

PACOTE LEGISLATIVO SOBRE DESCENTRALIZAÇÃO

- Parecer da CONFAGRI -

I – CONTEXTO E PROJECTOS LEGISLATIVOS

O presente pacote legislativo visa concretizar uma disposição do Programa do XXI Governo Constitucional no sentido de reforçar a descentralização do sistema de governo, transferindo determinadas funções para as Autarquias Locais e Comunidades Intermunicipais. Nesse sentido, o Governo apresentou um projecto de Lei-quadro balizador de tais transferências, a que se seguiram diversos projectos sobre o mesmo tema ou temas relacionados, apresentados por diferentes forças partidárias.

Assim, estão em fase de audição com vista a debate no Parlamento os seguintes projectos legislativos:

- [PPL 62/XIII/2](#) (GOV) – *Estabelece o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local;*
- [PJP 292/XIII/1](#) (PSD) *Cria o Estatuto dos Territórios de Baixa Densidade;*
- [PJP 383/XIII/2](#) (PSD) – *Procede à descentralização de competências para os municípios e entidades intermunicipais e nas freguesias no âmbito da educação, saúde, ação social, gestão territorial, gestão florestal, gestão da orla costeira, medicina veterinária, saúde animal e segurança alimentar;*
- [PJP 442/XIII/2](#) (PCP) – *Lei - Quadro que estabelece as condições e requisitos de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais;*
- [PJP 449/XIII/2](#) (CDS/PP) – *Procede à descentralização de competências para os municípios e entidades intermunicipais no âmbito da educação,*



saúde, ação social, proteção civil, praias, gestão florestal, saúde animal e segurança alimentar, património e habitação;

- [Projeto de Resolução n.º 722/XIII \(BE\)](#) - *Descentralização de competências para as autarquias locais;*
- [Projeto de Resolução n.º 725/XIII \(PAN\)](#) - *Recomenda ao Governo que diligencie pela reformulação do regime de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.*

Projecto de Lei do Governo

Este projecto visa criar o quadro de referência para o reforço de competências do Poder Local. Porém, quer a sua aprovação, quer a sua implementação, só fazem sentido se forem simultaneamente conhecidos, debatidos e aprovados os cerca de 15 diplomas sectoriais relativos às diferentes matérias a transferir (previstos no Art 4.1), assim como o projecto de alteração à Lei das Finanças Locais (prevista no Art 5), que deverá transferir os correspondentes recursos financeiros.

A transferência de funções tem carácter universal e não pode por em causa a universalidade do acesso por parte dos cidadãos nem a igualdade de condições de acesso aos mesmos (Art 3).

Prevê-se que os bens imóveis afecto às funções a transferir passem a ser geridos pelas entidades tomadoras das novas funções, assim como a transferência dos respectivos recursos humanos, a qual se deve fazer sem prejuízo da situação jurídico-funcional, designadamente em matéria de vínculo, carreira e remuneração.

Prevê-se que o processo de transferência efectiva se inicie já em 2018 e termine em 2021.

São previstas novas competências para os municípios em múltiplas áreas: educação e ensino técnico (2º e 3º ciclos do ensino básico); gestão da saúde (cuidados de saúde primários); acção social (incluindo o rendimento social de inserção); protecção civil; património (incluindo a avaliação de imóveis-IMI); habitação; gestão de áreas portuário-marítimas não afectas à actividade portuária e respectivas actividades turísticas; gestão das praias marítimas, fluviais e lacustres, incluindo a segurança dos banhistas; recolha de informação cadastral, gestão de transportes e estradas; infraestruturas de apoio ao cidadão, etc.



No que respeita às áreas mais directamente relacionadas com as questões agrícolas, florestais, gestão do território ou desenvolvimento local, destacamos as seguintes:

- Participação no ordenamento, na gestão e na intervenção de âmbito florestal (art 20);
- Protecção e saúde animal (art 24), incluindo a competência de exercer os poderes nas áreas de protecção e saúde animal, bem como de detenção e controlo da população dos animais de companhia, sem prejuízo das competências próprias da autoridade veterinária nacional..
- Segurança alimentar (art 25), compreendendo o exercício de poderes de controlo na área da segurança dos alimentos, sem prejuízo das competências atribuídas aos órgãos de polícia criminal e das competências próprias da autoridade veterinária nacional.

Por sua vez os Municípios podem delegar algumas das funções em Freguesias, pelo período do mandato autárquico, desde que tal transferência não acarrete aumento de despesas.

Comunidades Intermunicipais (CIM)

São ainda criadas competências para as CIM relacionadas com as funções transferíveis para os municípios, desde que seja obtido o acordo de todos os municípios que as integram. Salientam-se competências nas seguintes áreas:

- Protecção Civil (art 34), incluindo a definição da rede de quartéis de bombeiros e os programas de apoio às corporações de bombeiros voluntários.
- Promoção turística (art 36) em articulação com as Entidades Regionais de Turismo.
- E ainda nas seguintes áreas (art 37):
 - a) Participar na gestão dos portos de âmbito regional;
 - b) Designar os vogais representantes dos municípios nos Conselhos de Região Hidrográfica;
 - c) Gerir projectos financiados com fundos europeus;
 - d) Participar na gestão das áreas protegidas;
 - e) Gerir programas de captação de investimento.



Projecto de Lei do PSD

Destacamos abaixo as áreas mais relacionadas com as problemáticas da agricultura, florestas e desenvolvimento local.

- Gestão florestal (art 5). Deste projecto, sublinha-se a intenção de transferir para os municípios e entidades intermunicipais as seguintes competências de gestão florestal:
 - a. Ordenamento florestal de nível intermunicipal ou municipal, respeitando a Estratégia Nacional para as Florestas e os Planos Regionais de Ordenamento Florestal;*
 - b. Intervenções para prevenção de incêndios e limpeza de florestas.*

Propõe-se ainda que a gestão florestal actualmente a cargo da administração central e que incida sobre território de mais do que um município seja transferida para as entidades intermunicipais.

- Segurança alimentar Art 7). É proposto transferir as seguintes competências:
 - a. A gestão e prestação de serviços de medicina veterinária municipal;*
 - b. A gestão e prestação dos serviços de saúde animal, decorrentes da alínea anterior*
 - c. As actividades e serviços de segurança alimentar, sem prejuízo das competências da ASAE.*

Quanto ao outro projecto legislativo do PSD relativo ao estatuto dos territórios de baixa densidade, a CONFAGRI apoia a intenção subjacente de redução das disparidades de desenvolvimento entre o interior e o litoral. No entanto, entende que não é este o seu contexto, mas sim o de um conjunto de medidas de combate às assimetrias regionais, com uma eventual proposta de reprogramação associada dos programas de apoio aos investimentos nos territórios menos desenvolvidos.

Projecto de Lei do PCP

O Projecto do PCP não apresenta uma listagem de funções a transferir, colocando-se numa posição cautelosa de proposta de um estudo mais aprofundado para definição das reais funções que competem aos municípios desempenhar. O artigo 5º assume expressamente esta postura, ao referir:

“2- A afetação às autarquias locais de um domínio de atribuições, salvo disposição em contrário, implica o reconhecimento dos poderes de planeamento, programação, execução, conservação e manutenção, quando aplicáveis, fiscalização e demais de natureza similar necessários à concretização da atribuição, bem assim dos bens públicos, móveis ou imóveis, e demais meios que lhes estejam afetos.

3- A definição de atribuições em domínios partilhados com o Estado carece de fundamentação e será feita através da identificação de subdomínios de forma a que, nos que sejam atribuição das autarquias, possa ser respeitado o disposto no n.º “2.

Coloca reservas à transferência de funções para entidades supramunicipais, por não terem legitimidade democrática e assume que um programa de descentralização não pode deixar de considerar o nível das regiões administrativas (ponto III do preâmbulo).

Projecto de Lei do CDS/PP

Deste Projecto extraem-se os pontos relativos à gestão florestal e à saúde animal.

Gestão Florestal (art 8):

“1 - Promoção da gestão florestal de nível municipal, em articulação com as organizações de produtores e/ou entidades gestoras das Zonas de Intervenção Florestal, se existentes;

2 - Intervenções para prevenção de incêndios e limpeza de florestas;

3 – As intervenções a realizar nas áreas florestais deverão respeitar os instrumentos de gestão territorial de âmbito nacional e supramunicipal aplicáveis”.

Saúde Animal e Segurança Alimentar (art 9)

“1 - É da competência dos municípios e das entidades intermunicipais a gestão dos serviços de proteção da saúde animal e da segurança alimentar.

2 - Para desempenho das funções previstas no número anterior, nomeadamente enquanto autoridade sanitária municipal, os médicos veterinários municipais devem ser credenciados pela entidade competente”.

De sublinhar ainda neste projecto o conteúdo do artigo 13º, ao prever expressamente a realização de protocolos com organizações da Economia Social:

“Para o exercício das competências previstas na presente lei podem ser celebrados protocolos com as entidades da economia social nos termos do disposto na Lei de Bases da Economia Social.



Projecto de Lei do Bloco de Esquerda

Este projecto alinha pelo posicionamento do PCP, colocando-se numa posição conservadora no que respeita à transferência de funções da administração central. Da mesma forma, também coloca reservas à transferência de funções para as CIM, por não serem autarquias locais, logo sem legitimidade democrática directa, ao mesmo tempo que sublinha que uma verdadeira descentralização democrática do Estado não pode deixar de fora a criação das regiões administrativas.

Projecto de Lei do PAN

Este projecto é o mais radical de todos, ao recomendar ao Governo que (ponto 1 único):
“Abdique de transferir competências em matéria de fiscalização, de forma a acautelar eventuais conflitos de interesses, nomeadamente em áreas como a tauromaquia, jogos de fortuna e azar, gestão das áreas protegidas, protecção animal, saúde pública ou segurança alimentar;”.

II - COMENTÁRIOS E SUGESTÕES

A CONFAGRI apoia sem reservas o princípio da subsidiariedade, implicando, em coerência, políticas de descentralização adaptadas às realidades regionais, sub-regionais e locais. Neste sentido, propõe à Assembleia da República que, no curso deste projecto legislativo, sejam tidos em conta as sugestões que abaixo se apresentam.

1. O reforço de competências dos Municípios afigura-se como um princípio positivo, na medida em que possa melhorar a eficácia na gestão dos serviços públicos de primeira linha de apoio aos cidadãos, ou a funções básicas de desenvolvimento local;
2. Importa, porém, considerar que um qualquer sistema de governo descentralizado não pode dispensar um concomitante exercício de transferência de poderes para um nível regional de administração, sob pena, ou de a transferência de funções para os Municípios não ter uma dimensão estruturante; ou de, sendo-o, não haver capacidade da Administração Central para, apenas por si própria, assegurar a coordenação, coerência, equidade de acesso e homogeneidade na implementação, que se impõem num processo desta natureza;

3. Apesar disso, considera-se positivo o reforço de competências em áreas onde os Municípios já detêm alguma experiência de gestão, como sejam, designadamente, a educação e ensino profissional, a acção social, a gestão de infraestruturas públicas de carácter local, a protecção civil ou a promoção territorial. Assim como novas áreas, cuja substância se afigura claramente delimitada e em que não se perspectivem dificuldades de compatibilizar a dinâmica autárquica com o princípio de equidade de acesso e de aplicação homogénea das políticas públicas. A área da saúde afigura-se como tendo potencial para essa experiência;
4. Porém, a transferência para os Municípios de funções que têm a ver com o apoio ao desenvolvimento, no quadro de políticas públicas, nacionais ou comunitárias, deve ser encarada com especiais cautelas. Por duas principais ordens de razão: terem uma natureza quase sempre incompatível com as limitações territoriais dos municípios ou de associações destes; e, no caso dos sector agro-florestal, termos em Portugal uma Administração reduzida ao mínimo, sem qualquer capacidade de assegurar uma coerência básica com as correspondentes políticas públicas, assim como uma implementação minimamente homogénea, a fim de evitar discriminações nos benefícios ou oportunidades que tais políticas concedem aos agentes económicos;
5. As funções de avaliação e reavaliação do património assumem uma grande importância no mundo rural. Importa a este respeito salvaguardar dois aspectos fundamentais nestas propostas legislativas: que os critérios de avaliação sejam rigorosamente coerentes, com monitorização apertada por parte dos serviços da Administração Central; e que seja criada uma diferenciação nas taxas a pagar de IMI por forma a penalizar quem não gere adequadamente as suas matas ou não combate as pragas florestais e agrícolas;
6. No caso concreto da gestão florestal, considera-se que o mais importante contributo poderia incidir sobre a prevenção dos incêndios. No entanto, esta descentralização fará mais sentido à escala intermunicipal, atendendo à pequena dimensão de muitos municípios e à contiguidade territorial de vastas áreas florestais;

7. No que respeita propriamente à gestão da política florestal, designadamente de apoio aos proprietários e produtores, faz mais sentido descentralizar essas funções em Organizações Agrícolas e ou Florestais, no quadro de um Programa de Assistência Técnica ou de Serviços de Aconselhamento Agrícola.
8. Ainda nesta matéria, importa especialmente que a execução da política florestal, nas suas diferentes dimensões, seja aplicada com base nos mesmos critérios em todo o território nacional. Por exemplo, no que respeita à política de florestação ou reflorestação com espécies de crescimento rápido, é inaceitável que, cumprindo os mesmos critérios, uns municípios aprovejam projectos de plantação de certas espécies e outros não, porque, por exemplo, “*são contra os eucaliptos...*”

Alertamos ainda para o facto de estarem em revisão os 7 Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF) em todo o território nacional, sendo a caracterização da ocupação do solo fundamental para o cumprimento das metas da Estratégia Nacional para as Florestas.
9. Quanto à gestão de áreas de floresta das chamadas “matas nacionais”, pode fazer sentido uma gestão por parte de associações de municípios, face à evidência da ineficácia da gestão do ICNF, quer em termos da gestão de combustível, quer da racionalidade da exploração, quer da manutenção e valorização das infraestruturas viárias e habitacionais;
10. As áreas protegidas que não tenham uma natureza manifestamente nacional, também ganhariam em ser geridas por associações de municípios, dentro da mesma lógica dos espaços florestais referidos no parágrafo anterior;
11. Os Municípios já têm uma tradição de envolvimento na sanidade animal, designadamente através da instituição da rede dos veterinários Municipais. As suas funções poderiam ser alargadas, no pressuposto de que haveria uma capacidade semelhante de responder aos problemas mais frequentes das explorações agrícolas, tais como a retirada de animais doentes ou mortos;
12. No entanto, o apoio activo à sanidade animal, não podendo ser desempenhado pela Administração Central, só faria sentido sê-lo pelas Organizações Profissionais específicas, a exemplo do que foram no passado as Associações de



Defesa Sanitária. Daí que faça todo o sentido neste contexto recriar um programa desta natureza, sem prejuízo de uma monitorização e fiscalização por parte de instituições públicas, nacionais, regionais ou locais;

13. A segurança alimentar constitui uma área de extrema sensibilidade, de natureza eminentemente regulatória, em que não nos parece que, quer os Municípios, quer as CIM, tenham capacidade técnica para executar tais funções em condições de equidade em todo o país;
14. Por fim, é de sublinhar a enorme importância de um maior envolvimento dos Municípios e CIM's na organização das cadeias de abastecimento local, financiando infraestruturas, co-financiando projectos operacionais e promovendo parcerias entre, por um lado, as entidades compradores e de distribuição ao nível local (grandes e médias superfícies de distribuição, instituições públicas e de economia social) e as organizações agrícolas locais, como as Cooperativas;
15. Finalmente, para além das recomendações acima referidas, a CONFAGRI entende que, não sendo possível neste quadro legislativo uma postura mais ambiciosa sobre a regionalização, se considera que o actual projecto de lei sobre a descentralização de competências para as autarquias, só faça sentido se for acompanhado de medidas que robusteçam o nível regional de planeamento e coordenação de políticas. Considera-se, assim, fundamental que seja debatido e aprovado em simultâneo o projecto de decreto lei apresentado pelo Governo de alteração à orgânica das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

31 de Maio de 2017