

Governança de Proximidade: Capacitação e Sentimento de Pertença

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.70.10>

Filipe Lima

Junta da Freguesia da Seara, Viana do Castelo, Portugal

<https://orcid.org/0000-0003-1930-1623>

filipemartinslima@gmail.com

Resumo

A estrutura de governação em Portugal é motivo de amplos debates, a propósito de questões muito politizadas, como os processos de regionalização e descentralização, ou de necessidade de aprofundar princípios ou objetivos como a subsidiariedade, a governança ou a sustentabilidade, que frequentemente emanam da Europa. Menos discutido é o tema da governação de proximidade e do papel das Juntas de Freguesia na resposta a problemas concretos e na promoção de desenvolvimento e qualidade de vida. Neste texto, refletimos o percurso e o contexto português, apresentando alguns dos desafios que se sentem na gestão diária de uma Junta de Freguesia. A capacitação dos atores locais e o reforço do sentimento de pertença são questões centrais, em processos de governação que devem dedicar especial atenção a um conjunto de desafios associados à educação, cultura e espaço público.

Palavras-chave

subsidiariedade, freguesias, poder local, empoderamento

A Estrutura de Governação em Portugal

A organização do modelo de governação português estrutura-se em três escalas de hierarquia e dimensão territorial decrescente: central, regional e local. O topo desta hierarquia é corporizado e comandado pelo Governo português, que tradicionalmente se organiza em vários ministérios, secretarias de Estado, direções-gerais e departamentos. Centrado em Lisboa e com reduzida desconcentração e descentralização de competências, a escala central de governação territorial caracteriza-se pela persistência de um forte aparelho burocrático e por uma deficiente coordenação e articulação das diferentes políticas setoriais e âmbitos de intervenção, apesar de esforços e melhorias recentes, designadamente através da implementação de medidas como os programas Simplex e Prace, e várias iniciativas empreendidas pela Agência para a Modernização Administrativa. O Governo é responsável por todas as funções de administração do Estado (partilhando as tarefas de representação e defesa com o Presidente da República), tendo, na linha dos princípios de governação europeus e norte-americanos, adotado, ao longo dos últimos anos, vários processos de abertura à iniciativa privada, especialmente evidentes na multiplicação de parcerias público-privadas e na privatização de vários serviços públicos.

A segunda escala, a regional, apesar de inscrita na Constituição da República Portuguesa (que prevê a criação de regiões em todo o território) e de contemplada na Lei-Quadro das Regiões Administrativas (Lei n.º 56/91, 1991, aprovada por unanimidade na Assembleia da República, em 1991, aquando da criação das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto), é praticamente inexistente em Portugal. A exceção são as regiões autónomas da Madeira e dos Açores, que possuem governos eleitos (com lógicas de funcionamento idênticas ao Governo nacional) e um conjunto de competências que foram progressivamente reforçadas pelos Governos de Portugal. Além destas regiões autónomas, existem órgãos desconcentrados do Governo nas cinco regiões de Portugal continental (comissões de coordenação e desenvolvimento regional), bem como um conjunto de entidades intermunicipais, em processo contínuo de reforço de competências (Figura 1).

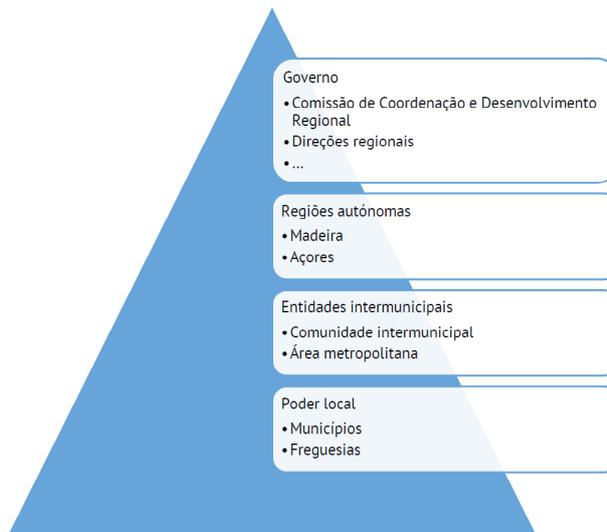


Figura 1 Estrutura de governação em Portugal.

A base desta hierarquia de governação está na escala local, com um mapa de municípios e freguesias herdado da reforma de Passos Manuel em 1836, reestruturado a partir de 2012 para corresponder a exigências da Troika (com a aprovação recente de lei que permite anular a agregação de freguesias, mediante cumprimento de determinados critérios) e que constituem uma estrutura de governo local: com órgãos executivos (Câmara Municipal e Junta de Freguesia) e legisladores/fiscalizadores (Assembleia Municipal e Assembleia de Freguesia), eleitos democraticamente e responsáveis pela gestão de alguns serviços e pela promoção do desenvolvimento local. Além disso, a legislação do início do século XXI (Lei n.º 5-A/2002, 2002) reforçou as competências do poder local no âmbito do planeamento, licenciamento e fiscalização (quase todas concentradas nos municípios, já que as competências das freguesias se limitam aos serviços de proximidade), num processo que acompanhou a multiplicação do número e diversidade de atores públicos e privados envolvidos.

Entre a escala central e a local, a ausência de regiões motivou a procura de soluções e estruturas intermédias. Neste contexto, surgiram algumas figuras, que, no entanto, se revelam ineficazes, uma vez que têm poucas competências, poder ou notoriedade e não resultam de uma eleição direta, mas de nomeações centrais ou negociações no seio das estruturas de poder

local ou local e central. O distrito tem uma natureza de representação do Governo (com competências limitadas), o qual nomeava um governador civil. Todavia, se a dependência e limitação de meios não permitiam grande ação, a não nomeação de governadores pelo XIX Governo Constitucional e a transferência de todas as suas competências para outros órgãos (Lei Orgânica n.º 1/2011, 2011), em especial para as câmaras municipais, forças de segurança e agentes de proteção civil, veio reforçar a sua irrelevância.

Uma segunda solução de criação de patamares intermédios foi, no início do século XXI, a criação de associações especiais de municípios, proposta pelo então Secretário de Estado do Governo de Durão Barroso, Miguel Relvas. Esta iniciativa – dita “Lei Relvas” – dava total liberdade aos municípios para constituírem comunidades intermunicipais, grandes áreas metropolitanas e comunidades urbanas (Lei n.º 10/2003, 2003; Lei n.º 11/2003, 2003), de acordo com objetivos e modelos de funcionamento impostos pelas estruturas de topo, resultando numa irracionalidade espacial e num impasse administrativo, já que os espaços criados apresentavam dimensão desigual, fraca coesão interna e ausência de meios de ação, estando obrigados a protocolar todas as intervenções com o Estado.

A constatação das lacunas da “Lei Relvas” motivou uma maior aposta governamental (já com o Governo socialista de José Sócrates) na Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos III, que se viria a traduzir na reforma legislativa de 2008 (Lei n.º 45/2008, 2008) e na enunciação de medidas potenciadoras da articulação municipal no âmbito do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Nesse sentido, a Lei n.º 45/2008 (2008) regulamentou a criação de comunidades intermunicipais, com a finalidade de promover o planeamento e a gestão da estratégia do desenvolvimento económico, social e ambiental dos territórios abrangidos; articular os investimentos municipais de interesse intermunicipal; participar na gestão de programas de apoio ao desenvolvimento regional, designadamente no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional e planear as atuações de entidades públicas de carácter supramunicipal (Lei n.º 45/2008, 2008, art. 5). A composição das entidades intermunicipais viria a sofrer ligeiros ajustes em 2013, passando a corresponder totalmente às unidades estatísticas em vigor (Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos III). A participação das áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais nos impostos do Estado definiu-se também neste ano, através do Artigo 69.º da Lei n.º 73/2013 (2013), que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

Recentemente observam-se algumas iniciativas de alteração ao mapa das comunidades intermunicipais, estando prevista a sua aprovação em breve. A proposta de lei para alterar a organização do território foi aprovada no Conselho de Ministros e terá de ser submetida e aprovada na Assembleia da República, numa audição parlamentar no âmbito da discussão na especialidade do orçamento do Estado para 2023. O Governo vai propor à Assembleia da República alterações político-administrativas na Península de Setúbal e no Oeste e Ribatejo para criar novas unidades estatísticas que permitam a estas regiões acederem a mais fundos comunitários, anunciou a ministra da Coesão. O Governo submeteu uma proposta de criação das novas unidades estatísticas territoriais (Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos) ao Eurostat, com o objetivo de permitir a estas zonas terem maior acesso a fundos comunitários. No entanto, o organismo europeu alertou que novas Nomenclaturas de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos tinham de corresponder a unidades político-administrativas existentes no território, pelo que a proposta de lei aprovada em 2013 pretende alterar, no regime jurídico das autarquias locais, o mapa das entidades intermunicipais.

Globalmente, pode dizer-se que, em Portugal, os esforços administrativos, políticos e constitucionais de introdução de reformas descentralizadoras (transferência de competências) e *desconcentradoras* (distribuição dos poderes funcionais) se têm revelado insuficientes para promover a modernização administrativa (cooperação institucional e oferta de serviços públicos) do aparelho de Estado, contrariando a tendência europeia de criação de regiões administrativas, promoção do associativismo intermunicipal e estabelecimento de mecanismos de articulação e contratualização entre a administração central e as entidades regionais e locais. A ausência de regiões administrativas em Portugal é especialmente importante na compreensão pela forma como o Estado exerce territorialmente a sua ação, marcada pelo centralismo, descoordenação espacial entre as áreas de governação e uma concentração excessiva da capacidade decisória nas mais diferentes temáticas (ainda que especialmente vincada nas questões financeiras) e com impacto em várias escalas.

A Relevância do Poder Local e da Descentralização

Em Portugal, a relação entre Estado central e poder local, nas suas diversas expressões, é marcada por tensões, avanços e recuos que remontam aos primórdios do poder local (atribuições de Foral ou de Cartas de Couto) e

passam pelo reforço do ideário municipalista, os movimentos descentralizadores da primeira metade do século XIX e pelo reforço do centralismo, no Regime Código Administrativo de 1936, que instituiu a nomeação do presidente do município.

Será com o 25 de abril de 1974 que o poder local ganhará uma nova dimensão, com os autarcas a passarem a ser eleitos por sufrágio direto e universal, tendo por base três pilares: autonomia, finanças locais e separação de poderes.

Desde então, sucederam-se vários reforços das competências municipais, verificando-se que as autarquias assumem sobretudo responsabilidades setoriais que a proximidade favorece. Assim, apesar do Artigo 6.º da Constituição da República Portuguesa (CRP; redação dada pela Lei Constitucional n.º 1/97, 1997) referir que “o Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”, só nos últimos anos se observam avanços significativos num processo de verdadeira descentralização.

A autonomia das autarquias locais impõe-se, nos termos do Artigo 288.º, alínea n) da CRP (redação dada pela Lei Constitucional n.º 1/89, 1989), como limite ao poder de revisão constitucional. O princípio da subsidiariedade, também consagrado no Artigo 6.º, Número 1 da CRP (redação dada pela Lei Constitucional n.º 1/97, 1997), materializa-se através da conceção de que “as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações”. O princípio da descentralização administrativa está previsto no Artigo 237.º, cujo Número 1 determina que “as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa”. A autonomia das autarquias locais e o princípio da descentralização administrativa não excluem a tutela administrativa a que as autarquias locais estão sujeitas, cujo exercício é regulado por lei e a qual consiste numa tutela de legalidade.

Os avanços registados ao longo dos últimos anos estão associados designadamente com a Lei n.º 75/2013 (2013), que institui um regime de transferência de competências, e com a Lei-Quadro da descentralização (Lei n.º 50/2018, 2018), que promove a descentralização em três níveis: entidades intermunicipais, municípios e freguesias.

A Lei n.º 75/2013 (2013) estabelece cinco objetivos principais, designadamente:

- aproximação das decisões aos cidadãos
- promoção da coesão territorial
- reforço da solidariedade inter-regional
- racionalização dos recursos disponíveis
- melhoria da qualidade dos serviços prestados

Por sua vez, a Lei n.º 50/2018 (2018) define os princípios orientadores do processo de descentralização:

- A transferência efetua-se para a autarquia local ou entidade intermunicipal que, de acordo com a sua natureza, se mostre mais adequada ao exercício da competência em causa;
- A preservação da autonomia administrativa, financeira, patrimonial, e organizativa das autarquias locais;
- A garantia de qualidade no acesso aos serviços públicos;
- A coesão territorial e a garantia da universalidade e da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público;
- A eficiência e eficácia da gestão pública;
- A garantia da transferência para as autarquias locais dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados, considerando os atualmente aplicados nos serviços e competências descentralizados;
- A estabilidade de financiamento no exercício das atribuições cometidas.

Considerando a importância da descentralização para o desenvolvimento e o bem-estar, vários estudos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico identificam Portugal como um dos países com um Estado mais centralizado (Figura 2), sublinhando a vantagem de promover o desenvolvimento de base territorial, para reforçar a subsidiariedade, autonomia e eficiência das políticas públicas.

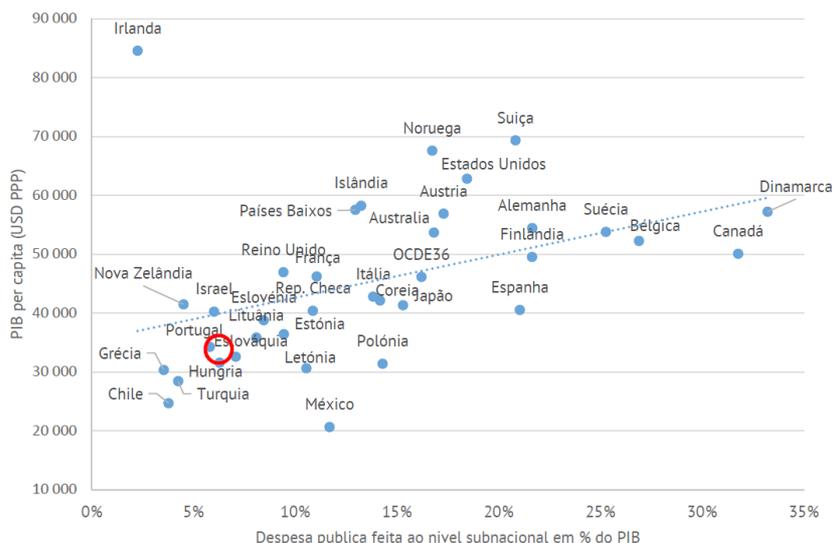


Figura 2 Descentralização da despesa.

Nota. Adaptado de OECD/UCLG World Observatory of Subnational Government Finance and Investment (<https://www.sng-wofi.org/>).

Os Desafios Presentes, num Caminho que Se Prevê Longo

Com base nas ideias apresentadas nos pontos anteriores, discutem-se, de seguida, os principais desafios para reforçar a governação de proximidade. Para tal, considera-se como central o princípio da subsidiariedade, procurando (a) aproximar a tomada de decisão dos cidadãos, em conformidade com o princípio da proximidade enunciado no Artigo 10.º, Número 3, do Tratado da União Europeia (2016); (b) proteger a capacidade de decisão e ação, legitimando a intervenção e assegurando a sua realização na escala mais adequada; e (c) garantir uma certa autonomia das autoridades locais em relação ao poder central, o que implica uma repartição de competências entre diversos níveis de poder.

A governação de proximidade (Figura 3), designadamente aquela que se materializa na escala mais próxima do cidadão – as freguesias –, enfrenta desafios associados a três campos de intervenção – educação, cultura e espaço público – numa ação que deve ser orientada para a capacitação, envolvimento e reforço do sentimento de pertença e identidade por parte de todos os residentes.



Figura 3 Desafios da governação de proximidade.

No plano da educação, os desafios estão associados diretamente a questões de coesão e justiça social. Procuram garantir o acesso universal a equipamentos e atividades de natureza pública, assegurando uma correta planificação de serviços e de soluções de mobilidade. Esta planificação deve ser assegurada de forma integrada, em articulação com outras escalas e instituições públicas, concorrendo para uma correta gestão dos equipamentos e investimentos realizados. Além desta questão de natureza operacional, há um importante trabalho de natureza estratégica que a governação de proximidade deve realizar. Este trabalho está associado à territorialização dos currículos, ou seja, a uma articulação entre os conceitos e conteúdos programáticos e as dinâmicas sociais, económicas e ambientais de cada espaço. Esta articulação, dificultada pela exigência de cumprimento de manuais e conteúdos em cada ano de escolaridade, pode ser reforçada através de saídas de campo, articulação com entidades locais, desenvolvimento de projetos complementares e de iniciativas de aproximação às empresas ou à produção cultural que aí se realiza.

Este último ponto remete-nos para o segundo grande desafio: a cultura. Além do apoio a entidades, projetos ou iniciativas de natureza cultural, a governação de proximidade deve promover, afincadamente, a ligação das pessoas com o espaço, as memórias e tradições de cada lugar. Esta ligação depende da capacidade de envolvimento de atores locais no planeamento e implementação de iniciativas, assegurando a articulação entre diferentes grupos etários e manifestações culturais. O cidadão não deve ser apenas consumidor, mas envolver-se ativamente na preservação e divulgação dos valores locais, sem esquecer a abertura a outras manifestações artísticas e culturais.

O terceiro desafio é a qualificação do espaço público. Num contexto (Portugal) em que a generalidade das verbas para reabilitação ou regeneração urbana são canalizadas para os principais centros urbanos, a generalidade dos municípios de nível não superior (na designação dos Planos Regionais de Ordenamento do Território) acaba por privilegiar operações urbanas no seu principal centro urbano. Assim, é importante pensar em intervenção urbana de pequena escala, que promova desenvolvimento, qualidade de vida e garanta oportunidades iguais para todos. É, pois, fundamental que a arquitetura seja orientada para a resposta a problemas concretos, alicerçando a sua intervenção no conhecimento da história local, no levantamento das necessidades e expectativas dos residentes e no seu envolvimento no desenho de soluções que favoreçam a sua apropriação. Só assim se promove um espaço urbano inclusivo, de qualidade e que serve todos, reforçando a identidade e sentimento de pertença.

O contexto português é, contudo, bastante desafiador, com elevados níveis de burocracia e centralismo (Governo e municípios), negligenciando frequentemente o envolvimento e levantamento das necessidades. Neste sentido, a capacitação e empoderamento dos atores locais deve ser uma prioridade, traduzida num envolvimento efetivo, ou seja, transversal a todos os momentos de ação (planeamento, implementação e avaliação) e que influencie, de facto, a tomada de decisão.

Referências

Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro, Diário da República n.º 218/1997, Série I-A de 1997-09-20 (1997). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei-constitucional/1-1997-653562>

Lei Constitucional n.º 1/89, de 8 de julho, Diário da República n.º 155/1989, Suplemento n.º 1, Série I de 1989-07-08 (1989). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei-constitucional/1-1989-496551>

Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, Diário da República n.º 9/2002, 1º Suplemento, Série I-A de 2002-01-11 (2002). https://dre.pt/dre/detalhe/lei/5-a-2002-570504?_ts=1673308800034

Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, Diário da República n.º 157/2018, Série I de 2018-08-16 (2018). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/50-2018-116068877>

Lei n.º 56/91, de 13 de agosto, Diário da República n.º 185/1991, Série I-A de 1991-08-13 (1991). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/56-1991-676046>

Lei n.º 10/2003, de 13 de maio, Diário da República n.º 110/2003, Série I-A de 2003-05-13 (2003). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/10-2003-533575>

Lei n.º 11/2003, de 13 de maio, Diário da República n.º 110/2003, Série I-A de 2003-05-13 (2003). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/11-2003-533576>

Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, Diário da República n.º 165/2008, Série I de 2008-08-27 (2008). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/45-2008-453264>

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, Diário da República n.º 176/2013, Série I de 2013-09-12 (2013). <https://dre.pt/dre/legislacao-consolidada/lei/2013-56366098>

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, Diário da República n.º 169/2013, Série I de 2013-09-03 (2013). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/73-2013-499528>

Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro, Diário da República n.º 230/2011, Série I de 2011-11-30 (2011). <https://dre.pt/dre/detalhe/lei-organica/1-2011-146220>

Tratado da União Europeia, de 7 de junho, Jornal Oficial da União Europeia C 202 de 7.6.2016 (2016). https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2016/art_10/oj