

DAS COMPETÊNCIAS DAS JUNTAS DE FREGUESIA DE PORTUGAL E UM MODELO DE APOIO E FINANCIAMENTO

COMPETENCES OF PARISH COUNCIL IN PORTUGAL AND A SUPPORT AND FINANTIAL MODEL

Artur Jorge Baptista Dos Santos¹

Resumo

As Juntas de freguesia são importantes no processo de governação e gestão pública. A atribuição ou delegação de competências a estas autarquias locais, designadamente através de processos de descentralização é de interesse para uma melhoria da governação democrática de base local. Neste processo as características contextuais, como área territorial e número de habitantes, proporcionam diferentes formas de atuação e financiamento. Este trabalho pretende fazer uma breve resenha da evolução histórica das competências das Juntas de freguesia e apresentar um caso prático de delegação de competências e acordos de execução entre o Município de Vila Nova de Poiares e as Juntas de freguesia. O processo de descentralização através de atribuições de competências e/ou delegação de competências e acordos de execução só é realmente eficiente quando acompanhado com os respetivos recursos (e.g., financeiros, materiais e humanos), no entanto, considera-se que a capacidade de ter e gerir os recursos está presente nas duas partes, isto é, o Município e as Freguesias.

PALAVRAS-CHAVE: Autarquia, Município, Administração pública, Política.

Abstract

Parish Councils are important in the process of governance and public management. The attribution or delegation of powers to these local authorities, namely through decentralization processes, is of interest to improve local-based democratic governance. In this process, contextual characteristics, such as territorial area and number of inhabitants, provide different forms of action and financing. The present work pretends to make a history review about the competences of Parish Council and provide a discussion about a practical case of competence delegation and execution agreements between the Municipality of Vila Nova de Poiares and the Parishes. The decentralization process through attributions and competencies, as competencies delegation and execution agreements only are efficient if it is followed with resources (e.g., financial, material and human). However, its considered the capability to have and manage the resource from both parts, this is, the Municipality and the Parishes.

KEYWORDS: Autarchy, Municipality, Public administration, Politic.

¹ arturjbsantos@yahoo.com.br, CIDAF – Centro de Investigação do Desporto e de Atividade Física.

Resumé

Los consejos parroquiales son importantes en el proceso de gobernanza y gestión pública. La atribución o delegación de poderes a estas autoridades locales, a través de procesos de descentralización, es de interés para mejorar la gobernanza democrática local. En este proceso, las características contextuales, como el área territorial y el número de habitantes, brindan diferentes formas de acción y financiamiento. Pretendemos hacer una revisión histórica de las competencias de las parroquias e presentamos una discusión del caso práctico sobre delegación de poderes y acuerdos de ejecución entre lo Ayuntamiento de Vila Nova de Poiares e las parroquias. El proceso de descentralización a través de atribuciones y competencias, la delegación de poderes y acuerdos de implementación solo es realmente eficaz si va acompañado de los recursos (e.g., financieros, materiales y humanos). Sin embargo, se considera que la capacidad de tener y administrar recursos está presente en ambas partes, es decir, el ayuntamiento y las parroquias.

KEYWORDS: Autarquía, Ayuntamiento, Administración pública, Política.

1. INTRODUÇÃO

A governação de um país pressupõe diferentes níveis de poder e de estruturas organizacionais para o desenvolvimento das suas competências. O Estado Nação é representado pelo governo central, no entanto, para uma maior eficiência e eficácia na sua gestão este tem uma descentralização nos seus governos locais, como é o caso, das autarquias locais, isto é, dos Municípios e das Freguesias. A autarquia local, de acordo com Marcello Caetano (1997) “*pode definir-se como a pessoa coletiva de direito público correspondente ao agregado formado pelos residentes em certa circunscrição do território nacional para que os interesses comuns resultantes da vizinhança sejam prosseguidos por órgãos próprios dotados de autonomia dentro dos limites da lei.*” (pg. 193). Atualmente tem vindo a ser possibilitado o incremento de atribuições e de competências nas estruturas, consideradas, mais próximas da população, o que no caso português são consideradas as Freguesias. Marcello Caetano (1997) refere ainda que “*é frequente encontrar-se nas leis administrativas a faculdade conferida a um órgão de delegar a totalidade ou parte dos poderes integrantes da sua competência noutro órgão ou num agente.*” (pg. 226). Neste sentido, o Governo ou o Município poderá delegar competências suas nas Juntas de freguesia, exceto as indelegáveis.

Enquanto os municípios se constituíram com base nos forais reais, tendo em alguns casos refletido a manifestação de autonomia das comunidades locais, quer no final da Monarquia quer em período da República, as freguesias constituíram com base nas paróquias, entidades eclesásticas com origens historicamente remotas. Perspetivando uma análise histórica, é apontado que as Freguesias provêm da igreja, diocese, paróquia, colação, refletindo assim uma associação ao vocabulário eclesástico (Santos, 1995, Monteiro, 1996). Segundo Santos (1995), a sua existência vem desde o período romano até aos dias atuais, sofrendo transformações, pelo que se considera a sua primitiva implementação ainda no período romano, e coincidindo com a cristianização da Península Ibérica. Nesse período estas refletiam a agregação de determinados elementos comunitários a uma igreja/paróquia em vez da circunscrição geográfica.

Com a consolidação do território Português foram estipuladas as freguesias, com maior expressão no norte do país, sustentadas em fatores de natureza geográfica, como a produção agrícola, povoamentos, densidade demográfica e fatores histórico-eclesásticos.

Santos (1995) considera que com a estruturação das organizações municipais também as freguesias ganharam importância enquanto organizações com cariz comunitário local, refletindo a importância religiosa, cultural, educativa e assistencialista das populações. Tal cariz ainda retracts significativamente as competências e atividades das atuais freguesias. As paróquias eclesásticas estavam dependentes de uma autoridade central, a Igreja, que tinha o seu modelo de administra-

ção disseminado no território português, com uma média de cinco paróquias por cada município português no início do séc. XIX. Esta era a forma de administração mais próxima das pequenas comunidades e com um intermediário cultural qualificado, isto é, o pároco (Monteiro, 1996).

O período do liberalismo veio proceder à transição das freguesias enquanto organizações eclesásticas para uma entidade administrativa dos nossos dias. Neste período cumpria às juntas da paróquia atribuições na área do culto religioso, mas também com direito a promoverem e administrarem todos os negócios que fossem de interesse puramente local. Entre tais funções constava a conservação e reparação da igreja paroquial, receber e administrar rendimentos e esmolas da igreja, e além disso, conservar fontes, poços, pontes, caminhos e baldios, bem como, cuidar da saúde pública e vigiar as escolas de ensino primário. A reforma de Mouzinho da Silveira veio extinguir as juntas de paróquia (Decreto n.º 23, de 16 de maio de 1832), sendo depois recuperadas em 1835. Com o Código Administrativo de 1836 de Passos Manuel, estas passam a integrar a divisão administrativa do país, modelo que perdura até hoje com a fixação de três níveis de administração – distrito, concelhos, freguesias. Existindo um hiato de tempo sem a existência das juntas de paróquia ou freguesias, estas só voltaram a ser consideradas como uma autarquia local, efetivamente, em 1867 sendo devidamente consagrado no Código Administrativo de 1878 fruto da reforma administrativa de Martens Ferrão.

Com a implementação do Código Administrativo de 1878, as freguesias adquirem mais competências, como a declaração de utilidade pública para expropriação e o lançamento de impostos sob a forma de percentagem a incidir sobre as contribuições gerais, predial, pessoal e industrial. Já o Código Administrativo de 1886 veio limitar as competências consideradas demasiado amplas, sujeitando as deliberações das juntas nestas matérias a aprovação superior da Câmara Municipal ou do Governador Civil.

No ano de 1892 e com a grave crise económica e financeira sentida, veio uma nova inflexão na evolução de competências das freguesias, refletindo sérios cortes na administração do Estado, bem como, a concentração de poderes com vista ao controlo orçamental. Este foi um grande retrocesso, atendendo à transferência para as câmaras municipais as atribuições que pertenciam às juntas de paróquia nos termos do Código Administrativo de 1886 (Oliveira, 2014).

Na Primeira República promoveu-se o afastamento da freguesia da igreja, reconhecendo-lhes corpos administrativos independentes. “*É neste período que a paróquia civil adquire a denominação de freguesia, e o seu corpo administrativo a designação de junta de freguesia.*” (Pauleta, 1997, pp. 147). Por efeito da Lei n.º 621/1916, de 23 de junho é adotada a denominação oficial de freguesia em detrimento da junta de paróquia.

No entanto, com a tomada do poder militar em 1926 e a instauração do Estado Novo as freguesias sofrem vários constrangimentos, principalmente no que respeita à independência e autonomia na sua atividade. Esta inflexão é acentuada com a implementação do Código Administrativo de 1940, cortando com a perspetiva liberal anteriormente delineada. As juntas de freguesia eram eleitas por um colégio eleitoral, mais especificamente, pelos chefes de família, e podiam ser destituídas pelos presidentes de Câmara.

Já com a República Democrática (atual regime) as freguesias voltam a integrar a organização administrativa do Estado Português, e a ter mais autonomia e independência, beneficiando da descentralização de competências e atribuições da administração pública. Na primeira versão da Constituição da República Portuguesa (Decreto de aprovação da Constituição de 10 de abril de 1976) no seu artigo 238.º (Categorias de autarquias locais e divisão administrativa) são definidas as categorias de autarquias locais e divisão administrativa onde são contempladas as freguesias, os municípios e as regiões administrativas. Enquanto, os artigos 245º (Órgãos da freguesia), 246.º (Assembleia de freguesia), 247.º (Junta de freguesia) da referida Constituição são referentes aos órgãos de freguesia. Atualmente, a Constituição da República Portuguesa contempla a sua 8ª versão, sendo que os artigos referidos anteriormente refletem-se, respetivamente, nos artigos 236.º, 244.º, 245.º e 246.º. No pós 25 de abril de 1974, a Lei n.º 79/1977, de 25 de outubro veio servir de suporte ao funcionamento dos órgãos já democraticamente eleitos. No entanto, devido a várias

lacunas desta ou necessidades de aperfeiçoamento, foi estipulado o Decreto-Lei n.º 100/1984 de 29 de março. O diploma que veio revogar o referido Decreto-Lei denominou-se Autarquias Locais – Competências e Regime Jurídico (Lei n.º 169/99, de 18 de setembro), o qual no seu período de vigência já vai na sua 7ª versão, mas a maioria dos seus artigos foram abolidos pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro – Regime Jurídico das Autarquias Locais, a qual define o Regime Jurídico das Autarquias Locais. É em 2013 que entra em vigor a referida Reorganização Administrativa do Território das Freguesias (Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro) e a Reorganização Administrativa de Lisboa (Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro). Já em 2018 foi assumido pelo governo português a intenção de descentralizar mais competências, não só para os municípios, bem como, para as freguesias. Tal processo será para ser efetuado até 2021, tendo até essa data um regime de aceitação voluntária.

Reforçando o mencionado por Marcello Caetano (1997) relativamente à definição de autarquia local, é ainda de se destacar o art.º 235º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, *“As autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”*.

Oliveira (2011) releva o enquadramento da organização administrativa portuguesa da freguesia não por ser um “pequeno município”, mas antes uma estrutura de vizinhança, isto é, uma rede própria de vizinhos para atender às suas necessidades. Às juntas ficaria reservado a satisfação de necessidades imediatas, deixando as funções mais exigentes da administração local, e que requerem maior qualificação técnica e recursos humanos, financeiros e materiais, para serem exercidas pelos municípios. Apesar da discussão associada às funções e competências das Juntas de freguesia, esta tem vindo a ser considerada por alguns uma autarquia inframunicipal de nível de vizinhança (Monteiro, 1996).

Ao longo do tempo têm-se intentado reforçar a capacidade técnica e financeira das estruturas de administração local, por forma à melhoria da sua gestão. Em 1979 foi implementada a Lei das Finanças Locais n.º 1/1979 de 2 de janeiro, sendo posteriormente aprovada a Lei n.º 1/1987 de 6 de janeiro para regulamentar as Finanças Locais. Entre 1992 a 1995 a Lei das Finanças Locais foi sofrendo alterações, principalmente associadas ao IVA. No entanto, é em 1999 que há um passo significativo no ganho de autonomia das Freguesias, através da Lei n.º 42/1998 de 6 de agosto, a qual veio introduzir o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF). Entretanto foi republicada a Lei das Finanças Locais com a Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro, revogando as anteriores. Por último foi contemplado o Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, através da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro, que conta já com 5 versões a última em 4 de setembro de 2015, a qual tem gerado bastante polémica, política e jurídica, desde a sua implementação. Entretanto foi publicado o Decreto-Lei n.º 192/2015, de 11 de setembro que aprovou o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC-AP) indo entrar agora em fase de experimentação antes da pretensão inicial de passar a vigorar em 2017, mas que só se vislumbra a sua implementação em 2021, o qual afetará o funcionamento das Freguesias.

Marcello Caetano (1997) e Diogo Freitas do Amaral (1987) são consensuais no realce dado aos elementos essenciais das autarquias locais, designadamente, as Juntas de freguesia. Para os supramencionados autores a circunscrição territorial, o agregado populacional, os interesses comuns e os órgãos administrativos. Tais elementos são suportados pelas questões de vizinhança – grupo de pessoas, num determinado espaço territorial e comungam de interesses comuns, regras ou condutas, e como tal se desenvolve um corpo ou órgão administrativo.

A existência de uma entidade administrativa com as características da freguesia, presente em todo o território nacional, apenas apresenta paralelo, no contexto europeu, com as civil parishes no Reino Unido e as seniūnija na Lituânia (Gato, 2014).

É um facto que as entidades europeias e internacionais (e.g., União Europeia (UE), Conselho dos Municípios e Regiões da Europa, Comité da Regiões, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico) relegam a importância das freguesias, raramente sendo consideradas como unidades territoriais para efeitos da informação estatística. Vejamos, especificamente, a de-

finição da Nomenclatura das Unidades Territoriais (NUT's) para fins estatísticos da UE, para o sistema hierárquico de divisão do território em regiões, a qual na estrutura mais baixa, NUT III considera as comunidades intermunicipais ou territórios com um mínimo de 150 mil habitantes. Ora, tal definição deixa de fora muitos municípios e logicamente muitas mais freguesias.

A centralização e descentralização administrativa também levanta várias questões, uma vez que, no caso da centralização, prevalece uma hierarquia dos serviços e das competências, levando a que serviços locais e, respetivas, chefias e operacionais, estejam subordinados aos serviços e às chefias centrais. Enquanto na descentralização, promove-se a autonomia dessas entidades e do próprio pessoal. As leis ao atribuírem “*a realização dos interesses peculiares das comunidades locais a par de uma hierarquia de autoridades locais do Estado, é quanto à medida da autonomia dessas pessoas colectivas em confronto com os poderes da hierarquia que é travado em geral o debate relativo à centralização ou descentralização*” (Marcello Caetano, 1997, pg. 249). O autor atreve-se ainda a questionar “*As pessoas colectivas territoriais, nomeadamente as autarquias locais primárias devem dispor de largas atribuições, com os correspondentes recursos financeiros para as desempenhar? E os seus órgãos devem ser independentes no exercício dessas atribuições, subtraídos, portanto, a qualquer hierarquia, imediatos executores das leis apenas sujeitos ao controlo da legalidade pelos tribunais através de recurso contencioso?*” (Marcello Caetano, 1997, pg. 249).

E neste sentido há que ter em conta um conjunto de considerandos para que as autarquias locais para a operacionalização da autonomia, de uma forma íntegra e democrática. Porquanto, a efetiva autonomia local torna-se necessário a autonomia administrativa, a autonomia financeira e autonomia normativa, pelo que este trabalho pretende fazer uma breve resenha da evolução histórica das competências das Juntas de freguesia e apresentar um caso prático de delegação de competências e acordos de execução entre o Município de Vila Nova de Poiares e as suas Juntas de freguesia.

2. AS ATUAIS COMPETÊNCIAS DAS JUNTAS DE FREGUESIA

Como é referido no artigo 4º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro “A prossecução das atribuições e o exercício das competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais devem respeitar os princípios da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementariedade, da prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade das atribuições do Estado.” Ora, as freguesias são, no âmbito da organização político-administrativa do nosso País as mais pequenas unidades de divisão administrativa e, simultaneamente, o órgão de poder democraticamente eleito da administração pública que exerce a sua ação numa relação de maior proximidade com as populações.

Cada freguesia é administrada por uma Junta de freguesia, cujo órgão executivo é eleito pelos membros da respetiva Assembleia de Freguesia com exceção do presidente, uma vez que o primeiro candidato da lista mais votada é automaticamente nomeado Presidente da Junta de freguesia. A Assembleia de Freguesia é o único órgão eleito diretamente pelos cidadãos recenseados no território da freguesia, segundo o método de Hondt, através de listas que tradicionalmente são partidárias, mas que, também podem concorrer listas independentes (se bem que para tal o processo é mais complexo).

O facto de serem as mais pequenas divisões administrativas e corresponderem a subdivisões dos concelhos consubstancia-se geralmente numa relação de grande proximidade com as populações. Esta proximidade permite naturalmente, e supostamente, um nível de conhecimento muito mais aprofundado das reais necessidades das populações e instituições locais em determinadas áreas, o que, é sem dúvida uma vantagem para a maior objetividade e eficácia ao nível do processo de tomada de decisão. Contudo, o facto de se tratar de um órgão de pequena dimensão reduz, naturalmente, o âmbito e alcance das suas competências e, conseqüentemente, do conjunto dos meios e recursos disponíveis para o exercício da sua ação.

Esta situação, associada ao facto de as freguesias serem também uma realidade que não encontra paralelo em nenhum outro país da Europa, tem sido motivo para acesas discussões em torno do grau de pertinência para a sua existência. Seja por isso ou por qualquer outra ordem de razão, o que é facto, como sabemos, é que recentemente foram tomadas algumas decisões por parte do poder central que tiveram como consequência a extinção ou agregação de algumas Freguesias espalhadas por todo o País. Este processo, longe de ser consensual tanto para os autarcas como sobretudo para as populações atingidas, originou um conjunto de inúmeras manifestações de desagrado e protesto. Apesar de todas as manifestações e movimentos criados em torno da defesa da continuidade da divisão administrativa vigente, tudo acabou por esbarrar na intransigência governamental que nunca desistiu de reduzir o número de freguesias existentes no País e com isso reduzir, naturalmente, os custos inerentes à sua existência e funcionamento.

Esta estratégia do XIX Governo Constitucional – 2011-2015 não poderá, naturalmente, ser dissociada do conjunto das medidas de austeridade impostas ao nosso País na sequência da intervenção financeira de que foi alvo pela Troika Internacional constituída pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pela UE e pelo Banco Central Europeu (BCE). Nesse âmbito, percebemos que, além das já referidas medidas de redução do número de Freguesias foram também tomadas decisões ao nível da clarificação das suas atribuições e competências as quais se materializaram com a publicação da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece 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.

Desta forma, com a entrada em vigor da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, foi então redefinido o quadro legal das atribuições e competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais sendo por isso também introduzidas alterações ao nível da definição das competências das Freguesias enquanto órgãos autárquicos locais. Tais alterações apresentam-se não só em relação àquilo que são as suas competências próprias, mas também no que concerne ao conjunto das competências que podem ser assumidas por delegação das Câmaras Municipais no âmbito de acordos de execução celebrados entre as partes.

Desde 2013 houve mais avanços no que respeita à transferência e delegação de competências, nomeadamente através da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto - Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, e do Decreto-Lei n.º 57/2019, de 30 de abril - Concretiza a transferência de competências dos municípios para os órgãos das freguesias.

2.1. Natureza e atribuições das freguesias

Os órgãos representativos da freguesia são a assembleia de freguesia e a junta de freguesia. A assembleia de freguesia é o órgão deliberativo e a junta de freguesia o órgão executivo da freguesia. A constituição, composição e organização dos órgãos das autarquias locais são reguladas na Lei n.º 169/99, alterada pelas Leis n.o/s 5-A/2002, de 11 de janeiro, e n.º 67/2007, de 31 de dezembro, e pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro.

Consideram-se atribuições das Freguesias o conjunto das responsabilidades e objetos de atuação sobre as quais vão desenvolver a sua atividade com o objetivo de alcançarem a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com o município.

As atribuições das Freguesias são contempladas no artigo 7º da Lei n.º 75/2013, e referem-se aos seguintes domínios: Equipamento rural e urbano; Abastecimento público; Educação; Cultura, tempos livres e desporto; Cuidados primários de saúde; Ação social; Proteção civil; Ambiente e salubridade; Desenvolvimento; Ordenamento urbano e rural; Proteção da comunidade. As atribuições das freguesias abrangem ainda o planeamento, a gestão e a realização de investimentos nos casos e nos termos previstos na lei.

Neste sentido, é de referir que as atribuições são iguais ou idênticas às contempladas para o Município (art.º 23º, da Lei n.º 75/2013), havendo algumas divergências na forma em que estas estão estipuladas (e.g., j) Ordenamento urbano e rural VS n) Ordenamento do território e urbanismo).

2.2. Competências materiais

A Lei n.º 75/2013, define no seu Artigo 16.º as competências materiais das Juntas de freguesia, verificando-se um reforço das competências comparativamente com a Lei n.º 169/99. No entanto algumas das competências das juntas são similares às das Câmara Municipais, nomeadamente as definidos no n.º1 do art.º 16.º a Lei n.º 75/2013, que têm levado a alguma confusão na sua operacionalização, designadamente, intervenções na área da ação social, cultura, desporto e recreativa, gerir e manter parques infantis públicos e equipamentos desportivos de âmbito local, conservar e reparar a sinalização vertical não iluminada instalada nas vias municipais, proceder à manutenção e conservação de caminhos, arruamentos e pavimentos pedonais, fornecer material de limpeza e de expediente às escolas do 1.º ciclo do ensino básico e aos estabelecimentos de educação pré-escolar;

Da alínea t), u) e v) tem-se verificado a duplicação dos projetos, atividades ou ações executadas pelos Municípios e pelas Juntas, replicando-se as metodologias adotadas sem criar algo inovador e diferenciado. Tal situação leva a falhas na otimização dos recursos, senão vejamos o exemplo de algumas juntas de realizarem uma feira de artesanato na sua freguesia aquando existe uma no Município, sobrepondo-se eventos e projetos com o mesmo fim.

Já no que concerne às alíneas aa) e bb) comumente recorre-se aos Municípios para proceder à execução de tais competências, principalmente no Município de Vila Nova de Poiares, e em juntas de freguesia de menor dimensão.

Relativamente à alínea dd) esta levanta alguns problemas no concelho de Vila Nova de Poiares, atendendo a que este está a desenvolver no presente mandato a sua toponímia, levantando o ónus financeiro de afixação e manutenção das referidas placas. Isto para a maioria das juntas coloca em causa a capacidade para o desenvolvimento de outras atividades ou ações.

As alíneas ee) e ff) acabam por dificultar a sua implementação com recursos humanos próprios das juntas de menores dimensões, havendo necessidade de recorrer à prestação de serviços. No caso da última alínea referida, no concelho de Vila Nova de Poiares, está mais centrada na limpeza da vegetação do que propriamente na manutenção dos pavimentos, sendo o Município de Vila Nova de Poiares a proceder a tal.

Por último, a alínea mm) veio introduzir uma nova entidade na gestão dos espaços escolares, atualmente compostos pelo Ministério de Educação através do Agrupamento de Escolas, Câmara Municipal e Juntas de freguesia. Quem está na escola e é responsável pela gestão operacional são os professores/educadores, não estando a Câmara ou a Junta em permanência no local, o que dificulta os processos de controlo interno, de responsabilização da utilização dos materiais e consequentemente, a comunicação entre entidades. Tal situação leva, recorrentemente, a que seja a Câmara Municipal a assumir responsabilidade e ónus por uma questão de imagem e de melhoria do serviço público no seu território. Outro aspeto é que existem juntas que ao não terem estes estabelecimentos no seu território, mas terem residentes a frequentá-los não contribuem de forma equitativa e solidariamente para o bom funcionamento destes espaços, não se perspetivando tal obrigação na lei.

No seu artigo 17.º a Lei n.º 75/3013, de 12 de setembro prevê que algumas destas competências materiais possam ser delegadas diretamente no presidente da Junta de Freguesia.

2.3. Delegação de competências das câmaras para as freguesias

Os procedimentos inerentes ao ato da delegação de competências estão contemplados na Lei n.º 75/2013. “Os municípios concretizam a delegação de competências nas freguesias em todos

os domínios dos interesses próprios das populações destas, em especial no âmbito dos serviços e das atividades de proximidade e do apoio direto às comunidades locais.” (Artigo 131.º Âmbito da delegação de competências). No artigo 132.º da referida os Municípios podem delegar nas Juntas de freguesia as seguintes competências:

- 1) *Gerir e assegurar a manutenção de espaços verdes;*
- 2) *Assegurar a limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros;*
- 3) *Manter, reparar e substituir o mobiliário urbano instalado no espaço público, com exceção daquele que seja objeto de concessão;*
- 4) *Gerir e assegurar a manutenção corrente de feiras e mercados;*
- 5) *Assegurar a realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico;*
- 6) *Promover a manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos referidos na alínea anterior.*
- 7) *Podendo ainda delegar as competências de controlo prévio, realização de vistorias e fiscalização das câmaras municipais, quando previstas em lei, nos seguintes domínios:*
 - a. *Utilização e ocupação da via pública;*
 - b. *Afixação de publicidade de natureza comercial;*
 - c. *Atividade de exploração de máquinas de diversão;*
 - d. *Recintos improvisados;*
 - e. *Realização de espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, jardins e outros lugares públicos ao ar livre.*
 - f. *Atividade de guarda-noturno;*
 - g. *Realização de acampamentos ocasionais;*
 - h. *Realização de fogueiras e queimadas.*

A Lei n.º 75/2013, veio contemplar também os Acordos de execução (Artigo 133.º), ficando as câmaras municipais e as juntas de freguesia obrigadas a, no prazo de 180 dias após a respetiva instalação, celebrarem um acordo de execução que prevê expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício de todas ou algumas das competências previstas no artigo anterior. Deste modo, os acordos de execução devem incluir então a identificação dos recursos financeiros, humanos, equipamentos e materiais considerados necessários e suficientes para o exercício de todas ou de algumas das competências previstas no documento.

A definição dos acordos de execução tem vindo a ser um dos assuntos mais polémicos deste diploma legal. Em algumas situações as próprias Câmaras Municipais não têm capacidade de recursos financeiros, humanos, equipamentos e materiais para ceder às juntas de freguesia sem que o cumprimento das suas atribuições e competências fique em causa. No caso da Câmara Municipal de Vila Nova de Poiares, com os constrangimentos financeiros vividos, intentou-se ceder equipamento e pessoal nos primeiros anos (2014 e 2015), visto que havia uma situação prolongada de fundos disponíveis negativos. Com a resolução parcial do problema financeiro, visto deixar de haver uma gestão com fundos disponíveis negativos, de 2016 a 2018, além de recursos humanos e materiais passou a haver uma transferência financeira para as juntas de freguesia.

2.4. Deveres

Para além das competências referidas nos pontos anteriores, a Lei n.º 75/2013 faz ainda referência a outras competências consideradas como complementares das anteriores, nomeadamente:

- a) *Submeter à assembleia de freguesia, para efeitos de autorização, propostas de celebração de contratos de delegação de competências e de acordos de execução, bem como da respetiva*

- resolução e, no caso de contratos de delegação de competências, revogação;*
- b) *Submeter à assembleia de freguesia, para efeitos de autorização, propostas de celebração dos protocolos de delegação de tarefas administrativas que não envolvam o exercício de poderes de autoridade;*
- c) *Submeter à assembleia de freguesia, para efeitos de autorização, propostas de celebração dos protocolos de colaboração, designadamente quando os respetivos equipamentos sejam propriedade da freguesia e se salvaguarde a sua utilização pela comunidade local.*

Sem prejuízo das demais competências legais e de acordo com o disposto no artigo 3.º, as juntas de freguesia têm dois tipos de competência de acordo com a sua natureza. Por um lado, as competências de funcionamento, também elas previstas na lei, que dizem respeito à estrutura, organização e funcionamento da própria instituição e por outro lado as competências materiais que dizem respeito às áreas de intervenção sob a responsabilidade daquele órgão autárquico.

De uma análise cuidada à Lei n.º 75/2013 consideramos que esta vem atribuir novas competências próprias às Juntas de freguesia por comparação e ponderação com o conjunto das revogações assinaladas na referida lei, permite perceber que existiu, não só, uma tentativa de clarificação das áreas de intervenção afetas às freguesias e aos municípios que muitas vezes acabam por se sobrepor, mas também, transferir para as freguesias um conjunto de atribuições e competências que até aqui eram da exclusiva responsabilidade dos municípios. Essas alterações verificam-se ao nível das competências próprias e das várias áreas de atuação, nomeadamente na área dos licenciamentos, delegação de competências e relações institucionais, conservação e manutenção de infraestruturas públicas, proteção civil, toponímia e associativismo. Vejamos em relação às ações de Licenciamento, as Juntas de freguesia passam a emitir licenças para venda ambulante de lotarias, arrumador de automóveis, atividades ruidosas de carácter temporário que respeitem a festas populares, romarias, feiras, arraiais e bailes. Considerando a Delegação de Competências e Relações Institucionais as juntas passam a:

- a) *Discutir e preparar com a câmara municipal contratos de delegação de competências e acordos de execução, nos termos previstos na presente lei;*
- b) *Discutir e preparar com as organizações de moradores protocolos de delegação de tarefas administrativas que não envolvam o exercício de poderes de autoridade;*
- c) *Discutir e preparar com instituições públicas, particulares e cooperativas que desenvolvam a sua atividade na circunscrição territorial da freguesia protocolos de colaboração, designadamente quando os respetivos equipamentos sejam propriedade da freguesia e se salvaguarde a sua utilização pela comunidade local;*
- d) *Participar, em colaboração com instituições particulares de solidariedade social, em programas e iniciativas de ação social*

Relativamente a Competências com âmbito alterado, verifica-se que:

- a) *Promover a conservação de abrigos de passageiros existentes na freguesia. Refira-se ainda que neste ponto o legislador retirou da lei a referência até aí constante “não concessionados a empresas”, o que, pode levar a um entendimento de que o âmbito foi alargado;*
- b) *Conservar e promover a reparação de chafarizes e fontanários. É importante também destacar nesta alínea que o legislador retirou a referência “de acordo com o parecer prévio das entidades competentes, quando exigido por lei”, o que, pode levar a um entendimento de que, no caso a lei não o determinar, poderá existir uma ausência de parecer prévio de entidades externas à Junta de freguesia;*
- c) *Adquirir e alienar bens móveis. Nesta competência o legislador retirou do artigo a referência a “necessários ao funcionamento dos serviços da freguesia e alienar os que se tornem dispensáveis”.*

Naturalmente os bens móveis a adquirir serão os necessários ao serviço e os bens a alienar aqueles que já não fazem falta. Nestas condições parece que a intenção do legislador foi só a de simplificar o texto evitando referências desnecessárias. No que concerne à área da Proteção Civil, este novo diploma legal vem também identificar e atribuir algumas competências que já constavam dos Planos Municipais de Proteção Civil. Deste modo, o Presidente da Junta de freguesia passa a ter competências na colaboração com outras entidades no domínio da proteção civil e, até mesmo, presidir à unidade local de proteção civil.

Relativamente à área da Toponímia, embora a competência para atribuição de nomes de ruas e praças bem como da numeração de polícia se mantenha da exclusiva responsabilidade das Câmaras Municipais, as Juntas de freguesia passam também a ter as seguintes competências de emitir parecer sobre a denominação das ruas e praças das localidades e das povoações.

2.5. Financiamento das freguesias

De acordo com a Lei n.º 73/2013, de 12 de setembro, Lei das Finanças Locais, as freguesias dispõem de receitas próprias provenientes da cobrança de taxas por serviços prestados, do rendimento de mercados e cemitérios, de coimas aplicadas ou do rendimento de bens próprios.

No entanto, a sua principal fonte de financiamento é constituída pelas transferências do Orçamento do Estado, através do Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF). Desde 2007 que a participação em impostos locais passou a ser uma fonte de receita considerável. De facto, as juntas começaram a contar com: 50% do produto da receita do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI) sobre prédios rústicos, 2,5% da média aritmética simples da receita do Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), Imposto Sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas (IRC) e do Imposto sobre o valor acrescentado (IVA), a distribuir de acordo com a sua tipologia, número de habitantes e área. Em 2013, a base de cálculo do FFF é reduzida, passando de 2,5% para 2% da média aritmética de IRS, IRC e IVA. Em compensação, as freguesias adquirem uma participação no IMI de 1% da receita do imposto cobrado sobre os prédios urbanos e a totalidade da receita do IMI sobre os prédios rústicos. Nesse ano as freguesias passaram a ter o poder de celebrar contratos de locação de bens imóveis, e não apenas de bens móveis.

As juntas de freguesia também contam com a transferência de verbas específicas para o pagamento das despesas relativas à compensação por encargos dos membros do órgão executivo da freguesia e às senhas de presença dos membros do órgão deliberativo nas reuniões obrigatórias.

Porém, é de ressaltar que a afetação de recursos financeiros às freguesias de Lisboa é bastante diferente das freguesias do resto do país, não resultando a sua transferência financeira da aplicação da fórmula de cálculo do FFF.

Há que ter em atenção à capacidade de as freguesias cumprirem as suas obrigações legais na área das finanças e contabilidade. Costa (2011) verificou que nenhuma das freguesias do regime geral, que têm obrigação de remeter os seus documentos de prestação de contas ao Tribunal de Contas, cumpre com a totalidade as obrigações na prestação de contas. Já as freguesias do regime simplificado, também não cumprem na íntegra com as suas obrigações e dos critérios estipulados para o estudo efetuado.

2.6. Recursos humanos

As organizações são dependentes dos recursos humanos, pelo que para o bom funcionamento de qualquer organização é necessário que esta esteja devidamente dotada da quantidade e qualidade de recursos humanos adequado às suas exigências, necessidades e competências. No caso específico das autarquias, tais recursos devem estar de acordo com as suas competências, dimensão geográfica e populacional. No entanto, na última década, em Portugal tem havido um cons-

trangimento no aumento do número de recursos humanos no setor público, onde se inclui os municípios e as freguesias. Apesar dos acordos de execução preverem expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício de todas ou algumas das competências previstas (Lei n.º 75/2013), não é clara a integração destes recursos humanos nos quadros das freguesias. Pelo que se subentende que a câmara municipal e a Junta de Freguesia acordam no número de trabalhadores municipais necessários à realização das tarefas e estes desempenham-nas sob coordenação dos presidentes de junta, mas mantendo o vínculo com o Município; ou a junta de freguesia recruta trabalhadores (de forma precária ou por prestação de serviços) com contrapartida financeira do Município.

3. O CASO DO MUNICÍPIO DE VILA NOVA DE POIARES

Em primeira instância faremos uma pequena caracterização territorial, com base no ano 2011, considerando o ano de Censos mais perto da data para o presente modelo de delegação de competências através de acordos de execução ou apoios à atividade da freguesia.

O concelho de Vila Nova de Poiares é constituído por quatro freguesias, designadamente, Arrifana, Lavegadas, Poiares - Santo André e São Miguel de Poiares.

Tabela 1 - Caracterização das Freguesias por área territorial e outros elementos sociais.

	Área territorial	Nº População	Densidade Populacional	Índice de Envelhecimento	Taxa de desemprego (%)
Arrifana	28,16km ²	1440	51,1	195,6	6,41%
Lavegadas	15,28km ²	204	13,4	418,8	17,91%
Poiars – Santo André	31,85km ²	4306	135,2	111,6	9,15%
São Miguel de Poiares	24,73km ²	1331	53,8	143,7	9,15%
Concelho de Vila Nova de Poiares	100km ²	7281	83,6	135,4	9,11%

Fonte: Dados retirados do Plano de Desenvolvimento Social de Vila Nova de Poiares 2018-2021 e do Plano Municipal de Defesa da Floresta Contra Incêndios de Vila Nova de Poiares 2015-2019, com base no Censos 2011.

De acordo com o Mapa XX, do Orçamento de Estado de 2013, verifica-se a transferência dos seguintes valores por junta de freguesia, Arrifana (52.166€), Lavegadas (25.159€), Poiares - Santo André (77.218€) e São Miguel de Poiares (46.863€).

Verifica-se no caso específico do concelho de Vila Nova de Poiares (pertencente à Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra, Portugal) o Município tem atribuído recursos com base numa fórmula aritmética, considerando três fatores, Coesão, Território e População. Sustentado na aplicação da Lei n.º 75/2013, que estipula a possibilidade de delegação de competências dos Municípios para as Freguesias, o Município de Vila Nova de Poiares definiu um Regulamento da forma de apoio às Juntas de freguesia a 6 de dezembro de 2013, bem como, assinou Acordos de Execução com quatro Juntas de freguesia, ou seja, com todas as Juntas do seu território. O primeiro acordo de execução da delegação de competências foi assinado a 3 de outubro de 2014.

Os acordos nesse ano visaram as seguintes competências:

- a) *gerir e assegurar a manutenção de espaços verdes;*
- b) *assegurar a limpeza das vias e espaços públicos, sargetas e sumidouros;*
- c) *Manter, reparar e substituir o mobiliário urbano no espaço público, com exceção daquele que seja objeto de concessão;*
- d) *assegurar a realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo de ensino básico;*
- e) *Promover a manutenção dos seus espaços envolventes dos estabelecimentos referidos na alínea anterior.*

Para cada uma das competências mencionadas anteriormente, foram aprofundadas as responsabilidades e a identificação dos respetivos locais, vias e espaços associados às competências delegadas.

Constituíram-se obrigações entre as partes:

- Município – ceder à Junta os meios e apoios necessários ao exercício das competências delegadas, e apoiar tecnicamente a Junta;*
- Junta de freguesia – exercer as competências delegadas de modo eficiente e eficaz; prestar as informações solicitadas pela Câmara Municipal sobre os atos praticados no exercício das competências delegadas; dar conhecimento de qualquer situação de que tenha conhecimento e que possa vir a prejudicar, impedir, tornar mais oneroso ou difícil o exercício das competências delegadas; e remeter um relatório sobre o exercício das competências delegadas.*

Nesse primeiro acordo, foram reconhecidas no acordo as dificuldades financeiras do Município e sem recursos humanos disponíveis, estando à época impedido de contratar e de contrair despesa, bem patente pela referida Lei dos Compromissos e Pagamentos em atraso. Tais obrigações foram previamente analisadas por A. J. Santos, Henriques e Lira (2018). Neste sentido, o Município disponibilizou para o exercício das competências delegadas:

- a) *Os recursos humanos indispensáveis ao exercício das competências delegadas, em articulação entre as duas partes (Junta e Município), com o objetivo de rentabilização de recursos, os quais continuaram a pertencer ao mapa de pessoal da Câmara Municipal;*
- c) *O apoio técnico necessário para que a Junta exerça as suas competências, designadamente, pareceres de caráter técnico ou jurídico e de recomendações sempre que tal for solicitado, designadamente, jurista, engenheiro, arquiteto, serviço social, gestão e outros técnicos superiores generalistas.*
- d) *Os equipamentos e recursos materiais, em articulação entre as partes, designadamente, motoniveladoras, máquina de rastos, retroescavadora, roça bermas, outra maquinaria pesada, viatura de transporte, recursos materiais.*

No referido acordo é explícito que o Município não realizará transferência de recursos financeiros. Podendo considerar-se que tal estaria condicionado pelo limite de endividamento da própria autarquia e com restrições legais no que respeita a transferências financeiras para entidades locais. De acordo com os dados e informação disponível à época também não estava implementado, sendo apenas concretizada tal a partir de 2018 (em Contabilidade de Custos 2019)

A 9 de março de 2016 foi efetuado o primeiro aditamento aos Acordos de Execução, com a inclusão da transferência de um montante financeiro para cada junta. No 2º aditamento, efetuado a abril de 2017 foram reforçadas as verbas a transferir (tabela 2). Como se pode verificar, o valor para o critério Coesão é igual para as quatro freguesias, independentemente das suas características. A freguesia com maior transferência a partir do Orçamento de Estado é a que obtém mais receitas por parte da autarquia, e contraponto com a que obtém menos receitas pelas duas administrações.

Tabela 2 - Critérios e valores para transferência financeira do Município para as Juntas de freguesia.

Freguesias	Ano	Coessão	Território	População	Total
Arrifana	2016	1.000,00€	2.300,80€	1.582,40€	4.883,20€
	2017	1.500,00€	3.451,20€	2.373,60€	7.324,80€
	Toponímia	3.023,98€			
Lavegadas	2016	1.000,00€	1.072,00€	224,00€	2.296,00€
	2017	1.500,00€	1.608,00€	336,00€	3.444,00€
	Toponímia	907,20€			
São Miguel	2016	1.000,00€	1.973,60€	1.462,40€	4.436,00€
	2017	1.500,00€	2.960,40€	2.193,60€	6.654,00€
	Toponímia	1.167,88€			
Santo André	2016	1.000,00€	2.653,60€	4.731,20€	8.384,80€
	2017	1.500,00€	3.980,40€	7.096,80€	12.577,20€
	Toponímia	4.900,94€			
Total	10.000€	20.000€	18.576€	58.576€	

A Junta de freguesia das Lavegadas por não ter nenhum estabelecimento de educação no seu território não obteve um acordo de execução no âmbito destas competências.

No âmbito dos referidos acordos, é desenvolvido um mecanismo de avaliação, através do qual a Junta de freguesia submetia até ao final do mês de outubro um relatório de avaliação das competências transferidas, sendo o mesmo apresentado e discutido em reunião de Câmara e Assembleia Municipal.

Para além destes Acordos de Delegação de Competências o Município de Vila Nova de Poiares, ao abrigo do Regulamento do Apoio às Juntas de freguesia de 2013, apoiou a Junta de freguesia de Arrifana em cerca de 36.880€+IVA, e apoio no pedido de vistoria à Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional do Centro, nos processos de contratação pública e no acompanhamento dos procedimentos de contratação pública e execução da obra. Atribuiu ainda o valor de 4.883,60€ para a execução de obra de requalificação de fonte e lavadouros num lugar da sua freguesia.

Da análise efetuada, conseguiu-se ainda verificar que o Município atribuiu um apoio, em agosto de 2015, para obras de ampliação do cemitério à Junta de freguesia de Poiares Santo André no valor de 113.450€, a qual incluía a aquisição de terreno e respetivos procedimentos para realização da obra. No entanto, tal apoio teve de ser reforçado em fevereiro de 2018, para os 121.787,03€, incluindo IVA.

No processo de implementação da Toponímia a nível municipal, e apesar das competências próprias das juntas na aquisição e manutenção da referida sinalética, o Município atribuiu um apoio às juntas, apresentado na tabela 1.

4. DISCUSSÃO

O aumento da escala de governação acarreta custos do ponto de vista democrático, nomeadamente, na participação nas eleições locais, contacto direto entre cidadãos e representantes políticos, participação em reuniões dos órgãos autárquicos, discussão política, perceção, por parte dos cidadãos, da sua influência sobre a decisão dos assuntos locais, confiança nos eleitos locais, identificação dos cidadãos com os órgãos autárquicos e envolvimento político em geral (Copus, 2006). Como tal é crítico, numa reforma administrativa local, vencer o desafio de escala, encontrando a dimensão do território de governação autárquica que demonstre ser a mais eficiente e eficaz, ponderando os custos e os benefícios económicos e sociais.

Keating (1995) sugere que a dimensão territorial do município depende significativamente da identidade local e de características intrínsecas diferenciadas, tornando impossível a determinação de uma escala ótima. A dimensão geográfica ideal para o governo municipal é uma questão de circunstâncias locais e de juízos de valor do observador. Embora não exista consenso quanto ao tamanho adequado das autarquias locais, existe consenso quanto ao facto de que um maior tamanho implica efeitos negativos consideráveis (De Ceuninck, Reynaert, Steyvers, & Valcke, 2010). Neste sentido, levantam-se questões relativamente aos critérios estipulados para o acordo. Se por um lado é de concordância, no âmbito dos elementos essenciais para a constituição da freguesia, conforme mencionado por Marcello Caetano (1997) e Diogo Freitas do Amaral (1987), nomeadamente, o território (a área da freguesia) e o agregado populacional (habitantes por freguesia). Não o será certamente o critério de coesão, o qual é atribuído de igual forma para as várias freguesias, sem que realmente coloque outros indicadores como forma de coesão, seja eles territoriais ou sociais. Uma possibilidade seria suportar tais critérios no European Territorial Cohesion Index (ETCI) do ESPON – União Europeia (a coesão territorial, a competitividade do sistema económico e o desenvolvimento sustentável (Gallina & Farrugia, 2008).

É de se realçar o facto da existência de vários instrumentos e estudos científicos que possam sustentar a tomada de decisão, no presente caso não foi definido a metodologia com tal cuidado. O que também reforça o problema na implementação do ETCI, que acabou por ser condicionada em inúmeros aspetos, nomeadamente a não aceitação de maneira pacífica entre a vertente a política e a científica (Gallina & Farrugia, 2008). Outra possibilidade seria o recurso ao Sustainable Territorial Environmental Management Approach (STeMA) (CEIS, 2006), o qual já inclui uma vertente de competitividade e de sustentabilidade do território. Outra forma, seria o recorrer ao INTERCO – Indicators of Territorial Cohesion, ESPON, contrapondo com alguns indicadores, tais como, taxa de desemprego, índice envelhecimento ou dependência da terceira idade. Ou até mesmo, usar o Índice Sintético de Competitividade e Coesão Territorial para as regiões portuguesas, relevando a proximidade a serviços essenciais (educação, saúde, cultura e lazer) ou de redes viárias de maior relevância, bem como, de serviços de transportes (Augusto Mateus & Associados, CIRIUS, GeoIdeia e CEPREDE, 2005).

De Vries (2000) verificou que a opinião dos líderes políticos é mais favorável à descentralização em países de maior dimensão do que em países mais pequenos, sendo a necessidade de descentralização menos sentida em países de menor dimensão. Poderemos assumir que o caso português refletirá essa menor necessidade para a descentralização, em especial para as juntas de freguesia com menores recursos para desenvolver as suas competências, como acontecerá em Vila Nova de Poiares. O autor observa ainda que a descentralização é frequentemente abordada de uma forma normativa, existindo uma tendência para resolver problemas alterando a divisão de responsabilidades e de poderes, sem procurar as verdadeiras causas dos problemas ou sem questionar os méritos substantivos das políticas existentes. Considera-se que é relevante distinguir as áreas de política em que a descentralização possa ser benéfica, tendo em conta que as vantagens ou desvantagens de um modelo institucional não depende do facto de ser descentralizado ou centralizado, mas sim das áreas de política em questão, sendo a natureza dos bens e serviços públicos em causa uma variável interveniente.

Como assinala De Ceuninck et al. (2010), o intermunicipalismo tem sido um arranjo institucional ao qual se recorre para assegurar a sustentabilidade técnica das autarquias de menor dimensão em países pertencentes à tradição do sul da Europa. O que reveste por si, já algumas dificuldades de municípios de menor dimensão, como é o caso de Vila Nova de Poiares (menos de 10.000 habitantes), para desenvolver a sua atividade com a devida sustentabilidade e capacidade. A fragilidade da freguesia pode revelar, também, a dificuldade em justificar a sua existência enquanto autarquia, podendo levar à deriva da instituição por negligência, e mesmo à sua exaustão (Kickert & Van der Meer, 2011). Veja-se o caso da freguesia das Lavegadas, com um valor de transferência do Estado para fazer face às suas despesas correntes, pagamentos de despesas de presenças e de representação dos elementos dos órgãos de freguesia e para os investimentos necessários.

Por outro lado, uma figura administrativa como a freguesia tende a perder pertinência à medida que o conjunto de competências que a caracteriza ao longo da sua história vão perdendo relevância na vida das pessoas que habitam o território administrado ou vai sendo mais eficazmente desempenhadas pelos municípios, e aqui é de realçar algumas competências como a cultura, o desporto, o lazer ou o recreio. As barreiras comunicacionais que impediam uma presença mais próxima dos poderes públicos junto dos cidadãos são derrubadas pelo progresso tecnológico, com várias plataformas de participação pública, designadamente, de identificação e comunicação de problemas nos espaços públicos, orçamentos participativos, reuniões de Câmara ou de Assembleia com transmissão online e com possível participação pública por esses canais, entre outros. Já Marcello Caetano (1997), mencionava que era um erro os governantes pensarem que teriam plena liberdade na ação, estando condicionados ou limitados por várias circunstâncias, tais, como “progressiva complexidade dos problemas administrativos e dos processos técnicos de os resolver exige avultados recursos financeiros de que raramente os erários locais dispõem e para maior economia e melhor rendimento há que instituir grandes serviços que possam dispor de bons e numerosos técnicos especializados e de apetrechamento conveniente, com o mínimo de despesas de administração” e “a entrega de numerosas e complexas atribuições às autarquias locais requereria, a par de avultados recursos financeiros e de serviços técnicos bem montados, a existência de um escol dirigente capaz de orientar sob todos os aspectos da administração autárquica” (pg. 250).

Este cenário, de perda de relevância da atividade da freguesia, é mais evidente nos centros urbanos de média/pequena dimensão e, em especial, em localidades que são sedes de município. Nestes contextos territoriais, uma presença mais forte do aparelho operativo municipal leva a que o município procure atender preferencialmente os problemas da localidade sede de concelho, o que tende a esvaziar de conteúdo a intervenção das freguesias urbanas aí existentes. No caso de Poiares verifica-se um grande apoio financeiro à Junta de freguesia de Santo André, na sede do concelho, em contraciclo da freguesia de Lavegadas com a sua sede mais afastada da sede do concelho. Já poderá não ser assim em concelhos diametralmente opostos do ponto de vista geodemográfico, ou seja, em centros urbanos de grande dimensão, com características de capitalidade regional/nacional, ou em territórios predominantemente rurais: no primeiro caso, porque a existência de muitos habitantes constitui uma massa crítica que justifica uma presença ao nível da governação inframunicipal para que os problemas sejam devidamente atendidos; no segundo caso, porque a dispersão territorial reclama uma presença mínima dos poderes públicos junto das populações.

É necessário que o desenvolvimento futuro da questão da organização territorial das freguesias permita uma abordagem bottom up do problema, com a participação dos atores locais envolvidos, dando espaço à diversidade de modelos organizacionais e de governação que se adequem aos contextos locais (Teles, 2016), e permitindo integrar uma perspetiva de governança das cidades/comunidades locais que passe pela estruturação de espaços e processos de discussão, de participação e de coresponsabilização dos diferentes atores sociais, económicos e culturais, nas estratégias, decisões e ações a empreender (Seixas, 2013). Porém, é de realçar que os Acordos de Execução, bem como, os Orçamentos Municipais têm a participação das partes envolvidas, isto é, do município das juntas de freguesia, colocando-os no mesmo patamar negocial, o que leva a questionar até que ponto há, entre as partes, domínio do conhecimento e real capacidade negocial dos atores e decisores políticos da administração local, para que possam definir as suas políticas com base em critérios validados cientificamente e aceites politicamente.

Silva (2014) verificou que na agregação de Freguesias pouco mudou, uma vez que sedes e delegações continuam nos mesmos locais, e que a esperada transferência de recursos, financeiros e humanos, em nada foi elevada, e porque algumas competências ainda não tinham regulamentação própria. Houve de facto uma redução de custos, no entanto, os valores apontados (6,5 milhões de euros) são considerados baixos para a convulsão social da alteração imediata, impositiva e sem a devida análise e discussão com as populações. O presente estudo reforça estas limitações de mudança, atendendo à falta de recursos das Juntas de freguesia já per si penalizadas com falta de população. É ainda patente que a definição do critério de coesão, meramente em nomenclatura, não faz jus à pretensão de con-

tribuir para o combate às assimetrias e desigualdades entre os territórios de freguesia. É de destacar que a fusão de freguesias não ocorreu em Vila Nova de Poiares, decorrente da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro, mantendo-se as quatro freguesias, sendo discutível a capacidade de execução das suas competências, com os elementos do executivo a exercerem funções a tempo parcial, e no caso da freguesia de Lavegadas a não ter nenhum recurso humano nos seus quadros.

5. CONCLUSÃO

As freguesias apresentam-se como o governo local mais próximo das populações e, como tal, com maior potencial de governação em resposta às necessidades dos fregueses. Porém é importante referir que em determinadas freguesias (e.g., freguesias de meio profundamente rural e de baixa densidade) tal pode ser colocado em causa devido à falta dos meios e recursos necessários para a execução das suas atribuições e competências, como se verifica na freguesia das Lavegadas.

Apesar do novo regime legal referentes às competências próprias e delegáveis nas Juntas de freguesia, existem alguns constrangimentos no que respeita aos contextos diferenciadores no território nacional e que colocam problemas à operacionalização do contemplado legalmente. Além de que a Lei n.º 75/2013 poderia ter revogado na íntegra a Lei n.º 169/99, incluindo apenas o que era pretendido manter em vigor, evitando uma manta de retalhos legislativos, quase como sobrepondo algumas das competências dos municípios e das freguesias, facilitando ao comum cidadão e aos decisores políticos maior clareza das competências de cada entidade e facilidade na consulta deste diploma.

A intenção do Município de Vila Nova de Poiares de delegar competências nas Juntas de freguesia e apoiar as mesmas, reflete uma vontade política de base local, uma vez que não era obrigatório. No entanto, o modelo implementado apresenta algumas limitações, nomeadamente, na primeira fase, a falta de capacidade de controlo dos apoios efetivamente dados por inexistência de contabilidade de custos e de transferências financeiras para a realização das competências. E no seu processo global, por carecer de indicadores ponderados e sustentados para o conceito de coesão territorial, uma vez que a freguesia com menos população, mais distante da sede de concelho e de serviços essenciais (educação, saúde e desporto) acaba por ter o mesmo valor de apoio para este critério e no global ter menos apoio financeiro. No entanto, é de realçar que as partes exercem a possibilidade de delegação de competências, formalizando um acordo entre as partes, enquanto noutros municípios tal não acontece.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Augusto Mateus & Associados, CIRIUS, GeoIdeia, CEPREDE (2005a). *Competitividade territorial e coesão económica e social*. Em http://www.pofc.qren.pt/ResourcesUser/2011_Documentos/Monitorizacao/Estudos/CompetitividadeTerritorial_Vol_I.pdf. Consultado em 25 de agosto de 2021.
- Amaral, D. F., Caupers, J., Claro, J. M., Raposo, Garcia, M. G., Viera, P., Silva, V. (1999). *Código do Procedimento Administrativo Anotado*. 3ª Edição. Livraria Almedina, Coimbra. Depósito Legal 109929/97.
- Caetano, M. (1997). *Manual de Direito Administrativo*. Vol. I. 10ª Edição. Livraria Almedina, Coimbra. Depósito Legal 115161/97.
- Copus, C. (2006). British local government: A case for a new constitutional settlement. *Public Policy and Administration*, 21(2), 4–21. <https://doi.org/10.1177/095207670602100202>
- Costa, J. P. (2011). *Conformidade da prestação de contas nas autarquias locais em Portugal: O caso das freguesias*. ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa. Retrieved from [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/4757/1/Dissertação de Mestrado em Contabilidade_João Costa.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/4757/1/Dissertação%20de%20Mestrado%20em%20Contabilidade_Jo%C3%A3o%20Costa.pdf)

- De Ceuninck, K., Reynaert, H., Steyvers, K., & Valcke, T. (2010). Municipal Amalgamation in the Low countries: Same Problems, Different Solutions. *Local Government Studies*, 36(6), 803–822. <https://doi.org/10.1080/03003930.2010.522082>
- De Vries, M. S. (2000). The Rise and Fall of Decentralization: A Comparative Analysis of Arguments and Practices in European Countries. *European Journal of Political Research*, 38(2), 193–224. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00532>
- ESPON (2012). INTERCO *Indicators of territorial cohesion*. Em https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/INTERCO_Final-Report_Part-B_Main-Report.pdf. Consultado em 25 de agosto de 2021.
- Gallina, A., & Farrugia, N. (2008). *Developing Indicators of Territorial Cohesion*. Roskilde Universitet. Em https://rucforsk.ruc.dk/ws/files/4339580/Research_Report_1_2008_Farrugia_Gallina.pdf. Consultado em 25 de agosto de 2021.
- Gato, J. P. (2014). *A mudança no contexto da organização administrativa do território – As freguesias portuguesas depois de 2013*. ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa. Retrieved from [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/10142/1/João Pedro Gato - A mudança no contexto da organização admin.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/10142/1/João%20Pedro%20Gato%20-%20A%20mudança%20no%20contexto%20da%20organização%20admin.pdf)
- Governo da República Portuguesa. Decreto-Lei n.º 57/2019, de 30 de abril - Concretiza a transferência de competências dos municípios para os órgãos das freguesias. Diário da República.
- Governo da República Portuguesa. Lei n.º 66-B/2012 - Orçamento de Estado para 2013. Diário da República
- Governo da República Portuguesa. Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro - Reorganização administrativa do território das freguesias. Diário da República.
- Governo da República Portuguesa. Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro - Reorganização Administrativa de Lisboa. Diário da República.
- Governo da República Portuguesa. Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto - Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. Diário da República.
- Governo da República Portuguesa. Lei n.º 169/99, de 18 de setembro Autarquias Locais – Competências e Regime Jurídico (1999). Diário da República.
- Governo da República Portuguesa. Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro. Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. (2013). Diário da República.
- Governo da República Portuguesa. Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro – Regime Jurídico das Autarquias Locais (2013). Diário da República.
- Keating, M. (1995). Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice. In D. Judge, G. Stoker, & H. Wolman (Eds.), *Theories of Urban Politics* (pp. 117–134). London, England: Sage Publications.
- Kickert, W. J. M., & Van der Meer, F.-B. (2011). Small, Slow, and Gradual Reform: What can Historical Institutionalism Teach us? *International Journal of Public Administration*, 34(8), 475–485. <https://doi.org/10.1080/01900692.2011.583768>
- Monteiro, N. G. (1996). A sociedade local e os seus protagonistas. In C. Oliveira (Ed.), *História dos Municípios e do Poder Local: dos finais da Idade Média à União Europeia* (pp. 29–77). Lisboa, Portugal: Círculo de Leitores.
- Município de Vila Nova de Poiares (2015). *Plano Municipal de Defesa de Floresta Contra Incêndios 2015-2019*. Em <http://cm-vilanovadepoiares.pt/docs/pmdfci.pdf>. Consultado em 25 de agosto de 2021
- Município de Vila Nova de Poiares (2018). *Plano de Desenvolvimento Social de Vila Nova de Poiares*. Em http://cm-vilanovadepoiares.pt/images/areas-de-acao/ASSE/PDS_VNP_2018-2021.pdf. Consultado em 25 de agosto de 2021.

- Município de Vila Nova de Poiares (2019). Relatório de Contabilidade de Custos - Em http://cm-vilanovadepoiares.pt/images/municipio/Financeira/Presta%C3%A7%C3%A3o_de_Contas/contab_custos.pdf. Consultado a 25 de agosto 2021.
- Oliveira, A. C. (2011). Debate sobre a reforma da administração local em Portugal. *Direito Regional e Local*, 16(outubro/dezembro), 5–12.
- Oliveira, A. C. (2014). *Direito das Autarquias Locais* (2nd ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Pauleta, C. M. (1997). As Freguesias - História e Atualidade. *Finisterra*, XXXII(64), 145–148.
- Santos, A. J., Henriques, J. M., & Lira, M. (2018). Os fundos disponíveis no âmbito da Lei dos Compromissos e dos Pagamentos em Atraso: o caso do Município de Vila Nova de Poiares (2012-2015). *Revista Científica Da Escola Superior de Gestão Do Instituto Politécnico de Castelo Branco*, 16/17, 47–58.
- Santos, J. A. (1995). *As Freguesias – História e actualidade*. Oeiras: Celta Editores.
- Seixas, J. (2013). *A Cidade na Encruzilhada – Repensar a cidade e a sua política*. Edições Afrontamento.
- Silva, M. da. (2014). Geografia do controle político-territorial: economia de recursos, agregação de freguesias e reordenamento do território em Portugal. Scripta Nova. *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 493(42), 1–15. <https://doi.org/10.1344/sn2014.18.15031>
- Teles, F. (2016). Local government and the bailout: Reform singularities in Portugal. *European Urban and Regional Studies*, 23(3), 455–467. <https://doi.org/10.1177/0969776413517249>