

As freguesias no contexto dos diferentes níveis de governação infranacional

Sumário: Duas notas prévias; 1. Considerações gerais do princípio da autonomia local, da subsidiariedade e da descentralização administrativa; 2. Breves notas sobre as freguesias da Região Norte; 3. A articulação e flexibilização entre os diferentes níveis de governação local no atual regime jurídico das autarquias locais – Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro; 4. As freguesias no caminho do “Portugal 2020”.

Duas notas prévias

A primeira, para referir que o presente artigo tem como foco principal as freguesias, por traduzir o convite que me foi formulado e ao qual tenho muita honra em corresponder.

De facto, participar na presente publicação como forma de homenagear quem tanto dedicou ao direito administrativo e à ciência da administração, designadamente a este nível inframunicipal, é um dever que se assume com gosto e com sentido do reconhecimento.

A segunda, para mencionar que a visão e perspetiva deste tema, que aqui tentarei retratar, estão, naturalmente, condicionadas pelas atuais funções que exerço na Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte e, mais concretamente, na Direção de Serviços de Apoio Jurídico e Autarquias Locais, bem como pela vivência municipalista, exercida no Município do Porto. Esta “mudança de casa” tem acentuado uma visão do desenvolvimento do poder local como um processo articulado e participativo com todos os agentes locais dos diferentes níveis e setores público e privado, social e da sociedade civil.

1. Considerações gerais do princípio da autonomia local, da subsidiariedade e da descentralização administrativa

O princípio da autonomia local tem sido proclamado e plasmado em todo o panorama legislativo europeu e nacional e a sua concretização tem assumido formas e graus diferenciados ao longo dos tempos ⁽¹⁾, tendo em conta o contexto político, económico e social nacional e ainda a natureza das autarquias (freguesias e municípios), bem como as suas específicas realidades, designadamente a sua tipologia – áreas predominantemente urbanas (APU), medianamente urbanas (AMU) e predominantemente rurais (APR) –, dimensão territorial e número de eleitores ⁽²⁾.

A descentralização como base da reforma do Estado, o princípio da subsidiariedade como orientador do nível da decisão mais adequado para o exercício de atribuições e competências (nacional, regional ou local) e a correspondente transferência de competências para os níveis mais adequados têm sido permanentemente reiterados pelos diferentes programas dos Governos Constitucionais ⁽³⁾.

Desde a institucionalização do Estado de Direito Democrático, com a aprovação da Constituição de 1976, que a estrutura da governação territorial

⁽¹⁾ Veja-se a Carta Europeia de Autonomia Local de 1985, que consagra que “o princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição”.

A Constituição da República Portuguesa, no seu art. 6.º consagra a existência de um “Estado unitário que respeita na sua organização e funcionamento (...) os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública”.

⁽²⁾ Como se representa graficamente adiante.

⁽³⁾ Mais recentemente, a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprovou o Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica; a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, sobre a Reorganização Administrativa do Território das Freguesias, e a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que institui o regime jurídico das autarquias locais, o estatuto das entidades intermunicipais, o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico e que sucede às anteriores leis que disciplinavam as atribuições e competências.

local continua a assentar num sistema dualista, freguesias e municípios ⁽⁴⁾ definidas como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos das populações respetivas, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas” (arts. 235.º e 236.º).

Nestes dois níveis de governação local, os municípios têm sido o ente fundamental na gestão de serviços públicos, com o crescente reforço das suas competências em novos domínios, designadamente na educação, na saúde, ao nível dos cuidados de saúde primários e continuados, na ação social, nos transportes, na cultura, na habitação e na proteção civil.

No que diz respeito às freguesias (sem prejuízo da heterogeneidade e diversidade que as mesmas representam), sendo o nível mais próximo da população respetiva, estas conhecem melhor e vivem intensamente os seus anseios, aspirações e interesses. Esta especial proximidade, porém, nem sempre tem permitido dar resposta às aspirações das populações respetivas e, em alguns casos, a falta de escala e de recursos inerentes tem relegado a freguesia para um papel secundário, transformando-a exclusivamente num “braço” administrativo de aparente apoio à população.

Na verdade, a multiplicidade de freguesias com realidades sociológicas, geográficas e demográficas muito diversificadas, por um lado, e a uniformidade do seu enquadramento legal, designadamente ao nível das competências, por outro, nem sempre tem permitido uma adequada resposta às expectativas das populações nem a prossecução, por parte dos seus governantes, dos atuais desafios de gestão local de eficiência e boa administração.

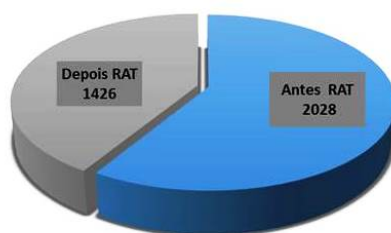
Admite-se que a ampliação territorial das freguesias, agregadas por força da recente reorganização administrativa territorial autárquica, viabilize uma escala mais adequada à satisfação das necessidades locais, com o reforço de recursos materiais e humanos, e, assim, permita uma maior capacitação das freguesias e, por consequência, o reforço deste nível inframunicipal.

⁽⁴⁾ Apesar de a região administrativa nunca ter sido instituída, a existência de outras entidades locais, designadamente as associações de freguesias e de municípios e, mais recentemente, das comunidades intermunicipais, têm tido um papel relevante no desenvolvimento territorial infranacional.

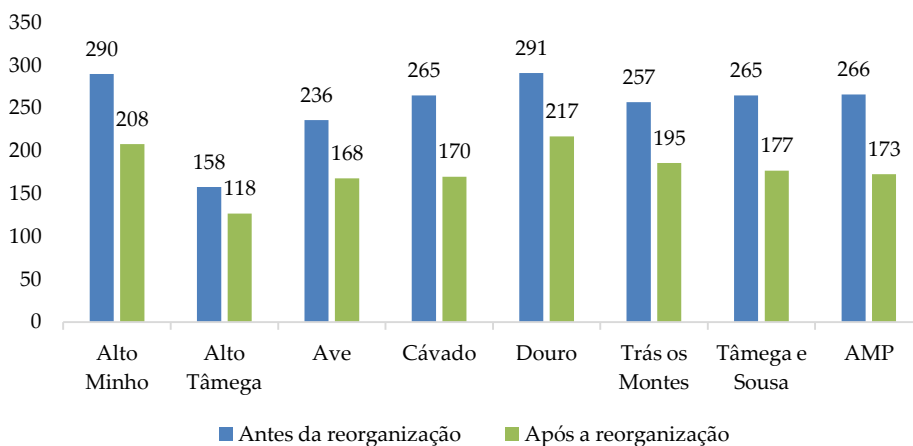
2. Breves notas sobre as freguesias na Região Norte

Apresentam-se de seguida alguns dados relativos ao número atual de freguesias resultante da reorganização administrativa territorial, sua distribuição por NUTS III e por escalão da população residente e sua caracterização por tipologia de áreas urbanas.

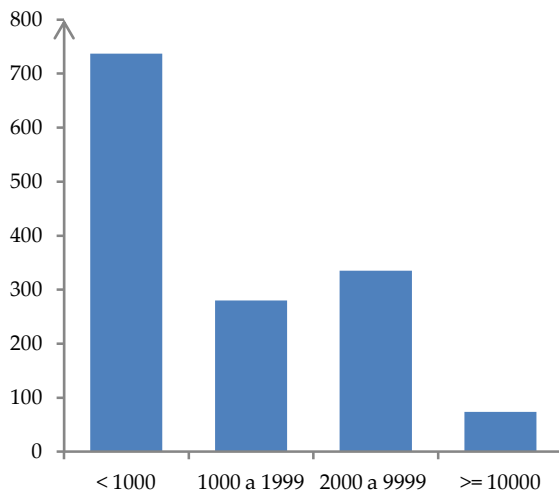
Número freguesias antes e depois da reorganização administrativa territorial (RAT)

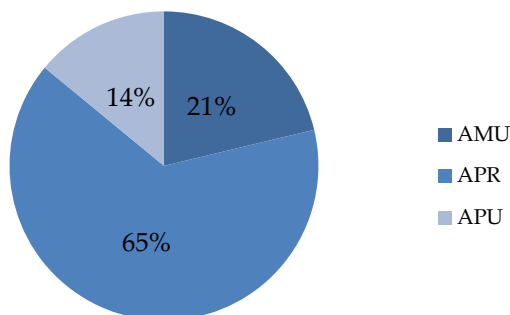


Distribuição das freguesias por NUTS III (antes e depois da RAT)



Distribuição das freguesias por escalão da população residente
(freguesias depois da reforma administrativa)



Caraterização das freguesias por Tipologia de Áreas Urbanas (TIPAU) ⁽⁵⁾**Concentração do território (km²) segundo a TIPAU
(freguesias depois da reforma administrativa)**

⁽⁵⁾ A concentração crescente da população e da atividade económica em áreas urbanas e a consequente procura de informação estatística gerou a necessidade de delimitar, para efeitos estatísticos, unidades representativas da dimensão urbana. A nova tipologia de áreas urbanas (TIPAU 2014) consiste, à semelhança da versão de 2009, numa classificação tripartida das freguesias do território nacional em áreas predominantemente urbanas (APU), áreas mediantemente urbanas (AMU) e áreas predominantemente rurais (APR).

A TIPAU 2014, para além de permitir a classificação do território nacional nas três categorias acima enunciadas, segundo o seu grau de urbanização, permite ainda definir “população urbana” como a população residente em APU e identificar e delimitar áreas urbanas com designação própria, enquanto conjuntos de freguesias APU contíguas, confinados ao limite do município.

3. A articulação e a flexibilização entre os diferentes níveis de governação local no atual regime jurídico das autarquias locais – Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro

O quadro legal plasmado na Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que define o atual regime jurídico das autarquias locais (RJAL), aponta para um robustecimento do nível autárquico da freguesia, com o “reforço do quadro legal de competências da freguesia” através de um novo instrumento de descentralização de competências pela via contratual, a saber, os acordos de execução, previstos no art. 133.º.

A concretização da delegação de competências tem em vista “(...) a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis” (art. 118.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).

As juntas de freguesia, nos termos daquele diploma, têm um modelo de competências misto, através do exercício de um conjunto de competências (i) próprias e genéricas, elencadas no art. 16.º; (ii) legais delegadas, identificadas no art. 132.º, sob a epígrafe “delegação legal” e a exercer nos termos dos acordos de execução (AE) e, ainda, (iii) as resultantes de outros domínios dos interesses próprios das populações das freguesias, conforme o disposto no art. 119.º e a concretizar através de contratos interadministrativos a celebrar com o município (art. 120.º) e nos limites da intangibilidade das atribuições autárquicas.

O legislador reforça agora aquele modelo misto, flexibilizado e de base voluntária, ao definir o “dever” de acordar os termos e amplitude das competências legais delegadas através dos AE. Cabe pois aos responsáveis, dentro do âmbito definido no art. 132.º, delimitar e concretizar o seu exercício, definindo, por exemplo, que vias e espaços verdes devem ser geridos e mantidos pela junta; que estabelecimentos de educação pré-escolar e de 1.º ciclo do ensino básico devem ser conservados pela junta.

Atribui-se, assim, para além das competências próprias e genéricas a todas as freguesias (independentemente da sua natureza, dimensão e outras

características) e das competências a delegar com vista à melhoria da qualidade dos serviços a prestar às populações e à racionalização dos recursos disponíveis a concretizar através do respetivo contrato interadministrativo inominado, uma diferenciação no que respeita às competências legais delegáveis que, embora sejam próprias da freguesia, carecem da formalização de vontades.

Este modelo “misto e flexível” de exercício de competências legais delegadas e das competências a delegar noutras domínios e a efetivar através da respetiva “contratualização” com os municípios pode permitir uma melhor promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação recíproca – arts. 7.º e 26.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro –, mas está naturalmente condicionado, em cada caso, à relação freguesia/município.

Apesar de a intenção legislativa nos parecer adequada face ao desígnio da descentralização – promoção da coesão territorial, reforço da solidariedade inter-regional, melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis – e de este só se poder aferir face a um juízo circunstanciado, não deixa de se mencionar, como ponto crítico, a dependência, para a sua efetivação, de obtenção de consensos de ambas as partes, que, como sabemos, está por vezes sujeita a pré-juízos e condicionantes de carácter político-partidário.

Efetivamente, a nossa pouca experiência de modelos flexibilizados e ajustáveis, por oposição à tradicional rigidez do modelo organizativo da administração pública, leva-nos a considerar a necessidade de se refletir sobre novos mecanismos de participação das freguesias na governação municipal, para além da sua integração no órgão da assembleia municipal.

Como se sabe, os municípios têm (apesar de formal e legalmente assim não ser) alguma “supremacia” política relativamente às freguesias e a atuação de cada uma das autarquias ainda está muito focada no “seu” território e nos interesses das “suas” populações.

Esta abordagem “autonómica” e “fracionária” pode ser causa de tensão entre estes dois níveis e enfraquecimento do poder local, com inevitáveis perdas para as populações respetivas.

A autonomia do poder local não pode pois justificar a construção de fronteiras interautárquicas, (freguesias *vs.* municípios e mesmo dentro de cada um destes níveis) mas sim conduzir a uma via de cooperação territorial, com a criação de pontes e elos, de modo a permitir que o desempenho das suas competências seja levado a cabo num ambiente de cooperação e articulação recíproca, com recurso, se possível, à partilha e integração de serviços e atividades de ambas as autarquias.

Para o efeito, importa insistir e investir na maior capacitação dos autarcas destes dois níveis para que estas exigências atuais da atividade pública estejam mais presentes na sua agenda de gestores dos interesses públicos locais.

Ainda em nome do desejável desenvolvimento local, o mecanismo da articulação/cooperação interautárquica (abrangendo não só o associativismo entre freguesias como também as contratualizações com o município) deverá ampliar-se a outros níveis, designadamente, ao nível intermunicipal (áreas metropolitanas e comunidades intermunicipais, NUT III ⁽⁶⁾) que, embora com as limitações decorrentes da problemática da legitimidade política, tendem a assumir um papel relevante nas políticas de coesão e desenvolvimento territorial subnacional.

De facto, a realidade administrativa infranacional, de génese territorial, tem vindo a tornar-se mais complexa, designadamente com a criação e implementação destas entidades locais, o que, como à frente será referido, exige um especial reforço de boa governança por parte de todos os seus representantes.

A ser assim, a articulação, a cooperação e a coordenação entre estes “três” níveis, impõe-se, de modo a assegurar a sintonização dos vários inte-

⁽⁶⁾ Alguns autores advinham mesmo um eventual 3.º nível autárquico e, nesse sentido, veja-se algumas propostas do atual programa do XXI Governo no sentido de promover um sufrágio direto para as áreas metropolitanas.

resses e, no caso das freguesias, criar escala e distanciamento relativo dos problemas, de modo a evitar uma visão desfocada por excesso de *zoom* da realidade.

Sendo o desenvolvimento económico local um desígnio nacional, este só será alcançado com a interação de todos os níveis e setores (público e privado, social, e da sociedade civil), garantindo a coerência das diversas ações integradas de base territorial, o que pressupõe um processo articulado, participativo e uma “liderança colaborativa”, para que cada ator assuma a coordenação de certos projetos ou atividades, tendo em conta as suas competências.

A articulação entre os diversos níveis de governo às diferentes escalas territoriais (nacional, regional, sub-regional e local) exige um diálogo contínuo entre cada nível no âmbito da governação e um planeamento integrado.

Como referimos acima, as freguesias, por constituírem o nível de governação de maior proximidade, estão naturalmente mais habilitadas a conhecer as reais necessidades e problemas das populações respetivas. Essa circunstância de proximidade, porém, como fomos deixando descrito no presente artigo, só pode ser potenciada se existir uma visão global das necessidades públicas.

A título meramente exemplificativo, salienta-se o papel relevante das freguesias na implementação de políticas e nas práticas educativas de combate ao abandono escolar precoce (como prioridade política e como estratégia coordenada que devem ser), intervenção que, para além da execução, pode ser determinante também na identificação das causas (na medida em que conhece os reais contextos familiares e sociais) e no acompanhamento do “caso”.

Existem vários outros domínios de “interesses e preocupações” nacionais cuja resposta deve caber em grande medida às freguesias, como autarquia de proximidade, designadamente no combate à pobreza e exclusão social, através, por hipótese, da implementação e ou da participação em medidas de inovação e empreendedorismo social.

4. As freguesias no caminho do “Portugal 2020” (7)

Por último, salienta-se que o atual período de programação e implementação do “Portugal 2020”, que se organiza em quatro domínios temáticos – competitividade e internacionalização, inclusão social e emprego, capital humano, sustentabilidade e eficiência no uso de recursos – e ainda nas áreas transversais relativas à reforma da Administração Pública e à territorialização das intervenções, exige – na linha do que atrás se defende – uma atuação integrada e participada das autarquias locais e demais agentes públicos e privados.

Como se refere no Programa Operacional da Região Norte 2014-2020, a territorialização das políticas públicas é a melhor forma de concretização do princípio da subsidiariedade, encontrando escalas mais apropriadas para o desenho das políticas, no pressuposto de que os territórios dispõem de níveis adequados de autogoverno, designadamente as freguesias.

De facto, quer no Acordo de Parceria “Portugal 2020” quer no Programa Operacional da Região Norte 2014-2020 (“Norte 2020”), são promovidas as Abordagens Integradas para o Desenvolvimento Territorial (AIDT), como instrumentos de territorialização de políticas públicas pertinentes, dado que “o contexto territorial não é neutro, pelo que é necessário considerar as suas especificidades e implicar os seus atores na conceção e gestão públicas” (8).

Assim, como se sabe, estão previstos, como instrumentos de articulação entre entidades territoriais locais, além de outros, os Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial (PDCT) e as estratégias de Desenvolvimento Local de Base Comunitária (DLBC).

Serão pois apoiados nos Programas Operacionais Regionais os PDCT, os quais se consubstanciam em investimentos integrados à escala das NUTS III, contratualizados com as comunidades intermunicipais e áreas metropoli-

(7) Neste ponto, ver o texto publicado na versão adaptada do Programa Operacional do Norte 2014-2020, disponível em: http://norte2020.pt/sites/default/files/public/uploads/documentos/publicacao_web.pdf.

(8) Ver p. 152 da versão adaptada do Programa Operacional Regional.

tanais, investimentos esses que, situando-se nas respetivas áreas territoriais, se concretizam naturalmente nos territórios das freguesias, sendo pois do interesse destas e que, nalguns casos, poderão ter sido propostos a cofinanciamento e integradas no respetivo Pacto por iniciativa das mesmas.

Ainda numa perspetiva “*bottom up*”, serão apoiadas, como acima se refere, as estratégias de DLBC, como forma de promover a concertação estratégica e operacional entre os “parceiros” de territórios específicos, o que pressupõe modelos de governação que, mesmo tendo os seus próprios níveis de autonomia, sejam complementares. Com estas estratégias de DLBC, pretende-se aprofundar as experiências de diversificação das economias de base rural e das zonas costeiras e pesqueiras bem como de promoção da inovação social na resposta a problemas de pobreza e exclusão social, nomeadamente em territórios urbanos desfavorecidos e em territórios urbanos costeiros economicamente fragilizados, a levar a cabo pelas comunidades locais organizadas em grupos de ação local (GAL), como se representa no mapa *infra*.

DLBC na Região do Norte



- Norte
- Concelhos
- ADER-SOUSA
- AD RAT
- AD RIL
- AD RIL/Litoral Norte
- AD RIMAG
- AD RIMINHO
- AD RIMINHO/Litoral Norte
- AD RITEM
- ATAHCA
- BEIRA DOURO
- CORANE
- DESTEQUE
- DOLMEN
- DOURO HISTORICO
- DOURO SUPERIOR
- Frente Atlântica
- Litoral Norte
- Litoral Norte-AMP
- LITORAL RURAL
- LITORAL RURAL/Litoral Norte-AMP
- Porto Ocidental
- PROBASTO
- SOL DO AVE
- Urbano Gaia

- 1 Alto Minho
- 2 Cávado
- 3 Ave
- 4 Área Metropolitana do Porto
- 5 Alto Tâmega
- 6 Tâmega e Sousa
- 7 Douro
- 8 Terras de Trás-os-Montes

Naturalmente, nesta fase de rarefação de fundos, particularmente os destinados a projetos infraestruturais, não podem as freguesias, através dos seus legítimos representantes, deixar de estar atentas a estes e outros instrumentos de cofinanciamento, comunitário e nacional, com vista à realização de projetos e iniciativas locais em que tenham particular interesse, para verem em que medida podem ter intervenção, direta ou até indireta, nos mesmos. Valerá a pena, inclusivamente, estarem atentas à viabilidade de estabelecimento de parcerias com outras entidades locais, bem como às possibilidades de acesso a outros programas de apoio, para além daqueles apoios que possam vislumbrar-se no âmbito do próprio Programa Operacional Regional.

MANUELA GOMES

*(Diretora de Serviços de Apoio Jurídico e Autarquias Locais da
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte)*