

Um caso exemplar de degradação da autonomia municipal

Pedro Gonçalves

Professor da Faculdade de Direito de Coimbra

Em algumas das opções fundamentais que acolhe, a Lei n.º 8/2009, de 18 de Fevereiro, sobre o regime jurídico dos conselhos municipais de juventude, suscita-me dúvidas de vária ordem: neste escrito, pretendo partilhar algumas delas, colocando-as num espaço de debate público.

Nos termos da Lei, o conselho municipal de juventude (doravante, conselho) “é o órgão consultivo do município sobre matérias relacionadas com a política da juventude”; trata-se, pois, de um “órgão (consultivo) do município”, de uma figura organizativa integrada naquela pessoa colectiva ou, noutra formulação, de uma unidade de actuação do município - neste ponto, a Lei afastou-se dos modelos adoptados em casos próximos, como sucede com o conselho municipal de educação, qualificado como “instância” que actua “a nível municipal”, ou com o conselho municipal de segurança, legalmente designado “entidade de âmbito municipal”.

O conselho é um órgão de instituição obrigatória, devendo a sua criação ocorrer, sob a égide da assembleia municipal, no prazo máximo de seis meses: estranhamente, a Lei não diz quando é que esse prazo começa a correr!

A nova figura surge como órgão do município, mas, evidentemente, não é um “órgão representativo do município”: muitos dos seus membros não são eleitos pela população do município, mas designados por associações de direito privado.

O conselho prossegue os seus fins no âmbito das políticas municipais de juventude, assegurando a sua articulação com outras políticas sectoriais, na contribuição para o aprofundamento do conhecimento dos indicadores económicos, sociais e culturais relativos à juventude, na divulgação de trabalhos e na promoção de iniciativas de interesse para a juventude, no incentivo e apoio à actividade associativa juvenil. Exerce competências consultivas (emissão de parece-

res obrigatórios), competências de acompanhamento dos órgãos do município e competências eleitorais (eleição do representante do município nos conselhos regionais de juventude).

Com a criação do conselho, a Lei institucionalizou, dentro do município, um órgão com função exclusiva de representação de interesses da juventude; enxertou numa entidade de fins múltiplos e de prossecução dos interesses indistintos da população uma estrutura que se ocupa de interesses parciais, dominada por representantes associativos; esta, que já não se revela em si mesma uma boa solução, franqueia as portas à adopção de soluções desastrosas. Como sucede com esta Lei.

Não se apresentando como órgão representativo do município, o conselho é um “órgão de representação”, em concreto, de representação de associações de juventude - integra, além do mais, i) um representante de cada associação juvenil com sede no município inscrita no Registo Nacional de Associações Juvenis (RNAJ); ii) um representante de cada associação de estudantes do ensino básico e secundário com sede no município inscrita na RNAJ; iii) um representante de cada associação de estudantes do ensino superior com sede no município inscrita na RNAJ; iv) em certas condições, um representante de cada federação de estudantes inscrita na RNAJ; v) um representante de cada organização de

juventude partidária com representação nos órgãos do município ou na Assembleia da República; vi) um representante de cada associação juvenil (ou equiparada) de âmbito nacional, nos termos da Lei nº. 23/2006, de 23 de Junho.

Além dos representantes de associações de juventude, a composição do conselho inclui ainda o representante do município no conselho regional de juventude, bem como membros de outros órgãos municipais, a saber: i) o presidente da câmara municipal, que preside; ii) um membro da assembleia municipal de cada partido ou grupo de cidadãos representados nesse órgão.

A composição do conselho revela-nos, portanto, um órgão de carácter híbrido: ao juntar representantes de associações de juventude e membros de outros órgãos municipais, o conselho adquire, como órgão do município, uma fisionomia atípica, parecendo, em rigor, configurar-se como instância exterior ao município, formada por representantes municipais e por representantes das associações juvenis. De resto, em vários pontos, a Lei deixa claro que não assumiu na sua inteireza a opção de internalização: vejam-se por exemplo, e de forma sintomática, as referências à realização dos fins do conselho em “colaboração com os órgãos do município”, à representação deste “junto dos órgãos autárquicos” ou às suas competências de acompanhamento da actuação dos

“órgãos do município”. Em todos estes casos, parece pressupor-se que os “órgãos do município” não são os “outros” órgãos do município, mas antes os órgãos de uma entidade estranha.

Retomando a composição do conselho, uma consequência lógica da opção de o internalizar passaria por desenhá-lo como órgão apenas representativo das associações de juventude. Embora não deixasse obviamente de surgir como uma má solução, apresentaria a vantagem da clareza e de uma certa coerência, ao colocar a composição do novo órgão em harmonia com a sua função.

Contudo, ainda que de forma anómala, e mesmo paradoxal, a Lei talvez tenha adoptado o referido modelo de composição híbrida com o objectivo pouco honroso de credibilizar a própria operação jurídica de internalização - procurando contornar as eventuais dificuldades suplementares que decorreriam do cenário de adopção do modelo de instituição, dentro do município, de um órgão representativo de interesses parciais e com designação totalmente privada.

O resultado da solução legal adoptada, menos audaz, saldou-se na aberração que consiste em se distinguirem duas categorias de membros do conselho: os “membros de primeira”, que são os representantes das organizações jovens, titulares de todos os direitos orgânicos, e os “membros de segunda”, quer dizer, os

membros dos outros órgãos do município, incluindo o presidente da câmara municipal, os quais se encontram impedidos - veja-se bem! - de participar nas “votações de todas as matérias” submetidas à apreciação do conselho, incluindo a votação na eleição de representantes do próprio município. Não imagináramos solução mais bizarra do que esta, de fazer do presidente da câmara municipal e de membros da assembleia municipal, respectivamente, presidente e membros do novo órgão do município, mas sem o direito de voto e exclusivamente com os direitos de intervir nas reuniões, de propor a adopção de recomendações e de solicitar o acesso a informação junto dos outros órgãos municipais.

Um regime com esses contornos não serve, decerto, o interesse da democracia participativa, nem, aliás, nenhum outro interesse legítimo; constitui, na verdade, uma paródia, inspirada numa desordem de valores, que, a final, corrói os fundamentos e o sentido da democracia administrativa.

Mas a ausência total de bom senso revelou-se noutros planos, percorrendo a Lei uma via de claro afrontamento e mesmo aviltamento da autonomia municipal. Refiro-me agora à atribuição ao município (de novo, como se este fosse uma entidade estranha) de pesadas responsabilidades no domínio do apoio logístico ao conselho. Assim, nos termos da Lei, o município deve disponibilizar ao conse-

lho: a) apoio logístico e administrativo aos eventos organizados sob a sua iniciativa, “nomeadamente” a realização de encontros de jovens, seminários, colóquios e conferências; b) instalações condignas não só para o conselho, como também para os serviços de apoio; c) acesso ao boletim municipal; d) uma página no seu sítio na Internet.

O município fica assim responsável - a Lei refere-se inúmeras vezes ao “dever” do município - por suportar a logística do conselho, assim como por apoiar e suportar, nos planos administrativo e logístico (seja lá o que isto for), os “eventos” que, de acordo com os altos critérios dos seus membros, o conselho entenda dever promover.

O novo regime legal apresenta-se grosseiramente desrazoável e não se conforma com as exigências de constitucionalidade, quando confrontado com o princípio da autonomia local - princípio

que se concretiza numa autonomia decisória dos órgãos representativos do município. Autonomia decisória que é pura e simplesmente abolida em tudo o que se relacione com o apoio, ou não, de acções concretas e específicas das organizações privadas de juventude ou com a definição do tipo de acções a apoiar: nos dois planos a decisão pública foi colocada fora do círculo democrático municipal.

E, como é claro, o “truque” de internalizar o conselho, instituindo-o como órgão do município, não engana ninguém. De facto, a solução não mascara a verdadeira natureza do conselho municipal de juventude: trata-se de uma espécie de federação de organizações juvenis, à qual a Lei conferiu à força a qualidade de órgão do município, com o fito, além do mais, de a pôr a viver à custa da entidade pública em que foi enxertada. □