



## ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE DEFICIENTES

### **Apreciação dos projetos-lei sobre descentralização**

#### **PROPOSTA DE LEI N.º 62/XIII (Governo)**

##### ***Apreciação Geral***

Esta proposta a ser aprovada trará importantes e porventura dramáticas alterações ao sistema de governabilidade democrática, em Portugal, correndo-se o risco de termos uma série de “portugalzinhos” a várias velocidades, facto que poderá aumentar o grau de discriminação a que estão sujeitos os portugueses com deficiência residentes em Concelhos com poucos recursos.

É também preocupante a intenção de transferência de competências para entidades intermunicipais. Estas entidades, regulamentadas pela Lei 75/2013, de 12 de Setembro, são associações de autarquias locais criadas voluntariamente para a prossecução conjunta de determinadas atribuições, podendo cada autarquia abandonar a entidade intermunicipal se assim o entender, a qualquer momento, sendo a eleição dos órgãos das entidades intermunicipais efetuada por eleição indireta dos Presidentes das Câmaras ou dos membros das Assembleias Municipais. No entanto, a Lei 75/2013 prevê que, no âmbito da descentralização administrativa, possa haver transferência de competências dos órgãos de Estado para as entidades intermunicipais. Essa transferência deve ser efetuada por Lei e terá o carácter definitivo e universal (isto é será igual para todas as entidades intermunicipais). A presente proposta do Governo enquadra-se, portanto, nas disposições da Lei 75/2013. Acontece que as disposições relativas às transferências de competências dos órgãos de Estado para as entidades intermunicipais contrariam o sentido dado à constituição dessas entidades na mesma Lei, pois se essas entidades são associações voluntárias de autarquias locais como é possível que o poder central delibere sobre as transferências de competências sem o acordo das autarquias? Assim, consideramos que a Lei 75/2013 enferma de graves contradições que contaminam a atual proposta do Governo, designadamente, quando esta põe em pé de igualdade as autarquias e as entidades intermunicipais, ao estipular no art. 2.º: “*a transferência de competências efetua-se para a autarquia local ou entidade intermunicipal que, de acordo com a sua natureza, se mostre mais adequada ao exercício da competência em causa*”.

A setorialização das áreas de governabilidade, associada à transferência de competências, dificultará em extremo a prática de políticas integradas em áreas multidisciplinares, como é o caso das políticas dirigidas à extinção das discriminações que impendem sobre as pessoas com deficiência e à sua plena inclusão na sociedade. Será por esse motivo que nenhum dos artigos que

consubstanciam as transferências setoriais de competências faça qualquer tipo de menção sobre a concretização dos direitos das pessoas com deficiência?

### ***Apreciação dos articulados sobre competências nos domínios que mais interferem com os direitos das pessoas com deficiência***

#### **Gestão e transferência de recursos patrimoniais**

A intenção de transferir a gestão dos bens móveis e imóveis afetos às áreas cujas competências se pretendem transferir, assim como os contratos estabelecidos pela administração central direta e indireta no mesmo âmbito, para as autarquias e entidades intermunicipais, parece-nos particularmente grave na medida em que esse acréscimo de responsabilidade pode conduzir à paralisação das autarquias locais, facto que provocará inevitavelmente a deterioração do serviço público em todas as suas vertentes e, em particular, aumentará a discriminação das pessoas com deficiência pela falta de resposta atempada às suas necessidades.

#### **Transferência de recursos humanos**

Esta transferência corre o risco de criar graves problemas familiares aos trabalhadores afetados, problemas agravados no caso dos trabalhadores serem pessoas com deficiência. Neste âmbito, a proposta prevê que a transferência se possa efetuar tanto para as autarquias locais como para as entidades intermunicipais. Acontece que de acordo com a legislação atual o mapa de pessoal próprio das entidades intermunicipais é aprovado pelo Conselho de cada uma dessas entidades, sendo o Conselho eleito pelos Presidentes das Câmaras Municipais das respetivas autarquias. Assim sendo, o que acontece ao mapa de pessoal se uma ou mais autarquias se retirarem da respetiva entidade intermunicipal?

#### **Educação**

Basicamente o que se propõe é a extensão ao ensino secundário e profissional da descentralização de competências já em aplicação no ensino primário e pré-escolar.

Nesse âmbito é, pois, essencial proceder à avaliação das carências na aplicação dos diplomas que garantem as NEE, designadamente em termos de profissionais especializados de apoio, número e qualificação profissional dos auxiliares, adaptação das salas e equipamentos escolares às necessidades dos alunos com NEE, acessibilidade dos transportes e dos edifícios escolares.

No caso das acessibilidades quem fica responsável pelo respeito das normas técnicas disposta no DL 163/2006? E no que concerne as NEE, como ficam asseguradas as necessárias competências

profissionais do pessoal não docente? E o desporto adaptado para as crianças e jovens com deficiência, como está prevista a sua efetivação?

### **Ação Social**

No articulado relativo a esta área não há nenhuma referência às pessoas com deficiência. Um vazio total! No entanto são atribuídas competências aos Municípios na elaboração “de diagnósticos técnicos e acompanhamento e de atribuição de prestações pecuniárias de carácter eventual em situações de carência económica e de risco social”, assim como a “celebração e acompanhamento dos contratos de inserção social dos beneficiários do RSP”. Considerando que o Governo tem em agenda a criação de uma prestação única para pessoas com deficiência, põe-se a questão de saber se os Municípios terão algum tipo de intervenção neste domínio, assim como no âmbito das ajudas técnicas.

Quanto à habitação, prevê-se “Programas de conforto habitacional para pessoas idosas” mas, mais uma vez, nenhuma referência às pessoas com deficiência.

Será que o argumento da maior proximidade das autarquias aos problemas concretos dos cidadãos, argumento utilizado para a justificação do diploma, não se aplica às pessoas com deficiência?

### **Saúde**

Neste domínio, a ênfase é posta na transferência para os Municípios das responsabilidades em matéria de investimento em unidades de prestação de cuidados primários, designadamente construção, equipamento e manutenção.

Considerando que estas unidades são estruturas essenciais para a eficácia do SNS e que, portanto, a decisão da sua construção e equipamento devem corresponder a necessidades convenientemente identificadas pelo SNS, põe-se a questão de saber a quem ficará a competir a decisão de investir?

Outra questão, recorrente na apreciação que fazemos à proposta, é a ausência de qualquer menção à exigência dessas unidades estarem em condições de dar resposta às necessidades das pessoas com deficiência, designadamente em termos de equipamentos e acessibilidades.

De salientar, ainda, que a proposta prevê a participação das autarquias nos “programas de promoção de saúde pública, comunitária e vida saudável e de envelhecimento ativo”, não havendo aqui nenhuma referência às pessoas com deficiência, mantendo-se a sua invisibilidade.

### **Habitação**

A leitura do proposto faz crer que competências atualmente a cargo do IRHU serão transferidas para as autarquias locais. No entanto, não há nenhuma referência sobre as responsabilidades inerentes ao

cumprimento da legislação vigente sobre o cumprimento das normas técnicas de acessibilidade das pessoas com deficiência aos edifícios habitacionais.

### **Outras questões a relevar -o papel das entidades intermunicipais**

As competências a atribuir aos órgãos das entidades intermunicipais protagonizam uma intervenção que pode levar à subordinação da atividade das autarquias no domínio da educação, da ação social e da saúde.

A atribuição do “planeamento da oferta educativa de nível supramunicipal de acordo com os critérios definidos pelos departamentos governamentais com competência nos domínios da educação e formação profissional” configura uma situação em que as orientações políticas do Ministério da Educação para o ensino primário e secundário serão veiculadas para os municípios através das entidades intermunicipais.

A mesma questão se põe no caso da ação social quando se atribui às entidades intermunicipais “participar na organização dos recursos e no planeamento das respostas e equipamentos sociais ao nível supraconcelhio, exercendo as competências das Plataformas Supraconcelhias” (?), assim como na “elaboração de Cartas Sociais Supramunicipais para identificação de prioridades e respostas sociais a nível intermunicipal”.

No âmbito da saúde pretende-se atribuir às entidades intermunicipais competências na definição da rede de cuidados de saúde primários e de unidades de cuidados continuados de âmbito intermunicipal”. Trata-se de competências que vão condicionar as futuras atribuições das autarquias no que concerne as unidades de cuidados de saúde primários. Esta situação será reforçada por outras competências previstas para as entidades intermunicipais em matéria de gestão das unidades locais de saúde e na apreciação da execução da política de saúde.

### **PROJETO de LEI N.º 292/XIII - PSD**

#### **Cria o Estatuto dos Territórios de Baixa Densidade**

O PSD pretende com este diploma “iniciar o percurso da compensação e correção das desvantagens geográficas, reduzir as lacunas em recursos e asseverar que as políticas económicas e de rendimento, de emprego, sociais, culturais, desportivas, de educação, formação, proteção do ambiente, habitação e melhoria do ambiente de vida, possam beneficiar de igual modo todos os cidadãos através de iniciativas concretas de desenvolvimento do território, de promoção da descentralização e da coesão”.

A concretização deste objetivo é seguramente do interesse das pessoas com deficiência e, portanto, apoiado pela APD. Em particular, a APD destaca o facto do projeto dar destaque ao “nível local de

acessibilidades” e propor a promoção de programas de apoio ao desenvolvimento em diversas áreas, com destacada intervenção do Estado e dos serviços da administração pública central.

Assim, consideramos que este projeto de lei não se coaduna com o Projeto de Lei sobre descentralização igualmente apresentado pelo PSD, cujo parecer apresentamos a seguir.

### **PROJETO DE LEI N.º 383/XIII/2.ª - 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*

No essencial este projeto vai na mesma linha da proposta enunciada pelo Governo, embora a descrição das transferências seja apresentada de forma mais fluida e limitativa quanto ao âmbito das competências a transferir. Assim sendo, as opiniões e apreensões formuladas relativamente à proposta do Governo aplicam-se a este projeto de lei, na generalidade.

Há, no entanto, algumas intenções explícitas na projeto de lei do PSD que não constam na proposta do Governo e que merecem serem aqui consideradas por configurarem situações futuras contrárias aos objetivos enunciados, a saber:

#### **Exposição de motivos**

No texto introdutório invoca-se como justificação para o diploma “a possibilidade de obtenção de ganhos ao nível da promoção da coesão territorial e da melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações através de respostas adaptadas às especificidades locais, da racionalização dos recursos disponíveis e da responsabilização política mais imediata e eficaz”.

Esta afirmação levanta-nos a seguinte reflexão: a transferência de competências estruturantes da coesão territorial para autarquias com capacidades de intervenção muito diversificadas e, porventura, com prioridades na realização de políticas igualmente diversificadas, implica o risco de irmos a ter Concelhos a várias velocidades; nesse caso como é possível imaginar que a proposta apresentada para a municipalização irá favorecer a coesão territorial?

#### **Financiamento**

A proposta de financiamento das transferências de competências para as autarquias apresentada pelo PSD confirma o risco de se vir a ter Concelhos a várias velocidades, pois, além do OGE, prevê-se que as autarquias recebam receitas do IVA, receitas próprias ou outras. Relativamente a outras receitas, de salientar que se poderá estar a abrir a porta a diversas formas de corrupção, como

comprovadamente tem acontecido em situações de carência de recursos levando alguns responsáveis autárquicos a utilizar métodos pouco transparentes para obter recursos.

### **Apoio Social**

Neste âmbito a proposta de transferência de competências para as autarquias limita-se, essencialmente, às funções de “atendimento e acompanhamento do apoio e ação social e prestacional”, guardando para as “Entidades do Sector Social e Solidário” as funções prestacionais que continuarão sob a alçada do Instituto de Segurança Social, nos termos da Lei de Bases da Economia Social. Ou seja, propõe-se a expansão e o reforço da Rede Local de Intervenção Social (RLIS) assente nas IPSS, com a redução da capacidade de intervenção das instituições públicas.

Esta é uma orientação contra a qual a APD tem tomado reiteradamente posição, por entender que o apoio social às pessoas com deficiência é uma responsabilidade pública que não deve ser objeto de negócio

### **Educação e Saúde**

Relativamente a estes dois setores, não existe uma discriminação das competências a transferir para os municípios ou as entidades intermunicipais, sendo ambas postas em pé de igualdade quando são efetivamente entidades totalmente diferentes.

Também neste âmbito a proposta do PSD subordina a transferência de competências à sua não atual contratualização. Quer isto dizer que os serviços prestados por entidades privadas, no domínio da educação e da saúde, ao abrigo de contratos estabelecidos com os Ministérios das respetivas tutelas, se manterão fora da projeto de transferências? Assim sendo, estaremos perante uma discriminação com a qual não podemos concordar.

No caso da saúde merece, ainda, reparo o facto de se propor que a “avaliação do desempenho dos assistentes técnicos e assistentes operacionais” do pessoal dos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES) seja da responsabilidade dos municípios ou das entidades intermunicipais. Com efeito, esse tipo de avaliação só pode ser efetuado convenientemente no quadro da atividade que desempenham, não fazendo qualquer burocratizá-la.

### **Projeto de Lei n.º 449/XIII/2.ª -CDS**

*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*

Os pareceres formulados relativamente aos Projetos de Lei do Governo e do PSD sobre descentralização administrativa aplicam-se ao Projeto de Lei do CDS, porque as diferenças são pontuais. Por exemplo, a transferência de competências no domínio da Educação propostas pelo CDS é menos abrangente mas, ao contrário, é mais alargada no âmbito da saúde.

No domínio da ação social a formulação da proposta do CDS aproxima-se mais da apresentada pelo PSD, apontando para a valorização do papel a atribuir às entidades da economia social nos termos da Lei de Bases da Economia Social “que são competência do Instituto de Segurança Social”.

### **Projeto Lei n.º 442/XIII/2.ª -PCP**

#### **Lei - Quadro que estabelece as condições e requisitos de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais**

Os Projetos Lei de descentralização do Governo, PSD e CDS têm como suporte legal a Lei 75/2013, de 12 de Fevereiro. Acontece que esta Lei tem disposições contraditórias entre si, como expusemos no parecer relativo ao Projeto Lei do Governo. Ao atribuir competências às entidades intermunicipais e ao prescrever que, por Lei, adicionais competências da administração central direta e indireta podem ser transferidas para essas entidades sem haver o acordo prévio das autarquias locais, a Lei 75/2013 e, subsequentemente, os Projetos Lei acima referidos põem em causa os direitos constitucionais das autarquias locais. Além disso, a amplitude e multiplicidade das transferências de competências previstas para as próprias autarquias locais levanta dúvidas sobre a coerência dos Projetos à luz das exposições de motivos que os justificam.

Consequentemente, consideramos oportuna a proposta do PCP no sentido de se clarificar a fundamentação das transferências de competências para as autarquias locais, no respeito pelo estabelecido na Constituição da República quer em relação às prerrogativas das autarquias locais quer aos direitos dos cidadãos em usufruir de serviços públicos eficazes e de qualidade, matéria que interessa por demais às pessoas com deficiência.

### **PROJETO DE RESOLUÇÃO N.º 722/XIII/2ª -BE**

#### **DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS PARA AS AUTARQUIAS LOCAIS**

A APD concorda no essencial com as preocupações expostas no Projeto de Resolução do BE e, em particular, o receio de que as transferências de competências da administração central para as autarquias locais possa conduzir ao desmantelamento de serviços públicos.

Assim, a APD concorda com os termos da Resolução proposta por considerá-la pertinente.