



## EM FRENTE, EM COMUM, EM DEFESA DAS FUNÇÕES SOCIAIS DO ESTADO

### ***I – Os direitos sociais como direitos fundamentais***

#### ***- Da responsabilidade do Estado na garantia, promoção e protecção dos direitos fundamentais -***

O papel do Governo e da Assembleia da República na tarefa de conformação das políticas públicas, dado que a estes órgãos está remetida a primazia da função legislativa e ao Governo a de «condução da política geral do país», está parametrizado pela Constituição da República Portuguesa (CRP) que requer, para a concretização e protecção dos direitos fundamentais, a acção de todos os poderes públicos. Ou seja, «o Estado governa através da Constituição<sup>1</sup>».

A Constituição deve ser obrigatoriamente *aberta* porque consiste essencialmente num acordo assente em valores universais, ou seja, um «conjunto de princípios concretos e elementos básicos do ordenamento jurídico da comunidade, oferecendo-lhe uma *norma marco*»<sup>2</sup>. Além das directrizes estabelecidas por via da Constituição a que o ordenamento jurídico deve obedecer, sempre que se trate da realização de objectivos sociais, vêm essas directrizes assistidas pela imperatividade do postulado das funções sociais do Estado, funcionando as normas constitucionais também como limites à modelação legislativa no âmbito das matérias sociais.

Assim, é possível retirar do texto constitucional critérios de classificação de políticas públicas no quadro dos direitos fundamentais, em que, indubitavelmente se enquadram os direitos económicos, sociais e culturais e, como tal, tais políticas deverão estar submetidas aos critérios e opções balizadas pela lei fundamental. Perante isto, quaisquer actos normativos de políticas públicas emanados, quer pelo Governo, quer pela Assembleia da República, deverão estar sujeitos

1 Cfr. Ulrich Karpen, "Rule of Law", in Ulrich Karpen (Ed.), *The Constitution of the Federal Republic of Germany*, Nomos, Baden-Baden, 1988, p.169

2 Cfr. Konrad Esse, "Constitución y Derecho Constitucional", in Ernst Benda et al, *Manual de derecho Constitucional*, IVAP/Marcial Pons, Madrid, 1996, p.12

26 às disposições dos artigos constitucionais que definem o carácter dessas mesmas políticas, como  
27 sejam, por exemplo:

28

29 a) políticas económicas: em especial a política de pleno emprego e direito ao trabalho  
30 (artigo 58º da CRP), a política comercial (artigos 93º e 99º da CRP), a política industrial  
31 (artigos 93º e 100º da CRP) e a política agrícola (artigos 93º, 94º, 95º e 97º da CRP);

32

33 b) políticas sociais: política da família (artigo 67º da CRP), política de juventude (artigo  
34 70º da CRP), política da terceira idade (artigos 67º e 72º da CRP), política de apoio às  
35 pessoas com deficiência e apoio à família (artigo 71º da CRP);

36

37 c) políticas culturais: política cultural (artigo 78º e 90º da CRP), a política de ensino  
38 (artigos 74º e 77º da CRP) e a política científica e tecnológica (artigo 81º da CRP).

39

40 No quadro das políticas públicas de direitos sociais – as funções sociais do Estado - estão em causa  
41 políticas públicas cujo objecto consiste na **protecção, garantia e promoção** dos direitos à saúde, à  
42 educação, à segurança social, ao trabalho, à justiça, à cultura e ao desporto, à habitação, ao  
43 ambiente, à democracia participativa e ao Poder Local democrático, entre outros.

44

45 A relação entre os direitos sociais e as políticas públicas que procedem à sua realização prática é  
46 importantíssima, pois, muitas vezes, reside nas segundas a efectiva valorização estatal destes  
47 direitos, não poucas vezes desprezados, particularmente com a acção dos sucessivos governos  
48 através das políticas de direita que têm vindo a reconfigurar o papel do Estado nesse dever de  
49 protecção, garantia e promoção de direitos que lhe é constitucionalmente acometido.

50

51 Nessa base, os direitos fundamentais definem-se e aplicam-se como uma espécie de marco ou  
52 programa que guia e orienta (ou deve guiar e orientar) as políticas públicas dos Estados,  
53 contribuindo para o fortalecimento das instituições democráticas, caminho que não tem vindo a  
54 ser seguido, bem pelo contrário, no caso português (e um pouco por toda a Europa), na senda da  
55 liberalização dos serviços públicos ditada pelos vários instrumentos legais europeus (os sucessivos  
56 Tratados da União Europeia, a Directiva Bolkenstein, o Tratado Transatlântico em negociação, mais  
57 conhecido por TTIP) e portugueses (PRACE, PREMAC e toda a legislação laboral da Administração

58 Pública).

59

60 Ou seja, um rumo que é claramente inconstitucional e violador dos direitos sociais e da  
61 imperatividade das normas sociais inscritas na CRP. De facto, dispõe o artigo 2º do texto  
62 fundamental que a República Portuguesa é um Estado de Direito Democrático que visa «a  
63 realização da democracia económica, social e cultural e o aprofundamento da democracia  
64 participativa», assumindo como tarefa fundamental no artigo 9º, alínea d) «promover o bem-estar  
65 e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses bem como a efectivação dos  
66 direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das  
67 estruturas económicas e sociais» e, para além do leque de direitos económicos, sociais e culturais  
68 expressamente consagrados no Título II da Parte I da CRP, no artigo 81º, alíneas a) e b), é  
69 incumbência prioritária do Estado «Promover o aumento do bem-estar social e económico e da  
70 qualidade de vida das pessoas, em especial das mais desfavorecidas, no quadro de uma estratégia  
71 de desenvolvimento sustentável» e «Promover a justiça social, assegurar a igualdade de  
72 oportunidades e operar as necessárias correcções das desigualdades na distribuição da riqueza e  
73 do rendimento, nomeadamente através da política fiscal».

74

75 Perante tal quadro constitucional, a democracia social «é um objectivo a realizar mediante a  
76 observância das exigências do princípio democrático e do princípio do Estado de Direito»<sup>3</sup>. Logo, a  
77 Constituição, no quadro da consagração de um Estado de direito democrático, atribui directamente  
78 ao Estado a execução, promoção e garantias das suas funções sociais, numa dimensão social que  
79 lhe é inerente através de uma *decisão política fundamental*<sup>4</sup>, a Constituição, atribuição que não  
80 pode ser subvertida ou eliminada por leis ordinárias ou de revisão particularmente perversoras,  
81 como até agora tem sido prática, designadamente do governo PSD/CDS-PP, com especial destaque  
82 para o designado «Guião para a Reforma do Estado».

83

84 A dimensão social do Estado de Direito Democrático é, pois, um fim e uma dimensão impositivo-  
85 constitucional de vinculação jurídica estadual à salvaguarda dos direitos fundamentais que  
86 determina a natureza e o sentido de todas as funções estaduais. Assim, cabe ao Estado, em  
87 primeira instância, a responsabilidade pela garantia do exercício dos direitos sociais, ficando os  
88 poderes públicos obrigados a intervir para que a igualdade jurídico-política plasmada da CRP se

4 3 Cfr. Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, Amedina, Coimbra 2005, p. 337

5 4 Utilizando esta expressão, cfr. Carl Schmidt, *Teoría de la Constitución*, 1ª Reimpresión, Alianza Universidad, Madrid, 1996, pp 47 e ss

88 materialize em igualdade social, económica e cultural, conformando o ordenamento jurídico em  
89 vigor com o intuito de justiça social. Para tal o Estado necessita de lançar mão da sua actuação  
90 prestacional na efectiva consagração dos direitos sociais. A razão de ser da consagração  
91 constitucional dos direitos sociais e da sua importância está ligada à dignidade da pessoa humana  
92 e, em consequência, são direitos imprescindíveis para a promoção do desenvolvimento humano,  
93 justiça, democracia e liberdade. Para tal desiderato é necessária a intervenção estatal na vida  
94 económica e social porque é o Estado que tem capacidade e legitimação para tomar as medidas  
95 políticas, económicas e jurídicas necessárias.

96

97 Não há, portanto, razão para distinguir entre direito de liberdade e direito a prestação derivado da  
98 lei quando estão em causa direitos sociais e direitos a prestações sociais derivados de políticas  
99 públicas. Estes últimos derivam da lei que, enquanto elementos constituintes de uma política  
100 pública concretizadora de um direito social que resultam desses direitos fundamentais que, por  
101 sua vez, resultam da Constituição, sendo este um argumento quase *genético*<sup>5</sup>.

102

103 Em jeito de conclusão, afirma-se, assim, que recaem sobre os direitos fundamentais vários deveres  
104 correlacionais, nomeadamente deveres de respeito, deveres de protecção, deveres de garantia e  
105 deveres de promoção do acesso individual aos bens protegidos juridico-constitucionalmente. Por  
106 sua vez, esses deveres podem ser prosseguidos através de prestações fácticas – a maioria – como  
107 de prestações normativas, ambas da responsabilidade, em primeira linha, do Estado.

108

## 109 ***II – A política de reconfiguração do Estado e das suas funções sociais***

110

### 111 ***- As medidas da «reforma» do Governo PSD/CDS-PP -***

112

113 Sob a denominação «Um Estado Melhor» foi aprovado em Conselho de Ministros um *guião* de um  
114 marcado pendor ideológico que reflecte a marca de classe do governo PSD/CDS-PP, com a previsão  
115 de medidas de continuação do processo de retirada dos direitos dos trabalhadores da  
116 Administração Pública e o seu total desmantelamento com vista à sua destruição e privatização.

117

---

6 5 Cfr. No mesmo sentido Jorge Silva Sampaio, O controlo jurisdicional das políticas públicas de direitos sociais, Coimbra Editora, 2014, p. 183 e Jorge  
7 Reis Novais, Direitos Sociais – Teoria Jurídica dos direitos sociais enquanto direitos fundamentais, Coimbra Editora, Coimbra 2010, p. 161 a 170

118 Um caminho já trilhado por vários governos que elegeram os trabalhadores e o serviço público  
119 como alvo a abater. Há muitos anos que os trabalhadores da Administração Pública têm vindo a  
120 perder direitos, remuneração, estabilidade, emprego e alteração do seu vínculo laboral.

121

122 As linhas gerais de orientação para a denominada «reforma do Estado», a ser levada a cabo  
123 traduzem-se na continuidade e agravamento das propostas do memorando assinado pela troika  
124 doméstica com a troika estrangeira, concretizando aquele é o objectivo central de sucessivos  
125 Governos: a reconfiguração do Estado e destruição das suas funções sociais. **Estando uma revisão**  
126 **constitucional vedada ao Governo, a mesma tem vindo a ser feita por PS, PSD e CDS por via de**  
127 **lei ordinária e medidas executivas.**

128

129 Depois do PRACE (2005) e do PREMAC, o resultado saldou-se no encerramento de dezenas de  
130 serviços públicos, no despedimento de milhares de trabalhadores e na colocação de centenas na  
131 mobilidade especial, privando as populações do acesso à satisfação de direitos fundamentais.

132

133 Ora, este *Guião* é muito claro nos seus objectivos ao referir que «não há qualquer possibilidade de  
134 superar a emergência financeira sem reduzir a despesa pública; e não há qualquer possibilidade de  
135 reduzir a despesa pública sem ter impacto nos salários das Administrações Públicas e nas  
136 aposentações do Estado.»<sup>6</sup> Isto é, como fito central e primordial, o objectivo do Governo é reduzir  
137 os salários na Administração Pública, seja através do encerramento de serviços públicos, seja  
138 através da alteração da legislação laboral, seja através da retirada de suplementos e alteração das  
139 regras de transição da tabela remuneratória única e do seu congelamento, seja através da  
140 reconfiguração do Estado, reduzindo as funções sociais e apostando na sua privatização como se  
141 verá adiante.

142

143 **São propostas gerais do Governo para a Administração Pública:**

144

- 145 **a)** Inclusão da chamada “regra de ouro” na Constituição da República Portuguesa,  
146 determinando a total subordinação política aos ditames económicos – **uma verdadeira**  
147 **suspensão das funções sociais do Estado face a políticas orçamentais;**
- 148 **b) Despedimentos na Administração Pública (“menos funcionários mais bem pagos”);**

---

8 6 «Um Estado Melhor», p.11

- 149 c) Flexibilização do vínculo do trabalhador em funções públicas, **ou seja, tornar a**  
150 **precariedade e a contratação a termo como regra;**
- 151 d) **Tornar permanentes os cortes salariais** apenas assumindo a reposição gradual ou parcial  
152 em caso de crescimento económico;
- 153 e) **Possibilidade da permanência** dos programas de rescisão por mútuo acordo;
- 154 f) Promoção do trabalho a tempo parcial e possibilidade de reforma a tempo parcial;
- 155 g) Negociação de reformas antecipadas;
- 156 h) Fixação de objetivos de redução da despesa através da **requalificação, rescisões e reforma**  
157 **a tempo parcial;**
- 158 i) Promoção da «renovação e contratação» para garantia de *rejuvenescimento*, isto é,  
159 **generalização da contratação a termo e outras formas de contratação com vínculos**  
160 **precários;**
- 161 j) **Estabelecimento de programas de estágio e recrutamento com vista à utilização de mão-**  
162 **de-obra qualificada no período de estágio (sem obrigação de contratação para o Estado) e**  
163 **condicionamento do acesso à Administração Pública;**
- 164 k) Alteração do SIADAP com vista à **institucionalização do mérito e do bom desempenho do**  
165 **serviço, aprofundando a subjectividade e discricionariedade da avaliação dos**  
166 **trabalhadores;**
- 167 l) **Estabelecimento prévio de objetivos de contratação para justificação de postos de**  
168 **trabalho.**

169  
170 \*\*\*

171  
172 A destruição das funções sociais do Estado e a sua redução a um mínimo baseado apenas nas  
173 funções de segurança e inspecção é um objectivo já anunciado desde a introdução da Lei n.º 12-  
174 A/2008 que retirou o vínculo de nomeação à generalidade dos trabalhadores da Administração  
175 Pública, considerando apenas estas como funções sociais.

176  
177 A par disto, a **destruição dos serviços públicos e a sua privatização** são outros dos objectivos  
178 claros das propostas do governo: «**Reformar o Estado, é continuar a privatizar** e, portanto, retirar  
179 o Estado de participações empresariais que não fazem parte das suas funções nucleares: EDP, REN  
180 e ANA são exemplos de privatizações bem sucedidas, com um nível de receita superior ao

181 estimado, contribuindo para abater dívida pública.»<sup>7</sup>. (sublinhado nosso)

182

183 O **despedimento de trabalhadores e encerramento de serviços** são propósitos evidentes:  
184 «Reformar o Estado, é **racionalizar as suas entidades**. O primeiro passo foi dado com o PREMAC,  
185 que extinguiu, fundiu ou alterou 168 entidades, e diminuiu cerca de 1700 cargos dirigentes. Do  
186 mesmo modo, fez-se o primeiro censo das fundações, e foi criado um quadro jurídico que passou a  
187 reger a relação destas instituições com o Estado, sendo efectuadas alterações nos subsídios  
188 atribuídos a 132 instituições e eliminadas as transferências financeiras para 193.»<sup>8</sup>.

189

190 **Toda a enunciação que é feita ao longo do documento para valorizar as medidas de cortes nos**  
191 **salários e pensões, de encerramento de serviços, de desmantelamento do serviço público**  
192 **enquanto tal, da redução ao máximo das funções sociais do Estado, tem expressões**  
193 **clarificadoras do conceito (e preconceito) sobre o papel do Estado no reconhecer e criar as**  
194 **condições de acesso e exercício de direitos fundamentais.**

195

196 Desta forma justifica-se a redução a um Estado mínimo e a entrega dos serviços públicos ao  
197 privado onde apenas os que têm meios financeiros e económicos poderão aceder a estes.

198

199 Com o propósito de «abrir um debate nacional **sobre o que devem ser as tarefas do Estado o**  
200 **século e no mundo em que vivemos**, implica visitar as suas funções, distinguir entre a tutela  
201 dessas funções e a sua execução em concreto», «o equilíbrio está **em validar as funções que o**  
202 **Estado não deve delegar e procurar sustentabilidade naquelas que deve garantir directamente;**  
203 em simultâneo, defendemos uma cultura de partilha de **responsabilidade e iniciativa com a**  
204 **sociedade civil**, que permita aumentar a escolha informada dos cidadãos entre diversas ofertas.  
205 (...) O objectivo é tornar as Administrações Públicas menos pesadas, visando, ao mesmo tempo,  
206 **reforçar o poder dos cidadãos, das famílias, das empresas e das instituições.** (...) As chamadas  
207 funções de soberania foram, são e serão isso mesmo: funções do Estado essenciais para garantir a  
208 independência nacional, a prossecução do interesse nacional, a ordem pública e aplicação da lei  
209 num Estado de Direito. No plano conceptual e também no plano operacional, **nenhuma das**  
210 **quatro funções tradicionais – diplomacia, defesa, justiça e segurança – é delegável.** Mais: não  
211 tem o Estado qualquer interesse em delegá-las. À excepção de certas funções residuais e da

9 7 «Um Estado Melhor», pp.29 e 30

10 8 Idem, p. 30

211 natureza mais industrial, qualquer destas áreas de soberania do Estado recorre fundamentalmente  
212 aos seus serviços.»<sup>9</sup>

213

214 Ficam, desta forma, claros os objetivos finais: a redução das funções sociais do Estado à defesa,  
215 justiça, soberania e segurança, desresponsabilizando-o das restantes num processo de  
216 transferência das suas competências em matéria de segurança social, cultura, educação, saúde,  
217 Poder Local à iniciativa de solidariedade social ou particular, num processo progressivo de  
218 privatização.

219

### 220 ***III– A municipalização como forma de destruição das funções sociais do Estado***

221

#### 222 ***Descentralização vs municipalização***

223

224 A descentralização administrativa prevista no artigo 237º da Constituição postula a difusão de  
225 tarefas públicas numa divisão vertical de tarefas com base na **autonomia administrativa**, em  
226 sentido estrito. Isto é, a transferência de atribuições que se refiram aos **interesses próprios das**  
227 **respectivas comunidades locais**, condicionada à dotação de correspondentes meios de  
228 financiamento.<sup>10</sup>

229

230 O Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de Fevereiro, sobre descentralização de competências aprovado  
231 em Conselho de Ministros em 15 de Janeiro de 2015, institui um processo de delegação de  
232 competências a concretizar através de contratos interadministrativos a celebrar com as autarquias  
233 que aderirem em áreas de grande complexidade (educação, saúde, segurança social e cultura).

234

235 A solução preconizada é incompatível com a autonomia do Poder Local, sendo mais um passo na  
236 sua subordinação a interesses e políticas que lhe são estranhas. Mais do que novas competências,  
237 o que o Poder Local necessita e exige é de ver preenchidas as condições (financeiras, de autonomia  
238 e de política de pessoal) para o pleno exercício das suas próprias competências.

239

240 **Os exemplos que seguidamente se apresentam comprovam os resultados negativos da**

11 9 «Um Estado Melhor», pp. 44, 46 e 54

12 10 JJ Gomes Canotilho, Vital Moreira, Constituição da República Portuguesa Anotada, Volume 2, 4ª Edição revista e impressa, Coimbra Editora, p.  
13 724



241 **municipalização na educação e as potenciais consequências da sua aplicação relativamente às**  
242 **demais funções sociais.**

243

#### 244 **PODER LOCAL**

245

246 A Constituição de 1976, em alternativa democrática ao profundo esvaziamento da autonomia local  
247 que se tinha verificado durante o fascismo, proclama as Autarquias Locais como um centro de  
248 Poder – o Poder Local. Durante 50 anos as autarquias locais não passaram de meras extensões do  
249 Estado, em que os Municípios foram transformados em instrumentos de administração indirecta  
250 do Governo, destituídos de qualquer autonomia e de recursos financeiros, processando-se a sua  
251 administração num sistema de total dependência e subordinação face ao Estado Central.

253 Reconheceram-se as Autarquias Locais como entidades autónomas do Estado, com especificidades  
254 suficientes para justificar uma existência protegida da ingerência do Poder Central. Os conceitos de  
255 “autarquia local” e de “autonomia” são, desse modo, indissociáveis, coexistindo numa relação de  
256 interdependência.

257

258 É neste quadro que o Poder Local Democrático se consubstancia nas Autarquias Locais, quando  
259 estas são verdadeiramente autónomas, isto é, **quando são dotadas dos meios humanos e técnicos**  
260 **necessários, bem como dos recursos materiais suficientes para as prosseguir e exercer, e quando**  
261 **não são controladas politicamente pelo Governo.**

262

263 A autonomia local comporta ainda uma dimensão jurídica de limitação do poder unitário e uma  
264 dimensão democrática, estruturante da República e do Estado, associada à ideia de prossecução  
265 de interesses próprios das populações por órgãos representativos próprios, politicamente  
266 legitimados a nível local, não podendo a lei conferir ao Governo o poder de lhes dar ordens ou  
267 instruções.

268

269 **A autonomia local tem como espinha dorsal os princípios da descentralização administrativa e**  
270 **da subsidiariedade.**

271

272 Em matéria de atribuições e competências o princípio da descentralização quer dizer

273 essencialmente uma repartição justa entre o Estado Central e as Autarquias Locais, com existência  
274 de um conjunto substancial de atribuições próprias e exclusivas de cada.

275

276 A descentralização administrativa não deve nem pode ser feita de qualquer forma porquanto  
277 implica, por definição, uma perspectiva dinâmica, reclamando a transferência de atribuições do  
278 Poder Central para as Autarquias Locais. Acima de tudo, é de rejeitar a desconcentração de  
279 competências que são da esfera exclusiva do Estado Central.

280

281 Acontece, também, que muitas vezes e por processos diversos, os Municípios são chamados a  
282 assumir as mais variadas funções e competências, assegurando um leque cada vez mais alargado  
283 de serviços que são da responsabilidade do Estado, por se tratar de matérias do interesse nacional  
284 que ao Poder Central deve caber suprir, como funções sociais do Estado.

285

286 Com efeito, com a justificação da proximidade com as populações, aos Municípios tem sido  
287 atribuído o desempenho de um conjunto de funções que se encontram desenquadradas das  
288 atribuições e competências municipais. Face ao escopo político-ideológico de progressiva  
289 desresponsabilização do Estado (entendido como Administração Central) a tendência para que os  
290 Municípios assumam responsabilidades que não são municipais, em substituição do Governo e em  
291 prejuízo das autarquias e das populações, tem mesmo criado situações de inaceitável intromissão  
292 na autonomia do Poder Local.

293

294 Este tipo de situações tem-se revelado de particular gravidade em matérias de Educação, de  
295 Protecção Civil, de Saúde, de Habitação Social, de Justiça e de Rede Viária, áreas em que alguns  
296 Municípios têm vindo a exercer competências que não são suas, tendência que será agravada com  
297 as propostas de municipalização das funções sociais do Estado que o Governo pretende  
298 implementar.

299

300 Uma verdadeira descentralização tem de abranger todo o território e as suas comunidades locais  
301 mas não pode, em qualquer circunstância, colocar em causa a prestação das funções sociais do  
302 Estado, a sua universalidade e equidade.

303

304

305 ***A ofensiva contra a autonomia local***

306

307 Os últimos anos foram marcados por uma ofensiva sem precedentes contra o Poder Local e a sua  
308 autonomia. Sob os mais diversos pretextos: o combate ao défice, a crise, a redução das despesas  
309 públicas, as imposições da troika - as medidas tomadas pelo Governo PSD/CDS-PP e aquelas que,  
310 se o deixarmos, quer ainda levar por diante, tornaram evidentes os reais objectivos deste brutal  
311 ataque: transformar as autarquias em meras dependências da administração central, retirar-lhes  
312 meios financeiros e humanos e competências, diminuí-las na sua capacidade de realização e  
313 transformação social, limitar drasticamente a intervenção pública local para facilitar novos e  
314 frutuosa negócios privados.

315

316 Olhe-se para onde se olhar, o retrocesso foi gigantesco. No plano da descentralização, além da não  
317 institucionalização das Regiões Administrativas, cuja criação tem sido persistentemente sabotada  
318 pela política de direita, o Governo impôs a criminosa liquidação Freguesias (Leis 22/2012, de 30/05  
319 e 11-A/2013, de 28/01), 1165 no total, demagogicamente designada de "reorganização  
320 administrativa", a que os municípios escaparam por razões tácticas. Como hoje se verifica, a  
321 liquidação das freguesias, em simultâneo com o encerramento de serviços públicos de  
322 proximidade, escolas, extensões de saúde, etc, aprofundou assimetrias, a perda de coesão  
323 territorial, social e económica e o abandono ainda maior das populações e ainda mais acentuada  
324 desertificação do interior do País, fenómenos que a não ser invertido colocará a questão da  
325 viabilidade de muitas autarquias.

326

327 Com a criação do Novo Regime das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Lei  
328 75/2013), o Governo procurou impor um modelo de administração local fora do quadro  
329 constitucional, forçar as autarquias a delegar poderes noutros órgãos (tendo o Tribunal  
330 Constitucional decretado a inconstitucionalidade de vários preceitos legais), com a intenção de  
331 subverter o actual regime de atribuições e competências, esvaziar os municípios e obstaculizar a  
332 criação de regiões administrativas, numa inversão completa do que deve ser um efectivo processo  
333 de descentralização de que o país efectivamente necessita.

334

335 Descentralização que surge agora como capa para esconder a estratégia governamental de  
336 reconfiguração neoliberal do Estado por via da tentativa de municipalização das funções sociais do

337 Estado, educação, saúde e segurança social, usando as autarquias como uma instrumento e etapa  
338 da privatização, pois sem recursos financeiros, e sem experiência nestes domínios, facilmente as  
339 autarquias serão empurradas a entregar parcelas do serviço público a privados, como a  
340 experiência passada de outros processos semelhantes comprovou, veja-se o que aconteceu com as  
341 actividades de enriquecimento curricular (AEC).

342

343 O mesmo objectivo privatizador que presidiu em 1993 à retirada às autarquias da competência  
344 exclusiva da gestão dos serviços de água, saneamento e resíduos abrindo-os à iniciativa privada, e  
345 que prossegue agora com um novo ímpeto, com a centralização desses serviços em torno do grupo  
346 Águas de Portugal tendo em vista a sua futura entrega aos privados, com o reforço dos poderes do  
347 regulador sectorial, a ERSAR, na imposição de tarifários para tornar o negócio rentável, e com o  
348 processo de privatização da Empresa Geral do Fomento (EGF), empresa pública de tratamento e  
349 valorização de resíduos urbanos.

350

351 No plano do financiamento, a publicação do novo Regime de Finanças Locais (Lei 73/2013),  
352 acentuou ainda mais a asfixia e o estrangulamento financeiro das autarquias. No seu mais recente  
353 congresso, realizado em Março passado, a ANMP afirmou: «(...) somando o não cumprimento da  
354 anterior Lei de Finanças Locais, aos cortes em resultado dos PEC e dos sucessivos Orçamentos de  
355 Estado, ascendia no final de 2014 a 1,436 milhões de euros. Em 2014, as autarquias locais  
356 receberam um valor inferior em 72 milhões de euros, ao que fora transferido no ano de 2005,  
357 quando ao mesmo tempo se registou um elevado acréscimo da carga fiscal e das receitas do  
358 Estado.»

359

360 Registe-se ainda a criação do PAEL e agora do Fundo de Apoio Municipal, que retira mais verbas  
361 aos municípios, tal como Orçamento de Estado de 2015, sonogando aos municípios 100 milhões de  
362 euros e 20 milhões às freguesias, a par de novas consignações de receitas próprias, caso mais  
363 recente das verbas da água e do saneamento para pagamento aos sistemas multimunicipais,  
364 impedindo as autarquias de gerirem livremente as suas receitas; a imposição de taxas sobre as  
365 populações pelos serviços prestados (taxa de gestão resíduos, controlo e qualidade da água, etc)  
366 utilizando as autarquias como cobradores mas em que a receita reverte para o Regulador, etc.

367

368 No plano organização e gestão as medidas foram inúmeras e igualmente graves destacando-se a

369 famigerada Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso; a imposição por via legal, de fortes  
370 restrições à criação e manutenção de empresas municipais colocando em risco milhares de postos  
371 de trabalho e a continuidade de relevantes serviços públicos; a imposição da redução obrigatória  
372 do número de trabalhadores e de cargos dirigentes, a desvalorização do estatuto remuneratório e  
373 profissional, a imposição do aumento do horário, degradando a qualidade dos serviços municipais  
374 prestados e as condições de trabalho, ao mesmo tempo que promoveu a contratação de  
375 desempregados através dos chamados Contratos de Emprego e Inserção (CEI) verdadeira  
376 escravatura dos tempos modernos. O Governo congelou e cortou salários; destruiu as carreiras e  
377 tenta desesperadamente impor o aumento do horário de trabalho das 35 horas para as 40 horas  
378 semanais bloqueando a contratação colectiva na administração local e a publicação dos Acordos  
379 Colectivos de Empregador Público (ACEP) livremente negociados entre as autarquias e os  
380 representantes dos trabalhadores, por consagrarem a manutenção das 35h/semanais. Além disso,  
381 reduziu o número de dias de férias; eliminou feriados, ou seja, foi pródigo na aplicação de medidas  
382 que empobreceram muitos milhares de trabalhadores e as suas famílias.

383

384 Medidas que no seu conjunto contribuíram fortemente para fragilizar o poder local, as condições  
385 de trabalho, reduzir a qualidade dos serviços públicos prestados às populações e justificar as  
386 privatizações.

387

388 Não restam ilusões de que a prosseguirem estas políticas o futuro da autonomia e do Poder Local  
389 estarão fortemente postos em causa. Basta ter em conta que o muito mal que foi feito não foi  
390 aquele que o Governo PSD/CDS gostaria de ter feito, porque a luta dos trabalhadores o impediu,  
391 para ter a noção do que isso significaria caso o ataque fosse plenamente realizado.

392

393 E se dúvidas restassem quanto ao futuro, basta olhar para o denominado Guião da Reforma do  
394 Estado para perceber qual é o caminho que pretendem prosseguir: agregação de municípios, mais  
395 desresponsabilização do Estado, mais privatizações como o sector da água.

396

## 397 **EDUCAÇÃO**

398

399 O processo de delegação de competências na educação abriu espaço e justificou em muitas  
400 situações a privatização de funções educativas, restringiu o carácter universal e gratuito do sistema

401 de ensino, afectou a dignidade das carreiras dos trabalhadores docentes e não docentes e  
402 constituiu um adicional factor de novos encargos para as autarquias que se dispuseram a dar o  
403 passo da contratualização.

404

405 As várias delegações efectuadas, designadamente através do Decreto-Lei n.º 144/2008, de 28 de  
406 Julho e do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de Abril, na redacção dada pelo decreto-Lei n.º  
407 137/2012, de 2 de Julho, da Portaria n.º 265/2012, de 30 de Agosto, contradizem não só o princípio  
408 constitucional da descentralização como a função jusconstitucional dos direitos sociais,  
409 pretendendo transferir competências que são da responsabilidade do Estado Central e por este  
410 devem ser asseguradas.

411

412 Neste quadro, têm sido vários os procedimentos de transferência de responsabilidades e  
413 competências para os privados e para as autarquias.

414

415 Esta intenção, expressa claramente no chamado Guião para a Reforma do Estado, é  
416 operacionalizada através do "projecto de municipalização da educação" inserido no "Programa  
417 Aproximar Educação" por meio de contratos interadministrativos de delegação de competências.

418

419 E, de facto, não estamos perante qualquer processo de descentralização mas de uma efectiva  
420 destruição de políticas públicas e de importantes funções sociais do Estado, ou seja, mais uma  
421 modalidade do processo de privatização da educação. A mesma lógica cega de redução de custos,  
422 que levou ao encerramento ou à concentração de escolas em todo o país, aplica-se agora à  
423 progressiva transferência de novos encargos para as autarquias, designadamente com a  
424 transferência de responsabilidades e competências nas áreas da gestão curricular, pedagógica, de  
425 recursos humanos e financeiros e da gestão de equipamentos e infra-estruturas.

426

427 O decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de Fevereiro determina:

428 I) O descomprometimento do Estado em termos de financiamento da educação pública;

429 II) O reforço do controlo sobre as escolas, comprometendo ainda mais a construção da sua  
430 autonomia;

431 III) O desenvolvimento de sistemas arbitrários e pouco transparentes de seleção de pessoal,  
432 com o aumento do clientelismo, do sentimento de insegurança e da desmotivação dos

433 profissionais da educação (docentes e não docentes).

434

435 Mais grave são as últimas versões dos documentos do governo – minuta de contrato  
436 interadministrativo de delegação de competências, modelo de financiamento e matriz de  
437 responsabilidades (que varia de município para município) –, que fazem crescer muitas razões  
438 para a rejeição deste processo.

439

440 O que está verdadeiramente em causa é o aprofundamento da existência de escolas a várias  
441 velocidades, promovendo um verdadeiro parcelamento territorial; a diminuição da despesa pública  
442 global, apesar das escolas terem um elevado défice orçamental; a abertura de condições à prática  
443 de uma gestão curricular ditada por critérios e concepções aleatórias, de duvidoso interesse  
444 pedagógico e didáctico, com implicações negativas no que deve constituir matéria coerente e  
445 geral; a introdução, com todos os riscos daí decorrentes, de uma via para a relação de cada  
446 autarquia com o pessoal docente e não docente, nomeadamente em matéria de colocações de  
447 trabalhadores.

448

449 Sublinha-se que, no "modelo de financiamento" do processo de contratualização, fica claramente  
450 expressa a transferência para as autarquias do odioso da decisão de encerrar escolas, despedir  
451 trabalhadores docentes e não docentes por via de "estímulos financeiros". Ou seja, o Governo  
452 atribui "estímulos financeiros" (parte da "poupança" efectuada) às autarquias que encerrarem  
453 mais escolas, despedirem mais trabalhadores, que consigam "poupar" mais na educação das  
454 crianças e jovens.

455

456 O encerramento de centenas de escolas do ensino básico, a criação de mega-agrupamentos, a  
457 transferência de competências já delegadas nos municípios que, sem meios financeiros, passaram  
458 a gerir escolas e trabalhadores, a tentativa de destruição da escola pública nos sucessivos graus de  
459 ensino, o ataque aos direitos dos docentes e não docentes, tem vindo a criar grande instabilidade,  
460 quer nos percursos escolares e familiares, quer no dia a dia dos trabalhadores, designadamente  
461 em termos de mobilidade funcional (uma vez que os trabalhadores passam a poder desempenhar  
462 qualquer tarefa, mesmo que não ligada funcionalmente com a sua carreira) e geográfica, podendo  
463 ser transferidos para locais muito distantes das suas residências.

464

465 Estamos perante uma delegação de competências que não só recusa a possibilidade de maiores  
466 investimentos, como procura “estimular” e responsabilizar os municípios por ganhos ditos de  
467 racionalização.

468

469 A “concessão de escolas às autarquias” é a primeira medida da chamada reforma do Estado para a  
470 educação (a que se juntam a criação de escolas independentes, a aplicação do cheque ensino ou a  
471 aplicação do novo Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo, entre outras) – medidas que, a  
472 concretizarem-se, terão forte impacto na desregulação do nosso sistema de ensino, favorecendo a  
473 sua privatização.

474

475 O objectivo do Governo não é a territorialização das políticas educativas nem o aprofundamento  
476 da autonomia das escolas. Insere-se paradoxalmente numa lógica de recentralização do poder de  
477 decisão das escolas, atribuindo às autarquias o papel de serviços desconcentrados ou  
478 administrações regionais, criando-lhes uma nova tutela e desenvolve sistemas arbitrários e pouco  
479 transparentes de recrutamento e selecção de pessoal.

480

481 Este caminho que potenciará o acentuar de assimetrias e desigualdades e a desresponsabilização  
482 do Estado pelo financiamento da educação pública.

483

#### 484 **SAÚDE**

485

486 O sector da **saúde** tem sido um dos mais afectados pela prossecução de políticas de direita e pelos  
487 ataques contínuos aos direitos dos trabalhadores. O número manifestamente insuficiente dos  
488 trabalhadores alocados ao sector, a desregulamentação dos horários e as sucessivas reduções  
489 salariais têm levado a um verdadeiro “estado de sítio” nas unidades públicas de saúde.

490

491 A reestruturação de todo o Serviço Nacional de Saúde (SNS), encerrando centenas de serviços  
492 (urgências, Serviços de Atendimento Permanente, maternidades, unidades específicas),  
493 entregando hospitais ao sector social e dando espaço ao crescimento do sector privado, criando  
494 unidades de saúde familiares que não dão resposta às populações e a concentração dos serviços  
495 de saúde em agrupamentos de Centros de Saúde (ACES) e Centros Hospitalares tem levado à  
496 degradação visível no atendimento às populações, com falta de meios técnicos e humanos



497 permanente.

498 Com a legislação agora publicada e particularmente no domínio da Saúde, são delegáveis nos  
499 órgãos dos municípios e das entidades intermunicipais, competências até agora assumidas pelo  
500 Poder Central, tal como determina a Constituição da República Portuguesa, que no seu Artigo 64<sup>a</sup>,  
501 define: “O direito à protecção da saúde é realizado: ...Através de um serviço nacional de saúde  
502 universal e geral...” e “Para assegurar o direito à protecção da saúde, incumbe prioritariamente ao  
503 Estado: ...Garantir uma racional e eficiente cobertura de todo o país em recursos humanos e  
504 unidades de saúde”.

505

506 A Organização Mundial da Saúde colocam para o século XXI a crucial importância dos Cuidados de  
507 Saúde Primários na elevação do nível de saúde das populações é paradoxal o retrocesso que se  
508 impõe ao SNS com a municipalização da saúde pública. Os Cuidados de Saúde Primários têm como  
509 missão prioritária a promoção da saúde e a prevenção da doença. Nos últimos anos constatou-se o  
510 encerramento de Serviços de Atendimento Permanente dos Centros de Saúde sem que tenham  
511 sido garantidas as ajustadas respostas às necessidades dos cidadãos. Por outro lado, é reconhecida  
512 a grave carência de recursos humanos, de todos os grupos profissionais.

513

514 Apesar de ser uma exigência desde a sua criação, nunca foi atribuída autonomia financeira aos  
515 Agrupamentos de Centros de Saúde e os cuidados de saúde primários têm permanecido numa  
516 constante situação de subalternidade relativamente aos cuidados hospitalares, evidência bem  
517 patente nas opções dos sucessivos governos no momento da alocação de recursos,  
518 designadamente, orçamentais; quando se verifica uma diminuição continua das verbas do  
519 Orçamento do Estado para a saúde em geral, e para a promoção da saúde em particular; como  
520 também se constata através da diminuição, nos últimos 3 anos, da quantia per capita/cuidados de  
521 saúde primários, nas Unidades Locais de Saúde.

522

523 Não há hoje qualquer evidência que demonstre que esta “descentralização de competências” para  
524 as autarquias possa vir a melhorar a acessibilidade dos cidadãos aos cuidados de saúde e permita  
525 dar as respostas integradas e articuladas às necessidades identificadas. Acresce que, face ao  
526 referido e conhecido endividamento das autarquias, os cidadãos podem estar confrontados com  
527 uma oferta de cuidados diferenciada e, nomeadamente, dependente dos recursos financeiros  
528 disponíveis por cada uma das autarquias, colocando em causa o princípio constitucional de direito

529 à protecção na saúde.

530

### 531 **SEGURANÇA SOCIAL**

532

533 O processo de entrega dos equipamentos de apoio à infância, juventude, idosos, família, pessoas  
534 com deficiência a instituições particulares de solidariedade social e misericórdias tem resultado na  
535 inacessibilidade por parte de muitas famílias a estes serviços uma vez que os preços não são  
536 acessíveis à generalidade das populações. O processo de requalificação, como recentemente se  
537 observou no Instituto de Segurança Social que teve origem na transferência desses serviços para  
538 outras entidades resultou no despedimento de centenas de trabalhadores oriundos dos  
539 equipamentos de acção social públicos.

540

541 Este é um caminho aberto que visa a destruição dos restantes equipamentos de acção social que  
542 ainda existem sob gestão pública assim como dos serviços locais de atendimento de segurança  
543 social, os únicos habilitados a dar resposta às diversas necessidades dos beneficiários, e colocando  
544 dessa forma maiores dificuldades no funcionamento e articulação entre serviços com perda da sua  
545 especialização, colocando dessa forma em causa o acesso às diferentes prestações sociais por  
546 parte dos beneficiários.

547

548 Esta é uma realidade com a qual já hoje estamos confrontados, que encontra suporte na diversa  
549 legislação publicada pelo actual governo, (alteração à Lei quadro das IPSS, Estratégia de  
550 Reorganização dos Serviços de Atendimento da Administração Pública, entre outras) que será  
551 agravada se este processo de municipalização for prosseguido, colocando em causa o direito às  
552 diversas formas de protecção social e prestações sociais a que os serviços públicos de segurança  
553 social estão obrigados a responder.

554

### 555 **CULTURA**

556

557 No que se refere à cultura, não se trata de nenhuma descentralização mas de uma  
558 desconcentração, cuja propaganda mascara o objectivo principal visado: o Governo pretende, tão  
559 só, desresponsabilizar-se, transferindo para as Autarquias a gestão de equipamentos e  
560 infraestruturas culturais, sem o indispensável financiamento que não só cubra os sucessivos e

561 dramáticos cortes orçamentais como compense o garrote a que tem sujeito as Autarquia Locais.

562

563 Museus, bibliotecas, teatros, salas de espectáculos, galerias e sítios classificados, presentemente  
564 de responsabilidade do Governo, serão postos nas mãos dos municípios sem que estes tenham as  
565 necessárias condições financeiras para suportar o seu funcionamento com qualidade e garantir a  
566 universalidade das funções sociais do Estado, consagrada constitucionalmente. Como decorre da  
567 lei, em última instância, os Municípios serão forçados a garantir a consagração das competências,  
568 por via da concessão/privatização dos equipamentos culturais.

569

570

\*\*\*

571

572

573 **A Frente Comum de Sindicatos da Administração Pública opõe-se liminarmente a qualquer**  
574 **processo de desmantelamento do Estado Central que vise a destruição das funções sociais do**  
575 **Estado.**

576

577 **As implicações da municipalização das funções sociais do Estado incidiriam, caso se**  
578 **concretizasse, nos direitos fundamentais de todos, limitando-os no seu acesso e exercício, e nos**  
579 **direitos dos trabalhadores dos serviços públicos.**

580

581 **Impõe-se a luta determinada na defesa das funções sociais do Estado enquanto direitos sociais**  
582 **fundamentais de todos, cuja responsabilidade de promoção e garantia é do Estado central.**  
583 **Impõe-se a defesa intransigente da Constituição da República Portuguesa e do seu cumprimento,**  
584 **quer nos direitos por si garantidos, quer nas atribuições e competências que esta determina. A**  
585 **rejeição do modelo de municipalização é a defesa da CRP e implica a exigência de mais**  
586 **investimento em serviços públicos de qualidade, o fim dos processos de concessões e**  
587 **privatizações, a garantia dos direitos dos trabalhadores da Administração Pública.**

588

589

590

591

592