

a) Transferência e Clarificação de Competências e Recursos Financeiros

Tendo como tarefa fundamental o exercício de funções administrativas públicas e sociais, de cariz autárquico, as Freguesias desenvolvem as atribuições que a lei, explicitamente, lhes confere, exercendo competências que decorrem, directamente, da lei ou que lhes são adstritas pela via de figuras jurídico-administrativas como a delegação e/ou contratualização a estabelecer entre Municípios e Freguesias e os Protocolos firmados com a Administração Central.

Mas, no desempenho da sua vocação natural – o serviço público e social – as Freguesias projectam a sua actividade muito para além das margens que as comprimem – as competências próprias – extravasando desses limites por razões de democracia, de respostas aos problemas, de solidariedade social e das dinâmicas locais.

São razões de progresso social e desenvolvimento económico das comunidades que ditam, imperativamente, a necessidade de facilitar às Freguesias a dação de resposta adequada, rápida e conforme às exigências das populações, na prossecução de uma vida que se deseja melhor para todos.

São razões de economia e poupança que apontam para as Freguesias como executoras de actividades múltiplas, de gestão de proximidade, com ganhos de racionalidade, de resultados certos com reais benefícios e economia de recursos.

São razões de democracia, como verdadeira expressão da vontade popular que sustentam a legitimidade deste mandato que os órgãos das Freguesias cumprem, que não é o de servirem-se mas o de servirem-na.

O legislador, em dispersos diplomas, atribui ao Poder Local – Municípios e Freguesias – um alargado leque de competências; mas é a Lei nº 159/99, de 14 de Setembro que

cumprindo o estatuído na alínea c) do art. 161.º da CRP, estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais.

Por esta via, se pretendeu concretizar os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do Poder Local.

Por esta via, se pretendeu assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional.

Por esta via, se pretendeu promover a eficiência e a eficácia da gestão pública, proteger os direitos das populações, assegurar a satisfação das suas necessidades.

Por esta via, se pretendeu assegurar a aplicação do princípio de subsidiariedade, garantindo-se que as atribuições e competências seriam exercidas pelo nível da administração melhor colocado para as prosseguir.

Por esta via, se pretendeu prosseguir uma gestão orientada pela racionalidade e com eficácia.

Reconheça-se que a condição do bom sucesso destes objectivos reside na PROXIMIDADE dos cidadãos.

O mesmo é dizer, em conclusão, que a lei em causa veio reconhecer as FREGUESIAS como um muito especial

LUGAR DE DEMOCRACIA

A escolha democrático-popular não pode deixar de expressar que a população elege pelo voto os governantes mais próximos porque neles confia e, porque os conhece, mandata-os para prosseguirem interesses próprios e comunitários.

É aqui que reside o princípio democrático no seu estado mais puro.

O nosso sistema político acolheu-o.

Ditado pelo princípio da confiança pode traduzir-se em esperança ou em frustração, na medida da satisfação dos interesses confiados que será tão mais uma certeza quanto maior for a capacidade dos eleitos em satisfazê-los e os poderes ao seu alcance.

1. Transferência de Competências

No seu artigo 3º, a Lei das Competências – Lei nº 159/99, de 18 de Setembro – determina que *«A transferência de atribuições e competências efectua-se para a autarquia local que, de acordo com a sua natureza, se mostre mais adequada ao exercício da competência em causa»*.

De forma genérica não especializada, a lei previu figuras jurídicas que, pela sua natureza, são adequadas à descentralização das competências, designadamente, a transferência de carácter universal e não universal, a contratualização, a parceria e a participação.

Algumas destas figuras levam décadas de experimentação e prática. As experiências vivenciadas abonam o reconhecimento de que as Freguesias, com criativa capacidade, realizam, em tempo mais curto e a custos mais reduzidos, as competências que lhes são conferidas ou confiadas.

Constatação irrefutável que sustenta a asserção de que as competências, ora delegáveis, não podem deixar de converter-se em competências próprias e universais, qualquer que seja a dimensão das Freguesias ou o volume do seu eleitorado.

Igualmente conclusivo é o facto de se reconhecer estarem as Freguesias de maior dimensão capacitadas para receber, como próprias, as competências contratualizáveis sendo que a sua capacidade está aferida por experiência confirmada e pela evidência dos seus resultados.

Na vida das autarquias como em tudo na vida, a mutação é um constante devir ao qual os agentes se adequam marcando o compasso da sua evolução.

O que, até agora, se confirmou na positividade de uma experiência emitida por protocolos deve ser, a partir de agora, uma vivência própria, com a conferência às Freguesias das competências que lhes permitam fazer de uma experiência bem sucedida um modo de vida efectivo e uma prática legitimada.

A TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS ATÉ AGORA DELEGADAS E CONTRATUALIZADAS (ENTRE OUTRAS) DEVE SER, NUM FUTURO PRÓXIMO, UMA CERTEZA DE DIREITO E DE FACTO.

2. Clarificação de Competências

A 18 de Fevereiro de 2006, os Delegados ao 10º CONGRESSO NACIONAL DA ANAFRE aprovaram, em Santa Maria da Feira, as LINHAS ESTRATÉGICAS DE ACTUAÇÃO para o futuro, constando na 1ª:

«Clarificar as atribuições e competências próprias das Freguesias, garantindo, ao seu exercício, meios financeiros adequados».

Dois anos se passaram sobre este propósito.

Como sabemos e reiteradamente se afirma nas estruturas do poder, as Freguesias configuram situações profundamente diferenciadas que são responsáveis por consequências necessariamente diferentes.

Ignorar esta realidade, escamotear a sua evidência, evitar a sua discussão, é correr o risco de nos vermos ultrapassados por decisões em que não participámos e que alguém poderá consagrar.

Entrar neste debate é uma inevitabilidade!

Confirmada esta percepção, somos tentados a concluir que as necessidades de umas Freguesias não são as necessidades de outras.

Uma boa organização, racional, prática e inteligente, penderá, irredutivelmente, para a sua diferenciação que não pode traduzir-se em qualquer escala de mérito ou valor.

A configuração da Freguesia como LUGAR DE DEMOCRACIA, obriga-nos a admitir que a questão da situação do território, da densidade demográfica, das condições sócio económicas da população e dos recursos próprios da Freguesia devem constituir critérios de participação na partilha do poder e na repartição de competências.

A diversidade de situações que temos estado a referir, implica a definição de diferentes soluções, podendo algumas das Freguesias prosseguir um vasto elenco de atribuições que a outras oferecerão problemas de exequibilidade.

Não que a questão da “diversidade”, perspectivada na óptica das suas características físicas e humanas, seja um problema insanável que, nalguns casos, pode tornar-se perfeitamente contornável através da reunião das Freguesias em ASSOCIAÇÃO.

A diversidade deve ser considerada um importante elemento da pluralidade a qual, em democracia, não é, de modo algum, uma condição desprezível.

Questão que nada e a ninguém incomoda, (a da diversidade), conduzidos somos a debruçarmo-nos sobre outra não despicienda e de verdadeira relevância:

- As Leis nºs 159/99, de 14 de Setembro e a 169/99, de 18 de Setembro na senda da Lei nº 23/97, de 2 de Julho, que ampliou as atribuições das Freguesias e, aos seus órgãos, conferiu novas competências, desenvolveram, consideravelmente, este crescendo, designando que, às autarquias locais, são atribuídas competências variáveis nas áreas de:

- a) Equipamento rural e urbano;

- b) Abastecimento público;
- c) Educação;
- d) Cultura, tempos livres e desporto;
- e) Cuidados primários de saúde;
- f) Acção Social;
- g) Protecção civil;
- h) Ambiente e salubridade;
- i) Desenvolvimento;
- j) Ordenamento urbano e rural;
- k) Protecção da comunidade.

Art.º 14.º da Lei n.º 159/99

Com maior ou menor precisão, as competências enunciadas são, por lei, atribuídas a Municípios e a Freguesias.

Não as distinguindo ou seleccionando, permanece o risco de verem-se os Municípios a assumir integralmente todo o elenco, esvaziando o pacote a conferir às Freguesias a quem só resta aceitar o resultado de uma delegação de competências que, prevista embora no art.º 15.º da mesma lei, pode vir imbuída de um certo voluntarismo arbitrário, incómodo e desprestigiante para as Freguesias.

Conhecem-se, de sobra, as virtualidades e os malefícios deste mecanismo de descentralização.

Se se traduz em avultados ganhos de eficiência, eficácia e racionalidade de meios (aliás reconhecidos pelas partes), também se traduz em arbitrariedades, partidarização, segregação, opressão e dependentismo, sem esquecer a instabilidade que a limitação temporal do contrato pode originar.

Para além da conclusão que acabámos de retirar, continua a sobrar e a necessitar de **clarificação** a repartição das competências entre Municípios e Freguesias, o que não

decorre da lei que temos vindo a observar cujo espírito, por falta de aclaração, permanece ensombrado e promíscuo.

As Freguesias sabem, por exemplo, que a área da Educação é partilhada entre Municípios e Freguesias mas necessitam saber onde acabam as competências dos Municípios e começam as suas, próprias, porque se constata ser grande a confusão aqui instalada.

E o mesmo se dirá no âmbito de outras áreas que a lei destina ao outro patamar do Poder Local: os Municípios.

Poderíamos concluir, assim, que a lei da repartição de competências foi, na perspectiva das Freguesias, uma verdadeira ficção.

É uma ficção legislativa, prevista por um legislador que não assumiu a aplicação da lei que construiu.

É uma ficção política porque, constando a promessa da transferência de competências descentralização em todos os programas políticos, não respeita a lógica da descentralização até ao fim da cadeia, quedando-se pelos Municípios.

É uma fraude democrática porque não contempla o interesse das populações, mais e mais conseguido se operar, ao nível local, através da maior participação das Freguesias nas receitas do Estado, projectadas no seu Orçamento.

3. Recursos Financeiros

“A transferência de atribuição e competências é acompanhada de meios humanos, de recursos financeiros do património adequado ao desempenho da função transferida” –

Art.º 3.º, n.º 2 da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

Vão quase dez anos sobre a publicação da lei citada a qual, apesar de consagrar, em exclusividade, que o Capítulo III desta lei-quadro será progressivamente transferido “**para os Municípios**”, do legislador se esperaria que, neste longo lapso temporal, demasiado longo na vida de um diploma legislativo que pretende ordenar as coisas da vida sempre evolutiva, tivesse manifestado a regular preocupação pela clarificação de competências que, ele próprio, quis que fossem exactamente as mesmas para Municípios e Freguesias.

É, então, indispensável que, POR VIA LEGISLATIVA, se definam, com exactidão e clareza, quais as atribuições a conferir às Freguesias.

Pela mesma via, deve o legislador determinar o que compete a quem, e com que **recursos financeiros**. Em bom rigor, estão reunidas as condições para a gestão de conflitos entre Freguesias e Municípios, porque aquelas em função da sua proximidade com os cidadãos executam tarefas inadiáveis que estes nem sempre reconhecem como suas.

O alargamento das receitas próprias das Freguesias é factor da sua autonomia e permite o equilíbrio financeiro com que se pode combater as assimetrias de desenvolvimento.

A atribuição às Freguesias de 50% do IMI Rústico arrecadada já no ano transacto, é um princípio de que não nos devemos separar; antes, prosseguir na consolidação e alargamento desta medida, como factor de independência financeira e autonomia política das Freguesias, que urge.

Associada aos Recursos das Freguesias anda a ideia da transição do pessoal afecto ao seu exercício, nos lugares onde as suas funções são cumpridas.

Quis a Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, prever que a transferência de atribuições e competências fosse, então, acompanhada da transição desse pessoal e disse-o no seu art.º 12.º.

Seria uma boa medida, considerando a escassez do pessoal com o qual as Freguesias teriam de exercer estas actividades. Não se conhecendo os seus efeitos práticos por falta de aplicabilidade, também se lhe não conhecem as perversidades.

Também neste concernente, o teor da lei deixa pesadas reservas que urge sublimar.

A reunião das pessoas à volta dos interesses que defendem,

A congregação dos interessados junto das preocupações a que se vêm ligados,

A mobilização de todos no encontro de soluções,

São tarefas de participação directa e activa dos cidadãos na vida política que mais se identificam com a actividade das Freguesias e que fazem delas, cada vez mais,

LUGAR DE DEMOCRACIA

b) Novo Paradigma da Organização Administrativa

1. (Re)Organização Administrativa

“As Freguesias são extremamente diferentes.

As tradições são muito diversas nas várias regiões do País. Há Freguesias com dezenas de milhar de eleitores e há outras que têm menos de duzentos. Numa situação deste tipo é difícil estabelecer uma situação igual para todo o lado. Vamos confiar, no fim de contas, terá pensado o legislador, no entendimento – naturalmente no entendimento que não exclui o conflito, o confronto de posições (...)”

Luís Sá (memória)

“ ...tirei uma conclusão: a de que a minha previsão de 86 estava errada. Desde o 25 de Abril deu-se uma evolução muito positiva, no que toca ao papel e à função da Freguesia no sistema português de autarquias locais, evolução essa que eu considero neste momento já irreversível. E perante isto, coloco a interrogação: - Qual deverá ser o futuro da Freguesia no nosso País? Ponho de lado a posição ... que consistiria em suprimir pura e simplesmente a Freguesia: creio que seria um erro e um erro de consequências graves”

Freitas do Amaral (opinião)

Portugal é, no que respeita à sua organização administrativa, uma País *sui generis*, pois:

- É o único País da Europa onde existe a realidade FREGUESIAS;
- É, por isso, o único País onde se permite a sobreposição de Freguesias e Municípios na mesma área geográfica e com o mesmo conteúdo demográfico;
- É, também, o País onde, indiferentemente dos dois parâmetros referidos (área e população), coexistem grandes Freguesias com pequenos Concelhos e grandes Municípios com pequeníssimas Freguesias.

As Freguesias, porém, no seu desenho e arquitectura geográfica, são tão diversas que se lhes deve outorgar uma razoável flexibilidade, sem lhes retirar os princípios comuns tais como: génese comunitária, autonomia, humanização, carácter autárquico, história.

Foi, por certo, a conciliação destes e de outros princípios que ditou a génese de cada Freguesia e determinou que umas nascessem para ser grandes, outras para resistir pequenas. Melhor diríamos: todas nasceram diferentes para, na sua diversidade, cumprirem o mesmo desígnio: servir a comunidade e defender os seus interesses.

Reorganizar essa diversidade não é tarefa fácil; nem deve ser feita por decreto, por imperativo unilateral, ditados por razões que não consideram a essência dos princípios que as geraram.

Não é fácil, portanto, aceitar uma (re)organização que se imponha contra o sentido natural das coisas e que as adultere no que têm de substancial: a sua própria essência.

Mas não podemos deixar de aceder à ideia de que as Freguesias devem saber ajustar-se às realidades geográfica, territorial, demográfica, cultural, societária, riqueza de experiências, recursos e vontades.

Uma verdadeira reforma administrativa não pode ignorar esta realidade e, também na definição das atribuições das Freguesias, deve acolher elementos de diferenciação em função da dimensão e dos recursos próprios, à semelhança do que já se faz para a composição dos órgãos ou o exercício de funções em regime de permanência.

É, por demais, sabido que no leque das 4259 Freguesias Portuguesas, subsistem diferenciações de muita ordem: económica, social, geográfica do território.

Assistir aos problemas próprios de cada uma, de forma singular, não é tarefa possível.

Equacionar tipos de respostas para categorias/ordens/tipos de Freguesias seria tarefa mais simplificada.

Classificar as Freguesias segundo as suas características e mediante critérios pré-definidos, é, portanto, o primeiro passo a avançar neste processo.

Vários modelos se desenharão. O que nos parece mais simplista e conforme à realidade portuguesa, consistiria no seu agrupamento conforme a definição de parâmetros, designadamente:

1. Quanto à sua inserção sociológica;
2. Quanto à densidade populacional;
3. Quanto à sua amplitude geográfica;
4. Quanto às suas condições de proximidade com a respectiva sede de Concelho.

Esta diferenciação, fundada no conceito de Freguesia como instrumento de acção adaptável às condições de desenvolvimento próprias das várias zonas e condicionalismos do País, é sensível à diferenciação de desenvolvimento e às potencialidades de cada zona do território, indicando que as Freguesias devam ter atribuições distintas entre si e distintas dos Municípios, desenvolvidas segundo a classificação e tipologia que se lhes venha a atribuir.

A ANAFRE é, de e por princípio, radicalmente opositora à extinção de Freguesias.

Todas elas radicam na sua história e localização geográfica, numa forte individualidade e identidade cultural, nos motivos intrínsecos de educação, hábitos e tradição. Têm, portanto, identidade e personalidade e, tudo o que é histórico, não pode ser apagado.

Mas a Administração Pública deve adaptar-se ao país real que visa servir.

Sendo as pessoas os destinatários finais desse serviço público, importará distender e reforçar a base demográfica das Freguesias, para que elas possam prestar serviços com um mínimo de rentabilidade social que, assim, justifique a sua existência.

Ainda que a REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA do País seja uma inevitabilidade histórica, a ANAFRE não aceitará, a título algum, a extinção pura e simples de Freguesias, a não ser por expressa vontade das próprias populações, situadas perante a exaustão da sua desertificação ou alicerçadas pela motivação dos benefícios que adviriam da sua associação a outras Freguesias de dimensão similar e contiguidade territorial, traduzidos no reforço das competências para o desenvolvimento dos diversos domínios: acção social, equipamento rural, urbanismo, ambiente, rede viária, enfim, melhores condições de vida para a fixação das populações.

A intenção de levar por diante esta REFORMA ADMINISTRATIVA, há tanto tempo anunciada, não pode produzir efeitos sem prévios estudos técnicos que a fundamentem mas, a fazer-se, deve ocorrer no âmbito de uma expressa vontade democrática popular, manifestada pelos seus legítimos representantes: os autarcas de Freguesia.

Torna-se necessária uma efectiva política de descentralização, que exige uma clara delimitação de responsabilidades entre os diversos níveis da administração, a dotação dos meios adequados para o exercício das suas competências, com autonomia administrativa e financeira.

2. A Resposta Administrativa às Exigências do Presente e do Futuro

Reconhecer as Freguesias e dignificar o estatuto dos seus eleitos, são duas faces da mesma questão que queremos ver consagrada: a sua autonomia.

A Freguesia, Autarquia Local mais próxima das populações e que melhor conhece os seus problemas e aspirações, não é, apenas, cartão de identidade de uma comunidade; é,

essencialmente, a personificação do seu colectivo, o garante dos seus interesses individuais e dos seus direitos de administrados; é a voz das comunidades locais; o prolongamento da sua autonomia e dos direitos fundamentais dos cidadãos.

A estas características essenciais acrescem ainda dois factores que lhes conferem uma singularidade muito própria: a legitimidade constitucional que as consagra e lhes dá autonomia e, noutro plano, o voto que as sufraga.

Realidades sociais e territoriais como a desertificação de algumas regiões e aglomeração urbana de outras, impõem que o entendimento das funções das Freguesias possa ditar novos paradigmas, outra organização administração.

Sem perder de vista este traço fundamental que marca a sua identidade, também se não pode deixar de associar o trabalho daqueles que dão sentido à sua existência, trabalhando no interesse das populações: **os autarcas**.

Daí, que seja tão importante a melhoria das condições de exercício do mandato dos eleitos, através, nomeadamente, do alargamento do tempo de dispensa das funções profissionais para o exercício de funções autárquicas, sobretudo para os autarcas de Juntas de Freguesia não abrangidos pelo regime de permanência.

Não menos importante é a reconsideração dos requisitos que presidem ao regime de permanência, por forma a possibilitar que mais eleitos possam exercer o seu mandato a tempo inteiro e a meio tempo.

Não resolvendo tudo, este é sem dúvida um passo importante num quadro como aquele em que vivemos em que a gestão das Juntas de Freguesias constitui um desafio à criatividade, tendo em conta que a sociedade é cada vez mais exigente, crescentemente complexa, variável nos seus gostos, recursos, cultura e história.

Reconhecer as Freguesias como entidades jurídicas reais é um imperativo legal ditado pela Constituição da República Portuguesa.

Dignificar o estatuto dos Eleitos é um imperativo de consciência ditado por juízos de equidade.

Esta verdade deve conduzir-nos a um reexame da actual situação das autarquias, que não passe por uma fria, descaracterizada e impessoal revisão do quadro legal das Freguesias mas que considere os aspectos mais importantes da vida real das autarquias, dos seus problemas e das suas perspectivas para o futuro.

Na base, no destinatário final, **nas pessoas**, reside a vontade e a decisão final.

Estamos aptos a discuti-la!