

Comissão Técnica do



Programa de Reestruturação
da Administração Central do Estado



Relatório Final

ANEXO 4

DESCENTRALIZAÇÃO



Julho / 2006

ÍNDICE

I	DESCENTRALIZAÇÃO	2
1.1.	ANÁLISE GLOBAL	2
1.1.1.	Introdução e aspectos metodológicos	2
1.1.2.	Enquadramento jurídico	4
1.1.3.	Enquadramento político	5
1.1.4.	Enquadramento técnico	6
1.1.5.	Descentralização para a Administração Local	8
1.1.6.	Descentralização para Entidades Supra-municipais	9
1.1.7.	A calendarização da descentralização 2007-09	11
1.1.8.	Conclusões Sectoriais	13
1.1.9.	Recomendação	24
1.2.	ANÁLISE SECTORIAL (MINISTÉRIOS)	25
1.2.1.	Presidência do Conselho de Ministros	25
1.2.2.	Ministério da Administração Interna	38
1.2.3.	Ministério dos Negócios Estrangeiros	44
1.2.4.	Ministério das Finanças e da Administração Pública	45
1.2.5.	Ministério Da Defesa Nacional	46
1.2.6.	Ministério da Justiça	47
1.2.7.	Ministério da Economia e Inovação	48
1.2.8.	Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional	89
1.2.9.	Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	97
1.2.10.	Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações	112
1.2.11.	Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	113
1.2.12.	Ministério da Saúde	119
1.2.13.	Ministério da Educação	122
1.2.14.	Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	130
1.2.15.	Ministério da Cultura	131
II	ANEXOS	136
	II.1. Presidência do Conselho de Ministros	
	II.2. Ministério da Administração Interna	
	II.3. Ministério das Finanças e da Administração Pública	
	II.4. Min. da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas	
	II.5. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social	
	II.6. Ministério da Educação	

I DESCENTRALIZAÇÃO

1.1. ANÁLISE GLOBAL

1.1.1. INTRODUÇÃO E ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este relatório concretiza o mandato atribuído à Comissão Técnica na Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de Abril, que estipula que “Durante a fase de análise das estruturas dos serviços da administração central do Estado, deve a comissão técnica do PRACE, em articulação com os ministérios competentes, identificar as competências, funções e estruturas orgânicas a descentralizar para a administração local, o que deverá constar de relatório a elaborar até Junho de 2006.”

A orientação que a reforma do Estado deveria considerar a descentralização estava já na Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005, de 4 de Agosto, que no seu n.º 2 alínea c) referia a importância da “Descentralização de funções para a administração local, em particular nos domínios da administração prestadora de serviços, designadamente nos sectores da educação e da saúde, sem quebra dos princípios e mecanismos que visam o controlo da despesa pública e reservando para a administração central as funções normativa, de planeamento e orçamentação global e de fiscalização, auditoria e controlo”. Ao alargar o mandato da Comissão Técnica, o Governo vem pois dar um sinal claro da importância da temática no âmbito da reforma da administração central do Estado.

As orientações políticas gerais em relação a este trabalho foram transmitidas à Comissão Técnica e aos coordenadores do grupo de trabalho pelo Secretário de Estado Adjunto e da Administração Local Dr. Eduardo Cabrita.

A metodologia empregue para abordar esta problemática estava de certo modo implícita na própria RCM n.º 39/2006 que previa que o trabalho deveria ser realizado em articulação com a equipa política e os serviços de cada ministério. Foi solicitado a cada grupo de trabalho a elaboração de um pequeno relatório sectorial sobre descentralização e para auxiliar o trabalho dos grupos a Comissão Técnica elaborou um pequeno questionário para ser preenchido ou directamente pelos organismos ou pelos gabinetes nos vários Ministérios.

Contudo, foi dada orientação aos coordenadores dos grupos de trabalho para que a reflexão sobre a descentralização, muito embora beneficiada com os contributos dos organismos, não ficasse dependente deles por três tipos de razões:

- Primeiro, porque quer a reflexão teórica quer a análise institucional comparada com a realidade de outros países permitem identificar funções a descentralizar independentemente de qual seja a percepção dos organismos da administração pública portuguesa;

- Segundo, porque é natural que os organismos da administração *central* tenham uma resposta centralizadora relativamente ao problema da descentralização não identificando áreas a descentralizar que são passíveis de o ser;
- Terceiro, porque, na eventualidade de organismos desconcentrados da administração central com idênticas atribuições e competências em territórios diferenciados (e.g. direcções regionais de economia) darem respostas contraditórias e inconsistentes entre si às atribuições e competências a descentralizar, caberá sempre aos Grupos apreciar criticamente e sugerir uma única proposta concertada.

A Comissão Técnica alertou também os coordenadores dos grupos de trabalho, para os três ministérios onde os progressos na descentralização seriam mais expectáveis, a saber: educação, saúde e trabalho e solidariedade social. Tanto mais que, paralelamente aos trabalhos da Comissão Técnica do PRACE, desenrolaram-se os trabalhos conducentes à Proposta de Anteprojecto de Proposta de Lei das Finanças Locais que prevê precisamente um papel acrescido das autarquias na educação, saúde e acção social.

Dadas as limitações de tempo em que o relatório foi elaborado, ele assenta apenas numa revisão crítica dos contributos desses mesmos grupos. Isto é, a Comissão Técnica em certos casos assumiu na íntegra os contributos dos grupos, noutros reformulou alguns aspectos pontuais de relatórios apresentados e finalmente noutros limitou-se a breves notas (exploratórias ou conclusivas) sobre a temática da descentralização ¹.

A leitura dos contributos sectoriais dos grupos de trabalho dos diferentes ministérios permite desde logo identificar no essencial três tipos de situações:

1. Os casos em que foi considerado que não há nada de muito relevante a descentralizar: Negócios Estrangeiros, Justiça, Defesa Nacional;
2. Os casos em que, embora se reconheça que há potencialmente algo a descentralizar, ou tal não foi identificado pelas estruturas do Ministério nem pelo grupo de trabalho (Obras Públicas, Transportes e Comunicações) ou se considerou que as desvantagens da descentralização superam as vantagens (Finanças e Administração Pública);
3. Os restantes casos em que foram identificadas atribuições e competências a descentralizar.

Da análise dos contributos sectoriais apresentados na parte seguinte deste relatório é possível verificar:

- Uma grande desigualdade no tratamento da informação em cada ministério, desde o caso em que a análise é feita em grande detalhe e mostra as potenciais virtualidades do

¹ Sempre que justificável remeteram-se para anexo, no final deste relatório, os documentos elaborados pelos grupos de trabalho. A sua integração, como anexo e devidamente identificado como contributo do grupo de trabalho, é antes de mais um reconhecimento do interesse e da maior valia das reflexões elaboradas pelos grupos, mas não significa que a Comissão Técnica subscreva, na íntegra as ideias neles expressas

processo de descentralização (vide Ministério da Economia e da Inovação) aos casos em que se argumenta que não há nada a descentralizar;

- Que é sobretudo ao nível da descentralização de competências para municípios que se identificam casos mais relevantes. Para as freguesias, há poucas referências e para entidades supra-municipais ainda menos. Isto não significa que não haja potencialidade de descentralização ao nível supra-municipal, mas essencialmente mostra a limitação dos contributos que os serviços forneceram aos grupos de trabalho. Na realidade verificou-se que:
 - Em geral a colaboração dos serviços foi diminuta;
 - Poucos foram os casos em que foram quantificados os recursos humanos, financeiros e patrimoniais associados à descentralização de competências.

Interessa por fim salientar, o carácter meramente exploratório e preliminar deste relatório e a complexidade do processo de descentralização que exige um trabalho muito mais aprofundado do que o vertido neste estudo elaborado já na fase final quer do funcionamento dos grupos de trabalho quer do próprio mandato da Comissão Técnica.

1.1.2. ENQUADRAMENTO JURÍDICO

O enquadramento jurídico da descentralização reside antes do mais na Constituição da República Portuguesa que define o Estado como unitário e estabelece que “respeita na sua organização e funcionamento o regime autónómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da *descentralização democrática* da administração pública” (CRP art.º 6º). Sendo no Continente as autarquias locais as freguesias e os municípios (e em potência as regiões administrativas) só está prevista a possibilidade de outras formas de organização territorial autárquica nas ilhas e nas grandes áreas urbanas.

No que toca à estrutura da administração e sua relação com as vantagens e potenciais desvantagens da descentralização nota-se uma clara ambivalência pois se por um lado se reconhece que “a administração pública será estruturada de modo a evitar a burocratização, a aproximar os serviços das populações e a assegurar a participação dos interessados na sua gestão efectiva” (CRP art.º 267º n.º 1) por outro reconhece-se no mesmo artigo que a descentralização deverá ser realizada “sem prejuízo da necessária eficácia e unidade de acção da administração e dos poderes de superintendência e tutela dos órgãos competentes”.

Este preceito deverá ser lido a par de todos os artigos da Constituição que consagram os direitos sociais dos cidadãos, em particular nas esferas da educação, saúde e protecção e acção social, que depois são vertidos nas respectivas Leis de Bases da Educação, da Saúde e da Segurança Social respectivamente. A consagração, por exemplo de que “todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar” (CRP art.º 74º) introduz alguns limites claros à descentralização na área da educação pois se

tal fosse efectivada em certas áreas não haveria garantia de que tal preceito constitucional seria satisfeito.²

Note-se que a Constituição de 1976 consagrava já o princípio da descentralização, que operacionaliza o princípio da autonomia local. Este princípio consagra a ideia de devolução de atribuições do Estado que, pela natureza das mesmas, este não deveria prosseguir, porque não correspondem a interesses nacionais mas de populações territorialmente delimitadas³. O que está ligado ao princípio da subsidiariedade, igualmente consagrado na Constituição (art.º 6º) e referido no art.º 2º da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, e que significa que o Estado só deve realizar as tarefas que não sejam mais eficiente e eficazmente prosseguidas pelas autarquias locais.

1.1.3. ENQUADRAMENTO POLÍTICO

As Grandes Opções do Plano 2005-2009 apresentam como um dos objectivos do XVII Governo Constitucional a descentralização de atribuições e competências da administração central para a administração regional e local. Assim:

- a) Na primeira opção, *Assegurar uma Trajectória de Crescimento Sustentado, Assente no Conhecimento, na Inovação e na Qualificação dos Recursos Humanos*, o eixo *Modernizar a Administração Pública para um país em crescimento* inclui o objectivo da descentralização de funções e serviços para os tornar mais próximos dos cidadãos;
- b) Na segunda opção, *Reforçar a Coesão, Reduzindo a Pobreza e Criando Mais Igualdade de Oportunidades*, no eixo *Mais e melhor educação para todos*, pretende-se prosseguir a transferência de competências para as autarquias locais, tendo como metas a entrada em funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação e a conclusão do processo de elaboração das Cartas Educativas;
- c) Na terceira opção, *Melhorar a Qualidade de Vida e Reforçar a Coesão Territorial num Quadro Sustentável de Desenvolvimento*, no eixo *Administração Local e Territorial e a Coesão*, preconiza-se o reforço e a qualificação do poder das autarquias locais, aos seus diversos níveis, através de uma verdadeira descentralização, completando o processo de transferência de competências para os municípios e freguesias, em paralelo com a alocação dos recursos financeiros correspondentes.

A RCM n.º 39/2006, de 21 de Abril, estabelece as orientações gerais relativamente à descentralização nomeadamente a necessidade de “identificar as competências, funções e estruturas orgânicas a descentralizar para a administração local.

² Este tópico será retomado adiante. Ver também Pereira, *et al*, Economia e Finanças Públicas, 2ª Ed., (2006).

³ Constituição da República Portuguesa Anotada, Canotilho, J. G. e Moreira, V. (1993), Coimbra Ed.

O objectivo deste relatório é, em primeiro lugar, identificar essencialmente, mas não exclusivamente, no âmbito das competências previstas na Lei n.º 159/99, quais as competências a descentralizar distinguindo em função da sua natureza as seguintes situações:

- a) Competências de planeamento, de gestão e de decisão de investimento tipicamente regionais as quais, face à inexistência de regiões administrativas, deverão ser exercidas pela administração desconcentrada do Estado a nível regional;
- b) Competências que pela sua natureza e escala de intervenção devem ser descentralizadas para as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto ou para as associações de municípios correspondentes a NUTS III ou à agregação da NUTS III;
- c) Competências de gestão, de investimento, de fiscalização e de licenciamento de natureza local, de natureza essencialmente executiva ou prestadora de serviços, que devem ser descentralizadas para os municípios ou mesmo, em certas circunstâncias, para as freguesias de dimensão adequada.

Em segundo lugar, trata-se de avaliar os recursos humanos, financeiros e patrimoniais a descentralizar de modo a acompanhar essa transferência de competências. Finalmente, existe o objectivo de avaliar os prazos, até 2009, em que se processará essa transferência de competências.

1.1.4. ENQUADRAMENTO TÉCNICO

Em quase todos os países do mundo desenvolvido verifica-se um movimento no sentido de uma nova repartição de competências entre os vários níveis de administração, baseado na devolução de poderes de autoridade para entidades de âmbito territorial local ou regional, com legitimidade democrática (directa ou indirecta) i.e., descentralização política⁴. Portugal é um dos países mais centralizados da União Europeia, como pode ser visto pelo peso da despesa da administração central no total das despesas das administrações públicas.

As questões essenciais que se devem colocar a respeito da descentralização são as seguintes:

- *Porquê* descentralizar?

⁴ A utilização do termo “descentralização política” reflecte uma abordagem político-económica da descentralização que é diferente da abordagem do direito administrativo que utiliza o termo “descentralização administrativa”. Para uma distinção entre as duas abordagens ver Pereira, P.T. *et. al* 2005.

Alguns dos argumentos favoráveis à descentralização foram já referidos: maior proximidade aos cidadãos e maior adaptabilidade às preferências locais, menor burocracia, maior eficiência e eficácia (em certos casos).

▪ *O que descentralizar?*

Importa dar uma resposta em cada domínio de atribuições e competências ao que deve ser descentralizado e ao que deve ser centralizado.

▪ *Para onde descentralizar?*

Para eventuais autarquias metropolitanas, associações de municípios, municípios, freguesias? Qual o território ideal da descentralização?

▪ *Como descentralizar?*

Aqui algumas das questões que se colocam são saber se a transferência de competências deve ser universal (e.g. para todos os municípios) ou parcial (só para alguns), em qualquer dos casos se a descentralização deve ser total (isto é, as competências deixarem de estar na administração central) ou se deve manter-se um regime de parceria entre a administração central e local. Aqui poder-se-ão distinguir dois casos, consoante as competências se mantenham na administração central, mas sejam exercidas em regime de parceria com a administração local (PAL) ao abrigo de protocolos e contratos programa, ou as competências sejam transferidas para municípios, mas exercidas em parceria com a administração central (PAC).

Uma tipologia possível para considerar as atribuições e competências que poderão ou não ser descentralizadas é defini-las de acordo com a sua natureza, a saber:⁵

- a) Consultiva;
- b) Operativa;
- c) de planeamento;
- d) de gestão;
- e) de investimento;
- f) de fiscalização;
- g) de licenciamento.

⁵ Esta tipologia é a que consta na Lei n.º 159/99, no seu n.º 5 do art.º 2º, alargada pela secção operativa de prestação de serviços.

Como princípio genérico deverão ser *centralizadas* as atribuições e competências, cuja descentralização pudesse pôr em causa direitos sociais fundamentais, através da eventual violação de princípios de universalidade, acessibilidade e igualdade de oportunidades dos cidadãos no território nacional, ou que possa pôr em causa a equidade no tratamento de outros agentes económicos nesse mesmo território. Neste caso a desconcentração administrativa é preferível à descentralização.

Deverão ser *descentralizadas* as atribuições e competências associadas a uma optimização de recursos sobretudo nas áreas em que haja claros ganhos de eficiência e eficácia. Isto pressupõe a adequação a uma escala que se por um lado tem em conta o princípio de subsidiariedade em que uma menor escala garante uma maior proximidade aos agentes económicos e sociais, por outro deve assegurar que o território a que se realiza essa descentralização deve permitir que se usufrua das economias de escala no exercício das competências.

Tipicamente as competências identificadas de *a)* a *e)* podem ser exercidas ao nível central, regional ou local de acordo com a escala dos beneficiários do planeamento, da gestão integrada ou do investimento público. Já no que toca às competências *f)* e *g)*, respectivamente de fiscalização e licenciamento é necessário considerar em que medida é que a sua descentralização pode, ou não, violar o princípio de igualdade de tratamento no espaço nacional e nesse contexto em que medida é que poderá constituir um factor distorcedor da concorrência no espaço económico nacional.

1.1.5. DESCENTRALIZAÇÃO PARA A ADMINISTRAÇÃO LOCAL

A descentralização de funções prestadoras é um dos objectivos fundamentais do XVII Governo Constitucional expressamente referidos a título de orientação para a Reestruturação da Administração Central do Estado na RCM n.º 124/2005.

Em particular parece adequada:

- a) A concretização da descentralização das competências previstas na Lei n.º 159/99, assegurando os meios financeiros necessários ao exercício das novas competências;
- b) O reforço da capacidade de regulação, acompanhamento, apoio e avaliação do exercício das competências descentralizadas, podendo ser equacionado um mecanismo de “resgate”, de regresso, das competências descentralizadas de forma contratualizada, quando estas não sejam exercidas nos termos previstos.

A referida Lei n.º 159/99, de 14/9, identifica detalhadamente os domínios de intervenção municipal, os quais em larga medida estão ainda por concretizar.

A Lei n.º 60-A/2005, de 30/12 (OE 2006), no seu art.º 25º, e para efeitos do disposto na Lei n.º 159/99, de 14/09 ⁶, autoriza o Governo a transferir para os municípios as verbas necessárias ao exercício por estes das novas competências transferidas e prevê que, durante o ano de 2006, o Governo apresente proposta legislativa sobre novas transferências de competências para os municípios de acordo com os princípios da alínea c) do n.º 2 da RCM n.º 124/2005, de 04/08.

Desde já se podem realçar aquelas áreas que pela sua natureza não exigem a respectiva centralização, mas antes a sua transferência para as administrações locais, melhor conhecedoras do contexto específico em que se inserem e numa lógica de aplicação do princípio da subsidiariedade. Poderão enquadrar-se nestas, áreas como:

- a Cultura (por exemplo, na sua componente de concessão de apoios a agentes culturais locais);
- a Segurança Social – não na definição do montante e tipo de prestações sociais, a manter centralizada, mas no que respeita à acção social;
- a Educação – não na definição do currículo obrigatório, a manter centralizada, mas nas competências no domínio da gestão e manutenção das infra-estruturas e equipamentos do ensino básico bem como a gestão de pessoal não docente de disciplinas do currículo obrigatório, as actividades extra-curriculares, etc.;
- a Saúde (por exemplo, no âmbito da gestão de unidades de saúde locais).

1.1.6. DESCENTRALIZAÇÃO PARA ENTIDADES SUPRA-MUNICIPAIS

A descentralização tem sido analisada sobretudo como transferência de atribuições, competências e recursos para os municípios, aplicando desta forma o princípio de subsidiariedade e apoiada por argumentos que têm sobretudo a ver com maior eficiência e com o facto das decisões sobre certos bens e serviços locais deverem ser dos habitantes desse território e não da administração central. Contudo, a escala territorial e demográfica do município é, por vezes, insuficiente, pelo que têm sido consideradas entidades supra-municipais para assumirem certas competências no âmbito da descentralização.

Neste contexto, foram publicados dois diplomas no sentido do reforço do inter-municipalismo⁷. Esta reforma teve como objectivo alterar profundamente o associativismo municipal em Portugal, reforçando estratégias de cooperação e aumentos de sinergias.

⁶ Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais e fixa regras de delimitação da intervenção da administração central e local.

⁷ Lei n.º 10/2003, de 13/05, que estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das Áreas Metropolitanas (as Grandes Áreas Metropolitanas e as Comunidades Urbanas) e o funcionamento dos seus órgãos, e Lei n.º 11/2003, de 13/05, que estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das Comunidades

A constituição destas novas organizações municipais (que substituem as anteriores Áreas Metropolitanas⁸ e as Associações de Municípios de direito público⁹) depende de voto favorável das Assembleias Municipais de cada uma das autarquias envolvidas, depois de apreciadas as propostas das Câmaras Municipais respectivas.

Há, contudo, vários problemas associados a estas entidades e a esta reforma:

- a) Antes do mais um problema de taxionomia. Fazer a classificação de “áreas metropolitanas” num processo *bottom up* sujeito a aplicação simples dos critérios referidos na Lei, leva a situações paradoxais da criação de “metrópoles” em territórios que, de acordo com a economia regional e urbana nunca poderiam ser classificados como tal (*vide* a área metropolitana do Algarve).
- b) Trata-se de órgãos inter-municipais em que os seus dirigentes respondem, antes do mais perante o eleitorado do respectivo município e não perante os munícipes da área metropolitana ou comunidade inter-municipal. Esta legitimidade democrática indirecta, não só enfraquece a representação, como os incentivos para os eleitos locais serem activos no inter-municipalismo¹⁰;
- c) As suas delimitações territoriais não se enquadram nas NUTS II;
- d) No capítulo das competências dos órgãos, nomeadamente do Conselho Directivo (no caso das Comunidades Intermunicipais) e Junta (no caso das Áreas Metropolitanas) parece existir alguma ambiguidade. Assim, estes órgãos têm competência para, por exemplo, “gerir transportes escolares”, “gerir e manter as estradas desclassificadas” ou “gerir a actividade de higiene e limpeza urbanas”^{11 12}, sem que tal encontre aderência às atribuições de “coordenação” previstas na lei, já que gerir vai para além da “coordenação (...) das actuações entre os municípios e os serviços da administração central”¹³. Ora, por definição, os órgãos não têm competências que vão para além das atribuições da pessoa colectiva que integram.

O Programa do XVII Governo Constitucional e o Orçamento de Estado para 2006 prevêem uma revisão das leis n.ºs 10/03 e 11/03 pelo que a descentralização far-se-á para as entidades que vierem a substituir as actualmente existentes.

Intermunicipais de Direito Público (as Comunidades Intermunicipais de Fins Gerais e Associações de Municípios de Fins Específicos) e o funcionamento dos seus órgãos.

⁸ Lei n.º 44/91, de 02/08.

⁹ Lei n.º 172/99, de 21/09.

¹⁰ Este factor tem sido reforçado pelos poucos recursos que o Orçamento do Estado tem atribuído a estas entidades.

¹¹ *Cfr.* art.º 14º, n.º 4, alíneas e), l) e m), da Lei n.º 11/2003, de 13/05, no caso do Conselho Directivo.

¹² *Cfr.* art.º 18º, n.º 5, alíneas e), j) e l), da Lei n.º 10/2003, de 13/05, no caso da Junta da Grande Área Metropolitana e da Junta da Comunidade Urbana.

¹³ *Cfr.* art.º 5º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 11/2003, de 13/05, e art.º 5º, n.º 1, alínea b), da Lei n.º 10/2003, de 13/05.

Não obstante a não revogação daquelas leis, podem desde já ser identificadas áreas que se consideram de maior potencial de descentralização, para entidades supra-municipais (mas infra-regionais) algumas das quais foram já objecto de reflexão no âmbito do PRACE.

Trata-se sobretudo de áreas onde simultaneamente a escala municipal é em geral muito pequena, e se considera que não é necessário haver direcção e controlo por parte do Estado (pois nesse caso ter-se-ia desconcentração):

- ambiente e saneamento básico – embora os prestadores sejam em muitos casos empresas concessionárias, poderá haver lugar para um papel das associações de municípios;
- turismo;
- desenvolvimento regional e urbano.

A descentralização e a reforma do Estado

A reforma da administração central poderá estar associada a vários tipos de situações envolvendo a descentralização de competências:

- a) A extinção de uma estrutura como estrutura da administração central, cujas atribuições e competências, poderão passar: a) para uma nova estrutura da administração local (ex: CEFA que saiu da PCM); b) para estruturas da administração local já existentes; c) para estruturas sub-regionais a criar (ex: autarquias metropolitanas) ou outras;
- b) A extinção de um “serviço” dentro de uma estrutura (direcção de serviços, divisão, etc.) no pressuposto que as competências exercidas por essa(s) estrutura(s) serão assumidas pelo nível regional, sub-regional ou local (ex. GAT- Gabinetes de Apoio Técnico das CCDR);
- c) A mera transferência de competências, não associada à extinção de estrutura nem de “serviços”, ou seja com manutenção das mesmas. Isto significa que, apesar da descentralização de competências, a estrutura de onde elas serão transferidas mantém um conjunto significativo de outras competências.

Em resumo, a descentralização pode resultar directamente da reforma orgânica do Estado (casos 1 e 2) ou ser independente desta.

1.1.7. A CALENDARIZAÇÃO DA DESCENTRALIZAÇÃO 2007-09

A descentralização deverá ser faseada devendo as transferências de competências ser progressivamente implementadas até 2009 (RCM n.º 39/2006).

A análise da descentralização pressupõe pois um enquadramento temporal da implementação prática das entidades que receberão as competências a descentralizar. O pressuposto da análise, tendo em conta os objectivos expressos no programa do governo, a dinâmica do QREN e ainda o tempo que se considera realista para a reforma do

associativismo municipal, é que essas entidades serão criadas de acordo com os seguintes prazos:

- até ao final de 2006 criação das autarquias metropolitanas de Lisboa e do Porto e aprovação parlamentar da nova Lei das finanças locais que em parte enquadra financeiramente as transferências de novas competências ;
- até ao final de 2007 criação ou ajustamento das associações de municípios, por regra, coincidentes com NUTS III ou agregações destas; descentralização “orgânica” resultante do PRACE (ex. regiões de Turismo e CEFA); avaliação dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais associados às competências a descentralizar, em particular nas áreas da educação, saúde e acção social;
- anos de 2008 e 2009, transferência de competências e de recursos financeiros associados para municípios, associações de municípios e autarquias metropolitanas.

Entidades	Medidas previstas	Ano
	Instituição em concreto das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, como <u>autarquias</u> de âmbito supra-municipal. Legislação que revoga as Leis n.ºs 10 e 11/2003	2006
Municípios Autarquias metropolitanas Outras entidades reestruturadas no âmbito do PRACE	Transferência de competências para autarquias metropolitanas (1ª fase) Descentralização “orgânica” (CEFA ou regiões de turismo) resultante do PRACE. Instituição em concreto das Associações de Municípios para todo o território continental (revogando as entidades criadas ao abrigo das Leis n.ºs 10 e 11/2003). Avaliação de recursos humanos, financeiros e patrimoniais	2007
Autarquias metropolitanas, associações de municípios e municípios	Transferência de competências para os municípios autarquias metropolitanas e associações municipais	2008
		2009

1.1.8. CONCLUSÕES SECTORIAIS

A Comissão Técnica, depois de analisar em detalhe os relatórios sectoriais sobre a descentralização, elaborados pelos Grupos de Trabalho (*vide* pontos do capítulo seguinte), sublinha para cada Ministério as conclusões seguintes.

Presidência do Conselho de Ministros

1. No domínio da PCM, será de realçar que alguns organismos já promovem alguma articulação com os municípios, nomeadamente sob a forma de parcerias. Assim, no caso do ACIME, parte da rede de Centros Locais de Apoio ao Imigrante (CLAI), resulta já de parcerias com as Autarquias ¹⁴. No caso do IGLC, os Postos de Atendimento ao Cidadão (PAC) funcionam em instalações cedidas pelas autarquias locais, no quadro de protocolos de cooperação ¹⁵. A FDTI, tem vindo a protocolar os Espaços Internet e os Centros de Divulgação de Tecnologia de Informação (espaços Municipais ou Juntas de Freguesia). Ainda a Movijovem, tem vindo a desenvolver parcerias com as autarquias, cujo desenho é definido caso a caso de acordo com o interesse destas e o cumprimento dos objectivos da política pública.
2. Sem prejuízo do reforço dos mecanismos que antecedem, parece ainda existir espaço para um reforço do movimento descentralizador em algumas das actividades dos seguintes organismos:
 - a) Instituto Português da Juventude
 - Licenciamento e atribuição de alvarás ¹⁶
 - Lojas Ponto Já ¹⁷
 - b) Movijovem ¹⁸
 - Gestão das Pousadas de Juventude
 - c) CIDM - Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres ¹⁹

¹⁴ O ACIME procede à aquisição do módulo do CLAI e encarrega-se da sua instalação no local indicado pela Autarquia, e esta última disponibiliza o espaço adequado e destaca, do seu quadro de pessoal, um responsável pelo atendimento (cfr. DL n.º 251/2002, de 22 de Novembro, alterado pelo DL n.º 27/2005, de 4 de Fevereiro).

¹⁵ Regime de funcionamento previsto no DL n.º 187/99, de 2 de Junho.

¹⁶ Em 2003 (DL n.º 304/2003, 9 de Dezembro) foi cometida ao IPJ a responsabilidade de licenciar e atribuir alvarás às entidades que promovem Campos de Férias, para além de outras competências. Tendo os municípios a seu cargo outros processos de licenciamento e de atribuição de alvarás poderão as estruturas municipais acolher com ganhos de eficácia estas atribuições

¹⁷ A transferência das “Lojas Ponto Já” para os Municípios em forma de PAC contribuiria para o objectivo central do PRACE; para a valorização dos recursos infraestruturais e logísticos locais/regionais disponíveis; para a maximização da qualidade do serviço informativo; para a possibilidade de transferência de pessoal e de meios.

¹⁸ Nos termos da alínea i) do n.º 11 da RCM n.º 39/2006, de 21 de Abril, “deverá ser reavaliado o modelo de externalização e de gestão da MOVIOJEM”, permanecendo ainda em aberto a possibilidade de ser extinta

¹⁹ A CIDM será extinta nos termos da alínea h), ponto iii) do n.º 11 da RCM n.º 39/2006, de 21 de Abril, sendo criada a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género que “entre outras atribuições, integrará as da CIDM (...)”, de acordo com o disposto no n.º 11, alínea b), ponto iii) da mesma RCM.

- Combate à violência doméstica
- d) FDTI – Fundação para a Divulgação das Tecnologias da Informação ²⁰
 - Divulgação e formação em tecnologias da informação: Centros para a Divulgação das Tecnologias da Informação, Cybercentros
- e) IDP – Instituto do Desporto de Portugal:
 - Licenciatar e fiscalizar o funcionamento de todas as categorias e tipologias de instalações e equipamentos para a prática desportiva e recreativa, referidas no DL n.º 317/97, de 25/11, que estabelece o regime de licenciamento e funcionamento das instalações desportivas de uso público
 - Licenciatar o funcionamento das instalações e assegurar a fiscalização, em articulação com outras entidades (SNB, autoridades de saúde,..) do funcionamento dos recintos com diversões aquáticas (parques aquáticos) enquadrados pelo regime do DL n.º 65/97, de 31/03
 - Licenciatar e fiscalizar os EJR – Espaços de Jogo e Recreio (parques infantis), no âmbito do DL n.º 379/97, de 31/03
 - Realizar acções de divulgação para a promoção da prática desportiva junto dos agentes desportivos, famílias e agentes económicos, sociais e culturais
 - Gerir o Complexo Desportivo da Lapa
 - Gerir o Complexo Desportivo de Lamego
 - Gerir o Pavilhão Desportivo de Vila Real
 - Gerir a Piscina de Celas (Coimbra)
 - Gerir a Piscina de Aveiro

Ministério da Administração Interna

No âmbito do Ministério da Administração Interna convém distinguir descentralização para Municípios de curto prazo e de médio e longo prazo.

- No Curto Prazo:
 - Concessão de Licenças/ Alvarás;
 - Registo de Associações;
 - Fiscalização de Leilões e Penhores;
 - Autorização de Peditórios;

²⁰ Nos termos da alínea j) do n.º 11 da RCM n.º 39/2006, de 21 de Abril, “deverá ser avaliado o modelo de externalização e de gestão da FDTI”, permanecendo ainda em aberto a possibilidade de ser extinta

- Registo de Alarmes contra Intrusão.
- No Médio / Longo Prazo:
 - Criação de Corpos de Bombeiros Municipais;
 - Construção e Manutenção de Quartéis de Bombeiros Voluntários e Municipais (no âmbito da tipificação em vigor);
 - Apoio à Aquisição de Equipamentos para Bombeiros Voluntários (no âmbito da tipificação em vigor);
 - Construção, Manutenção e Gestão de Instalações e Centros Municipais de Protecção Civil;
 - Construção e Manutenção de Infra-estruturas de Prevenção e Apoio ao Combate a Fogos Florestais;
 - Articular com as entidades competentes a execução de Programas de Limpeza e Beneficiação das Matas e Florestas.

Ministério das Finanças e da Administração Pública

Uma coisa é a descentralização da gestão (lançamento, liquidação e cobrança) do imposto sobre o património para o poder local e esta, de facto, não se tem efectivado, desde logo por falta de estruturas e adequada preparação técnica, por vantagens no cruzamento da informação fiscal, além de problemas de concepção propriamente ditos;

Outra coisa bem diferente, é a outorga, dentro de um modelo geral definido centralmente, de mais competências e poderes tributários às autarquias locais;

A Proposta de lei de Finanças Locais que o Governo apresentará na Assembleia da República aumenta a autonomia local pois para além da já existente discricionariedade relativamente às taxas de derrama e de IMI, é introduzida alguma autonomia na tributação em sede de IRS. Assim, aproxima-se o sacrifício sentido pelo cidadão dos benefícios propiciados com a utilização da receita. É o que sucede, de resto, nos modelos anglo-saxónicos onde tal percepção e a pressão da eficiência são muito fortes com ganhos para a comunidade como um todo.

Assim, do nosso ponto de vista, deve prosseguir a reflexão no sentido de se procurar, em consonância com os municípios e as suas estruturas representativas, meios de aprofundar a possibilidade de descentralização ao nível dos impostos sobre o património, visando alcançar um modelo que, sem perda de eficiência e eficácia, esteja efectivamente mais próximo das populações e possa, dentro de certos parâmetros, a definir, responder de forma mais eficiente às diversificadas realidades locais.”

Ministério da Economia e Inovação

O MEI exerce actualmente um conjunto de competências nos domínios da energia, da defesa do consumidor e da promoção do desenvolvimento empresarial que apresentam um elevado potencial de descentralização políticas para as estruturas municipais e supra-municipais existentes no nosso ordenamento jurídico.

As propostas apresentadas no presente relatório são maioritariamente reforço de competências em áreas já atribuídas aos municípios, mas que por razões de optimização de recursos, proximidade e qualidade do serviço público, constituem ainda oportunidades de descentralização quer para municípios quer para associações de municípios, em regime de transferência total ou em parceria com a administração central.

No domínio da defesa do consumidor:

- Embora as competências relativas a esta matéria tenham sido objecto de atribuição aos órgãos municipais pela Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, este é um domínio que carece de uma continuidade ao nível de instrumentos legais que possam concretizar o processo de descentralização.

No domínio da promoção do desenvolvimento – subdomínio do turismo:

- Licenciamento de empreendimentos turísticos, incluindo a classificação final para empreendimentos com classificação inferior a 3 estrelas desde que não integrados em cadeia hoteleira, com obrigatoriedade de registo no cadastro central da responsabilidade do ITP, para efeitos de classificação e exercício da actividade turística.
- Licenciamento de empreendimentos de turismo no espaço rural, com obrigatoriedade de registo prévio no cadastro central da responsabilidade do ITP, para efeitos de classificação e exercício da actividade turística.
- Licenciamento de casas da natureza, com obrigatoriedade de registo prévio no cadastro central da responsabilidade do ITP, para efeitos de classificação e exercício da actividade turística.
- Licenciamento de agências de viagens e turismo, com obrigatoriedade de registo prévio no cadastro central da responsabilidade do ITP, para efeitos de exercício da actividade sujeita a garantia da responsabilidade civil (seguro e caução).
- Licenciamento das empresas de animação turística de acordo com as normas vigentes para cada tipo de actividade, com obrigatoriedade de registo prévio no cadastro central da responsabilidade do ITP, para efeitos de exercício da actividade, com garantia da responsabilidade civil.

- Emissão de parecer sobre o exercício da actividade, no caso de passeios marítimo-turísticos e serviços de natureza marítimo-turística prestados mediante a utilização de embarcações atracadas ou fundeadas e sem meios de locomoção próprios ou selados, previsto no n.º 3 do artigo 12º do Decreto-Lei n.º 21/2002, de 31 de Janeiro.
- Descentralização das 19 RT para associações de municípios ou outras entidades supra-municipais, em termos a regulamentar.

Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional

As principais competências a descentralizar no âmbito deste ministério resultam:

- da reestruturação no âmbito do PRACE, quer ao nível das macro-estruturas quer das micro-estruturas
- de alguma legislação recente nomeadamente, mas não só, da Lei da Água, cuja regulamentação terá efeitos significativos na gestão nacional dos recursos hídricos.

Assim, como resultante da reestruturação do Instituto Nacional da Habitação e da extinção do IGAPHE é passível de descentralização a propriedade e gestão dos bairros de habitação social. Por seu turno a proposta de extinção dos Gabinetes de Apoio Técnico sugere a descentralização, em muitos casos para associações de municípios da emissão de pareceres e elaboração de projectos de obras e outros empreendimentos de âmbito local, designadamente os relativos a infra-estruturas, equipamentos e espaços verdes.

A Lei da Água prevê que até a um máximo de dois anos sejam regulamentadas as Administrações das Regiões Hidrográficas, com a concomitante saída de atribuições e competências das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR). Prevê-se que as ARH possam vir a delegar competências em regime de parceria nas seguintes áreas:

- a) competências de licenciamento e de fiscalização da pesquisa e captação de águas subterrâneas não localizadas em terrenos integrados no domínio público hídrico
- b) competências de elaboração e execução de Planos Específicos de Gestão das Águas, ou programas de medidas previstos nos artigos 30º e 32º da Lei da Água
- c) competências de licenciamento e de fiscalização da extracção de materiais inertes.

Um conjunto de legislação avulsa sugere também vários domínios de competências asseguradas actualmente pelas CCDR e que poderão e deverão ser descentralizadas:

- Aprovação prévia de localização de pedreiras (DL n.º 270/2001, de 6/10)
- Emissão de autorização de localização de estabelecimentos industriais prevista nos n.º 3 e 7 do art.º 4.º, bem como no art.º 24.º em matéria de localização, do Regulamento

aprovado pelo Dec. Regulamentar n.º 8/2003, de 11/04, salvo quando não exista plano de ordenamento do território p/ a área

- Emissão do parecer previsto no n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 12/2004, de 30/03, quando as instalações tenham sido submetidas a avaliação de impacte ambiental, nos termos do DL n.º 69/2000, de 3/05
- Emissão de parecer relativo a instalação ou ampliação de qualquer exploração de suínos ou entreposto de suínos (art.º 3.º do DL n.º 255/94, de 20/10)
- Conservação dos marcos geodésicos (art.º 25.º do DL n.º 143/82, de 26/04)
- Manutenção e reabilitação da zona costeira e dos estuários dentro dos aglomerados urbanos
- Monitorização de águas balneares
- Manutenção e reabilitação da rede hidrográfica dentro de perímetros urbanos
- Competências para a concretização das Unidades Operativas de Planeamento e Gestão dos Planos de Ordenamento da Orla Costeira (POOC)
- Assegurar a gestão e garantir a limpeza e boa manutenção das praias e das zonas balneares, no respeito pelos POOC.

Ministério da Agricultura do Desenvolvimento Rural e Pescas

Consideramos que deveriam ser objecto de atenção no quadro de uma eventual transferência de competências para as autarquias locais, as seguintes matérias:²¹

- Propriedade e gestão de museus de natureza temática ou local;
- Construção e administração de aproveitamentos hidroagrícolas de interesse social local (de acordo com um novo regime dos aproveitamentos hidroagrícolas e na base de contratos-programa);

²¹ Não são aqui referenciadas as várias actividades, também identificadas e desenvolvidas nos pontos que agrupam a parte 1.2.9 deste relatório, como a descentralizar na medida em que se considera que tais actividades serão melhor desenvolvidas no âmbito dos balcões multiserviços e de que se destacam: i) Venda e distribuição de impressos; ii) Recepção de pedidos de licenças, de autorizações, candidaturas, declarações de existências; iii) Assistência no preenchimento de formulários on-line; iv) Encaminhamento de situações ou problemas dos agricultores para os serviços regionais;

- Construção e gestão das centrais termoeléctricas em aproveitamentos hidroagrícolas (de acordo com um novo regime dos aproveitamentos hidroagrícolas e na base de contratos de concessão);
- Apreciação de projectos e vistorias agro-industriais e de venda directa;
- Licenciamento de unidades industriais e de venda directa;
- Apreciação, vistorias e licenciamento de projectos de turismo em espaço rural e de turismo de habitação (de acordo com uma nova legislação a aprovar);
- Organização, valorização, preservação e divulgação do património rural;
- Licenciamento de veículos para transporte de animais e emissão de guias de transito;
- Licenciamento de espécies cinegéticas em cativeiro;
- Licenciamento de concursos de pesca desportiva;
- Apreciação dos planos de gestão florestal decorrentes dos PROF (de acordo com os dispositivos a prever em sede de revisão da legislação aplicável);
- Emissão de licenças de caça e pesca;

Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social

1. Tendo presente que o exercício da acção social se rege pelo princípio da subsidiariedade, uma vez que se considera prioritária a actuação/intervenção das entidades com maior relação de proximidade com as comunidades e com as pessoas, propõe-se que a gestão dos estabelecimentos integrados, a cargo do ISS, seja progressivamente externalizada.
2. Todavia, e tendo presente que a gestão de alguns dos estabelecimentos integrados será de difícil transferência, em função da problemática a que dão resposta (ex. ao nível da saúde mental, etc), defende-se que deverão ser mantidos na esfera de gestão do ISS, I.P. alguns dos estabelecimentos integrados (cobrindo diferentes valências) de modo a implementar projectos-piloto ao nível das respostas, de novas formas de intervenção, assegurando-se ainda ao nível da Administração Central uma reserva de colocação.
3. Será de ponderar a descentralização para as freguesias e municípios das actividades desenvolvidas ao nível do atendimento de acção social pelos Serviços Locais do ISS, I.P., mantendo-se no âmbito da administração central os poderes de acompanhamento, regulação, fiscalização e inspecção. Quanto aos estabelecimentos integrados, sugere-se a externalização através da celebração de Acordos com terceiros.

4. No domínio do Emprego, afigura-se que as competências que podem vir a ser asseguradas de forma descentralizada a um nível metropolitano ou de associação de municípios, são as que presentemente são desenvolvidas pelos Centros de Apoio à Criação de Emprego (CACE), no âmbito do IIEFP ²². Ainda neste domínio, deve ser ponderada a possibilidade de poder vir a avançar-se com a descentralização da formação profissional assegurada pelos Centros de Formação Profissional de Gestão Directa do IIEFP.
5. Sem prejuízo de análises mais detalhadas, que se recomendam, de forma esquemática realçam no âmbito do MTSS as seguintes actividades potencialmente descentralizáveis:

Quadro síntese

<i>FUNÇÕES</i>	<i>O QUÊ</i>	<i>PARA ONDE</i>	<i>QUANDO</i>
Serviços Partilhados (SG)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Obras ■ Manutenção de edifícios 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Municípios 	Curto prazo
Serviços Operativos (IEFP)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Formação profissional, pelos Centros de Formação Profissional de Gestão Participada 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Contratualização de objectivos com entidades supra-municipais 	Curto prazo
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Reabilitação profissional, pelos Centros de Formação Profissional de Gestão Participada 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Contratualização de objectivos com entidades supra-municipais 	Curto prazo
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Centros de Apoio à Criação de Emprego (CACE) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Municípios 	Curto prazo
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Certificação de profissionais (formadores, construção civil e outros, que presentemente estão cometidos ao IIEFP) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entidades supra-municipais 	Médio prazo
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Formação profissional, pelos Centros de Formação Profissional de Gestão directa 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entidades supra-municipais ■ Municípios 	Longo prazo
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Centro de Reabilitação Profissional de Gestão Directa 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Municípios 	Longo prazo
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Acreditação de entidades formadoras 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Entidades supra-municipais 	Curto prazo
(SHST)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Estabelecimentos Integrados 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Municípios, Freguesias 	Curto prazo
Ação Social	<ul style="list-style-type: none"> ■ Cuidados continuados/integrados 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Municípios, Freguesias 	Curto Médio prazo
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Protecção Social de Crianças e Jovens 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Municípios, Freguesias 	Curto Médio prazo
	<ul style="list-style-type: none"> ■ Acção Social (global) - mantendo-se as funções de acompanhamento e regulação 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Municípios, Freguesias 	Médio Longo prazo

²² Os CACE têm por objectivo fomentar o aparecimento de novas empresas e dar-lhes condições técnicas e físicas para um desenvolvimento e crescimento sustentado, funcionamento como “Ninhos de Empresas”. O objectivo final é a passagem para o mercado com total autonomia.

Ministério da Saúde

As grandes áreas com perspectivas de descentralização:

- Cuidados de Saúde Primários; Cuidados de Saúde Continuados; Cuidados de Saúde Pública; Cuidados a Pessoas em Risco; Saúde Escolar; Atendimento a Toxicodependentes; Balcões Integrados de Protecção Social.
- Nestas áreas, a descentralização pode assumir a forma de Parcerias com a Administração Central (PAC) ou as competências são delegadas sob a forma de Parcerias com a Administração Local (PAL). A vontade dos Municípios e suas Associações tem um papel decisivo, devendo as parcerias serem formalizadas sob a forma de contrato ou protocolo, garante dos meios necessários e da qualidade dos serviços a prestar aos cidadãos.

Os Municípios, as suas Associações e as Áreas Metropolitanas podem ainda vir a ter um papel importante nas seguintes actividades:

- Transporte de doentes
- Participação na Gestão de Hospitais e Agrupamentos Hospitalares
- Participação na Gestão de Unidades Locais de Saúde
- Parceria de Gestão de Centros de Saúde, suas Extensões e Unidades Móveis.

No Ministério da Saúde existem contactos exploratórios com a Associação Nacional de Municípios com vista ao desenvolvimento de experiências piloto de Descentralização de Serviços de Saúde.

Ministério da Educação

No domínio da Educação, convirá começar por referir que a repartição de competências e a partilha de poderes e de responsabilidades, num contexto de territorialização das políticas educativas, têm lugar entre os níveis central, regional e local da Administração, e também entre estes e as escolas, no exercício de uma autonomia escolar de grau e geometria variáveis, como o comprovam diversos estudos realizados, nomeadamente pela OCDE²³.

Neste sentido, foi elaborada uma Matriz de delimitação e articulação de atribuições e competências entre os níveis da administração do Estado e as escolas que permite evidenciar:

²³ *OECD Education at a Glance - OECD Indicators 2004-Indicator D6: Decision making in Education Systems* pág. 423.

- a) A existência de domínios onde a transferência de competências pode ser equacionada predominantemente segundo:
- ✓ **O eixo da descentralização:** planeamento e funções consultivas, espaços e equipamentos e serviços e actividades de apoio socio-educativo;
 - ✓ **O eixo da autonomia escolar:** estruturas base da oferta educativa - resultados e conteúdos, organização e gestão pedagógico – didáctica e avaliação;
 - ✓ **eixo misto de descentralização e autonomia escolar:** gestão dos recursos humanos.
- b) Na situação actual é evidente um maior peso das competências cujo exercício está desconcentrado, pela via da autonomia escolar, comparativamente à via descentralização;
- c) São significativos os domínios de oportunidade de uma descentralização em regime de parceria, nomeadamente de contratualização tripartida de autonomia como prevê o regime jurídico da autonomia das escolas e agrupamentos escolares.

Neste quadro aberto de reflexão deverão também caber outras dimensões de reorganização da educação, que não apenas as tradicionais de sentido vertical (centralização/descentralização). O recurso a soluções de reorganização horizontal, através do agrupamento ou articulação em rede (*networking*) das escolas têm já expressão na realidade educativa portuguesa e estão hoje na agenda das políticas de territorialização de muitos países.²⁴

Refira-se que o Decreto-Lei 159/99 já estabelece um conjunto alargado de competências descentralizadas para os municípios. Contudo, apesar da descentralização de competências, tem permanecido alguma centralização dos recursos financeiros, como pode ser ilustrado quer pelo caso dos transportes escolares do 7º, 8º e 9º anos que continuam a ser financiados por transferências consignadas do Orçamento do Estado, quer pelo pagamento a auxiliares de acção educativa do pré-escolar e do 1º ciclo, que em muitos casos continua a ser garantido pelo Orçamento do Ministério da Educação. Há pois lugar para efectivar uma maior descentralização de recursos financeiros para os municípios nestas áreas.²⁵

Para além das competências descentralizadas ao abrigo do Decreto-Lei 159/99, parecer haver lugar para maiores progressos na descentralização (ou autonomia), quer ao nível de competências quer de recursos associados, nomeadamente aos seguintes níveis:

- Gestão do pessoal não docente dos 2º e 3º ciclo do ensino básico, incluindo quer auxiliares de acção educativa, psicólogos, etc.

²⁴ Ver Caldwell, Brian J. A New Dimension to policy on centralisation and decentralisation in Education

²⁵ É aliás nesse sentido que vai a Proposta de Revisão da Lei das Finanças Locais ao consubstanciar a criação de um Fundo Social Municipal..

- actividades de enriquecimento curricular.

De qualquer modo a Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006 na alínea h) do ponto 23 da referida Resolução do Conselho de Ministros, estabelece que:

“h) Será nomeado um encarregado de missão para a reforma do sistema de gestão de recursos da educação com a missão de preparar a evolução dos actuais modelos, ao nível central e regional, de organização e gestão dos recursos humanos, financeiros, materiais e informacionais do sistema educativo, no sentido do reforço da autonomia pedagógica e de gestão das escolas e dos agrupamentos de escolas.”

pelo que parece extemporâneo neste contexto avançar com propostas concretas adicionais.

Ministério da Cultura

Em termos gerais, e no âmbito da descentralização, preconiza-se a transferência dos serviços do Instituto Português de Museus (IPM) indicados para os Municípios seguintes:²⁶

- Museu do Abade de Baçal para o Município de Bragança;
- Museu dos Biscainhos para o Município de Braga
- Museu de Cerâmica para o Município das Caldas da Rainha
- Museu Etnográfico e Arqueológico Dr. Joaquim Manso para o Município da Nazaré
- Museu de Francisco Tavares Proença Júnior para o Município de Castelo Branco
- Museu da Guarda Município de Miranda do Douro para o Município de Miranda do Douro

Também, no que concerne à descentralização, se preconiza a transferência para os municípios das seguintes competências do Instituto Português do Património Arquitectónico (IPPAR) :

- Gerir museus, edifícios e sítios classificados;
- Apoiar a conservação de equipamentos culturais de âmbito local.

²⁶ O detalhe desta proposta está desenvolvido no ponto 1.2. 15 do presente relatório.

1.1.9. RECOMENDAÇÃO

O problema da descentralização nas suas várias vertentes é uma tarefa complexa pois exige um trabalho de resposta às questões acima enunciadas e que nem os grupos de trabalho deram uma resposta cabal a eles, nem a Comissão Técnica teve condições, materiais e humanas para o fazer. Essa resposta exige um trabalho de concertação com vários ministérios pois em vários casos os problemas não se esgotam num dado ministério tendo antes uma natureza transversal (e.g. saúde, segurança social e educação). Sem avaliação dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais não haverá descentralização pela que a Comissão Técnica faz apenas uma recomendação:

- que à luz da Constituição, da Lei n.º 159/99, do Programa do Governo, das boas práticas internacionais e de um aprofundamento das conclusões preliminares deste relatório, o Governo estabeleça em RCM as atribuições e competências a descentralizar e a entidade responsável pela metodologia de implementação e gestão do projecto.

1.2. ANÁLISE SECTORIAL (MINISTÉRIOS)

1.2.1. PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Relativamente à Presidência do Conselho de Ministros (PCM), tendo em vista a concretização do disposto na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, e nas notas metodológicas orientadoras do trabalho nesta fase do PRACE, cumpre notar que os serviços integrados neste Ministério se dividem em dois grupos consoante a susceptibilidade de descentralização das respectivas competências, a saber:

- a) Serviços cujas competências não são susceptíveis de descentralização (Secretaria-Geral, CEJUR, CEGER, IGAT, DGAL, ICS e INE), e
- b) Serviços com competências susceptíveis de descentralização (CIDM, ACIME, IDP, IPJ, FDTI, MOVIOJovem e IGLC).

Como previsto nas notas metodológicas, foi solicitada a colaboração dos dirigentes máximos dos serviços integrados na PCM, tendo-lhes sido solicitada resposta aos questionários propostos pela Comissão Técnica para o efeito.

Do conjunto de respostas obtidas, salienta-se que um grande número de serviços consideraram que as respectivas competências não são passíveis de descentralização. Apesar de se concordar com a generalidade das posições assumidas, acolhendo as propostas da área da Juventude e Desporto, entende-se, contudo, poder avançar com outras propostas (CIDM, Movijovem e FDTI), conforme consta do presente texto.

Regista-se, ainda, que no âmbito dos serviços da PCM há áreas de actuação onde já existem parcerias com a Administração Local, a saber:

- No caso do ACIME, parte da rede de Centros Locais de Apoio ao Imigrante (CLAI's), resulta de parcerias estabelecidas entre o ACIME e as Autarquias, no âmbito das quais o ACIME procede à aquisição do módulo do CLAI e encarrega-se da sua instalação no local indicado pela Autarquia, e esta última disponibiliza o espaço adequado e destaca, do seu quadro de pessoal, um responsável pelo atendimento (cfr. Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de Novembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 27/2005, de 4 de Fevereiro).

- Relativamente ao IGLC, os PAC's - Postos de atendimento ao Cidadão - que funcionam em instalações cedidas pelas autarquias locais, no quadro de protocolos de cooperação estabelecidos com o IGLC (regime de funcionamento previsto no Decreto-Lei n.º 187/99, de 2 de Junho).
- Quanto à FDTI, os Espaços Internet e os Centros de Divulgação de Tecnologia de Informação (espaços Municipais ou Juntas de Freguesia) têm vindo a ser objecto de protocolos com esta entidade.
- No que respeita à Movijovem, esta tem vindo a desenvolver parcerias com as autarquias, cujo desenho é definido caso a caso de acordo com o interesse destas e o cumprimento dos objectivos da política pública.

1.2.1.1. Descentralização como consequência de reestruturação PRACE

Quadro 1.1 Reestruturações orgânicas (RCM 39/2006) e descentralização por domínios de atribuições associados a organismos extintos

Atribuições dos municípios (art.º 13º da Lei n.º 159/99)	Estrutura extinta no PRACE - 1ª fase	Competências a descentralizar
f) Tempos livres e desporto	Movijovem ²⁷	Gestão das Pousadas de Juventude
o) Outras atribuições não mencionadas na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro	CIDM ²⁸	Combate à violência doméstica
	FDTI ²⁹	Divulgação e formação em tecnologias de informação

²⁷ Nos termos da alínea i) do n.º 11 da RCM n.º 39/2006, de 21 de Abril, “deverá ser reavaliado o modelo de externalização e de gestão da MOVIOJEM”, permanecendo ainda em aberto a possibilidade de ser extinta.

²⁸ A CIDM será extinta nos termos da alínea h), ponto iii) do n.º 11 da RCM n.º 39/2006, de 21 de Abril, sendo criada a Comissão para a Cidadania e a Igualdade de Género que, “entre outras atribuições, integrará as da CIDM (...)”, de acordo com o disposto no n.º 11, alínea b), ponto iii) da mesma RCM.

²⁹ Nos termos da alínea j) do n.º 11 da RCM n.º 39/2006, de 21 de Abril, “deverá ser avaliado o modelo de externalização e de gestão da FDTI”, permanecendo ainda em aberto a possibilidade de ser extinta.

1.2.1.2. Enquadramento jurídico: diagnóstico da situação actual

Quadro 1.2 Enquadramento jurídico da descentralização: diagnóstico

Diploma	Competências a descentralizar
▪ RCM n.º 88/2003, de 7 de Julho, que aprova o II Plano Nacional Contra a Violência Doméstica (II PNCVD)	▪ Acção/medida 2.1. ▪ Acção/medida 4.5.
▪ Lei n.º 30/2004, de 21 de Julho, art.º 9º (Lei de Bases do Desporto)	▪ Intervenção em regime de parceria com as autarquias, em várias áreas de actuação, constantes do art.º 9º do diploma legal referido

1.2.1.3. Competências a descentralizar para autarquias metropolitanas e associações de municípios

Quadro 1.3 Descentralização de competências para entidades supra-municipais

CIDM - Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres						
Competências a descentralizar	Sit. Actual Não prevista na Lei n.º 159/99	Entidade receptora e ou Parceira	Calendarização		Modalidade de Transferência	Observações
Combate à violência doméstica: Estabelecimento (e manutenção) de uma rede entre organismos públicos e privados com vista à definição uniforme de regras de atendimento, prosseguindo um melhor atendimento às vítimas de violência doméstica	15.1	Associação Nacional de Municípios Portugueses	2007	Universal	PAL (Parceria com a Administração Local)	Nota ³⁰

³⁰ Objectivo constante do II Plano Nacional contra a Violência Doméstica.

1.2.1.4. Competências a descentralizar para municípios e freguesias

Quadro 1.4 Descentralização de competências para freguesias e municípios

CIDM - Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres						
Competências a descentralizar	Sit. Actual Não prevista na Lei n.º 159/99	Entidade receptora e ou Parceira	Calendarização		Modalidade de Transferência	Observações
Combate à violência doméstica: Realização de acções de formação junto dos/as funcionários/as das autarquias com vista ao domínio de competências na área da violência doméstica (atendimento, acolhimento, encaminhamento, apoio)	15.1	Municípios	2007	Universal	PAL (Parceria com a Administração Local)	Nota ³¹

³¹ Objectivo constante do II Plano Nacional contra a Violência Doméstica.

IDP - Instituto do Desporto de Portugal						
Competências a descentralizar	Sit. Actual Não prevista na Lei n.º 159/99	Entidade receptora e ou Parceira	Calendarização		Modalidade de Transferência	Observações
Licenciar e fiscalizar o funcionamento de todas as categorias e tipologias de instalações e equipamentos para a prática desportiva e recreativa, referidas no DL n.º 317/97, de 25/11, que estabelece o regime de licenciamento e funcionamento das instalações desportivas de uso público	6.3	Municípios	2007-2008	Universal	Total	A
Licenciar o funcionamento das instalações e assegurar a fiscalização, em articulação com outras entidades (SNB, autoridades de saúde,..) do funcionamento dos recintos com diversões aquáticas (parques aquáticos) enquadrados pelo regime do DL n.º 65/97, de 31/03	6.3	Municípios	2007-2008	Universal	Total	B
Licenciamento e fiscalização dos EJR - Espaços de Jogo e Recreio (parques infantis), no âmbito do DL n.º 379/97, de 31/03	6.3	Municípios	2007-2008	Universal	Total	C
Realizar acções de divulgação para a promoção da prática desportiva junto dos agentes desportivos, famílias e agentes económicos, sociais e culturais	6.3	Municípios	2007-2008	Universal	Total	D

IDP - Instituto do Desporto de Portugal						
Competências a descentralizar	Sit. Actual Não prevista na Lei n.º 159/99	Entidade receptora e ou Parceira	Calendarização		Modalidade de Transferência	Observações
Gerir o Complexo Desportivo da Lapa	6.2	Município de Lisboa	2007	Parcial	Parceria com a Administração Local	E
Gerir o Complexo Desportivo de Lamego	6.2	Município de Lamego	2007	Parcial	Parceria com a Administração Local	E
Gerir o Pavilhão Desportivo de Vila Real	6.2	Município de Vila Real	2007	Parcial	Parceria com a Administração Local	E
Gerir a Piscina de Celas	6.2	Município de Coimbra	2007	Parcial	Parceria com a Administração Local	E
Gerir a Piscina de Aveiro	6.2	Município de Aveiro	2007	Parcial	Parceria com a Administração Local	E

Observações

A - A descentralização desta competência obriga à revisão/revogação dos seguintes diplomas, actualmente em vigor: Decreto-Lei n.º 317/97, de 25 de Novembro (regime de instalação e funcionamento das instalações desportivas de uso público); Decreto-Lei n.º 385/99, de 28 de Setembro (regime da responsabilidade técnica pelas instalações desportivas abertas ao público e actividades aí desenvolvidas); Nota: o licenciamento da construção e da utilização, já é da competência dos municípios, nos termos do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação - Decreto-Lei n.º 555/99, de 16/12.

B - A descentralização desta competência obriga à revisão/revogação do Decreto-Lei n.º 65/97, de 31 de Março (regula a instalação e funcionamento dos recintos desportivos com diversões aquáticas); Nota: o licenciamento e o funcionamento dos recintos de espectáculos e de divertimentos públicos regulado pelo Decreto-Lei n.º 309/2002, de 16/12, já constituem competências das câmaras municipais.

C - A descentralização desta competência obriga à revisão/revogação do Decreto-Lei n.º 379/97, de 31 de Março (regulamento que estabelece as condições de segurança a observar na localização, implantação, concepção e organização funcional dos espaços de jogo e recreio, respectivo equipamento e superfícies de impacte). No âmbito deste regulamento compete actualmente ao IDP a fiscalização destes espaços. Propõe-se que o licenciamento e fiscalização sejam efectuados por entidades distintas, podendo adoptar-se um modelo, através da certificação de empresas para realizarem as fiscalizações. As 5 futuras Delegações Regionais do IDP, não terão meios humanos, nem técnicos que permitam assumir a função de fiscalização.

D - Ao IDP compete apenas dinamizar a promoção e a coordenação dessas acções (alínea f) do n.º 3 do artigo 14º dos Estatutos do IDP.

E - A gestão destes complexos desportivos e instalações desportivas, de acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 124/2005 que estabeleceu o Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE), circunscreve-se ao domínio da descentralização da administração prestadora de serviços, visando sempre a melhoria da qualidade do serviço prestado. Esta prestação de serviços de desporto e de lazer a cidadãos e entidades não se reveste de qualquer complexidade desportiva que suscite a participação do IDP ou de outros organismos da administração central. A gestão destes complexos desportivos e instalações desportivas não é relevante para o cumprimento da missão do IDP. A gestão destes equipamentos deve transitar para a responsabilidade dos municípios onde estão sedeados.

IPJ – Instituto Português da Juventude						
Competências a descentralizar	Sit. Actual Não prevista na Lei n.º 159/99	Entidade receptora e ou Parceira	Calendarização		Modalidade de Transferência	Observações
			2007	Universal		
Licenciamento e atribuição de alvarás	15.1	Municípios	2007	Universal	Total	Nota ³²
“Lojas Ponto Já”	15.1	Municípios	2006/07	Universal	Parceria com a Administração Central	Nota ³³

³² . Em 2003 (Decreto-Lei n.º 304/2003, 9 de Dezembro) foi cometida ao IPJ a responsabilidade de licenciar e atribuir alvarás às entidades que promovem Campos de Férias, para além de outras competências. De 2004 até ao presente foram já atribuídos muito alvarás, encontrando-se os mesmos publicitados no *Portal da Juventude*. De momento o IPJ está a montar a sua estrutura de fiscalização desses mesmos Campos, nos termos do Decreto-Lei antes referido. Sendo já muitos e diversos os processos de licenciamento e de atribuição de alvarás da responsabilidade dos Municípios, trata-se de acrescentar mais este campo de actuação específico, podendo as estruturas municipais competentes acolher mais este licenciamento sem dificuldade e com relativa celeridade. Por outro lado, a descentralização desta competência permitirá aumentar a eficácia na atribuição de alvarás pelos Municípios, para além de reforçar a relação de proximidade com os municípios e com as entidades promotoras dos Campos.

³³ Dentro das atribuições cometidas ao IPJ (ponto 2, art.º 1º, Decreto-Lei n.º 74/96), poderia ser transferida para a Administração Local, constituindo uma aposta na proximidade e na valorização dos recursos e das dinâmicas locais, a seguinte atribuição:

- “f) Promover o acesso dos jovens à informação, através da criação, desenvolvimento e promoção de sistemas integrados de informação”. (Nota: No que se refere às “Lojas PONTO JÁ”, o IPJ já estabelece actualmente parcerias com a Administração Local, prevendo-se a abertura de 36 novas Lojas até ao final de 2006, em espaços municipais, através da celebração de Protocolos de Parceria e de responsabilidades partilhadas.

A transferência das “Lojas Ponto Já” para os Municípios em forma de PAC contribuiria para o objectivo central do PRACE; para a valorização dos recursos infraestruturais e logísticos locais/regionais disponíveis; para a maximização da qualidade do serviço informativo; para a possibilidade de transferência de pessoal e de meios. Este processo de Parceria seria relativamente célere não necessitando de um trabalho de regulamentação.

Movijovem						
Competências a descentralizar	Sit. Actual Não prevista na Lei n.º 159/99	Entidade receptora e ou Parceira	Calendarização		Modalidade de Transferência	Observações
			2008	Parcial		
Instalações e equipamentos para a prática desportiva e recreativa de interesse municipal: Pousadas da Juventude	6.2	Municípios em que se localizam, vide Anexo C	2008	Parcial	PAL Parceria Administração Local	A

FDTI - Fundação para a Divulgação das Tecnologias da Informação						
Competências a descentralizar	Sit. Actual Não prevista na Lei n.º 159/99	Entidade receptora e ou Parceira	Calendarização		Modalidade de Transferência	Observações
			2007	Parcial		
Divulgação e formação em tecnologias da informação: Centros para a Divulgação das Tecnologias da Informação	15.3	Municípios em que se localizam, vide Anexo B	2007	Parcial	Total	
Divulgação e formação em tecnologias da informação: Cybercentros	15.3	Municípios de Bragança, Guimarães, Covilhã, Castelo Branco, Beja, Guarda	2007	Parcial	Total	

1.2.1.5. Quantificação dos Recursos Humanos, Financeiros e patrimoniais

CIDM - Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres					
Competências		Recursos humanos associados ³⁴	Recursos financeiros associados	Recursos patrimoniais a transferir	Observações
Realização de acções de formação junto dos/as funcionários/as das autarquias com vista ao domínio de competências na área da violência doméstica (atendimento, acolhimento, encaminhamento, apoio)	15.2		Recursos a considerar no âmbito do Programa Foral		Nota ³⁵
Estabelecimento (e manutenção) de uma rede entre organismos públicos e privados com actuação nesta área, com vista à definição uniforme de regras de atendimento, prosseguindo um melhor atendimento às vítimas de violência doméstica	15.2				Nota ³⁶

³⁴ Recursos em exercício de funções, segundo os elementos recolhidos pelo Grupo de Trabalho em Fevereiro de 2006.

³⁵ As acções a realizar podem ser asseguradas por pessoal com formação específica nesta área.

³⁶ A assegurar por técnicas/os com formação e sensibilidade para esta área específica de intervenção.

IDP - Instituto do Desporto de Portugal					
Competências		Recursos humanos associados	Recursos financeiros associados	Recursos patrimoniais a transferir	Obsrv
Instalações e equipamentos para a prática desportiva e recreativa de interesse municipal: Complexo Desportivo de Lamego		15: 1 Tec. Sup. de outros quadros, 2 TP/Adm.; 11 Aux/Oper.		Complexo Desportivo, que inclui terrenos, edificações e equipamentos.	
Instalações e equipamentos para a prática desportiva e recreativa de interesse municipal: Pavilhão Desportivo da Ajuda				Pavilhão	
Instalações e equipamentos para a prática desportiva e recreativa de interesse municipal: Complexo Desportivo da Lapa		7: 1 Tec. Sup.; 4 TP/Adm.; 2 Aux/Oper. (1 não vinculado).		Terreno, edificações e equipamentos	
Licenciamento do funcionamento de instalações desportivas	6.2 e 6.3				
Fiscalização de instalações desportivas de uso público	6.2 e 6.3				
Licenciamento do funcionamento dos parques aquáticos	6.2 e 6.3				
Fiscalização o cumprimento das normas relativas ao funcionamento e condições de segurança dos recintos com	6.2 e 6.3				

IDP - Instituto do Desporto de Portugal					
Competências		Recursos humanos associados	Recursos financeiros associados	Recursos patrimoniais a transferir	Obsrv
diversões aquáticas					

IPJ - Instituto Português da Juventude					
Não se dispõe de informação que permita identificar os recursos a transferir.					

Movijovem					
Competências		Recursos humanos associados	Recursos financeiros associados	Recursos patrimoniais a transferir	Obsrv
Instalações e equipamentos para a prática desportiva e recreativa de interesse municipal: Pousadas da Juventude	6.2	250 ³⁷ : 177 com contracto individual de trabalho e 73 sem vínculo		Situação variável de Pousada para Pousada. (vide Anexo A)	

FDTI - Fundação para a Divulgação das Tecnologias da Informação					
Não se dispõe de informação que permita identificar os recursos a transferir.					

³⁷ Elementos recolhidos no levantamento efectuado pelo Grupo de Trabalho, relativamente ao pessoal afecto às Pousadas de Juventude.

1.2.2. MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

1.2.2.1. Descentralização como consequência de reestruturação PRACE

O facto de se desconhecer ainda o resultado do processo de reestruturação das várias unidades orgânicas produto do próprio PRACE, não permite ir mais além do que uma mera enunciação de competências face à natureza das atribuições deste Ministério. Consta-se que, para além das previsões constantes na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, relativas à protecção civil e à pública intenção de transferir a actividade de prestação de serviços dos Governos Cívicos para os municípios, não foram identificadas novas áreas a abranger no processo de descentralização.

Quanto às polícias municipais, refira-se que, para além da disposição constitucional que prevê a respectiva cooperação com as forças policiais na promoção da segurança e tranquilidade públicas, (n.º 3 do art.º 237.º da CRP), estão as mesmas, actualmente, enquadradas pela Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio, onde se estabelece uma partilha de funções, no âmbito da regulação e fiscalização do trânsito, com as forças policiais competentes.

No entanto, o alcance da Lei n.º 19/2004 está claramente limitado pelo facto de ainda não ter sido aprovada a correspondente legislação e regulamentação complementar, nada mais havendo a observar para além de, por questões de eficácia, ser urgente completar o referido quadro legal e regulamentar.

Quadro 1.1 Reestruturações orgânicas (RCM 39/2006) e descentralização por domínios de atribuições associados a organismos extintos

	Estrutura extinta no PRACE - 1ª fase	Competências a descentralizar
Atribuições dos municípios		
j) Protecção civil	▪ Não	▪ As previstas no artigo 25.º da Lei n.º 159/99.
o) Outras atribuições não mencionadas na Lei n.º 159/99	▪ Não	▪ Descentralização das competências dos Governadores Cívicos no âmbito das prestações de serviços.

1.2.2.2. Enquadramento jurídico: diagnóstico da situação actual

Em rigor os vários domínios de atribuição identificados no quadro anterior inserem-se em áreas que, excepção feita à protecção civil, não tocam directamente o MAI.

Aliás, os domínios identificados nas catorze alíneas do n.º 10 da RCM n.º 39/2006 correspondem, quase na íntegra, à previsão do art.º 13º, n.º 1, da Lei n.º 159/99, de 14/09. No entanto, cotejando aquelas duas indicadas disposições normativas verifica-se que a RCM, manifestamente, deixou de fora o domínio das polícias municipais, âmbito que portanto não consideraremos neste trabalho.

Além do mais, convirá notar que neste Ministério e em relação aos organismos a extinguir, já identificados no n.º 12, alínea e), da RCM n.º 39/2006, não perspectivamos nem temos indicação de que as respectivas competências devam ou venham a ser transferidas para a administração local. Como única excepção está o caso do Gabinete de Estudos e Planeamento de Instalações e as competências que lhe estão atribuídas não só para a elaboração de projectos para quartéis das associações dos bombeiros voluntários, mas também para acompanhamento e financiamento da construção e reparação dos mesmos quartéis, englobadas na previsão do artigo 9º, n.º 2, do Decreto-Lei n.º 50-A/2006, de 10/03 ⁽³⁸⁾.

Esta matéria prende-se com o regime de atribuição de participações financeiras pelo Estado para investimento em instalações de bombeiros voluntários, domínio em que o SNBPC também tem vindo a intervir ⁽³⁹⁾.

A transferência destas competências e atribuições para as autarquias locais, a concretizar-se, aproximará a sede da decisão dos respectivos destinatários, no caso, as associações humanitárias dos bombeiros voluntários, permitindo ao decisor ter um

⁽³⁸⁾ Remetida para o interior do diploma de execução orçamental esta (exótica quanto nublada) norma dispõe o seguinte: “No âmbito da execução do PIDDAC do orçamento do Ministério da Administração Interna, as atribuições e as competências das comissões de coordenação e desenvolvimento regional e da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, pertencentes ao Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, previstas no regime de atribuição de participações financeiras pelo Estado para investimentos em instalações de bombeiros voluntários transitam para o Gabinete de Estudos e de Planeamento de Instalações (GEPI) e para o Serviço Nacional de Bombeiros e Protecção Civil, do Ministério da Administração Interna, ficando o GEPI também autorizado a efectuar transferências para instituições particulares, quando tal se justifique, no âmbito da execução de medidas do PIDDAC destinadas aos bombeiros, bem como a executar os projectos dos quartéis das associações humanitárias de bombeiros voluntários.”

⁽³⁹⁾ Esta é uma situação assaz singular e susceptível de gerar alguma surpresa, porquanto o investimento em instalações de bombeiros voluntários, sendo originariamente desconcentrado e sediado nas comissões de coordenação e desenvolvimento regional (e também da Direcção-Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano) pertencentes ao Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, tem vindo a ser objecto de um processo de concentração administrativa (no GEPI e no SNBPC), ano a ano introduzido por norma atípica, cultivada em diploma de execução orçamental.

conhecimento mais próximo e directo das carências dos bombeiros. Essa proximidade tem a vantagem acrescida de permitir que a resposta a dar aos problemas, porque descentralizada, possa ser até mais expedita, atempada e ajustada às reais necessidades dos bombeiros.

A concretizar-se esta transferência de competências, passaria a ser desnecessária a edição de normas como a do art.º 9º, n.º 2, do Decreto-lei n.º 50-A/2006, como dispensável seria a intervenção do GEPI e do SNBPC (ou das futuras Direcção-Geral de Equipamentos e Infra-Estruturas de Segurança Interna e da Autoridade Nacional de Protecção Civil) num domínio como este ⁽⁴⁰⁾.

Quadro 1.2 Enquadramento jurídico da descentralização: diagnóstico

Diploma	Competências a descentralizar
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Criação de corpos de bombeiros municipais ▪ Construção e manutenção de quartéis de bombeiros voluntários e municipais, no âmbito da tipificação em vigor; ▪ Apoio à aquisição de equipamentos para bombeiros voluntários, no âmbito da tipificação em vigor; ▪ Construção, manutenção e gestão de instalações e centros municipais de protecção civil; ▪ Construção e manutenção de infra-estruturas de prevenção e apoio ao combate a fogos florestais; ▪ Articular com as entidades competentes a execução de programas de limpeza e beneficiação das matas e florestas

⁽⁴⁰⁾ Durante o ano de 2005 o SNBPC atribuiu subsídios que ascenderam a quase **41 milhões de euros**, dos quais foram beneficiárias diversas entidades, entre elas um alargado conjunto de associações humanitárias de bombeiros voluntários, avultando ainda a Escola Nacional de Bombeiros que recebeu 2.736.000 euros e a Liga de Bombeiros Portugueses que obteve 834.713,22 euros, para mais informações veja-se a Listagem n.º 56/2006, Diário da República, II série, n.º 48, de 8 de Março de 2006, págs. 3304 a 3309.

1.2.2.3. Competências a descentralizar para autarquias metropolitanas e associações de municípios

Não foram identificadas quaisquer competências a descentralizar para autarquias metropolitanas e para as associações de municípios. Assim não é preenchido o quadro que se segue.

1.2.2.4. Competências a descentralizar para municípios e freguesias

Registe-se que não foram identificadas quaisquer competências a descentralizar para freguesias, pelo que o mapa que se segue apenas diz respeito à transferência para os municípios.

Quadro 1.4 Descentralização de competências para municípios

Competências a descentralizar	Situação Actual		Entidade(s) receptora(s) e ou Parceiras	Calendarização		Regime de Transf.	Obsrv
	A	B					
Criação de corpos de bombeiros municipais;	10.1	▪	▪ Municípios	2009	▪ P	▪ T	▪
Construção e manutenção de quartéis de bombeiros voluntários e municipais, no âmbito da tipificação em vigor;	10.2	▪	▪ Municípios	2009	▪ P	▪ T	▪
Apoio à aquisição de equipamentos para bombeiros voluntários, no âmbito da tipificação em vigor;	10.3		▪ Municípios	2009	▪ P	▪ T	▪
Construção, manutenção e gestão de instalações e centros municipais de protecção civil;	10.4	▪	▪ Municípios	2009	▪ P	▪ T	▪
Construção e manutenção de	10.5	▪	▪ Municípios	2009	▪ P	▪ T	▪

Competências a descentralizar	Situação Actual		Entidade(s) receptora(s) e ou Parceiras	Calendarização		Regime de Transf.	Obsrv
	A	B					
infra-estruturas de prevenção e apoio ao combate a fogos florestais;							
Articular com as entidades competentes a execução de programas de limpeza e beneficiação das matas e florestas	10.6	▪	▪ Municípios	2009	▪ P	▪ T	▪
Concessão de licenças/alvarás	▪	10.x	▪ Municípios	2007	▪ U	▪ T	▪
Registo de associações	▪	10.x	▪ Municípios	2007	▪ U	▪ T	▪
Fiscalização de leilões e penhores	▪	10.x	▪ Municípios	2007	▪ U	▪ T	▪
Autorização de peditórios	▪	10.x	▪ Municípios	2007	▪ U	▪ T	▪

1.2.2.5. Quantificação dos Recursos Humanos, Financeiros e patrimoniais

Em relação às competências não previstas na Lei n.º 159/99 que vão indicadas no **Quadro 1.4**, tanto quanto nos é dado saber, são despendidos os recursos humanos e financeiros que lhe estão associados (confrontar anexo do Governo Civil de Lisboa).

Em relação às demais competências não há informação disponível para fazer a respectiva quantificação.

1.2.2.6. Calendarização do processo de descentralização

A calendarização aqui apresentada, em relação a 2007, acompanha as indicações do Governo Civil de Lisboa, e em relação a 2009, deve ser entendida como a data limite correspondente ao fim da presente legislatura.

Quadro 1.6 Calendarização do processo de descentralização

Competências a descentralizar/ centralizar	Ano de 2007	Ano de 2008	Ano de 2009
▪ Concessão de licenças/alvarás	▪ 2007		
▪ Registo de associações	▪ 2007		
▪ Fiscalização de leilões e penhores	▪ 2007		
▪ Autorização de peditórios	▪ 2007		
▪ Criação de corpos de bombeiros municipais;			▪ 2009
▪ Construção e manutenção de quartéis de bombeiros voluntários e municipais, no âmbito da tipificação em vigor;			▪ 2009
▪ Apoio à aquisição de equipamentos para bombeiros voluntários, no âmbito da tipificação em vigor;			▪ 2009
▪ Construção, manutenção e gestão de instalações e centros municipais de protecção civil;			▪ 2009
▪ Construção e manutenção de infra-estruturas de prevenção e apoio ao combate a fogos florestais;			▪ 2009
▪ Articular com as entidades competentes a execução de programas de limpeza e beneficiação das matas e florestas;			▪ 2009

1.2.3. MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS

Não se identificaram neste Ministério quaisquer competências a descentralizar.

1.2.4. MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O Grupo de Trabalho do Ministério das Finanças e da Administração pública apresentou um documento (Anexo 3) que permite fundamentar uma conclusão fundamental de que, embora possível, não se justifica a descentralização de competências neste ministério mesmo na área da gestão de impostos que são receitas municipais pois as desvantagens que daí adviriam são superiores a algumas vantagens associadas. A Comissão Técnica subscreve as conclusões do grupo remetendo-se para o referido anexo a respectiva fundamentação.

1.2.5. MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL

Não se identificaram neste Ministério quaisquer competências a descentralizar.

1.2.6. MINISTÉRIO DA JUSTIÇA

Não se identificaram neste Ministério quaisquer competências a descentralizar.

1.2.7. MINISTÉRIO DA ECONOMIA E INOVAÇÃO

A reestruturação do Ministério da Economia e da Inovação (MEI), realizada no âmbito do PRACE, conduziu a uma diminuição substancial de estruturas. Contudo, em nenhum caso, se previa que as competências das estruturas que desapareceram fossem objecto de total descentralização.

As propostas de descentralização constantes do presente relatório resultaram da análise organizacional efectuada pelo Grupo de Trabalho ao longo dos últimos meses, tendo sido discutidas, nesta última fase, com os dirigentes do Ministério, em cujos organismos se situam as referidas competências.

A organização das proposta foi realizada no âmbito dos domínios referidos na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro e dos subdomínio coincidentes com as missões do MEI:

- Energia;
- Defesa do Consumidor;
- Promoção do Desenvolvimento.

As propostas apresentadas são maioritariamente reforço de competências em áreas já detidas pelos municípios, mas que por razões de optimização de recursos, proximidade e qualidade do serviço público, constituem ainda oportunidades de descentralização quer para municípios quer para associações de municípios, em regime de transferência total ou em parceria com a administração central.

1.2.7.1. Descentralização como consequência de reestruturação PRACE

Na primeira fase do PRACE, as atribuições e competências das estruturas extintas no Ministério da Economia e da Inovação (MEI), nos termos das orientações especiais indicadas no ponto 18 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 30 de Março, foram integradas ou mantidas noutras estruturas deste Ministério, com excepção das competências consultivas de órgãos desta natureza, que foram extintas.

Atribuições e competências das estruturas extintas no MEI

ESTRUTURA EXTINTA	DESTINO DAS COMPETÊNCIAS
a) Conselho para a Dinamização Empresarial (CDE)	▶ A dinamização empresarial integra-se nos domínios da missão do MEI visando o desenvolvimento, o crescimento e a promoção da política nacional económica concretizada pelas suas estruturas

ESTRUTURA EXTINTA	DESTINO DAS COMPETÊNCIAS
	operacionais.
b) Conselho para a Dinamização do Turismo (CDT)	▶ A dinamização do turismo integra-se nos domínios da missão do MEL, concretizada pelas suas estruturas de promoção e desenvolvimento sector do turismo ao nível interno e externo, o Instituto do Turismo de Portugal, I.P. (ITP) e a Agência de Investimento e Comércio Externo de Portugal, I.P. (AICEP).
c) Comissão Nacional de Gastronomia (CNG)	▶ O Plano Estratégico Nacional do Turismo (PENT), 2006-2015, considera a gastronomia e o vinho como produtos inovadores de interesse estratégico. Os objectivos deste plano são prosseguidos pelo Instituto do Turismo de Portugal, I.P. (ITP).
d) Direcção-Geral da Empresa (DGE)	▶ Integradas na Direcção-Geral das Actividades Económicas (DGAE).
e) ICEP Portugal, I. P. (ICEP)	▶ Integradas na Agência de Investimento e Comércio Externo de Portugal, I.P. (AICEP).
f) Instituto do Consumidor, I.P. (IC)	▶ Integradas na Direcção-Geral de Defesa do Consumidor (DGDC).
g) Instituto Português da Qualidade (IPQ)	▶ As atribuições relativas à coordenação do Sistema Português da Qualidade (SPQ), com intervenção específica nos domínios da normalização e da metrologia legal são integradas na Direcção-Geral das Actividades Económicas (DGAE). ▶ As atribuições relativas à metrologia científica são integradas no Instituto Nacional de Engenharia, Tecnologia e Inovação (INETI).
h) Direcção-Geral de Turismo (DGT)	▶ As atribuições de natureza normativa são integradas na Direcção-Geral das Actividades Económicas (DGAE). ▶ As restantes atribuições da DGT são integradas no Instituto do Turismo de Portugal, I.P. (ITP).
i) Instituto de Formação Turística, I. P. (INFTUR)	▶ Integradas no Instituto do Turismo de Portugal, I.P. (ITP).
j) Inspeção-Geral de Jogos (IGJ)	▶ Integradas na Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE).

Quadro 1.1: Reestruturações orgânicas (RCM n.º 39/2006) e descentralização por domínios de atribuições associados a organismos extintos

Atribuições dos municípios	Estrutura extinta no PRACE - 1ª Fase	Competências a descentralizar
b) Energia	<ul style="list-style-type: none"> • - 	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciamento e fiscalização de postos de abastecimento de combustíveis localizados nas redes viárias regional e nacional. • Licenciamento e fiscalização de instalações eléctricas de serviço particular de 1ª à 4ª categoria. • Licenciamento e fiscalização das instalações de produção com auto-consumo de energia eléctrica ou de energia eléctrica e térmica. • Emissão da autorização relativa à dispensa de cumprimento da obrigatoriedade da existência de cabina com porta em ascensores existentes dotados de cabina sem porta (ponto 3 do artigo 17º do Decreto-Lei n.º 320/2002, de 28/12.
m) Promoção do desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> • - 	<ul style="list-style-type: none"> • Controlo metrológico dos instrumentos de medição envolvidos em operações comerciais, fiscais ou salariais, ou utilizados nos domínios da segurança, da saúde ou da economia da energia, bem como as quantidades dos produtos pré-embalados. • Licenciamento da exploração de massas minerais a céu aberto, com excepção da autorização para emprego de pólvora e explosivos na lavra de pedreiras a conceder pelas DRE, com obrigatoriedade de registo electrónico para efeitos de cadastro da responsabilidade da DGE. • Licenciamento de instalação ou modificação de estabelecimentos de comércio a retalho não alimentar, não sujeitos ao sistema de faseamento previsto no ponto 1 do artigo 10º da Lei n.º 12/2004, de 30 de Março, com excepção do licenciamento dos estabelecimentos identificados no ponto 7 do artigo 4º da mesma Lei, com obrigatoriedade de registo no cadastro central da responsabilidade da DGAE. • Licenciamento de empreendimentos turísticos, incluindo a classificação final para empreendimentos com classificação inferior a 3 estrelas desde que não integrados em cadeia hoteleira, com obrigatoriedade de registo no cadastro

Atribuições dos municípios	Estrutura extinta no PRACE - 1ª Fase	Competências a descentralizar
		<p>central da responsabilidade do ITP, para efeitos de classificação e exercício da actividade turística.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Licenciamento de empreendimentos de turismo no espaço rural, com obrigatoriedade de registo no cadastro central da responsabilidade do ITP, para efeitos de classificação e exercício da actividade turística. • Licenciamento de casas da natureza, com obrigatoriedade de registo no cadastro central da responsabilidade do ITP, para efeitos de classificação e exercício da actividade turística. • Licenciamento de agências de viagens e turismo, com obrigatoriedade de registo no cadastro central da responsabilidade do ITP, para efeitos de exercício da actividade sujeita a garantia da responsabilidade civil (seguro e caução). • Licenciamento das empresas de animação turística de acordo com as normas vigentes para cada tipo de actividade, com obrigatoriedade de registo no cadastro central da responsabilidade do ITP, para efeitos de exercício da actividade, com garantia da responsabilidade civil. • Emissão de parecer sobre o exercício da actividade, no caso de passeios marítimo-turísticos e serviços de natureza marítimo-turística prestados mediante a utilização de embarcações atracadas ou fundeadas e sem meios de locomoção próprios ou selados, previsto no n.º 3 do artigo 12º do Decreto-Lei n.º 21/2002, de 31 de Janeiro. • Descentralização das 19 RT para associações de municípios ou outras entidades supramunicipais.

1.2.7.2. Enquadramento jurídico: diagnóstico da situação actual

1.2.7.2.1 Domínio da Energia

A LEI N.º 159/99 E OS SUBDOMÍNIOS DA ENERGIA

As atribuições e competências no domínio da energia transferidas pela Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro permitem que os municípios actuem nos seguintes subdomínios, com poderes de natureza:

- De planeamento, de gestão e de realização de investimentos:
 - Distribuição de energia eléctrica em baixa tensão;
 - Iluminação pública urbana e rural.
- Consultiva, de licenciamento e de fiscalização:
 - Licenciamento e fiscalização de elevadores;
 - Licenciamento e fiscalização de instalações de armazenamento e abastecimento de combustíveis salvo as localizadas nas redes viárias regional e nacional;
 - Licenciamento de áreas de serviço que se pretenda instalar na rede viária municipal;
 - Emissão de parecer sobre a localização de áreas de serviço nas redes viárias regional e nacional.

ENERGIA ELÉCTRICA

Os municípios podem ainda realizar investimentos em centros produtores de energia, bem como gerir as redes de distribuição. Esta competência enquadra-se na actividade de produção independente de energia em baixa tensão destinada predominantemente a consumo próprio (produtor-consumidor), sem prejuízo de poder entregar a produção excedente a terceiros ou à rede pública, no âmbito do Sistema Eléctrico Independente (SEI), regulada pelo Decreto-Lei n.º 68/2002, de 25 de Março. A autorização das instalações de produção e a entrada em funcionamento depende da aprovação de projecto e de licença de exploração a conceder pelas direcções regionais de economia (DRE) após vistoria. A actividade está também sujeita a inspecções das DRE.

ELEVADORES

No que se refere ao licenciamento e fiscalização de elevadores, monta-cargas, escadas mecânicas e tapetes rolantes, a competência foi transferida das DRE para as câmaras municipais, através do Decreto-Lei n.º 320/2002, de 28 de Dezembro, em obediência à alínea a) do n.º 2, do art.º 17º, da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

Nos termos do n.º 1 do art.º 7º do Decreto-Lei n.º 320/2002, de 28 de Dezembro, as câmaras municipais são competentes para:

- a) Efectuar inspecções periódicas e reinspecções às instalações;
- b) Efectuar inspecções extraordinárias, sempre que o considerem necessário, ou a pedido fundamentado dos interessados;
- c) Realizar inquéritos a acidentes decorrentes da utilização ou das operações de manutenção das instalações.

Para exercer estas competências, as câmaras municipais podem recorrer a entidades inspectoras (EI) reconhecidas pela Direcção-Geral de Geologia e Energia (DGGE). Para efectuar inspecções periódicas e reinspecções, bem como inspecções extraordinárias, as câmaras municipais cobram taxas muito diversas por inspecção.

COMBUSTÍVEIS

No que se refere ao licenciamento e fiscalização de instalações de armazenamento e de instalações de abastecimento de combustíveis líquidos e gasosos derivados do petróleo, normalmente designadas por postos de abastecimento de combustíveis, o Decreto-Lei n.º 267/2002, de 26 de Novembro, atribui às câmaras municipais o licenciamento de instalações de armazenamento de combustíveis, independentemente da localização e dos postos de abastecimento não localizados na rede viária regional e nacional.

No entanto, a competência para o licenciamento de instalações de armazenamento de combustíveis, caracterizadas pela capacidade, natureza e risco dos produtos armazenados, pelas operações nelas efectuadas, ou ainda pelo interesse estratégico que assumam para o País, mantiveram-se na da administração central, no âmbito dos organismos tutelados pelo MEI, as seguintes competências:

- Competências da DGGE:
 - Licenciamento de instalações de armazenamento de derivados de petróleo localizadas ou ligadas a terminais portuários, ou que sejam definidas de interesse estratégico para o regular abastecimento do País (por despacho do Ministro).
- Competências das DRE:

- Licenciamento de armazenamento de gases de petróleo liquefeitos com capacidade superior a 50 m³, com exclusão dos parques de armazenamento de garrafas de GPL.
- Licenciamento de armazenamento de combustíveis líquidos com capacidade superior a 200 m³.
- Licenciamento de armazenamento de outros produtos derivados do petróleo com capacidade superior a 500 m³.
- Licenciamento de instalações de armazenamento de combustíveis líquidos, gasosos e outros derivados do petróleo, onde se efectuam manipulações ou enchimentos de taras e de veículos-cisterna.

Neste domínio de competências transferidas para as câmaras municipais existem percepções por parte das DRE e da DGGE, de que esta transferência não foi totalmente efectuada e de que os recursos humanos afectos a esta actividade não serão suficientes e com a formação adequada para exercer as actividades exigidas por aquelas competências.

Independentemente das atribuições e competências descentralizadas para os municípios ou desconcentradas nas DRE, as exigências deste tipo de instalações em matéria de qualidade das instalações e de segurança de abastecimento e de segurança de pessoas e bens, devem ser sujeitas a inspecções sistemáticas.

À semelhança das Entidades Inspectoras reconhecidas pela DGGE para a inspecção dos ascensores, monta-cargas, escadas mecânicas e tapetes rolantes (estatutos e processo de reconhecimento aprovado pelo Decreto-Lei n.º 320/2002, de 28 de Dezembro) e para a inspecção das instalações eléctricas (estatutos da entidade nacional inspectora e das entidades regionais inspectoras e respectivos processos de reconhecimento aprovados pela Portaria n.º 662/96, de 14 de Novembro, no âmbito do regime para a aprovação de projectos, inspecção e certificação das instalações eléctricas particulares estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 272/92, de 3 de Dezembro), é recomendável que as inspecções das instalações de armazenamento e dos postos de abastecimento de combustíveis também possam vir a ser desenvolvidas por entidades especializadas reconhecidas pela administração central, nomeadamente a Direcção-Geral de Energia.

OPORTUNIDADES DE DESCENTRALIZAÇÃO

Assim, no domínio da energia existem ainda oportunidades de descentralização de competências que são detidas pelas estruturas desconcentradas do MEI, para a administração local, essencialmente de natureza de licenciamento e fiscalização,

sujeitas a inspeções sistemáticas para verificação do cumprimento de exigências em matéria de qualidade das instalações e de segurança de abastecimento e de segurança de pessoas e bens.

Apresenta-se no quadro seguinte a proposta de oportunidades de descentralização de competências para a administração local neste domínio.

Quadro 1.2.a: Enquadramento jurídico da descentralização:
Diagnóstico no domínio da Energia

Diploma (1)	Competências a descentralizar (2)
ENERGIA ELÉCTRICA	
<ul style="list-style-type: none"> • Decreto-Lei n.º 26 852/36, de 30 de Julho – Regulamenta o licenciamento de instalações eléctricas. (Alterado pelo Decreto-Lei n.º 446/76, de 5 de Junho, e pela Portaria n.º 344/89, de 13 de Maio) • Portaria n.º 401/76, de 6 de Julho – Define a forma como os processos de pedido de licença de instalações eléctricas de serviço público devem ser instruídos. (Alterado por Portaria n.º 344/89, de 13 de Maio) • Decreto-Lei n.º 517/80, de 31 de Outubro – Define regras a observar na elaboração dos projectos de instalações eléctricas de serviço particular; define responsabilidades e classifica estas instalações; inclui algumas disposições sobre a actividade dos técnicos responsáveis por instalações eléctricas de serviço particular. • Decreto Regulamentar n.º 31/83, de 18 de Abril – Estatuto do técnico responsável por instalações eléctricas de serviço particular. • Decreto-Lei n.º 4/93, de 8 de Janeiro – Regulamento de taxas de instalações eléctricas. • Portaria n.º 311/2002, de 22 de Março – Estabelece os coeficientes e as fórmulas de cálculo das taxas de instalações eléctricas e respectivos montantes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciamento e fiscalização de instalações eléctricas de serviço particular das seguintes categorias: <ul style="list-style-type: none"> - Instalações de 1ª Categoria – Instalações eléctricas de produção própria e grupos de geradores (de recurso ou para produção autónoma); - Instalações de 2ª Categoria – Instalações eléctricas alimentadas a partir da rede de distribuição de alta e média tensão, nomeadamente subestações, postos de transformação e/ou de seccionamento e respectivas instalações de utilização associadas; - Instalações de 3ª Categoria – Instalações eléctricas de baixa tensão situadas em recintos públicos ou privados destinados a espectáculos ou outras diversões; - Instalações de 4ª Categoria – Instalações eléctricas de carácter permanente que ultrapassam os limites de uma propriedade particular, alimentadas por uma rede pública em baixa tensão.

Diploma (1)	Competências a descentralizar (2)
<ul style="list-style-type: none"> • Decreto-Lei n.º 272/92, de 3 de Dezembro – Cria as associações inspectoras de instalações eléctricas. • Portaria n.º 662/96, de 14 de Novembro – Regulamenta a actividade e reconhecimento das associações inspectoras de instalações eléctricas. 	
<ul style="list-style-type: none"> • Decreto-Lei n.º 26 852, de 30 de Julho de 1936 – Regulamenta o licenciamento de instalações eléctricas. (Alterado pelo Decreto-Lei n.º 446/76, de 5 de Junho, e pelo Decreto-Lei n.º 517/80, de 31 de Outubro e outros sem impacto nesta matéria) • Decreto-Lei n.º 68/2002, de 25 de Março – Regula o exercício da actividade de produção de energia eléctrica em baixa tensão desde que a potência a entregar à rede pública não seja superior a 150 kW. • Portaria n.º 764/2002, de 1 de Julho – Estabelece os preços de compra de energia eléctrica pela rede pública. • Despacho do Director Geral de Energia n.º 12806/2003 (2ª. Série), de 19 de Novembro (D.R., N.º 277 (II Série), de 29 de Novembro de 2003) – Aprova os procedimentos de licenciamento de instalações eléctricas de microprodução com auto-consumo do Grupo II. 	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciamento e fiscalização das instalações de produção com auto-consumo de energia eléctrica ou de energia eléctrica e térmica (actividade de produção em que pelo menos 50% da energia produzida é destinada a consumo próprio ou de terceiros, para fins domésticos, comerciais, industriais ou de prestação de serviços) dos seguintes grupos: <ul style="list-style-type: none"> – Grupo I – Microprodução com auto-consumo com injeção na rede pública de baixa tensão até 16 A por fase (3,68 kVA em monofásico e 11,04 kVA em trifásico). – Grupo II – Microprodução com auto-consumo com injeção na rede pública de baixa tensão superior a 16 A por fase (3,68 kVA em monofásico e 11,04 kVA em trifásico) e potência máxima não superior a 150 kW.
COMBUSTÍVEIS	
<ul style="list-style-type: none"> • Decreto-Lei n.º 267/2002, de 26 de Novembro – Os procedimentos e define as competências para efeitos de licenciamento e fiscalização de instalações de armazenamento de produtos do petróleo e de Instalações de abastecimento de combustíveis líquidos e gasosos derivados do petróleo (postos de abastecimento de combustíveis). • Portaria n.º 1188/2003, de 10 de Outubro – Estabelece os procedimentos e define as competências para efeitos de licenciamento e fiscalização de instalações de armazenamento de produtos do petróleo e de postos de 	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciamento e fiscalização de postos de abastecimento de combustíveis localizados nas redes viárias regional e nacional.

Diploma (1)	Competências a descentralizar (2)
abastecimento de combustíveis.	
ASCENSORES	
<ul style="list-style-type: none"> • Decreto-Lei n.º 320/2002, de 28 de Dezembro – Estabelece o regime de manutenção e inspeção de ascensores, monta-cargas, escadas mecânicas e tapetes rolantes, após a sua entrada em serviço, bem como as condições de acesso às actividades de manutenção e de inspeção. • Portaria n.º 912/2003, de 30 de Agosto – Estabelece que são devidas taxas à Direcção-Geral de Geologia e Energia (DGGE) e às direcções regionais da economia (DRE) pela inscrição das empresas de manutenção de ascensores (EMA), pelo reconhecimento das entidades inspectoras (EI), pela realização de auditorias, pela comprovação de conhecimentos técnico-profissionais e pela apreciação de requerimentos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Emissão da autorização relativa à dispensa de cumprimento da obrigatoriedade da existência de cabina com porta em ascensores existentes dotados de cabina sem porta (Ponto 3 do artigo 17º do Decreto-Lei n.º 320/2002, de 28 de Dezembro).

1.2.7.2.2 Domínio da Defesa do Consumidor

A LEI N.º 159/99 E A DEFESA DO CONSUMIDOR

A Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, estabeleceu como competências dos órgãos municipais, no domínio da defesa do consumidor, as seguintes (art.º 27º):

- Promoção de acções de informação e defesa dos direitos dos consumidores;
- Instituição de mecanismos de litígios de consumo;
- Criação e participação em sistemas de arbitragem de conflitos de consumo de âmbito local.
- Apoio às associações de consumidores.

O regime legal aplicável à defesa dos consumidores, aprovado pela Lei n.º 24/96, de 31 de Julho, já previa um conjunto de competências nas autarquias locais:

- Medidas tendentes à formação e educação do consumidor;

- Desenvolvimento de acções e adopção de medidas tendentes à informação em geral ao consumidor.

CENTROS LOCAIS DE INFORMAÇÃO AO CONSUMIDOR

A protecção do consumidor através do exercício de competências das câmaras municipais tem sido concretizado sobretudo através da criação dos chamados “centros locais de informação ao consumidor” (CVIAC) que, na verdade podem assumir diversas designações. De acordo com a informação disponibilizada pelo Portal do Consumidor, existem apenas 55 destes centros no País.

OPORTUNIDADES DE DESCENTRALIZAÇÃO

Embora as competências relativas às matérias aqui mencionadas tenham sido objecto de atribuição aos órgãos municipais pela Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, este é um domínio que carece de uma continuidade ao nível de instrumentos legais que possam concretizar o processo de descentralização.

Quadro 1.2.b: Enquadramento jurídico da descentralização:
Diagnóstico no domínio da Defesa do Consumidor

Diploma (1)	Competências a descentralizar (2)
INFORMAÇÃO DOS CONSUMIDORES	
<ul style="list-style-type: none"> • Lei n.º 24/96, de 31 de Julho – Estabelece o regime legal aplicável à defesa dos consumidores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Promoção de acções de educação permanente de formação e sensibilização para os consumidores em geral. • Criação de serviços municipais de informação ao consumidor.
<ul style="list-style-type: none"> • Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro – Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais 	<ul style="list-style-type: none"> • Promover acções de informação e defesa dos direitos dos consumidores.
MEDIAÇÃO DE LITÍGIOS	
<ul style="list-style-type: none"> • Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro – Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituir mecanismos de mediação de litígios de consumo.
ARBITRAGEM DE CONFLITOS DE CONSUMO	
<ul style="list-style-type: none"> • Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro – 	<ul style="list-style-type: none"> • Criar e participar em sistemas de

Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais	arbitragem de conflitos de consumo de âmbito local.
ASSOCIAÇÕES DE CONSUMIDORES	
• Lei n.º 24/96, de 31 de Julho – Estabelece o regime legal aplicável à defesa dos consumidores.	• Apoiar às acções de informação promovidas pelas associações dos consumidores.
• Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro – Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais	• Apoiar as associações de consumidores.

1.2.7.2.3 Domínio da Promoção do Desenvolvimento

A LEI N.º 159/99 E OS SUBDOMÍNIOS DA PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

As atribuições e competências no domínio da promoção do desenvolvimento transferidas pela Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, permitem que os municípios actuem nos seguintes subdomínios no âmbito da missão do MEI e com poderes de natureza consultiva, de licenciamento e de fiscalização:

- Licenciamento industrial e fiscalização das classes C e D (tipo 4 de acordo com o Decreto-Lei n.º 69/2003, de 10 de Abril);
- Licenciamento e fiscalização de explorações a céu aberto de massas minerais;
- Licenciamento e fiscalização de empreendimentos turísticos e hoteleiros;
- Controlo metrológico de equipamentos;
- Licenciamento e fiscalização de estabelecimentos comerciais;
- Elaboração do cadastro dos estabelecimentos industriais, comerciais e turísticos.

INDÚSTRIA

O regime legal para o exercício da actividade industrial é estabelecido pelo Decreto-Lei n.º 69/2003, de 10 de Abril.

O Regulamento do Licenciamento da Actividade Industrial (RELAI), aprovado pelo Decreto Regulamentar n.º 8/2003, de 11 de Abril aplica-se às actividades industriais incluídas nas divisões 10 e 12 a 37 da Classificação Portuguesa das Actividades

Económicas, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 182/93, de 14 de Maio (CAE - rev. 2), bem como as incluídas nas divisões 40 e 55, respectivamente sob os n.ºs 40302 e 55520, do referido diploma legal, com excepção das actividades neste identificadas sob os n.ºs 221, 2223, 2224, 2225, 223 e 2461.

A tipologia dos estabelecimentos industriais para efeitos da definição do respectivo regime de licenciamento é definida em 4 tipos, tendo em consideração, em sentido decrescente, o grau de risco potencial para o homem e o ambiente inerente ao seu exercício, conforme classificação indicada no quadro seguinte, atribuída pela Portaria n.º 464/2003, de 6 de Junho:

Tipologia dos estabelecimentos industriais

TIPOS DE ESTABELECIMENTOS INDUSTRIAIS	CARACTERÍSTICAS
Tipo 1	Estabelecimentos industriais que se encontrem abrangidos por, pelo menos, uma das seguintes circunstâncias: <ul style="list-style-type: none"> • Anexo I do regime de avaliação do impacte ambiental (Decreto-Lei n.º 69/2000, de 3 de Maio); • Prevenção e controlo integrados da poluição; • Prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas com a obrigatoriedade de relatório de segurança.
Tipo 2	Estabelecimentos industriais não incluídos no tipo 1 e que se encontrem abrangidos por, pelo menos, uma das seguintes circunstâncias: <ul style="list-style-type: none"> • Anexo II do regime de avaliação do impacte ambiental; • Prevenção de acidentes graves que envolvam substâncias perigosas sem a obrigatoriedade de relatório de segurança; • Potência eléctrica contratada superior a 250 kVA; • Potência térmica superior a $8 \cdot 10^6$ kJ/h; • Número de trabalhadores superior a 50.
Tipo 3	Estabelecimentos industriais não incluídos nos tipos 1 e 2 e que se encontrem abrangidos por, pelo menos, uma das seguintes características: <ul style="list-style-type: none"> • Potência eléctrica contratada igual ou inferior a 250 kVA e superior a 25 kVA; • Potência térmica igual ou inferior a $8 \cdot 10^6$ kJ/h e superior a $4 \cdot 10^5$ kJ/h; • Número de trabalhadores igual ou inferior a 50 e superior a 5.
Tipo 4	Estabelecimentos industriais não incluídos nos tipos anteriores.

No que se refere ao licenciamento industrial, o Decreto-Lei n.º 69/2003, de 10 de Abril, transferiu para os municípios a coordenação do licenciamento dos estabelecimentos industriais do Tipo 4, que apresentam, entre outros aspectos, menores riscos para as pessoas e apara o ambiente que os de Tipo 1 a 3.

Para além dos municípios, a Portaria n.º 464/2003, de 6 de Junho define como entidades coordenadoras no âmbito do MEI, a Direcção-Geral de Geologia e Energia e as DRE, conforme quadro seguinte:

Entidades coordenadoras

CAE-REV2	Tipo de estabelecimentos	Entidade coordenadora
15110 a 15412 ; 15510 ; 15893 (apenas na parte respeitante ao tratamento, liofilização e conservação de ovos e ovoprodutos e centros de inspecção e classificação de ovos).	Tipos 1, 2 e 3	Serviços competentes do Ministério da Agricultura, Desenvolvimento Rural e Pescas ou sociedades gestoras de áreas de localização empresarial (ALE) no caso de estabelecimentos localizados em ALE.
15931 a 15950 ; 40302 ; 55520	Tipos 4	<u>Câmaras municipais</u> ou sociedades gestoras de áreas de localização empresarial (ALE) no caso de estabelecimentos localizados em ALE.
10103 ; 23200 ; 23300	Todos os tipos	<u>Direcção-Geral de Geologia e Energia.</u>
10, 12 a 37 (com excepção das acima indicadas, bem como das actividades 221, 2223, 2224, 2225, 223 e 2461).	Tipos 1, 2 e 3	<u>Direcções regionais do Ministério da Economia e da Inovação</u> ou sociedades gestoras de áreas de localização empresarial (ALE) no caso de estabelecimentos localizados em ALE.
	Tipo 4	<u>Câmaras municipais</u> ou sociedades gestoras de áreas de localização empresarial (ALE) no caso de

estabelecimentos localizados
em ALE.

Importa referir que não existe ainda em Portugal qualquer área de localização empresarial (ALE), pelo que as competências são exercidas pelos restantes organismos previstos.

Considerando que os municípios já detêm competências nesta matéria e o interesse local de desenvolvimento industrial, parece oportuno aumentar as suas competências nesta área, descentralizando as competências detidas pelas direcções regionais de economia (DRE) no que respeita ao licenciamento dos estabelecimentos industriais do Tipo 3, não abrangidos pelo regime de avaliação de impacto ambiental, e que são diferenciados do Tipo 4 pela não abrangência de, apenas, pelo menos uma das características definidas para o Tipo 3.

A fiscalização do exercício da actividade industrial para qualquer tipo de estabelecimento industrial mantém-se no MEI através da ASAE.

O licenciamento da actividade industrial obriga as várias entidades com competência nesta matéria, a promover o registo de informação em cadastro dos estabelecimentos industriais que se mantém na responsabilidade da futura Direcção-Geral das Actividades Económicas (DGAE).

ESTABELECIMENTOS COMERCIAIS

Relativamente ao licenciamento e fiscalização de estabelecimentos comerciais, a Lei n.º 12/2004, de 30 de Março, definiu como entidades competentes para a decisão de autorização de instalação ou modificação de estabelecimentos comerciais sujeitos a licenciamento identificados no seu artigo 4.º:

- as DRE, no caso de estabelecimentos não abrangidos pelo sistema de faseamento;
- as comissões regionais, com âmbito de intervenção correspondente às áreas metropolitanas ou às comunidades intermunicipais de direito público, quando esteja em causa a instalação de estabelecimentos de comércio a retalho com uma área de venda igual ou superior a 3000 m², a modificação destes quando a mesma se traduza numa expansão da área de venda numa percentagem igual ou superior a 20% ou a instalação de conjuntos comerciais;
- as comissões de nível concelhio, presididas pelo presidente da câmara municipal respectiva, nos restantes casos.

Nos casos não abrangidos pelo ponto 1 do artigo 5.º da Lei n.º 12/2004 (instalação ou modificação de estabelecimentos de comércio a retalho com área de venda igual ou

superior a 2000 m², bem como a instalação ou modificação de estabelecimentos de comércio por grosso em livre serviço e a instalação de conjuntos comerciais), a instalação ou modificação dos estabelecimentos de comércio e a instalação dos conjuntos comerciais carecem de aprovação de localização emitida pela câmara municipal respectiva.

As competências detidas pelas comissões de nível concelhio, mesmo assim, continuam a ter a participação das direcções regionais de economia (DRE), através da representação do director-regional. Assim, parece haver na lei a preocupação de manter a administração central desconcentrada no licenciamento da actividade comercial com interesse local de desenvolvimento comercial.

A proposta que se apresenta, tem em vista a transferência para as comissões de nível concelhio, das competências detidas pelas DRE em matéria de autorização ou modificações dos estabelecimentos de comércio a retalho não alimentar, não sujeitos ao sistema de faseamento previsto no n.º 1 do artigo 10º da Lei n.º 12/2004, de 30 de Março, com excepção do licenciamento dos estabelecimentos identificados no ponto 7 do artigo 4º da mesma Lei, com obrigatoriedade de registo no cadastro central da responsabilidade da DGAE.

A fiscalização do exercício da actividade comercial nos termos da Lei n.º 12/2004, de 30 de Março, mantém-se no MEI através da ASAE.

O licenciamento da actividade comercial obriga as várias entidades com competência nesta matéria, ao registo de informação para cadastro dos estabelecimentos comerciais que se mantém na responsabilidade da futura Direcção-Geral das Actividades Económicas (DGAE).

MASSAS MINERAIS

No que respeita ao licenciamento e fiscalização de explorações a céu aberto de massas minerais, o Decreto-Lei n.º 270/2001, de 6 de Outubro, atribuiu a licença dessas explorações às câmaras municipais, desde que não seja excedido nenhum dos seguintes limites:

- Potência de meios mecânicos utilizados na exploração – 500 CV;
- Número de trabalhadores – 15;
- Profundidade das escavações – 10 m.

Os restantes casos mantêm-se na competência das DRE.

A proposta que se apresenta, tem em vista a descentralização, para os municípios, das competências detidas pelas DRE relativas ao licenciamento da exploração de massas

minerais a céu aberto. A autorização para emprego de pólvora e explosivos na lavra de pedreiras continua a ser da competência das DRE.

O licenciamento da actividade industrial de exploração de massas minerais obriga as várias entidades com competência nesta matéria, ao registo de informação para cadastro que se mantém na responsabilidade da futura Direcção-Geral de Energia (DGE).

METROLOGIA

Nos termos do Decreto-Lei n.º 291/90, de 20 de Setembro, os instrumentos de medição envolvidos em operações comerciais, fiscais ou salariais, ou utilizados nos domínios da segurança, da saúde ou da economia da energia, bem como as quantidades dos produtos pré-embalados, estão sujeitos a **controlo metrológico**.

O controlo metrológico é uma actividade da metrologia legal inserida no âmbito de um dos três subsistemas do Sistema Português da Qualidade (SPQ) – a Metrologia, tendo como objectivo principal a garantia da qualidade e a exactidão dos instrumentos de medição, bem como as quantidades dos produtos pré-embalados, compreendendo a aprovação e verificação dos instrumentos de medição, bem como o controlo estatístico das quantidades dos produtos pré-embalados.

A coordenação do SPQ é actualmente da responsabilidade do Instituto Português da Qualidade (IPQ) e com a reestruturação do MEI essa competência é integrada na Direcção-Geral das Actividades Económicas (DGAE) com intervenção específica nos domínios da normalização e da metrologia legal.

Actualmente as operações integradas no controlo metrológicos estão descentralizadas pelo IPQ, através da delegação de competências nas DRE e do reconhecimento de qualificação de entidades para esse efeito.

Atribuições e competências das estruturas extintas no MEI

ORGANISMO COMPETENTE	COMPETÊNCIAS (DEC.-LEI N.º 291/90, DE 20.11)	ÁREA GEOGRÁFICA
Instituto Português da Qualidade - IPQ	<ul style="list-style-type: none"> • Superintendência em todas as actividades que se destinem a assegurar o controlo metrológico. • Aprovação de modelos de instrumentos de medição. • Reconhecimento da qualificação de entidades para a realização dos ensaios necessários à aprovação de modelos e à verificação de instrumentos de medição, o exercício da actividade de reparação e ou 	Território nacional

ORGANISMO COMPETENTE	COMPETÊNCIAS (DEC.-LEI N.º 291/90, DE 20.11)	ÁREA GEOGRÁFICA
	<p>instalação de instrumentos de medição, a realização de operações de primeira verificação ou verificação periódica.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Assegurar a rastreabilidade dos meios de referência utilizados no controlo metrológico. 	
Direcções Regionais de Economia	<ul style="list-style-type: none"> • Coordenação das actividades dos serviços e técnicos de metrologia de área respectiva, nomeadamente as operações de primeira verificação, verificação periódica e verificação extraordinária. • Fiscalização das matérias abrangidas pelo controlo metrológico nos termos do DL 291/90 e regulamentos específicos do controlo. 	Área de actuação definida
Serviços Municipais de Metrologia e Serviços Concelhios de Metrologia	<ul style="list-style-type: none"> • Verificações periódicas de massas, de instrumentos de pesagem de funcionamento não automático e de contadores de tempo. 	Área de actuação definida
Organismos de Verificação Metrológica (OVM)	<p>Operadores legalmente habilitados para a execução de operações de controlo metrológico nos seguintes domínios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Paracómetros; refractómetros; planímetros; contadores e conjuntos de medição de abastecimento de combustíveis; indicadores automáticos de nível; analisadores de gases de escape; opacímetros; cisternas transportadoras; tanques de navios; reservatórios de instalação fixa; contadores (água, electricidade, gás); pré-embalados; sonómetros; diferenciadoras ponderais; manómetros. 	Área de actuação definida

A delegação de competências do IPQ nas DRE tem sido feita de acordo com a verificação da existência de meios materiais e humanos, para a realização das operações correspondentes à primeira verificação, verificação periódica e verificação extraordinária para vários regulamentos, nomeadamente relativos a instrumentos de pesagem, manómetros, conjuntos de medição de abastecimento de combustíveis, contadores de tempo, medidas materializadas de massa, conta metros, taxímetros e pré-embalados. Assim, verifica-se que os Laboratórios Regionais de Metrologia

sedeados e geridos pelas DRE efectuam o controlo metrológico de equipamentos e pré-embalados, não havendo uma cobertura homogénea ao nível das diferentes regiões, abrindo espaço para a intervenção das entidades municipais e privadas.

A Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, atribui competências aos órgãos municipais para o controlo metrológico, no entanto, tal como para as DRE, a assunção destas competências pressupõe o reconhecimento do IPQ dependente da existência de meios técnicos e humanos qualificados para a sua qualificação. Por outro lado, a reduzida dimensão das operações económicas ao nível municipal ou concelhio não tem justificado maior intervenção dos órgãos municipais neste domínio.

Por estas razões e tendo em vista a racionalização de meios técnicos e humanos, esta competência ainda que descentralizada poderá ser exercida, mais convenientemente, em regime de parceria entre associações de municípios e a administração central (PAC), através das suas estruturas desconcentradas, numa lógica de cobertura regional homogénea do controlo metrológico.

TURISMO

No que se refere ao licenciamento de empreendimentos turísticos e hoteleiros, em cumprimento do disposto na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro foram transferidos para os municípios os processos de licenciamento e de autorização para a realização de operações urbanísticas:

- das casas e empreendimentos de turismo no espaço rural, cujo licenciamento é regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 54/2002, de 11 de Março, classificadas nas modalidades de hospedagem de turismo de habitação, turismo rural, agroturismo, turismo de aldeia e casas de campo. Relativamente aos parques de campismo rural, o Decreto-Lei n.º 192/82, de 19 de Maio já previa que os processos respeitantes à sua instalação eram organizados pela respectiva câmara municipal.
- dos empreendimentos turísticos (estabelecimentos hoteleiros, meios complementares de alojamento turístico, parques de campismo públicos e privados, conjuntos turísticos e hotéis rurais), cujo licenciamento é regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 167/97, de 4 de Julho, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 55/2002, de 11 de Março;
- das casas da natureza, cujo licenciamento é regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 47/99, de 16 de Fevereiro.

Em termos de fiscalização os municípios detêm competências de fiscalização do estado das construções e das condições de segurança das edificações. A fiscalização da actividade económica é actualmente da competência da Autoridade de Segurança

Alimentar e Económica (ASAE), conforme atribuições referidas na alínea x) do artigo 5º do Decreto-Lei n.º 237/2005, de 30 de Dezembro, prosseguindo neste domínio as competências que haviam sido transferidas da Direcção-Geral de Turismo (DGT) e das DRE para a ex-IGAE conforme n.º 1 do artigo 35 do Decreto-Lei n.º 46/2004, de 3 de Março.

No entanto, os regimes de licenciamento e de autorização dos empreendimentos atrás referidos continuam a reservar competências na administração central neste domínio, nomeadamente a emissão de pareceres prévios, autorização de obras isentas ou dispensadas de licença municipal, vistorias para classificação e emissão de licença ou de autorização para turismo.

A proposta de descentralização que é apresentada neste subdomínio do turismo pretende que estas operações sejam também realizadas pelos municípios em observância dos requisitos das instalações, equipamentos e serviços prestados conforme regulamentos emanados e regulados pela administração central, através do Instituto de Turismo de Portugal, I.P. que vai integrar as atribuições detidas nesta matéria pela DGT. Todas as operações de licenciamento de empreendimentos para actividade turística ficarão sujeitas a um registo obrigatório central no ITP, permitindo a esta entidade actuar como regulador da oferta e qualificação dos recursos turísticos.

REGIÕES DE TURISMO

As Regiões de Turismo (RT) foram institucionalizadas em 1982 (Decreto-Lei n.º 327/82, de 16 de Agosto) como “órgãos de turismo de base intermunicipal”. Este diploma teve como princípios orientadores a descentralização e o associativismo autárquico, facto que motivou o surgimento das 19 RT, com uma forte e expressiva concepção municipalista.

Em 1991, o seu estatuto foi alterado pelo Decreto-Lei n.º 287/91, de 9 de Agosto, visando “uma melhor articulação entre as regiões e os órgãos da administração do turismo” e clarificando “a vocação essencial das regiões, como responsáveis pelos planos de acção turística regional e de interlocutores privilegiados da administração central na promoção turística externa”.

As RT são hoje considerados, pela Lei n.º 3/2004, de 15 de Janeiro, que aprovou a Lei-Quadro dos Institutos Públicos, institutos de regime especial, com autonomia administrativa e financeira e património próprio, que não dependem de nenhuma estrutura orgânica central, ainda que estejam sob a tutela do MEI, e possuem uma configuração geográfica que não se ajusta às NUT II ou NUT III. Nem todo o território nacional está actualmente abrangido pelas RT e o território de intervenção das RT está na dependência da maior ou menor adesão por parte das câmaras municipais ao modelo existente.

A Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 30 de Março estabeleceu no âmbito da reestruturação do MEI, no ponto 18, alínea e), ii), como orientação especial, que as RT deixam de integrar o MEI, saindo da administração central do Estado, devendo ser descentralizadas para associações de municípios ou outras entidades supra-municipais, em termos a regulamentar.

Neste quadro de propostas o modelo de organização da aplicação do princípio da descentralização deve ser consertado entre o Instituto de Turismo de Portugal (ITP) e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), considerando a minimização do número de unidades subregionais de promoção turística, a coerência territorial, a harmonização do modelo de funcionamento com outras estruturas da administração e a mensurabilidade dos efeitos directos e indirectos no desenvolvimento local e regional.

OPORTUNIDADES DE DESCENTRALIZAÇÃO

Em resumo, no domínio da promoção do desenvolvimento, apresentam-se no quadro seguinte as oportunidades de descentralização de competências para os municípios, que são sobretudo propostas de reforço de competências já transferidas pela Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro nos subdomínios da indústria, comércio e turismo.

No que respeita ao controlo metrológico, a proposta apresentada é sobretudo uma proposta de parceria entre associações de municípios e a administração central, tendo em vista a racionalização de meios técnicos e humanos, numa lógica de cobertura regional efectiva e homogénea do controlo metrológico.

Quadro 1.2.c: Enquadramento jurídico da descentralização:
Diagnóstico no domínio da Promoção e Desenvolvimento

Diploma (1)	Competências a descentralizar (2)
ACTIVIDADE INDUSTRIAL - INDÚSTRIA EXTRACTIVA (RECURSOS GEOLÓGICOS)	
<ul style="list-style-type: none"> • Decreto-Lei n.º 197/2003, de 27 de Agosto – Estabelece a classificação portuguesa das actividades económicas (CAE – Rev. 2). • Decreto-Lei n.º 270/2001, de 6 de Outubro – Estabelece o regime jurídico em matéria de exploração de massas minerais – pedreiras. • Portaria n.º 401/2002, de 18 de Abril – Fixa as taxas a aplicar pelas DRE no âmbito do licenciamento de pedreiras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciamento da exploração de massas minerais a céu aberto, com excepção da autorização para emprego de pólvora e explosivos na lavra de pedreiras a conceder pelas direcções regionais de economia (DRE), com obrigatoriedade de registo no cadastro central da responsabilidade da Direcção-Geral de Energia (DGE).
ACTIVIDADE INDUSTRIAL - INDÚSTRIA TRANSFORMADORA	
<ul style="list-style-type: none"> • Decreto-Lei n.º 197/2003, de 27 de Agosto – Estabelece a classificação portuguesa das actividades económicas (CAE – Rev. 2). • Decreto-Lei n.º 69/2003, de 10 de Abril – Estabelece as normas disciplinadoras do exercício da actividade industrial. • Decreto Regulamentar n.º 8/2003, de 11 de Abril – Regulamento do licenciamento da actividade industrial (RELAI). • Portaria n.º 464/2003, de 6 de Junho – Classificação dos estabelecimentos industriais de acordo com o grau de risco potencial para o homem e o ambiente e identificação das entidades coordenadoras competentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciamento e fiscalização dos estabelecimentos industriais Tipo 3, com obrigatoriedade de registo no cadastro central da responsabilidade da Direcção-Geral das Actividades Económicas (DGAE).
ACTIVIDADE COMERCIAL - ESTABELECIMENTOS DE COMÉRCIO A RETALHO	
<ul style="list-style-type: none"> • Lei n.º 12/2004, de 30 de Março – Estabelece o regime de autorização a que estão sujeitas a instalação e a modificação de estabelecimentos de comércio a retalho e de comércio por grosso em livre serviço e a instalação de conjuntos comerciais. • Portaria n.º 518/2004, de 20 de Maio – Define a constituição e funcionamento das comissões regionais e das comissões de nível concelhio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciamento de instalação ou modificação de estabelecimentos de comércio a retalho não alimentar, não sujeitos ao sistema de faseamento previsto no ponto 1 do artigo 10º da Lei n.º 12/2004, de 30 de Março, com excepção do licenciamento dos estabelecimentos identificados no ponto 7 do artigo 4º da mesma Lei, com obrigatoriedade de registo no cadastro central da responsabilidade da DGAE.

Diploma (1)	Competências a descentralizar (2)
<ul style="list-style-type: none"> • Portaria n.º 519/2004, de 20 de Maio – Define o calendário do sistema de faseamento. • Portaria n.º 520/2004, de 20 de Maio – Define a fórmula para o cálculo da valia dos projectos, a metodologia para a sua determinação e as restantes regras técnicas necessárias para a avaliação, pontuação e hierarquização dos projectos de instalação e modificação dos estabelecimentos comerciais. • Portaria n.º 521/2004, de 20 de Maio – Define o regime de taxas a aplicar aos de licenciamento de instalação e modificação dos estabelecimentos comerciais. 	
CONTROLO METROLÓGICO	
<ul style="list-style-type: none"> • Decreto-Lei n.º 291/90, de 20 de Setembro – Estabelece as regras gerais do Regime do Controlo Metrológico • Portaria n.º 962/90 de 9 de Outubro – Aprova o Regulamento Geral do Controlo Metrológico • Portarias específicas para os instrumentos de medição - Regulamentos do Controlo Metrológico 	<ul style="list-style-type: none"> • Controlo metrológico
TURISMO – EMPREENDIMENTOS E CONJUNTOS TURÍSTICOS	
<ul style="list-style-type: none"> • Decreto-Lei n.º 167/97, de 4 de Julho – Aprova o regime jurídico da instalação e do funcionamento dos empreendimentos turísticos. (Alterado pelo Decreto-Lei n.º 55/2002, de 22 de Março) 	<ul style="list-style-type: none"> • Licenciamento de empreendimentos turísticos, incluindo a classificação final para empreendimentos com classificação inferior a 3 estrelas desde que não integrados em cadeia hoteleira, com obrigatoriedade de registo no cadastro central da responsabilidade do ITP, para efeitos de classificação e exercício da actividade turística.
TURISMO – EMPREENDIMENTOS DE TURISMO NO ESPAÇO RURAL	
<ul style="list-style-type: none"> • Decreto-Lei n.º 54/2002, de 11 de Março – Estabelece o novo regime jurídico da instalação e do funcionamento dos empreendimentos de turismo no espaço 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorização para o funcionamento de empreendimentos de turismo no espaço rural, na sequência de registo prévio junto do ITP.

Diploma (1)	Competências a descentralizar (2)
rural.	
TURISMO - TURISMO DA NATUREZA	
<ul style="list-style-type: none"> • Decreto-Lei n.º 47/99, de 16 de Fevereiro – Regula o turismo de natureza. (Alterado pelo Decreto-Lei n.º 56/2002, de 11 de Março) • Decreto Regulamentar n.º 2/99, de 17 de Fevereiro – Regula os requisitos mínimos das instalações e o funcionamento das casas de natureza. • Decreto Regulamentar n.º 18/99, de 27 de Agosto – Regula a animação ambiental nas modalidades de animação, interpretação ambiental e desporto de natureza nas áreas protegidas, bem como o processo de licenciamento das iniciativas e projectos de actividades, serviços e instalações de animação ambiental. (Alterado pelo Decreto-Lei n.º 17/2003, de 10 de Outubro) • Resolução do Conselho de Ministros n.º 112/98, de 25 de Agosto – Estabelece a criação do Programa Nacional de Turismo de Natureza. 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorização para o funcionamento de casas da natureza, com obrigatoriedade de registo prévio junto do ITP.
TURISMO - AGÊNCIAS DE VIAGENS	
<ul style="list-style-type: none"> • Decreto-Lei n.º 209/97, de 3 de Agosto – Regula o acesso e o exercício da actividade das agências de viagens e turismo. (Alterado pelo Decreto-Lei n.º 12/99, de 11 de Junho) • Portaria n.º 1069/97, de 23 de Outubro – Aprova o modelo, preço, fornecimento, distribuição, utilização e instrução do livro de reclamações para uso dos utentes dos empreendimentos turísticos, estabelecimentos de restauração e de bebidas, casas e empreendimentos de turismo no espaço rural e agências de viagens e turismo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorização para o funcionamento agências de viagens e turismo, com obrigatoriedade de registo prévio junto do ITP, para efeitos de exercício da actividade sujeita a garantia da responsabilidade civil (seguro e caução).
TURISMO - ANIMAÇÃO TURÍSTICA	

Diploma (1)	Competências a descentralizar (2)
<ul style="list-style-type: none"> • Decreto-Lei n.º 2004/2000, de 1 de Setembro – Regula o acesso e o exercício da actividade das empresas de animação turística. 	<ul style="list-style-type: none"> • Autorização para o funcionamento das empresas de animação turística de acordo com as normas vigentes para cada tipo de actividade, com obrigatoriedade de registo prévio junto do ITP, para efeitos de exercício da actividade, com garantia da responsabilidade civil.
TURISMO – ACTIVIDADE MARÍTIMO-TURÍSTICA	
<ul style="list-style-type: none"> • Decreto-Lei n.º 21/2002, de 31 de Janeiro – Regula a actividade marítimo-turística, revogando os Decretos-Leis n.º 564/80, de 6 de Dezembro, e 200/88, de 31 de Maio, e a Portaria n.º 59/88, de 28 de Janeiro. (Alterado pelo Decreto-Lei n.º 269/2003, de 28 de Outubro) • Decreto-Lei n.º 178/2002, de 31 de Julho – Altera o prazo previsto no n.º 1 do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 21/2002, de 31 de Janeiro, que aprova o Regulamento da Actividade Marítimo-Turística. 	<ul style="list-style-type: none"> • Emissão de parecer sobre o exercício da actividade, no caso de passeios marítimo-turísticos e serviços de natureza marítimo-turística prestados mediante a utilização de embarcações atracadas ou fundeadas e sem meios de locomoção próprios ou selados, previsto no n.º 3 do artigo 12º do Decreto-Lei n.º 21/2002, de 31 de Janeiro.
REGIÕES DE TURISMO	
<ul style="list-style-type: none"> • Decreto-Lei n.º 287/91, de 9 de Agosto – Estabelece o regime jurídico dos órgãos regionais de turismo. • RCM n.º 39/2006, de 30 de Março – ponto 18, alínea e), ii). 	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralização das 19 RT para associações de municípios ou outras entidades supra-municipais, em termos a regulamentar.

1.2.7.3. Competências a descentralizar para autarquias metropolitanas e associações de municípios

Quadro 1.3: Descentralização de competências para entidades supra-municipais

Competências a descentralizar	Situação actual		Entid. receptora e/ou parceira	Calendarização		Regime de Transferência	Observações
	A	B					
ENERGIA							
Combustíveis							
<ul style="list-style-type: none"> Licenciamento e fiscalização de postos de abastecimento de combustíveis localizados nas redes viárias regional e nacional. 	2.4 2.6	2.9	AM			T	
CONTROLO METROLÓGICO							
<ul style="list-style-type: none"> Controlo metrológico dos instrumentos de medição envolvidos em operações comerciais, fiscais ou salariais, ou utilizados nos domínios da segurança, da saúde ou da economia da energia, bem como as quantidades dos produtos pré-embalados. 	13.18		AM			PAC	
REGIÕES DE TURISMO							
<ul style="list-style-type: none"> Descentralização das 19 RT para associações de municípios ou outras entidades 	13.6		AM			T	

Competências a descentralizar	Situação actual		Entid. receptora e/ou parceira	Calendarização		Regime de Transferência	Observações
	A	B					
supra-municipais, em termos a regulamentar.							

1.2.7.4. Competências a descentralizar para municípios e freguesias

Quadro 1.4: Descentralização de competências para freguesias e municípios

Competências a descentralizar	Situação actual		Entid. receptora e/ou parceira	Calendarização		Regime de Transferência	Observações
	A	B					
ENERGIA							
Energia eléctrica							
<ul style="list-style-type: none"> Licenciamento e fiscalização de instalações eléctricas de serviço particular de 1ª à 4ª categoria. 	2.1	2.10	Municípios			T	Nos termos do ponto 2 do art. 2º do Dec.-Lei n.º 272/92, de 3.12, as DRE podem delegar as inspecções destas instalações nas associações inspectoras de instalações eléctricas reconhecidas pela DGGE e pela Associação Nacional Inspectoras de Instalações Eléctricas (ANIIE) nos termos da Portaria n.º 662/96, de 14.11, que já têm competências

Competências a descentralizar	Situação actual		Entid. receptora e/ou parceira	Calendarização		Regime de Transferência	Observações
	A	B					
							nesta matéria relativamente às instalações de 3ª e 5ª categorias. Os municípios detêm competências de planeamento, gestão e realização de investimentos no domínio da distribuição de energia eléctrica em baixa tensão.
<ul style="list-style-type: none"> Licenciamento e fiscalização das instalações de produção com auto-consumo de energia eléctrica ou de energia eléctrica e térmica. 	2.7	2.11	Municípios ou Associações de Municípios			PAC	Os municípios já detêm competências neste domínio (ponto 3 do art. 17º da Lei n.º 159/99, de 14.11.
Ascensores							
<ul style="list-style-type: none"> Emissão da autorização relativa à dispensa de cumprimento da obrigatoriedade da existência de cabina com porta em ascensores existentes dotados de cabina sem porta (ponto 3 do artigo 17º. do Decreto-Lei n.º 320/2002, de 28 de Dezembro). 	2.3		Municípios			T	Efectiva na totalidade a transferência das competências em matéria de licenciamento e fiscalização de ascensores atribuídas ainda detidas pelas DRE para os municípios conforme previsto na Lei n.º 159/99, de 14.11.
PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO							

Competências a descentralizar	Situação actual		Entid. receptora e/ou parceira	Calendarização	Regime de Transferência	Observações
	A	B				
Actividade industrial - Indústria extractiva (Recursos geológicos)						
<ul style="list-style-type: none"> Licenciamento da exploração de massas minerais a céu aberto, com excepção da autorização para emprego de pólvora e explosivos na lavra de pedreiras a conceder pelas DRE, com obrigatoriedade de registo electrónico para efeitos de cadastro da responsabilidade da DGE. 	13.17				PAC	Os municípios já detêm competências neste domínio para explorações a céu aberto e não seja excedido nenhum seguintes limites: <ul style="list-style-type: none"> Potência de meios mecânicos utilizados na exploração - 500CV; Número de trabalhadores - 15; Profundidade das escavações - 10m.
Actividade industrial - Indústria transformadora						
<ul style="list-style-type: none"> Licenciamento e fiscalização dos estabelecimentos industriais tipo 3, com obrigatoriedade de registo no cadastro central da responsabilidade da DGAE. 	13.15				PAC	Os municípios já detêm competências neste domínio para estabelecimentos industriais tipo 4.
Actividade comercial - Estabelecimentos de comércio a retalho						
<ul style="list-style-type: none"> Licenciamento de instalação ou modificação de estabelecimentos de comércio a retalho 	13.21				PAC	Os municípios já detêm competências neste domínio integrados nas

Competências a descentralizar	Situação actual		Entid. receptora e/ou parceira	Calendarização		Regime de Transferência	Observações
	A	B					
não alimentar, não sujeitos ao sistema de faseamento previsto no ponto 1 do artigo 10º da Lei n.º 12/2004, de 30 de Março, com excepção do licenciamento dos estabelecimentos identificados no ponto 7 do artigo 4º da mesma Lei, com obrigatoriedade de registo no cadastro central da responsabilidade da DGAE.							comissões regionais e comissões concelhias.
Turismo - Empreendimentos e conjuntos turísticos							
<ul style="list-style-type: none"> Licenciamento de empreendimentos turísticos, incluindo a classificação final para empreendimentos com classificação inferior a 3 estrelas desde que não integrados em cadeia hoteleira, com obrigatoriedade de registo no cadastro central da responsabilidade do ITP, para efeitos de classificação e exercício da actividade turística. 	13.16					PAC	
Turismo - Empreendimentos de turismo no espaço rural							
<ul style="list-style-type: none"> Autorização para o funcionamento de empreendimentos de turismo no 	13.16					PAC	

Competências a descentralizar	Situação actual		Entid. receptora e/ou parceira	Calendarização		Regime de Transferência	Observações
	A	B					
espaço rural, na sequência de registo prévio junto do ITP.							
Turismo - Turismo da natureza							
• Autorização para o funcionamento de casas da natureza, com obrigatoriedade de registo prévio junto do ITP.	13.16					PAC	
Turismo - Agências de viagens							
• Autorização para o funcionamento agências de viagens e turismo, com obrigatoriedade de registo prévio junto do ITP, para efeitos de exercício da actividade sujeita a garantia da responsabilidade civil (seguro e caução).		13.22				PAC	
Turismo - Animação turística							
• Autorização para o funcionamento das empresas de animação turística de acordo com as normas vigentes para cada tipo de actividade, com obrigatoriedade de registo prévio junto do ITP, para efeitos de exercício da actividade, com garantia da responsabilidade civil.		13.23				PAC	

Competências a descentralizar	Situação actual		Entid. receptora e/ou parceira	Calendarização	Regime de Transferência	Observações
	A	B				
Turismo - Actividade marítimo-turística						
<ul style="list-style-type: none"> Emissão de parecer sobre o exercício da actividade, no caso de passeios marítimo-turísticos e serviços de natureza marítimo-turística prestados mediante a utilização de embarcações atracadas ou fundeadas e sem meios de locomoção próprios ou selados, previsto no n.º 3 do artigo 12º do Decreto-Lei n.º 21/2002, de 31 de Janeiro. 		13.24			PAC	

1.2.7.5. Quantificação dos Recursos Humanos, Financeiros e Patrimoniais

As propostas de descentralização abrangem um conjunto de competências que, actualmente, são desenvolvidas por unidades orgânicas da DRE, da DGGE e da DGT. Apenas no caso das competências relativos ao subdomínio do turismo se prevê a possibilidade de extinção de unidades orgânicas da Administração Central, mais concretamente, as direcções de serviço de turismo existentes na estrutura orgânica de cada uma das cinco DRE

Recursos Humanos das Direcções de Serviços de Turismo integradas nas DRE

ESTRUTURA INTERNA Designação	PESSOAL EM EXERCÍCIO DE FUNÇÕES NA ESTRUTURA																					T ot al	
	Dirigentes			Pessoal Técnico Superior			Pessoal Técnico			Pessoal Téc. Prof. e Administrativo			Pessoal Auxiliar e Operário			Informático			Outros				
	Q	O	N	Q	O	N	Q	O	N	Q	O	N	Q	O	N	Q	O	N	Q	O	N		
DREN				2						1												3	
DREC	1			1						1												1	4
DRELVT	1			3																			4
DREALentejo	1			2		1																	4
DREAlgarve				2		1																	3
Total	3			10		2				2												1	18

Quadro 1.5: Quantificação dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais

Competências a descentralizar	Recursos humanos associados	Recursos financeiros associados	Recursos patrimoniais associados
• Licenciamento e fiscalização de postos de abastecimento de combustíveis localizados nas redes viárias regional e nacional.			
• Controlo metrológico dos instrumentos de medição envolvidos em operações comerciais, fiscais ou salariais, ou utilizados nos domínios da segurança, da saúde ou da economia da energia, bem como as quantidades dos produtos pré-embalados.			
• Licenciamento e fiscalização de instalações eléctricas de serviço particular de 1ª à 4ª categoria.			
• Licenciamento e fiscalização das instalações de produção com auto-consumo de energia eléctrica ou de energia eléctrica e térmica.			
• Emissão da autorização relativa à dispensa de cumprimento da obrigatoriedade da existência de cabina com porta em ascensores existentes dotados de cabina sem porta (ponto 3 do artigo 17º. do Decreto-Lei n.º 320/2002, de 28 de Dezembro).			
• Licenciamento da exploração de massas minerais a céu aberto, com excepção da autorização para emprego de pólvora e explosivos na lavra das pedreiras a conceder pelas DRE, com obrigatoriedade de registo electrónico para efeitos de cadastro da responsabilidade da DGE.			

Competências a descentralizar	Recursos humanos associados	Recursos financeiros associados	Recursos patrimoniais associados
<ul style="list-style-type: none"> Licenciamento e fiscalização dos estabelecimentos industriais tipo 3, com obrigatoriedade de registo no cadastro central da responsabilidade da DGAE. 			
<ul style="list-style-type: none"> Licenciamento de instalação ou modificação de estabelecimentos de comércio a retalho não alimentar, não sujeitos ao sistema de faseamento previsto no ponto 1 do artigo 10º da Lei n.º 12/2004, de 30 de Março, com excepção do licenciamento dos estabelecimentos identificados no ponto 7 do artigo 4º da mesma Lei, com obrigatoriedade de registo no cadastro central da responsabilidade da DGAE. 			
<ul style="list-style-type: none"> Licenciamento de empreendimentos turísticos, incluindo a classificação final para empreendimentos com classificação inferior a 3 estrelas desde que não integrados em cadeia hoteleira, com obrigatoriedade de registo no cadastro central da responsabilidade do ITP, para efeitos de classificação e exercício da actividade turística. 			
<ul style="list-style-type: none"> Autorização para o funcionamento de empreendimentos de turismo no espaço rural, na sequência de registo prévio junto do ITP. 			
<ul style="list-style-type: none"> Autorização para o funcionamento de casas da natureza, com obrigatoriedade de registo prévio junto do ITP. 			
<ul style="list-style-type: none"> Autorização para o 			

Competências a descentralizar	Recursos humanos associados	Recursos financeiros associados	Recursos patrimoniais associados
funcionamento agências de viagens e turismo, com obrigatoriedade de registo prévio junto do ITP, para efeitos de exercício da actividade sujeita a garantia da responsabilidade civil (seguro e caução).			
<ul style="list-style-type: none">• Autorização para o funcionamento das empresas de animação turística de acordo com as normas vigentes para cada tipo de actividade, com obrigatoriedade de registo prévio junto do ITP, para efeitos de exercício da actividade, com garantia da responsabilidade civil.			
<ul style="list-style-type: none">• Emissão de parecer sobre o exercício da actividade, no caso de passeios marítimo-turísticos e serviços de natureza marítimo-turística prestados mediante a utilização de embarcações atracadas ou fundeadas e sem meios de locomoção próprios ou selados, previsto no n.º 3 do artigo 12º do Decreto-Lei n.º 21/2002, de 31 de Janeiro.			

1.2.7.6. Calendarização do Processo de Descentralização

Quadro 1.6: Calendarização do processo de descentralização

Competências a descentralizar	Ano de 2007	Ano de 2008	Ano de 2009
<ul style="list-style-type: none"> Licenciamento e fiscalização de postos de abastecimento de combustíveis localizados nas redes viárias regional e nacional. 		A transferência deverá ser feita após estabilização do mapa das tipologias de Associações de Municípios.	
<ul style="list-style-type: none"> Controlo metrológico dos instrumentos de medição envolvidos em operações comerciais, fiscais ou salariais, ou utilizados nos domínios da segurança, da saúde ou da economia da energia, bem como as quantidades dos produtos pré-embalados. 		A transferência deverá ser feita após estabilização do mapa das tipologias de Associações de Municípios e após formação específica de técnicos municipais a envolver nesta actividade.	
<ul style="list-style-type: none"> Licenciamento e fiscalização de instalações eléctricas de serviço particular de 1ª à 4ª categoria. 	A transferência deverá ser feita após estabilização do mapa das tipologias de Associações de Municípios, após formação específica de técnicos municipais a envolver nesta actividade.		
<ul style="list-style-type: none"> Licenciamento e fiscalização das instalações de produção com auto-consumo de energia eléctrica ou de energia eléctrica e térmica. 			A transferência deverá ser feita após estabilização do mapa das tipologias de Associações de Municípios, após formação específica de

Competências a descentralizar	Ano de 2007	Ano de 2008	Ano de 2009
			técnicos municipais a envolver nesta actividade.
<ul style="list-style-type: none"> Emissão da autorização relativa à dispensa de cumprimento da obrigatoriedade da existência de cabina com porta em ascensores existentes dotados de cabina sem porta (ponto 3 do artigo 17º. do Decreto-Lei n.º 320/2002, de 28 de Dezembro). 	<p>A transferência deverá ser feita após estabilização de um programa de formação específico para o pessoal autárquico a envolver na actividade.</p>		
<ul style="list-style-type: none"> Licenciamento da exploração de massas minerais a céu aberto, com excepção da autorização para emprego e explosivos a conceder pelas DRE, com obrigatoriedade de registo electrónico para efeitos de cadastro da responsabilidade da DGE. 		<p>A transferência deverá ser feita após estabilização de um programa de formação específico para o pessoal autárquico a envolver na actividade.</p>	
<ul style="list-style-type: none"> Licenciamento e fiscalização dos estabelecimentos industriais tipo 3, com obrigatoriedade de registo no cadastro central da responsabilidade da DGAE. 	<p>A transferência deverá ser feita após estabilização de um programa de formação específico para o pessoal autárquico a envolver na actividade.</p>		
<ul style="list-style-type: none"> Licenciamento de instalação ou modificação de estabelecimentos de comércio a retalho não alimentar, não sujeitos ao sistema de 	<p>A transferência deverá ser feita após estabilização de um programa de formação específico para o pessoal autárquico</p>		

Competências a descentralizar	Ano de 2007	Ano de 2008	Ano de 2009
faseamento previsto no ponto 1 do artigo 10º da Lei n.º 12/2004, de 30 de Março, com excepção do licenciamento dos estabelecimentos identificados no ponto 7 do artigo 4º da mesma Lei, com obrigatoriedade de registo no cadastro central da responsabilidade da DGAE.	a envolver na actividade.		
<ul style="list-style-type: none"> Licenciamento de empreendimentos turísticos, incluindo a classificação final para empreendimentos com classificação inferior a 3 estrelas desde que não integrados em cadeia hoteleira, com obrigatoriedade de registo no cadastro central da responsabilidade do ITP, para efeitos de classificação e exercício da actividade turística. 		A transferência deverá ser feita após estabilização de um programa de formação específico para o pessoal autárquico a envolver na actividade.	
<ul style="list-style-type: none"> Autorização para o funcionamento de empreendimentos de turismo no espaço rural, na sequência de registo prévio junto do ITP. 	A transferência deverá ser feita após estabilização de um programa de formação específico para o pessoal autárquico a envolver na actividade.		
<ul style="list-style-type: none"> Autorização para o funcionamento de casas da natureza, com obrigatoriedade de registo prévio junto do 	A transferência deverá ser feita após estabilização de um programa de formação específico para o		

Competências a descentralizar	Ano de 2007	Ano de 2008	Ano de 2009
ITP.	<p>peçoal autárquico a envolver na actividade.</p>		
<ul style="list-style-type: none"> Autorização para o funcionamento agências de viagens e turismo, com obrigatoriedade de registo prévio junto do ITP, para efeitos de exercício da actividade sujeita a garantia da responsabilidade civil (seguro e caução). 	<p>A transferência deverá ser feita após estabilização de um programa de formação específico para o pessoal autárquico a envolver na actividade.</p>		
<ul style="list-style-type: none"> Autorização para o funcionamento das empresas de animação turística de acordo com as normas vigentes para cada tipo de actividade, com obrigatoriedade de registo prévio junto do ITP, para efeitos de exercício da actividade, com garantia da responsabilidade civil. 	<p>A transferência deverá ser feita após estabilização de um programa de formação específico para o pessoal autárquico a envolver na actividade.</p>		
<ul style="list-style-type: none"> Emissão de parecer sobre o exercício da actividade, no caso de passeios marítimo-turísticos e serviços de natureza marítimo-turística prestados mediante a utilização de embarcações atracadas ou fundeadas e sem meios de locomoção próprios ou selados, previsto no n.º 3 do artigo 12º do Decreto-Lei n.º 21/2002, de 31 de Janeiro. 	<p>A transferência deverá ser feita após estabilização de um programa de formação específico para o pessoal autárquico a envolver na actividade.</p>		
<ul style="list-style-type: none"> Descentralização das 	<p>A transferência deverá ser feita na sequência de proposta a</p>		

Competências a descentralizar	Ano de 2007	Ano de 2008	Ano de 2009
19 RT para associações de municípios ou outras entidades supra-municipais, em termos a regulamentar.	apresentar por grupo de trabalho constituído por representantes do MEI da área do turismo e as entidades com intervenção neste domínio.		

1.2.8. MINISTÉRIO DO AMBIENTE, DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

1.2.8.1. Descentralização como consequência de reestruturação PRACE

Nos termos da alínea b) do n.º 17 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 30 de Março, publicada na Diário da República (DR), I Série - B, n.º 79, de 21 de Abril, que aprova o PRACE, foram extintos, no Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR), os:

- *Gabinete de Relações Internacionais (GRI);*
- *Gabinete de Estudos (GE);*
- *Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN);*
- *Instituto dos Resíduos, IP (INR);*
- *Instituto Nacional de Habitação, IP (INH);*
- *Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado, IP (IGAPHE).*

Como primeira visão global da descentralização associada com o PRACE, referem-se as competências no domínio da habitação, cometidas ao INH e ao IGAPHE por força das suas Leis Orgânicas (LO), respectivamente os DL n.º 202-B/86, de 26 de Julho e DL n.º 88/87, de 26 de Fevereiro.

Neste particular, haverá a referir que muito embora a extinção do IGAPHE e consequente fusão com o INH tenha já sido operada e regulada pelo DL n.º 243/2002, de 5 de Novembro, o qual estabelece também a transferência de atribuições, competências e património para este instituto público, tal não foi ainda completamente efectivado, por força do constante do artigo 2.º do citado diploma legal⁴¹.

Decorrente da segunda fase do PRACE - análise das micro-estruturas - foi sugerida, pelo Grupo de Trabalho (GT), a extinção dos 45 gabinetes de apoio técnico (GAT) em

⁴¹ Por força deste artigo, a extinção do IGAPHE, apenas ocorre quando se verificar a transmissão, a qualquer título, para outras entidades de uma parte considerável do património imobiliário que, à data da entrada em vigor daquele diploma, gere no âmbito das suas competências.

funcionamento⁴². O acolhimento de tal sugestão determinará a passagem das competências que lhe estão cometidas pelo DL n.º 58/78, de 29 de Março e diplomas subsequentes⁴³ para a administração local, nos termos previstos nesta legislação ou noutros considerados mais adequados.

Identificam-se, no Quadro 1.1 e a um nível macro, os principais domínios passíveis de descentralização no MAOTDR, resultantes da extinção dos organismos determinada pela RCM n.º 39/2006, de 30 de Março (fase I do PRACE) e das propostas do GT de alteração interna das micro-estruturas realizada na fase II do PRACE.

Quadro 1.1 Reestruturações orgânicas e descentralização por domínios de atribuições, associados a organismos extintos

Atribuições dos municípios	Estrutura extinta no PRACE	Competências a descentralizar
a) Equipamento rural e urbano	GAT	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Emissão de pareceres e elaboração de projectos de obras e outros empreendimentos de âmbito local, designadamente os relativos a infra-estruturas, equipamentos e espaços verdes
i) Habitação	INH/IGAPHE	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propriedade e gestão dos bairros de habitação social

1.2.8.2. Enquadramento jurídico: diagnóstico da situação actual

Em consonância com a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, foram já iniciados, no MAOTDR, alguns processos de descentralização de competências, mediante a publicação de legislação específica que a regula.

Destes, destaca-se os operados pela Lei da Água, a qual prevê algumas formas inovadoras de parceria entre a administração central e a administração local.

O Quadro 1.2 contém as competências já em processo de descentralização que foi possível identificar, bem como a legislação que a enquadra.

⁴² Dos 45 GAT referidos, dois foram já formalmente extintos em 1994, por força da Portaria n.º 304/94, de 18 de Maio, pese embora se encontrem ainda em funcionamento, como “pólos” de GAT formalmente em funcionamento.

⁴³ DL n.º 419/79, de 19 de Outubro, Despacho Normativo n.º 151/80, de 7 de Maio, Lei n.º 10/80, de 19 de Junho, Portaria n.º 172/82, de 8 de Fevereiro, DL n.º 270/83, de 17 de Junho, DL n.º 438/83, de 21 de Dezembro, DL n.º 78/90, de 12 de Março, DL n.º 101/91, de 8 de Março, DL n.º 66/94, de 28 de Fevereiro e Portaria n.º 304/94, de 18 de Maio.

Quadro 1.2 Enquadramento jurídico da descentralização: diagnóstico

Diploma	Competências a descentralizar
Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro (alínea a) do n.º 5 do art.º 33º).	Manutenção e reabilitação da rede hidrográfica dentro de perímetros urbanos
	Manutenção e reabilitação da zona costeira e dos estuários dentro dos aglomerados urbanos

1.2.8.3. Competências a descentralizar para autarquias metropolitanas e associações de municípios

De entre as competências consideradas como passíveis de descentralização pelo MAOTDR, é possível identificar as que, tendo em conta o princípio da subsidiariedade, devam ser descentralizadas para entidades supra-municipais, tendo em conta a sua natureza e escala de intervenção.

Atentas as orientações constantes da RCM n.º 39/2006, de 30 de Março, no que respeita à descentralização de funções, visando a optimização de recursos públicos e a proximidade e qualidade do serviço público, o nível territorial que se afigura mais adequado ao exercício das competências indicadas no Quadro 1.3, é o correspondente ao da NUT III.

Quadro 1.3 Descentralização de competências para entidades supra-municipais

Competências a descentralizar	Situação Actual		Entidade receptora e/ou parceira	Calendarização		Regime de Transf.	Obs.
	A	B					
Todas as efectuadas actualmente pelos GAT	X		Associações de Municípios	2009	U	T	1)

1) Em calendário e moldes a definir.

1.2.8.4. Competências a descentralizar para municípios e freguesias

No Quadro 1.4 encontram-se sistematizadas as competências que, de acordo com o princípio mencionado no ponto anterior, se considera mais adequado poderem vir a ser descentralizadas para os municípios.

Quadro 1.4 Descentralização de competências para freguesias e municípios

Competências a descentralizar	Situação Actual		Entidade receptora e/ou parceira	Calendarização		Regime de Transf.	Obs.
	C	D					
▪ Propriedade e gestão dos bairros de habitação social	9.4		Municípios	2009	P	T	1)
▪ Manter e reabilitar a rede hidrográfica dentro de perímetros urbanos	11.11		Municípios	a)	T		4)
▪ Exercer, mediante delegação da AHR, competências de licenciamento e de fiscalização da pesquisa e captação de águas subterrâneas não localizadas em terrenos integrados no domínio público hídrico	11.12		Municípios	2009	P	PAL	4)
▪ Manter e reabilitar a zona costeira e os estuários dentro dos aglomerados urbanos	11.13		Municípios	a)	P	PAL	4)
▪ Exercer, mediante delegação da ARH, competências de elaboração e execução de Planos Específicos de Gestão das Águas, ou programas de medidas previstos nos artigos 30º e 32º da Lei da Água	11.13		Municípios	2009	P	PAL	4)

Competências a descentralizar	Situação Actual		Entidade receptora e/ou parceira	Calendarização		Regime de Transf.	Obs.
	C	D					
▪ Assegurar a gestão e garantir a limpeza e boa manutenção das praias e das zonas balneares, no respeito pelos POOC	11.14		Municípios	2009	P	PAL	4)
▪ Exercer, mediante delegação da ARH, competências de licenciamento e de fiscalização da extração de materiais inertes	11.15		Municípios	2009	P	PAL	4)
▪ Aprovação prévia de localização de pedreiras (DL n.º 270/2001, de 6/10)	11.15		Municípios	2009	U	T	3)
▪ Emissão de autorização de localização de estabelecimentos industriais prevista nos n.º 3 e 7 do art.º 4.º, bem como no art.º 24.º em matéria de localização, do Regulamento aprovado pelo Dec. Regulamentar n.º 8/2003, de 11/04, salvo quando não exista plano de ordenamento do território p/ a área	13.15		Municípios	2009	U	T	3)
▪ Emissão do parecer previsto no n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 12/2004, de 30/03, quando as instalações tenham sido submetidas a avaliação de impacte ambiental, nos termos do DL n.º 69/2000, de 3/05	13.21		Municípios	2009	U	T	3)
▪ Emissão de parecer relativo a instalação ou ampliação de qualquer exploração de suínos ou entreposto de suínos (art.º 3.º do DL n.º 255/94, de 20/10)	13.22		Municípios	2009	U	T	3)
▪ Conservação dos marcos geodésicos (art.º 25.º do	15.1		Município	2009	U	PAL	2)

Competências a descentralizar	Situação Actual		Entidade receptora e/ou parceira	Calendarização		Regime de Transf.	Obs.
	C	D					
DL n.º 143/82, de 26/04)							
▪ Competências para a concretização das Unidades Operativas de Planeamento e Gestão dos POOC	15.1		Municípios	2009	P	PAL	4)
▪ Monitorização de águas balneares	15.1		Municípios	2009	P	PAL	4)

a) Operou com a entrada em vigor da Lei n.º 58/2005, de 29 de Dezembro (alínea a) do n.º 5 do art.º 33º).

1) Actualmente competência do INH/IGAPHE.

2) Actualmente competência do IGP.

3) Actualmente competência das CCDR. No entanto, o quadro legal de gestão dos recursos foi recentemente alterado pela Lei n.º 58/2005 de 29 de Dezembro, pelo que a delegação de competências aqui referenciada só deverá ocorrer após a constituição das Administrações de Região Hidrográfica (ARH).

4) Competência das ARH **por força da Lei n.º 58/2005**, actualmente exercidas pelas CCDR,

1.2.8.5. Quantificação dos Recursos Humanos, Financeiros e patrimoniais

Não foram identificados os recursos humanos estimados para o exercício das competências a transferir e, conseqüentemente, os recursos financeiros associados. Também não foi possível identificar o património a afectar ao exercício das competências a descentralizar.

1.2.8.6. Calendarização do processo de descentralização

No Quadro 1.6 apresenta-se a calendarização da descentralização das competências e funções passíveis de vir a ser descentralizadas pelo MAOTDR, sintetizando a informação já antes referida.

Quadro 1.6 Calendarização do processo de descentralização

Competências a descentralizar/centralizar	Ano de 2007	Ano de 2008	Ano de 2009
▪ Conservação dos Marcos geodésicos (art.º 25.º do D.L. n.º 143/82, de 26 de Abril)		X	

Competências a descentralizar/centralizar	Ano de 2007	Ano de 2008	Ano de 2009
Propriedade e gestão dos bairros de habitação social			X
Licenciar e fiscalizar a pesquisa e captação de águas subterrâneas não localizadas em terrenos integrados no domínio público hídrico, mediante delegação da ARH			X
▪ Licenciamento e fiscalização da extracção de materiais inertes, mediante delegação da ARH			X
▪ Elaboração e execução de Planos Específicos de Gestão das Águas ou programas de medidas previstos nos artigos 30º e 32º da Lei da Água, mediante delegação da ARH			X
▪ Assegurar a gestão e garantir a limpeza e boa manutenção das praias e das zonas balneares, no respeito pelos POOC			X
○ Emissão de autorização de localização de estabelecimentos industriais prevista nos n.º 3 e n.º 7 do art.º 4.º, bem como no art.º 24.º em matéria de localização, do Regulamento aprovado pelo Dec. Reg. n.º 8/2003, de 11 de Abril, salvo quando não exista plano de ordenamento do território para a área			X
○ Emissão do parecer previsto no n.º 1 do art.º 5.º da Lei n.º 12/2004, de 30 de Março, quando as instalações tenham sido submetidas a avaliação de impacte ambiental, nos termos do D.L. n.º 69/2000, de 3 de Maio			X
○ Emissão de parecer relativo a instalação ou ampliação de qualquer exploração de suínos ou entrepostos de suínos (art.º 3.º do D.L. n.º 255/94)			X
▪ Competências para a concretização das Unidades Operativas de Planeamento e Gestão dos POOC			X
▪ Monitorização de águas balneares			X

Formatted: Bullets and Numbering

1.2.8.7. Outras situações

Para além das competências e funções anteriormente identificadas, passíveis de virem a ser descentralizadas pelo MAOTDR, é de sublinhar que adicionalmente, no âmbito do programa de simplificação de procedimentos será eliminada a necessidade de emissão de alguns pareceres pelas CCDR, de que se destaca:

- ✓ Parecer relativo à construção, ampliação ou remodelação de cemitérios, previsto no art.º 4.º do DL n.º 44220, de 3 de Março de 1962;

- ✓ Autorização prévia de localização de recintos com diversões aquáticas, previstas no art.º 5.º do DL n.º 65/97, de 31 de Março, salvo quando não exista plano municipal de ordenamento do território para a área;
- ✓ Parecer previsto na alínea c) do n.º 2 do art.º 8.º do DL n.º 13/71, de 23 de Janeiro, relativo a estradas nacionais;
- ✓ Acompanhamento de planos de urbanização (PU) e de planos de pormenor (PP) em área expressamente prevista e regulamentada em plano director municipal (PDM) - art.º 75.º do DL n.º 380/99, de 22 de Setembro;
- ✓ Edificações situadas em zona de protecção de edifícios públicos (DL n.º 21875, de 1932, DL n.º 34933, de 1945 e DL n.º 108/94, de 23 de Abril).

Como consequência da sugestão do GT, vertida no Relatório Sectorial, II Fase, do PRACE, relativa à transferência para o MAI das atribuições de apoio às autarquias locais, actualmente cometidas às CCDR, enquanto competência das Direcções Regionais de Administração Local (DRAAL), haverá que salientar, de forma muito genérica, duas situações:

- ✓ As que, pela natureza da função, apresentam vantagens acrescidas se forem objecto de centralização, nomeadamente porque desta resultará maior uniformidade, coerência, equidade e ainda poder-se-ão ver eliminadas redundâncias, com os inerentes benefícios em termos de eficácia e eficiência;
- ✓ As que, prossequindo o mesmo objectivo, se afigura serem melhor desempenhadas de forma descentralizada. Como exemplo, referem-se as constantes dos pontos vi) das alíneas a) e d) do n.º 3, do art.º 68º do DL n.º 224/2001, de 9 de Agosto.

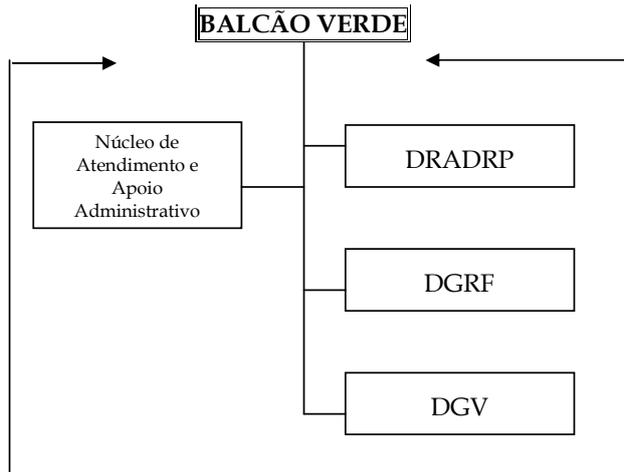
1.2.9. MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS

1.2.9.1. Descentralização como consequência de reestruturação PRACE

No âmbito da reestruturação do MADRP foram adoptadas as seguintes orientações:

- ✓ Adopção de um referencial de desconcentração territorial do MADRP com base nas cinco regiões NUTS II;
- ✓ Reorganização das Direcções Regionais de Agricultura;
- ✓ As DRADRP (Direcções Regionais de Agricultura, do Desenvolvimento Rural e Pescas) devem constituir o elemento nuclear de implementação das medidas de politica do MADRP;
- ✓ Do ponto de vista territorial a intervenção do MADRP nas regiões deve estar a cargo das DRADRP e dos serviços verticalizados da DGRF e DGV, sendo necessário perspectivar uma solução de articulação entre os mesmos;
- ✓ A organização das DRADRP deve ser estabelecidas num quadro comum de referência fundado numa óptica essencialmente territorial;
- ✓ A óptica territorial associada às DRADRP tem como base a NUTS II e desenvolve-se ao nível NUTS III;
- ✓ A opção NUTS III deve ser adoptada não só como referencial geográfico para a desconcentração das DRADRP ao nível sub-regional, mas igualmente como referencial para os serviços verticalizados da DGRF e DGV;
- ✓ A opção explicitada acima deve implicar a criação de um “balcão verde” ao nível de cada NUTS III integrando num único local os serviços da DRADRP e os serviços periféricos da DGRF e DGV, com apoio administrativo e de atendimento comum⁴⁴;

⁴⁴ A localização destes “balcões verdes” deverá ser decidida nos termos previstos na RCM (ou seja: de acordo com um plano de localização elaborado após audição dos Governadores Cívicos de cada NUTS II); o atendimento e o apoio administrativo ao “Balcão” deve ser da responsabilidade das DRADRP através de um Núcleo de Atendimento e Apoio Administrativo sendo este integrado por pessoal indicado pelas DRADRP, DGRF e DGV e os encargos de funcionamento suportados pelas três entidades em moldes a definir.



- ✓ A intervenção do MADRP, através das DRADRP e dos serviços verticalizados DGRF e DGV, ao nível local (concelho) deverá ser equacionada no âmbito dos balcões de atendimento multi-serviços previstos na RCM n.º 39/2006, procedendo-se à progressiva e sistemática transferência das actuais funções das zonas agrárias para estes balcões multiserviços e/ou para as autarquias locais.
- ✓ Descentralização de algumas funções do âmbito do desenvolvimento rural e local (i.a. algumas funções, actualmente na esfera das direcções regionais de agricultura, para a administração local, designadamente no âmbito do apoio aos agentes do desenvolvimento rural e de actos permissivos e/ou classificativos com incidência territorial local).

No âmbito dos trabalhos relativos à **descentralização**, ou seja no que respeita às competências, funções e/ou estruturas a transferir para a administração local, procedeu-se a uma consulta específica a todos os serviços do MADRP e foram devidamente ponderadas todas as informações consideradas, directa ou indirectamente, relevantes relativamente à matéria.

Assim, os dados de base utilizados podem classificar-se em quatro grupos:

- Num primeiro grupo integram-se as informações recolhidas no âmbito do inquérito realizado junto de todos os serviços do MADRP;
- Num segundo grupo incluem-se as informações e conhecimentos sistematizados na I Fase dos trabalhos, nomeadamente na parte relativa às oportunidades de mudança, tendo estas sido identificadas apenas na base da análise das leis orgânicas e dos

relatórios de actividade dos serviços e da percepção que os elementos do GT puderam adquirir relativamente às competências e funcionamento dos mesmos;

- Num terceiro grupo foram consideradas as informações constantes de um relatório organizado pela Secretaria Geral do MADRP no quadro do programa geral de simplificação legislativa e administrativa e em que se procedeu a um inventário de licenças, autorizações e pareceres emitidos pelos organismos do Ministério, e, finalmente,
- num quarto grupo foram ponderadas as informações extraídas do programa de um concurso para aquisição e implementação de um sistema de informação para controlo e gestão de processos, licenciamentos e atendimento aos cidadãos - “Balcão Único do Agricultor - Balcão Verde”.

É ainda indispensável ter presente que o planeamento e o desenvolvimento do trabalho quer no que se refere à desconcentração quer relativamente à descentralização foram fundamentados nos seguintes entendimentos e pressupostos:

1º A organização do MADRP é territorialmente irracional e desconexa quer atendendo à distribuição geográfica dos serviços centrais e dos serviços desconcentrados quer, fundamentalmente à descoordenação e desarticulação entre os vários serviços ministeriais intervenientes no mesmo espaço;

2º Qualquer eventual descentralização de competências obriga a que seja equacionada em paralelo uma reorganização dos serviços na medida em que as medidas de descentralização determinam, em principio, uma transferência de atribuições/competências e logo uma redistribuição de recursos financeiros, patrimoniais e humanos;

3º O MADRP desenvolve actualmente mais de 200 procedimentos⁴⁵ de prestação de serviços de complexidade e dimensão variada envolvendo não só os serviços centrais e desconcentrados do MADRP mas também outros ministérios, autarquias locais e organizações/associações representativas dos agentes económicos e sociais;

4º O MADRP tem vindo a estabelecer e a consolidar parcerias com as organizações representativas dos agricultores, dos produtores pecuários e florestais, e demais agentes do desenvolvimento económico e social dos territórios rurais, no sentido de estas assumirem responsabilidades acrescidas no âmbito das actividades de apoio técnico e do aconselhamento assim como da divulgação e informação;

5º A natureza das atribuições e competências do MADRP está directamente associada a uma missão que tem como elemento central e determinante o desenvolvimento sustentável do território rural e, logo, o ordenamento e a gestão do território, o crescimento económico e a qualificação e valorização ambiental do espaço rural;

⁴⁵ De acordo com o Programa do Concurso “Balcão Único de Atendimento”

6º Com ou sem descentralização a problemática do desenvolvimento económico e social dos territórios é essencial, e neste contexto assume especial relevância, a concepção e o desenvolvimento dos projectos de intervenção em espaço rural previstos na legislação relativa ao ordenamento e da gestão do território atendendo a que é através deste instrumento que o município pode intervir, “disciplinando, com detalhe, a ocupação do espaço rural de modo a garantir a sua qualificação numa perspectiva de desenvolvimento sustentável de zonas cujas potencialidades endógenas devem ser aproveitadas a benefício de um correcto ordenamento do território, mas também da qualidade de vida da população”⁴⁶;

7º A optimização da utilização dos recursos públicos e a proximidade e a qualidade da prestação do serviço público, nos termos previstos na RCM n.º 39/2006, devem ser projectadas e implementadas numa base de correcta e eficaz integração organizacional e funcional que tenha em consideração não só a possibilidade de descentralizar competências para as autarquias mas também as vantagens associadas à abertura de lojas do cidadão e de balcões integrados multiserviços, ambas as soluções articuladas com uma imprescindível e inadiável simplificação de processos e de legislação e com o desenvolvimento e a consolidação do processo de externalização de funções do Estado para os parceiros económicos e sociais.

Como já se teve oportunidade de referir, a intervenção estratégica e operacional das autarquias no âmbito da missão e das atribuições do MADRP, tendo presente que estas se situam no campo do desenvolvimento económico sustentável, deve centrar-se no quadro do ordenamento e da gestão do espaço rural e logo na elaboração dos Projectos de Intervenção em Espaço Rural (PIER).

Este entendimento sublinha a necessidade de as autarquias (municípios) assumirem e realizarem as actividades que lhes estão cometidas por lei, com reforço apropriado dos meios necessários, sem prejuízo de uma eventual descentralização de algumas competências para as quais as autarquias estejam melhor posicionadas/vocacionadas. De qualquer forma é licito sublinhar:

- ✓ Que as áreas a externalizar para as organizações/associações dos parceiros económicos e sociais não podem nem devem ser objecto de descentralização;
- ✓ Que não parece justificável a descentralização dos procedimentos a integrar no âmbito dos “Balcões Verdes” ou dos “Balcões Multi-serviços”;
- ✓ Que o desenvolvimento e a monitorização da aplicação dos PIER exigem uma capacidade técnica e competências que, por um lado, exigem um reforço dos meios

⁴⁶ Portaria n.º 389/2005, de 5 de Abril, que define o conteúdo e os elementos que devem acompanhar os projectos de intervenção em espaço rural.

humanos e materiais, e, por outro lado, um reequacionar das atribuições das autarquias em termos de desenvolvimento económico, ambiental e social, e consequentemente uma eventual descentralização de atribuições e competências.

Consequentemente, e sem questionar a oportunidade de proceder à transferência de algumas competências/funções do MADRP para as autarquias locais, entende-se que a descentralização só deve ser equacionada e desenvolvida na sequência e em conformidade com o seguinte conjunto de objectivos e procedimentos:

- f) Planear e executar uma adequada reorganização territorial e operacional do MADRP;
- g) Identificar e caracterizar os processos e procedimentos em curso no MADRP, procedendo à respectiva racionalização e simplificação em paralelo com a implementação do Balcão Único do Agricultor-Balcão Verde;
- h) Aprofundar e consolidar as relações entre o MADRP e os parceiros económicos e sociais no quadro da transferência de funções para as organizações sectoriais e rurais;
- i) Perspectivar e considerar a integração do MADRP no âmbito dos balcões integrados multiserviços;
- j) Acentuar a necessidade de as câmaras municipais promoverem a elaboração de projectos de intervenção em espaço rural, interligando o desenvolvimento destes com uma progressiva descentralização de competências e transferência de recursos;

Finalmente, consideramos que **desde já poderiam e deveriam ser objecto de atenção no quadro de uma eventual transferência de competências para as autarquias locais**, as seguintes matérias⁴⁷:

- ✓ Propriedade e gestão de museus de natureza temática ou local;
- ✓ Construção e administração de aproveitamentos hidroagrícolas de interesse social local (de acordo com um novo regime dos aproveitamentos hidroagrícolas e na base de contratos-programa);
- ✓ Construção e gestão das centrais termoeléctricas em aproveitamentos hidroagrícolas (de acordo com um novo regime dos aproveitamentos hidroagrícolas e na base de contratos de concessão);
- ✓ Apreciação de projectos e vistorias agro-industriais e de venda directa;
- ✓ Licenciamento de unidades industriais e de venda directa;
- ✓ Apreciação, vistorias e licenciamento de projectos de turismo em espaço rural e de turismo de habitação (de acordo com uma nova legislação a aprovar);

⁴⁷ Não são aqui referenciadas várias actividades anteriormente identificadas como a descentralizar na medida em que se considera que tais actividades serão melhor desenvolvidas no âmbito dos balcões multiserviços (venda e distribuição de impressos, recepção de pedidos de licenças e de autorizações, recepção de candidaturas, recepção de declarações de existências, etc)

- ✓ Organização, valorização, preservação e divulgação do património rural;
- ✓ Licenciamento de veículos para transporte de animais e emissão de guias de trânsito;
- ✓ Licenciamento de espécies cinegéticas em cativeiro;
- ✓ Licenciamento de concursos de pesca desportiva;
- ✓ Apreciação dos planos de gestão florestal decorrentes dos PROF (de acordo com os dispositivos a prever em sede de revisão da legislação aplicável);
- ✓ Emissão de licenças de caça e pesca;

1.2.9.2. Competências a descentralizar para os municípios ou freguesias

Direcção Regional de Agricultura do Alentejo							
Competências a descentralizar	Situação Actual		Entidade(s) receptora(s) e ou Parceiras	Calendarização		Regime de Transf.	Obsv
	A	B					
Médicos Veterinários Municipais		7.x	Municípios	2007	U	PAC	
Venda de impresso			Balcão Único/Loja do Cidadão	2007	U	PAC	(1)
Venda de licenças			Balcão Único/Loja do Cidadão	2007	U	PAC	(1)
Recepção de encaminhamento			Balcão Único/Loja do Cidadão	2007	U	PAC	(1)

(1) Equaciona-se a existência de serviços de proximidade comuns a diferentes estruturas do MADRP e/ou a outros ministérios que permitam o fornecimento de impressos, venda de licenças de pesca e caça e a assistência no preenchimento de formulários on-line, bem como o encaminhamento de situações ou problemas dos agricultores para os serviços regionais do MADRP.

Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas							
Competências a descentralizar	Situação Actual		Entidade(s) receptora(s) e ou Parceiras	Calendarização		Regime de Transf.	Obsv
	A	B					
Espaços Verdes	1.1	▪	CM Santarém/Oeiras	2007	P	PAL	(2)
Ruas e Arruamentos	1.2	▪	CM Santarém/Oeiras	2007	P	PAL	(2)
Educação	4.8		CM Oeiras	2008	▪ P	PAL	(2)
<i>idem</i>	4.9	▪	CM Oeiras	2008	▪ P	PAL	(2)

<i>idem</i>	4.10	▪	CM Oeiras	2008	▪ P	PAL	(2)
<i>idem</i>	4.11	▪	CM Oeiras	2008	▪ P	PAL	(2)
Património, cultura e ciência	5.5	▪	CM Oeiras	2007	▪ P	PAL	(2)

(2) As competências assinaladas não estão legalmente cometidas ao INIAP embora venham sendo asseguradas por algumas das suas Unidades Operativas por força de circunstancialismos vários verificados ao longo do tempo. Assim, a presente proposta, de transferência, sob a forma de parceria, e tendo em conta o assinalado na coluna «situação actual», permitiria a concretização da previsão da Lei n.º 159/99, designadamente no n.º 2 do seu art. 2.º.

1.2.9.3. Quantificação dos Recursos Humanos, Financeiros e patrimoniais

Direcção Regional de Agricultura do Alentejo					
Competências		Recursos humanos associados	Recursos financeiros associados	Recursos patrimoniais a transferir	Observações
Médicos veterinários municipais	7.x	39	444.287,34 €	-	40% do vencimento actualmente a cargo das DRA
Venda de impressos		0	40.000,00 €	-	Receita correspondente
Venda de licenças		0	12.000,00€	-	Receita correspondente
Recepção e encaminhamento		0	0	-	

Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas					
Competências		Recursos humanos associados	Recursos financeiros associados	Recursos patrimoniais a transferir	Observações
Espaços Verdes	1.1	▪	▪	▪	a)
Ruas e Arruamentos	1.2	▪	▪	▪	a)
Educação	4.8	▪	▪	▪	c)
<i>idem</i>	4.9	3 Auxiliares	€800/média mensal remuner.	▪	b)
<i>idem</i>	4.10	2 Auxiliares	€800/média mensal	▪	b)

Instituto Nacional de Investigação Agrária e das Pescas					
Competências		Recursos humanos associados	Recursos financeiros associados	Recursos patrimoniais a transferir	Observações
			remuner.		
<i>idem</i>	4.11	▪	▪	▪	c)
Património, cultura e ciência	5.5	▪	▪	▪	a)

1.2.9.4. Calendarização do processo de descentralização

- a) Face à actual situação orçamental e financeira do INIAP não estão especificamente afectos quaisquer recursos humanos e financeiros ao exercício das competências indicadas.
- b) No caso das competências na área da acção educativa pré-escolar e apoio extra escolar, os recursos financeiros a transferir correspondem aos vencimentos dos funcionários que às mesmas se encontram actualmente afectos. Os custos de manutenção e funcionamento não estão dissociados dos custos gerais das respectivas unidades operativas pelo que não é possível efectuar uma estimativa.
- c) Os custos respeitantes as estas competências não estão dissociados dos custos gerais das respectivas unidades operativas pelo que não é possível efectuar uma estimativa.

Face às posições expressas pelos diversos serviços **podemos, sumariamente, concluir:**

- 1º A generalidade dos **serviços centrais**, com excepção do INIAP, da DGRF e do IVV, afirma **não existirem, não se justificarem ou não serem adequadas acções de descentralização** de competências;
- 2º As competências cuja transferência para as autarquias são propostas pelo **INIAP** não estão associadas à missão, atribuições e competências do Instituto mas sim à **gestão do espaço e de infra-estruturas não relacionadas com a actividade de investigação e desenvolvimento do INIAP;**
- 3º No caso da **DGRF** propõe-se a transferência de **três procedimentos** (Licenciamento de espécies cinegéticas em cativeiro, licenciamento de concursos de pesca desportiva e formulação de propostas de classificação de árvores monumentais), em qualquer dos casos com observação da legislação em vigor e comunicação a DGRF, e o envolvimento futuro, dependente de alteração legislativa, das Câmaras Municipais na **apreciação dos**

Planos de Gestão de Florestal, ficando a DGRF com a competência para a respectiva aprovação;

4º O IVV propõe que sejam transferidas para a CM de Alcobaça a propriedade e a gestão do **Museu Nacional do Vinho**;

5º Relativamente às **Direcções Regionais de Agricultura** é de sublinhar o seguinte:

- a) a **generalidade das DRA** considera que muitas das competências do MADRP foram já objecto de transferência para as autarquias locais e para as organizações sectoriais **não se justificando novas transferências mas sim uma maior e mais eficaz coordenação e integração das intervenções** a cargo das entidades com actuação no terreno;
- b) **algumas DRA** referem a situação relativa aos **médicos veterinários municipais**, quando esta situação não parece enquadrar-se no âmbito da descentralização (o que está em causa não é a transferência de competências mas sim transferir o encargo que actualmente é suportado pelo MADRP – 40% dos vencimentos)⁴⁸;
- c) a DRA da **Beira Litoral** refere a hipótese de serem descentralizadas algumas competências das DRA em matéria do **gasóleo agrícola**, da **distribuição de medicamentos a apicultores** e das **declarações de existências** de suínos e pequenos ruminantes;
- d) A DRA do **Alentejo** sugere que sejam transferidos para as autarquias os procedimentos relativos a **venda de impressos**, **venda de licenças** e as acções de **recepção e encaminhamento**.

6º A DRA de **Trás os Montes** desenvolve a posição expressa na alínea a) do ponto anterior, pormenorizando:

*“A capacidade de intervenção territorial do MADRP, sobretudo à escala do município, baseia-se nas Zonas Agrárias, referidas na actual Lei Orgânica das Direcções Regionais de Agricultura como, **“incumbe às Zonas Agrárias o apoio técnico e informativo às populações rurais, aos agricultores e suas estruturas representativas em estreita colaboração os órgãos e serviços da DRATM e sob directa dependência do supervisor de zonas agrárias”**.*

⁴⁸ Sobre esta matéria assinala-se o facto de a DRARO referir que “faz todo o sentido que (as autarquias através dos médicos veterinários municipais) passem a ser de forma plena as entidades responsáveis pela aplicação das políticas e medidas sanitárias, na sua área territorial, ficando a DGV, enquanto Autoridade Sanitária Nacional, responsável pela formulação das propostas de políticas e de medidas e... pela coordenação e controlo da respectiva aplicação” e que a DGV apenas explicita que “as competências que a direcção Geral de Veterinária tem atribuídas enquanto Autoridade Central Sanitária Veterinária, não são passíveis de ser descentralizadas para as autarquias no quadro legal existente”.

Conforme se verifica, grande parte dos actos administrativos estão ligados a uma acção subsequente de vistoria, monitorização ou fiscalização, pelo que a separação destas tarefas se afigura redutora das competências de fiscalização que cabe aos serviços regionais e locais do MADRP exercer.

O actual modelo de prestação de serviços no sector agro-florestal e desenvolvimento rural, traduz-se por um processo muito descentralizado e com um significativo envolvimento das organizações do sector, que nem sempre materializam uma participação efectiva dos agricultores, resultante da transferência de uma parte significativa das competências do Estado para as organizações de agricultores

Este modelo, apesar de algumas virtualidades, revela-se gerador de alguma descoordenação, com custos de gestão muito elevados devido à duplicação de esforços, à sobreposição de competências, funções e territórios, requerendo uma maior organização e coordenação entre as entidades que já actuam no terreno e sobretudo um maior esforço de monitorização e controle por parte do Estado.”

Sem questionar a oportunidade de proceder à transferência de algumas competências/funções do MADRP para as autarquias locais, entende-se que a descentralização só deve ser equacionada e desenvolvida na sequência e em conformidade com o seguinte conjunto de objectivos e procedimentos:

1. Planear e executar uma adequada reorganização territorial e operacional do MADRP;
2. Identificar e caracterizar os processos e procedimentos em curso no MADRP, procedendo à respectiva racionalização e simplificação em paralelo com a implementação do Balcão Único do Agricultor-Balcão Verde;
3. Aprofundar e consolidar as relações entre o MADRP e os parceiros económicos e sociais no quadro da transferência de funções para as organizações sectoriais e rurais;
4. Perspectivar e considerar a integração do MADRP no âmbito dos balcões integrados multiserviços;
5. Acentuar a necessidade de as câmaras municipais promoverem a elaboração de projectos de intervenção em espaço rural, interligando o desenvolvimento destes com uma progressiva descentralização de competências e transferência de recursos;

Finalmente, consideramos que **desde já poderiam e deveriam ser objecto de atenção no quadro de uma eventual transferência de competências para as autarquias locais**, as seguintes matérias⁴⁹:

⁴⁹ Não são aqui referenciadas várias actividades anteriormente identificadas como a descentralizar na medida em que se considera que tais actividades serão melhor desenvolvidas no âmbito dos balcões multiserviços (venda e distribuição de

- ✓ Propriedade e gestão de museus de natureza temática ou local;
- ✓ Construção e administração de aproveitamentos hidroagrícolas de interesse social local (de acordo com um novo regime dos aproveitamentos hidroagrícolas e na base de contratos-programa);
- ✓ Construção e gestão das centrais termoeléctricas em aproveitamentos hidroagrícolas (de acordo com um novo regime dos aproveitamentos hidroagrícolas e na base de contratos de concessão);
- ✓ Apreciação de projectos e vistorias agro-industriais e de venda directa;
- ✓ Licenciamento de unidades industriais e de venda directa;
- ✓ Licenciamento de veículos para transporte de animais e emissão de guias de transito;
- ✓ Licenciamento de espécies cinegéticas em cativeiro;
- ✓ Licenciamento de concursos de pesca desportiva;
- ✓ Apreciação dos planos de gestão florestal decorrentes dos PROF (de acordo com os dispositivos a prever em sede de revisão da legislação aplicável);
- ✓ Emissão de licenças de caça e pesca;

1.2.9.5. Considerações finais

Face à situação descrita em matéria de distribuição dos serviços e dos recursos humanos do MADRP e às reflexões apresentadas no que se refere às questões do ordenamento e do desenvolvimento, da desconcentração e da externalização, da simplificação administrativa e legislativa e da descentralização, numa perspectiva de **reorganização institucional e funcional dos serviços** tendo em vista otimizar a utilização dos recursos financeiros, patrimoniais e humanos públicos garantindo a proximidade e a qualidade do serviço público, considera-se:

1º Previamente a ser equacionada uma necessária e apropriada descentralização deve proceder-se a uma racional e eficaz **desconcentração**, e eventual deslocalização, de serviços do MADRP, e uma completa identificação e caracterização das funções e/ou procedimentos a **externalizar** para as organizações e associações sectoriais, rurais e locais ;

2º Simultaneamente com a desconcentração/deslocalização dos serviços do MADRP deve ser implementado um procedimento de **reforma de processos e de legislação** em aplicação no Ministério de acordo com as linhas de orientação estabelecidas no Programa de Simplificação Administrativa e Legislativa;

impressos, recepção de pedidos de licenças e de autorizações, recepção de candidaturas, recepção de declarações de existências, etc)

3º O processo de descentralização de atribuições e competências do MADRP deve ser perspectivado em paralelo com a elaboração dos **projectos de intervenção em espaço rural** e em conformidade com as exigências que os mesmos irão impor às autarquias locais em matéria de direcção, monitorização e avaliação da respectiva aplicação;

4º Os objectivos associados à **satisfação dos interesses e necessidades das populações rurais**, e em particular dos agentes do desenvolvimento económico, devem ser contemplados **nesta fase** através dos seguintes meios:

- i) uma adequada e racional desconcentração/deslocalização dos serviços do MADRP ao nível da NUTS II e NUTS III;
- ii) a integração de processos do MADRP no âmbito das lojas do cidadão e dos balcões integrados multiserviços previstos na RCM n.º 39/2006, a instalar em concertação com as autarquias locais;
- iii) a consolidação e desenvolvimento das parcerias entre o MADRP e as organizações/associações dos agentes do desenvolvimento rural, designadamente em matéria de informação, divulgação, apoio e aconselhamento técnico, num quadro de externalização de funções que têm vindo a ser exercidas pelo Estado.

Em termos específicos e no que se refere à **desconcentração/deslocalização** dos serviços do MADRP, e sem prejuízo do cumprimento das orientações estabelecidas na RCM, que a seguir se transcrevem:

- ✓ Os serviços desconcentrados da administração central ao nível regional devem conformar a sua circunscrição territorial às **NUTS II** estabelecidas pelo DL n.º 46/89, alterado pelo DL 317/99, de 11 de Agosto;
- ✓ A reorganização dos serviços desconcentrados ao nível regional será efectuada assegurando uma **equilibrada distribuição dos organismos do Estado no âmbito das regiões**, nos termos de plano de localização dos serviços desconcentrados a elaborar, **ouvidos os governadores civis** de cada NUTS II;
- ✓ O plano de reorganização dos serviços desconcentrados no âmbito regional respeita os seguintes princípios:
 - i) **Equilíbrio na distribuição dos serviços públicos entre os diversos centros urbanos** no âmbito da região;
 - ii) **Optimização de recursos físicos e humanos e minimização do impacte na mobilidade regional dos funcionários;**
 - iii) Partilha de serviços e criação de balcões de atendimento multiserviços ao nível sub-regional e local;

considera-se que a reorganização dos serviços do Ministério ao nível regional, sub-regional e local deverá enquadrar-se e desenvolver-se de acordo com os seguintes princípios fundamentais:

- 1º. As **Direcções Regionais de Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas** conformam-se territorialmente com a **NUTS II** e os respectivos órgãos, serviços de suporte (DS Administrativos e DS de Planeamento, Coordenação e Integração) e serviços operacionais centrais (DS de Qualificação, Desenvolvimento e Inovação e Divisão de Protecção e Qualidade Alimentar) devem concentrar-se num único local;
- 2º. As **Direcções de Serviços de Veterinária (DSV) do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo e Alentejo e Algarve**, da Direcção Geral de Veterinária, com áreas de intervenção igualmente compatíveis com a **NUTS II** (no caso da DSV do Alentejo e Algarve a área de competência correspondente às NUTS II do Alentejo e do Algarve), deverão ser instaladas no local que constitui a sede da DRADRP, devendo no caso da DSV do Alentejo e Algarve instalar-se junto da DRADRP do Alentejo;
- 3º. As **Circunscrições Florestais (CF) do Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo e Alentejo e Algarve**, da Direcção Geral dos Recursos Florestais, com áreas de intervenção igualmente compatíveis com a **NUTS II** (no caso da CF do Alentejo e Algarve a área de competência correspondente às NUTS II do Alentejo e do Algarve), deverão ser instaladas junto da sede da DRADRP, devendo no caso da CF do Alentejo e Algarve instalar-se junto da DRADRP do Alentejo;
- 4º. As **Delegações Regionais das DRADRP, as Divisões de Intervenção Veterinária das DSV e os Núcleos Florestais das CF**, têm um âmbito geográfico de actuação correspondente às **NUTS III** e devem situar-se num dos centros urbanos situados na respectiva área de intervenção;
- 5º. As Delegações Regionais das DRADRP, as Divisões de Intervenção Veterinária das DSV e os Núcleos Florestais das CF devem ser instaladas no mesmo local e dispor de um núcleo de atendimento e apoio administrativo comum;
- 6º. O conjunto de serviços referidos no ponto anterior, que designamos **Balcão Verde**, constitui o elemento central de intervenção do MADRP ao nível do território devendo nele ser instalado e operacionalizado o Sistema de Atendimento Permanente do MADRP (v. III.3. deste relatório);
- 7º. A **intervenção do MADRP ao nível local** (concelho) deverá ser apenas garantida no âmbito do atendimento dos utentes do Ministério e entende-se que tal deverá ser concretizado no quadro dos **balcões integrados multiserviços**, para onde deverão ser destacados funcionários das DRADRP, das Circunscrições Florestais e das Direcções de Serviços Veterinários regionais e onde deverá ser igualmente o Sistema de Atendimento Permanente;
- 8º. Deverão ser assumidas como situações de excepção ao proposto anteriormente as Divisões de Pesca e Aquicultura, os Centros de Formação, as Estações e Centros de Experimentação e os Laboratórios das DRADRP.

- 9º. No que se refere às **Divisões de Pesca e Aquicultura** das DRADRP entende-se que as mesmas, uma em cada região NUTS II, devem ser instaladas num centro urbano de importância pesqueira relevante a indicar pela Direcção geral de Pescas e Aquicultura;
- 10º. A natureza diferenciada dos **Centros de Formação, dos Laboratórios e dos Centros e Estações de Experimentação** impõem soluções que para além de apropriadas devem estar integradas e ser compatibilizadas com as orientações nacionais globais em matéria de formação profissional, de estruturas laboratoriais e de investigação, desenvolvimento e experimentação (a hipótese de criação de um **pólo de qualificação e inovação agro-alimentar** em cada uma das regiões NUTS II agregando os centros de formação, os laboratórios e os centros e estações experimentais e envolvendo a administração público, os parceiros económicos e sociais e os estabelecimentos de ensino profissional e superior afigura-se possível e adequada)

No que se refere a um necessário envolvimento e responsabilização das autarquias locais na problemática do desenvolvimento económico e social dos territórios rurais, elemento central da missão do MADRP, consideramos que tal objectivo não passa essencialmente por uma transferência de competências do MADRP para as autarquias locais - **descentralização** - mas antes do mais e prioritariamente pela elaboração e implementação dos **Projectos de Intervenção em Espaço Rural (PIER)** previstos na legislação do ordenamento e da gestão do território e que são da competência das câmaras municipais.

Este entendimento não pode nem deve prejudicar a identificação de competências e/ou actividades que actualmente são realizadas pelos serviços centrais e regionais do MADRP e que podem, desejavelmente, ser desenvolvidas pelas autarquias locais em melhores condições e com maior qualidade.

Este desiderato deve no entanto ser equacionado e desenvolvido num quadro de referência balizado pelos seguintes entendimentos e pressupostos:

- ✓ Só deve ser equacionada a descentralização de competências que não sejam passíveis de transferir para os parceiros económicos e sociais;
- ✓ Qualquer eventual descentralização de competências deve fundar-se na existência de vantagens - melhor utilização dos recursos públicos, qualidade dos serviços, satisfação mais eficaz e eficiente dos interesses dos utentes, etc - associadas à mudança;
- ✓ A transferência de competências para as autarquias locais deve realizar-se de uma forma simples e linear, ou seja os procedimentos relacionados com as competências a transferir devem ser claros e racionais e as responsabilidades decorrentes da descentralização estarem identificadas de forma exaustiva e transparente.

Directamente associada à problemática da descentralização está a questão da **simplificação**. Esta associação não pode deixar de estar presente no processo decisório na medida em que

uma das mais significativas e emblemáticas medidas de simplificação – a simplificação da legislação e/ou a desregulamentação – é referenciada no processo de auscultação dos serviços da seguinte forma:

- ✓ A quase totalidade dos serviços invoca a impossibilidade/dificuldade em transferir competências para as autarquias na medida em que a legislação não o permite;
- ✓ Alguns dos serviços que colocam a hipótese de transferir algumas competências não deixam de referir “desde que seja cumprida a legislação em vigor”;
- ✓ Uma parte significativa, senão talvez a mais importante, dos processos e procedimentos que reconhecidamente exigem simplificação e flexibilização só poderão ser alterados na sequência e em conformidade com uma revisão legislativa e/ou regulamentar.

Daquí decorre a necessidade de dar uma importância maior e mais significativa ao processo de simplificação correctiva – aquela que tem como objectivo a alteração de processos e de procedimentos já constantes de leis e regulamentos em vigor – na medida em que, embora mais complexo e demorado é claramente essencial a uma racionalização do funcionamento da administração pública.

Com vista a criar as melhores e mais adequadas condições para concretizar esta medida, e logo viabilizar a alteração dos processos e procedimentos, a descentralizar ou não, considera-se necessário

- a) aprofundar e desenvolver, numa óptica crítica, o trabalho de identificação e caracterização dos processos e procedimentos em vigor enquadrando-os na legislação/regulamentação em vigor e descrevendo as alterações a introduzir;
- b) garantir a elaboração de um **repertório da legislação em vigor** organizado de acordo com as áreas de missão do MADRP (repertório que deveria ser objecto de actualização sistemática).

Finalmente e porque se entende que um dos trabalhos prioritários a desenvolver é o da identificação e caracterização das competências a transferir para as organizações/associações dos parceiros económicos, sociais e territoriais, ou seja a externalizar, considera-se imprescindível realizar um levantamento exaustivo dos **protocolos e acordos** celebrados entre serviços do MADRP e organizações/entidades externas com explicitação do respectivo objecto e responsabilidade das partes, duração do protocolo/acordo e indicação qualitativa e quantitativa dos meios patrimoniais e financeiros envolvidos.

1.2.10. MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS, TRANSPORTES E COMUNICAÇÕES

Da análise da informação recolhida no Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações resulta que não há nada que os serviços do Ministério tenham indicado que seja passível de descentralização.

Os ganhos de eficiência e eficácia na prestação de serviços aos cidadãos e outros agentes económicos, resultam não da descentralização, mas antes da prestação de serviços através de balcões únicos ou multi-serviços, sendo de salientar os seguintes:

1. A DGV possui já uma rede de serviços locais de apoio ao cidadão, junto das autarquias e nas Lojas do Cidadão.

Esta rede de serviços locais mais próximos do cidadão, deve ser incrementada, quer com vista à integração a nível local das competências do ITT, quer de outros serviços da administração, através de balcões em lojas do cidadão ou através de balcões de atendimento multiserviços, por exemplo em Autarquias.

Cabe ainda salientar que ao ITT estão cometidas atribuições cuja transferência se prevê que possa vir a ocorrer para as Autoridades Metropolitanas de Transportes, após a sua operacionalização.

Por fim, cabe referir que, no contexto dos n.os 9 e 10, da RCM n.º 39/2006, de 21 de Abril, em alguns municípios o transporte público de passageiros se encontra concessionado a empresas municipais ou a privados, integrando portanto o Sector Empresarial, já fora do âmbito do PRACE.

2. Relativamente à prestação de serviços pelo IPTM, pode equacionar-se a sua evolução no sentido de virem a ser disponibilizadas em balcões únicos de atendimento ao público, nomeadamente as funções relativas à Náutica de Recreio (renovações de carta de marinheiro, segundas vias, etc.)..

1.2.11. MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

Conforme previsto na metodologia de trabalho, foi remetido a todos os organismos o questionário para recolha de informação detalhada sobre as competências passíveis de descentralização.

Os organismos que responderam ao questionário, afirmaram não possuir competências que possam ser asseguradas de forma descentralizada.

Nesta circunstância, o Grupo de Trabalho e a Comissão Técnica vêem-se limitados na análise e formulação de propostas concretas, pelo que este Relatório, no essencial, integra algumas reflexões que já constavam dos relatórios das fases precedentes, em particular da fase 1.

1.2.11.1. Descentralização como consequência de reestruturação PRACE

Na primeira fase do trabalho, foi proposta a extinção de vários organismos, que veio a concretizar-se na RCM 39/2006. Porém, nos organismos extintos não foram identificadas competências a descentralizar.

1.2.11.2. Enquadramento jurídico: diagnóstico da situação actual

Em matéria do desenvolvimento da *acção social*, tem-se assistido, nos últimos anos, à adopção de uma política centrada na sua progressiva descentralização e externalização.

Importa referir que em sentido restrito *acção social* designa um conjunto de meios, que têm por objectivo assegurar os fins específicos de protecção social de indivíduos, famílias e grupos sociais em situação de carência/necessidade social.

Em larga medida o desenvolvimento da *acção social* é assegurado pela administração central do Estado - através das equipas de *acção social* do Instituto de Segurança Social (em particular ao nível dos serviços locais) -, pelas IPSS's e outras entidades privadas (em regra apoiadas financeiramente pela segurança social através de protocolos de cooperação). Acresce ainda que "*certas iniciativas, enquadráveis no regime jurídico do mecenato social ou integradas nas competências reconhecidas às autarquias locais, são susceptíveis de contribuir para o desenvolvimento da acção social*"⁵⁰.

Com efeito, nos termos do disposto no n.º 1 do artigo 82.º da Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro - Lei de Bases da Segurança Social (LBSS)-, o "*sistema de acção social tem como objectivos fundamentais a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade sócio-económica, de dependência, de disfunção, exclusão ou vulnerabilidade sociais, bem como a integração e*

⁵⁰ V. NEVES, Ilídio, *Dicionário Técnico e Jurídico de Protecção Social*, Coimbra Editora, Coimbra, 2001, p. 36.

promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respectivas capacidades”. Acrescenta o n.º 2 do referido artigo que “a acção social destina-se também a assegurar a especial protecção aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, pessoas com deficiência e idosos, bem como a outras pessoas em situação de carência económica ou social, desde que estas situações não possam ser superadas através do subsistema de solidariedade”.

A protecção nas eventualidades acima referidas, prevista no artigo 84.º da LBSS, concretiza-se, nomeadamente, através da concessão de: prestações pecuniárias (embora de carácter eventual e em condições de excepcionalidade); prestações em espécie; acesso à rede nacional de serviços e equipamentos sociais; e do apoio a programas de combate à pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais.

Nos termos do n.º 1 do artigo 85.º da LBSS, o “Estado deve promover e incentivar a organização de uma rede nacional de serviços e equipamentos sociais⁵¹ de apoio às pessoas e às famílias, envolvendo a participação e colaboração dos diferentes organismos da administração central, das autarquias locais, das instituições particulares de solidariedade social e outras instituições, públicas ou privadas, de reconhecido interesse público sem fins lucrativos”. No n.º 2 do referido artigo é estabelecido que o acesso a tal rede pode ser comparticipado pelo Estado, quer através da cooperação com as entidades ou através do financiamento directo às famílias.

Assim, e tendo presente que o exercício da acção social se rege pelo princípio da subsidiariedade, uma vez que se considera prioritária a actuação/intervenção das entidades com maior relação de proximidade com as comunidades e com as pessoas, propõe-se que a gestão dos estabelecimentos integrados, a cargo do ISS, seja progressivamente externalizada⁵².

Sem prejuízo da proposta apresentada, e tendo presente que a gestão de alguns dos estabelecimentos integrados será de difícil transferência, em função da problemática a que dão resposta (ex. ao nível da saúde mental, etc), defende-se que deverão ser mantidos na esfera gestonária do ISS alguns dos estabelecimentos integrados (cobrindo diferentes valências) de modo a implementar projectos-piloto ao nível das respostas, de novas formas de intervenção, assegurando-se ainda ao nível da Administração Central uma reserva de colocação.

Quadro 1.2. Enquadramento jurídico da descentralização: diagnóstico

Diploma	Competências a descentralizar
Lei n.º 32/2002,	Na presente lei não são identificadas especificamente

⁵¹ Os Centros Distritais de Segurança Social tutelam a gestão de um conjunto de equipamentos sociais públicos – *estabelecimentos integrados* – que incorporam diversas valências sociais, nomeadamente lares, centros de dia, etc. Relativamente à rede nacional de serviços, chama-se a atenção, nomeadamente, para a criação da rede social, para o Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI), etc.

⁵² Sugestão que, aliás, mereceu acolhimento entre os membros do Conselho Directivo do ISS.

Diploma	Competências a descentralizar
de 20 de Dezembro	competências a descentralizar. Contudo, nos termos do n.º 1 do artigo 86.º, conjugado com o n.º 4 do referido artigo, consagra-se que a acção social é desenvolvida pelo Estado, pelas autarquias e por instituições privadas sem fins lucrativos, de acordo com as prioridades e os programas definidos pelo Estado, tendo presente que o exercício da acção social é regido pelo princípio da subsidiariedade – <i>considera-se prioritária a intervenção das entidades com maior relação com a proximidade da pessoa.</i>

1.2.11.3. Competências a descentralizar para autarquias metropolitanas e associações de municípios

No âmbito do MTSS, afigura-se que as competências que podem vir a ser asseguradas de forma descentralizada a um nível metropolitano ou de associação de municípios, são as que presentemente são desenvolvidas pelos Centros de Apoio à Criação de Emprego (CACE), no âmbito do IEFP. Os CACE têm por objectivo fomentar o aparecimento de novas empresas e dar-lhes condições técnicas e físicas para um desenvolvimento e crescimento sustentado, funcionamento como “Ninhos de Empresas”. O objectivo final é a passagem para o mercado com total autonomia.

No relatório de trabalho que se apresentou em Janeiro, foi abordada a possibilidade de poder vir a avançar-se com a descentralização da formação profissional assegurada pelos Centros de Formação Profissional de Gestão Directa do IEFP.

Quadro 1.3 Descentralização de competências para entidades supra-municipais

Competências a descentralizar	Situação Actual		Entidade(s) receptora(s) e ou Parceiras	Calendarização		Regim e de Transf.	Observações
	A	B					
Centros de Apoio à Criação de Emprego (CACE)	Promoção Desenvolvimento	▪	▪ AM	2008	▪ P	▪ T	▪ 1 ⁵³

1.2.11.4. Competências a descentralizar para municípios e freguesias

No âmbito do MTSS, afigura-se que as competências que podem vir a ser asseguradas de forma descentralizada pelas freguesias e municípios, são as presentemente desenvolvidas ao

⁵³ Admite-se igualmente que os CACE possam ser externalizados, através da celebração de Acordos com outras entidades, embora em reuniões com a tutela se tenha verificado que estes cenários (descentralização / externalização) se encontram dependentes da manifestação de interesse por parte de terceiros.

nível da acção social pelos serviços locais do ISS I.P., mantendo-se no âmbito da Administração Central os poderes de regulação, acompanhamento, fiscalização e inspecção.

As principais intervenções da acção social, a nível local, são hoje:

- A protecção de crianças e jovens em risco;
- O rendimento social de inserção;
- A rede de cuidados continuados;
- O apoio a equipamentos sociais: creches, jardim de infância, lares, etc.
- Programas de apoio domiciliário e a apoio a toxicodependentes;
- A dinamização da rede social,

Adicionalmente, as intervenções que têm por objectivo a execução do PNAI (Plano Nacional de Acção para a Inclusão) e do PNI (Plano Nacional para a Igualdade).

No actual quadro, as freguesias e municípios já desempenham um papel relevante em todas estas áreas de intervenção podendo ainda vir a ser desenvolvidas nos seguintes campos:

1 - Protecção de Crianças e Jovens em Risco.

As actuais Comissões de base concelhia, em número de duzentas e cinquenta e seis, desenvolvem a sua actividade de forma articulada com as autarquias e outras instituições locais. Caberá aqui perguntar porque é que não existem nos restantes concelhos e tentar perceber que tipo de resposta estará a ser dada no concelhos em que tais comissões não existem.

O reforço de meios técnicos e o apoio operacional tem cabido ao ISS na base de acordos com as IPSS e outras associações.

2 - Rede de Cuidados Continuados

Concebida como uma cadeia de intervenções diferenciadas, desde a equipa de "alta do hospital" até à prestação de cuidados no domicílio, não se prevê uma intervenção particular das autarquias quanto a necessidades pertinentes da população alvo, nomeadamente em matéria de acessibilidades, transporte e condições de habitação que a não serem equacionadas neste âmbito de responsabilidade das autarquias (intermunicipal), não encontrarão resposta oportuna e terão o efeito perverso de institucionalização ("retidas nas instituições") quando o desejável é o regresso ao domicílio.

Está uma área onde a intervenção das autarquias se afigura necessária, quer seja considerada na Rede de Cuidados Continuados quer na Rede Social.

3 - Rede Social (Dec.-Lei 115/2006, de 14 de Junho)

Cabe aqui às autarquias, ao nível local e de NUTS III, um papel relevante de liderança, no desenvolvimento e expansão dos mecanismos de planeamento e de integração (cf. "Avaliação do Programa Rede Social - 2005 - *in* www.seg-social.pt). A rede social

consubstancia-se a nível local através da criação das Comissões Sociais de Freguesia (CSF) e dos Conselhos Locais de Acção Social (CLAS).

4 - Inclusão Social

As autarquias têm já uma intervenção importante do campo da Inclusão Social, no âmbito do PNAI e do Rendimento Social de Inserção, servindo de âncora aos núcleos locais e contribuindo com apoio técnico e outros recursos. Podendo alargar a sua acção no apoio a equipamentos sociais e programas dirigidos a populações com necessidades específicas (toxicodependentes, sida, etc.).

Em conclusão:

- Há espaço para descentralizar competências e responsabilidades para as autarquias, reservando-se à Administração Central (DSGSS e ISS) um papel técnico-normativo, de financiamento e de avaliação;
- Esta descentralização pode, com vantagens, ser feita por decisão política com suporte em acordos multi-instituições (ex. ISS, Autarquias e IPSS), sem prejuízo do que venha a ser definido em sede da lei das Finanças Locais;
- As responsabilidades de financiamento no campo da acção social a fazer via autarquias deve ser acompanhada de competências em matéria de licenciamento, acompanhamento e avaliação.

Quadro 1.4 Descentralização de competências para freguesias e municípios

Competências a descentralizar	Situação Actual		Entidade(s) receptora(s) e ou Parceiras	Calendarização		Regime de Transf.	Observações
	A	B					
▪ Desenvolvimento da Acção Social		▪	Municípios Freguesias IPSS	2008	▪ U	▪ T	▪

1.2.11.5. Quantificação dos Recursos Humanos, Financeiros e patrimoniais

Quadro 1.5 Quantificação dos recursos humanos, financeiros e patrimoniais

Competências a descentralizar	Recursos humanos associados	Recursos financeiros associados	Recursos patrimoniais associados
Centros de Apoio à Criação de Emprego (CACE)	6 Dirigentes 8 Técnicos Superiores 11 Pessoal Técnico e Administrativo	▪ Não disponível	▪ Não disponível
Desenvolvimento da Acção Social	▪ Não disponível Uma vez que se mantém as funções de coordenação, controlo do	▪ Não disponível	▪ Não disponível

Competências a descentralizar	Recursos humanos associados	Recursos financeiros associados	Recursos patrimoniais associados
	desenvolvimento da acção social, não é possível afirmar qual o número total de técnicos de serviço social associados.		

1.2.11.6. Calendarização do processo de descentralização

Quadro 1.6 Calendarização do processo de descentralização

Competências a descentralizar/centralizar	Ano de 2007	Ano de 2008	Ano de 2009
Centros de Apoio à Criação de Emprego (CACE)	Preparação do processo, identificação de parceiros e Negociações	▪ Conclusão	▪
Desenvolvimento da Acção Social	Preparação do processo, identificação de parceiros e Negociações	▪ Conclusão	▪

1.2.12. MINISTÉRIO DA SAÚDE

1.2.12.1. Descentralização como consequência de reestruturação PRACE

Na sequência da publicação da RCM n.º 39/2006, são extintos no Ministério da Saúde as unidades orgânicas referenciadas no quadro 1.1.

As competências a descentralizar identificadas no referido quadro deverão, em sede de descentralização, ser absorvidas pelos municípios, quer na componente Concelho ou mesmo Freguesia. A extinção da DGIES, Direcção Geral que tinha como missão o planeamento, o investimento, a fiscalização e o licenciamento de obras e a manutenção de edifícios, se estas mesmas competências forem atribuídas aos municípios teremos ganhos em recursos financeiros e humanos.

Quadro 1.1 Reestruturações orgânicas (RCM 39/2006) e descentralização por domínios de atribuições associados a organismos extintos

	Estrutura extinta no PRACE - 1ª fase	Competências a descentralizar
Atribuições dos municípios		
g) Saúde	▪ DGIES	▪ Planeamento, Investimento, Fiscalização e Licenciamento
	▪ CRSPública	▪ Planeamento, Gestão e Fiscalização
	▪ Sub-Regiões	▪ Consultiva e Gestão

1.2.12.2. Enquadramento jurídico: diagnóstico da situação actual

O Ministério da Saúde ainda não tem enquadramento jurídico diferenciado do já assinalado neste relatório. Assim como não dispõe de qualquer publicação sobre a descentralização. Estão em estudo e a decorrer vários projectos que poderão vir a ter cobertura jurídica e que se identificam neste item apenas como competências a descentralizar.

Quadro 1.2 Enquadramento jurídico da descentralização: diagnóstico

Diploma (1)	Competências a descentralizar (2)
▪	▪ Cuidados primários
▪	▪ Cuidados continuados
▪	▪ Agrupamentos de Centros de Saúde
▪	▪ Agrupamentos de Extensões de Saúde
▪	▪ Mobilidade dos médicos
▪	▪ Cuidados a pessoas em risco

Diploma (1)	Competências a descentralizar (2)
▪	▪ Unidades móveis
▪	▪ Saúde escolar
▪	▪ Hospitais de turismo

1.2.12.3. Competências a descentralizar para autarquias metropolitanas e associações de municípios

O Grupo de Trabalho em reflexão conjunta com a SEAS e outros dirigentes do MS identificaram o transporte de doentes como sendo de extrema importância para as populações, por forma a que melhor as possa servir propõe-se que ainda este ano esta competência passe para a esfera das áreas metropolitanas e associações de municípios.

Quadro 1.3 Descentralização de competências para entidades supra-municipais

Competências a descentralizar	Situação Actual (1)		Entidade(s) receptora(s) e ou Parceiras (2)	Calendarização (3)		Regime de Transf. (4)	Observações (5)
	A	B					
Transporte de Doentes	7.x		AML, AMP, ou AM	2006	U	PAC	

1.2.12.4. Competências a descentralizar para municípios e freguesias

O Grupo de Trabalho identificou que grande parte das extensões de saúde mais não são do que o seguimento da filosofia das casas do povo, ou seja o médico só vai quando pode, ou quando quer e as populações continuam sem cuidados primários e sem cuidados continuados, pelo que se as extensões de saúde servirem mais do que uma freguesia até que no seu computo consigam ter pelo menos 1500 utentes e cuja gestão seja feita por uma freguesia há ganhos em recursos, e melhor serviço à população. As extensões de saúde que possam vir a ser objecto de agrupamento podem vir a desenvolver os projectos já em curso de cuidados continuados através da optimização das unidades móveis de saúde. (rastreo, prevenção, cuidados primários e continuados).

No que concerne aos Centros de Saúde, também eles em grande quantidade e em muitos casos ineficazes, sugere-se que as competências nas áreas assinaladas no quadro 1.4 possam vir a ser descentralizadas. (a construção de um centro de saúde leva em média 3 anos quando fica a cargo do poder central e apenas 1 ano quando compete às Autarquias)

Reforçar os poderes dos Municípios na nomeação dos Directores Clínicos das Termas. (o poder central regula a organização e funcionamento dos estabelecimentos termais,

dispensando a aprovação do Governo na nomeação dos directores clínicos e seus adjuntos, limitando as exigências para o efeito, ao reconhecimento da respectiva idoneidade profissional pela Ordem dos Médicos _ igualmente, deverão ser cumpridas as obrigações, na área em causa, idênticas às exigidas para as unidades privadas prestadoras de cuidados de saúde, nomeadamente as definidas na Lei de Bases da Saúde).

A nossa proposta da criação de um «balcão de protecção social» prende-se com a necessidade que as populações sentem sempre que necessitam de tratar de algum assunto relacionado com os identificados no quadro 1.4. A criação/implementação de um serviço deste tipo ao nível das freguesias, por um lado ajuda as populações por outro evita a existência de recursos em todos os sectores que integrarão uma iniciativa deste tipo.

Quadro 1.4 Descentralização de competências para freguesias e municípios

Competências a descentralizar	Situação Actual		Entidade(s) receptora(s) e ou Parceiras	Calendarização		Regime de Transf.	Observações
	A	B					
▪ Extensões de Saúde	7.7		▪ Freguesia	2007	P	▪ PAC	▪
▪ Transporte de Doentes	7.x		▪ Freguesia	2007	U	▪ T	▪
▪ Construção, manutenção e recuperação de centros de saúde	7.2		▪ Município ▪ Freguesia	2007	P	▪ PAC	1ª Fase
▪ Cuidados de Saúde Pública	7.4		▪ Município ▪ Freguesia	2007	U	▪ PAC	1ª Fase
▪ Unidades Móveis	7.x		▪ Freguesia	2007	U	▪ PAC	▪
▪ Cuidados de Saúde Primários	7.x		▪ Município ▪ Freguesia	2007	P	▪ PAC	▪
▪ Cuidados de Saúde Continuados	7.7		▪ Freguesia	2007	P	▪ PAC	▪
▪ Atendimento a toxicodependentes	7.x		▪ Município	2007	U	▪	▪
▪ Balcão de Protecção Social	7.x		▪ Freguesia	2008	U	▪	▪

1.2.12.5. Quantificação dos Recursos Humanos, Financeiros e patrimoniais

Não foi possível quantificar os recursos humanos, financeiros ou patrimoniais associados à descentralização de competências.

1.2.13. MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

A educação, particularmente ao nível dos ensinos básico e secundário é um dos sectores em que é mais avançada a descentralização das administrações públicas nos países da OCDE. É uma questão demasiadamente complexa para ser abordada neste relatório sendo o objectivo desta abordagem preliminar essencialmente o de introduzir a problemática de forma a poder vir a ser aprofundada noutros contextos.⁵⁴

Na secção 1.1 deste relatório colocaram-se algumas questões para as quais vale a pena ensaiar uma breve resposta.

- *Porquê* descentralizar?

A descentralização parece justificar-se em todas as áreas em que a inovação pedagógica, a variedade de experiências educativas, a autonomia na gestão de recursos humanos, materiais e pedagógicos, sejam fonte de ganhos de eficiência e eficácia na prestação dos serviços educativos nomeadamente resultantes de:

- desburocratização;
- flexibilidade;
- aproximação das decisões da comunidade educativa.

A descentralização deve, contudo, assegurar:

- “o direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar” (CRP art.º 74º n.º 1).
- que as entidades que recebem as competências têm os recursos adequados (financeiros, humanos, etc.) e a capacidade para o seu exercício.
- que a efectivação da descentralização não contribui para um aumento da despesa pública.

- *Para onde* descentralizar?

Esta questão é, de certo modo, prévia à questão que se colocará de seguida – o que descentralizar? – e envolve duas dimensões: i) os territórios da descentralização (quantos e com que dimensão) e ii) o tipo de entidade que recebe as competências.

⁵⁴ No anexo 6 está um documento complementar elaborado pelo grupo de trabalho do Ministério da Educação que discute os conceitos de autonomia e descentralização e desenvolve uma análise comparativa relativa à situação actual da descentralização na área da Educação em países da OCDE, bem como uma reflexão sobre outras possíveis competências e atribuições a descentralizar num horizonte temporal que se prolonga para além de 2009.

Na realidade existem, do ponto de vista teórico, diferentes modelos de descentralização. O modelo mais em vigor em países anglo-saxónicos é a existência de entidades apenas dedicadas à educação. No Reino Unido as *Local Education Authorities*, e nos Estados Unidos da América os *school districts*. Entre outros, este modelo tem as seguintes vantagens: possibilita conciliar a descentralização com a igualdade de oportunidades, permite implementar políticas de discriminação positiva e permite uma mais clara monitorização da eficiência, eficácia e equidade do sistema educativo. Na realidade a multiplicidade de entidades realizando as mesmas funções e o carácter unifuncional destas permite uma clara determinação dos recursos de cada uma, bem como dos resultados, sendo assim possível avaliar, monitorar e acompanhar a qualidade do sistema educativo.

Este modelo em particular na versão dos *school districts* é, com a actual Constituição, impossível de implementar em Portugal dado não estar prevista a possibilidade de existirem autarquias de carácter unifuncional ou plurifuncional fora das áreas metropolitanas. Assim, sem revisão constitucional, resta considerar no âmbito da descentralização os territórios correspondentes aos municípios e às freguesias ficando desde logo claro que se trata de autarquias com fins múltiplos.

- *O que descentralizar?*

A resposta a esta questão pode mais facilmente ser dada considerando o *que deve ser centralizado*. Resulta, no essencial, do preceito constitucional supra citado que os elementos que contribuem para a igualdade de oportunidades, e que portanto exigem centralização, estão associados em especial a:

- igualdade de tratamento através de um currículo obrigatório para todos;
- discriminação positiva dos que têm menores capacidades de aprendizagem;
- neutralidade na afectação de recursos relativamente àqueles que estão em semelhantes condições de aprendizagem;
- monitorização e avaliação global dos resultados do sistema educativo.

Assim é que deverão permanecer *centralizadas*, entre outras:

- as actividades associadas ao currículo obrigatório (definição do currículo, tempos lectivos associados, etc.);
- as provas de aferição nacionais;
- Definição das leis-quadro de elaboração das cartas educativas e da gestão da rede escolar (na medida em que afecta quer o sucesso escolar, quer os custos de aprendizagem).

Por seu turno deverão ser *descentralizadas*, entre outras:

- A elaboração e monitorização das cartas escolares e educativas no quadro da elaboração dos planos directores municipais;
- As actividades associadas ao enriquecimento curricular;
- As actividades complementares de acção educativa;
- A gestão corrente das escolas - incluindo nomeadamente contratação de auxiliares de acção educativa, psicólogos, pessoal docente de currículo não obrigatório;
- A gestão pedagógica;
- Os investimentos de âmbito local ou regional.

- Como descentralizar?

Importa distinguir três modalidades:

- *Transferência universal* de competências para todas as autarquias locais;
- *Transferência parcial* de competências para as autarquias locais de acordo com a sua manifesta vontade de assumir novas competências em áreas pré-definidas;
- Regime de *parceria* entre o Ministério da Educação (através das DRE) a administração local e outras entidades (associações de pais, agrupamentos de escolas, etc.) enquadrado por protocolos e/ou contratos programa.

A primeira e a terceira modalidades estão previstas quer na legislação em vigor (referida adiante) quer no anteprojecto de Proposta de Lei das Finanças Locais (PLFL) apresentado pelo governo. A transferência universal de competências está já prevista em alguma legislação (e.g. Lei n.º 159/99) bem como na PLFL, que contempla a criação de um fundo social municipal repartido por três componentes - educação, saúde e acção social - consignado especificamente a estas três funções. As parcerias estão previstas em diversas áreas (inglês, enriquecimento curricular, transportes escolares do 7º, 8º e 9º anos).

Não está prevista a segunda modalidade de transferência parcial, mas esta poderá vir a mostrar-se uma forma de efectivar a descentralização caso haja bloqueios nas negociações entre governo e a ANMP sobre o valor dos recursos a acrescer à administração local resultante de novas competências.

- *Descentralização versus autonomia*

Uma temática importante e que deverá ser bem explorada é a da distinção conceptual e da tensão entre os conceitos de descentralização e autonomia. A este respeito importa apenas introduzir alguns elementos:

- a descentralização política tem a ver com a estrutura das administrações públicas.

- a autonomia é um conceito que se aplica quer a escolas quer a agrupamentos de escolas e trata-se de “autonomia” relativamente ao subsector Estado.
- existem diferentes tipos de autonomia: “estatutária”, pedagógica, administrativa, financeira.
- os agrupamentos de escolas não têm personalidade jurídica e as escolas também não.
- os agrupamentos de escola não têm autonomia administrativa e financeira, pelo que isso limita grandemente o exercício de outras formas de autonomia.

Pensar a descentralização e a autonomia das escolas simultaneamente é pensar para que competências o regime de parceria deve ser tripartido (estado - autarquias - agrupamento de escolas), mas com um papel activo do subsector Estado e aquelas em que o regime pode ser bipartido (autarquias -agrupamentos de escola). Na certeza porém que o primeiro modelo, com a unidade de tesouraria do Estado, é seguramente muito mais centralizado que o segundo e que a não existência de autonomia administrativa e financeira está associada a restrições, em maior ou menor grau, a outros tipos de autonomia.

1.2.13.1. Descentralização como consequência de reestruturação PRACE

Este capítulo não se aplica ao Ministério da Educação na medida em que da reestruturação/extinção de organismos neste Ministério não resultou transferência de competências para a Administração Local.

1.2.13.2. Enquadramento jurídico: diagnóstico da situação actual

Quadro 1.2 Enquadramento jurídico da descentralização e autonomia: diagnóstico

Diploma	Competências descentralizadas e a descentralizar
Decreto-Lei n.º 299/84 de 5 de Setembro	Transportes escolares
Decreto-Lei n.º 35/90 de 25 de Janeiro	Prevê que as receitas próprias de municípios, participem (a par do OE e outras fontes) na gratuidade da escolaridade obrigatória, nos apoios e complementos educativos, nos transportes escolares e nos auxílios económicos
Decreto-Lei n.º 115-A/98 de 4 de Maio	Aprova o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário. - estabelece os agrupamentos de escolas - prevê a possibilidade de contratos de autonomia
Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro	Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais. - Construir, apetrechar e manter as escolas do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico - Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico - Garantir o alojamento dos alunos que frequentam o ensino básico como alternativa ao transporte escolar - Participar no apoio às crianças dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico no domínio da acção social escolar - Participar no apoio à educação extra-escolar - Gerir o pessoal não docente, administrativo e técnico, da educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico
Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro	Estabelece o regime jurídico do funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias assim como as respectivas competências
Decreto-Lei n.º 7/2003 de 15 de Janeiro	Define as competências, a composição e o funcionamento dos conselhos municipais da educação - Define o processo de elaboração e aprovação da carta educativa - Estabelece a transferência de património das escolas do 1º ciclo para os municípios.

A legislação referida é apenas parte significativa da legislação que enquadra as actuais competências dos municípios na educação. É, contudo, suficiente para esclarecer a diversidade de situações no âmbito da descentralização e da autonomia.

Adicionalmente, vale a pena referir o Despacho n.º 12 591/2006 (2ª Série), de 26 de Maio de 2006, publicado no DR II Série de 16 de Julho de 2006, que aprova o Regulamento de acesso ao financiamento do programa de generalização do ensino do inglês nos 3º e 4º anos e de outras actividades de enriquecimento curricular no 1º ciclo do ensino básico. Este regulamento prevê uma comparticipação financeira a conceder pelo ME às entidades promotoras, mediante a apresentação da planificação das actividades de enriquecimento curricular e de um pedido de financiamento por estas entidades promotoras junto das respectivas direcções regionais de educação. São entidades promotoras: as autarquias, as associações de pais e de encarregados de educação, as IPSS e os agrupamentos de escolas.

1.2.13.3. Competências a descentralizar para autarquias metropolitanas e associações de municípios

Não há no Ministério da Educação competências a descentralizar para entidades supra-municipais. Considera-se, no entanto, que entidades deste nível poderão exercer funções de coordenação e apoio aos municípios no exercício das competências destes na área da Educação, designadamente numa lógica de serviços partilhados como p.ex. no planeamento das redes.

1.2.13.4. Competências a descentralizar para municípios e freguesias

Quadro 1.4 Descentralização de competências para freguesias e municípios

Competências a descentralizar	Situação Actual		Entidade(s) receptora(s) e ou Parceiras	Calendarização		Regime de Transf.	Obs.
	A	B					
Construir, apetrechar e manter as escolas do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico	4.2		Municípios	2008	U	PAL ou PAC	Não existe orientação sobre o regime de transferência. Não será aconselhável a transferência total de

Competências a descentralizar	Situação Actual		Entidade(s) receptora(s) e ou Parceiras	Calendarização		Regime de Transf.	Obs.
	A	B					
							modo a evitar situações como as ocorridas no parque escolar do 1.º ciclo.
Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico.	4.6		Municípios	2008	U	T ou PAC	Deverá ser acompanhada da transferência do pessoal dos refeitórios
Garantir o alojamento dos alunos que frequentam o ensino básico como alternativa ao transporte escolar	4.7		Municípios	2008	U	T	Parcialmente descentralizada abrange apenas alguns municípios e um número reduzido de alunos.
Comparticipar no apoio às crianças dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico no domínio da acção social escolar.	4.8		Municípios	2008	U	T ou PAC	Deve ser garantida a uniformização dos subsídios a nível nacional
Participar no apoio à educação extra-escolar	4.10		Municípios	2008	U	T	
Gerir o pessoal não docente, administrativo e técnico, da educação pré-	4.11		Municípios	2008	U	T	

Competências a descentralizar	Situação Actual		Entidade(s) receptora(s) e ou Parceiras	Calendarização		Regime de Transf.	Obs.
	A	B					
escolar e do 1º ciclo do ensino básico							

1.2.13.5. Quantificação dos Recursos Humanos, Financeiros e patrimoniais

Não foi possível, dado o prazo de trabalho limitado, a obtenção dos elementos necessários ao preenchimento deste quadro. Contudo, o gabinete de gestão financeira do Ministério da Educação possui estes dados sendo possível, com algum tempo, apurar município a município os valores que actualmente estão a ser transferidos.

1.2.13.6. Calendarização do processo de descentralização

Quadro 1.6 Calendarização do processo de descentralização

Competências a descentralizar/centralizar	Ano de 2007	Ano de 2008	Ano de 2009
Construir, apetrechar e manter as escolas do 2.º e 3.º ciclos do ensino básico		x	
Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico		x	
Garantir o alojamento dos alunos que frequentam o ensino básico como alternativa ao transporte escolar		x	
Comparticipar no apoio às crianças dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico no domínio da acção social escolar		x	
Participar no apoio à educação extra-escolar		x	
Gerir o pessoal não docente, administrativo e técnico, da educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico		x	

1.2.14. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR

Não se identificaram neste Ministério quaisquer competências a descentralizar.

1.2.15. MINISTÉRIO DA CULTURA

1.2.15.1. Descentralização como consequência de reestruturação PRACE

No âmbito do MC, o PRACE teve, entre outros, como objectivo principal a concentração nas Delegações Regionais de Cultura dos serviços desconcentrados existentes aos diversos níveis em alguns dos seus institutos públicos.

Em concreto, este processo tem como elemento inovador a criação da Delegação Regional de Cultura de Lisboa, de modo a respeitar a organização administrativa ao nível das NUTS II.

Em termos gerais, preconiza-se a transferência para a esfera das Delegações Regionais das competências até aqui cometidas às Direcções Regionais do IPPAR, às extensões do IPA, aos serviços de salvaguarda da Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais (DGEMN), assim como a criação dos núcleos de apoio aos museus e competências nos domínios da conservação e restauro. Concomitantemente, as Delegações Regionais assegurarão o acompanhamento da atribuição de apoios nos domínios de intervenção da Direcção-Geral das Artes (DGARTES).

Atenta a missão do Ministério e as próprias funções do Estado, não se nos afigura adequado, face ao modelo de macro estrutura apresentado e aprovado, propor nesta fase, a descentralização de competências ou serviços.

Contudo, e cumprindo as orientações emanadas pela Comissão Técnica foi, à excepção dos organismos de produção artística, difundido por todos restantes serviços e organismos do Ministério da Cultura (MC), o questionário e respectivo anexo relativo à eventual descentralização de competências.

Quanto às respostas recepcionadas, merece relevar o seguinte:

1. Apenas o Instituto Português de Museus (IPM) e o Instituto Português do Património Arquitectónico (IPPAR) informaram haver serviços e/ou competências a descentralizar para a Administração Local (cfr. respectivo anexo);
2. Todos os restantes serviços e organismos fundamentaram, com base nas respectivas missões e em alguns casos, em concreto, com referência às respectivas competências específicas, a inexistência de competências ou serviços a descentralizar.

Assim, em referência ao IPM e ao IPPAR, identificam-se seguidamente as competências e serviços a descentralizar para Municípios, bem como os respectivos recursos a transferir.

1.2.15.2. Competências a descentralizar para autarquias metropolitanas e associações de municípios

Não foram diagnosticadas quaisquer competências a descentralizar para estas autarquias e associações de municípios.

1.2.15.3. Competências a descentralizar para municípios e freguesias

Quadro 1.4.a. Descentralização de competências para freguesias e municípios

INSTITUTO PORTUGUÊS DE MUSEUS (IPM)							
Competências a descentralizar	Situação Actual		Entidade(s) receptora(s) e ou Parceiras	Calendarização		Regime de Transf.	Observações
	A	B					
Museu do Abade de Baçal	5.7	▪	Município de Bragança	2007	P	PAC	▪ 55
Museu dos Biscainhos	5.7	▪	Município de Braga	2009	P	PAC	▪ 56
Museu de Cerâmica	5.7		Município das Caldas da Rainha	2009	P	PAC	▪
Museu Etnográfico e Arqueológico Dr. Joaquim Manso	5.7	▪	Município da Nazaré	2009	P	PAC	▪
Museu de Francisco Tavares Proença Júnior	5.7	▪	Município de Castelo Branco	2007	P	PAC	▪ 57
Museu da Guarda	5.7	▪	Município da Guarda	2009	P	PAC	▪
Museu da Terra de Miranda	5.7	▪	Município de Miranda do Douro	2009	P	PAC	▪
▪		▪	▪	▪			▪

Quadro 1.4.b. Descentralização de competências para freguesias e municípios

⁵⁵ Estando prevista para o final de 2006 a reabertura do museu, após obra de qualificação, este estaria em condições de transferência para a administração local em 2007, através de protocolo de parceria, no âmbito do qual o IPM asseguraria apoio à programação do museu, designadamente através da circulação de exposições temporárias. Todos os museus constantes desta proposta continuarão a integrar a Rede Portuguesa de Museus e a beneficiar dos respectivos programas de apoio.

⁵⁶ Prevê-se o estabelecimento de um protocolo de parceria no sentido de a administração central assegurar a qualificação do museu, designadamente através de obra de intervenção, e posteriormente apoiar a programação do Museu, mediante a circulação de exposições temporárias. Estes pressupostos aplicam-se a todos os museus constantes da presente proposta.

⁵⁷ O museu encontra-se em condições de qualificação que permitem a sua transferência para o município de Castelo Branco em 2007.

INSTITUTO PORTUGUÊS DO PATRIMÓNIO ARQUITECTÓNICO (IPPAR) ⁵⁸ :							
Competências a descentralizar	Situação Actual		Entidade(s) receptora(s) e ou Parceiras	Calendarização		Regime de Transf.	Observações
	A	B					
Gerir museus, edifícios e sítios classificados (5.7)	X		Municípios	2008	P	PAL	---
Apoiar a conservação de equipamentos culturais de âmbito local (5.10)	X		Municípios	2008	P	PAL	59

1.2.15.4. Quantificação dos Recursos Humanos, Financeiros e patrimoniais

INSTITUTO PORTUGUÊS DE MUSEUS (IPM)					
Competências		Recursos humanos associados	Recursos financeiros associados	Recursos patrimoniais a transferir	Observações
Museu do Abade de Baçal	5.7	1 Chefe divisão; 2 tecn. sup.; 10 tec prof adm.	273.660 € (orç. inicial 2006)	Imóvel - edifício do antigo Paço Episcopal	▪ ⁶⁰
Museu dos Biscainhos	5.7	1 chefe divisão; 3 tecn sup; 2 tec prof/ admin; 5 aux; 2 operar.	256.052 € (orç inicial 2006)	Imóvel - parte do Palácio dos Biscainhos	▪
Museu de Cerâmica	5.7	1 chefe divisão; 2 tecn sup; 8 tec prof/ admin; 2 aux; 1 operar	216.450 € (orç inicial 2006)	Imóvel - Palácio do Visconde de Sacavém e edifício anexo	▪

⁵⁸ Trata-se quer das estruturas extintas no âmbito do PRACE, quer das estruturas que se mantêm.

⁵⁹ Somente a conservação de equipamentos culturais de âmbito local.

⁶⁰ Tendo presentes, por um lado, as competências atribuídas aos municípios em matérias de inventário e de classificação pela Lei de Bases do Património Cultural, designadamente na classificação de bens como de interesse municipal, afigura-se que as mesmas contemplam de forma cabal a actuação dos municípios no domínio do património cultural móvel. Tendo em conta, por outro lado, as competências predominantemente normativas do Instituto Português de Museus, julga-se que a presente proposta de descentralização deva recair sobre a transferência de alguns dos serviços dependentes, no sentido de atingir uma maior coerência da rede de museus sob tutela da administração central, nomeadamente quanto à representatividade nacional das respectivas colecções, e de lograr uma gestão mais eficaz, sob tutela municipal, de um conjunto de museus cujo âmbito geográfico é de âmbito local.

Museu Etnográfico e Arqueológico Dr. Joaquim Manso	5.7	1 chefe divisão; 7 tec prof/ admin; 2 aux; 1 oper.	197.938 € (orç. Inicial 2006)	Imóvel - antiga casa do Dr. Joaquim Manso	▪
Museu de Francisco Tavares Proença Júnior	5.7	1 chefe divisão; 2 tecn. Sup; 9 tec prof/admin; 6 oper.	348.308 € (orç inicial 2006)	Imóvel - edifício do antigo Paço Episcopal	▪
Museu da Guarda	5.7	1 chefe divisão; 1 tec sup; 8 tec prof/admin; 1 aux.	216.998 € (orç inicial 2006)	Imóvel - parte do ed. do antigo Seminário Episcopal	▪
Museu da Terra de Miranda	5.7	1 chefe divisão; 1 tecn sup; 5 tec prof. /admin	137.663 € (orç inicial 2006)	Imóvel - ed. da antiga Domus Municipalis e casa anexa	▪

Notas

Recursos humanos - Para todos os casos de museus a transferir para a administração local identificaram-se os recursos humanos em funções, vinculados ao respectivo quadro de pessoal. Em todos os casos estes museus têm beneficiado da colaboração pontual de pessoal sem vínculo, designadamente de colocações ao abrigo do Programa Mercado Social de Emprego (IEFP) para assegurar o seu pleno funcionamento, incluindo a abertura ao público.

Recursos financeiros - Em todos os casos, indica-se o montante do orçamento inicial atribuído em 2006.

Recursos patrimoniais - Em todos os casos indicam-se os imóveis em que os museus estão instalados, todos eles propriedade do Estado.

Observações - Sendo actualmente as colecções desses museus bens de domínio público do Estado, deverá prever-se igualmente a sua transferência para o domínio público dos municípios (ver art.º 64º e 65º da Lei n.º 47/2004, de 19 de Agosto)

II ANEXOS

- II.1. Presidência do Conselho de Ministros
- II.2. Ministério da Administração Interna
- II.3. Ministério das Finanças e da Administração Pública
- II.4. Min. da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas
- II.5. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social
- II.6. Ministério da Educação

II.1 PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS

Respostas aos Questionários dos organismos da PCM

1. Secretaria-Geral

“Não temos proposta a fazer para descentralização de serviços.”

2. Centro Jurídico

“O CEJUR – Centro Jurídico da Presidência do Conselho de Ministros é um serviço de apoio e consulta jurídica aos membros do Governo incluídos na Presidência do Conselho de Ministros (PRACE: um *serviço de suporte à governação*), cujas competências não são, consequentemente, susceptíveis de subsumção aos princípios estabelecidos na Lei 159/99, de 14 de Setembro.”

3. Centro de Gestão da Rede Informática do Governo

“As competências do CEGER são para com os membros do Governo. Não há competências a descentralizar, salvo melhor opinião.”

4. Direcção-Geral das Autarquias Locais

“A Direcção-geral das Autarquias Locais, enquanto órgão executivo no âmbito da sua missão assegura a relação entre a administração local e a administração central, dando apoio àquela, assim como assegurando a coordenação da cooperação técnica e financeira entre a administração local e a administração central. Tratam-se de tarefas que terão de ser asseguradas, por questões de racionalidade e eficiência por um único organismo, devendo por isso manter-se na administração central.”

5. Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres

“Na sequência do e-mail recebido, relativo ao preenchimento de questionário "descentralização", somos a informar que se considerou que a referida solicitação não se aplica à situação desta Comissão.”

6. Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas

“O Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas (ACIME) não se encontra, pela sua própria natureza, abrangido pelas disposições da Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as Autarquias Locais. Efectivamente, não há quaisquer competências a descentralizar do ACIME, seja para Municípios seja para Freguesias.

Nos termos do art. 1.º do Decreto-Lei n.º 27/2005, de 4 de Fevereiro, (que altera o Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de Novembro, que cria, na dependência da Presidência do Conselho de Ministros, o Alto-Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas), o ACIME tem o carácter de Serviço de Coordenação – de acordo com o que se encontra definido na alínea c) do n.º 2 do artigo 11.º da Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro (que estabelece os princípios e normas a que deve obedecer a organização da administração directa do Estado).

Ora, os denominados Serviços de Coordenação, Apoio e Controle (que, entre outros, integram a estrutura interna dos Ministérios, e neste caso da Presidência do Conselho de Ministros), são Serviços que se ocupam de problemas genéricos do seu Ministério, por contraposição aos Serviços Executivos, dos quais as Direcções Gerais são a principal unidade, encarregues de desempenhar atribuições específicas. Efectivamente, nos termos do artigo 17.º da referida Lei n.º 4/2004, de 15 de Janeiro, os Serviços de Coordenação (i) harmonizam a formulação e execução de políticas públicas da responsabilidade do Governo, (ii) asseguram a utilização racional, conjugada e eficiente, de recursos da administração pública e (iii) emitem pareceres sobre as matérias que, no âmbito da sua acção coordenadora, lhes forem submetidas.

O ACIME não tem, portanto, a seu cargo, a execução de atribuições específicas do respectivo Ministério, mas é antes um órgão que assume a missão genérica de promover a integração dos imigrantes e minorias étnicas na sociedade portuguesa, de assegurar a participação e colaboração das Associações representativas dos imigrantes, parceiros sociais e instituições de solidariedade social na definição das políticas de integração social e de combate à exclusão, e de acompanhar a aplicação dos instrumentos legais de prevenção e proibição das discriminações no exercício de direitos por motivos baseados na raça, cor, nacionalidade ou origem étnica.

É por isso que as atribuições que por lei lhe são atribuídas (consagradas no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de Novembro, com as alterações que lhe foram introduzidas Decreto-Lei n.º 27/2005, de 4 de Fevereiro) são de carácter genérico, de utilidade comum, sem susceptibilidade prática de serem transferidas para as autarquias locais.

Apesar do exposto, sempre cumpre referir que parte da rede de Centros Locais de Apoio ao Imigrante (CLAI's) – que constituem, nos termos do n.º 6 do artigo 4.º-A do referido Decreto-Lei n.º 251/2002, de 22 de Novembro, com as alterações que lhe foram

introduzidas Decreto-Lei n.º 27/2005, de 4 de Fevereiro, postos de atendimento e informação que visam o esclarecimento dos cidadãos imigrantes no tratamento de matérias relacionadas com a sua permanência em território nacional - resulta de parcerias estabelecidas entre o ACIME e as Autarquias, no âmbito das quais o ACIME procede à aquisição do módulo do CLAI e encarrega-se da sua instalação no local indicado pela Autarquia e esta última disponibiliza o espaço adequado e destaca, do seu quadro de pessoal, um responsável pelo atendimento.”

7. Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão - IGLC

«As atribuições e competências do IGLC não se decifram no âmbito da Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro.

E tendo em consideração o previsto na Resolução de Conselho de ministros n.º 124/2005, no seu n.º2 alínea c) “*Descentralização de funções para a administração local, em particular nos domínios da administração prestadora de serviços, designadamente nos sectores da educação e da saúde...*”, nem fora do âmbito da Lei que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, parecem as atribuições e competências do IGLC poder ser descentralizadas.

Pelo que se pode concluir que não há atribuições da Pessoa Colectiva nem competências dos Órgãos, no caso concreto do Instituto para a Gestão das Lojas do Cidadão que possam ou devam ser descentralizadas.”

8. Instituto do Desporto de Portugal

Vide propostas.

9. Instituto Português da Juventude

Identificação das competências a descentralizar para “associações de municípios”:

«No âmbito da Missão do IPJ as associações juvenis e de estudantes, ou as suas plataformas distritais ou nacionais, é que representam os seus interlocutores, estando estas até representadas no seu Conselho de Administração, numa co-gestão exemplar público-privado, pelo que não se identificam competências a transferir para estas estruturas - “Associações de Municípios”.»

10. Movijovem

“No âmbito das competências da Secretaria de Estado da Juventude e do Desporto, a Movijovem tem a responsabilidade pela gestão de dois instrumentos da política pública da Juventude, a saber: o Cartão Jovem e a Rede Nacional de Turismo Juvenil.

No contexto do princípio da descentralização de funções da administração central para a administração local consignado no PRACE, a análise foi contextualizada competência a competência, tendo em atenção:

1. O facto de a Movijovem não pertencer à Administração Central e Directa do Estado, uma vez que quer pelo seu estatuto jurídico quer pelo modelo de financiamento, a Movijovem é uma entidade participada maioritariamente por capitais públicos, em que o Estado externaliza a função de gestão da Rede Nacional de Turismo Juvenil e da dinamização do Cartão Jovem em Portugal. Significa portanto, que o orçamento de funcionamento é exclusivamente suprido por receitas próprias não estando em nenhum caso previsto qualquer transferência de OE, bem como todo o Pessoal não pertence ao quadro da função pública, tendo apenas um contrato individual de trabalho.

2. O modelo de funcionamento já consigna, quer para Cartão Jovem, quer para a Rede de Pousadas da Juventude, parcerias entre as Autarquias e a Movijovem, cujo desenho é definido caso a caso de acordo com o interesse da Autarquia e o cumprimento dos objectivos da política pública. Deste modo, cada caso pode determinar formas diversas de intervenção de cada uma das entidades, exercidas sempre em complementaridade, resultando uma versatilidade de soluções relativamente à propriedade, ao investimento, à gestão patrimonial, operacional, económica e comercial.

Assim, a Autarquia estabelece esta parceria no âmbito das suas competências, nomeadamente as identificadas como 5.2, 5.5 e 13.5, contratualizando com a Movijovem a colaboração indispensável para a persecução dos seus objectivos.

Sendo certo que as decisões relativas a qualquer um dos instrumentos de dinamização da mobilidade juvenil são da responsabilidade da Tutela Governamental da Juventude, nenhuma Pousada da Juventude existe à revelia da Autarquia e sem a participação desta no processo de decisão, seja relativo a uma nova construção, recuperação de equipamento existente ou encerramento de uma unidade, e podendo até ser analisado conjuntamente a partilha de responsabilidades na gestão.

11. Fundação para a Divulgação das Tecnologias de Informação

“A Administração Local é que tem vindo a protocolar competências na FDTI, vulgo Espaços Internet (cujo financiamento ao abrigo do POS_C termina em Dezembro de 2006) e Centros de Divulgação de Tecnologia de Informação (espaços Municipais ou Juntas de Freguesia) Não existe no quadro orgânico do Estado nenhuma entidade cuja missão seja formação em TIC pelo que se demonstra ser inviável a Transferência de competências da FDTI para qualquer outro organismo.”

12. Instituto da Comunicação Social

“Não há lugar à descentralização de qualquer competência para a administração local, uma vez que a missão do ICS consiste em colaborar na definição, execução e avaliação das políticas públicas para a Comunicação Social.»

13. Instituto Nacional de Estatística

“Em resposta à solicitação formulada gostaria de informar que a figura da descentralização de competências não pode configurar-se no caso do INE.

De facto e como foi constatado noutros países de Europa, à especificidade da Missão dos Institutos de Estatística, direccionada para a produção das estatísticas oficiais dos Países (de âmbito nacional, regional e local) está associado um enquadramento normativo específico, designadamente comunitário, bem como princípios deontológicos e metodologias de produção e difusão por definição não susceptíveis de descentralização, se outros motivos não houvesse por razões de minimização de custos.”

14. Centro de Estudos e Formação Autárquica

«De acordo com o PRACE, o CEFA será um organismo a “externalizar com a associação nacional de municípios e a associação nacional de freguesias”. Enquanto se aguarda a conclusão do processo de discussão e negociação com estas entidades, não parece ser possível definir quaisquer áreas a externalizar no CEFA.»

15. Serviços Sociais da Presidência do Conselho de Ministros

“As atribuições dos Serviços sociais da presidência do conselho de ministros e os serviços que estes prestam são de âmbito nacional, dirigidos aos trabalhadores da administração central e seus familiares, não assumindo em nenhuma das suas vertentes natureza local.”

II.2 MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA

Notas do Grupo de Trabalho sobre a descentralização no MAI

O Estado subordina-se à Constituição, princípio expresso logo no artigo 3.º, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa (CRP).

É este aliás um, entre vários, dos Princípios Fundamentais em que assenta o Estado e que se nos deparam ao longo dos onze primeiros artigos da CRP.

Entre tais princípios está a proclamação de que o Estado é unitário. É o que consagra o artigo 6.º, n.º 1 da CRP.

Não obstante unitário, houve por bem repartir-se o Estado por várias pessoas jurídicas.

Tanto assim que o mesmo artigo 6.º, n.º 1 da CRP estabelece que, sendo unitário, o Estado respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da Administração Pública (AP).

O princípio da unidade do Estado surge assim irmanado com a descentralização administrativa. Dito de outro modo, a organização do Estado unitário não invalida antes acomoda a descentralização, de resto, também ela apresentada pela CRP como mais um entre os vários princípios fundamentais que vinculam o Estado.

Note-se como a própria autonomia das autarquias locais retine no âmbito da proclamação do Estado unitário.

Aliás, o princípio da descentralização democrática da AP, apresentado que é como princípio fundamental, ecoa e volta a ganhar expressão no artigo 237.º da CRP, norma que tem por epígrafe, precisamente, “descentralização administrativa”. Desse modo, acentua-se o relevante papel que a descentralização tem ao nível da organização do próprio Estado.

Quanto à organização da Administração Pública (AP), antes de mais, ela há-de observar aquelas que são as grandes linhas orientadoras traçadas pela CRP.

Ora, sobre a estruturação da AP regula o artigo 276.º da Constituição, nele se enunciando os princípios que devem nortear a sua concretização, nomeadamente, o princípio da aproximação dos serviços às populações (n.º 1) bem como o princípio da descentralização e o princípio da desconcentração (n.º 2).

A descentralização implica uma transferência de competências do poder central para outros níveis de poder político, local e/ou regional.

A descentralização é por definição política e por consequência administrativa.
Sem descentralização política não há descentralização administrativa.

A verdade é que, a descentralização (e também a desconcentração) não constitui princípio absoluto, já que se encontra subordinada e tem como limite “...a *necessária eficácia e unidade de acção da Administração e dos poderes de direcção, superintendência e tutela dos órgãos competentes.*”, é o que prescreve o n.º 2 do artigo 267.º da CRP.

O princípio constitucional da autonomia das autarquias locais pressupõe (se mais não fora, inerente que está ao próprio termo “autonomia”) que sejam transferidas para os municípios apenas as competências que estes tenham possibilidade de efectivar e em relação às quais possa haver auto-suficiência.

A transferência de novas atribuições e competências para os municípios deve pois processar-se com cautelas e fazendo uso de alguma prudência, sob pena de ineficácia, devendo, aliás, ser sempre equacionada a maior adequabilidade da opção não universal.

A natureza universal das transferências comporta o risco de ineficácia quando se concretizar independentemente da capacidade técnica, humana e financeira do município receptor para satisfazer as novas incumbências.

Em qualquer caso, em matéria de transferência de atribuições e competências haverá sempre um limite constitucional a ser respeitado envolvendo o necessário preenchimento de condições objectivas para o respectivo exercício, subjacente que está à eficácia e unidade de acção da Administração consagrado no artigo 267.º, n.º 2 da CRP e que a lei proclama e já contempla no artigo 6.º, n.º 2 da Lei n.º 159/99, de 14-09.

A descentralização, além do mais, há-de ser algo querido e desejado pelas próprias comunidades locais e não algo que é imposto, de sentido unívoco e “*top down*”.

Este deve ser um processo de consensos.

As competências de escolha casuística, por medida, em que as autarquias têm a possibilidade de escolher as atribuições que pretendem, mediante acordo com o Estado central assente “...em *tipologia contratual e identificação padronizada de custos...*”, parecem ser, s.m.o. a solução mais ajustada e razoável, de resto, algo já previsto no artigo 6.º, n.º 3 da Lei n.º 159/99, de 14-09.

De facto, muito embora o artigo 6.º, n.º 1 da Lei n.º 159/99 refira que as novas atribuições e competências transferidas para os municípios são tendencialmente universais, também é verdade que o n.º 2 do mesmo artigo consagra que se consideram universais as transferências que se efectuam simultânea e indistintamente para todos os municípios **“...que apresentem condições objectivas para o respectivo exercício”**.

Ou seja, é desta mesma denominada natureza universal que decorre, em primeira linha, a exigência de que este requisito seja preenchido, impondo, portanto, que o município receptor seja detentor da necessária capacidade técnica, humana e financeira para satisfazer as novas incumbências.

Sintetizando, em sintonia com o princípio constitucional da *necessária eficácia e unidade de acção da Administração*, a lei, também ela, prescreve que o município tem de reunir as condições objectivas para o exercício das novas competências que lhe são entregues por transferência.

Isto subentende uma abordagem reflectida e em diálogo com os interessados.

Este processo pressupõe ainda um profundo conhecimento da realidade autárquica, bem como que se disponha de um conjunto diversificado de dados respeitante aos vários recursos hoje afectos aos serviços que, central ou desconcentradamente, vêm desenvolvendo as atribuições e competências susceptíveis de serem transferidas.

A bondade das opções deve passar pelo crivo, pelo menos, de um exercício prospectivo que permita antever e medir o impacto que possa advir em resultado deste processo de descentralização, salvaguardando-se o princípio constitucional da necessária eficácia e unidade de acção da Administração.

Subjacente a tudo isto há-de estar sobretudo a estratégia política que necessariamente sustentará um processo deste género, já que, com ele, o Estado central estará a abrir mão de competências que entrega ao poder local em nome do princípio da subsidiariedade.

A vertente política sobreleva aqui qualquer outro aspecto.

Não é demais repetir que sem descentralização política não há descentralização administrativa.

Tanto assim que, nos n.º 9, e n.º 10 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de Abril, diz-se expressamente que o processo de identificação das competências, funções e estruturas orgânicas a descentralizar para a administração local, deve ser feito em articulação com os ministérios competentes.

Por tudo isto, era crucial, particularmente nesta fase, que o grupo dispusesse de dados concretos e muito precisos quanto ao rumo que este processo tem vindo a trilhar e como se pretende que ele venha a progredir no seio do MAI.

Neste domínio nem mesmo a Lei n.º 52/2005, de 31 de Agosto, que aprova as Grandes Opções do Plano para 2005-2009, perspectiva pistas que, em matéria de segurança interna e quanto à área de intervenção do Ministério da Administração Interna (MAI), aqui pudéssemos tentar seguir, identificando atribuições e competências susceptíveis de descentralização.

II.3 MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Reflexões do GT do MFAP

O Grupo de Trabalho quer, antes de mais, chamar a atenção para a natureza sumária desta análise, tendo em conta, por um lado o tempo disponível, e por outro a especificidade do tema e os meios humanos e técnicos disponíveis para o efeito.

A possibilidade de descentralizar algumas competências tributárias, deve ser analisada por especialistas e conhecedores de toda a técnica dos impostos, assim como do funcionamento da máquina autárquica e suas capacidades.

Além de tudo isto, torna-se imprescindível ter a percepção da evolução das estruturas municipais e supra-municipais, bem como da Lei das Finanças Locais.

Assim, as páginas seguintes exprimem apenas o resultado de um pequeno debate realizado pelo Grupo de Trabalho sobre esta temática.

1. Introdução

O MFAP tem as seguintes missões:

MISSÃO A	Definição e condução da política financeira do Estado
MISSÃO B	Concepção e execução da política fiscal
MISSÃO C	Coordenação das políticas financeiras dos diversos subsectores do sector público administrativo e do sector empresarial do Estado
MISSÃO D	Coordenação da política das relações financeiras do Estado com a União Europeia e outros Estados e organizações internacionais
MISSÃO E	Concepção, execução e avaliação da política referente à Administração Pública

Para atingir e desenvolver estas missões, o MFAP dispõe dos seguintes organismos operacionais: a Direcção-Geral do Orçamento; a Direcção-Geral do Tesouro e Finanças; a Direcção-Geral dos Impostos; a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo; a Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público e a Direcção-Geral de Protecção Social dos Funcionários e Agentes da Administração Pública, o Instituto de Gestão do Crédito Público; o Instituto Nacional de Administração; os Serviços Sociais da Administração Pública e a Caixa Geral de Aposentações.

As actividades desenvolvidas pelos organismos supra identificados são de natureza central e transversal a todo o Estado, não sendo, por isso, passíveis de descentralização.

Atenta a centralização das actividades desenvolvidas no MFAP, nem na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, nem na RCM n.º 124/2005, de 4 de Agosto, é prevista a descentralização de qualquer actividade no âmbito de intervenção deste Ministério.

Ainda assim, e apesar deste tema não ser aplicável ao MFAP, o Grupo de Trabalho, achou por bem, fazer um pequeno estudo sobre uma actividade que vem sendo abordada como passível de descentralização: a gestão dos impostos locais.

São impostos de receita municipal o Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), o Imposto Municipal sobre Transacções Onerosas de Imóveis (IMT) e o Imposto Municipal sobre Veículos (IMV), estando a gestão, liquidação e a cobrança a cargo da DGCI.

2. Situação actual

Uma das missões do MFAP é a concepção e execução da política fiscal, onde se incluem, naturalmente, os impostos cuja receita pertence às autarquias locais: o IMI, o IMT e o IMV.

A liquidação e a cobrança destes impostos encontra-se, actualmente, sob a responsabilidade da Administração Central, através da DGCI, que posteriormente transfere as verbas para os municípios, cobrando uma pequena taxa por esse serviço.

Além da liquidação e cobrança, a DGCI é ainda responsável pela avaliação dos prédios, pela actualização das matrizes, pela fiscalização e pela justiça tributária.

Com a recente reforma dos impostos sobre o património, que foi possível, essencialmente, devido à informatização pela DGITA de todo este sistema tributário, as avaliações passaram a ser feitas com dados objectivos, sendo que, no que se refere aos prédios urbanos, o sistema informático já está a funcionar em pleno, esperando-se que no prazo de um ano, o mesmo aconteça no que diz respeito aos prédios rústicos.

Esta reforma permitiu alargar a base de tributação dos impostos sobre o património e combater a fraude e a evasão fiscal que era imensurável neste tipo de impostos, resultando daí um acréscimo de receitas para as autarquias locais.

Com esta informatização é possível, não só liquidar e cobrar melhor as receitas municipais, com também controlar outras receitas tributárias, nomeadamente, o imposto do selo nas

transmissões de imóveis a título gratuito, as mais-valias sobre imóveis e os proveitos dos sujeitos passivos de IRC e IRS.

3. Direito comparado

3.1. Introdução

Uma das principais questões que se coloca, em todas as administrações públicas actuais, é o aumento da eficiência administrativa. A este respeito, o estabelecimento de boas relações entre a administração central e as administrações locais de cada país é essencial. De um modo geral, a descentralização pode levar a uma maior responsabilização das administrações, permitindo uma maior redistribuição dos recursos disponíveis face às necessidades das populações. Para além disso, pode ser um factor de concorrência entre territórios, podendo, por este meio, aumentar a eficiência pública.

Apesar das aparentes vantagens da descentralização de competências, existem também alguns aspectos negativos, tais como a possível redução da eficiência e a dificuldade na implementação de políticas redistributivas de âmbito nacional. De facto, a definição de políticas de âmbito nacional, inclusive de políticas de cariz redistributivo, pode ficar prejudicada devido ao processo de descentralização, podendo, por este facto, ser um factor de agravamento das disparidades inter-regionais.

Assim, a escolha entre a centralização ou a descentralização de competências não pode ser vista de um modo simples. As principais questões que se colocam são as seguintes⁶¹:

- a) como pode a administração infra-nacional (seja ela regional ou local) definir a distribuição de meios de modo a adequá-la às preferências do seu território, sem colocar em causa a distribuição eficiente de recursos e o cumprimento de objectivos redistributivos?
- b) como devem ser definidos, a nível nacional, os planos de financiamento para a administração infra-nacional, de modo a que correspondam às necessidades do território, mas sem colocar em causa a distribuição eficiente de recursos e o cumprimento de objectivos redistributivos de matriz nacional?

⁶¹ Segue-se de perto JOURMARD, I. e P. M. KONGSRUD (2003), "Fiscal Relations across Government Levels", OECD Economics Department Working Papers, No. 375, OECD Publishing.

- c) de que modo deve ser definida a coordenação entre os diversos níveis da administração, através da utilização de normas fiscais e de acordos de cooperação, para que se consiga assegurar a compatibilidade com objectivos fiscais de nível nacional?

3.2. Descentralização fiscal

Avaliar o grau de descentralização fiscal e efectuar estudos comparativos entre vários países é extremamente difícil, uma vez que a autonomia fiscal tem várias dimensões, que interagem entre si e são difíceis de classificar. Para além disso, são poucos os dados relevantes que podem ser utilizados para uma comparação internacional.

Os dados disponíveis mostram, no entanto, que:

- a) o grau de descentralização varia imenso, de entre os países da OCDE;
- b) a organização administrativa do Estado não tem relação com um menor ou maior grau de descentralização;
- c) em todos os países, as receitas da administração infra-nacional são inferiores às despesas, o que implica a necessidade de transferência de fundos por parte da administração central.

Para avaliar o grau de descentralização, não basta analisar os valores da receita fiscal, dado que estes valores não fornecem informação adequada acerca das suas competências, uma vez que, caso os poderes das administrações infra-nacionais se limitem à determinação das taxas de imposto, a autonomia fiscal é substancialmente reduzida. Em muitos países, existem acordos para a partilha de receitas fiscais entre os diversos níveis da administração, mas, nestes casos, o grau de autonomia das administrações dependerá da existência da possibilidade de mudança da fórmula de partilha. Mesmo nos países em que essa possibilidade existe, muitas vezes ela não é utilizada, pelo que existe apenas uma autonomia de direito, embora não de facto.

3.3. Tendências recentes

Emergem duas tendências contrastantes dos dados disponíveis.

Do lado da despesa, a responsabilidade das administrações infra-nacionais tem aumentado na maior parte dos países, o que é consequência de uma maior descentralização de competências.

Do lado da receita, as receitas arrecadadas pela administração infra-nacional aumentaram a um ritmo inferior ao das receitas arrecadadas pela administração central. Como resultado, aumentou a diferença entre as despesas das administrações infra-nacionais e as suas competências de arrecadação de receita.

O aumento desta diferença entra em contradição com a perspectiva tradicional, segundo a qual se verifica um acréscimo das vantagens da descentralização fiscal quando as despesas pela execução de determinados serviços públicos são de origem local. Pode, no entanto, ser um reflexo da tensão existente entre a contínua procura de execução de mais serviços públicos por parte da administração infra-nacional e a escassez de instrumentos fiscais com as características certas para serem geridos localmente.

Esta tensão é reforçada por vários factores, como o facto de as administrações locais, embora pretendam maiores competências, não desejem suportar os custos políticos do aumento de impostos, caso sejam as entidades responsáveis pela sua gestão.

Na definição das relações fiscais entre os vários níveis de governo, estão em causa vários factores, económicos e políticos, nomeadamente, a necessidade das autoridades locais participarem no esforço de consolidação fiscal e na distribuição, entre as várias administrações, dos custos decorrentes do envelhecimento da população.

Devido ao esforço de consolidação fiscal, verificou-se que, muitas das vezes, os governos centrais optaram por atribuir mais competências aos restantes níveis de administração sem lhes darem os necessários meios financeiros. A consolidação fiscal originou ainda a necessidade de reforço da coordenação entre os vários níveis da administração, principalmente nos países da União Europeia obrigados a cumprir o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC).

3.4. Igualdade e eficiência

Sendo comumente aceite que é necessária alguma relação entre a descentralização de competências e a arrecadação de receitas fiscais, de modo a promover uma maior responsabilização, o facto é que são poucas as competências a nível fiscal que podem ser transferidas sem colocar problemas de eficiência e de redistribuição de recursos.

A administração infra-nacional não deve gerir os impostos sujeitos a variações cíclicas. A tributação do consumo seria uma hipótese, mas problemas administrativos (de fiscalização e dos custos na arrecadação de receita) e a mobilidade da base fiscal reduzem a sua utilização.

O recurso aos impostos sobre o património permite evitar alguns destes problemas, mas colocam problemas de igualdade. A sua base de tributação é, por natureza, inamovível, sabe-se qual a entidade que arrecada a receita e a evasão fiscal é difícil. Para além disso, são impostos cuja receita é facilmente previsível. Por este facto, os impostos sobre o património são em vários países, o único ou o principal meio de receita fiscal das administrações locais.

A utilização dos poderes de tributação por parte da administração infra-nacional varia muito de país para país, dependendo do grau de discricionariedade que lhes é atribuído pela administração central. Se, por um lado, a concorrência entre regiões pode ser um meio de redução da carga fiscal, também torna o sistema fiscal mais complexo, o que causa o aumento dos custos de gestão e introduz distorções no mercado. A concorrência para atrair empresas, e, conseqüentemente, para garantir novos empregos, tem sido muito forte, optando as autoridades infra-nacionais por criar ou estimular a utilização de incentivos fiscais. Mesmo nos países em que a administração infra-nacional não tem poderes de gestão dos impostos, são criados vários incentivos à fixação de empresas.

Deste modo, a concorrência a nível fiscal, havendo ou não descentralização da gestão dos impostos, pode criar mais pressões para aumentar a despesa pública, pelo que a eventual descentralização de competências deverá ter em conta estes factores. Acresce a este facto que se verificou, em vários países da OCDE, uma subutilização das competências fiscais. Ou seja, apesar de, em certos países, haver discricionariedade, por parte da administração infra-nacional, para fixar as taxas de determinados impostos, verificou-se que essas competências não eram utilizadas. A título de exemplo, todos os municípios noruegueses mantiveram a taxa marginal do imposto sobre o rendimento no seu nível máximo, definido por lei, desde 1979.

A descentralização de competências em matéria fiscal pode, em determinados países, ser contrabalançada pela existência de cláusulas de promoção da igualdade e da solidariedade entre regiões, que obrigam à transferência de verbas entre regiões. O impacto dessas cláusulas na eficiência da economia tem sido bastante discutido, uma vez que podem ser um factor de promoção da eficiência, por duas razões.

Em primeiro lugar, as transferências inter-regionais podem evitar a perpetuação das disparidades inter-regionais e ajudar ao crescimento das restantes regiões. Como exemplo, embora a um nível internacional, temos os fundos de coesão da Comunidade Europeia, que potenciaram uma mais rápida convergência económica dos países mais pobres da Comunidade com os outros países.

Em segundo lugar, estas transferências podem ser consideradas como um pré-requisito para uma efectiva concorrência fiscal, permitindo uma real comparação dos níveis do serviço público fornecidos, o que estimula a concorrência. Caso não existissem estas transferências, as regiões mais ricas ou mais eficientes iriam dominar as restantes, pelo que as pressões decorrentes da concorrência não seriam tão fortes.

A descentralização de competências na área fiscal pode ainda colocar problemas de gestão, uma vez que é essencial assegurar-se a sustentabilidade das finanças públicas.

Colocam-se no entanto vários problemas, que podem colocar em causa essa sustentabilidade, como a manutenção da disciplina fiscal da administração infra-nacional, tendo em conta que o aumento dos gastos públicos, por parte destas entidades, pode causar efeitos directos adversos no resto da economia.

3.5. Análise concreta de algumas situações europeias

Analisando as administrações tributárias de alguns países da Europa, com o intuito de ficar com uma percepção acerca do modo como algumas das suas atribuições e competências estão ou não descentralizadas para o poder local, verificámos que, na sua maioria, a gestão dos impostos locais é centralizada na Administração Central, estando apenas descentralizada a actividade da cobrança. A título de exemplo, vamos referir os regimes de dois países em que foi feita alguma descentralização na cobrança e na gestão, a Noruega e a Espanha.

a) Noruega

A Administração Fiscal norueguesa (*Skatteetaten*) apresenta, na sua organização, algumas semelhanças com a DGCI, dado que é composta por organismos a nível central, regional e local.

A *Skatteetaten* é composta por serviços centrais (*Skattedirektoratet*), por 19 serviços regionais de gestão dos impostos (*Fylkesskattekontor*), por 18 serviços regionais de cobrança de impostos (*Skattefogdkontor*) e por 99 serviços locais de finanças (*Likningskontor*). Tem ainda três departamentos que, a nível central, processam todos os impostos de determinados grupos e actividades.

Refira-se que a Noruega tem 19 condados (*fylker*) e 435 municípios (*kommuner*). Tendo uma área de 385 mil Km² e 4,6 milhões de habitantes (dados de 1 de Janeiro de 2006), o que perfaz uma densidade populacional de 12 habitantes por km², é de registar a profunda

reorganização dos serviços locais, realizada em 2002, através da qual se passou de 435 serviços locais (um por município) para apenas 99.

Serviços Centrais (*Skattedirektoratet*)

São compostos pelos organismos que gerem e centralizam as competências dos departamentos centrais e das direcções regionais (de cobrança e de gestão). São compostos por várias divisões, que são constituídas, cada uma, por vários departamentos.

Departamentos Centrais (*Sentralskattekontor*)

Existem três departamentos, que administram a tributação sobre grupos ou actividades específicos: um administra os impostos relacionados com o petróleo (*Oljeskattekontoret*), outro administra os impostos dos trabalhadores estrangeiros daquele país (*Sentralskattekontoret for utenlandssaker*), e um terceiro administra e controla a actividade das grandes empresas (*Sentralskattekontoret for storbedrifter*).

Direcções Regionais (*Fylkesskattekontor e Skattefogdkontor*)

Quanto aos serviços regionais, existe uma diferença, no que diz respeito à gestão e à cobrança de impostos.

As direcções regionais de gestão dos impostos (*Fylkesskattekontor*) são 19, um por cada condado da Noruega. As suas principais atribuições são supervisionar, dar apoio e fornecer informação aos serviços locais de finanças da região. São ainda responsáveis pela gestão e auditoria do IVA e pelas acções de fiscalização sobre os contribuintes.

As direcções regionais de cobrança de impostos (*Skattefogdkontor*), por sua vez, são apenas 18, uma vez que os condados de Oslo e Akershus partilham o mesmo serviço. São responsáveis pela cobrança do IVA e de outros impostos e taxas, e pela cobrança e gestão do imposto sucessório. Na sua área de actuação, são ainda responsáveis pela supervisão da cobrança de imposto a nível local. Desempenham ainda importantes funções de controlo, conjuntamente com as direcções regionais de gestão dos impostos, com os serviços locais de gestão de impostos e com os serviços locais de cobrança de impostos.

Serviços Locais de Gestão de Impostos (*Likningskontor*)

As principais competências dos serviços locais de finanças consistem no controle da informação fornecida pelas declarações fiscais e por outras entidades. São ainda responsáveis pela gestão das retenções na fonte (para os trabalhadores dependentes) e do pagamento especial por conta (para os trabalhadores independentes).

O rendimento tributável é determinado de acordo com estas informações. Os serviços locais de finanças também são responsáveis pela preparação dos processos que serão enviados para os dois gabinetes de recurso existentes (*Likningsnemnda* e *Overlikningsnemnda*), em caso de discordância na liquidação do imposto.

Refira-se que, para além da gestão dos impostos, estes serviços têm também, como atribuições, a gestão do registo civil e o recenseamento eleitoral.

Serviços Locais de Cobrança de Impostos (*Skatteoppkreveren*)

Foram até agora analisadas as entidades com competência a nível da administração directa do Estado. Os Serviços Locais de Cobrança de Impostos, no entanto, fazem parte da administração autónoma do Estado, sendo por isso um exemplo de descentralização de competências a nível fiscal.

Estes organismos são de natureza municipal, sendo responsáveis pela cobrança dos impostos sobre o rendimento e dos impostos sobre a riqueza. Recolhem ainda as receitas provenientes dos descontos para a Segurança Social. Estas entidades são supervisionadas pelas Direcções Regionais de cobrança de impostos. São ainda estas entidades que procedem ao reembolso do imposto indevidamente cobrado.

O recurso contra a liquidação do imposto deverá também ser apresentado perante os serviços locais de cobrança de impostos.

Uma importante característica do sistema fiscal norueguês é o facto de a administração local (municípios e condados) ter automaticamente direito a uma percentagem dos impostos arrecadados na respectiva área territorial.

Isto aplica-se ao imposto sobre a riqueza (*Formuesskatt*) e aos impostos sobre o rendimento. Deste modo, cerca de metade do orçamento da administração local é financiada pela receita

dos impostos arrecadados localmente, que representa cerca de 10% do PIB e cerca de 25% do total de receitas fiscais.

Apesar deste facto, a administração local não tem qualquer autonomia na definição do imposto, uma vez que é a administração central que define as taxas e o rendimento tributável.

Para além das já referidas competências fiscais na área dos impostos sobre o rendimento, os municípios, na Noruega, têm ainda um papel na gestão dos impostos sobre o património.

De facto, são os municípios que decidem se aplicam o imposto sobre a propriedade (*Eiendomsskatt*), e qual a taxa de imposto aplicável (que pode ser definida até um valor máximo de 0,7%). São sujeitos a este imposto as centrais hidroeléctricas e os imóveis para habitação e para comércio, sendo que a avaliação dos imóveis, para efeitos de tributação, atinge valores perto dos 25% do seu valor de mercado.

b) Espanha

Em Espanha, verificaram-se recentemente alterações no modo de gestão dos impostos, em virtude da alteração do quadro legal vigente. É de realçar a aprovação recente, em 2004, de uma profunda alteração à Lei das Finanças Locais (*Ley Reguladora de las Haciendas Locales*), através do Real Decreto Legislativo n.º 2/2004, de 5 de Março.

A descentralização de competências, no âmbito dos impostos sobre o património deveu-se, em parte, à necessidade sentida, em meados dos anos 80 do século passado, da criação de um novo paradigma de gestão, uma vez que um sistema centralizado de gestão destes impostos originou uma baixa taxa de arrecadação de receita fiscal. Para além disso, o atendimento ao contribuinte era de fraca qualidade e a produtividade dos trabalhadores da administração fiscal era baixa. Deve salientar-se, ainda, a perda de confiança na eficiência do sistema fiscal. Estes factores, aliados ao elevado endividamento das autarquias locais, tiveram como consequência a necessidade de elaboração de uma nova lei das finanças locais, o que ocorreu em 1988. Foram assim concretizados os princípios, já presentes na Constituição espanhola, de 1978, da gestão, por parte do poder local, dos seus próprios interesses, da auto-suficiência financeira destas entidades, e da participação directa nos tributos do Estado.

Actualmente, no país vizinho, os impostos são geridos por três entidades diferentes: o governo central, as comunidades autónomas e as autoridades locais. Quanto às autoridades

locais, gerem o *Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI)*, o *Impuesto sobre Actividades Económicas* e o *Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica*. Facultativamente, as autoridades locais podem estabelecer ainda o *Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras* e o *Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana*.

Como se pode ver, as autoridades locais gerem, fundamentalmente, os impostos sobre o património. Podem ainda estabelecer taxas e contribuições especiais, cujo modo de gestão não será referido neste estudo comparado.

No poder de gestão das autoridades locais estão incluídas as seguintes competências:

- a) Reconhecimento de isenções e benefícios fiscais;
- b) Liquidação e fixação das dívidas tributárias;
- c) Emissão de documentos de cobrança;
- d) Resolução de reclamações às liquidações e dos respectivos recursos;
- e) Assistência e apoio ao cidadão.

Está ainda prevista a possibilidade de o poder central (*Dirección General del Catastro*) delegar as suas competências de gestão cadastral, a favor das autarquias locais, ou de serem estabelecidos protocolos de prestação de serviços a favor das mesmas entidades.

Deve referir-se ainda que, por questões de racionalização económica e de economia de escala, a gestão tributária destes impostos foi atribuída, pela maior parte dos municípios, a entidades supra-municipais, cuja competência territorial se reconduz às províncias espanholas (*Diputación*). Estas entidades assumem, na respectiva área territorial, as competências dos municípios correspondentes, e são o ponto de ligação com a administração central.

Vemos assim que, em Espanha, são atribuídas bastantes funções às autoridades locais, no âmbito da descentralização de competências no domínio fiscal.

A aprovação de um novo regime jurídico veio alterar profundamente o modo como eram geridos determinados impostos. De facto, são atribuídas funções de gestão de três impostos às autarquias locais, que, por razões de eficiência económica, criaram organizações supra-municipais.

Para além da atribuição directa, por parte da respectiva lei das finanças locais, de competências de gestão de alguns impostos a estas entidades, é ainda de realçar a atribuição, a título facultativo, da possibilidade de estabelecimento de mais dois impostos. A descentralização de competências na área tributária tem assim enorme importância, que é

reforçada pelos protocolos de delegação de competências e de prestação de serviços que são feitos entre a administração central e estas entidades.

4. Posição do grupo de trabalho

Depois da breve análise à forma como se encontra a descentralização da gestão dos impostos em alguns países da Europa, resta-nos apurar a possibilidade de tal descentralização ocorrer em Portugal.

A título prévio, cumpre alertar que a eventual descentralização da gestão de alguns impostos importaria, necessariamente, a alteração de vários diplomas legais, quer no domínio das competências e atribuições das autarquias locais, quer no âmbito dos diplomas reguladores dos impostos cujas competências passariam para as autarquias locais.

Dos primeiros, destacam-se a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais; o Decreto-Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro (alterado pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de Janeiro), que estabelece o quadro de competências dos órgãos dos municípios e das freguesias; a Lei das Finanças Locais (actualmente em processo de revisão); e as Leis n.º 10/2003 e 11/2003, de 13 de Maio, que estabelecem o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos.

Refira-se ainda que a Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP) vem solicitando que os municípios possam proceder à cobrança dos impostos de receita municipal, nomeadamente do IMT e do IMI. Este propósito é uma velha ambição da ANMP, tendo esta entidade apresentado, em 2003, um estudo relativo à gestão dos impostos municipais, que defendeu a conveniência da atribuição de competências tributárias mais alargadas para as autarquias locais.

O referido estudo foi elaborado pela *Suma- Gestión Tributaria*, Organismo Autónomo Local que gere os impostos na província de Alicante, em Espanha. De acordo com este estudo, os municípios deveriam poder definir com maior liberdade as taxas dos impostos de receita municipal e passarem a exercer as funções de gestão, liquidação, inspecção e cobrança destes impostos.

Segundo a ANMP⁶², verificava-se, em 2003, uma grande similitude entre o caso português e o caso espanhol antes da reforma legislativa que, neste país, atribuiu ao poder local a gestão dos impostos: larga percentagem de evasão fiscal, que acarreta uma deficiente arrecadação de receita fiscal, lote significativo de prédios subavaliados, e necessária actualização do cadastro.

De acordo com as conclusões do trabalho encomendado à *Suma*, o eventual sucesso da adopção de um modelo de descentralização para a gestão dos impostos de receita municipal dependeria de dois factores: a correcta aplicação das condições do modelo, em todas as suas variáveis; e a dotação de meios para todos os interessados no sistema.

De acordo com o mesmo estudo, a chave do sucesso da actividade da cobrança dependeria da concentração das competências de liquidação, arrecadação e fiscalização de todos os tributos locais, o que garantiria eficácia, eficiência, qualidade e economia de escala, sempre em favor do aumento das receitas, optimização de custos e qualidade do serviço⁶³.

Em Portugal, cumpre realçar que a recente reforma dos impostos sobre o património desempenhou um importante papel na redução do impacto de algumas das causas que estiveram na origem da alteração legislativa em Espanha, nomeadamente a subavaliação dos prédios e a necessidade de actualização do cadastro.

Não está demonstrado que a gestão dos impostos de receita municipal, por parte das autarquias locais (seja individualmente ou em associações de municípios, tal como acontece em Espanha), possa ser efectuada de forma mais eficiente por estas entidades do que pela Administração Central. Não se deverá olvidar o facto de a DGCI administrar um conjunto de impostos em toda a sua dimensão, desde a gestão à cobrança, passando pela inspecção, pelo apoio informático (em colaboração com a DGITA), pela justiça tributária e pelo apoio ao contribuinte.

Ao falar-se na possível descentralização das competências de gestão dos impostos de receita municipal, teria de se saber, em primeiro lugar, se nos referimos à gestão de todas ou de apenas algumas das vertentes deste sistema. Pensamos ser impraticável a descentralização total de competências, nesta matéria, para as autarquias locais, uma vez que, pelo menos, e por razões de eficiência e de operacionalidade, as áreas de inspecção e de justiça tributária deveriam ficar sob a alçada da administração central.

⁶² Cfr. *Boletim da ANMP, Março 2003*.

⁶³ Cfr. *Boletim da ANMP, Julho 2003*.

Restaria assim a descentralização da área da cobrança de impostos, o que possibilitaria um modelo semelhante ao norueguês. No entanto, pensamos também que não se deverá proceder à descentralização destas competências, uma vez que não se vislumbram vantagens concretas na sua descentralização. A questão que se coloca é saber se o processo de descentralização de competências não sacrificará a arrecadação de receita fiscal.

De facto, se analisarmos o Relatório de Actividades da DGCI, de 2004⁶⁴, constatamos que, durante esse ano, foi arrecadada, em relação ao IMI, um total de 776,3 M€, o que representou um aumento de 12,4% face à receita arrecada em 2003. Quanto ao IMT, apurou-se um total de receita arrecada em 2004 ligeiramente inferior a 600M€ (590,9M€), o que representou um crescimento de 4,7% face à execução de 2003. Estes valores representam igualmente um crescimento face ao valor previsto no Plano de Actividades da DGCI. É de salientar ainda o elevado crescimento do número de liquidações e correspondentes documentos de cobrança, que se deveu a um forte aumento de produtividade.

Embora as autarquias locais não recebam a totalidade deste montante (uma vez que a DGCI retém uma pequena parte da receita arrecadada, a título de encargos de cobrança), terá de ser considerada a possibilidade de os eventuais benefícios inerentes à descentralização de competências não serem inferiores aos respectivos custos.

A descentralização de competências em matéria de gestão dos impostos de receita municipal, implicaria, também, uma necessária reformulação do modo como é efectuado o apoio informático. Estando a gestão dos impostos dependente de um complexo sistema informático, planeado e desenvolvido em conjunto pela DGITA e pela DGCI, a eventual descentralização de competências levaria à necessidade de um elevado investimento financeiro na criação de meios de acesso aos sistemas da DGITA.

Refira-se que a implementação da reforma da tributação dos impostos sobre o património teve por ambição a construção de um sistema de administração electrónica destes impostos⁶⁵, que obrigou a intervenções em várias áreas.

Na área do cadastro, a execução deste projecto envolveu a intervenção de mais de 3500 funcionários e a criação de equipas especializadas, tendo-se informatizado, no final de 2004, 91% dos prédios urbanos ou fracções até então existentes em suporte de papel.

⁶⁴ Cfr. *Relatório de actividades da DGCI*, 2004, pp. 41 e ss.

⁶⁵ *Idem*, p. 89 e ss.

Ao nível dos processos, foram informatizados todos os tipos de processos de administração dos impostos sobre o património.

Visou-se ainda a externalização dos serviços, através da disponibilização aos contribuintes, via Internet, da faculdade de operarem directamente com os sistemas da administração fiscal, nomeadamente os sistemas de liquidação, o que permitirá aos sujeitos passivos apresentar petições ou solicitar liquidações que serão despachadas automaticamente e em tempo real pelos sistemas informáticos.

Na eventualidade desta descentralização, teriam de ser celebrados contratos com a DGITA, por forma a ficar garantida a funcionalidade e a assistência técnica de todo o sistema informático.

Como já foi referido, o sistema está montado de forma a poder haver controlos cruzados para efeitos de outros impostos, havendo ligação aos cartórios notariais, conservatórias do registo predial, do registo automóvel, comercial, etc.

Acresce ainda que, em nosso entendimento, as autarquias, sejam elas de que nível for, não estarão em condições de gerir todo este sistema fiscal. Seria necessário, porventura, criar uma estrutura para ao efeito, e, com toda a probabilidade, não teria a rentabilidade que neste momento tem a DGCI para a gestão dos impostos locais.

Tornar-se-ia também necessário, transferir técnicos especializados da DGCI para as autarquias locais, o que não nos parece viável nas circunstâncias actuais.

Quanto aos argumentos invocados pelos defensores da descentralização da gestão dos impostos municipais, nomeadamente dizendo que as populações teriam um maior controlo da utilização dos dinheiros públicos, não nos parece que tal argumento seja aceitável, pois o modelo de gestão e a entidade que procede à liquidação e à cobrança, nada tem a ver com a utilização dos dinheiros públicos, as receitas são transferidas para os municípios, sendo estas entidades que gerem essas receitas, decidem e determinam onde são aplicados esses dinheiros públicos.

Por outro lado, a questão da aproximação às populações também não é um fundamento credível, pois os cidadãos cumprem as suas obrigações fiscais, ou não, independentemente de quem tem a gestão de um ou outro imposto.

Quanto às ambições da ANMP, de que com a descentralização teriam mais liberdade no estabelecimento das taxas dos impostos e na concessão de benefícios fiscais, parece-nos que tal não será possível.

Na verdade, apesar da Constituição da República Portuguesa (CRP) atribuir alguns poderes a nível tributário ao Poder Local, a matéria de taxas e benefícios fiscais está sujeita ao princípio da legalidade formal, tal como consta na alínea i) do n.º 1 do art. 165.º e n.º 2 do art. 103.º da CRP e art. 8.º da Lei Geral Tributária.

A descentralização deve acontecer se daí resultarem vantagens para os cidadãos e para o Estado, em sentido lato. Tendo em conta a situação actual do nosso país, o modo de funcionamento das autarquias locais e a eficaz cobrança dos impostos pela DGCI, não se vislumbram, no nosso entendimento, quaisquer vantagens concretas para a verificação da descentralização em causa.

5. Conclusão

1. Tendo em conta o exposto, o Grupo de Trabalho mantém o entendimento enunciado, de que em matéria de descentralização não há aplicação ao MFAP, uma vez que todas as actividades desenvolvidas são de nível Central.
2. Sobre a possibilidade de descentralização da gestão dos impostos cuja receita pertence às autarquias locais, no nosso entendimento, não se vislumbram, neste momento, quaisquer vantagens objectivas, uma vez que, por um lado as autarquias não estarão preparadas para receber essas funções e, por outro lado, com a recente reforma destes impostos, o sistema está a funcionar bastante bem, estando a DGCI a desempenhar essa actividade com eficácia, apesar da reforma ainda não estar totalmente implementada.

II.4 MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO DESENVOLVIMENTO RURAL E DAS PESCAS

Anexo A4-1)

Com vista a sistematizar algumas ideias mais concretas relativamente a hipóteses a equacionar no âmbito de uma eventual descentralização de atribuições, competências ou funções foram auscultados os diversos serviços do MADRP sobre a matéria.

As posições expressas são as que a seguir se apresentam de forma sucinta⁶⁶:

ORGANISMO	PARECER
Gabinete de Planeamento e Política Agro-Alimentar IFADAP_INGA	<p><i>Não temos competências a descentralizar tendo em conta a própria natureza do GPPAA.</i></p> <p>As atribuições e competências do IFADAP e do INGA, nas vertentes do apoio financeiro e do desenvolvimento do sector primário da economia, revestem uma especificidade singular, exigindo um serviço técnico adequado para a consecução da missão e dos objectivos destes Institutos.</p> <p><i>Por este motivo, o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, tal como descrito na lei, não se mostra adequado ao exercício das competências e funções exercidas por este Organismo, visto que não se descortinam vantagens num eventual processo de descentralização de poderes (reforço da coesão nacional, solidariedade inter-regional, maior eficiência e eficácia da gestão pública, defesa dos direitos dos administrados) ou de descentralização administrativa (princípio da subsidiariedade, tendo em conta que estes Institutos têm já uma adequada implantação regional). Por outro lado, em qualquer destes eventuais processos de descentralização, não ficariam garantidos a redução da despesa pública e a ausência de sobreposição de actuações (redundâncias operativas), condições sine qua non para se encetar a transferência, total ou parcial, de atribuições e competências, ainda que em regime de parceria. De referir ainda que, tal como enunciado na lei, na delimitação das atribuições e competências dos municípios, não existe qualquer</i></p>

⁶⁶ Na elaboração deste quadro não foram consideradas as entidades que pela própria natureza da sua missão e atribuições não faz sentido perspectivar no âmbito da descentralização: Secretaria Geral, Comissão de Planeamento de Emergência da Agricultura, Auditor do Ambiente, Inspeção Geral e Auditoria de Gestão, Auditoria Jurídica e Escola de Pesca e da Marinha do Comércio.

ORGANISMO	PARECER
<p>Instituto da Vinha e do Vinho</p>	<p>atribuição conferida a estas entidades no domínios de intervenção dos nossos Institutos.</p> <p><i>a) Competência a descentralizar:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Propriedade e gestão do Museu Nacional do Vinho (Museu relativo à viticultura nacional) - Enquadramento no código das competências: 5.1 - Entidade receptora: Câmara Municipal de Alcobaça - Calendarização: 2007 - Regime de transferência: Total <p><i>b) Recursos a transferir:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Propriedade e gestão do Museu Nacional do Vinho - Recursos humanos associados: 1 assistente administrativo e 1 Operador de Armazém; - Recursos financeiros associados: 5.000 euros de receitas médias anuais - Recursos patrimoniais a transferir: conjunto de edifícios pertencentes a uma antiga adega construída em 1875, representando um importante testemunho arquitectónico da época - Observações: Possui cerca de 10.000 peças (6.000 das quais inventariadas e 515 fotografadas); Visitantes: 5000/ano (600/700 são grupos escolares); Área do Museu: 1.152 m2.
<p>Instituto dos Vinhos do Douro e do Porto</p>	<p>As competências do IVDP resumem-se à Promoção, Controlo e Certificação de produtos víquicos com direito às denominações de origem Porto e Douro e à indicação geográfica Terras Durienses, exigindo o domínio de competências operacionais muito específicas. Se no domínio da certificação terminal destes produtos o IVDP se relaciona com agentes económicos, já na vertente da viticultura existe uma forte relação com os cidadãos. Porém esta mesma relação, para além de exigir conhecimentos técnicos específicos, é objecto de processos de desmaterialização, reduzindo a necessidade de deslocação física do viticultor. Assim, <i>uma descentralização não dispensaria a intervenção do IVDP, pelo que não traria visíveis vantagens para o cidadão, a não ser a possibilidade de utilização avançada de terminais Internet como também está previsto acontecer com Adeegas Cooperativas e Associações.</i></p> <p>Acresce que <i>a verticalização dos processos de certificação e controlo (da vinha até à garrafa) com concentração numa única entidade nos parece mais adequada</i>, do ponto de vista da racionalização dos recursos.</p>
<p>Serviço Nacional Coudélico</p>	<p><i>Não respondeu.</i></p>
<p>Instituto Nacional de</p>	<p><i>Ver nota apresentada a seguir a esta tabela.</i></p>

ORGANISMO	PARECER
Investigação agrária e das Pescas Instituto do Desenvolvimento Rural e Hidráulica	As competências do IDRHa centram-se na participação na formulação, execução, acompanhamento e avaliação da política de desenvolvimento rural, através da promoção de diversificação de actividades, apoio à organização e gestão do espaço rural e reforço da sua competitividade pela implementação de infra-estruturas, nomeadamente de regadio e gestão de recursos hídricos. É ainda uma instituição que participa na formulação de estratégias no âmbito dos solos, dos recursos hídricos e ambiente, valorização de produtos tradicionais, qualificação e modernização das explorações agrícolas e outras tarefas de natureza pluridisciplinar, <i>não havendo deste modo uma intervenção directa junto dos utentes ou destinatários das competências constantes do anexo 1, susceptíveis de ser transferidas para as Autarquias locais.</i>
Direcção Geral de Protecção das Culturas	Analisados os quadros anexos, <i>não nos parece haver qualquer competência da DGPC passível de transferência.</i>
Direcção Geral de Veterinária	As competências que a Direcção Geral de Veterinária tem atribuídas enquanto Autoridade Central Sanitária Veterinária, <i>não são passíveis de ser descentralizadas para as autarquias</i> no quadro legal existente.
Laboratório Nacional de Investigação Veterinária	<i>Não respondeu.</i>
Direcção Geral dos Recursos Florestais	... é entendimento da Direcção geral dos Recursos Florestais <i>poderem ser descentralizadas as seguintes competências nas autarquias locais:</i> <ol style="list-style-type: none"> 1. LICENCIAMENTO DE ESPÉCIES CINEGÉTICAS EM CATIVEIRO - com observação estrita da legislação em vigor e comunicação à DGRF; 2. LICENCIAMENTO DE CONCURSOS DE PESCA DESPORTIVA - conforme legislação em vigor e comunicação à DGRF; 3. FORMULAÇÃO DE PROPOSTAS DE CLASSIFICAÇÃO DE ÁRVORES MONUMENTAIS - conforme legislação em vigor e seu envio à DGRF; 4. PLANOS DE GESTÃO FLORESTAL - em sede de revisão da legislação dos Planos de Gestão florestal, poderá ser equacionada a possibilidade de estes planos, obrigatórios, decorrentes dos Planos Regionais de Ordenamento Florestal, poderem as Câmaras Municipais efectuarem a sua validação e formulação de propostas

ORGANISMO	PARECER
DRA Entre Douro e Minho	<p>para a DGRF, entidade competente para a sua aprovação.</p> <p>O actual modelo de prestação de serviços, fortemente descentralizado e com envolvimento alargado das organizações do sector, gerador de sobreposição de funções e sobreposição territorial, reclama uma maior organização e coordenação entre as entidades que já actuam no terreno.</p> <p>Neste contexto <i>não se identificam competências das Direcções Regionais de Agricultura que possam ser descentralizadas para as Autarquias, em rigor, o Estado já transferiu grande parte das suas competências para as organizações de agricultores</i>, antes se reclamando um esforço de concentração, por se identificar o nível regional como o mais apropriado ao exercício das actuais competências.</p>
DRA Trás os Montes	<p>Analisando o enquadramento dos serviços regionais tutelados pelo MADRP, na óptica dos utilizadores, da RCM n.º 124/2005, de 4 de Agosto, que estabelece o PRACE, e da RCM n.º 39/2006 de 21 de Abril, que consagra uma perspectiva de racionalidade e optimização de recursos, parece-nos lógico que, os serviços regionais deveriam funcionar de forma concentrada, coordenada, articulada e interligada.</p> <p>Veja-se o articulado no ponto 2 particularmente na alínea b) da RCM n.º 124/2005, de 4 de Agosto:</p> <p><i>“Desconcentração de funções para níveis regionais e locais, de forma a aproximar a administração central dos cidadãos, empresas e comunidades e a permitir que as decisões sejam tomadas mais próximo possível daqueles a quem dizem respeito;”</i>.</p> <p>A questão da delegação de competências dos serviços regionalizados do MADRP pode ainda, ser analisada à luz do conteúdo do Programa do XVII Governo, no que se refere a melhoria de eficiência e eficácia dos diferentes serviços da Administração Pública e da promoção da coesão territorial, favorecendo o desenvolvimento das regiões através da coordenação e descentralização da gestão territorial.</p> <p>Neste programa considera-se prioritária, a construção de uma estrutura coerente de governabilidade das várias escalas territoriais, que assegure a coordenação, desconcentração e descentralização da gestão territorial</p> <p>A capacidade de intervenção territorial do MADRP, sobretudo à escala do município, baseia-se nas Zonas Agrárias, referidas na actual Lei Orgânica das Direcções Regionais de Agricultura como, <i>“incumbe às Zonas Agrárias o apoio técnico e informativo às populações rurais, aos agricultores e suas estruturas representativas em estreita colaboração os órgãos e serviços da DRATM e sob directa dependência do supervisor de zonas agrárias”</i>.</p> <p>Grande parte dos actos administrativos praticados nas DRA estão ligados a uma acção subsequente de vistoria, monitorização ou fiscalização, pelo que a separação destas tarefas se afigura redutora</p>

ORGANISMO

PARECER

DRA Beira Litoral

das competências de fiscalização que cabe aos serviços regionais e locais do MADRP exercer.

O actual modelo de prestação de serviços no sector agro-florestal e desenvolvimento rural, traduz-se por um processo muito descentralizado e com um significativo envolvimento das organizações do sector, que nem sempre materializam uma participação efectiva dos agricultores, resultante da transferência de uma parte significativa das competências do Estado para as organizações de agricultores

Este modelo, apesar de algumas virtualidades, revela-se gerador de alguma descoordenação, com custos de gestão muito elevados devido à duplicação de esforços, à sobreposição de competências, funções e territórios, requerendo uma maior organização e coordenação entre as entidades que já actuam no terreno e sobretudo um maior esforço de monitorização e controle por parte do estado.

Neste contexto *não se identificam competências das Direcções Regionais de Agricultura*, particularmente ao nível dos serviços de escala territorial municipal, as zonas agrárias, *que possam ser descentralizadas para as Autarquias.*

As DRA, enquanto serviços desconcentrados do MADRP, transferiram já muitas das suas competências para as organizações de agricultores e autarquias, nomeadamente a recepção de candidaturas às ajudas directas e ao rendimento, aos direitos de produção, os serviços de sanidade animal e os processos licenciamentos agro-industriais do tipo 4.

À excepção do subsídio de gasóleo, da distribuição de medicamento a apicultores no âmbito do programa de melhoramento do mel e das declarações de existências de suínos e pequenos ruminantes, não identificamos nas DRA outras competências que possam ser transferidas para as Autarquias, sem prejuízo do envolvimento destas entidades em todas as acções de desenvolvimento rural promovidas pelo MADRP/DRA nos respectivos territórios.

A situação actual exige uma melhoria ao nível da coordenação e da articulação entre agentes locais públicos e privados, que passará necessariamente pelo desenvolvimento de sistemas de informação ligados em rede, de forma acessível a todos os intervenientes, a fim de se evitar a actual sobreposição e dispersão de funções, bem como as desigualdades de tratamento em muitas zonas do território.

Importa assim, que o MADRP, através das DRA, recupere as funções de coordenação das acções descentralizadas e dispersas pelos seus territórios rurais, por forma a poder dinamizar em parceria as necessárias iniciativas empresariais de desenvolvimento local, as quais exigem ligação permanente entre serviços e agricultores e não contactos sazonais existentes na lógica da prestação de serviços efectuada pelas organizações.

ORGANISMO	PARECER
DRA Beira Interior	<p>Na sequência da solicitação expressa por correio electrónico em 31 de Maio pp, pela SGA, aos Dirigentes máximos dos Serviços, a análise que a DRABI faz relativamente à possibilidade de se proceder à eventual transferência de competências para as autarquias locais é a seguinte:</p> <p>- Da avaliação do actual modelo de prestação de serviços nas regiões, resultante ele próprio de <i>um conjunto de competências que foram sendo transferidas para as Organizações do Sector e para as próprias Autarquias, a principal constatação resulta da necessidade de uma maior organização e coordenação entre as entidades que já actuam no terreno, mais do que alargar o conjunto de competências a transferir.</i> O actual modelo traduziu-se na dispersão de balcões de atendimento, cuja sustentabilidade a prazo, se antevê de difícil alcance num significativo número de casos. Por outro são as próprias entidades a solicitar a concentração de funções a nível regional, nomeadamente pela insuficiente coordenação existente entre os vários pontos de atendimento. Nestas circunstâncias <i>consideramos que não há competências a descentralizar</i> para além das que decorrem da aplicação da Lei.</p>
DRA Ribatejo e Oeste	<p>1. Atendendo ao actual quadro de funcionamento no que respeita ao aconselhamento, apoio técnico e prestação de serviços aos diversos agentes directamente interessados e relacionados com o meio rural, não vemos, com excepção do enquadramento, papel e missões dos Médicos Veterinários dos Municípios e dos Médicos Veterinários Municipais (autoridades sanitárias concelhias), outras áreas e competências que faça sentido as DRA's descentralizarem e transferirem para as autarquias locais em geral.</p> <p>2. De facto, quanto a nós, o actual modelo de funcionamento caracteriza-se por uma já forte descentralização e um alargado e importante envolvimento das diversas organizações ligadas ao agro-rural - verificando-se com frequência...situações de clara sobreposição de funções e actividades (Organizações e Associações/administração Pública-DRA's) e também de sobreposição territorial - <i>o principal e urgente esforço deverá, no nosso entender, ser dirigido no sentido da clarificação deste quadro e de uma adequada definição do papel, organização, articulação e coordenação entre as entidades que na actualidade intervêm em termos concretos no terreno, designadamente no que se refere às actividades e funções de proximidade em relação aos agricultores e restantes agentes.</i></p> <p>3. Deste modo, para além do que já se referiu e do desejável estabelecimento e desenvolvimento (a tratar em termos concretos, a nível regional ou sub-regional) de possíveis, e em muitos casos desejáveis, parcerias, inclusive de carácter estratégico, protocolos e acordos com as autarquias locais ou suas associações, designadamente na perspectiva do "balcão único" de prestação de apoio e serviços aos agricultores e cidadãos em geral... não nos é possível identificar competências das DRA's que seja possível ou até conveniente descentralizar nas autarquias.</p>

ORGANISMO	PARECER
DRA Alentejo	<p>Entende esta Direcção Regional de Agricultura <i>não existirem competências, propriamente ditas, a transferir.</i></p> <p>Contudo e para além dos Médicos Veterinários Municipais, algumas funcionalidades podem ser equacionadas e passíveis de serem transferidas.</p>
DRA Algarve	<p>Há várias décadas que o Ministério da Agricultura vem transferindo muitas das suas competências para as organizações de agricultores e, também, algumas delas para as Autarquias, importando reconhecer que nem sempre com os melhores resultados. Atente-se, por exemplo, no caso do licenciamento das pequenas indústrias agro-alimentares, que, a partir de 2003, passaram a ser da responsabilidade das Câmaras Municipais. Por outro lado, considera-se que <i>o modelo vigente é já suficientemente descentralizado e envolve um grande número de organizações do sector, tornando-o de difícil sustentabilidade e impondo mais organização e melhor coordenação das entidades presentes no terreno.</i> Sobre a importância da organização e da coordenação e a título exemplificativo, refere-se o recente caso da declaração obrigatória dos efectivos avícolas existentes, nas Juntas de Freguesia, que, devidamente coordenado pela DRAALG, recenseou mais de 90% das explorações, ultrapassando largamente as expectativas iniciais.</p> <p>Acresce que as próprias entidades envolvidas reclamam concentração de funções, particularmente as do sector público. Assim, <i>não se identificam mais competências das Direcções Regionais de Agricultura susceptíveis de descentralização</i> para as Autarquias</p>
Direcção Geral de Pescas e Aquicultura	<p><i>As funções cometidas à DGPA e previstas no DL n.º 14/2004, não são passíveis de descentralização</i> nas autarquias locais. Deve referir-se que o pelo Decreto-Lei n.º 69/2003, de 10 de Abril que estabelece as normas disciplinadoras do exercício da actividade industrial já operou a transferência, para as autarquias, da coordenação dos processos de licenciamento dos estabelecimentos industriais do tipo 4, sendo que, no que se relaciona com o sector da pesca, temos conhecimento que algumas delas não sabem, ainda, lidar bem com a matéria; também o licenciamento da actividade de armazenagem frigorífica já é, desde 2000, atribuição camarária, conforme Decreto-Lei n.º 370/99, de 18 de Setembro e Portaria n.º 33/2000, de 28 de Janeiro.</p>

Anexo A4-2) – PROJECTOS DE INTERVENÇÃO EM ESPAÇO RURAL (PIER)

Portaria n.º 389/2005

de 5 de Abril

A reestruturação dos sectores agrícola e florestal e os desafios colocados pelo desenvolvimento sustentável encontram-se no centro das preocupações da União Europeia e de outras organizações internacionais, como o provam o Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário, a Estratégia Florestal para a União Europeia e a Convenção Europeia da Paisagem. Tirar partido das potencialidades do espaço rural significa, entre outros aspectos, a gestão, a conservação e a valorização dos recursos naturais e culturais existentes, assegurando o equilíbrio de usos e a qualificação das paisagens, evitando situações de sobreocupação, sem contudo esquecer que a ausência de actividades económicas conduz a situações de degradação,

acentua o despovoamento e as assimetrias regionais e pode contribuir para a continuidade de fluxos migratórios que pressionam as cidades por falta de oportunidades de fixação das populações no interior rural do País.

Por outro lado, a estratégia nacional de desenvolvimento sustentável assenta no reconhecimento do valor do espaço rural e conduz à descoberta das chamadas amenidades rurais, um domínio de intervenção muito importante uma vez que as mesmas podem complementar políticas rurais tradicionais centradas na agricultura.

Neste contexto, ganha acuidade a designada multifuncionalidade do espaço rural, conceito que apela à diversificação das actividades económicas, directamente indutora da criação de condições para a fixação da população nas zonas rurais.

Adquire, pois, significado relevante o projecto de intervenção em espaço rural através do qual os municípios podem intervir, disciplinando, com detalhe, a ocupação do solo rural de modo a garantir a sua qualificação numa perspectiva de desenvolvimento sustentável de zonas, cujas potencialidades endógenas devem ser aproveitadas a benefício de um correcto ordenamento do território, mas também da qualidade de vida da população.

Assume, assim, especial importância incentivar os municípios a promover o ordenamento do espaço rural, quer na perspectiva do respectivo desenvolvimento sustentável quer numa óptica de prevenção de riscos e de intervenção em situações de emergência, designadamente a ocorrência de incêndios florestais. Tal objectivo pode ser alcançado por via da consolidação de um enquadramento estável da actividade florestal, da transposição para os planos municipais de ordenamento do território das medidas estratégicas contidas nos planos

regionais de ordenamento florestal e da articulação com os planos de defesa da floresta de âmbito municipal ou intermunicipal.

A elaboração do projecto de intervenção em espaço rural apresenta-se ainda como particularmente recomendável quando a utilização diversificada do espaço rural seja susceptível de gerar conflitos de usos, bem como nas situações em que a disciplina da edificabilidade deva merecer especial atenção.

De igual modo, no tocante aos sítios da Rede Natura 2000, esta modalidade de plano de pormenor pode vir a constituir um instrumento muito valioso de gestão territorial e de concretização do plano sectorial da referida Rede.

Assim:

Ao abrigo do disposto no n.º 1 do artigo 91.º e no n.º 4 do artigo 92.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com a redacção conferida pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro:

Manda o Governo, pelos Ministros da Agricultura, Pescas e Florestas e do Ambiente e do Ordenamento do Território, o seguinte:

1.º O projecto de intervenção em espaço rural incide sobre uma área específica do território municipal, classificada como solo rural, estabelecendo os objectivos mais adequados ao seu ordenamento e desenvolvimento sustentável, pormenorizando e concretizando as propostas de ordenamento do território definidas nos demais instrumentos de gestão territorial aplicáveis, indicando as acções necessárias à sua concretização e as regras para o uso, ocupação e transformação do solo rural.

2.º O projecto de intervenção em espaço rural contém, nomeadamente:

- a) A definição da área de intervenção e a sua caracterização, identificando, designadamente, a ocupação actual, a geologia, a topografia, a rede hidrográfica, os valores naturais, culturais e paisagísticos a proteger e as actividades existentes incompatíveis com os solos de vocação para o processo de urbanização e de edificação;
- b) A caracterização da utilização dominante do solo, bem como da relação entre os espaços rurais e urbanos, do tecido social e económico em geral e dos sectores agro-florestais e das indústrias florestais e agro-alimentares em particular;

- c) O levantamento cadastral e a situação fundiária da área de intervenção, sempre que tal seja possível;
- d) A avaliação das potencialidades e constrangimentos na área de intervenção e a indicação das actividades e dos usos preferenciais com base na disciplina consagrada no plano director municipal e nos outros instrumentos de gestão territorial aplicáveis;
- e) O estudo da paisagem, evidenciando a sua capacidade de carga ou de suporte de forma a fundamentar o uso, ocupação e a transformação do solo rural e a definição de regras de edificabilidade;
- f) A definição das categorias do solo rural atendendo aos usos admitidos e tendo em conta, sempre que se justifique, a presença de ecossistemas a conservar e a valorizar, os graus de risco do ponto de vista da conservação e contaminação do solo e da água e os valores culturais, em especial, os paisagísticos;
- g) A indicação das regras aplicáveis às categorias do solo rural em função dos usos admitidos, nomeadamente quanto à conservação e valorização dos espaços naturais e das paisagens;
- h) A definição de medidas e acções a adoptar, nomeadamente quanto à recuperação de áreas degradadas, à valorização da estrutura biofísica do território e correcção torrencial;
- i) A definição de medidas de defesa da floresta contra incêndios, em articulação com os planos de defesa da floresta, considerando o risco de eclosão do incêndio, a sua propagação e as dificuldades e meios necessários no apoio ao combate, assim como a identificação da rede de pontos de água, as medidas de melhoria dos caminhos de acesso aos espaços florestais e respectivas acessibilidades;
- j) A definição das redes de infra-estruturas ajustadas às necessidades dos usos admitidos;
- l) A indicação dos fins a que se destinam as edificações, quando admitidas, e as correspondentes regras de edificabilidade, especificando, entre outros aspectos:
 - i) A área de implantação dos edifícios por unidade de superfície e respectiva volumetria até um limite máximo admissível;
 - ii) A dimensão mínima da parcela, designadamente quando haja lugar a destaque;
 - iii) A indicação das cérceas, cores e materiais a utilizar e outros elementos considerados necessários à adequada inserção das edificações na paisagem, à preservação do património histórico e cultural, natural ou edificado e à redução do risco de incêndio.

3.º Os **elementos que acompanham o projecto de intervenção em espaço rural** são os que constam no n.º 2 do artigo 92.º do Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, e ainda:

- a) Planta de enquadramento com a indicação da área de intervenção e a sua articulação com a área envolvente, designadamente em termos de rede viária, aglomerados e outra informação considerada relevante;
- b) Planta da situação existente;
- c) Relatório e ou planta com a indicação das licenças ou autorizações de operações urbanísticas emitidas, bem como das informações prévias favoráveis em vigor, substituível por declaração da câmara municipal comprovativa da inexistência dos referidos compromissos urbanísticos na área do plano;
- d) Extracto das plantas de ordenamento e de condicionantes dos instrumentos de gestão territorial em vigor na área territorial do projecto de intervenção em espaço rural;
- e) Participações recebidas em sede de discussão pública e respectivo relatório de ponderação.

4.º Excluem-se do âmbito de aplicação da presente portaria os planos relativamente aos quais já se tenha aberto, à data da sua entrada em vigor, período de discussão pública.

5.º A presente portaria entra em vigor no dia imediato ao da sua publicação.

Em 14 de Fevereiro de 2005.

O Ministro da Agricultura, Pescas e Florestas, Carlos Henrique da Costa Neves. - O Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território, Luís José de Mello e Castro Guedes.

II.5 MINISTÉRIO DO TRABALHO E DA SOLIDARIEDADE SOCIAL

Quadro síntese de actividades potencialmente externalizáveis/descentralizáveis

Funções	O quê	Para onde	Quando
Prospectiva (GPEARI)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Estudos ■ Realização de avaliação de políticas 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Protocolos com entidades e peritos. ■ Equipas mistas 	A curto prazo
Auditoria (IGMTSS)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Auditoria externa ao desempenho global e/ou aspectos críticos da actividade 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Com outras entidades públicas. ■ Protocolos com entidades privadas 	A curto prazo
Serviços Partilhados (SG)	<ul style="list-style-type: none"> ■ RH - recrutamento e selecção ■ Formação ■ Obras ■ Manutenção de edifícios 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Outras entidades públicas ■ Mercado 	A curto prazo
(DIMITSS)	<ul style="list-style-type: none"> ■ Serviços de apoio ao utilizador ■ Aplicações ■ Gestão de infra-estruturas 	<ul style="list-style-type: none"> ■ Outras entidades públicas ■ Mercado 	A curto prazo
Serviços Operativos (IEFP)	Formação profissional, pelos Centros de Formação Profissional de Gestão Participada (26)	Externalizar: Sendo os Centro Protocolares, o Estado deverá convidar os parceiros de Protocolo a uma participação mais forte, por via de contratualização de objectivos.	A curto prazo
	Reabilitação profissional, pelos Centros de Formação Profissional de Gestão Participada (2)	Externalizar: Sendo os Centro Protocolares, o Estado deverá convidar os parceiros de Protocolo a uma participação mais forte, por via de contratualização de objectivos.	A curto prazo

Funções	O quê	Para onde	Quando
	Centros de Apoio à Criação de Emprego (CACE)	Descentralizar: ■ Para a administração local. Externalizar: ■ Para o mercado.	A curto prazo
	Prestações Técnicas de Orientação Profissional	Externalizar: ■ Para o mercado.	A médio prazo
	Certificação de profissionais (formadores, construção civil e outros, que atualmente estão cometidos ao IIEFP)	Externalizar: ■ Para o mercado.	A médio prazo
	Formação profissional, pelos Centros de Formação Profissional de Gestão directa	Descentralizar: ■ Para entidades Supra-municipais. ■ Para a administração local. Externalizar: ■ Para o mercado.	A longo prazo
	Centro de Reabilitação Profissional de Gestão Directa	■ Para o mercado.	A longo prazo
(DGERP)	Acreditação de entidades formadoras	Externalizar: ■ Para o Sistema Português de Qualidade	A curto prazo
(SHST)	■ Prevenção ■ Estudos ■ Projectos	■ Outras entidades públicas ■ Empresas	A curto prazo
Acção Social	Estabelecimentos Integrados	■ IPSS; ■ Autarquias; ■ outras entidades	A curto prazo
	Cuidados continuados/integrados	■ IPSS; ■ Autarquias; ■ outras entidades	A curto/médio prazo
	Protecção Social de Crianças e Jovens	■ IPSS; ■ Autarquias; ■ outras entidades	A curto/médio prazo
	Acção Social (global) - mantendo-se as funções de acompanhamento e regulação	■ IPSS; ■ Autarquias; ■ outras entidades	A médio/longo prazo

II.6 MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO

(Reflexões do GT do Ministério da Educação)

A DESCENTRALIZAÇÃO E A AUTONOMIA DAS ESCOLAS

ENQUADRAMENTO

1. No domínio da Educação, a repartição de competências e a partilha de poderes e de responsabilidades, num contexto de territorialização das políticas educativas, têm lugar não apenas entre os níveis central, regional e local da Administração, mas também entre estes e as escolas, no exercício de uma autonomia escolar de grau e geometria variáveis.
2. Levantamentos e análises comparativas da situação e da evolução em diversos países realizados nos últimos anos, nomeadamente pela OCDE ⁽⁶⁷⁾ comprovam a validade desta visão de conjunto dos processos de descentralização e do desenvolvimento da autonomia das escolas e reforçam a sua importância *“fundamental para uma nova organização da educação, cujo objectivo último é concretizar na vida da escola a democratização, a igualdade de oportunidades e a qualidade do serviço público de educação”*.
3. A descentralização, orienta-se por princípios gerais, nomeadamente tendo por finalidade assegurar o *“reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e promover a eficiência e a eficácia da gestão pública assegurando os direitos dos administrados [...] e a concretização do princípio da subsidiariedade, devendo as atribuições e competências ser exercidas pelo nível da administração melhor colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade aos cidadãos.”* ⁽⁶⁸⁾
4. O desenvolvimento da autonomia das escolas, tem como princípio fundador o reconhecimento da escola como *“centro das políticas educativas”, e o pressuposto que a escola “deverá construir a sua autonomia a partir da comunidade em que se insere, dos seus problemas e potencialidades, contando com uma nova atitude da administração central, regional e local, que possibilite uma melhor resposta aos desafios da mudança. O reforço da autonomia não deve, por isso, ser encarado como um modo de o Estado aligeirar as suas responsabilidades, mas antes pressupõe o reconhecimento de que, mediante certas condições, as escolas podem gerir melhor os recursos educativos de forma consistente com o seu projecto educativo”* ⁽⁶⁹⁾
5. A Reforma da Autonomia das Escolas despoletada em 1996 ⁽⁷⁰⁾ foi, na apreciação recente de Vital Moreira ⁽⁷¹⁾ uma iniciativa ousada tanto pela sua originalidade, como pelo seu alcance. De entre as várias inovações realçadas, anotamos algumas:

⁶⁷ OECD Education at a Glance - OECD Indicators 2004-Indicator D6: Decision making in Education Systems pág 423.

⁶⁸ Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais

⁶⁹ Decreto-Lei n.º 115-A/98 de 4 de Maio sobre o Regime de Autonomia das Escolas.

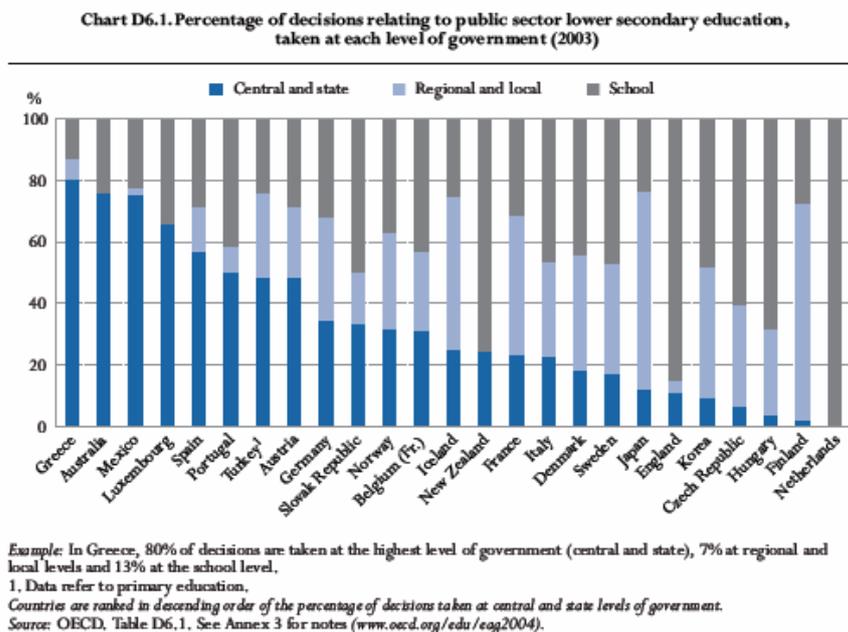
⁷⁰ Barroso, João, “Autonomia e Gestão das Escolas” (Estudo prévio realizado de acordo com o Despacho n.º 130/ME/96, Ministério da Educação, Coleção Educar para o futuro – Edição do Ministério da Educação.

- *A amplitude da autonomia conferida às escolas, a qual inclui desde logo uma espécie de autonomia “constitucional” ou estatutária, [...] permitindo às escolas (ou agrupamentos de escolas) aprovar as suas próprias normas de organização, dentro do quadro da lei, e definir até os direitos e deveres dos membros da comunidade escolar. Esta autonomia é tanto mais de realçar quanto é certo que na nossa ordem jurídico-administrativa são muito raros os casos de autonomia estatutária, visto que, por exemplo, nem as autarquias locais nem as ordens profissionais dispõem dela.*
 - *O reconhecimento de outras dimensões de autonomia, não apenas no domínio administrativo e pedagógico, mas também na esfera curricular e financeira, ou até de contratação de pessoal, que a lei menciona expressamente como objecto possível dos “contratos de autonomia”.*
 - *A reafirmação e aprofundamento da democracia escolar, a lei não somente não acolheu as propostas que por essa época propugnavam um regresso à nomeação ministerial dos directores das escolas, como estabelece a existência de uma assembleia de escola, composta por representantes de todas as categorias que compõem a comunidade escolar, nomeadamente os professores e o pessoal não docente, os alunos (no ensino secundário), os pais e encarregados de educação, os municípios e, mesmo, outros stakeholders com interesse legítimo na actividade das escolas.*
 - *O papel dos municípios no modelo de autonomia escolar.*
 - *A escola deixa de ser concebida simplesmente como estabelecimento público estadual, para passar a ser percebida como instrumento institucional de uma “comunidade educativa” que transcende o Estado, composta pelos agentes e destinatários da escola.*
6. O regime jurídico da autonomia das escolas encontra-se, no entanto ainda longe da sua total implementação, nomeadamente no que se refere ao que Vital Moreira designou como principal instrumento da geometria variável das escolas o “contrato de autonomia”:
- “É evidente que a própria lei confere directamente uma base de autonomia não despcienda (que aliás mal tem sido explorada), sendo o contrato de autonomia facultativo (de resto, até ao momento só foi celebrado um contrato de associação). Mas o contrato de autonomia é condição de formas mais avançadas de autonomia, designadamente no aspecto curricular, financeiro e de gestão do pessoal. Assim, a autonomia pode incluir a gestão flexível do currículo (com possibilidades de inclusão de componentes regionais e locais), variações quanto à gestão de horários, tempos lectivos, constituição de turmas e ocupação de espaços, a possibilidade de dispor de uma quota de professores próprios, não pertencentes aos quadros, uma grande autonomia orçamental, gerindo uma dotação orçamental global, a possibilidade de obterem meios financeiros próprios, etc. Além disso, a autonomia nestas áreas pode crescer por fases, com a revisão do contrato de autonomia.*

⁷¹ Moreira, Vital, “Uma revolução por concretizar” artigo publicado no Jornal “Público” terça-feira 29 de Nov. de 2005 – ver cópia em anexo.

7. Em termos estatísticos, de acordo com os mais recentes indicadores disponibilizados pela OCDE ⁽⁷²⁾, sintetizados no Quadro 1 referentes ao 3º ciclo do Ensino Básico (*lower secondary* no ISCED), Portugal estará entre os países mais centralizadores nas tomadas de decisão sobre matérias da Educação.
8. Esta posição de Portugal no ranking é explicada, comparativamente, mais pelo reduzido peso das decisões descentralizadas para os níveis Regional e Local, do que pelo grau de autonomia das escolas.

QUADRO 1



9. Como é sabido, no actual quadro legal ⁽⁷³⁾ nacional, a descentralização de poderes limita-se à transferência de atribuições e competências para as autarquias locais. Destas, apenas as competências prevista na referida Lei-quadro relativas à Educação pré-escolar e ao 1º ciclo do ensino básico foram entretanto concretizadas.
10. Não obstante as limitações referidas, na mesma publicação e tomando como referência o mesmo nível de ensino, a OCDE coloca Portugal no 7º lugar entre os 18 países, no que

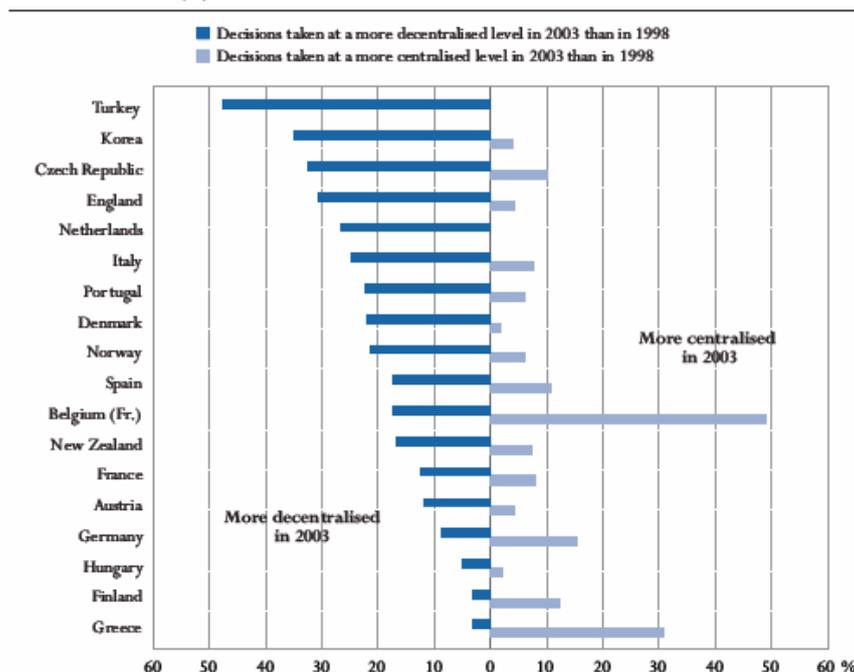
⁷² OECD - Education at a glance 2004 – Indicator D6 – Decision making in education Systems – pag 423 - Indicador calculado para o 3º ciclo do Ensino Básico (*lower secondary* no ISCED).

⁷³ Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

se refere à percentagem das decisões que em 2003 foram tomadas a um nível mais descentralizado do que 1998.

QUADRO 2

Chart D6.3. Centralisation and decentralisation of the decisions taken relating to public sector, lower secondary education (1998-2003)
Percentage of decisions taken at a more centralised or more decentralised level in 2003 than in 1998



Example: In Austria, around 5% of decisions are taken at a more centralised level in 2003 than in 1998, whilst around 12% of decisions are taken at a more decentralised level. The remainder are taken at the same level in 2003 as in 1998.
Note: Differences in data collection methodology between the two years may cause some distortion in the changes reported but this should not affect the general trends.
Countries are ranked in descending order of the percentage of decisions taken at a more decentralised level in 2003 than in 1998.
Source: OECD. See Annex 3 for notes (www.oecd.org/edu/eag2004).

TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS A DESCENTRALIZAR NO HORIZONTE TEMPORAL DE 2007-0900

11. No capítulo 1.2.1 do *template* enviado pela Comissão Técnica foi já inserida, a informação disponível relativa aos processos de descentralização mencionados na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, a concretizar no horizonte temporal de 2007-2009. As competências a transferir, calendários e outros dados de enquadramento foram sistematizados pelo Grupo de Trabalho considerando as propostas recolhidas junto dos serviços do Ministério. Estes dados constituem o contributo do GT para a elaboração

pela Comissão Técnica do Relatório, no que se refere concretamente ao n.º 10 da Resolução de Conselho de Ministros n.º 39/2006, de 21 de Abril.

12. Defendemos nos pontos anteriores que a análise da descentralização na Educação, não poderá circunscrever-se ao quadro do ordenamento jurídico que na situação actual apenas contempla a transferência ou devolução de atribuições, competências e de poderes do nível central para o nível local da Administração Pública e nos domínios ou vertentes funcionais consideradas no n.º 5 da Lei n.º 159/99.
13. Este entendimento ou sentido mais abrangente da descentralização é, aliás, a nosso ver convergente com o disposto no ponto 9 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 39/2006, sob o título “Orientações gerais relativas à descentralização de funções”. O tempo para reflexão e sobretudo a escassa informação recolhida não permitiu ao Grupo, nesta fase avançar com propostas concretas de outras competências ou atribuições a descentralizar (quais, quando e como) já que tal depende da evolução de políticas, nomeadamente de territorialização, de processos complexos de reorganização em curso e de novos modelos e lógicas de gestão de recursos educativos, nomeadamente na linha alínea h) do ponto 23 da referida Resolução do Conselho de Ministros, que passamos a citar:

“h) Será nomeado um encarregado de missão para a reforma do sistema de gestão de recursos da educação com a missão de preparar a evolução dos actuais modelos, ao nível central e regional, de organização e gestão dos recursos humanos, financeiros, materiais e informacionais do sistema educativo, no sentido do reforço da autonomia pedagógica e de gestão das escolas e dos agrupamentos de escolas.”

14. Consideramos no entanto que seria relevante, reportar a título de Anexo um exercício iniciado pelo Grupo de construção e tentativa de preenchimento de um instrumento auxiliar para registo e sistematização de dados sobre a delimitação e articulação de competências entre os três níveis de administração e as escolas e agrupamentos de escolas. Consideraram-se as competências e atribuições correspondentes a um espectro mais alargado dos domínios ou vertentes da Educação do que as contempladas na Lei n.º 159/99, e para um horizonte temporal mais distante.
15. Na construção da matriz, que se apresenta desdobrada em dois quadros recorreu-se a uma linguagem predominantemente gráfica já que se trata de um “instrumento auxiliar” para o lançamento e sistematização dos resultados de uma reflexão sobre estas matérias (ver notas de esclarecimento ao preenchimento da matriz nas páginas seguintes à da matriz).

DELIMITAÇÃO E ARTICULAÇÃO DE ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS E NATOMADA DE DECISÕES ENTRE OS NÍVEIS DA ADMINISTRAÇÃO DO ESTADO (CENTRAL, REGIONAL E LOCAL) E AS ESCOLAS

Terminologia ISCED / CITE (*)	Lei de Bases da Educação (Portugal)	Tipo e Nível das Ofertas de Educação e Qualificação	Lugar de Oferta (Escolas, Centros e outras Instituições)	Domínios (Vertentes, Funções e ou Actividades)											Investimento									
				Planeamento e Opções estruturantes das Ofertas educativas											Espaços e Equipamentos									
				Planeamento e Funções Consultivas			Estruturas base da oferta educativa								Espaços e Equipamentos									
				Elaboração da Carta Escolar /Educativa	Criação ou Extinção de Escolas / Centros	Criação de Conselhos de educação (municipais e/ou regionais)	Organização, direcção e gestão das escolas (Modelos e lógicas)	Criação ou extinção de nível, curso ou modalidade formativa	Conteúdos curriculares			Actividades complementares de acção educativa	Certificação de Resultados (diplomas, progressões...)	Licenciamento e fiscalização de ofertas e actividades educativas de iniciativa não pública	Projecto, Construção e apetrechamento	Manutenção	Conservação corrente							
Primary (nível 1)	Educação Básica	Educação Pré-escolar	Jardim Infantil	□	▲	■	▲	▲	□	●	-	-	-	-	□	○	-	■	▲	□	▲	▲	●	
			Domiciliária	□	▲	■	▲	▲	□	●	-	-	-	-	□	○	-	■	▲	□	▲	▲	●	
		1º Ciclo	Regular/sistémico	EB1 / Agrupamentos de escolas	□	▲	■	▲	▲	□	●	■	■	■	■	□	●	□	■	▲	□	▲	▲	●
			Ensin. artístico	EB1 / Agrupamentos de escolas	□	▲	■	▲	▲	□	●	■	■	■	■	□	●	□	■	▲	□	▲	▲	●
		2º Ciclo	Regular/sistémico	EB2 / Agrupamentos de escolas	□	▲	■	▲	▲	□	●	■	■	■	■	□	●	□	■	▲	□	▲	▲	●
			Cursos profissionais	Esc. Profissionais	□	▲	■	▲	▲	□	●	■	■	■	■	□	●	□	■	▲	□	▲	▲	●
			CEF	EB2 Agrup. escolas	-	-	-	-	-	□	△	●	-	-	-	□	●	□	■	▲	□	▲	▲	●
			Ensin. artístico	Esc. profissionais	-	-	-	-	-	□	△	●	-	-	-	□	●	□	■	▲	□	▲	▲	●
		3º Ciclo	Regular/sistémico	EB3 / Agrup. de Escolas	□	▲	■	▲	▲	□	●	■	■	■	■	□	●	□	■	▲	□	▲	▲	●
			Cursos profissionais	EB3 Agrup. escolas	□	▲	■	▲	▲	□	●	■	■	■	■	□	●	□	■	▲	□	▲	▲	●
CEF	EB3 Agrup. de Escolas		-	-	-	-	-	□	△	●	-	-	-	□	●	□	■	▲	□	▲	▲	●		
	Ensin. artístico	Esc. Profissionais	-	-	-	-	-	□	△	●	-	-	-	□	●	□	■	▲	□	▲	▲	●		
Upper secondary (nível 3)	Educação e Formação Secundária	Cursos Gerais	Esc. Secundárias	□	▲	■	▲	▲	□	●	■	■	■	■	□	●	□	■	▲	□	▲	▲	●	
		Cursos tecnológicos	Esc. Secundárias	□	▲	■	▲	▲	□	●	■	■	■	■	□	●	□	■	▲	□	▲	▲	●	
		Cursos profissionais	Esc. Secundária	□	▲	■	▲	▲	□	●	■	■	■	■	□	●	□	■	▲	□	▲	▲	●	
		CEF	Esc. Profissionais	-	-	-	-	-	□	△	●	-	-	-	□	●	□	■	▲	□	▲	▲	●	
		Ensin. artístico	Esc. Artísticas	□	▲	■	▲	▲	□	●	■	■	■	■	□	●	□	■	▲	□	▲	▲	●	
Post secondary (nível 4)	Especialização tecnológica (CET)	Escolas Secundárias	Esc. Secundárias	□	▲	■	▲	▲	□	●	■	■	■	■	□	●	□	■	▲	□	▲	▲	●	
		Escolas profissionais	Esc. Profissionais	□	▲	■	▲	▲	□	●	■	■	■	■	□	●	□	■	▲	□	▲	▲	●	
		Institutos Politécnicos e Universidades	Institutos Politécnicos e Universidades	-	-	-	-	-	□	△	●	-	-	-	□	●	□	■	▲	□	▲	▲	●	

Regulação a cargo do Ministério da Ciência e do Ensino Superior

(*) Classificação internacional por tipo de Educação UNESCO 1997

Educação de Jovens Adultos e Adultos		RVCC	Básico	CRVCC	■ <th>▲<th>■<th>▲<th>▲<th>□<th>●<th>-<th>-<th>-<th>-<th>-<th>□<th>○<th>■<th>▲<th>■<th>▲<th>● </th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th>	▲ <th>■<th>▲<th>▲<th>□<th>●<th>-<th>-<th>-<th>-<th>-<th>□<th>○<th>■<th>▲<th>■<th>▲<th>● </th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th>	■ <th>▲<th>▲<th>□<th>●<th>-<th>-<th>-<th>-<th>-<th>□<th>○<th>■<th>▲<th>■<th>▲<th>● </th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th>	▲ <th>▲<th>□<th>●<th>-<th>-<th>-<th>-<th>-<th>□<th>○<th>■<th>▲<th>■<th>▲<th>● </th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th>	▲ <th>□<th>●<th>-<th>-<th>-<th>-<th>-<th>□<th>○<th>■<th>▲<th>■<th>▲<th>● </th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th>	□ <th>●<th>-<th>-<th>-<th>-<th>-<th>□<th>○<th>■<th>▲<th>■<th>▲<th>● </th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th>	● <th>-<th>-<th>-<th>-<th>-<th>□<th>○<th>■<th>▲<th>■<th>▲<th>● </th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th>	- <th>-<th>-<th>-<th>-<th>□<th>○<th>■<th>▲<th>■<th>▲<th>● </th></th></th></th></th></th></th></th></th></th></th>	- <th>-<th>-<th>-<th>□<th>○<th>■<th>▲<th>■<th>▲<th>● </th></th></th></th></th></th></th></th></th></th>	- <th>-<th>-<th>□<th>○<th>■<th>▲<th>■<th>▲<th>● </th></th></th></th></th></th></th></th></th>	- <th>-<th>□<th>○<th>■<th>▲<th>■<th>▲<th>● </th></th></th></th></th></th></th></th>	- <th>□<th>○<th>■<th>▲<th>■<th>▲<th>● </th></th></th></th></th></th></th>	□ <th>○<th>■<th>▲<th>■<th>▲<th>● </th></th></th></th></th></th>	○ <th>■<th>▲<th>■<th>▲<th>● </th></th></th></th></th>	■ <th>▲<th>■<th>▲<th>● </th></th></th></th>	▲ <th>■<th>▲<th>● </th></th></th>	■ <th>▲<th>● </th></th>	▲ <th>● </th>	●
Ensino Recorrente	Básico	EB ou Agrup.	-	-	-	-	-	-	□	△	●	-	-	-	-	-	□	○	■	▲	■	▲	●
	Secundário	Esc. Secundária	-	-	-	-	-	-	□	△	●	-	-	-	-	-	□	○	■	▲	■	▲	●
Cursos EFA	Básico	CRVCC	-	-	-	-	-	-	□	△	●	-	-	-	-	-	□	○	■	▲	■	▲	●
	Secundário	CRVCC	-	-	-	-	-	-	□	△	●	-	-	-	-	-	□	○	■	▲	■	▲	●

LEGENDA

- Admin. central
- ◇ Admin. Regional
- △ Administração local
- Instituição (Escola, JI, CRVCC ou outra)
- 1998 e 1999
- ▲ Após 1999
- Actual
- Jl Jardim de Infância
- Ebn Escolas Básicas
- CEF Cursos de Educação e Formação
- CEFA Cursos de Educação e Formação de Adultos
- CET Curso de especialização tecnológica
- RVCC Reconhecimento validação e certificação de competências
- CRVCC Centros de reconhecimento validação e certificação de competências
- ◇△○ Funções Normativa (Framework) ou Supletiva

16. De uma forma muito sintética descrevem-se os elementos essenciais da sua estrutura.

Em linha:

- São descritos, articulada e sequencialmente, níveis de educação (incluindo a vertente de educação de adultos), ciclos de ensino, cursos e ou modalidades e instituição correspondente ao local de oferta.
- Com a inclusão de um bloco para Educação de Adultos pretende-se acentuar a importância que num paradigma “Aprendizagem ao Longo da Vida” deverão assumir as leituras e as visões integradas de todas as componentes do edifício educativo, não se ficando como ainda vem sendo prática, pelas fundações - Educação e Formação da população em idade escolar.

A utilização de duas terminologias, ISCED - 1997 e da Lei de Bases, destina-se a facilitar a comparação da matriz de Portugal com a dos Sistemas Educativos de outros países, utilizando o classificador ISCED como chave de correspondência.

A estrutura do Sistema Educativo adoptada corresponde à do organigrama apresentado pelo GIASE no Recenseamento escolar 2005/2006 (ver cópia em anexo).

Em Coluna são descritas as atribuições ou competências analisadas, organizadas em quatro grandes áreas de domínios:

- Planeamento e Opções Estruturantes das Ofertas Educativas, desenvolvida em dois subdomínios ou vertentes:
 - Planeamento e Funções consultivas;
 - Estruturas base da Oferta educativa (Resultados e conteúdos).
- Espaços e Equipamentos, subdividida em:
 - Investimentos (vector com o sentido e abrangência que lhe é atribuída na Lei n.º 159/99, compreende a identificação, a elaboração dos projectos, o financiamento, a execução e a manutenção dos empreendimentos);
 - Conservação.
- Organização e Gestão pedagógico-didácticas, subdividida em três subdomínios:
 - Condições de acesso e progressão no sistema;
 - Tempos e Calendários das actividades educativas;
 - Organização e gestão das práticas de ensino e aprendizagem;
 - Manuais escolares;
 - Avaliação (*assessment*) das aprendizagens (alunos e formandos).
- Gestão dos Recursos Humanos, Serviços e Actividades Complementares, subdividida em duas vertentes:
 - Recursos humanos;
 - Serviços e actividades de apoio sócio-educativo;
 - Avaliação (*assessment*) das aprendizagens (alunos e formandos).

Células:

O relacionamento dos atributos (competências a atribuições) e as entidades (níveis, ciclos, ofertas e modalidades, e escolas, agrupamentos de escolas ou outras instituições educativas) é feita sinalizando na célula, com recurso a símbolos gráficos e a cores:

- Nível da administração ou escola a quem está cometida a responsabilidade (forma geométrica);
- Em que horizonte temporal (cor) – A não coloração de uma forma geométrica significa que a responsabilidade atribuída corresponde a uma função normativa genérica (*framework*) assumida geralmente pela Administração Central ou uma função supletiva, quando o exercício da competência tem lugar num contexto de consulta ou colaboração com outro nível da administração ou escola;
- Quando ocorrem situações em que numa célula são sinalizados mais que um nível da Administração (áreas) e cores tal significa que se trata de uma competência que no horizonte temporal da análise se prevê venha a ser transferida de um para o outro nível ou escola.
- **EXEMPLO:** A leitura da célula que corresponde ao cruzamento da oferta regular/sistémica no terceiro ciclo do Ensino Básico com a coluna curriculum obrigatório flexível deverá ter a seguinte leitura:

A competência de definição do currículo obrigatório para as ofertas regulares/sistémicas do 3º ciclo do EB é actualmente da exclusiva responsabilidade ■ da Administração Central. Na matriz é simulada a hipótese de uma parte (%) – *currículo flexível* - passe a ser assumido, até ao ano de 2009 pela Escola ● e após 2009 pelo município ▲.

Ainda neste exemplo pressupõe-se que no horizonte temporal em que a responsabilidade pela totalidade do curriculum obrigatório flexível será descentralizado a intervenção da Administração Central passará a ter lugar ao nível de uma função normativa (*framework*) cuja representação, nestes casos, não é possível pois fica sobreposta pelo rectângulo encarnado. ⁽⁷⁴⁾

A diversidade de entradas, possíveis: por grau, curso, modalidades de oferta ou instituição e a conseqüente diversidade/unidade de referência explica que para algumas das células o preenchimento deixe de ter sentido. Exemplo: Tem sentido relacionar o atributo “currículo” com os “cursos ou modalidades de oferta”, enquanto que o atributo “espaços” só tem sentido ser relacionado com a entidade “instituição”

⁷⁴ Uma alternativa possível para superar esta impossibilidade seria desdobrar as matrizes em duas versões: uma para a situação actual e outra para o horizonte temporal do cenário perspectivado

(lugar das ofertas); tem sentido relacionar o serviço refeitório com a instituição, mas o serviço transportes já terá que ser relacionado com alunos, etc.).

Na sua configuração a Matriz permite evidenciar:

1. A existência de domínios onde a transferência de competências pode estar mais orientada para o:
 - ✓ **Eixo da descentralização:** planeamento e funções consultivas, espaços e equipamentos e serviços e actividades de apoio sócio-educativo;
 - ✓ **Eixo da autonomia escolar:** estruturas base da oferta educativa - resultados e conteúdos, organização e gestão pedagógico – didáctica e avaliação;
 - ✓ **Eixo de vocação mista:** gestão dos recursos humanos.
2. Na situação actual é evidente um maior peso das competências cujo exercício está desconcentrado, pela via da autonomia escolar, comparativamente à via descentralização;
3. São significativos os domínios de oportunidade de uma descentralização em regime de parceria, nomeadamente de *contratualização tripartida de autonomia* como prevê o regime jurídico da autonomia das escolas e agrupamentos escolares.
4. A repartição de competência e a partilha de poderes entre os níveis da Administração e as escolas não poderá ser interpretado como tendo um sentido único. Há que questionar o quadro de repartição actual na sua globalidade e na diversidade de sentidos de evolução, observando, nomeadamente, a tendência recente de centralização por parte de alguns países.
5. Neste quadro aberto de reflexão deverão também caber outras dimensões de reorganização da educação, que não apenas as tradicionais de sentido vertical - centralização/descentralização. O recurso a soluções de reorganização horizontal, através do agrupamento ou articulação em rede (*networking*) das escolas têm já expressão na realidade educativa portuguesa e estão hoje na agenda das políticas de territorialização de muitos dos países (75).

PRACE GT Educação 14 de Junho de 2006

⁷⁵ Ver Caldwell, Brian J. A New Dimension to policy on centralisation and decentralisation in Education

Uma revolução por concretizar

Numa oportuna iniciativa da Fundação Gulbenkian, corre em Lisboa uma conferência sobre a autonomia das escolas. De facto, passados mais de sete anos sobre o diploma de 1996 que, no ministério de Marçal Grilo, veio estabelecer o regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos do ensino pré-escolar, básico e secundário, era altura de analisar o estado da autonomia e o grau de (fraca) implementação do regime então instituído.

Cabe realçar que o diploma de 1996 é tanto mais notável quanto é certo que a autonomia das escolas do ensino pré-escolar, básico e secundário não está prevista na Constituição — que garante somente a autonomia das universidades —, nem estava prevista na Lei de Bases do Sistema de Ensino (LBSE) de 1996. Embora se baseasse na experiência de “gestão democrática” das escolas, que vinha desde 1974, e tivesse acolhido o regime de autonomia escolar que tinha sido aprovado em 1969 (mas que tinha ficado quase sem efeito), a reforma foi uma iniciativa ousada, tanto pela sua originalidade, como pelo seu alcance.

São várias inovações dignas de realce. A primeira consiste na amplitude da autonomia conferidas às escolas, a qual inclui desde logo uma espécie de autonomia “constitucional” ou estatutária, permitindo às escolas (ou agrupamentos de escolas) aprovar as suas próprias normas de organização, dentro do quadro da lei, e definir até os direitos e deveres dos membros da comunidade escolar. Esta autonomia é tanto mais de realçar quanto é certo que na nossa ordem jurídico-administrativa são muito raros os casos de autonomia estatutária, visto que, por exemplo, nem as autarquias locais nem as ordens profissionais dispõem dela.

A segunda característica digna de nota tem a ver com o reconhecimento de outras dimensões de autonomia, não apenas no domínio administrativo e pedagógico, mas também na esfera curricular e financeira, ou até de contratação de pessoal, que a lei menciona expressamente como objecto possível dos “contratos de autonomia”.

A terceira nota a registar respeita à reafirmação e aprofundamento da democracia escolar. A lei não somente não acolheu as propostas que por essa época propugnavam um regresso à nomeação ministerial dos directores das escolas, como estabeleceu a existência de uma assembleia da escola, composta por representantes de todas as categorias que compõem a comunidade escolar, nomeadamente os professores e o pessoal não docente, os alunos (no ensino secundário), os pais e encarregados de educação, os municípios e, mesmo, outros *stakeholders* com interesse legítimo na actividade das escolas.

A quarta característica inovadora do modelo de autonomia escolar consiste no papel dos municípios. Os municípios estão representados na assembleia da escola e participam, juntamente com o Estado, na negociação e celebração do contrato de autonomia com a escola. Esta parceria público-público, entre o Estado e os municípios, não pode deixar de ser vista como uma tentativa de atenuação do défice de descentralização territorial na esfera do ensino. Mas é também um instrumento de envolvimento da escola no seu meio territorial.

O quinto aspecto assinalável do regime de autonomia escolar é porventura o mais im-



VITAL MOREIRA

portante, visto que é de natureza conceptual. A escola deixa de ser concebida simplesmente como estabelecimento público estadual, para passar a ser percebida como instrumento institucional de uma “comunidade educativa” que transcende o Estado, composta pelos agentes e destinatários da escola.

Dá-se assim uma desestatização da escola pública, num movimento que visa contextualizá-la no seu ambiente sociológico e territorial. Mesmo que continue a ser o “dono” das escolas — que nem sequer são dotadas de personalidade jurídica —, o Estado alienou a responsabilidade directa pelo seu governo, delegando-o nos interessados. As escolas deixam assim de pertencer à administração directa do Estado, para passarem a beneficiar de um estatuto de auto-administração, em que as comunidades educativas se governam a si mesmas.

Uma consequência automática da autonomia escolar é a singularização do estatuto jurídico de cada uma. Seja por via do “regu-

mento à gestão de horários, tempos lectivos, constituição de turmas e ocupação de espaços, a possibilidade de dispor de uma quota de professores próprios, não pertencentes aos quadros, uma grande autonomia orçamental, gerindo uma dotação orçamental global, a possibilidade de obterem meios financeiros próprios, etc. Além disso, a autonomia nestas áreas pode crescer por fases, com a revisão do contrato de autonomia.

A contratualização é tanto uma forma de diferenciação da autonomia, de acordo com as situações concretas de cada escola, como também uma forma de assunção de compromissos e responsabilidades adicionais numa base voluntária. Como se não bastasse ver o Estado a contratar com um estabelecimento seu, ainda há a especificidade do envolvimento dos municípios nesses contratos, como se viu acima.

A autonomia das escolas responde a duas linhas diferentes da reforma do sector público. Por um lado, há as ideias da “nova gestão pública”, que, contra a administração tradicional, baseada na hierarquia e no controlo vertical, valorizam a delegação de poderes, a autonomia e a responsabilidade dos serviços públicos, as preocupações dos utentes, a avaliação do desempenho, em vez da estrita regulação prévia, etc. Por outro lado, no caso específico da educação, há as ideias da desestatização e da desgovernamentalização, de centralidade da própria escola,

ESTA PARCERIA público-público, entre o Estado e os municípios, não pode deixar de ser vista como uma tentativa de atenuação do défice de descentralização territorial na esfera do ensino. Mas é também um instrumento de envolvimento da escola no seu meio territorial

RUI GAUDÊNCIO



lamento interno” (verdadeira Constituição da escola), seja por efeito da definição do seu “projecto educativo”, seja finalmente por efeito do contrato de autonomia, cada escola passa a ser um caso singular. A diferenciação escolar, que pode ir ao ponto da diferenciação curricular, constitui um dos efeitos mais importantes do regime da autonomia. Outro efeito paralelo é a territorialização, mediante a associação dos municípios e, eventualmente, de outras forças locais.

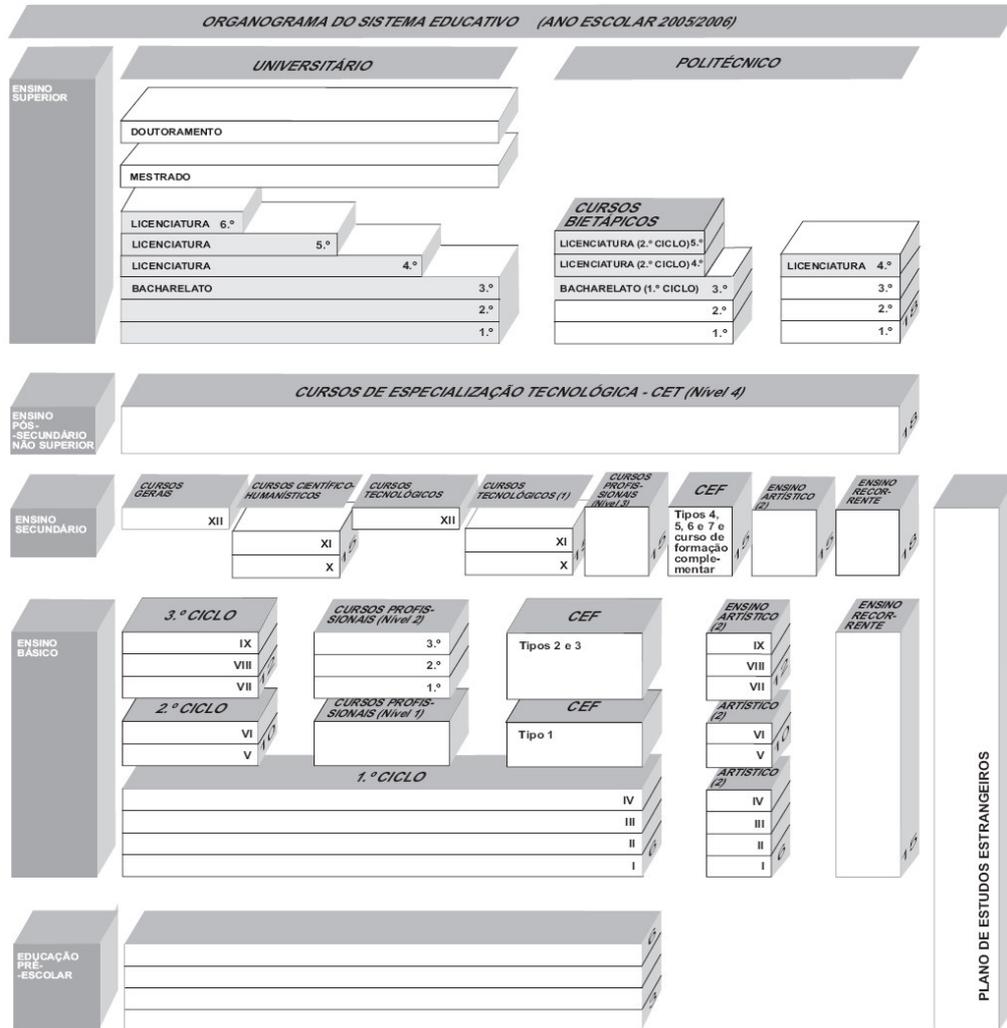
O principal instrumento da geometria variável das escolas é o “contrato de autonomia”. É evidente que a própria lei confere directamente uma base de autonomia não despendiçanda (que aliás mal tem sido explorada), sendo o contrato de autonomia facultativo (de resto, até ao momento só foi celebrado um contrato de associação...). Mas o contrato de autonomia é condição de formas mais avançadas de autonomia, designadamente no aspecto curricular, financeiro e de gestão do pessoal. Assim, a autonomia pode incluir a gestão flexível do currículo (com possibilidades de inclusão de componentes regionais e locais), variações

de diferenciação de projectos educativos, de acordo com os contextos escolares, de envolvimento dos pais e encarregados de educação e da comunidade em geral.

No caso da escola pública, a autonomia da escola permite superar a tradicional crítica da sua uniformidade, da insensibilidade aos anseios dos utentes, da imunidade perante os resultados. Ao tornar a escola independente do Estado e dos governos, a autonomia é também favorável a valores tradicionais da escola pública, como a liberdade de aprender e de ensinar e a não instrumentalização ideológica ou confessional da escola.

É evidente que a autonomia não pode ser absoluta e que ela comporta os seus riscos, designadamente a fragmentação e hierarquização de escolas dentro do sistema público, a possibilidade de captura corporativa das escolas, a desresponsabilização do Estado e dos governos. Mas isso só será grave se tais perigos não forem adequadamente prevenidos no desenho jurídico da autonomia, na avaliação dos resultados e na monitorização e responsabilização dos protagonistas. ■ PROFESSOR UNIVERSITÁRIO

ORGANOGRAMA DO SISTEMA EDUCATIVO



(1) Portaria 550-A/2004, de 21 de Maio.
(2) Ensino Artístico Especializado - em regime integrado.

Fonte: GIASE - Recenseamento escolar 2005/06