



JORNADAS AUTARQUICAS 2015

6 JUNHO | ENTRONCAMENTO

+ DEMOCRACIA LOCAL  
CONTRA A AUSTERIDADE

## Municipalização, via aberta à privatização das funções sociais do Estado

Este documento de reflexão vem no seguimento do debate promovido pela Comissão Nacional Autárquica e pela Coordenadora do Trabalho em 24 de Janeiro, no auditório do SPN, no Porto.

A publicação do Decreto-Lei 30/2015, de 12 de Fevereiro, veio materializar as intenções do governo PSD/CDS sobre a alegada *descentralização* ou municipalização das funções sociais do Estado, nas áreas da educação, saúde, segurança social e cultura.

Foram entretanto conhecidas as primeiras 55 propostas do PS de António Costa, sob o título “Valorizar o Território, descentralizar e aproximar”, desenvolvidas no Programa Eleitoral recentemente divulgado e que anunciavam “um novo fôlego de democratização, participação e proximidade”.

Urge ampliar o debate já iniciado sobre a descentralização, em particular pelas comunidades escolares e estruturas sindicais que cedo reagiram às propostas do governo. Tal é o intuito destas teses sobre a descentralização que submetemos a debate nas Jornadas Autárquicas 2015.

### 1. NÃO HÁ DESCENTRALIZAÇÃO A SÉRIO SEM REGIONALIZAÇÃO

Portugal é um dos Estados mais centralistas da Europa, do ponto de vista político e administrativo, com a consequente hipertrofia burocrática e orçamental: o poder central consome mais de 90% dos recursos financeiros do Estado, restando menos de 10% para as autarquias – 308 municípios e 3092 freguesias – o que faz letra morta do tão propalado princípio da subsidiariedade.

Descentralizar é uma prioridade para democratizar e desburocratizar o aparelho de Estado, mas também um imperativo constitucional violado por omissão. A criação das regiões administrativas no continente é o patamar que falta ao nosso edifício democrático: a eleição direta de todos os órgãos por sufrágio universal. Só as regiões terão escala e condições de operar uma descentralização administrativa que melhore os serviços públicos, supere o centralismo burocrático dos ministérios e aproxime o poder dos cidadãos, sem pôr em causa a coesão territorial nem ceder a visões estreitas e a interesses paroquiais.

Ao estabelecer um regime de **delegação de competências** nos municípios e entidades intermunicipais, o Decreto-lei 30/2015 prossegue a estratégia enunciada há mais de uma década por Miguel Relvas: **enterrar a regionalização**, encenando uma espécie de descentralização para os municípios e para as CIM que não têm dimensão, meios humanos, técnicos e financeiros e/ou, muito menos, legitimidade democrática que os responsabilize perante as populações.

Depois de António Costa ter anunciado há meses um “combate pela regionalização”, o Programa Eleitoral do PS nesta matéria é, no mínimo, uma desilusão:

- a) **Democratização das CCDR** – como se estes tentáculos do poder central fossem reformáveis... Introduce a eleição do órgão executivo de 3 a 5 membros por um colégio eleitoral formado pelos membros das Câmaras e Assembleias Municipais (incluindo os presidentes de junta de freguesia) da área de intervenção. Ou seja, propõe uma **eleição indireta**, à semelhança do que acontece hoje nas áreas Metropolitanas e CIM, embora por um colégio eleitoral mais alargado. E restam vagas promessas de simplificação administrativa.

**b) Áreas Metropolitanas com legitimidade democrática e competências efetivas**

Transformar as atuais áreas metropolitanas de Lisboa e Porto em autarquias metropolitanas, reforçando a sua legitimidade com a eleição direta da Assembleia Metropolitana: o Presidente do órgão executivo será o primeiro eleito da lista mais votada e os restantes membros deste órgão serão eleitos pela assembleia metropolitana (não esclarece se entre os seus pares), sob proposta do presidente – à semelhança do que acontece na constituição da Junta de Freguesia e em linha com a velha proposta de lei eleitoral para os municípios do “bloco central”.

Além do reforço do presidencialismo, neste caso metropolitano, o que esta proposta traz de novo é a criação de um estatuto especial para as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, entre o municípios e as inexistentes regiões, enquanto o resto do continente – “a província” – continuará a ser administrado pelas CCDR (que gerem muitos milhões de euros) e a articular-se nas CIM.

Sem pudor, o programa do PS consagra um país a duas velocidades, com graves implicações para a coesão territorial, em particular para o interior cada vez mais desertificado. Há razões reforçadas para repor na ordem do dia a exigência de regionalização democrática de todo o país.

**c) Aprofundamento da Cooperação Intermunicipal – mantém as CIM**

“Rever as atribuições, competências, órgãos, modelo de governação, mecanismos de transparência, responsabilidade e prestação de contas das Comunidades Intermunicipais (CIM), em articulação com o novo modelo de governação regional resultante da democratização das CCDR e da criação das Autarquias Metropolitanas”.

**d) Sistema eleitoral e de governo dos municípios – a velha proposta do “bloco central”**

“Reforço dos poderes de fiscalização política das assembleias municipais, às quais caberá eleger a câmara municipal **sob proposta do presidente**, que será o primeiro membro da lista mais votada”.

**e) Corrigir os erros da extinção de freguesias “a régua e esquadro”**

“Avaliar a reorganização territorial das freguesias, estabelecendo critérios objetivos – mais um vez, fixados por burocratas? – que permitam às próprias autarquias aferir os resultados da fusão/agregação e corrigir os casos mal resolvidos”.

Coerente com um processo em que a Câmara de Lisboa foi pioneira e se antecipou a Miguel Relvas, o PS não prevê que as populações tenham algo a dizer e que, nesta avaliação e correção de erros, haja recurso a referendo nem a qualquer outra forma de consulta às populações.

## f) Democracia participativa local: maior envolvimento dos cidadãos nas decisões de âmbito local

Nada de novo: a “generalização dos orçamentos participativos” e o “reforço dos mecanismos de participação dos cidadãos na discussão dos instrumentos de planeamento e de tomada de decisões de licenciamento ou de investimento com significativo impacto local”. A última das 55 propostas de António Costa pode mesmo ser lida como uma passagem de testemunho a Fernando Medina e ao vereador Miguel Salgado, já que, em matéria de licenciamento e de investimento, a CML tem sido exemplar no que toca à participação, pelo menos dos grupos Mello e Espírito Santo Saúde.

Em conclusão: a **regionalização** é a grande reforma estruturante em falta e condição prévia de uma efetiva descentralização, não sendo substituível por uma qualquer municipalização ou intermunicipalização avulsa.

Antes de passar a questões mais concretas da descentralização de competências previstas no DL 30/2015, vale a pena referir uma das propostas emblemáticas de António Costa, integrada na retoma do Simplex: “uma loja do cidadão em cada concelho”. Será esta modalidade “rosa” da extinção de repartições de finanças e outros serviços – a integrar na mesma “loja” – que o atual governo não conseguiu concretizar?

### 2. DELEGAÇÃO DE COMPETÊNCIAS NÃO É DESCENTRALIZAÇÃO

Qualquer regime de delegação de competências é sempre provisório e revogável. Neste caso, o governo PSD/CDS optou por aliciar alguns municípios – previam-se duas ou três dezenas, atualmente serão sete, um dos quais de presidência PS: Amadora. Esta experiência-piloto não está a ter grande adesão, até pelas fundadas suspeitas sobre as contrapartidas financeiras aos municípios. Por estas e outras razões, o recente XXII Congresso da ANMP rejeitou esta proposta de municipalização.

As propostas do PS sobre a descentralização de competências, não pondo em causa a municipalização, são aparentemente menos gravosas que as do governo PSD/CDS, embora bastante vagas.

*Seguindo estes princípios, e no quadro de um amplo processo de auscultação das autarquias e avaliação das experiências-piloto em curso, passarão a ser exercidas pelos municípios competências nos seguintes domínios:*

12.4) Educação, ao nível da gestão dos equipamentos, ação social escolar, transportes escolares, pessoal não docente e articulação com agrupamentos de escolas de todo o ensino básico e secundário, garantindo a igualdade de oportunidades entre diferentes territórios;

12.5) Saúde, ao nível da rede de cuidados continuados, elaboração da Carta de Equipamentos dos Cuidados de Saúde Primários, em articulação com as Administrações Regionais de Saúde e criação de Planos Municipais de Saúde;

12.6) Ação social, ao nível da coordenação das redes sociais locais, com a participação das estruturas locais de solidariedade social, e da gestão de programas de apoios sociais em situações de exclusão ou de emergência;

12.7) Cultura, ao nível da gestão dos espaços culturais públicos, com exceção dos que sejam considerados de interesse nacional ou integrados em redes nacionais de equipamentos culturais;

E o PS estende a municipalização a áreas como a Habitação, Proteção Civil, Segurança Pública e Trânsito, onde as autarquias já dispõem de competências bastante vastas, que não aprofundaremos aqui. Uma novidade é a Administração Portuária, cujo impacto económico é muito significativo nalguns municípios e cuja municipalização (?) não pode ser tratada de forma ligeira.

### **3. MUNICIPALIZAÇÃO, ANTECÂMARA DA PRIVATIZAÇÃO**

O que está em causa não é descentralizar as funções sociais do Estado, mas sim a sua desresponsabilização e o dismantelamento de políticas públicas coerentes em áreas como a Educação, Saúde, Segurança Social e Cultura. Para além dos riscos de reforço do caciquismo e clientelismo, a generalidade das autarquias não dispõe de meios humanos, técnicos e financeiros para arcar com as novas competências e tenderá a aliená-las a terceiros, sejam estes IPSS, ADL's, associações de pais ou mesmo empresas privadas, como aliás já acontece hoje com as AEC – Atividades de Enriquecimento Curricular.

A privatização não é apenas um fantasma. Exemplos internacionais são disso testemunho: em Inglaterra muitas escolas secundárias foram transformadas em academias privadas, com reflexos na universalidade do acesso e na qualidade de ensino, além da degradação das condições de trabalho e salariais de todos os profissionais da educação. Não é por acaso que, em diversos países europeus, as políticas de privatização estão a ser revertidas em áreas sociais e também no setor das águas.

### **4. NOVAS AMEAÇAS À AUTONOMIA PEDAGÓGICA DAS ESCOLAS**

A autonomia pedagógica das escolas e dos projetos educativos, essencial para dar espaço à criatividade e para uma democratização efetiva da escola pública, ficará “entalada” entre o centralismo burocrático do ministério (que continua omnipresente) e eventuais caprichos do caciquismo local, já que a municipalização abrange áreas como:

- a) A gestão curricular e pedagógica;
- b) A definição de normas e critérios para o estabelecimento das ofertas educativas e formativas (...) para os protocolos a estabelecer na formação em contexto de trabalho – com “empresas amigas”?
- c) A definição de componentes curriculares de base local, em articulação com as escolas – estas componentes locais podem ir até 25% dos currículos, o que é manifestamente exagerado;
- d) O recrutamento, gestão, alocação formação e avaliação do desempenho de pessoal não docente – e mesmo docente, como já acontece com as AEC's e, no futuro, com os projetos de base local;
- e) O recrutamento de pessoal (incluindo o docente) para projetos específicos de base local que, como vimos, poderão ir até 25% dos currículos e abranger uma percentagem idêntica de professores.

### **5. UNIVERSALIDADE DO ENSINO E TRONCO CURRICULAR EM RISCO**

A municipalização decretada pelo governo PSD/CDS põe em risco a universalidade da escola pública, laica e republicana que pressupõe um sólido tronco curricular comum no campo científico e das humanidades, essencial para a formação integral do indivíduo/cidadão, a que aludia Bento de Jesus Caraça. Ora os 25% de componentes curriculares de base local poderão abranger tudo o que for considerado descartável, ao sabor de visões estreitas e de interesses económicos, políticos ou religiosos mais ou menos claros...

E há riscos óbvios de agravamento das assimetrias e desigualdades entre regiões e municípios com graus de desenvolvimento bastante diversos, ferindo o disposto no artigo 74.º da Constituição:

1. Todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar.
2. Na realização da política de ensino incumbe ao Estado:
  - a) Assegurar o ensino básico universal, obrigatório e gratuito (...)

## 6. REFORÇO DO CLIENTELISMO

Pelo que já foi referido sobre a educação - e pode ser confirmado em relação à saúde, segurança social e cultura – muitos municípios reforçarão a condição de maior empregador local, por vezes tão criticada pela direita, em função das circunstâncias.

E, de certa forma, por via da dependência de gestão, os diretores de agrupamentos escolares e dos centros de saúde passarão a ter o estatuto funcional de “assessores” do presidente da Câmara, de todo indesejável para a autonomia e o bom desempenho destas instituições.

No campo da saúde, são delegáveis a definição da estratégia municipal e intermunicipal de saúde, o que poderá ser positivo se esta for participada pela comunidade (instituições e utentes), bem como a gestão dos espaços e definição dos períodos de funcionamento, incluindo o alargamento dos horários de funcionamento dos postos de saúde nas diversas freguesias.

No âmbito da gestão dos recursos humanos, caberá ao município o recrutamento, a alocação a gestão, a formação e a avaliação do desempenho dos técnicos superiores, técnicos superiores de saúde (inclui psicólogos, por exemplo), técnicos de diagnóstico e terapêutica, assistentes técnicos e assistentes operacionais – de fora parecem ficar médicos e enfermeiros, por enquanto...

Na área da cultura, já parcialmente municipalizado e cuja delegação de competências abrange museus, bibliotecas, teatros e salas de espectáculo, galerias e sítios classificados, até hoje geridos pela secretaria de Estado, os municípios terão idênticas responsabilidades em relação aos recursos humanos. Na área da segurança social o DL 30/2015 é menos específico, mas este setor já está em grande medida entregue às Misericórdias e outras IPSS pelo atual governo.

E a desresponsabilização pode estender-se facilmente à saúde, relativamente à qual a generalidade dos municípios é manifestamente incapaz de assumir grande parte das competências referidas, nomeadamente em matéria de recrutamento, formação e avaliação de desempenho de técnicos superiores. Abre-se assim uma janela de oportunidades para a subdelegação de competências dos municípios para as IPSS, associações, empresas privadas, como resulta claro da cláusula 32.<sup>a</sup> da minuta de contrato entregue às ARS para começarem a aliciar municípios:



### Cláusula 32.<sup>a</sup>

#### Protocolos

1. O Município pode celebrar protocolos com Instituições Particulares de Solidariedade Social, ou Misericórdias na execução dos deveres resultantes do presente Contrato.
2. Sem prejuízo do disposto no número anterior, a ARS pode igualmente celebrar protocolos para prestação de cuidados de saúde, no âmbito das suas competências.
3. O exercício das competências previstas no presente contrato pode ainda ser financiado através da celebração de protocolos de apoio financeiro a acordar entre o município e entidades terceiras.

**Concluindo: a privatização das funções sociais do Estado é bem mais do que uma miragem!**

## 7. PRECARIIDADE LABORAL E MAIS DESEMPREGO

A municipalização e subsequente privatização farão disparar o desemprego e a precariedade que já hoje campeia nos setores sociais – trabalho temporário, à peça, falsos recibos verdes”, etc. Aliás o Estado foi o primeiro a dar o exemplo, ao dispensar recentemente quase um milhar de técnicos da segurança social.

Se dúvidas houvesse sobre a intenção de generalizar este ataque ao emprego e aos direitos dos trabalhadores, uma das últimas versões da proposta de Contrato Interadministrativo de delegação de competências do MEC nos municípios estabelece incentivos à “poupanças” na contratação de docentes, dividindo o “lucros” a meias:

### Cláusula 42.<sup>a</sup>

#### **Coeficiente de eficiência relativo ao pessoal docente**

1. O coeficiente de eficiência relativo ao pessoal docente é calculado através da relação entre o número de docentes estimados como necessários nos AE/E do MUNICÍPIO e o número de docentes em exercício efetivo nos AE/E do MUNICÍPIO, tendo em atenção os objetivos estratégicos estabelecidos na cláusula 6.<sup>a</sup>
2. Sempre que o número real de docentes seja inferior ao número de docentes estimados como referência ao sistema e desde que o diferencial não ultrapasse 5% dos docentes que se estima como referência, o MEC partilha 50% do diferencial do número de docentes em valor.