



XIII Congresso

Associação Nacional de Freguesias

AS FREGUESIAS
NA REFORMA
DO ESTADO

2 | 3 Dezembro

2011
Portimão

REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL

ANAFRE
Palácio da Mitra
Rua do Açúcar, nº 56
1950-009 LISBOA
Telefone: 218 438 390 a 98
Fax: 218 438 399
E-mail: anafre@anafre.pt

Tendo como propósito proceder a «*Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território, uma Reforma Política*», o Documento Verde da Reforma da Administração Local começa por afirmar que «*vivemos um tempo em que o modelo de gestão*» deve permitir «*o reforço saudável do Municipalismo*».

Defende, de seguida, que «*Os problemas e os bloqueios jamais se resolverão negando a realidade*».

ANALISEMOS:

O **municipalismo** é, não só, um sistema político de organização e gestão do território como um movimento político - filosófico sustentado na construção de um conceito mais ou menos reformador, às vezes descentralizador, outras de sentido contrário, concebido no pensamento de grandes figuras que, de entre outros, pode ir de Alexandre Herculano a João Franco, de Mouzinho da Silveira ao actual Governo.

Enquanto sistema político, pretende a maior autonomia para os Municípios, através da descentralização da administração pública a favor dos mesmos.

Enquanto movimento político - filosófico, foi construindo modelos de gestão pública que conheceu momentos altos na história de Portugal, reformadores daquele sistema político, quer dirigidos a novos modelos de organização, quer direccionados à conferência de competências e recursos ao nível dos Municípios.

Sendo uma realidade histórica nacional, **nunca tais movimentos se fizeram à custa ou por causa das Freguesias.**

Constituindo duas realidades autónomas e diferenciadas – embora complementares – a própria Constituição da República Portuguesa as reconheceu, distinguiu e consagrou.

Ao sublinhar e valorizar, ao longo do documento, o «*reforço do Municipalismo*», o Documento Verde esquece que Municípios e Freguesias têm cultivado, através dos tempos, uma gestão articulada da sua actividade, privilegiando um relacionamento que, além de cordial, ele próprio concorre para o reforço do municipalismo, potenciando-o nos seus efeitos, tornando-o «*mais forte, mais sustentado e mais eficaz*».

Ao apontar implicitamente as Freguesias como causa – provável – de «*problemas e bloqueios*», o Documento Verde desconsidera a sua autenticidade como realidade política que também são e desvaloriza a sua importância – que é incontestável – no desenvolvimento local e no apoio às populações, resultados que não carecem de demonstração.

Se o «*reforço do Municipalismo*» é um objectivo específico a alcançar, outros meios serão adequados para o atingir mas não através do sacrifício das Freguesias, da sua autonomia, do seu capital identitário.

Provavelmente, a reforma visada terá de mudar de direcção e de redefinir os seus destinatários!

Por outro lado, se a preocupação reformista pretende alcançar imposições externas, tais como o combate ao endividamento e o controlo do despesismo, ainda não está demonstrado que, às Freguesias, cabe uma quota parte do endividamento nacional, por resultar da sua gestão descontrolada ou que o despesismo do Estado tem sido pecha da sua gestão.

Como sempre afirmámos, sem recuar, as Freguesias capitalizam ganhos de eficiência e eficácia, com uma relação custo/benefício de 1 para 4, como concluído foi num recente estudo científico promovido e lançado no terreno pela Universalidade Lusíada.

«É essencial caminhar para orçamentos de base zero, ganhar escala de actuação na gestão corrente e nos investimentos, mudar o modelo de governação autárquica, promovendo mais transparência,

simplificar as estruturas organizacionais, promover a coesão territorial, reduzir a despesa pública e melhorar a vida dos cidadãos»

(In Documento Verde, pág. 7, 2º parágrafo)

O modelo de Orçamento base zero foi concebido para o sector empresarial.

Sem que nos cumpra duvidar das suas virtualidades ou discutir a sua aplicabilidade no sector público, ousamos considerar que o “volume de negócios” realizado nas Freguesias ou o perigo das suas frustrações não oferecem contexto de risco para a sobrevivência das Freguesias.

E, pressupondo técnicas de alocação eficiente de recursos, podemos afirmar que as Freguesias são pioneiras na multiplicação dos recursos e na seriação das prioridades.

Por outro lado, promover a coesão territorial é proposição a que, com agrado, aquiesceremos.

Todavia, como está escrito, essa promoção pressupõe a redefinição de um novo modelo de governação autárquica, com mais transparência, que simplifique as estruturas organizacionais, que reduza a despesa pública e melhore a vida dos cidadãos.

Fomos pelo Documento Verde fora, à procura de tal modelo mas não o encontramos.

Que paradigma e caminhos de governação local? Sem eles, como responderemos a tais desafios?

É oportuno acrescentar que a coesão territorial se alcança diluindo as assimetrias, equilibrando as dimensões, distribuindo equitativamente os benefícios, privilegiando os mais pobres em detrimento dos mais ricos.

Assim sendo, a coesão territorial, na perspectiva das Freguesias, não se alcança, única e exclusivamente, com a “aglomeração de Freguesias” rotuladas de pequenas mas também com a divisão das excessivamente grandes, de modo a que não ombreiem, em dimensão, com grande parte dos Municípios em que se não ousa tocar.

OS CRITÉRIOS

«A visão do Governo é a de que os problemas de fundo se resolverão com mudanças estruturais. Tal não se compadece com pequenos acertos, mas antes com o recurso a alterações centrais»

(In Documento Verde, pág. 7, 4º parágrafo)

Com a leitura desta asserção nasceu em nós a expectativa de encontrar no Documento Verde um projecto de reforma voltada para as aludidas mudanças estruturais. Uma reforma que, sem deixar de ser conjuntural, consubstanciasse uma mudança verdadeiramente estrutural.

Também a não encontramos.

E, perfilhando a ideia de que uma reforma *«com mudanças estruturais (...) não se compadece com pequenos acertos, mas antes com o recurso a alterações centrais»*, cumpre-nos manifestar a nossa recusa em aceitar que as Freguesias sejam o núcleo central das reformas estruturais que se querem para o País.

Entendemos, outrossim, que a Reforma do Estado deve começar, precisamente, no Estado e nele acabar. Mas, “quem” é o Estado?

Vários são os conceitos em que não nos perderemos.

O Estado somos todos nós, não entendidos como a justaposição de todos os indivíduos mas agrupados na complexidade de todos os organismos, com vida, autonomia e características próprias.

E o Estado, na assimilação destes entes autónomos, deve ser entendido como um todo orgânico, onde os indivíduos se dispõem, numa integração natural, para formar uma Família; as Famílias, da mesma forma e na sua condição de vizinhos, para formar as Freguesias; estas, como espaços de

proximidade e convivência, para formar os Municípios; estes, por sua vez, para maiores circunscrições, harmonizando-se na sua coexistência e desenvolvimento até se atingir a organização superorgânica do Estado com o seu Poder que designamos Central.

Ora, pretender fazer uma Reforma do Estado dirigindo o seu olhar só para a Reforma da Administração Local e confinar o núcleo central das mudanças estruturais locais, ao exclusivo âmbito das Freguesias, é iniciativa que a história condenará mas que nos cumpre, nesta hora, denunciar.

«Portugal é um País com profundas raízes municipalistas e, até por essa razão, deve utilizar os Municípios como instrumentos de descentralização de políticas e de coesão do território»

(In Documento Verde, pág. 7, 5º parágrafo)

A reflexão a que esta asserção nos obriga, leva-nos a afirmar que, se as raízes dos Municípios se prendem à concessão dos primeiros forais, as das Freguesias mergulham na criação das primeiras paróquias, umas e outros ligados aos tempos do povoamento ordenado pelos nossos primeiros Reis.

Considerada a génese cristã da fundação de Portugal, difícil será distinguir a ancestralidade das raízes de uns e de outras.

Imbuídas desta carga axiológica, as Freguesias recusam ficar afastadas da discussão dos processos de descentralização de políticas e de coesão do território.

Nos processos de politização do País e na absorção do espírito democrático, as Freguesias, verdadeiros instrumentos de mudança, sempre tiveram um papel preponderante do qual não se deixarão destituir.

Apesar desta visão global que defendemos, a Reforma da Administração Local, qualquer que ela seja, jamais será produtora se não tiver em conta as dinâmicas locais:

- não pode esquecer as infra-estruturas construídas a reclamar manutenção, conservação;
- não pode desprezar os equipamentos existentes que têm destino funcional e representam investimento;
- não pode desvalorizar o crescimento do nível de vida das populações e o desenvolvimento de todo o contexto local;
- deve explicar que destino pretende dar ao património estrutural das Freguesias e, sobretudo, o que vai fazer com o património imaterial de que elas são verdadeiro repositório;

Mas, sobretudo,

- deve explicitar a bondade e o aumento da eficiência da reforma proposta e demonstrar a melhoria da prestação de serviço público e a redução de custos a que alude o Documento Verde - (pág. 27, in fine).

Recorrer, como critério para atingir este desiderato, às tipologias das áreas urbanas (TIPAU), parece-nos uma medida desadequada e perversa.

As tipologias recorridas tiveram na sua génese e criação fins de planeamento e urbanismo, estratégias de ordenamento do território, não objectivos de (re)organização administrativa e, muito menos, de políticas sociais.

Neste critério assenta a maior perversidade do modelo que se quer instituir. Desde logo porque o critério se aplica *ante* aos Municípios, sem que a finalidade desta manobra seja a aglomeração dos Municípios, como consta do memorando da troika.

Sem olhar às peculiares especificidades de cada Freguesia, o recurso às TIPAU oferece-se como critério meramente quantitativo, numérico, desajustado à realidade que as caracteriza, até por insuficiente estratificação do modelo.

Desvirtuando as suas especiais funções, mais sociais, menos mas ainda administrativas, com este critério e em nome da promoção de **maior proximidade**, o Documento Verde refugia-se na prossecução da **escala** como uma solução para todos os problemas.

Afirmando-se que as Freguesias não devem ser confundidas com os Municípios, nem na sua grandeza, nem nas competências a desempenhar, a procura de escala pode ser geradora de tal confusão, desvirtuando a característica mais distintiva destas Autarquias: a sua relação de vizinhança, de confiança e de proximidade com os cidadãos das suas Comunidades.

«Promover maior proximidade entre os níveis de decisão e os cidadãos»

(In Documento Verde "Objectivos Gerais ...", pág. 9)

A proximidade é o valor mais estimável a preservar.

Citando António Cândido de Oliveira, Professor da U.M., qualquer que seja a Reforma do Estado, deve atender-se às relações de proximidade: *«Ao dar-lhes escala, estão a descaracterizá-las e a prejudicar políticas de proximidade»*.

O próprio Conselho da Europa através do seu Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa recomendou, por unanimidade dos seus membros, que as competências devem ser exercidas pelo nível da administração pública mais próximo das populações, nomeadamente (acrescentamos nós) aquelas que comprovadamente, a Freguesia executa melhor e a menor custo.

Com a aglomeração de Freguesias que, em nosso entender, se oferece como uma inviabilidade constitucional, são prejudicados, antes de mais, os valores da proximidade.

E aqui reside uma das contradições que o Documento Verde transporta em si.

A CRP prevê mecanismos de criação e extinção de Freguesias mas não figuras como a agregação, a reunião ou a aglomeração. Se, com esta criação se pretende mascarar e escamotear a sua extinção, acreditamos que o consigam.

Por isso, as referências a *«novas Freguesias»* - final da pág. 10; pág. 11, final do 1º parágrafo; pág. 20, b) do Documento Verde - são mais uma contradição indistigável, perante as afirmações de que não se pretende extinguir ou fundir Freguesias mas reuni-las ou aglomerá-las.

Existe, igualmente, contradição quando se pretende passar a mensagem de que, com a redução de Freguesias e na criação de novas Freguesias de maior dimensão e escala, as Freguesias agregadas verão respeitada a sua identidade, a sua toponímia as suas história e cultura.

Nessa reunião, as duas últimas serão factores de conflitos e rivalidades. É indiscutível.

Quanto à toponímia, ela resistirá historicamente nos "topos" (lugares), contra tudo e contra todos mas não se entende como possa subsistir na designação da nova entidade. E, excluída nesta, apagada será a sua própria identidade.

Assim se fere de morte o conceito da proximidade íntima do cidadão com a sua Freguesia, proximidade de dimensão quase familiar, própria das comunidades alicerçadas na partilha comunitária de bens, de trabalho, de vivências e convívios do quotidiano, de afectos.

Porque as Freguesias são o lugar de todos os afectos!

A CRONOGRAFIA

Observa-se que uma preocupação de rigor sufocante subjaz na concepção do cronograma.

Se volvermos o olhar para o passado, observaremos que a reforma administrativa do Estado, levada a peito por Mouzinho da Silveira, levou 40 anos a consumir-se e, se ficou gravada na História, não foi por ter sido apressada ou agressiva.

Modernamente, contando-se com mecanismos de comunicação rápida, os tempos podem encurtar-se. Porém, nos Países onde se ousa reformar sem atropelos, a implementação de projectos similares conta, no mínimo, com o tempo de um mandato.

O cronograma que agora se desenha é rígido, aligeirado, definido em intervalos curtos, revelando pressa de atingir o fim, ansioso no seu cumprimento.

O lapso temporal conferido à ANAFRE para pronúncia – uma semana – é demasiado exíguo.

Sendo, embora, a voz das Freguesias, a ANAFRE necessita de promover o debate e ouvir o que as Freguesias lhe querem dizer, oportunidade que irá acontecer no seu Congresso Nacional, antecipado para os primeiros dias de Dezembro do ano corrente. É preciso conceder **tempo à audição das populações e dos órgãos de representação local** que devem decidir sobre o seu próprio destino.

A (re)organização do território não pode ser feita por imposição legal mas **estimulada na adesão voluntária de agregação, como metodologia a seguir**, dando voz à cidadania dos homens não agentes políticos, com direito de serem informados e de participarem na definição das políticas com que os hão-de governar.

Por outro lado, estando em causa a revisão de quase duas dezenas de leis da República, é tal a amplitude e a importância da sua análise que o cronograma, também aqui se mostra desajustado aos tempos e ao compasso que devem ditar o ritmo desta revisão.

O cronograma estabelecido é inadequado à articulação de todos os factores que devem ser chamados numa verdadeira Reforma do Estado que se quer conscientemente interiorizada e assumida pelos cidadãos, harmoniosa e sistematizadora.

OS IMPACTOS INTERNOS

A questão da escala e dimensão, salvo raras excepções, não tem constituído qualquer impedimento no relacionamento das Freguesias com os Municípios e é base suficiente para *«descentralização de novas competências e reforço da sua actuação»* - pág. 20, b) – designadamente, para a conversão, em próprias e universais, das competências até agora executadas por força de contratos de delegação de competências.

A transferência dos meios financeiros deve sair directamente do Orçamento do Estado para as Freguesias e não ser *«suportada exclusivamente pelo orçamento do Município, mediante a reorientação de parte da verba dos Fundos Municipais»* - pág. 28, *in fine* – a menos que esta reorientação se faça, à partida e desde logo, no âmbito do Orçamento do Estado.

Municípios e Freguesias sempre estiveram em interacção. Mas as competências não podem manter-se em sobreposição. A lei deve ser clarificada.

Sem desprezo pela contratualização das que ficarem na reserva dos Municípios, o pacote de competências a atribuir às Freguesias deve destinar-se a todas, sem qualquer distinção numérica, quer de carácter geográfico, quer demográfico.

A definição de critérios quantitativos é fomentadora de resultados absolutamente díspares que, além de potenciarem a ocorrência de injustiças, vão provocar incómodos e exacerbar rivalidades, não dando resposta a questões simples como estas:

- Por que se agrega/extingue uma Freguesia com 370 habitantes de um Concelho, sita na margem direita do rio e se mantém outra, de outro Concelho, com 150, na margem esquerda?
- Por que se extingue uma com 300 habitantes e se salva outra com 301?
- E, se no dia seguinte à Reforma, falecer, nesta última, o 301º habitante? Vai corrigir-se, imediatamente o resultado?

- Por que razão são predominantemente urbanas as Freguesias cuja sede se localize até ao limite de 3km? E se, desde já, se deslocar a sede para edifício mais distante? Acaso se altera a substância das coisas?
- Como se vão diluir as assimetrias com esta estratégia? E por que não fazê-lo através da criação paralela de Freguesias de mediana dimensão a partir de Freguesias demasiado grandes?
- Sendo interminável a lista das interrogações, estará o Documento Verde apto a responder racionalmente?

A Reforma do Estado, a fazer-se, deve ser integral e dispor do tempo necessário a debates locais que envolvam Municípios e Freguesias, Organizações Políticas e Sociedade Civil, Estruturas e Forças Vivas das Comunidades, Cidadãos em Geral.

OS IMPACTOS EXTERNOS

Conscientes de que, tal pressa, traz inerente uma intenção de satisfazer as imposições troikianas de restrição na despesa – como se o cerne da questão fossem os orçamentos das Freguesias ou o desperdício da sua gestão! – A ANAFRE não pode deixar de afirmar que, para o contexto da troika, a redução das Freguesias não traz a desejada solução.

Recordando as palavras do Dr. Fernando Ruas, Presidente da ANMP, publicamente proferidas, «*O que se pensa poupar com a extinção de Freguesias não fará mexer o fiel da balança*».

Pelo contrário.

Como demonstraremos, a “aglomeração” de Freguesias é, nesse contexto, algo perversa. Sem que detenhamos, ainda, os resultados dos estudos que decidimos promover, estamos convictos de que as nossas expectativas serão confirmadas: **a junção de Freguesias sairá mais cara ao Estado.**

A promoção da proximidade não se faz com a extinção de Freguesias.

Recentrar o poder obriga à profissionalização de mais políticos com o inerente aumento das remunerações, coarctando a aproximação dos níveis de decisão aos cidadãos e pondo em causa o inestimável valor do voluntariado com que, no modelo actual, o trabalho dos Eleitos de Freguesia se exerce maioritariamente.

Ora, se o objectivo que se visa alcançar é reduzir a despesa pública – o que não será conseguido à custa da extinção desenfreada e aleatória de Freguesias – é preciso explicar à troika que, com a extinção de Freguesias – porque é de verdadeira extinção que se trata – não haverá qualquer poupança.

Ela entenderá que a Reforma do Estado não deve começar nem cingir-se ao elo mais fraco – as Freguesias – mas considerar todo o complexo estrutural e organizacional do Estado.

E será flexível como o foi perante a explicação de que o número de Municípios não era obstáculo à prossecução dos objectivos e imposições por ela traçados.

A FINAL

Afinal, a ANAFRE defende a Reforma do Estado ou defende-se dela?

Pelo que fica exposto, a ANAFRE não pode defender **esta** Reforma do Estado.

Porque não é integral e universal.

Porque discrimina negativamente as Freguesias.

Porque não acredita na bondade dos seus critérios.

Porque teme a perversidade das suas consequências.

Porque admite que o modelo proposto – mesmo que corrigido ou melhorado – só deve aplicar-se através da adesão voluntária localmente discutida e planeada.

Porque entende que, se vier a ser imposta – o que rejeita – deve considerar princípios universais e critérios de verdade e racionalidade, tais como:

- Exclusão de critérios quantitativos;
- Por oposição, adopção de critérios qualitativos;
- Aceitação de razões históricas e de património material e imaterial;
- Considerar motivos de crescimento demográfico;
- Valorizar condições de interioridade/ruralidade;
- Levar em conta os tipos de povoamento;
- Considerar as dificuldades em distinguir os conceitos de “rural” e “urbano”, e definição dos seus limites, num País eminentemente rural, não só na sua origem, nas suas tradições, nos seus gostos, nos seus recursos naturais, no seu destino.

Este Projecto precisa de tempo para amadurecer sob pena de se precipitarem soluções pelas quais, amanhã, seremos condenados.

Todos os factos da vida são históricos mas só alguns ficam para a História.

Uns por grandes causas. Outros pelos piores motivos.

Façamos com que as gerações vindouras louvem o legado que lhes deixarmos.

Aprovado, por unanimidade, no Conselho Directivo de 14/Outubro/2011
e no Conselho Geral de 12/Novembro/2011