

Moção 19
Aprovada por maioria
C - 156
A - 84

Moção à ANAFRE

A reorganização administrativa territorial autárquica, levada a cabo segundo o regime jurídico previsto na Lei n.º 22/2012 de 30 de maio, confinou-se a uma mera extinção de freguesias sob o eufemismo de «agregação de freguesias».

Embora pareça que a oposição generalizada ao processo de reorganização das freguesias está já em maré mais calma, na verdade os sentimentos de injustiça e até de má-fé persistem um pouco por todo o lado.

E pioram pela existência de situações que não podem ser aceites, porquanto consubstanciaram um atropelo ao próprio espírito da lei que lhe serviu de base, nas quais é bem visível que o pensamento do legislador não se traduziu numa correspondência prática direta nesses casos.

Assim, no seguimento da moção apresentada no Congresso do Funchal, consideramos ser importante trazer a questão da reorganização, abordada nas Linhas Gerais de Atuação, porque consideramos que a mesma merece uma tomada de posição específica e mais concreta.

Um exemplo de agregação errada

Certos de que haverá mais situações análogas, apresentamos o caso da União de Freguesias de Lousã e Vilarinho, concelho da Lousã, Região de Coimbra (NUTS III).

Para efeitos da lei n.º 22/2012 de 30 de maio, o Município da Lousã é considerado de nível 3 e, até 2013, era composto por seis freguesias, cinco das quais remontam à reorganização administrativa de Mouzinho da Silveira, sendo que é abundante a referência a alguns dos lugares sedes das mesmas, que chegam a remontar ao início da nacionalidade. É, por excelência, o caso dos Lugares da Lousã e de Vilarinho cujo nome deram às respetivas freguesias.

A vila da Lousã e o lugar de Vilarinho distam cerca de três quilómetros entre si, compondo atualmente uma mancha urbana contínua. No entanto, ambas as antigas freguesias têm um extenso território para além da malha urbana, principalmente composto por lugares rurais e área florestal.

Tanto a Lousã como Vilarinho possuem uma dinâmica própria e identidades marcadas, demonstradas por exemplo na existência de duas igrejas matrizes, dois cemitérios e estações/apeadeiros do Ramal da Lousã (extinto em 2009). As

valências, serviços e infraestruturas centram-se na vila da Lousã, por ser sede de concelho.

No que concerne à dinâmica escolar, ambas as freguesias possuíam oito escolas do primeiro ciclo do ensino básico com jardins de infância, até ao ano letivo 2014/2015, altura em que foi implementado no concelho o conceito de parque escolar.

A nova organização do parque escolar mantém jardins de infância em ambos os territórios bem como, em cada um deles, escolas que conjugam os três ciclos do Ensino Básico.

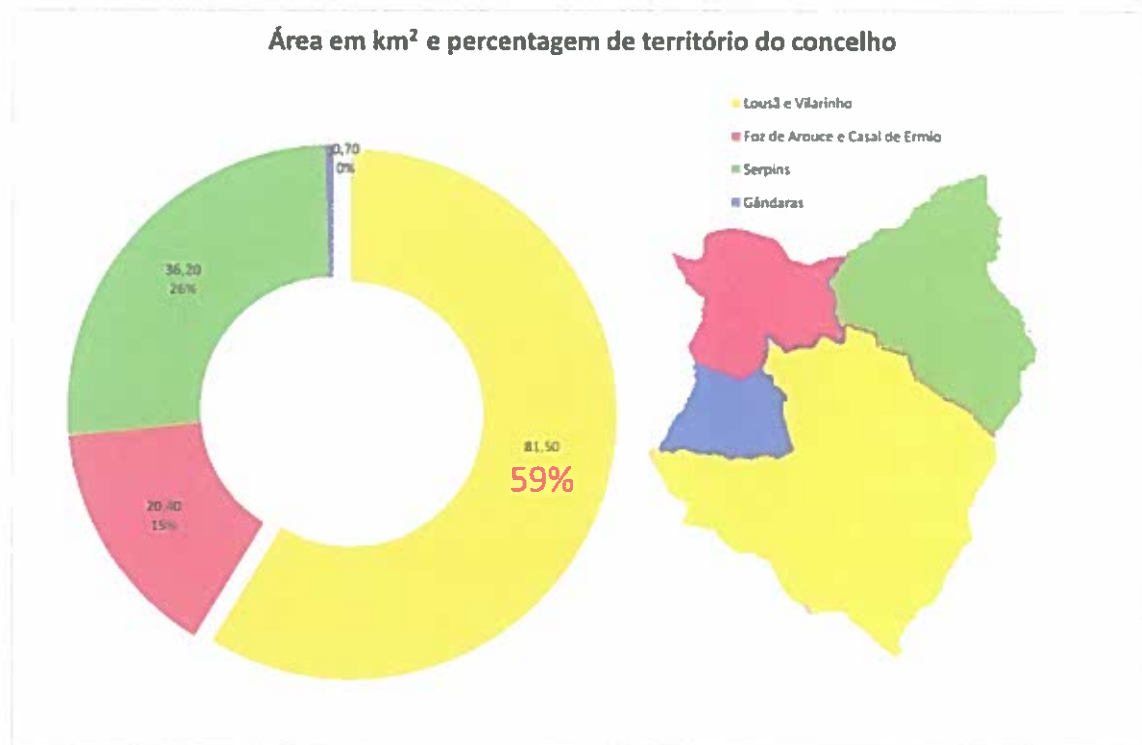
O mesmo cenário de contiguidade se verifica com o novo equipamento de saúde do concelho. O novo Centro de Saúde está em território da antiga Freguesia de Vilarinho, mas numa zona colada à urbe da Lousã.

Assim, depreende-se que os 25% da malha urbana do concelho – previstos na lei para agregação de freguesias de concelhos de nível 3, pertenciam a duas freguesias. A solução encontrada, de forma puramente teórica, foi agregar as freguesias, criando apenas uma com **59% do território do concelho da Lousã**. Não foi considerada nenhuma outra hipótese, como por exemplo, desanexar a malha urbana numa freguesia, permitindo que o território marcadamente rural e florestal continuasse a ter uma freguesia própria, com sede no lugar de Vilarinho e com uma gestão de recursos adequada às suas características específicas.

Foi uma união meramente formal, sem ter em conta as idiossincrasias da população e muito menos as características geomorfológicas locais, deixando ao encargo de uma única junta de freguesia toda a vasta área da Serra da Lousã.

Daí resultou uma mega freguesia, Lousã e Vilarinho, que constitui cerca de 60% da área territorial do concelho, fazendo tábua rasa dos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade que estariam na génese formal de uma reorganização administrativa.

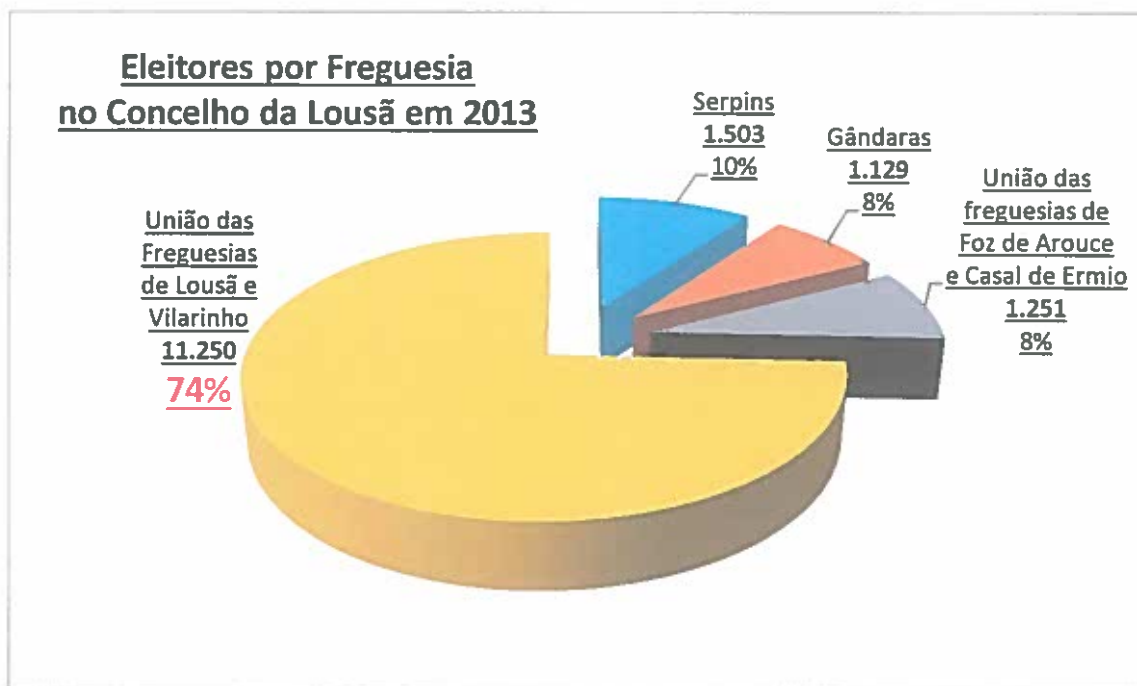
Em termos territoriais, a nova união das freguesias foi criada seguindo o critério inscrito nos Parâmetros de agregação, previstos na alínea C) no Art. 6.º da Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio, conforme aprofundamos a seguir.



A população

Segundo o mapa de eleitores inscritos no recenseamento eleitoral, publicado em Diário da República pela Direção-Geral do Ministério da Administração Interna, a União das Freguesias de Lousã e Vilarinho é constituída por 74% dos eleitores do município, em contraponto com os residuais 8 e 10 por cento das restantes freguesias do concelho.

Em 2015, a população eleitora da União das Freguesias de Lousã e Vilarinho cresceu para 11.429 eleitores, segundo os dados do Sistema de Informação e Gestão do Recenseamento Eleitoral (SIGRE), consultado online em 14 de Setembro.



Fonte: Diário da República, 2.ª série — N.º 124 — 1 de julho de 2013, pag. 20762-(42 e ss.)

Qual foi motivo que determinou a agregação destas duas freguesias?

Foi com um misto de espanto, indignação e até de perplexidade que as populações constataram que as suas freguesias, as maiores do concelho, iriam ser agregadas. Os autarcas das freguesias em questão tudo fizeram para tentar obstar, quer à aprovação da lei, quer ao ato concreto de agregação, recorrendo inclusive aos Tribunais.

Consta da alínea c) do artigo 6.º da citada lei – “*Em cada município de nível 3, uma redução global do respetivo número de freguesias correspondente a, no mínimo, 50% do número de freguesias cujo território se situe, total ou parcialmente no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos e 25 % do número das outras freguesias.*”

Do Anexo II à supra citada lei constava apenas um único lugar urbano – Lousã. E, desde sempre que este lugar, coincidente com a Vila da Lousã, se confinava à freguesia da Lousã. Embora, com o desenvolvimento do concelho, tenha, a partir de meados da década de noventa, passado a existir uma quase continuidade de ocupação do solo em termos de construção, quer na direção da Freguesia de Vilarinho quer também na direção da Freguesia das Gândaras, mas sem que tal tivesse qualquer impacto nas delimitações do lugar urbano Lousã.



E tal alteração, a ter existido, nunca foi comunicada a nenhuma das freguesias. Ora, como já atrás se disse, qualquer uma freguesias se estende por mais lugares, com fixação humana permanente e, em alguns lugares da extinta freguesia da Lousã, lugares com mais população que outras freguesias. Acresce ainda que, mesmo nesta freguesia – Lousã – o lugar urbano Lousã, corresponde a pouco mais de 5% da área do território.

Ora, mesmo que o lugar urbano Lousã abrangesse também a freguesia de Vilarinho, o que se coloca apenas para efeitos de comparação (reiteramos que na alteração dos limites do lugar urbano Lousã nunca existiu a possibilidade de a aceitar ou ratificar a mesma, não tendo os órgãos do Município nem das Freguesias sido consultados), o peso desse lugar urbano seria de cerca de 1% da área da mesma!

A lei da reorganização administrativa territorial considerava como mais-valia a criação de escala de modo a permitir uma melhoria do trabalho e dos serviços prestados aos fregueses. Lei que elegia como objetivos basilares da reforma, que se intitulava como “ justa e coerente”, e que constam do seu artigo 2.º:

- a) Preservação da identidade histórica, cultural e social das comunidades locais, incluindo a manutenção da anterior denominação das freguesias agregadas, nos termos e para os efeitos previstos na presente lei;*
- b) Participação das autarquias locais na concretização da reorganização administrativa dos respetivos territórios;*
- c) Universalidade do esforço e flexibilidade no desenho de soluções concretas de reorganização administrativa territorial autárquica;*
- d) Obrigatoriedade da reorganização administrativa do território das freguesias;*
- e) Estímulo à reorganização administrativa do território dos municípios;*
- f) Equilíbrio e adequação demográfica das freguesias.*

Ora, no caso concreto da União de Freguesias de Lousã e Vilarinho, o resultante da aplicação cega da lei foi uma unidade perfeitamente desproporcionada em relação à área geográfica do concelho bem como à sua população, a passar a representar 59% da área territorial do concelho e cerca de 75% da sua população.



E a mesma lei elencava no seu artigo 3.º os seguintes princípios:

A reorganização administrativa territorial autárquica obedece aos seguintes princípios:

- a) Preservação da identidade histórica, cultural e social das comunidades locais, incluindo a manutenção da anterior denominação das freguesias agregadas, nos termos e para os efeitos previstos na presente lei;*
- b) Participação das autarquias locais na concretização da reorganização administrativa dos respetivos territórios;*
- c) Universalidade do esforço e flexibilidade no desenho de soluções concretas de reorganização administrativa territorial autárquica;*
- d) Obrigatoriedade da reorganização administrativa do território das freguesias;*

Fácil se toma constatar que neste caso – e decerto em muitos outros pelo país – na solução de «agregação» concretizada pela Lei n.º 11-A/2013 de 28 de janeiro, nenhum dos objetivos ou dos princípios foi acautelado.

Estamos convictos que este é um erro crasso de gestão, de ordenamento do território e de organização que comprometeu o trabalho das autarquias locais.

Recordemos o que o então ministro Miguel Relvas disse “*com a aprovação deste eixo da reforma da Administração Local, damos mais um passo para o aumento da eficiência dos serviços públicos, bem como para a sustentabilidade do poder local. A coesão territorial sai reforçada. Esta é uma reforma para as pessoas e não para os políticos*”.

Panorama da agregação ao nível nacional: a reversão?

Passados quatro anos e com os custos a aumentar, importa questionar:

- A extinção de 1165 freguesias levou a ganhos de eficiência nos serviços públicos?
- O Poder Local tomou-se mais sustentável?
- A coesão territorial saiu reforçada?

Parece-nos que, apesar do esforço hercúleo dos autarcas que aceitaram a difícil tarefa de assumir funções nestes mandatos, a resposta é negativa em relação às três questões.



Citando Inês Morais Pereira (advogada e doutorada em Gestão da Inovação e do Território pela Faculdade de Economia da Universidade do Algarve): *«Extinguir ou agrupar circunscrições geográficas ou serviços públicos, por si só, não resolve os nossos problemas e até pode, inclusive, agravá-los.*

Com isto não quero dizer que não se devesse promover um processo de reorganização político-administrativa. Mas participado, transparente, claro, cujo objetivo fosse efetivamente a coesão territorial e a provisão de forma eficiente e equitativa a todos os cidadãos dos serviços públicos que um Estado de Direito deve garantir.».

Também nós consideramos que as alterações que ocorreram em Portugal – fruto na maioria dos casos da falta uma verdadeira política de gestão e ordenamento do território – impõem que se faça uma reforma profunda e na qual os critérios da reorganização político-administrativa sejam coerentes como, por exemplo, os critérios de reorganização dos serviços da administração central do Estado: Tribunais, Finanças, Escolas, Saúde, etc.

As tragédias dos incêndios, que ceifaram vidas humanas em condições que não imagináramos poderem acontecer na nossa terra, trouxeram à vista de todos a realidade rural de muitas freguesias do nosso país.

Trouxeram ainda a público muitas questões relacionadas com a gestão do território, como as responsabilidades partilhadas das limpezas da floresta e dos espaços confinantes e das zonas agrícolas.

Levantaram também questões práticas da ordem da gestão da proteção civil ao nível local, do papel dos presidentes de junta nas estruturas municipais de proteção civil.

A experiência de presidente “bombeiro” nos dias 14 e 15 de outubro reconfirmou e reforçou a ideia da necessidade urgente de um novo olhar sobre o território.

Portugal é um país litoralizado e concentrado nos grandes centros urbanos conforme podemos constatar pela análise dos últimos censos.

Sem colocar em causa as mais valias que significaram a melhoria das acessibilidades e das infraestruturas, e que em algumas casos permitiram novas centralidades, a verdade é que na sua maioria elas contribuíram ou promoveram o êxodo das zonas mais rurais para as zonas mais urbanas.

Convém desde logo frisar que ao falar de interior, temos de, obrigatoriamente, acentuar que falamos em diferentes realidades.



Não há distrito que não tenha uma zona mais rural, mais "interiorizada", e que o problema se agrava à medida nos afastamos da costa.

Não é segredo para ninguém que Portugal é um país desigual, seja na organização do território seja na ocupação do espaço. Acreditamos que só se poderá dar a volta a este estado de "desorganização" através de uma profunda, séria, e participada, reorganização administrativa do País.

E acredito, muito sinceramente, que existem hoje as condições para levar a bom termo essa reorganização.

Sem nenhum complexo: a Regionalização seria um instrumento importante para conceber políticas de proximidade, devidamente integradas entre todos os níveis da administração.

Citando um especialista em questões de ordenamento:

"Temos que passar de políticas do "hardware" para as políticas do "software". As primeiras estão centradas nas infraestruturas e as segundas centradas nas pessoas, nas redes, na organização dos espaços, no conhecimento, na promoção integrada dos territórios, na valorização dos diferentes patrimónios, etc. Trata-se de uma política de nova geração, que implica maior racionalização, mas exige uma resposta social próxima dos problemas."

A exiguidade de recursos financeiros não pode ser desculpa para adiarmos mais esta necessidade. Exige-se menos Estado Central e mais Poder Regional, que permitirá terminar com a lógica ditatorial inerente à perspetiva centralista numa máxima de ***"longe dos problemas, longe das soluções"***.

Nas palavras do antigo secretário de estado das florestas, ***"Portugal é um país maioritariamente rural e a desertificação está a aumentar gradualmente, também devido às alterações climáticas"***.

A afirmação supra foi proferida num seminário de abertura da discussão pública da proposta de Programa de Ação Nacional de Combate à Desertificação (PANCD) 2011/2020, realizado em 2011 em Lisboa e estamos em 2018!

Nesse seminário referiu-se que, quando se fala em desertificação, não nos devemos restringir apenas à vertente populacional, mas também à degradação dos solos e do ecossistema.

Ao contrário do que se poderá pensar, Portugal ***"não é um país urbano"***.



“Noventa e seis por cento do país é rural, composto por áreas de floresta, espaços silvestres e áreas agrícolas”.

Mas a verdade é que, se virmos bem, as políticas nacionais incidem sobretudo nos quatro por cento da área urbana.

Uma das sugestões saídas desse Plano foi a de os Planos Diretores Municipais (PDM) deixarem de ser um instrumento para a gestão urbana e passarem a ser um instrumento para a gestão rural ou, como eu prefiro dizer, para a totalidade dos territórios.

Estamos em 2018 e muito do que aí foi apontado não está ainda a ser concretizado!

Transcrevendo das atas do seminário anteriormente aludido, que subscrevo na íntegra:

“Muitas vezes somos colectivamente levados a olhar para o tema do desenvolvimento local com alguma atitude paternalista e a curiosidade de quem observa lenta e gradualmente algo desconhecido e por essa razão misterioso. E aqui reside um dos grandes problemas. Isto é a forma como cada um de nós está programado cultural, pessoal e profissionalmente para abordar as questões do desenvolvimento local em lógicas que nada tenham a ver com matrizes tecnocratas, comandos e lideranças remotas, sensibilidades políticas construídas com base em Memorandos frios e desprovidos de experiência e ausentes do sentir e pulsar das populações que muitas vezes são as residuais e as resistentes de processos de descaracterização económica e social terrivelmente avassaladores.”

Esta visão centralista e de redução do Estado é a mesma que determinou, em 2013, a agregação de freguesias, feita sem regra nem esquadro e muito menos sem qualquer lógica que a sustente.

Por isso um dos compromissos que assumimos em 2013, e que reafirmámos nas eleições de 2017, é o de lutarmos por uma lei quadro que permita corrigir tais erros.

Fazemo-lo porque o nosso olhar sobre o território, ou melhor, sobre os territórios e sobre quem cá vive, os sente como seus e para os quais tem visão estratégica.

Consideramos que esse trabalho, que deveria ter sido feito antes do último ato eleitoral autárquico, terá de ser feito agora, no âmbito de um processo onde se revele uma cultura de transparência e de «accountability», o que pressupõe a participação e a auscultação de todos os interessados, em particular das populações que «teimam»

em fazer com que as suas terras sejam «vivas», evitando o acelerar da desertificação de vastas zonas do País.

Estamos convictos de que uma reorganização administrativa territorial clara e séria terá o apoio dos cidadãos.

Proposta de correção dos erros da agregação cega das freguesias

Numa das sessões das Conferências da Serra organizadas pela Junta de Freguesia, o professor Cândido de Oliveira afirmou, a propósito destas agregações, que “os casamentos forçados resultam em divórcios à vista”.

E por isso propomos que se proceda a uma correção dos erros praticados em 2013, nomeadamente dos casos em não houve acordo nem das populações nem das autarquias que as representam.

Sabemos desde o início que a reversão é um processo que deve ser participado e regido por legislação enquadradora e responsável pela configuração do mapa das freguesias.

Assim, no âmbito das Linhas Gerais de Atuação apresentadas a este Congresso, consideramos de vital importância que se aprove uma deliberação mais concreta e temporalmente balizada.

E é por isso que entendemos propor ao Congresso da ANAFRE que aprove esta moção.

DELIBERAÇÃO

O autarcas reunidos em Viseu no XVI Congresso da Associação Nacional de Freguesias deliberam reclamar à Assembleia da República e ao Governo que:

1. No cumprimento de um comando constitucional e respondendo aos anseios e necessidades do Povo que representam, aprove a Lei Quadro de Criação, Extinção ou Modificação das Autarquias Locais.
2. Que tal aprovação tenha lugar até ao final do primeiro trimestre de 2019.
3. Que nesta lei seja expressamente prevista a possibilidade de reversão simplificada no caso das agregações ocorridas em 2013, sempre que haja acordo dos órgãos locais e em que as freguesias a desagregar continuem a

manter os requisitos médios das freguesias portuguesas em termos de área e população.

Esta proposta permite que avance para uma verdadeira reorganização administrativa do território antes do próximo período eleitoral para a AR e contará com o apoio no terreno dos municípios e das freguesias e, acima de tudo, com o apoio dos homens e mulheres que representamos.



António Marçal

Presidente da Junta das Freguesias de Lousã e Vilarinho

*“Da minha aldeia vejo quanto da terra se pode ver no Universo...
Por isso a minha aldeia é tão grande como outra terra qualquer .”*

Fernando Pessoa