”, in *Estudos de Direito das Autonomias (Locais)*, op. cit., pp. 163-169.