

AS FREGUESIAS – HISTÓRIA E ACTUALIDADE¹

CARLOS MENDES PAULETA²

O facto de as freguesias, na sua dimensão político-administrativa, serem uma realidade sem paralelo noutros países, associado aos escassos meios e reduzidas competências de que dispõem, explicará o pouco interesse que tem despertado o seu estudo que praticamente se tem resumido a alguns artigos ou a curtas referências inseridas em obras de maior vulto.

No entanto, numa altura em que as freguesias adquirem um novo fôlego, em boa parte por mérito próprio, é natural que aquelas autarquias despertem o interesse de alguns estudiosos. O trabalho de José António Santos, “As Freguesias – História e actualidade”, publicado em 1995, parece reflectir esta viragem na vida das freguesias. Naquela obra, o autor analisa as freguesias numa perspectiva histórica, desde a sua origem, sem esquecer o presente e espreitando o futuro.

O livro está organizado em oito capítulos. O primeiro esclarece a origem e a base etimológica de palavras que “o vocabulário eclesiástico cedo incorporou” e “o tempo se encarregaria de universalizar e de lhes atribuir significação e uso um tanto diferenciados dos adquiridos originalmente” tais como: “igreja”, “diocese”, “paróquia”, “freguesia” e “colação”.

Os capítulos seguintes são dedicados ao estudo da freguesia desde o período romano até ao Estado Novo. O último, que representa cerca de um quarto da obra, é constituído pela análise da actualidade, fazendo um curto exercício prospectivo no final.

Socorrendo-se do Padre Miguel de Oliveira, o autor detecta o “início da formação das primitivas freguesias” ainda no período romano, coincidindo com a cristianização da Península, no final do século III e início do século IV. Porém, importa não ignorar que as paróquias daquela época pouco tinham a ver com as actuais. O território não se afirmava como um elemento importante, a paróquia era essencialmente “uma comunidade de fieis adstritos a determinada igreja e ainda não propriamente uma circunscrição geográfica explicitada”.

¹ SANTOS, José António (1995) – As Freguesias – História e actualidade, Celta Editores, Oeiras.

² Colaborador do C.E.G. no projecto de investigação “Poder Local e Políticas Sociais” (Pj. SSPS/C/PCL/2608/96, JNICT-MSSS).

Com a ocupação árabe “as estruturas episcopal e paroquial foram objecto dum processo de acelerada desorganização”. No entanto, com a reconquista e a subsequente formação de Portugal (que constitui o objecto do 3.º capítulo) J. A. Santos assinala o incremento das paróquias que ficou a dever-se “à passagem de oratórios e basílicas a igrejas baptismas”, revelando, ainda, que “a construção de igrejas e o erigir de freguesias descendem com frequência da expressa vontade das comunidades já municipalmente organizadas”.

Já num período em que o território se encontra consolidado o autor detecta a existência de um número muito maior de freguesias no norte do país, facto que se mantém na actualidade. A explicação defendida para este fenómeno reside em factores de natureza geográfica, relacionados com a fertilidade agrícola, o tipo de povoamento disperso, a maior densidade demográfica e factores histórico-eclésiásticos que determinaram uma mais estruturada e temporã organização das populações.

J. A. Santos entende que em paralelo com a estruturação das organizações municipais as freguesias afirmam-se crescentemente como “organizadoras do universo comunitário local” e que, em seu redor, estabelecem-se laços “religiosos, culturais, educativos e assistenciais das populações”, revelando a existência de velhas preocupações sociais que foram transportadas até ao presente e continuam a constituir parte significativa das competências e da actividade das actuais freguesias.

Pela leitura de J. A. Santos torna-se evidente que o liberalismo constituiu, para as freguesias, um período de transição, em que a paróquia passou de circunscrição eclesiástica à entidade administrativa dos nossos dias. Verdadeiramente, a actual freguesia, embora herdeira de muitas das características da paróquia que a antecedeu, foi um fruto da revolução liberal.

Com o liberalismo, iniciou-se uma sucessão de acontecimentos que começaram com a criação, em 1830, das juntas de paróquia, com atribuições na área do culto religioso mas com direito a promoverem e administrarem todos os negócios que fossem de interesse puramente local. Cumpria-lhes conservar e reparar a igreja paroquial, receber e administrar os rendimentos e esmolas da igreja, mas também, cuidar da conservação de fontes, poços, pontes, caminhos, baldios, e, por outro lado, cuidar da saúde pública, e vigiar as escolas do ensino primário.

Só em 1835, as paróquias passam a integrar a divisão administrativa do país e são atribuídas funções administrativas às juntas paroquiais. Mas seria “sol de pouca dura”, já que, em 1840, são excluídas do edifício administrativo, mantendo-se afastadas dele por 27 anos. Com efeito, somente em 1867, na sequência da reforma administrativa de Martens Ferrão, foi criada a paróquia civil com o objectivo de gerir os interesses colectivos das populações, mas mantendo, também, funções relacionadas com a administração dos bens da igreja.

Esta reforma foi consagrada no código administrativo de 1878. A partir daquela data, a freguesia passou a ser considerada uma autarquia local e iniciou

um percurso de consolidação como entidade administrativa, mantendo, no entanto, ligação à igreja, da qual só viria a afastar-se na vigência da Primeira República.

O novo regime reconheceu aos corpos administrativos independência perante o poder central, dotou as autarquias de órgãos executivos próprios, adoptou princípios descentralizadores e autonómicos remetendo a capacidade de anular ou modificar as suas deliberações para os tribunais, alargou o rol de competências e permitiu o recurso às contribuições directas e a empréstimos que passaram a fazer parte das suas fontes de financiamento.

É neste período que a paróquia civil adquire a denominação de freguesia, e o seu corpo administrativo a designação de junta de freguesia.

Com a tomada do poder pelos militares, em 1926, e a instauração do Estado Novo, dá-se início a um novo período, só interrompido 48 anos mais tarde, caracterizado pelo retrocesso em vários aspectos da vida das freguesias, salientando-se a perda de independência e autonomia.

As juntas de freguesia continuavam a ser eleitas, embora por um colégio eleitoral restringido aos chefes de família, mas podiam ser destituídas pelos presidentes de Câmara, ou pelos governadores civis, no caso de Lisboa e Porto, que exerciam a tutela de natureza inspectiva e correctiva sobre as freguesias, isto apesar de terem menor legitimidade democrática uma vez que não eram eleitos.

Na República Democrática, designação que o autor utiliza para caracterizar o actual regime, as freguesias voltaram a estar em pleno na organização administrativa do Estado português, readquiriram autonomia e beneficiam da descentralização da administração pública.

A Constituição da República e as leis ordinárias reconhecem à freguesia um conjunto de preceitos basilares que J. A. Santos sintetiza em seis pontos a saber:

- Órgãos deliberativos e executivos cujos titulares são eleitos pelos cidadãos;
- Finanças e património;
- Atribuições e competências e, neste âmbito, a prática de actos definitivos e executórios;
- Poderes regulamentares;
- Quadros de pessoal e sua gestão;
- Tutela administrativa de mera aferência da legalidade.

No último capítulo o autor identifica, também, os órgãos das freguesias e a forma como se constituem; o facto de as atribuições e competências que refere não se distinguirem de outros níveis de administração autárquica; os escassos meios financeiros, que obrigam, este nível de administração a actuar em articulação com os municípios; e as condições para a criação de novas freguesias.

J. A. Santos apercebeu-se de que “as diversidades geográficas, sociais, económicas e demográficas dos núcleos populacionais”, condicionam a funcionalidade das freguesias. Em consequência, podem distribuir-se por quatro padrões diferentes: “as freguesias rurais; as freguesias das sedes dos municípios; as freguesias sediadas nas áreas urbanas em expansão; e as freguesias das grandes cidades.”

Para todos os tipos de freguesia o autor apresenta uma visão pessimista, baseada na insuficiência de meios e de instrumentos de intervenção de que elas dispõem.

Por fim, num olhar sobre o futuro, o autor apresenta quatro hipóteses, que admite poderem comportar variantes matizadas, apresentadas como possíveis alternativas às actuais freguesias, que identificou do seguinte modo:

- Plena outorga da condição autárquica;
- Diferenciação do regime jurídico autárquico;
- Eliminação do carácter autárquico, mas permanecendo no sistema administrativo; e
- Desvinculação do sistema administrativo.

No primeiro caso, remete-se para uma maior autonomia da freguesia face ao município e para uma maior clarificação das atribuições e competências de cada um dos níveis autárquicos.

A segunda hipótese parte do reconhecimento de que a realidade das freguesias é muito diversa, para admitir a diversificação das suas responsabilidades consoante as suas “características geodemográficas e socioeconómicas” ou de conformidade com as dimensões paroquiais.

A terceira relega a freguesia para um organismo desconcentrado do município, que passaria a ser, na prática, um serviço municipal que teria ao seu dispor um conjunto de competências delegadas.

Como nota final, refira-se que a opção por uma abordagem histórica, desenvolvida pelo autor, mais do que preencher uma lacuna, contribui para dar uma visão mais completa deste nível autárquico e facilita a sua compreensão. No entanto, sem pretender retirar mérito ao trabalho, deve dizer-se que a última parte da obra abre o apetite para continuar a discussão iniciada.

A obra analisada constitui um importante contributo para o conhecimento da freguesia e dos seus antecedentes, interessando a todos os que se preocupam com a administração autárquica e a gestão do território.