

Descentralização em Portugal: análise à transição de competências para as autarquias

André Fernando da Silva Reis

Dissertação de Mestrado em Ciência Política

Setembro, 2024

Agradecimentos

Um período de dois anos de grande persistência e sacrifício, dividido entre o horário laboral, a vida pessoal e a missão de concluir mais uma fase do meu percurso académico.

O primeiro agradecimento é para a minha namorada que foi um apoio fundamental ao longo desta etapa, e que desde o primeiro ano esteve presente em todos os momentos, bons e maus, principalmente na redação da dissertação.

Aos meus pais, ao meu irmão, cunhada e sobrinha, que sei que estão orgulhosos do meu percurso.

Estejam eles onde estiverem, uma palavra especial aos meus avós maternos e paternos.

Por último, agradeço ainda a todo o corpo do docente e não docente da FCSH que contribuiu para a minha evolução como aluno, em especial ao meu orientador, Rui Miguel Carvalhinho Branco, assim como ao meu coorientador, Miguel Ângelo Rodrigues Midões.

Resumo

O processo de descentralização em Portugal é um tema de debate recente no contexto académico, pelo que esta dissertação tem como foco a análise do processo de descentralização em Portugal, nomeadamente na transição de competências para as autarquias, que surgiu através da Lei n.º 50/2018, publicada no Diário da República. Este estudo tem como finalidade investigar os desafios enfrentados pelos municípios em apresentar dados aos serviços centrais e as implicações destes constrangimentos no processo de descentralização. Para se conseguirem obter resultados fiáveis foi realizado um inquérito às autarquias portuguesas, que obteve 91 respostas, entrevistas à Câmara Municipal do Porto e ao Tribunal de Contas (TdC), análise de relatórios do TdC sobre o processo, e ainda uma extensa revisão da literatura que expõe o enquadramento português no processo de descentralização, assim como as tendências deste modelo político e a sua conceptualização. Assim, foi possível identificar que este modelo político revela vantagens como a maior proximidade entre os cidadãos e os decisores políticos, contudo as autarquias portuguesas têm tido alguns obstáculos devido à falta de recursos financeiros e humanos e a carga burocrática associada aos reportes que têm de ser apresentados à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL). As conclusões desta investigação alertam para a necessidade de renovação da Administração Central (AC) e uma melhor articulação entre o poder local e o governo central para que exista uma correta avaliação e monitorização do processo, garantindo transparência democrática e financeira. A presente dissertação tem também como objetivo promover o debate académico e político sobre o processo de descentralização em Portugal.

Palavras-chave: Descentralização; Portugal; governo central; poder local; transição de competências; reporte; autarquias.

Abstract

The decentralization process in Portugal is a topic of recent debate in the academic context, so this dissertation focuses on the analysis of the decentralization process in Portugal, namely the transition of competences to the municipalities, which came about through Law no. 50/2018, published in the *Diário da República*. This study aims to investigate the challenges faced by municipalities in submitting data to central services and the implications of these constraints on the decentralization process. To obtain reliable results, a survey of Portuguese municipalities was carried out, which obtained 91 responses, interviews with Porto City Council and the Tribunal de Contas (TdC), analysis of TdC reports on the process, as well as an extensive literature review that exposes the Portuguese framework in the decentralization process, as well as the trends of this political model and its conceptualization. As a result, it was possible to identify that this political model has advantages such as greater proximity between citizens and political decision-makers. However, Portuguese municipalities have faced some obstacles due to the lack of financial and human resources and the bureaucratic burden associated with the reports that have to be submitted to the Directorate-General for Local Authorities (DGAL). The conclusions of this research point to the need to renew the Central Administration (CA) and improve coordination between local authorities and the central government so that the process can be properly evaluated and monitored, guaranteeing democratic and financial transparency. This dissertation also aims to promote academic and political debate on the decentralization process in Portugal.

Keywords: Decentralization; Portugal; central government; local government; transition of competences; reporting; municipalities.

Índice

Introdução.....	8
Capítulo 1 – Definição do conceito descentralização.....	11
1. A conceptualização da descentralização	11
2. Aspetos de convergência e divergência sobre a descentralização.....	16
Capítulo 2 – Comparação europeia, índices de descentralização e tendências	22
1. Descentralização na União Europeia: a comparação com Portugal	22
2. Tendências da descentralização	28
Capítulo 3 - Enquadramento histórico sobre a descentralização em Portugal	34
1. História das divisões administrativas em Portugal.....	34
2. Período pré-25 de abril.....	36
3. Período pós-adesão à CEE em 1986	39
4. A descentralização no início do século XXI	42
Capítulo 4 – Modelo multinível de governação em Portugal.....	45
1. Municípios.....	46
2. Freguesias.....	47
3. Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais	49
Capítulo 5 – Leis das Finanças Locais: o impacto na descentralização	53
Capítulo 6 – Processo legislativo e transição de competências para as autarquias	57
1. Reconstrução do processo legislativo da Lei n.º 50/2018	57
2. Relatório do Tribunal de Contas sobre a transferência de competências.....	60
Capítulo 7 – Inquérito às autarquias e entrevistas	69
1. Inquérito aos municípios portugueses	69
2. Entrevista à Câmara Municipal do Porto	81
3. Entrevista ao Tribunal de Contas	83
4. Discussão de resultados.....	85
Conclusões.....	89
Referências Bibliográficas.....	95

Lista de siglas e acrónimos

AC – Administração Central

AE - Agrupamento de Escolas

AML – Área Metropolitana de Lisboa

AMP - Área Metropolitana do Porto

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

CAD - Comissão de Acompanhamento da Descentralização

CCDR - Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CEE - Comunidade Económica Europeia

CIM - Comunidades Intermunicipais

CMP – Câmara Municipal do Porto

DGAL – Direção Geral das Autarquias Locais

DGO - Direção-Geral do Orçamento

FCM - Fundo de Coesão Municipal

FEF - Fundo de Equilíbrio Financeiro

FFD - Fundo de Financiamento da Descentralização

FGM - Fundo Geral Municipal

FMI - Fundo Monetário Internacional

FSM - Fundo Social Municipal

IAL - Índice de Autonomia Local

IAR - Índice de Autoridade Regional

IRC - Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas

IRS - Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

NUTS - Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

PS- Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

QREN - Quadro de Referência Estratégico Nacional

TdC – Tribunal de Contas

UE – União Europeia

Índice de figuras

Figura 1: Portugal é um dos países menos descentralizados da UE na dimensão fiscal	25
Figura 2: Modelo português de governação	45
Figura 3: representação dos municípios inquiridos de acordo com a NUTS II.....	70
Figura 4: representação dos 278 municípios de Portugal Continental de acordo com a NUTS II.....	70
Figura 5: satisfação dos municípios inquiridos em relação ao processo de descentralização	71
Figura 6: aspetos positivos e negativos mencionados pelos municípios no estudo em resposta aberta	72
Figura 7: classificação do processo de transição de competências na área da saúde	73
Figura 8: classificação do processo de transição de competências na área da educação	74
Figura 9: classificação do processo de transição de competências na área da ação social	74
Figura 10: análise à satisfação das autarquias em relação às verbas da DGAL	76
Figura 11: apresentação de dados trimestrais das autarquias à DGAL	76
Figura 12: opinião dos municípios em relação à duplicação de verbas e implicações no reporte.....	78
Figura 13: análise às necessidades informáticas das autarquias para efetuarem o reporte eficazmente.....	79
Figura 14: dados sobre a opinião dos inquiridos na desburocratização do processo de descentralização.....	80

Índice de quadros

Quadro 1: A descentralização, um conceito multidimensional.....	15
Quadro 2: Resultados do referendo sobre a regionalização	41
Quadro 3: Distinção entre associação de municípios de fins múltiplos e específicos....	50
Quadro 4: Competências elegíveis pelo FSM e FFD na área da educação	61
Quadro 5: Conclusões e considerações finais sobre competências descentralizados nos municípios	67

Introdução

O processo de descentralização é um tema de interesse na política contemporânea, sendo um modelo adotado em grande parte por países do ocidente, mostrando-se, por isso, um tema de relevo em estudo na Ciência Política. A complexidade para conceder autonomia local, um aspeto vastamente discutido entre os autores que abordam esta temática, surge da necessidade de transformação das administrações centrais e um reforço dos apoios concedidos ao poder local ao nível financeiro, de recursos humanos e mecanismos que permitam uma maior eficiência na transição de competências. Por norma, quando os países procuram um modelo político descentralizado têm como principal objetivo, para além de conceder maior autonomia local, garantir maior proximidade entre os decisores políticos e os cidadãos para corresponderem às suas necessidades, melhoria na qualidade dos serviços prestados nos diferentes setores e por exemplo a simplificação administrativa e financeira.

No caso de Portugal, é um processo que se arrasta ao longo do período democrático, com muitos avanços, mas também recuos, e sempre marcado por um forte cariz centralizador (Carvalho, 2011). Em 2018, depois de implementadas importantes medidas que tiveram um efeito positivo e que se traduziram em maior autonomia local, surge a Lei n.º 50/2018 que aprovou a Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais materializando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia local. Durante o período de aceitação de competências que decorreu entre 2018 e 2022 – passando a ser obrigatório a partir deste ano - as autarquias tinham a possibilidade de aceitar ou não as competências, contudo surgiram alguns imprevistos que levaram ao atraso do processo, tal como a pandemia Covid-19 (Melo, 2022).

Ao analisar o processo de transição de competências para as autarquias em Portugal, com base na revisão da literatura desta investigação, serão mencionados alguns aspetos a ter em consideração, essencialmente os que remetem para a importância da articulação entre a Administração Central (AC) e o poder local, como o caso da OCDE (2020) que considera essencial uma contínua avaliação do impacto da transição de competências por parte dos serviços centrais. Esta avaliação da transição de competências só se consegue realizar caso exista um registo e partilha de informação entre as autarquias e as entidades competentes pela monitorização do processo, o que exige um esforço

adicional dos municípios no reporte das tabelas relativas às despesas, transferências, receitas e encargos.

Este estudo propõe-se a investigar os principais desafios dos municípios no processo de transição de competências, especialmente na capacidade de reporte de dados das autarquias sobre as competências executadas. Com isto, pretende-se responder à problemática desta investigação – de que forma a falta de capacidade dos municípios em apresentar dados aos serviços centrais tem implicações no processo de descentralização -, sendo este o ponto de partida para um conjunto de questões que têm uma ligação direta à pergunta de investigação, como a identificação das dificuldades apresentadas pelos municípios na apresentação de dados à Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) em relação às competências executadas, a falta de recursos humanos e financeiros do poder local, as causas que levaram às falhas no processo de monitorização e avaliação por parte da AC e, conseqüentemente, as possíveis conseqüências destes constrangimentos no processo de descentralização.

Adicionalmente, o estudo visa identificar as principais implicações para a política pública de acordo com a problemática da investigação, assim como contribuir através de uma perspetiva atualizada do tema para o debate académico, influenciando também as políticas públicas. Para além disso, as referências obtidas poderão servir como base para os países que enfrentam desafios semelhantes.

Para se atingirem os objetivos propostos neste trabalho, adotou-se uma metodologia mista, quantitativa e qualitativa que permitem explorar e avaliar o processo de descentralização em Portugal. Em termos de métodos quantitativos, o inquérito realizado às autarquias disponibilizou dados quantitativos possibilitando uma análise estatística das respostas e tendências identificadas. De forma complementar, o método qualitativo das entrevistas oferece uma perspetiva qualitativa do estudo, sendo possível identificar as experiências e desafios enfrentados no contexto português, mas também do processo de descentralização de uma forma generalizada. Em relação à tipologia da investigação, trata-se de um estudo de caso de cariz exploratório, uma vez que este tema da descentralização em Portugal está em contínuo desenvolvimento e alvo de atualizações constantes, existindo também um carácter descritivo devido à especificação das práticas e dificuldades da transição de competências (Yin, 2001). Esta pode também ser considerada uma investigação aplicada, isto porque tenta determinar a eficácia e o impacto da passagem de poder para as autarquias, com o objetivo de contribuir com

conteúdo prático para implementação e melhoria das políticas públicas no país (Pinto, 2022).

O primeiro capítulo foca-se na conceptualização do conceito de descentralização, que gera opiniões diversas entre os autores, e onde serão também explorados os aspetos de convergência e divergência sobre o processo. Os capítulos 2, 3 e 4 irão debruçar-se sobre o contexto português no que diz respeito ao processo de descentralização, com um enquadramento histórico desde o Estado Novo até ao contexto atual no século XXI, seguindo-se uma abordagem sobre o modelo multinível de governação e o impacto das leis das finanças locais neste processo. Complementarmente, no capítulo 5, será apresentada uma comparação do caso português com países europeus, através de índices publicados, e também uma análise às tendências no processo de descentralização. Passando para a análise concreta do processo de transição de competências, no capítulo 6, aborda-se a construção do processo legislativo da Lei n.º 50/2018 que apoia na compreensão desta temática e é feita uma análise aos relatórios do TdC, que apontam para conclusões relevantes, e que serão utilizados para a elaboração do capítulo 7. Finalmente, a dissertação incluirá os resultados de um inquérito por questionário realizado aos municípios portugueses, que pretende avaliar o nível de satisfação do poder local e os constrangimentos no processo de transição de competências, seguindo-se entrevistas com a Câmara Municipal do Porto e o TdC. Neste campo, a DGAL não respondeu ao pedido de entrevista e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) recusou-se a responder às questões enviadas. Os resultados obtidos, assim como os relatórios do TdC, e a revisão da literatura servirão como base para a discussão de resultados e a identificação das principais conclusões do estudo, culminando com uma reflexão sobre as limitações da pesquisa e sugestões para futuras linhas de investigação.

Capítulo 1 – Definição do conceito descentralização

1. A conceptualização da descentralização

A descentralização é considerado um conceito organizacional de distribuição de poderes. Por um lado, quando um governo concentra todos os poderes num determinado nível de governação pode considerar-se que é uma organização centralizada, por outro, quando se verifica uma distribuição de poderes por diferentes níveis territoriais, estamos perante uma estrutura descentralizada. Neste sentido, a otimização do processo de descentralização pode ser complexa devido à multiplicidade de poderes presentes nos diferentes níveis de governação. Um importante fator a ter em conta na distinção entre centralização e descentralização é que ambos têm como foco o poder de decisão entre diferentes níveis de governos, sendo importante referir que os conceitos desconcentração/concentração não devem ser incluídos na sua conceptualização, uma vez que se referem apenas à localização física e à distribuição e deslocações de poderes dentro de uma estrutura governativa. Em termos de dimensão, a descentralização pode ser considerada vertical e horizontal, em a que a vertical está relacionada com a autonomia dos níveis inferiores em relação aos superiores, existindo três tipos: administrativa, fiscal e política. Já a horizontal refere-se à autonomia que as unidades têm na relação entre si no mesmo nível hierárquico, geralmente relacionada com a distribuição de poderes entre os ministérios ou instituições da administração pública (Dardanelli, 2021).

Descentralização é um termo amplamente utilizado pela comunidade científica e por essa mesma razão torna-se mais difícil chegar a um consenso em relação à sua conceptualização e à forma como se mede o seu grau de aplicabilidade. Posto isto, Wright (2021) refere que a descentralização é a distribuição do poder de decisão dentro de um sistema governativo e que o conceito de autonomia tem um papel central na sua compreensão e análise. Já Schakel (2021) considera que a descentralização é omnipresente, uma vez que grande parte dos países têm mais do que um nível de governação e que se verificou uma tendência descentralizadora em muitos países desde a década de 1970. Para o autor, os governos locais estão mais bem situados para recolher informações sobre as condições e preferências locais, sendo esta a escala perfeita para equilibrar os custos benefícios da implementação de políticas.

No que diz respeito às diferenças entre centralização/descentralização e concentração/desconcentração, o mesmo autor clarifica que a verdadeira descentralização

ocorre quando o poder administrativo é transferido do centro para as autoridades locais, e a concentração/desconcentração surge quando certa competência na hierarquia administrativa é delegada a uma autoridade subordinada. Wolman citado por Wright (2021) refere que a descentralização tem quatro dimensões: a variedade e importância desempenhadas pelos governos subnacionais; a autonomia concedida ao poder local de acordo com estatutos jurídicos; a capacidade em termos de proporção de despesa pública ou de funcionários; e a dependência fiscal do Estado central.

Para aprofundar o tema central do presente trabalho, é necessário entender os diferentes tipos de descentralização que determinado país pode adotar. Assim, Teles (2019) identifica três tipos que surgem em muita da literatura com a qual nos cruzámos nesta investigação: administrativa, política e fiscal.

Quando analisamos a descentralização política, referimo-nos à transferência de poderes para níveis subnacionais, em que o poder central concede competências às autarquias, podendo estas agir sem a necessidade de recorrer a níveis superiores. Camões (2020) indica que este tipo de descentralização surge quando um governo abdica de autoridade, como por exemplo com a criação de um nível regional que será eleito de forma democrática, ou seja, quando os países enveredam pelo caminho democrático, como foi o caso de Portugal em 1974, em que estes níveis subnacionais voltam a ter legitimidade democrática com a eleição dos seus representantes.

O principal aspeto que se identifica neste grau é a crescente influência política dos níveis inferiores, sendo considerado o único tipo genuíno de descentralização. Por exemplo, com a transferência de competências para as autarquias, estas terão capacidade para tomar decisões em certas matérias, como no setor da saúde, educação ou ação social. Böckenförde (2011) refere que este tipo se caracteriza pelo facto das autarquias conseguirem ter uma ação política relevante e capaz de gerar mudança. Por outro lado, Schneider (2003) indica que a descentralização política nos remete para o grau em que os interesses dos cidadãos estão representados no poder local, na medida em que as instituições possam ser eleitas.

Ainda nesta ótica, podem identificar-se três formas distintas de um governo descentralizado politicamente, nomeadamente, a descentralização da tomada de decisão quando pelo menos um nível subnacional tem autoridade para tomar medidas sobre uma certa competência; a descentralização de nomeação, em que os políticos locais são eleitos

pelos residentes, e ainda a descentralização constitucional, em que os governos subnacionais podem participar na elaboração de políticas centrais (Treisman, 2007).

No que diz respeito à descentralização administrativa, Teles (2021) dá o exemplo dos funcionários públicos que atuam em níveis inferiores, aos quais é dada autonomia para exercer competências, estando estes subordinados ao poder central, mas tendo capacidade para exercer certas competências. A isto se chama descentralização administrativa, sendo que esta difere relativamente ao nível de autonomia das autarquias, ou seja, em sistemas que têm maior capacidade de ação localmente, mas sempre com um controlo do governo capaz de reverter decisões que diferem dos ideais comuns.

Na prática, este tipo de descentralização remete-nos para as competências que são atribuídas aos governos subnacionais relativamente aos critérios de contratação de funcionários sem a necessidade de recorrer ao Estado central, em que estas pessoas contratadas são fruto de uma decisão de funcionários eleitos. Para além disso, ao nível administrativo as autarquias ficam com maior responsabilidade no que diz respeito às parcerias público-privadas e também na regulamentação das atividades locais baseados em regulamentos internos aprovados (Camões, 2022).

Já Böckenförde (2011) diz que a descentralização administrativa se divide em vários níveis: desconcentração, delegação e devolução, mostrando que na desconcentração a passagem de competências para o poder local não é efetiva, dando o exemplo das escolas que estão espalhadas por diferentes localizações, mas que são controladas pelo Estado central. Em Portugal, neste campo, fruto do processo de descentralização, esta situação já está a sofrer alterações, com as autarquias a terem mais autonomia neste setor. A delegação insere-se também neste exemplo dado anteriormente, pois o Estado central tem uma atuação principal e as autarquias locais atuam em segundo plano como agentes. Por exemplo, o caso das escolas, que são instituições nacionais, mas cuja implementação de medidas cabe às subunidades que são controladas pelo Ministério da Educação. Por fim, a devolução, que depende do grau de descentralização, mas em que os governos subnacionais têm um poder potencialmente significativo ao nível legislativo (adoção de regras, normas, elaboração de políticas e estratégias), e em que o governo central apenas pode interferir nestas políticas de uma forma limitada.

Em relação à descentralização fiscal, como o próprio nome indica, determina o nível de autonomia fiscal do poder local, nomeadamente, a proporção das despesas

(receitas) subnacionais em relação ao montante total das despesas (receitas) públicas. Este é um parâmetro muito importante, porque sem recursos financeiros, as autarquias não conseguem desempenhar as competências que lhes são atribuídas.

Segundo Böckenförde (2011), há três elementos principais em países descentralizados: a atribuição de responsabilidade pela despesa, a atribuição de responsabilidade pela angariação de receitas e as transferências intergovernamentais que se entrelaçam para equilibrar as contas. Posto isto, devem ter-se em conta dois princípios relativamente ao modelo de tributação e de despesas do governo local: o primeiro em que as receitas de uma autarquia financiam os serviços prestados ao nível local; e o segundo em que o governo local deve cobrar as receitas subnacionais associadas aos benefícios recebidos, assegurando uma ligação entre os impostos e os benefícios que reforçam a responsabilização dos funcionários locais (Böckenförde, 2011).

Nesta lógica, Teles (2021) refere que se as autarquias tiverem controlo sobre as taxas e impostos e também sobre as receitas fiscais locais, o nível de descentralização aumentará significativamente. Em contrapartida, caso isto não aconteça, com a repartição de receitas, os governos subnacionais necessitam de incentivos do estado central para se dinamizarem economicamente.

Na ótica da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), como se pode observar no Quadro 1, a descentralização política tem como foco a desconcentração do poder do governo central, em que com uma fragmentação dos poderes políticos existe um maior controlo e equilíbrio para assegurar a democratização. Este tipo centra-se nos aspetos institucionais e políticos da descentralização relativamente às bases jurídicas dos governos locais, no que diz respeito aos direitos, responsabilidade e funções dos diferentes níveis de poder, tendo como objetivo final o reforço dos processos de democratização e maior participação dos cidadãos, que se traduz em maior poder de decisão dos representantes eleitos; quando se aborda a descentralização administrativa, referimo-nos à transferência de responsabilidade operacional para níveis inferiores, podendo esta ser dividida em delegação ou devolução. No caso da primeira, o poder local seria parcialmente autónomo, uma vez que iriam continuar a ser regulados e controlados pelo governo central, em que basicamente as autarquias eram agentes que executavam as medidas do poder central. Já no caso da devolução, é considerada a forma mais forte de descentralização, isto porque a responsabilidade é atribuída aos governos subnacionais, em que estes têm receitas próprias e, no caso de serviços de interesse

nacional, o Estado recorre através de transferências para garantir serviços de acordo com um padrão mínimo nacional; a descentralização fiscal transfere as responsabilidades relativas às despesas e receitas, sendo necessárias medidas importantes para isto acontecer, como a divisão das atribuições de despesas entre os níveis de governo, fontes de receitas do poder central e local, grau de autonomia de cada nível de governo e ainda a definição sobre o financiamento das transferências intergovernamentais (OCDE, 2019).

White (2011), de uma forma muito resumida, caracteriza estes três tipos e indica uma relação entre eles. A descentralização política surge quando as instituições políticas recolhem os interesses dos cidadãos para tomar decisões políticas, como é caso das transferências de competências para um nível local e eleição dos seus funcionários; a administrativa em que as decisões políticas se traduzem em resultados através de ações fiscais e regulamentares, com as medidas aplicadas pelos governos subnacionais; e a fiscal que já tem repercussões na administrativa, mas que se distingue pela autonomia que é concedida às autarquias, nomeadamente, no caso destas entidades locais cobrarem impostos, despesas e corrigirem desequilíbrios. Relativamente ao trabalho proposto, pretende-se aprofundar os aspetos de convergência e divergência dos diferentes tipos de descentralização e em que medida é necessário um equilíbrio de ações para se conseguir atingir um grau de estabilidade no processo de descentralização. Neste sentido, os próximos subcapítulos vão focar-se nos aspetos que levam à descentralização política, administrativa e fiscal, e de que forma é que as medidas impostas são benéficas para os subníveis de governação do país.

Quadro 1: A descentralização, um conceito multidimensional

Descentralização Política	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridades eleitas (assembleias e órgãos executivos); • Poderes de decisão e execução; • Participação dos cidadãos; • Responsabilidade e transparência;
Descentralização Administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidades partilhadas e exclusivas; • Funções de regulação, funcionamento e financiamento; • Pessoal e ativos próprios;
Descentralização Fiscal	<ul style="list-style-type: none"> • Orçamento próprio e contabilístico; • Despesas (poder de compra); • Receitas (suficientes e adequadas); • Regras orçamentais;

Fonte: (OCDE, 2019)

2. Aspectos de convergência e divergência sobre a descentralização

O processo de descentralização tem sido vastamente defendido pelas organizações internacionais, que reforçam o seu apoio diversas vezes para transição eficiente de competências para os governos subnacionais. Esta visão descentralizada do mundo em que os governos centrais concedem poder aos governos locais, que realmente conseguem reagir de forma eficaz perante as comunidades, naturalmente traz benefícios para o poder local enquanto nível descentralizado de administração e para o crescimento económico e social. Contudo, este método pode também levar a situações que têm de ser analisadas criteriosamente para evitar falhas no processo.

No livro *Regionalização e Descentralização em Portugal*, Bravo (2023) aponta para fatores que devem ser tidos em consideração quando se inicia um processo de descentralização, entre os quais indica a

Proliferação de centros de decisão, de patrimónios autónomos e de exigências de gestão financeira, o alargamento do número de servidores públicos, muitos deles sem qualificações técnicas para o exercício de funções com apreciável nível de especialização, a dificuldade de gerir atividades com economias de escala (que têm âmbito regional ou nacional) e, ainda, a menor capacidade de controlar o poder de clientelas e, eventualmente, a corrupção a nível local mais do que nacional (Bravo, 2023).

Os riscos do processo de descentralização têm como base a sua regulação por parte do governo central e a falta de eficiência na execução das competências que são concedidas às autarquias. Apesar disto, Bravo (2023) refere que a Constituição da República Portuguesa tem já princípios, através do Artigo 267.º (Estrutura da Administração), que acautelam riscos de eficiência, de poderes e tutela dos órgãos. Por outro lado, os pontos positivos têm um destaque neste âmbito, isto porque é devido a estes fatores que se está a proceder a esta transição de competências. Neste sentido, a autora destaca algumas vantagens, como a eficiência administrativa, a proximidade com as pessoas que leva a um regime mais democratizado, o facto de o poder local ter uma maior especialização administrativa, a facilidade de participação de interessados na gestão administrativa, e ainda a separação vertical de poderes que são repartidos por diversas pessoas coletivas; para além disto, existe a ótica financeira em que o poder central tem de conceder recursos necessários aos níveis locais que terão a seu cargo serviços públicos, mas também apoios financeiros do governo central para externalidades, e também uma maior autonomia com a partilha de receitas fiscais.

Neste sentido, Bravo (2023) refere que existe um equilíbrio no processo de descentralização, porque os próprios governos centrais estabelecem limites à sua aplicação para conseguirem ter um controlo relativamente aos inconvenientes que possam surgir, sendo esta análise díspar de país para país. Ou seja, para se conseguir um balanço, as entidades que estão a gerir o processo têm de estar capacitadas para identificar os fatores referidos acima, de forma a transferirem competências que as autarquias possam cumprir, mas também para terem uma ação de coordenação e regulação em relação às atuações dos governos subnacionais (Bravo, 2023).

Também Teles (2021) indica algumas virtudes e limitações sobre o processo de descentralização, começando pelo argumento da eficiência que permite aos governos locais terem uma resposta mais adequada em relação às necessidades dos cidadãos, isto porque estas necessidades variam consoante a localização geográfica. Contudo, o autor alerta que esta eficiência administrativa pode ser corrompida pelas elites locais que podem receber montantes destinados para gastos em bens públicos; a competição subnacional é outro fator que pode ser positivo para as autarquias, com o aparecimento de investimentos para atração de pessoas e que, conseqüentemente, geram crescimento económico e social – só possível se a autarquia tiver um nível de autonomia considerável – mas que por vezes é difícil de se colocar na prática, porque os incentivos para autarquias são idênticos, condicionando eventuais estratégias diferenciadoras, o que muitas das vezes leva à duplicação de investimentos (um fenómeno comum no caso português); relativamente à eficiência fiscal, a participação na política fiscal e nas receitas dos impostos destes níveis de governação resultam numa resposta mais eficiente das autarquias com o aumento de autonomia, sendo difícil de comprovar ao nível nacional que com este incentivo fiscal as autarquias tenham uma atuação eficiente.

Ainda do ponto de vista fiscal, a OCDE (2020) indica que a concorrência fiscal pode ter efeitos benéficos e prejudiciais, como a concorrência entre municípios que pode aumentar a eficiência na prestação de serviços públicos e os limites estabelecidos nas taxas de imposto, contudo poderá também levar a uma fixação destas mesmas taxas de imposto, levando à degradação das bases tributárias e a uma possível deterioração dos serviços públicos locais. Para além disso, as bases tributárias municipais voláteis podem criar riscos de despesa e conseqüente perdas de eficiência.

No que diz respeito ao argumento democrático, muito importante neste contexto, Teles (2021) refere que, com a descentralização, a responsabilidade eleitoral e a

participação dos cidadãos nas decisões aumentam até porque há uma maior correlação entre o poder local e as despesas públicas, e sendo com isto perceptível quais as preferências do eleitorado. Para além disso, quanto maior for a autonomia subnacional nas despesas públicas e nas receitas há uma menor probabilidade de corrupção, tendo em conta que este aspeto em sistemas de descentralização complexos com divisões de funções e competências pouco claras pode ter o efeito inverso, uma vez que a falta de transparência gera favorecimentos, corrupção e manutenção do poder; no espectro das políticas públicas, quanto mais competências e autonomia, mais estável será descentralização, o que também obriga a analisar se a estabilidade não se traduz em estagnação e falta de eficiência. Por fim, o caso da inovação, em que se destaca uma tendência de experimentação local também devido a uma maior proximidade dos níveis de decisão e que, posteriormente, poderá surgir no contexto nacional.

Em termos práticos, os aspetos destacados acima dependem sempre de uma perspetiva global, relacionada com a implementação do processo de descentralização, do contexto político e também da organização administrativa de determinado país. Caso existam disparidades na transição de competências sem clareza nos diferentes níveis de governação, tal fenómeno poderá levar a uma situação de défice democrático e de falta de controlo das competências exercidas. Naturalmente, a conceção de recursos para maior capacidade institucional, administrativa, técnica e financeira são crucias para a viabilidade deste processo, sendo depois necessário uma harmonia e articulação entre o nível subnacional e central, em que a primeira aplica e o segundo regula a fim de evitar disparidades regionais. Por último, a liberdade para as autarquias implementarem políticas públicas que ofereçam mais valias através da associação com outras estruturas subnacionais ou por exemplo a fusão entre municípios (Teles, 2021).

Já Faguet (2014) refere que a descentralização impacta a governação dos diferentes países, nomeadamente no aumento da concorrência política e da responsabilização pública, na redução da instabilidade política, mas também no que diz respeito à ameaça da sustentabilidade fiscal. Como já referido anteriormente, e também defendido por este autor, esta mudança governativa melhora a capacidade de resposta dos governos subnacionais, isto porque o cidadão tem uma participação ativa na sociedade. Neste sistema, as autarquias tornam-se mais reativas e há uma maior preocupação em adaptarem-se às preferências da comunidade. Faguet (2014) explica que, num governo centralizado, os políticos locais têm de responder ao poder central, ou seja, estes recebem

incentivos para conseguir dar resposta às prioridades e preocupações do governo central; já com a descentralização esses incentivos são reorientados para corresponder às necessidades da população, em que o objetivo é conseguir definir um balanço entre os que fornecem bens e geram serviços públicos e aqueles que beneficiam deles.

O facto de a descentralização implementar políticas de acordo com reclamações de determinados grupos, reforça a posição de um Estado flexível na adoção de medidas. Em contrapartida, um governo central - mesmo que inadvertidamente – poderá promover o aparecimento de líderes radicais isto porque os seus apelos constantes não têm resposta. Em suma, um líder num governo descentralizado é visto de uma maneira diferente, uma vez que tem políticas de gestão direcionadas em benefício dos seus eleitores. Noutra perspetiva, a descentralização e a estabilidade fiscal são dois conceitos que geram um debate intrínseco e Faguet (2014) aponta que os governos centrais, geralmente, optam por orçamentos moderados, porque há um risco de, com fortes incentivos, os políticos locais terem um comportamento de interesses, isto porque têm a garantia dos resgates centrais. Ou seja, os governos locais beneficiam dos incentivos fiscais e poderão investi-los de maneira incorreta, com a segurança que serão resgatados pelo poder central, sendo que o governo central tem de assumir o compromisso, caso contrário podem perder o apoio dos eleitores (Faguet, 2014).

Segundo o Relatório da Comissão Independente para a Descentralização (2019) existem um conjunto de fatores a ter em atenção quando se envereda por este processo, nomeadamente, no aumento de ineficácia das políticas públicas por aplicação desadequada dos princípios da subsidiariedade, e que tem efeitos negativos na execução de competências; destacam também o aumento de competição entre as autarquias através das verbas do Orçamento do Estado, fundos comunitários, entre outros; e o agravamento de assimetrias no país devido aos interesses e influências de determinadas regiões mais populosas. Apesar do alerta para estes riscos, a Comissão não considera que estes sejam desafios que impossibilitam a aplicação da descentralização, mas de avisos a ter em consideração no momento de execução e regulação do processo.

A OCDE, num relatório de análise e de sugestões para o processo de descentralização em Portugal, em 2019, indicava que os benefícios e desafios da descentralização podem ser agrupados em económicos, políticos e administrativos. Em termos de resultados económicos, um dos aspetos a destacar é a execução mais eficiente de programas que têm como objetivo uma evolução estruturada e que tendem a reduzir

subornos e corrupção, sendo que em casos em que os cidadãos pagam impostos locais e taxas de utilização terão uma maior capacidade de controlo da administração local, isto porque um poder local ineficiente pode ser sinónimo de corrupção e serviços mais fracos. A OCDE (2019) considera que a descentralização das despesas e impostos favorece o crescimento e que devem ser a base para financiar parte das despesas subnacionais e que, em contrapartida, as transferências intergovernamentais são prejudiciais – exceto em caso de falta de capacidade em certas matérias, como é o caso dos investimentos em infraestruturas - porque os governos locais estão sempre dependentes de outrem. Para estes aspetos terem êxito é necessário que o país tenha um regime de execução equilibrado, assim como ambiente político e um quadro institucional estável.

Relativamente aos aspetos administrativos e políticos, os governos locais têm uma melhor perceção das preferências dos cidadãos conseguindo identificar uma melhor eficiência de serviços públicos para as diferentes classes sociais, mas também têm um aumento de concorrência entre as autarquias que, por um lado, é positivo devido à pressão que os atores políticos sentem perante as comparações do eleitorado entre municípios; mas por outro existe uma perspetiva de corrupção neste contexto, que depende do sistema de descentralização do país, ou seja, num sistema com vários níveis e sem uma estrutura sólida há uma maior probabilidade de corrupção. É neste sentido que os governos subnacionais devem evitar a atribuição de competências que consideram que na prática podem resultar numa má execução. Por fim, o relatório assinala um dos pontos essenciais para o sucesso implementação da descentralização, que é um equilíbrio entre a autonomia dos governos subnacionais e o grau de regulação do governo central, como o objetivo de identificar eventuais disparidades entre regiões (OCDE, 2019).

Assim, ancorados nas ideias apresentadas por Bravo (2023), Faguet (2014), OCDE (2019), OCDE (2020) e Teles (2021) sistematizamos que a descentralização se trata de um processo que consiste na transferência de poderes da AC para as autarquias, de forma a que estas tenham autonomia para exercerem competências em diversos domínios que, posteriormente, se refletem numa maior proximidade com os cidadãos. Desta forma, para clarificar a conceptualização da descentralização, são possíveis de identificar na literatura três tipos de descentralização que se interligam entre si, política, fiscal e administrativa, sendo necessário uma ação alinhada para que as medidas tenham um impacto real nos níveis locais, contudo os resultados estão dependentes do grau de autonomia que os estados centrais concedem às autarquias. Nos casos de instituições

locais que abrangem um grande número de competências e em que estes três tipos de descentralização estão coordenados, os governos têm um papel muito importante de regulador em setores como o da saúde, educação ou ação social.

Apesar de o processo de descentralização ser amplamente promovido pelas organizações internacionais, devido à sua complexidade na transição de competências para as autarquias, é necessário ter em conta as desvantagens que poderão daqui resultar. Nos argumentos partilhados por Bravo (2023), Teles (2021), Faguet (2014) e pela OCDE (2019) é facilmente identificável que a maior autonomia dos municípios aproxima os decisores políticos dos cidadãos e das suas necessidades, tendo efetivamente esta aproximação um maior peso no ato eleitoral. No sentido oposto, a literatura sobre as lacunas deste processo está centrada nas falhas de regulação da Administração Central e a falta de eficiência e pouca clareza das autarquias na execução das competências, que podem levar a um processo pouco transparente, propício a favorecimentos políticos, corrupção e manutenção de poder.

A identificação dos benefícios e das limitações deste processo de descentralização serão fundamentais para explorar os desafios enfrentados pelos municípios portugueses nesta transição de competências no setor da educação, ação social e saúde. O capítulo seguinte tem como objetivo comparar as políticas descentralizadoras dos países da União Europeia e realizar uma comparação com Portugal. As tendências do processo de descentralização serão ainda analisadas para entender se existe alguma convergência com o caso português.

Capítulo 2 – Comparação europeia, índices de descentralização e tendências

1. Descentralização na União Europeia: a comparação com Portugal

Desde a sua criação que a União Europeia tem enveredado por políticas descentralizadoras, sendo que alguns países se encontram num estado mais avançado do que outros. Em 2013, o Comité das Regiões Europeu, órgão consultivo da União Europeia (UE), lançou o seu último parecer sobre a importância da descentralização na UE, destacando os principais benefícios da Europa em garantir autonomia aos governos subnacionais.

Assim, o Comité (2013) refere no parecer que a descentralização reforça o papel dos governos subnacionais, com base nos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, sendo que para isso são necessários recursos financeiros para o poder local exercer as competências. Um dos pontos a destacar é o facto deste órgão consultivo da UE indicar a relação positiva entre a descentralização e a política regional europeia, tendo esta o fim de criar uma comunidade sustentável e solucionar os problemas como a dívida soberana na Europa, e também de forma a que o poder local tenha influência nas reformas nacionais e europeias.

A União Europeia defende no seu tratado a autonomia regional e/ou local e a relação de proximidade com os municípios e regiões, no artigo 4.º, n.º 2 do tratado da UE. A descentralização é vista pela UE como uma ação importante para reduzir fossos económicos e sociais entre as regiões da Europa, evitando êxodos das regiões desfavorecidas, bem como as constantes trocas nos mercados de trabalho entre estados-membros na procura de melhores condições. Com isto, o Tratado de Lisboa, assinado em 2009, foi importante para cimentar o princípio da subsidiariedade, levando os estados-membros a olharem para descentralização com mais seriedade e implementando reformas com vista a reforçar o poder local (Comité, 2013). O que se pode retirar deste parecer do Comité das Regiões é que, com a aprovação da Carta Europeia da Autonomia Local, pelo Conselho da Europa, o tema da descentralização passou a estar na agenda política dos estados-membros, e em que a UE teve um papel de difusor dos ideais descentralizadores, incentivando os países a concederem autonomia ao poder local, com o objetivo de criar uma relação de proximidade e satisfação com os cidadãos.

É também de salientar que a descentralização é um dos requisitos da UE para um país que tenha pretensões de aderir à união – contudo, os órgãos europeus apresentam

neutralidade em relação à estrutura institucional dos estados-membros, encarando a democracia local e regional como a base para a sua legitimidade (Comité, 2013). Ou seja, existe um processo independente nos diferentes países em relação à implementação de políticas descentralizadoras, uma vez que este é um processo lento e gradual. Segundo Schakel (2021), a descentralização tem uma lógica funcional na UE, uma vez que competências como proteção civil, saúde ou educação devem ser exercidas pelos governos locais, de forma que os países tenham instituições subnacionais sólidas para conseguirem alocar os fundos comunitários europeus.

Atualmente, a União Europeia tem vários países em fase avançada de descentralização e outros em processo para tal, e isto deve-se ao facto de as políticas europeias estarem assentes na autonomia dos níveis infranacionais. No panorama europeu podem encontrar-se três tipos de Estados e de fases de descentralização: os Estados unitários em que existe um governo central com medidas que abrangem todos os cidadãos, com inclusão de governos subnacionais eleitos diretamente pela população e com autonomia política, fiscal e administrativa (Bulgária, Chéquia, Chipre, Croácia, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia, Eslovénia, República Eslovaca, Suécia); os Estados federais em que a soberania é partilhada entre o governo federal e as entidades regionais autónomas, em que por norma o governo federal tem responsabilidades exclusivas como política externa, defesa ou sistema de justiça, enquanto os estados federados têm um conjunto de competências amplas (Áustria, Bélgica e Alemanha); e os estados híbridos que são reconhecidos como países unitários com tendências federais, como por exemplo o elevado nível de autonomia das regiões (Espanha e Itália) (OCDE, 2019).

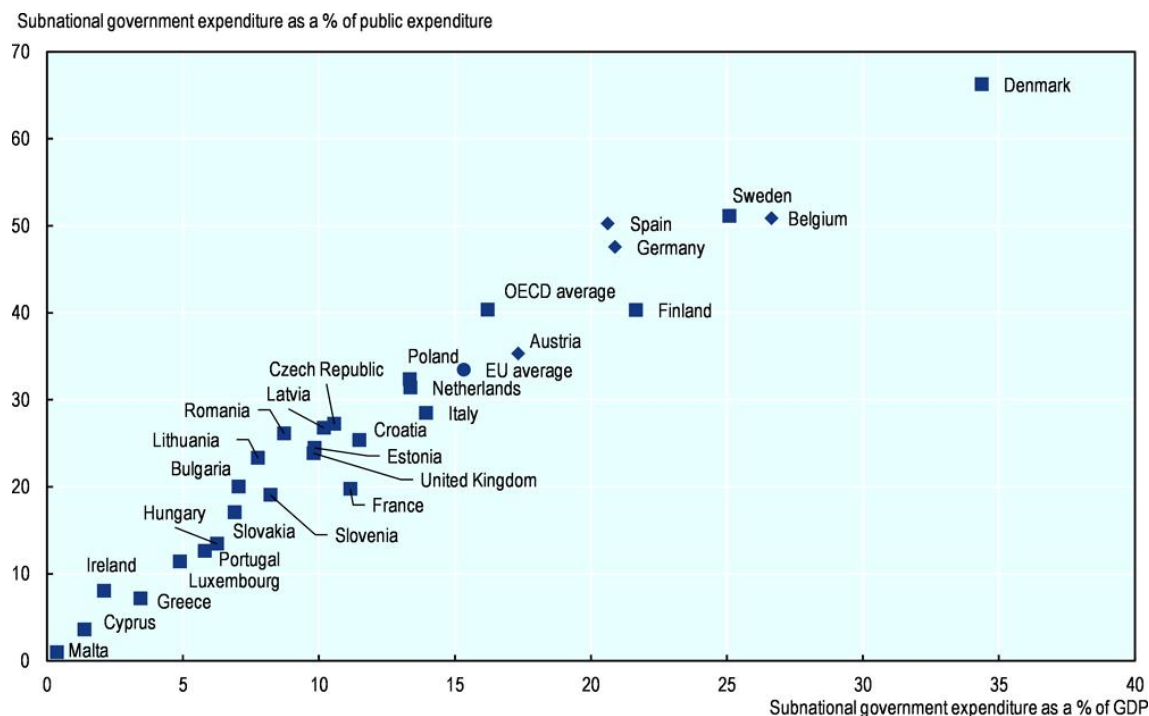
Apesar desta diversidade de modelos nos países europeus, é possível encontrar pontos convergentes e práticas comuns nas políticas descentralizadoras (OCDE, 2020). Um dos parâmetros são os diferentes níveis de governação de cada país. Neste caso, Portugal insere-se no grupo de países centralizados, com a exceção da Finlândia, com apenas um nível de governação e que geralmente tem uma população reduzida em relação à média europeia, e onde podemos também encontrar a Bulgária, Chipre, Eslovénia, Estónia, Finlândia (exceção neste grupo), Irlanda, Letónia, Lituânia, Luxemburgo e Malta; com dois níveis temos a Áustria, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Grécia, Hungria, Países Baixos, Chéquia, Roménia e Suécia; e por fim, com três níveis, e com

uma grande dimensão populacional, temos a Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Itália e Polónia. Este indicador tem uma clara correlação com a dimensão populacional do país, contudo, Teles (2021) identifica que Portugal, neste aspeto, está muito próximo do grupo de países com dois níveis de governação.

Nesta matéria, costuma-se utilizar um outro instrumento capaz de dar uma visão geral sobre o grau de descentralização de cada país, com a identificação da percentagem da despesa pública que é efetuada pelo nível local. Neste parâmetro, o valor mais recente (2019) calculado para Portugal é de 12,6%, sendo a que a média da União Europeia se situa nos 33,5%, revelando estes dados que ainda há um longo caminho a percorrer no caso português. Numa situação idêntica à de Portugal, segundo este parâmetro, assim como mostra a Figura 1, podemos encontrar a Grécia, Irlanda, Malta, Chipre, Hungria, Bulgária e Eslováquia; seguindo-se com valores ligeiramente superiores a França, Reino Unido, Croácia e Chéquia; e já próximas das médias europeias, a Áustria, Polónia, Países Baixos e Itália. Já num nível superior de descentralização, encontramos a Alemanha, Espanha, Finlândia, Suécia e Bélgica, com valores de cerca de 65% da despesa pública a serem executados pelo poder local (Teles, 2021).

Segundo Schakel (2021), existe uma lógica funcional para o facto de os países mais populosos apresentarem uma maior tendência em descentralizar em comparação com países de menor dimensão. Os países com mais de 35 milhões de habitantes como é caso da França, Alemanha, Itália e Espanha, tendem a ser mais descentralizados, já os países como Chipre, Estónia, Islândia e Luxemburgo que têm uma população inferior a dois milhões de habitantes, encontram-se entre os países menos descentralizados. Isto deve-se ao facto de os países de maior dimensão terem maior facilidade em estabelecerem vários níveis subnacionais e dinamizarem a economia, enquanto os de menor dimensão estão mais limitados à ação dos governos centrais.

Figura 1: Portugal é um dos países menos descentralizados da UE na dimensão fiscal



Fonte: (OCDE, 2020)

Como já referido na análise acima, a Carta Europeia da Autonomia Local, aprovada em 1990, foi um marco muito importante na história da descentralização europeia, isto porque a autonomia local passou a ser um requisito para os governos dos estados-membros. Teles (2021) refere que, de uma forma generalizada, nos últimos 30 anos, pode observar-se um aumento de autonomia local em quase todos os países e que, apesar de existirem algumas oscilações, muitos implementaram medidas para descentralizar. Todavia, há casos em que o desenvolvimento foi negativo, como a Hungria através da sua postura antieuropeísta e a Espanha que valorizou os níveis intermédios de governação, desvalorizando os governos locais. No caso de Portugal, o autor indica que no regime democrático, as reformas foram pontuais e parcelares e têm sido insuficientes para acompanhar a tendência descentralizadora da Europa.

Outro instrumento para medir o grau de autonomia dos subníveis de governação, é o Índice de Autonomia Local (IAL), uma ferramenta multidimensional de medição do grau de autonomia dos governos locais que abrange 57 países, onde estão incluídos os 27 estados-membros da UE, entre 1990 e 2020. Para isto, são tidas em conta várias dimensões, nomeadamente a autonomia jurídica, a capacidade de influenciar as decisões políticas a níveis superiores, o envolvimento das autoridades locais na prestação de serviços, as competências que lhes são atribuídas, a autonomia financeira e organizacional

e ainda o nível de controlo dos escalões superiores do Estado em relação às autoridades locais. Estas dimensões são medidas através de 11 variáveis, que permitem identificar características específicas sobre a autonomia local, entre as quais a influência dos governos locais nas políticas do poder central e as competências que executam, o nível de autonomia para escolher e decidir sobre certas competências que desejam realizar, a autonomia fiscal relativamente à tributação da população de forma independente, a autossuficiência financeira como as receitas de recursos próprios (impostos e taxas), a solicitação de empréstimos por parte do poder local, a autonomia organizacional em que o governo local pode decidir a sua própria organização e sistema eleitoral, e ainda o sistema de transferências financeiras que se refere às transferências financeiras recebidas pela administração local (Ladner, Keuffer, & Bastianen, 2023).

Ao longo do período em análise do IAL registou-se um aumento progressivo da autonomia local nos 57 países, com uma taxa de crescimento mais elevada na primeira década e que estabilizou gradualmente nos anos seguintes até 2020. No caso de Portugal, encontra-se no grupo de países com um grau de autonomia médio-alto, com valores do índice a rondar entre os 60 e 70%, juntamente com países como Noruega, Colômbia, EUA, África do Sul, Espanha, Alemanha, Eslováquia, Sérvia, Estónia, Itália, Lituânia, Japão, Polónia, Áustria, Bélgica e Grécia. Em suma, apesar de Portugal se encontrar numa posição favorável no IAL, é possível correlacionar estes factos com os dados da OCDE, que mostram que ainda existe um longo caminho a percorrer, em concreto na despesa pública do poder local, parâmetro no qual se encontra muito abaixo da média da UE (Ladner, Keuffer, & Bastianen, 2023).

Na UE, os níveis de descentralização dos 27 estados-membros podem variar consoante as políticas adotadas pelos países e, nesta ótica, foi realizada uma análise intitulada “Divisão de Poderes”, que oferece uma perspetiva ampla sobre as diferentes dimensões da descentralização (administrativa, fiscal e política). Para isto, são tidas em conta as bases jurídicas das estruturas de governação dos países, que permitem a comparação de dados nos domínios mais importantes da descentralização, tendo sido criada uma ferramenta interativa que permite uma análise minuciosa sobre os níveis de descentralização de cada estado-membro (Borret, Gancheva & Zamparutti, 2021). No caso de Portugal, e numa análise geral ao nível de descentralização do país, ocupa o 15.º lugar no total dos 27 estados-membros, com uma pontuação de 1.6, numa escala de 0 a 3. Neste nível, entre 1.5 e 2.0, encontram-se também a Estónia (14.º), a Itália (13), a França

(12.º), os Países Baixos (11.º), Eslovénia (10.º), Chéquia (9.º) e a Polónia (8.º). Nesta lógica, o primeiro lugar é ocupado pela Alemanha com 2.5 de pontuação, com a Letónia em segundo lugar e a Dinamarca na terceira posição (2.4), seguindo-se a Suécia e Finlândia, ficando a faltar a Espanha e Bélgica, que ocupam o sexto e sétimo lugar respetivamente (Division of Powers, 2020). Neste ranking, com processos de descentralização mais atrasados que o português estão países como Croácia (16.º) Lituânia (17.º), Áustria (18.º), Bulgária (19.º), Roménia (20.º), Hungria (21.º), Grécia (22.º), Luxemburgo (23.º), Eslováquia (24.º), Chipre (25.º), Malta (26.º) e a Irlanda na última posição com uma pontuação de 0.8 (Division of Powers, 2020).

Este índice tem como base três indicadores para medir a descentralização fiscal de cada país. Relativamente ao indicador de rácio de despesa (percentagem da despesa subnacional em relação à despesa pública nacional), Portugal é considerado um país com uma descentralização muito reduzida ou quase inexistente, ocupando a 23.º posição na UE e com uma percentagem de 15%, muito atrás da média da UE, que se situa nos 28%. No indicador sobre as receitas locais em relação ao total das receitas públicas, o país é também visto como bastante centralizado, com apenas 9%, ocupando a 17.º posição. Já no que diz respeito às receitas próprias locais, Portugal está na sexta posição, com uma percentagem de 60% (Division of Powers, 2020).

Na dimensão administrativa, ocupa a 19.º posição, com uma pontuação de 1.6, o que realça o atraso do país em relação a congéneres da UE. Ainda assim, de destacar que na delegação de competências do poder local (tais como, saúde, educação, cultura ou ação social) a pontuação de Portugal é bastante positiva (1.9), no 11.º lugar, campo em que se aproxima do nível 2, em que as autoridades locais executam e concebem políticas a nível local em conjunto com o nível central. O outro indicador nesta dimensão administrativa remete para os recursos humanos disponíveis, em que Portugal (16.º) se destaca pela negativa, com 16.7%, considerada uma percentagem baixa de emprego local no total da administração pública (Division of Powers, 2020).

Por fim, na descentralização política, é sem dúvida a dimensão em que Portugal se evidencia, ocupando o oitavo lugar, e com uma pontuação de 2.0, numa escala de 0 a 3. Este nível de descentralização é medido através de 5 indicadores: a base jurídica do princípio de autogoverno (pontuação de 2.0, isto porque o princípio está consagrado na Constituição); a representação dos níveis subnacionais a nível nacional (pontuação de 2.0 que indica que existe uma representação formal através de assembleias municipais); a

capacidade de os níveis subnacionais influenciarem a legislação e a definição de políticas do governo central (pontuação de 2.0 com os governos subnacionais a terem alguma influência na tomada de decisões); e ainda as relações entre o poder local e as instituições da UE (pontuação de 2.0 devido à representação no Comité das Regiões Europeu) (Division of Powers, 2020).

2. Tendências da descentralização

A OCDE (2019) identificou algumas das principais tendências do processo de descentralização através de uma análise detalhada aos seus membros. Neste sentido, destacam-se alguns fatores como o aumento das despesas e receitas subnacionais, aumento da governação subnacional através da cooperação intermunicipal, da governação metropolitana e do reforço das regiões e ainda o aumento da descentralização assimétrica, em que as responsabilidades variam entre os governos subnacionais (OCDE 2019).

O crescimento económico dos governos subnacionais, medido através da percentagem do PIB e a percentagem de despesa pública entre 1995 e 2016, é uma das tendências que a OCDE salienta, com países como a Polónia, Alemanha, Dinamarca, Bélgica, Suécia e Espanha a registarem o maior aumento. O caso português é particular, e tem pouca representação neste período, uma vez que o processo de descentralização só viria a iniciar-se em 2018. Em relação às subvenções nas receitas totais, ou seja, as transferências do governo central para os governos subnacionais, verificou-se um aumento considerável devido ao aumento de competências do poder local.

Esta situação gerou um desequilíbrio orçamental vertical (a diferença entre as receitas próprias dos governos subnacionais e as obrigações de despesa), em que o sistema de subvenções se tornou o principal mecanismo para responder às despesas subnacionais e também para evitar disparidades regionais e corresponder em matéria de prestação de serviços. No caso português, a OCDE (2019) realça que, entre 2005 e 2016, se registou uma das maiores diminuições de subvenções em percentagem das receitas subnacionais. A mesma realidade existe em países como França, Eslovénia, ou Grécia, o que naturalmente se reflete num processo de descentralização atrasado.

A cooperação municipal é também um fator muito importante para este processo, uma vez que um país fragmentado nos seus subníveis pode resultar em insuficiência nos serviços prestados, sendo destacado pela OCDE (2019) que nos últimos 20 anos se registaram sucessivas reformas de fusões municipais tanto em governos unitários como

federais. As razões que levam a estas fusões devem-se, essencialmente, à capacidade dos países em se adaptarem às alterações demográficas (envelhecimento, migração ou diminuição das populações), às limitações administrativas municipais para melhorar a qualidade e a quantidade de infraestruturas de forma a impactar positivamente a governação, o profissionalismo e eficiência da gestão municipal. Apesar dos incentivos às fusões, muitos países, incluindo Portugal, têm mostrado resistência a esta política, o que em contrapartida levou a um reforço da cooperação intermunicipal (CIM). A OCDE (2019) indica que a CIM está enraizada nas práticas de gestão municipal, que consolida questões técnicas e estratégicas entre os níveis subnacionais para o desenvolvimento económico e social.

Apesar de o papel de principal ator pertencer aos governos subnacionais neste processo de descentralização, o governo central tem também uma representação muito importante, isto porque as competências que passam para o poder local são também partilhadas com o poder central de um ponto de vista estratégico, de coordenação e acompanhamento para se conseguir um desenvolvimento sustentável. Neste sentido, a OCDE (2019) indica que, com a descentralização, é necessário um papel renovado dos governos centrais, uma vez que esta reforma exige mudanças profundas ao nível da organização, das práticas, da cultura e das próprias competências. Caso este aspeto de reforço do governo central não seja posto em prática, com uma reforma tão profunda, pode ser prejudicial para o seu sucesso, levando ao seu atraso em muitos dos casos. Por outro lado, existe também a perspetiva de resistência à reforma de descentralização devido à relutância na cedência de poderes. As razões que estão na base desta relutância são a redução de funcionários da administração central, assim como os estatutos, salários, pensões e outros benefícios, a confiança no controlo de assuntos públicos e mudanças profundas que esta reforma exige (OCDE, 2019). Um dos casos referidos pela OCDE é a França, em que as ações de descentralização não foram acompanhadas com uma renovação da administração central, o que gerou duplicações de responsabilidades, serviços e pessoal entre o governo central e os subnacionais.

Por fim, a OCDE aponta que os governos centrais devem ter um papel de controlar, avaliar e melhorar os desempenhos dos serviços locais através da análise de indicadores e normas de qualidade, que permitam uma regulação e coordenação adequada e que garanta autonomia e flexibilidade nos domínios subnacionais.

Numa análise ao IAL e o Índice de Autoridade Regional (IAR), Schakel (2021) foca-se em retirar algumas conclusões que ajudam a compreender alguns fenómenos recorrentes na passagem de poder para os governos subnacionais, através da correlação de dados dos estados-membros da União Europeia e outros países. Um dos tópicos mencionados é o facto de alguns governos subnacionais dependerem de transferências intergovernamentais o que conduz a um controlo parcial das políticas executadas pelo poder local. O autor, a partir de dados disponibilizados pelo IAL e o IAR, refere que em parte os governos subnacionais dependem das receitas do governo central para suportar as suas despesas, e que o poder local atua como agente do poder central, sendo que um país descentralizado combina despesas subnacionais elevadas com um baixo grau de desequilíbrio vertical.

Schakel (2021) indica ainda que as políticas descentralizadoras têm aumentado em todo mundo, sendo que a descentralização política e a administrativa são as que têm sofrido mais alterações com a passagem de poder para os governos subnacionais, enquanto a fiscal foi relativamente menos afetada com uma maior centralização dos poderes. Precisamente Portugal é disso exemplo, como tivemos oportunidade de o referir anteriormente. Esta situação leva o autor a referir que

A maior parte das preocupações em relação à descentralização diz respeito à autoridade de tomada de decisões, mas a descentralização limita-se à implementação de políticas de acordo com as orientações do governo central em alguns países (Schakel, 2021).

De uma forma geral, a descentralização reforçou os poderes locais de muitos países sendo esta uma tendência que surge essencialmente a partir de 1970. Com base no IAL e no IAR, é possível verificar que os países federais têm governos locais e regionais mais fortes, e os países unitários descentralizados tendem a ter um governo local mais sólido. Em relação à autonomia de decisão, os governos locais que têm mais poder tendem a ter um papel mais ativo na execução de políticas, contudo os governos subnacionais estão, até certo ponto, dependentes dos governos centrais para financiar as suas despesas políticas (Schakel, 2021).

No caso do livro *Decentralisation and Regionalisation in Portugal What Reform Scenarios*, publicado em 2020 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), e que se trata de um trabalho requisitado pela Comissão

Independente para a Descentralização de Portugal, foi realizado um diagnóstico à governação multinível no país, com identificação das suas principais forças, desafios e tendências. Desta forma, são enumeradas algumas reformas ou alterações do sistema que poderiam ser aplicadas nos subníveis de governação portuguesa, com destaque para as alterações demográficas e a inexistência de um nível regional que seja responsável por competências adicionais para a tomada de decisões públicas e na prestação de serviços públicos. Por outro lado, o envelhecimento da população nas zonas rurais, mas também nos grandes centros urbanos, irá obrigar a reformas estruturais no setor público. Numa perspetiva de crescimento económico, apesar da recente crise financeira, a recuperação da economia apoiou o crescimento das bases tributárias locais, o que compensou a falta de financiamento da administração central com um aumento de receitas próprias, sendo que esta transição para um modelo autossuficiente para os subníveis tem sido lenta (OCDE, 2020).

Em Portugal, principalmente no século XXI, as políticas descentralizadoras têm vindo a ser reforçadas, contudo existe a adoção da descentralização modesta das despesas, que não aproveita os potenciais benefícios da descentralização. A OCDE (2020) refere que, na data de publicação do relatório em que já se tinha iniciado este processo, Portugal continuava a ser um país centralizado, e que embora os municípios tivessem maior autonomia jurídica e administrativa, estas evoluções foram acompanhadas com um aumento de competências, o que se traduz numa reversão em relação aos dados fiscais apresentados pelos municípios. Um dos outros tópicos mencionados centra-se nas diferenças de capacidade fiscal entre municípios que pressionam o sistema de transferências e a equalização fiscal, sendo que os municípios de Lisboa e Porto conseguem gerar mais receita, já os do interior dependem das transferências intergovernamentais.

Outro dos fatores a considerar é em relação ao papel das AM e das Comunidades Intermunicipais (CIM) que desempenham um papel secundário na administração pública portuguesa. Os municípios revelaram sempre alguma relutância em atribuir mais competências às CIM, mas este cenário poderá alterar-se com um aumento de responsabilidade do poder local, sendo necessário alargar o papel das organizações intermunicipais e consequentemente garantir os meios financeiros necessários (OCDE, 2020).

Atualmente, a dimensão populacional municipal é elevada em comparação com os países da UE e da OCDE, o que traz para discussão o facto de os municípios serem muito pequenos e de conseguirem ter uma resposta eficaz nos serviços públicos para um número elevado de cidadãos. A população média portuguesa por município atualmente é de 33 500 habitantes, sendo esta superior à média da UE (5867) e dos países da OCDE (9693). Uma das soluções discutida ao longo do tempo foi a fusão de municípios e, de uma forma generalizada, foi colocada de parte pelos governos portugueses, o que obriga a que as CMI e as AM tenham um papel importante na prestação de serviços, assim como a possível criação das regiões administrativas com a repartição de competências entre os diferentes níveis de governo.

No que diz respeito à avaliação das medidas adotadas que visam a descentralização, o relatório da OCDE (2020) identifica que é necessário um maior investimento nesta vertente. Tendo em conta o objetivo das reformas para se atingir uma maior transparência, simplificação e responsabilização, por exemplo no caso da fusão de freguesias que teve como intuito um aumento na eficiência das economias de escala, a avaliação desta reforma ainda não foi efetuada. De uma forma geral, a OCDE alerta que é necessária uma maior avaliação para se conseguirem tirar ilações das reformas efetuadas.

Por último, a OCDE (2020) indica que as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) que são responsáveis pela coordenação territorial dos serviços da administração central têm desafios organizacionais dentro dos diferentes ministérios que impedem o modelo atual de atingir os seus objetivos. Isto porque a administração regional baseia-se numa série de departamentos e atores com diferentes competências, o que pode conduzir a uma sobreposição de atribuições entre unidades desconcentradas da administração central, causando duplicações desnecessárias e ser uma fonte de ineficiência.

Resumidamente, e segundo o Comité das Regiões (2013), Schakel (2021) e a OCDE (2019), a União Europeia é uma instituição que tem como um dos valores centrais a cedência de autonomia ao poder local para a criação de uma comunidade sustentável sem desequilíbrios económicos e a criação de uma rede de proximidade entre os cidadãos e diferentes níveis de poder. Numa análise geral aos estados-membros da UE, estes dividem-se entre Estados unitários e Estados federais, em que Portugal se situa no grupo de países centralizados com apenas um nível de governação, de acordo com a OCDE

(2020). Neste aspeto, Schakel (2021) destaca que os países com maior dimensão populacional tendem a ser mais descentralizados e os países com menos habitantes com uma maior ação por parte do governo central. Na comparação fiscal do caso português com a UE, verifica-se que ao nível da despesa pública do poder local, Portugal está bastante abaixo da média, facto que é reforçado pelo índice Division of Powers (2020) que indica que Portugal tem uma descentralização muito reduzida ou quase inexistente neste parâmetro.

Os índices em análise neste capítulo corroboram as ideias mencionadas nos capítulos anteriores, em que Portugal reforça a sua posição enquanto país que tem uma clara tendência descentralizadora através das políticas implementadas nas últimas décadas, contudo encontra-se distante dos países considerados descentralizados como a Alemanha, Letónia ou a Dinamarca.

No que toca às tendências do processo de descentralização, a OCDE (2019) e Schakel (2021) referem que com o aumento de competências do poder local nos diferentes países, as transferências da administração central para os governos subnacionais tornaram-se o principal mecanismo para assegurar a estabilidade orçamental. Noutro aspeto, a OCDE (2019) defende que o papel do poder central na coordenação e acompanhamento do processo de descentralização é fundamental para se conseguir um desenvolvimento positivo no poder local. Assim, defende-se que a modernização da administração central seja prioritária na descentralização, o que por vezes se torna um desafio devido à resistência à mudança do poder central. Este é um fator muito importante na presente investigação, visto que no caso português existiu um atraso significativo no processo de descentralização e, quando implementado, verificaram-se falhas na coordenação e acompanhamento das autarquias. Para além disso, é ainda mencionado pela OCDE (2020) o papel das AM, das CIM e das CCDR, que deve ser reforçado e as disparidades entre os grandes municípios e os que se localizam no interior do país.

Neste sentido, no Capítulo 3 irá ser explorada a história das divisões administrativas em Portugal, com o objetivo de clarificar o processo evolutivo para se conceder autonomia por parte do governo central aos municípios portugueses.

Capítulo 3 - Enquadramento histórico sobre a descentralização em Portugal

1. História das divisões administrativas em Portugal

O poder local em Portugal passou por transformações diversas ao longo dos últimos séculos e, de forma a perceber o contexto atual autárquico, é necessário analisar os quatro momentos históricos nacionais que provocaram mudanças estruturais na administração portuguesa: o período liberal, a Primeira República, o período do Estado Novo e o início do regime democrático. Contudo, é importante ressaltar que as estruturas locais têm uma forte presença no contexto histórico do país. A partir do século XV/XVI, no Antigo Regime, o poder local teve um quadro estrutural que se manteve até ao liberalismo, embora o modo de atuação tivesse sofrido muitas alterações.

Após as Invasões Francesas e o período que se sucedeu com uma crise económica e social, o descontentamento por parte da população era evidente, e como resposta os ideais liberais começam a surgir em Portugal, dando-se a Revolução Liberal em 1820. Este período, entre 1820 e o início do século XX, ficou marcado por onze reformas administrativas que tiveram um impacto significativo no poder municipal, traduzindo-se numa maré de avanços e recuos no processo de descentralização, sempre tendo que a entrada do liberalismo no Reino teve um papel importante para a reestruturação administrativa pública e local. Nesta época, foram introduzidas no contexto local as “províncias” (1832) e a consequente abolição dos forais, revelando-se nos meses seguintes uma medida considerada bastante centralista, uma vez que os prefeitos que administravam as províncias abusavam do poder das suas funções, quebrando a autonomia municipal, o que provocou uma reação de protesto. Posto isto, a lei que introduziu as províncias foi revogada em 1835, sendo estas substituídas por 17 distritos. Com esta nova lei reconheceu-se a tentativa de descentralizar para diminuir o centralismo focado nas cidades de maior dimensão – Lisboa, Porto e Coimbra (Catroga, 2013).

A reforma de Mouzinho da Silveira, em 1832, é destacada como uma das mais centralizadoras, com a matriz desta legislação a perdurar até à revolução de 1974 (Oliveira, 1996). O poder municipal passou por uma fase de transformação e com a polémica introdução das províncias, em 1836 após Mouzinho da Silveira se recusar a jurar a Constituição de 1822, surge a revolução de setembro que é considerada das mais marcantes neste processo, uma vez que, com a reforma de Passos Manuel, foram extintos 466 concelhos, de modo que se conseguisse ter uma estrutura administrativa sólida e

coesa no país, e distante da dispersão do Antigo Regime. Segue-se a partir disto uma nova organização político-administrativa – os distritos eram regidos pelo

administrador-geral, os concelhos pelo administrador e as freguesias pelo regedor – sendo o presidente da Câmara Municipal eleito pelos vereadores. (Oliveira, 1996). Apesar da tentativa de mudança, a legislação de 1836, de certa forma segue as linhas centralizadoras que até então tinham sido aplicadas (Catroga, 2013).

Em 1842, o Código Administrativo surge com um cariz marcadamente centralizado, em que as freguesias deixam de ser consideradas uma divisão administrativa, mantendo-se apenas os distritos e os concelhos, ficando o poder local sob o controlo do Estado central. (Silva, 2012). Entre os anos 60 e 70 começam a surgir movimentos descentralizadores na Europa, que dão origem ao Código Administrativo de 1878 de António Rodrigues Sampaio, que é considerado menos centralizado, em relação ao de 1942. O Código de 1878 prometeu conceder maior autonomia às paróquias, municípios e distritos sem autorizações do Estado central (Catroga, 2013). As freguesias surgem novamente como uma divisão administrativa e a administração portuguesa foi renovada para tornar os serviços públicos mais eficientes. De uma forma geral, foi decretada uma lei que permitia a fusão de autarquias; ao nível tributário os municípios tinham uma maior facilidade burocrática (restringida anos mais tarde); foram também concedidos mais recursos humanos e estabeleceu-se uma parceria de coordenação com o Tribunal de Contas relativamente aos resultados apresentados pelas autarquias (Silva, 2014).

Na última década do século XIX, o país atravessou uma crise política, económica e social que resultou num impasse nas políticas descentralizadoras. Neste contexto, foi introduzido um novo Código, em 1886, que foi centralizador, assim como o que foi introduzido mais tarde em 1896 e que persistiu até 1910 (Oliveira, 1996 citado por Silva, 2014). É importante realçar que, neste período, de muitos avanços e recuos, através das várias reformas administrativas, foram estabelecidos passos importantes no processo de descentralização, mas sempre com um cariz marcadamente centralizador.

Com a implementação da Primeira República, o Código Administrativo descentralizador de 1878 regressou ao espectro político, contudo, devido a algumas imposições a reforma 1896 permaneceu vigente, com o governo a reger-se por dois códigos administrativos, um descentralizador e outro centralizador. Para solucionar esta

situação foi formada uma comissão que apresentasse uma nova reforma, que foi aprovada apenas em 1913, através da promulgação de um novo Código Administrativo Republicano. Apesar de ser considerado descentralizador, a Lei n.º 88, pouco alterou no contexto autárquico, mantendo as bases da divisão político-administrativa monárquica e com o plano institucional e jurídico a permanecer nos mesmos moldes da segunda metade do século XIX (Oliveira, 1996).

O período do Estado Novo foi sinónimo de uma regressão de todos estes avanços atingidos até então, com os municípios e as freguesias a terem como principal função suportar o regime centralizado. As competências foram reduzidas de uma forma brutal e o método de eleições dos órgãos representativos passou a ser controlado pelo Estado central. Em 1976, com a queda do Estado Novo, a Constituição volta a focar as atenções no objetivo de descentralizar o país.

2. Período democrático

Numa lógica de acompanhamento da política ocidental, Portugal enveredou também por este complexo processo de descentralização no período Pós-Constituição 1976. Teles (2019) realça a importância dos municípios ao longo da história na lógica administrativa portuguesa, isto porque muitos dos atuais 308 municípios surgem de épocas medievais, em que foram tomadas medidas para reorganizar a estrutura regional em Portugal e dar mais autonomia ao poder local, como foi o caso da eliminação de 498 concelhos, através do Decreto-Lei de 1836.

Posto isto, Portugal adotou uma estratégia diferente de passagem de competências para o poder local em relação ao resto do continente europeu. Um dos pontos a destacar neste processo é o facto de, ao contrário de muitos países europeus, Portugal recusar-se em adotar uma estratégia de fusão dos municípios, assumindo uma postura de relutância e protegendo as reformas do século XIX. Ao longo da história, o município foi considerado intocável em Portugal, o que poderá ter tido influência na criação de outra divisão administrativa – as tão desejadas regiões administrativas que nunca se chegaram a concretizar. Com isto, Teles (2019) refere que na União Europeia se podem encontrar países com diferentes níveis subnacionais, onde Portugal se localiza no grupo de estados-membros com um só nível de governação local (municípios e freguesias que são considerados um nível, e as regiões autónomas como um caso de exceção), havendo ainda outros dois grupos com dois e três níveis de governação subnacional, respetivamente.

Nesta lógica, a correlação entre o número de habitantes por municípios e os diferentes níveis, tendo em conta a dimensão populacional de Portugal, poderia juntar-se ao grupo de países com dois níveis de governação. O autor dá o exemplo da Suécia, Dinamarca e Países Baixos, que têm dois níveis de governação, que tiveram de recorrer à fusão de municípios para conseguir uma transição de competências eficaz, em que as autarquias passaram a ter domínios de maior influência.

Num contexto de avanços e recuos, o início do processo de descentralização em que existe um foco das forças políticas em conceder autonomia às autarquias remete-nos para o ano de 1976, altura em que, pela primeira vez, com a Constituição da República Portuguesa, existe um objetivo claro com a consagração do princípio da descentralização, incluindo a criação das regiões autónomas dos Açores e da Madeira, em que o país seria “dividido em regiões-plano com base nas potencialidades e nas características geográficas, naturais, sociais e humanas do território nacional, com vista ao seu equilibrado desenvolvimento e tendo em conta as carências e os interesses das populações” (Duarte, 2019, p. 43) . Neste período, ainda de definição de quais seriam os próximos passos neste processo, ficou definido que as autarquias locais seriam formadas pelas freguesias, municípios e regiões administrativas (Fernandes, 1987).

O foco político voltou-se para o poder local, com o objetivo de conseguir um país descentralizado e com maior autonomia ao nível municipal. Apesar do marco importante, em 1976, com as eleições autárquicas e de se ter estabelecido um plano financeiro para as autarquias com a Constituição de 1976, só em 1979 é que foi implementada a lei que estabeleceu o regime das Finanças Locais, em que os municípios portugueses passaram a ter uma receita que poderia ser utilizada consoante as competências que dispõem. Apesar deste avanço, o artigo 8.º da Lei n.º 1/79 não foi respeitado, com os respetivos governos a estabelecerem cortes de verbas nas Propostas de Lei do Orçamento Geral do Estado. Esta situação continuou a verificar-se nos anos seguintes e só em 1984 é que surge uma mudança em que a transferência financeira passava a ser estipulada anualmente pela Lei do Orçamento do Estado, reforçando a dependência das autarquias em relação ao governo central. Neste seguimento, é também atribuído um maior destaque à Associação Nacional de Municípios Portugueses que tem um papel defensor dos interesses autárquicos (Bilhim, 2004).

Nos primeiros dez anos em plena democracia, após o regime do Estado Novo, em que o país tinha uma clara tendência centralizadora, o objetivo de descentralizá-lo era

comum a todas as forças políticas, contudo os procedimentos adotados não surtiram efeito e os governos acabaram por centralizar ainda mais o governo da Nação. Barreto (1984) aponta vários fatores que dificultaram a evolução deste processo como a falta de órgãos regionais ou níveis intermédios; o facto das divisões administrativas e a escolha dos seus dirigentes serem controladas pelo poder central, e ainda a falta de autonomia das autarquias no que diz respeito às finanças locais.

As medidas aplicadas para se conseguirem avanços no processo de regionalização e descentralização não tiveram um impacto real na transição de competências para as autarquias, com o reforço das tendências centralizadoras. Num artigo publicado nesta época, Barreto (1984) refere que existiam um conjunto de fatores que dificultaram o processo de descentralização em regime democrático: o fator natural e geográfico devido à riqueza de recursos no litoral, que beneficiavam essas zonas e também a situação transfronteiriça no interior que era sentida como uma ameaça; a tradição histórica é outro dos fatores cruciais para esta tendência, em que Portugal é visto, ao longo da sua história, como um país unitário e centralizador; por outro lado, existe o fator político e social com os governos e a administração nacional a revelarem um postura dominadora sobre os municípios.

Num início trémulo, e também numa nova era democrática, apesar de terem sido aplicadas medidas importantes, notava-se uma divisão do Estado entre enveredar por um país centralizado ou dotar as autarquias com competências para estas ganharem alguma autonomia. Neste período de grande instabilidade política, Duarte (2019) refere que os governos se afastaram da descentralização e da regionalização, sendo que existia uma correlação - os partidos que não tinham poder de decisão apoiavam esta transição, já aqueles que tinham maior impacto no espectro político demonstravam falta de interesse para esta passagem de competências. (Fernandes, 1987 citado por Duarte, 2019). Neste sentido, e mesmo com estas indefinições, o poder local tinha claramente mais responsabilidades, altura em que surgem diplomas importantes para apoiarem estas transferências de poder para as autarquias. Contudo, era preciso acompanhar esta transição de competências com os devidos recursos financeiros e técnicos que conseguissem dar resposta às atuais necessidades.

Estas intervenções locais, que refletiam uma melhoria e maior autonomia do poder local, foram acompanhadas com algumas reformas internas, como foi o caso do

Ministério da Administração Interna, com a criação de dois organismos: ¹Direção-Geral de Desenvolvimento Regional e a Direção-Geral da Administração Local. Os novos organismos criados pela AC assumiram um papel de maior proximidade com os municípios, realçando a preocupação para que este tema fosse abordado com seriedade e que se avançasse com a passagem de poder para as autarquias, o que, de forma gradual, ia surgindo com os municípios a assumirem responsabilidades e a terem autonomia política para executarem certas competências. É importante lembrar que apesar destes avanços, o estado central detinha ainda um grande controlo sobre toda a estrutura e os métodos destes Gabinetes de Apoio eram muitas vezes criticados, o que, segundo a análise de Barreto (1984) na época, mostrava que os governos tinham aumentado “consideravelmente” o seu poder relativamente às autarquias, muito devido à maior intervenção do Estado ao nível social e económico, que cada vez mais fragilizou a autonomia local – “Classes sociais e forças políticas lançam-se à sua conquista. Os partidos obtêm o poder político antes do poder social e económico; conquistam o centro antes da periferia” (Barreto, 1984, p. 214).

Segundo Oliveira (1996), a legislação do poder local democrático que serviu como base para a estrutura surge entre 1976 e 1985, contudo o autor aponta que nesta altura de indefinição, os serviços municipais, até 1984, eram organizados com base no Código Administrativo do Estado Novo. Durante este período, importantes leis foram aprovadas, como a Lei das Finanças Locais e também a legislação que permitiu que as autarquias tivessem competências atribuídas, sendo a primeira um marco basilar no processo de descentralização por conceder maior autonomia ao poder local de uma forma estruturada. Uma das causas que o autor identifica para esta período de indefinição, foi a normalização política e económica com exigências do Fundo Monetário Internacional (FMI), que levaram a uma postura centralista e de relutância em conceder mais autonomia às autarquias, levando a uma revisão das que procuravam descentralizar o país em 1984.

3. Período pós-adesão à CEE em 1986

Em 1985, Portugal assinou o tratado de adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE), com os municípios a serem os principais beneficiados e a passarem a ter

¹ A Direção-Geral de Desenvolvimento Regional era a entidade responsável pela gestão dos fundos comunitários; agora a encargo da Direção de Serviços de Gestão de Fundos Comunitários; a Direção-Geral da Administração local tem, desde 1998, a designação de Direção-Geral das Autarquias, sendo um serviço central que tem como objetivo a conceção, estudo, coordenação e execução de medidas de apoio à administração local, reforçando a cooperação com a administração central.

um papel de destaque neste âmbito. Isto acontece porque passavam a ser elegíveis para projetos de financiamento, provocando um impacto na dinamização regional portuguesa, com investimentos avultados que garantiram um crescimento do setor empresarial (Teles, 2021). É já sob a liderança de Cavaco Silva no seu segundo mandato, em 1989, no X Governo Constitucional que, apesar deste desvalorizar o processo de descentralização e regionalização, se estabeleceram as divisões territoriais com a Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS). As Comissões de Coordenação Regional (CCR) passam a atuar nas NUTS II, e nesse mesmo ano surge o Plano de Desenvolvimento Regional que provoca uma mudança e evolução ao nível regional. Em 1990, surge a Carta Europeia da Autonomia Local, que reforça a importância do poder local em relação à política de proximidade com os cidadãos e que responde às necessidades das regiões (Duarte, 2019).

Esta reforma impacta positivamente no processo de descentralização, obrigando os estados-membros a respeitar os direitos das autarquias e a conceder-lhes maior liberdade e iniciativa. Este documento teve como objetivo reforçar a autonomia das autarquias.

Entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos (Carta Europeia de Autonomia Local, 2021).

Para que estas competências fossem exercidas pelos governos subnacionais, o Estado tinha um papel de tutela administrativa para garantir o cumprimento da lei e, para isto, existiam um conjunto de organismos de controlo, como é o caso das Comissões de Coordenação Regional, o Governador Civil, que na altura tinha uma função de controlo das leis, e, em relação aos órgãos autárquicos, ainda a Inspeção-Geral da Administração do Território, os Serviços de Controlo Setorial focados nos fundos comunitários provenientes da União Europeia; a Inspeção-Geral das Finanças que regulava as finanças públicas e, por fim, o Tribunal de Contas, que se ocupava do poder jurisdicional (Bilhim, 2004).

Segue-se um período de alguns avanços até 1995, com a criação das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto (AML E AMP), a primeira que abrangia 18 concelhos, e a segunda nove; e também com a aprovação da Lei-Quadro da Regionalização, em 1991, que possibilitava avanços no debate da regionalização. Em

1995, o PS liderado por António Guterres vence as eleições contra o PSD de Cavaco Silva, numa campanha que defendeu fortemente a regionalização, algo que era comum para os partidos da oposição que estavam afastados do poder. As promessas de António Guterres tornaram-se efetivas e rapidamente avançou para a criação das regiões administrativas, enfrentando um pedido de revisão constitucional, em 1997, que se veio a concretizar, com o objetivo de que os cidadãos tivessem um papel de decisão para a criação das regiões administrativas (Duarte, 2019). Neste sentido, em 1998 é aprovada a lei 18/98, resultante da lei aprovada em 1991, que possibilitava a criação das oito regiões administrativas no país, sendo este projeto alvo de consulta por parte da população - Região de Entre Douro e Minho, Região de Trás-os-Montes e Alto Douro, Região da Beira Litoral, Região da Beira Interior, Região da Estremadura e Ribatejo, Região de Lisboa e Setúbal, Região do Alentejo e Região do Algarve. Foram realizadas duas questões no referendo (Freire & Baum, 2001).

Concorda com a instituição em concreto das regiões administrativas? Concorda com a instituição em concreto da região administrativa da sua área de recenseamento eleitoral? (Freire & Baum, 2001, p. 151).

O movimento para a regionalização, parte importante para se conseguir ter sucesso no processo de descentralização, esteve no centro da agenda política e culminou, após a recolha de resultados do referendo, no adiamento da definição das regiões administrativas que se mantém atualmente, como mostram os resultados do Quadro 2. Este objetivo que esteve perto de ser atingido, contudo esbarrou em ações políticas através de compromissos entre o PS e o PSD – que não queria avançar com a regionalização - evidenciando posteriormente a divisão interna no Partido Socialista relativamente a este tema. (Freire & Baum, 2001)

Quadro 2: Resultados do referendo sobre a regionalização

Resultado	Criação de regiões	Criação de região na sua área de residência
Abstenção	52,4%	52,4%
Sim	36,5%	34,6%
Não	63,5%	61,4%

Fonte: Freire e Baum (2001), citando o Ministério da Administração Interna

4. A descentralização no início do século XXI

No início do século XXI, vivia-se um período de grande incerteza e já sob a chefia de Durão Barroso, em 2003, que insistia na necessidade de descentralizar o país, o governo tentava dar resposta à falta de ligação com os governos subnacionais, através de algumas reformas das Áreas Metropolitanas e da criação das Comunidades Intermunicipais – nesse mesmo ano as Comissões de Coordenação Regional dão lugar às Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), com o objetivo de acompanharem e avaliarem os processos de “desconcentração e de descentralização de competências para a administração local” (Duarte, 2019, p. 53).

Apesar da crescente autonomia das autarquias, e tendo em conta o contexto socioeconómico que o país atravessava na viragem de século, era uma situação difícil de gerir por parte dos municípios e freguesias, uma vez que eram mais requisitados e não tinham capacidade para dar resposta. Por outro lado, Carvalho (2011) aponta algumas condicionantes que poderiam originar esta falta de eficácia por parte dos governos locais, referindo que para se ocuparem cargos executivos, de fiscalização e assistências, são necessárias competências específicas e que, por vezes, devido a uma lógica de interesses existia uma acomodação às diretrizes do poder central. O autor acrescenta que a falta de recursos era o fator mais limitador para as autarquias que levava ao consequente endividamento e a dificuldade em conseguir receitas.

Nos primeiros anos do século XXI geraram-se várias dúvidas sobre a transição de competências para as autarquias, visto que o Estado continuava a ter uma área de influência significativa sobre todos os domínios, o que na prática prejudicava o processo de descentralização e limitava a ação dos governos subnacionais, sendo que tudo isto culminava na falta de recursos. Carvalho (2011) conclui a sua análise com uma crítica pela forma como este processo de descentralização decorreu até 2011, em que os municípios recebiam cada vez mais competências sem um apoio efetivo da Administração Central ao nível de recursos e financiamento, que resultava numa fragilidade territorial e que retardava o crescimento socioeconómico nas autarquias. Com isto, o princípio da autonomia local, que ficou estabelecido na Constituição de 1976, estava a ser posto em causa, com o financiamento proveniente do Fundo Social Municipal (FSM) a mostrar-se insuficiente perante as responsabilidades, sendo que para contornar estas dificuldades, recorria-se ao endividamento, o que levou a uma situação insustentável devido à falta de capacidade para gerar receita. Numa lógica alternativa, de forma a corrigir estes aspetos,

em que o financiamento do poder local era com base nas transferências da Administração Central, o autor sugeria uma descentralização de competências que permitisse às autarquias terem um maior nível de responsabilização, juntamente com um maior autocontrolo devido à proximidade com a sociedade. O Estado teria um papel de regulador perante as ações das autarquias e, em caso de irregularidades, uma ação fiscalizadora eficaz para solucioná-las. Para isto, era necessária uma capacidade de reporte sobre todos os desenvolvimentos ao nível local para prever e antecipar eventuais acontecimentos (Carvalho, 2011).

A juntar a esta falta de esclarecimento em relação ao processo de descentralização, surge a crise económica no país, em 2011, que obrigou a estabelecer-se um Memorando com o FMI para a revisão das práticas administrativas locais devido ao elevado défice proveniente do nível subnacional de governação – o que deu origem ao Livro Verde para a Reforma da Administração Local que reforçou a urgente necessidade de extinção e fusão de municípios. Contudo, o governo português, mais uma vez, mostrou-se contra a medida e optou por uma maior cooperação intermunicipal aplicou a reforma apenas às freguesias, medidas que foram aplicadas sem que os municípios fossem intervencionados. A grande aposta dos governos portugueses focou-se nos níveis intermédios, a partir de organismos que criassem uma ponte de relação entre os decisores políticos e os cidadãos para gerar uma relação de proximidade, assim como a redução da burocracia (Teles, 2021).

Apesar de se verificar uma tendência descentralizadora em Portugal, como a extinção dos Governos Cívicos, em 2011, durante a governação de Pedro Passos Coelho (PSD), a afirmação das autarquias com a passagem de competências tornou-se uma espécie de momento indesejado, isto porque essas pastas que eram passadas aos municípios e freguesias tinham uma forte componente centralizadora que exige a intervenção de níveis superiores, o que de certa forma dificulta a ação implementadora do poder local (Carvalho, 2011).

Nos anos seguintes surgem uma sucessão de medidas que são importantes para o processo de descentralização, como o Plano de Redução e Melhoria da Administração Central e, a 12 de setembro de 2013, é decretada a lei que

estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o

regime jurídico do associativismo autárquico (::: Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro, s.d.).

Este revela-se um importante passo para a descentralização com a passagem de competências para as autarquias locais, que fizeram com que os municípios tivessem um maior poder de decisão no acompanhamento estratégico relativamente às necessidades da população.

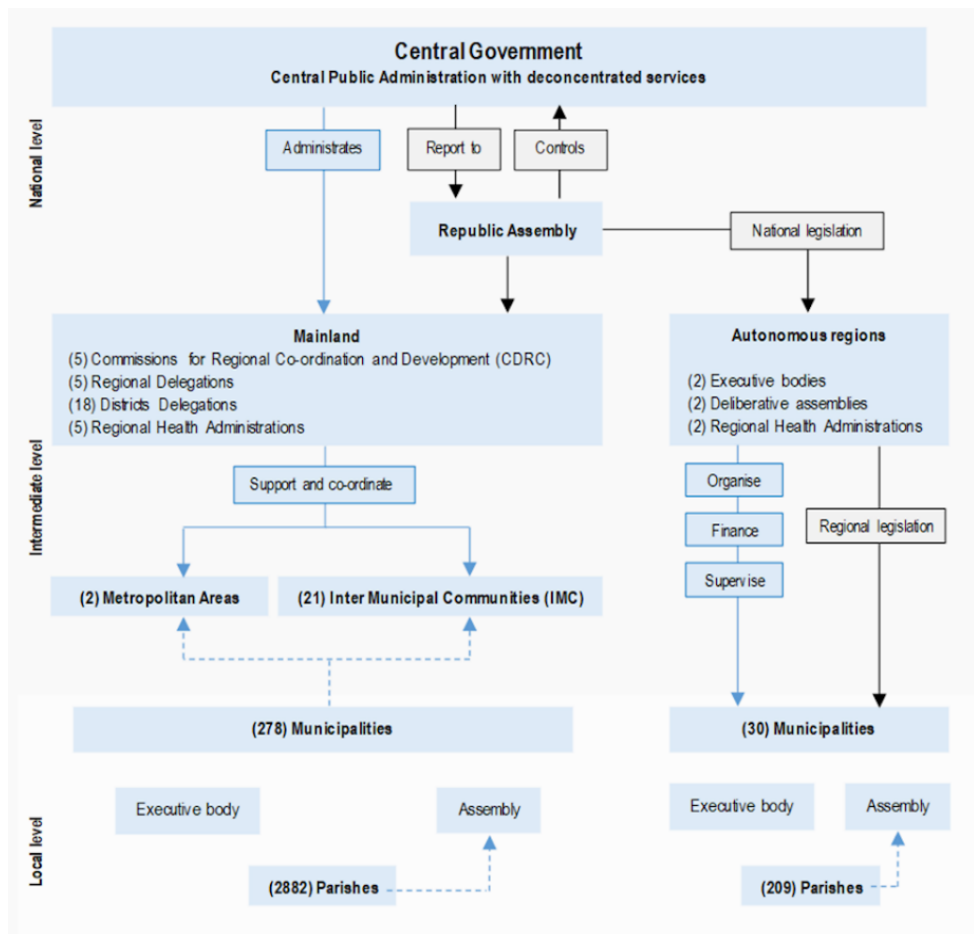
Em suma, é possível verificar que o processo de descentralização em Portugal teve muitos avanços e recuos desde a formação das estruturas locais. A partir desta análise, nomeadamente de Oliveira (1996), Silva (2014), Teles (2021), Carvalho (2011), Duarte (2019) e Barreto (1984), conseguem detalhar-se as dúvidas que persistiram ao longo do tempo em enveredar por uma política descentralizadora, que se reflete no atraso do país comparando com outros países do ocidente (aspeto que será analisado no capítulo 4). Com o início do regime democrático, em 1974, percebe-se a intenção dos vários governos em conceder autonomia às autarquias, contudo também se identifica um carácter bastante centralizador, numa lógica em que estavam a ser tomados passos importantes para este processo, mas sempre com muita precaução de forma que a administração central tivesse um controlo bastante vincado sobre os municípios.

Apesar de uma caminhada lenta e sempre com muitas reticências, as exigências impostas com a entrada na CEE e o atraso em relação a outros países, fizeram com que Portugal desse passos importantes num caminho que culminou no início do processo de descentralização em 2018. Para a análise destes recentes desenvolvimentos, e de forma que seja possível esclarecer a estrutura administrativa portuguesa, o próximo capítulo tem como foco o modelo multinível de governação abordando a história e constituição dos municípios, freguesias e as mais recentes instituições criadas.

Capítulo 4 – Modelo multinível de governação em Portugal

Atualmente, Portugal é composto por 308 municípios (278 no continente, 11 no arquipélago da Madeira e 19 no arquipélago dos Açores) e 2 regiões autónomas, e também 3091 freguesias (2882 no continente). Nestes três níveis de governo estão incluídas as entidades administrativas com foco no poder local, neste caso, as entidades intermunicipais que são constituídas pela AML e a AMP e ainda 21 Comunidades Intermunicipais (CIM) em Portugal Continental. Para além disso, existem ainda as associações de municípios/freguesias para fins específicos que têm como objetivo responder a interesses específicos das autarquias que as integram. Na Figura 2 é possível verificar a estrutura de governação em Portugal, com o governo central a assumir uma área de ação a nível nacional, seguindo-se o nível intermédio, no qual encontramos as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional e as Delegações Regionais e Distritais que coordenam as AM e as CIM (entidades que têm uma forte relação com os municípios) e, por fim, o nível local composto pelas freguesias e os municípios.

Figura 2: Modelo português de governação



Fonte: OCDE (2020)

1. Municípios

Para clarificar o contexto municipal e os seus ramos de ação é necessário realçar que os municípios são governados por uma Câmara Municipal que é eleita a partir de listas partidárias ou independentes, com a existência de um cabeça de lista que é o presidente da câmara e que dá competências aos vereadores em diferentes níveis de governação. O número de vereadores depende do número de eleitores recenseados, já a Assembleia Municipal que tem um poder deliberativo é composta por membros eleitos também por eleitores recenseados e os restantes membros são os presidentes de junta de freguesia que pertencem ao município (OCDE, 2020). A Assembleia Municipal tem um papel de controlo, acompanhamento e também de discussão sobre as várias iniciativas de governação no poder local (Teles, 2021).

No contexto histórico, o município assumiu um papel crucial no espaço político português, com o modelo concelhio a tornar-se universal e como uma unidade administrativa e judicial a que os cidadãos poderiam recorrer.

Ao longo da história, o município foi sempre parte fundamental da divisão administrativa portuguesa, tendo passado por períodos de maior centralização e também descentralização, mas sempre com um papel crucial de ligação entre a administração central e a população. Ao longo do tempo, foram implementadas várias reformas em relação aos órgãos que compunham os municípios, tendo-se estabelecido no final do XIX até à implementação da Primeira República, com dois órgãos: a Câmara Municipal (composta por vereadores nomeados pelos cidadãos) e o Administrador do Concelho (nomeado pelo governo). Em 1913, com a nova reforma administrativa, a Câmara Municipal passou a dividir-se entre o Senado Municipal e a Comissão Executiva, com a presença do Administrador do Concelho, mantendo-se neste formato até à constituição de 1933, que alterou de forma profunda o papel dos municípios nas políticas públicas, tendo o regime autoritário retirado muitas das competências do poder local (Silva, 2012).

A partir de 1976, após o período do Estado Novo, os municípios voltam a ganhar relevância no contexto administrativo português em termos de autonomia e, desde então, têm vindo a reforçar as suas competências. Relativamente às competências dos municípios, o contexto atual coloca o país numa situação bem mais favorável com as autarquias a assumirem uma carga de domínios importantes na esfera pública até à Lei-quadro da transferência de competências em 2018, como o equipamento rural e urbano,

energia, transportes e comunicações, educação, património, cultura e ciência, tempos livres e desporto, saúde, ação social, habitação, ambiente e saneamento básico, defesa do consumidor, promoção do desenvolvimento e ordenamento do território e urbanismo. A partir de 2018, com Lei n.º 50/2018 surge o processo de transição de novas competências para os municípios, sendo que, em muitos casos, foi concedida maior autonomia às que já estavam em vigor como é o caso do setor da saúde, da educação e ação social.

Ao longo deste percurso, é possível identificar que, em termos territoriais, os municípios de menor dimensão estão maioritariamente localizados a Norte do país. Segundo Ribeiro (2018), 186 municípios dos 308 têm até 20 mil habitantes, 98 têm entre 20 mil e 100 mil habitantes, e apenas 24 municípios têm acima dos 100 mil habitantes. Com esta análise, o autor conclui que apesar de termos muitos municípios que enfrentam graves problemas de perda populacional, e de estar prevista na lei a fusão destas autarquias, a administração portuguesa continuará firme e relutante a este princípio adotado por muitos países.

No que diz respeito às competências dos municípios, de acordo com o artigo 23 da Lei n.º 75/2013, as autarquias têm atribuições nos seguintes domínios: equipamentos rurais e urbanos; energia; transporte e comunicações; educação, ensino e formação profissional; património, cultura e ciência; lazer e desporto; saúde; assistência social; habitação; proteção civil; meio ambiente e saneamento básico; proteção do consumidor; promoção do desenvolvimento; planeamento urbano, segurança municipal e cooperação externa. Esta lista de competências teve sempre uma base sólida nos últimos 20 anos, com o decreto-lei n.º 69/2015 a ampliar as competências das autarquias locais em matéria de educação, ensino e formação profissional. Entretanto, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, definiu o enquadramento da transferência de novas competências adicionais para os municípios que serão detalhadas em específico no capítulo 6 do presente trabalho.

2. Freguesias

As freguesias sempre foram parte fulcral na sociedade portuguesa, devido à proximidade que estabelecia com o cidadão e à presença do pároco, que era visto como uma figura a quem se podia recorrer face às necessidades. Estas ganharam relevância ao longo do período da Idade Média, neste espetro de divisão administrativa, com uma clara consolidação no Antigo Regime. Centenas de anos mais tarde, já no século XVIII, se recorria às paróquias para, por exemplo, se realizarem inquéritos. Por outro lado, as

freguesias eclesiásticas eram em número muito superior aos concelhos – 4092 no início do século XIX.

Com o período liberal, as freguesias passaram por 36 anos sem carácter administrativo, entre 1842 e 1878, tendo, não obstante uma dimensão e importância significativa no país, como principal objetivo a criação de uma relação mais próxima com a população.

Atualmente, e analisando o contexto europeu, pode afirmar-se que Portugal é um dos poucos países que ainda mantém esta divisão administrativa, mantendo-se uma relação bastante próxima com os municípios, e com a particularidade de terem poderes limitados. Segundo Ribeiro (2018), as freguesias têm domínios específicos sob a sua alçada, como o equipamento rural e urbano; abastecimento público; educação; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; cuidados primários de saúde; ação social; proteção civil; ambiente; ordenamento urbano e rural, e proteção da comunidade. Em comparação com os municípios, as freguesias têm um âmbito de trabalho que não exige tanta complexidade, uma vez que têm um espectro de ação mais imediato de forma a corresponder às necessidades urgentes da população.

De uma forma geral, as freguesias são o nível de administração a que os fregueses recorrem, assumindo uma ponte de ligação entre a população e administração central, isto porque estas não têm competências necessárias para solucionar eventuais problemas.

Apesar de se ter realizado uma reforma em 2012 com a diminuição do número de freguesias, não se verificou uma mudança em políticas de despovoamento e de desenvolvimento de atividades económicas sociais, isto porque a falta de pessoal e de recursos financeiros limita o poder local às verbas estipuladas no Orçamento do Estado (Ribeiro, 2018). No processo de descentralização, as freguesias são cruciais para se conseguir corresponder às necessidades cidadãos devido à política de proximidade dos autarcas, contudo é necessário que estas tenham recursos e competências para que a ação política ao nível local tenha um impacto efetivo.

Em termos de órgãos representativos, as freguesias são constituídas pela Assembleia de Freguesia e pela Junta de Freguesia. Relativamente às eleições, o presidente da junta de freguesia é eleito de forma direta e os membros do executivo indiretamente – os cidadãos atribuem o seu voto para a assembleia da freguesia, sendo o cidadão que ocupa o 1.º lugar dessa lista o presidente da junta de freguesia e,

posteriormente, os restantes membros da Junta serão definidos através de um voto secreto dos membros da Assembleia de Freguesia.

3. Áreas Metropolitanas e Comunidades Intermunicipais

O associativismo foi sempre considerado um dos aspetos chave para se criar um nível intermédio entre o poder central e as autarquias, e também uma necessidade que surge após o fracasso do referendo das regiões administrativas. Desde 1997, a Constituição passou a permitir que fossem criadas associações com competências próprias em certas matérias e, neste sentido, com a Lei n.º 10 e 11/2003 estabeleceu-se a criação de três tipos de associações: as comunidades intermunicipais, as áreas metropolitanas e as associações de municípios. Estes subníveis tinham como objetivo assumir uma posição de coordenação em importantes matérias ao nível local, estabelecendo uma ligação entre os municípios e o poder central, em áreas como a gestão de fundos comunitários, aquisição de produtos e serviços, gestão em rede de serviços coletivos das autarquias, e cooperação no âmbito de estudo e processo de gestão do território (Assembleia da República, 2019).

Numa fase inicial, as comunidades intermunicipais, compostas por vários municípios com foco em interesses comuns, foram divididas em dois tipos: as entidades intermunicipais que tinham de ter uma ligação entre si, como o caso das áreas metropolitanas, e as associações de municípios que não necessitavam de uma conexão territorial. Esta tentativa de incluir novas entidades que apoiassem as autarquias a gerir certas competências, apesar de ser um importante indício que se queriam dar novos passos no processo de descentralização, foi confrontada com algumas fragilidades que promoviam uma incongruência territorial, dificultando a coordenação das políticas nos diferentes municípios (Nico, 2013).

Neste contexto, entra em vigor a Lei n.º46/2008, com o impulso da Lei das Finanças Locais e o Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN), em que o governo decide promover uma reforma ao nível intermunicipal, ilustrada no Quadro 3, em que passam a existir as associações de municípios de fins múltiplos, compostas pelas áreas metropolitanas de Lisboa (18 municípios) e do Porto (17 municípios) e as Comunidades Intermunicipais, com o intuito de juntar estas duas entidades e reforçar o papel das áreas metropolitanas relativamente ao tipo de governação e o regime jurídico; e também as Associações de fins específicos, compostas pelas associações de municípios,

que tinham como objetivo a realização, em conjunto, de interesses específicos das autarquias que as integram.

A Lei n. º46/2008 estabeleceu importantes diretrizes como a extinção de várias áreas metropolitanas, passando só a existir a Área Metropolitana de Lisboa e do Porto; os municípios que não aderissem à associação de municípios de fins múltiplos não seriam legíveis para a gestão dos fundos comunitários; os municípios só podiam fazer parte de uma associação de fins múltiplos, contudo poderiam participar em várias associações de fins específicos (com obrigatoriedade de pelo menos 3 anos) (Direção-Geral das Autarquias Locais, 2012).

Quadro 3: Distinção entre associação de municípios de fins múltiplos e específicos

Associação de Municípios de fins múltiplos	Áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto
	Comunidades intermunicipais (CIM)
Associação de fins específicos	Associação de município de fins específicos

Fonte: Elaboração própria.

Relativamente aos órgãos das áreas metropolitanas são constituídas pela assembleia metropolitana, que é composta por membros eleitos pela assembleia municipal dos respetivos municípios, a junta e o conselho metropolitano. Em termos de responsabilidades têm uma autoridade relativa que visa promover e coordenar matérias relacionadas com transportes, ordenamento do território, desenvolvimento regional, eliminação de resíduos, abastecimento de água e saneamento, contudo dependem das ações e vontades dos municípios e do governo central nas suas tarefas e financiamento. Já as comunidades intermunicipais têm uma assembleia, um conselho diretivo e uma comissão consultiva. Por fim, as associações de municípios de fins específicos têm como órgãos uma assembleia intermunicipal e um conselho diretivo (Nico, 2013).

Atualmente, existem 21 comunidades intermunicipais e duas áreas metropolitanas, mas é importante lembrar que estas são entidades de poder intermunicipal, ou seja, não são consideradas autarquias, mas têm uma forte componente de coordenação que permite uma melhor gestão das políticas públicas entre a administração central e regional. Em termos geográficos, as CIM seguem as fronteiras das regiões NUTS 3 e só podem prestar serviços que sejam atribuídos pelos municípios e governo central, tais como a promoção do planeamento da gestão estratégica e de

proteção económica, social e ambiente; coordenação de investimentos municipais de interesse intermunicipal; participação de programas de desenvolvimento regional; planeamento da atividade das entidades públicas. Têm ainda a responsabilidade de assegurar a coordenação das ações entre os municípios e o poder central nas seguintes áreas - redes de abastecimento público; rede de equipamento de saúde; rede educativa e de formação profissional, ordenamento do território, segurança e proteção civil, mobilidade e transportes, equipamentos público e equipamentos culturais, desportivos e de lazer (OCDE, 2020).

Ribeiro (2018) critica o facto destas entidades intermunicipais cumprirem com uma série de requisitos idênticos às freguesias e aos municípios e, mesmo assim, a lei não as qualificar como autarquias. Não é consensual o nível de autonomia consentido a estas entidades, o que pode provocar uma linha ténue sobre o papel de competências que têm com os vários municípios e com próprio poder central, ou seja, as áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais podem receber competências dos próprios municípios, o que naturalmente leva a uma nova concentração de poderes. Por outro lado, estas associações desempenham uma função estratégica universal que permite aos municípios uma defesa de interesses que vai ao encontro das suas expectativas (Ribeiro, 2018). Já o relatório da Comissão Independente para a Descentralização (2019) indica uma série de fatores em termos de limitações em relação à cooperação intermunicipal no âmbito das áreas metropolitanas e das comunidades intermunicipais, mais concretamente sobre o modelo de gestão em relação à capacidade de decisão e execução destas entidades que estão dependentes dos municípios, mas também o conflito de interesses locais entre as entidades intermunicipais e os presidentes de câmara que, geralmente, tentam defender os interesses territoriais. Por fim, ressalva-se ainda o facto destas entidades intermunicipais não terem uma ligação direta com os eleitores afetando a democracia local.

Ancorando as ideias de Teles (2021), OCDE (2020), Silva, (2012), Ribeiro (2018) e Nico (2013), é perceptível a relevância histórica das municípios e freguesias na estrutura administrativa portuguesa. Em relação aos municípios, Portugal foi sempre um país que resistiu à sua extinção, mesmo quando pressionado por entidades europeias, o que de certa forma reflete a dificuldade de adaptação tendo em conta as mudanças estruturais do país, e também as dúvidas em optar por um modelo que fosse realmente descentralizador. Noutra ótica, percebe-se a importância da autarquia para o cidadão português, sendo esta

uma das entidades a que a população recorre e que ao longo do tempo viu as suas competências serem reforçadas de forma significativa, traduzindo-se numa maior autonomia do poder local.

As freguesias têm também uma dimensão história em Portugal, tendo aspetos diferenciadores dos municípios, uma vez que o seu raio de ação é muito menor, servindo como ponte de ligação com os municípios e a administração central. Apesar da tentativa de mudança em 2012, com a extinção de várias freguesias e a criação de uniões de freguesias, esta medida teve pouca aceitação por parte do poder local, traduzindo-se num impacto diminuto nas atividades económicas e sociais. Por fim, o aparecimento do nível intermediário entre a administração central e as autarquias reformou a coordenação de competências importantes no poder local, mas também deixou algumas dúvidas no que diz respeito à sua classificação.

Esta análise à estrutura administrativa portuguesa retrata as dificuldades do poder central em adotar mudanças no poder local. Nos diferentes períodos é possível identificar que ocorreram mudanças e que foi concedida maior autonomia aos municípios, mas também que o poder central assume sempre uma posição de destaque perante as competências exercidas pelo poder local. Neste sentido, no próximo capítulo irá ser detalhado um importante fator no processo de descentralização, nomeadamente a autonomia financeira das autarquias e os acontecimentos que levaram até à última reforma da Lei das Finanças Locais em 2013.

Capítulo 5 – Leis das Finanças Locais: o impacto na descentralização

No início do regime democrático e com a aprovação da Constituição portuguesa em 1976, o poder local passou a ter um regime jurídico definido. Contudo, a primeira lei das finanças locais só foi aprovada em 1979, tendo até então vigorado o Código Administrativo de 1940, conhecido por ser totalmente centralizador. A lei 1/79 que, de certa forma, foi marcante para conceder autonomia financeira às autarquias tinha como base três objetivos: garantir estabilidade ao poder local, reduzir a dependência das transferências relativamente ao Orçamento do Estado e a distribuição de recursos entre poder central e local, mas também entre municípios e freguesias. Neste sentido, foi criado o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), passando este a ser o principal instrumento de transferência de montantes da Administração Central para as autarquias (Camões, 2005). Com isto, as autarquias passavam a ter um grau de autonomia financeira em certas matérias, o que também se traduziu no ganho de um conjunto de poderes, nomeadamente, a elaboração e aprovação de planos de atividade e orçamentos, balanços de contas, e ainda o facto de terem receitas próprias, mas também o facto de ordenarem e processarem as despesas e receitas que são destinadas às próprias autarquias. De realçar, que os municípios, à época, não tinham poder de decisão sobre a criação de impostos ou para lançar taxas (Teixeira, Rocha, & Miranda, 2015).

Mais tarde, em 1984, surge a segunda Lei das Finanças Locais com o objetivo de rever a anterior e com intuito de melhorar a sua sistematização e articulação (Teixeira, Rocha, & Miranda, 2015). Em 1987, no governo de Aníbal Cavaco Silva, é implementada uma nova reforma na Lei das Finanças, a terceira na altura, aquela que esteve em vigor durante mais tempo e que veio oferecer maior estabilidade ao poder local. Contudo, as constantes alterações no valor a transferir para as autarquias a partir do FEF geraram alguma contestação no poder local, isto porque inicialmente tinham sido tomadas medidas que foram aprovadas e que foram revertidas mais tarde, como a duplicação de valor distribuído igualmente entre os municípios de 5% para 10%, o levou a que os montantes a transferir tivessem um valor inferior face ao que estava previsto (Camões, 2005).

Em 1998, a Lei 42/98 reorganiza o sistema financeiro das autarquias. A principal mudança prendeu-se com o facto de os montantes transferidos terem como base a média do Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares e Coletivas (IRS e IRC, respetivamente) e também do IVA, o que na prática se traduziu na transferência de cerca de 33% de média de cobrança desses impostos para as autarquias (Camões, 2005). Por

outro lado, o FEF também sofreu alterações, sendo parcialmente substituído por três fundos: o Fundo Geral Municipal (FGM), que tinha como objetivo dar resposta às necessidades no imediato, o Fundo de Coesão Municipal (FCM) e o Fundo de Financiamento das Freguesias. Não obstante, o FGM passou a ser o substituto direto do Fundo de Financiamento Municipal (FFM) (Rocha & Pinto, 2014).

Nove anos depois, em 2007, com uma crise financeira muito próxima da eclosão, a nova Lei das Finanças Locais surge para reestruturar a repartição de recursos públicos entre a administração central e o poder local, mas também para definir de uma forma mais clara as obrigações dos municípios em relação às competências que tinham de exercer. A Lei 2/2007 estabeleceu o princípio da coerência em que os municípios tinham de garantir o financiamento das novas competências que lhes eram atribuídas, nomeadamente no setor da educação, da saúde e da ação social. Para isto, foi criado o Fundo Social Municipal (FSM) que tinha como intuito dar resposta a estas novas responsabilidades dos municípios. Este diploma trouxe também novidades no que diz respeito ao endividamento municipal, uma das mais importantes na história recente. Assim, ficou definido que o endividamento líquido de cada município não poderia exceder 125% do montante das receitas provenientes dos impostos municipais, das participações do Município no FEF, da participação no IRS, da derrama e da participação nos resultados do setor empresarial em relação ao período homólogo (Rocha & Pinto, 2014). Numa análise à evolução da descentralização fiscal de 1979 até 2011 em Portugal, Serra (2011) refere que o indicador de Descentralização de Impostos foi algo inconstante até 1992, mas que a partir dessa data se verificou estabilidade, uma tendência de subida, e também um maior peso da administração local na atividade económica, em relação às despesas e receitas. A autora concluiu que no período em análise existiu uma tendência de aumento no grau de descentralização fiscal (Serra, 2011).

A última reforma da Lei das Finanças Locais, em 2013, surge num período em que Portugal se encontrava numa grave crise económica e financeira e também na sequência do Programa de Assistência Económica e Financeira, que estabelecia que o governo tinha de reformular a Lei de 2007, com o objetivo de garantir sustentabilidade das finanças públicas. Este novo documento, denominado “Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais”, que vigora até aos dias de hoje, tem como base alguns aspetos, tais como o ajuste das receitas autárquicas, o aumento da exigência e transparência ao nível da prestação de contas, e melhor coordenação entre a

administração central e local, que deverá garantir maior estabilidade orçamental e prevenção de situações de instabilidade. Este plano, no campo das autarquias locais, tinha também como intuito que as receitas tivessem mais transparência e uma menor dependência do mercado imobiliário (Teixeira, Rocha, & Miranda, 2015).

Tavares (2015) aponta que com este novo regime e o alargamento das competências das autarquias, era necessário melhorar a resposta do poder local, defendendo que a fusão de municípios com menos de 20 mil habitantes deveria ser adotada, pois estes são incapazes de exercer as funções que lhes foram atribuídas com esta nova lei. Para além disso, e como forma de promover a fusão, o governo deveria dar incentivos económicos para que este processo fosse vantajoso. A situação de endividamento das autarquias, com a criação do Fundo de Apoio Municipal, é uma matéria que tem vindo a sofrer alterações desde 2013, com o último Orçamento do Estado a manter o limite de 40% de capacidade de endividamento das autarquias.

Recentemente, foi anunciado pela administração central que a Lei das Finanças Locais em vigor irá ser revista a partir de 2024, com o objetivo de reduzir as assimetrias litoral/interior, através da criação de um mecanismo financeiro. Em suma, os factos identificados por (Camões, 2005), (Teixeira, Rocha, & Miranda, 2015), (Serra, 2011) e (Tavares, 2015) sobre os recentes desenvolvimentos que concederam maior autonomia financeira às autarquias com as sucessivas alterações da lei das finanças locais, revelam que existiu vontade de proceder a uma política fiscal descentralizadora, mas sempre com alguma contenção. As sucessivas alterações surgem para responder às novas necessidades dos municípios com o aumento das competências garantindo uma maior estabilidade neste domínio às autarquias portuguesas, o que se refletiu num aumento do grau de descentralização fiscal.

Correlacionando o capítulo 4 com o que foi mencionado no capítulo 1 - conceptualização da descentralização -, é possível verificar que o parâmetro da descentralização fiscal é dos mais importantes neste processo, na medida em que sem recursos financeiros as autarquias não conseguem responder aos pedidos dos munícipes. Nesta lógica, se não existir uma política fiscal da administração central que conceda autonomia ao poder local, em que este último tenha um grau de responsabilidade no que diz respeito às despesas e receitas e também na gestão das transferências intergovernamentais, será muito difícil determinado país enveredar por um processo totalmente descentralizador.

No capítulo seguinte será detalhado o processo legislativo que conduziu ao processo de descentralização, com o objetivo de clarificar as posições dos partidos envolvidos e ainda a análise aos recentes relatórios do Tribunal de Contas sobre a evolução da descentralização em Portugal.

Capítulo 6 – Processo legislativo e transição de competências para as autarquias

1. Reconstrução do processo legislativo da Lei n.º 50/2018

O processo legislativo relativo à descentralização de competências para as autarquias locais iniciou-se em 2016, com o governo do PS em funções e António Costa como primeiro-ministro, a aprovar o texto “Documento Orientador Descentralização – Aprofundar a Democracia Local”. Neste documento são identificadas as áreas que viriam a sofrer uma transição de competências para o poder local, nomeadamente, a educação, a saúde, a ação social, os transportes, a cultura, a habitação, a proteção civil, a segurança pública e as áreas portuárias e marítimas. Basicamente, este documento serviu como esboço para a Proposta de Lei que estabeleceu o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local (Borges, 2021).

Esta Proposta de Lei n.º 62/XXI (GOV)² do governo deu entrada no dia um de março de 2017, na Assembleia da República, sendo que dois dias depois desceu à Comissão competente de Ambiente, Ordenamento do Território, Descentralização, Poder Local e Habitação, que indicou a necessidade de se realizarem audições, tendo sido ouvidas cerca de 30 entidades, como a Comissão Nacional de Eleitores, ANMP, Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana, as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, entre outras (Borges, 2021). Para elaboração desta Proposta Lei n.º 62 por parte do Governo, foram tidos em conta um conjunto de Projetos Lei por parte de outros Grupos Parlamentares. No caso do PSD, que tinha apresentado o seu projeto de lei em janeiro de 2017, com a pretensão da descentralização de competências para os municípios e entidades intermunicipais e nas freguesias no âmbito da educação, saúde, ação social, gestão territorial, gestão florestal, gestão da orla costeira, medicina veterinária, saúde animal e segurança alimentar. Para além disso, foram ainda apresentados projetos de lei por parte do PCP³ e do CDS-PP⁴ (Assembleia da República, 2017).

² Pode consultar [aqui](#).

³ Pode consultar [aqui](#).

⁴ Pode consultar [aqui](#).

Dada a complexidade da Lei e o facto de esta carecer de uma maioria para ser aprovada, foram entregues na Assembleia da República cinco projetos de resolução⁵, sendo que três deles por parte do PSD em janeiro de 2017, um do Bloco de Esquerda e ainda outro do PAN que foram entregues após a proposta de lei do governo. Na votação na generalidade, a 16 de março, foi requerido um adiamento da votação, com votos a favor do PS, BE, PCP, PEV e PAN e votos contra do PSD e CDS-PP, e os diplomas voltaram para apreciação da Comissão competente (Assembleia da República, 2017).

Após a realização do parecer foi enviado um texto final ao Presidente da Assembleia da República, a 17 de julho de 2018, que, posteriormente, foi submetido a votações na generalidade, especialidade e final global do Plenário da Assembleia da República. Neste caso, cabia ao governo avaliar se retirava a proposta lei a favor do texto de substituição da Comissão competente, o que veio a acontecer na votação na generalidade, com os votos a favor do PS e do PSD, a abstenção do CDS-PP e os votos contra do BE, PCP, PEV e PAN. Neste plenário, o documento foi aprovado por unanimidade na especialidade, seguindo-se a votação final global e a respetiva aprovação com votos a favor do PSD e PS, abstenção do CDS-PP e votos contra do BE, PCP, PEV e PAN, sendo que pelo meio o PCP apresentou um requerimento de avocação dos artigos 4.º, 5.º e 7.º da Proposta de Lei n.º62 (GOV), que acabou por ser rejeitado com os votos contra do PSD e do PS (Assembleia da República, 2018). No debate entre os partidos na generalidade, em relação a este requerimento de avocação pelo PCP, é visível a insatisfação do partido com o texto de substituição aprovado, com a deputada Paula Santos a referir que este seria um processo que iria penalizar a população por não garantir a universalidade da educação, saúde e cultura, criticando ainda o PS e o PSD que, segundo a deputada, impuseram ao Parlamento uma votação sem estarem reunidas as condições para a sua concretização. Ainda neste seguimento, o deputado do PS, Paulo Trigo Pereira, mostrou-se contra a aprovação do documento exigindo que o texto tivesse a votação individual de cada deputado sobre os artigos em causa, acabando este deputado votado contra o artigo submetido a votação (Assembleia da República, 2017).

Esta foi sem dúvida uma jogada política entre o PS e o PSD que, após a apresentação do texto de substituição, se uniram para que fosse possível avançar com o processo de descentralização. Este documento, depois da discussão no plenário e

⁵ Pode consultar os respetivos Projetos de Resolução [aqui](#).

consequente aprovação por maioria com os votos a favor do PS e PSD, desceu à Comissão para a fixação da Redação Final. Após a publicação do decreto e da sua promulgação, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, com origem na Proposta de Lei n.º 62/XIII/2.^a (GOV) e no Projeto de Lei n.º 383/XIII/2.^a (PSD), foi publicada no Diário do República.

Em relação ao conteúdo estipulado na Lei n.º 50/2018⁶, no que diz respeito à transição de competências na área da saúde, educação e ação social, os municípios passaram então a ter uma maior abrangência e ação nestes setores, sendo que até 2022 os municípios tinham a possibilidade de aceitar ou não as competências. Este processo transitório gerou alguma instabilidade com muitas das autarquias a considerarem que não tinham os recursos necessários para assumirem as competências, resultando no atraso de processo (Melo, 2022). Atualmente, o setor que regista maior atraso é o da saúde, sendo este de maior exigência, em que decorrem processos negociais entre o poder local e central.

Assim, é importante identificar as competências que passaram agora para o domínio local, em que na educação, os órgãos municipais passaram a participar no planeamento, gestão e realização de investimentos nos estabelecimentos públicos dos 2.º e 3.º ciclos de ensino básico e secundário e profissional, por exemplo na construção, equipamento e manutenção. Para além disso, as autarquias têm também a função de assegurar as refeições escolares e a gestão dos refeitórios; apoiar as crianças e os alunos no domínio da ação social escolar; participar na gestão dos recursos educativos; participar na aquisição de bens e serviços e também para atividades educativas, de ensino e desportivas; recrutar, selecionar e gerir pessoal não docente inserido nas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico; e ainda garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico e secundário, como alternativa ao transporte escolar; assegurar atividades de enriquecimento curricular; promoção da escolaridade obrigatória e participação na organização da segurança escolar (Assembleia da República, 2018).

Na ação social, os municípios passaram a ter competências adicionais como o serviço de atendimento e acompanhamento municipal; elaboração de cartas sociais municipais e articulação entre estas e as prioridades a nível nacional e regional;

⁶ Pode consultar [aqui](#) a Lei n.º 50/2018

implementação de atividades de animação e apoio à família na componente de apoio à família; relatórios de diagnóstico técnico; acompanhamento de contratos de inserção dos beneficiário do rendimento social de inserção; desenvolvimento de programas nas áreas de conforto habitacional para pessoas idosas; coordenação e execução do Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social e por fim a emitir parecer, vinculativos desfavorável, sobre a criação de serviços e equipamentos social com apoios públicos. Já na área da Saúde, o poder local teve como competências adicionais gerir e conservar outros equipamentos para cuidados de saúde primários, gestão de trabalhadores inseridos na carreira de assistentes operacionais, das unidades funcionais dos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES) que integram o Serviço Nacional de Saúde; gerir os serviços de apoio logístico das unidades funcionais dos ACES e participar em programas de promoção de saúde pública, comunitária, vida saudável e de envelhecimento ativo (Assembleia da República, 2018).

2. Relatório do Tribunal de Contas sobre a transferência de competências

Em 2023, o Tribunal de Contas (TdC), com base no processo que decorreu da Lei n.º 50/2018 – quadro da transferência de competências, desenvolveu uma análise sobre a conceção, implementação e acompanhamento do processo de transição de competências para as autarquias portuguesas. A ação incidiu num espaço temporal de análise de dados do dia 1 de janeiro de 2019 até ao dia 30 de setembro de 2022, contudo a instituição refere que o relatório tem uma génese atual do processo de transferência de competências, bem como o seu estado de evolução.

Assim, uma das referências do relatório é relativa ao modelo de transferência de competências, em que o Estado seria responsável pela realização de estudos que avaliassem se os objetivos do processo, tais como a redução da despesa pública, o aumento de eficiência da gestão dos recursos, os ganhos de eficácia, a promoção da coesão territorial, articulação entre os vários níveis da administração pública e a estabilidade de financiamento no exercício das atribuições cometidas e a garantia da transferência para as autarquias locais dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados, estavam efetivamente a ter um impacto positivo. Após análise, o TdC verificou que este processo de avaliação teve alguma falhas, isto porque não foi possível através da documentação fornecida pelas autarquias perceber se pelo menos houve aumento da eficiência da gestão dos recursos.

Já na vertente financeira, existe uma análise sobre os riscos de suborçamentação dos serviços prestados pela administração central. De uma forma resumida, o Estado central tem um conjunto de ferramentas para transferir recursos financeiros para os municípios, como o Fundo de Equilíbrio Financeiro ou a participação no IRS e IVA, estando estes inseridos numa aplicação com finalidade geral. Por outro lado, tem também o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD), que é gerido pela Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) e é um dos principais recursos financeiros da administração central neste âmbito, que tem ainda disponível o Fundo Social Municipal (FSM), criado com a aprovação da Lei das Finanças Locais em 2007 - estes últimos dois com finalidades específicas. Ou seja, o FFD juntou-se ao FSM, que já tinha a intenção de fornecer recursos financeiros às autarquias no domínio da educação, saúde e ação social. No entanto, se forem verificadas as competências do FFD e FSM na área da educação, é possível identificar uma sobreposição, como mostra o Quadro 4.

Quadro 4: Competências elegíveis pelo FSM e FFD na área da educação

FSM (Art.º 30.º do RFALEI)	FFD (Art.º 11.º da Lei n.º 50/2018)
Funcionamento corrente do pré-escolar público , nomeadamente as remunerações de pessoal não docente, os serviços de alimentação, o prolongamento de horário, o transporte escolar e a ação social escolar;	Rede pública de educação pré-escolar e de ensino básico no que diz respeito às refeições escolares e à gestão dos refeitórios escolares; ao apoio de crianças e alunos no domínio da ação social escolar; ao recrutamento, seleção e gestão do pessoal não docente inserido nas carreiras de assistente operacional e de assistente técnico; às atividades de enriquecimento curricular; à aquisição de bens e serviços relacionados com o funcionamento dos estabelecimentos e com as atividades educativas, de ensino e desportivas de âmbito escolar, e ainda no que diz respeito às atividades de animação e apoio à família para as crianças que frequentam o ensino pré-escolar, que correspondam à componente de apoio à família
Funcionamento corrente com os três ciclos de ensino básico público , nomeadamente as remunerações de pessoal não docente, os serviços de alimentação, as atividades de enriquecimento curricular, o transporte escolar e a ação social escolar;	
Encargos com professores, monitores e outros técnicos com funções educativas de enriquecimento curricular , nomeadamente nas áreas de iniciação ao desporto e às artes, bem como de orientação escolar, de apoio à saúde escolar e de acompanhamento socioeducativo do ensino básico público.	

Fonte: (Tribunal de Contas, 2023)

Com isto, é possível verificar que, durante este período de transição de competências, existiam dois fundos com o mesmo âmbito e competências da mesma natureza, o que se reflete numa sobreposição de verbas fornecidas às autarquias. Segundo o TdC, isto deve-se ao desfasamento do objetivo inicial do FSM, em que a sua aplicação é revista anualmente pela Lei do Orçamento do Estado, referindo que é importante que as competências não sejam financiadas duplamente, isto porque muitas das despesas

elegíveis são idênticas ao FFD. Em resposta a esta análise, o Gabinete da Ministra da Coesão Territorial indicava que

Não se justifica a existência dos dois fundos e pretende-se, brevemente, no âmbito da revisão do Regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais – estando já constituído para o efeito um Grupo de Trabalho -, propor a fusão destes fundos de forma que exista apenas uma fonte de financiamento na área da educação (Tribunal de Contas, 2023).

Como já referido, o Fundo de Financiamento da Descentralização é um dos importantes instrumentos neste processo e, por esse mesmo motivo, deve-se analisar minuciosamente a sua operacionalização desde o início da transferência de competências para os municípios até à situação atual.

O artigo 5.º da Lei-quadro indica que os montantes do FFD deviam estar previstos na Orçamento do Estado (OE) de 2019, 2020 e 2021, contudo tal não aconteceu, uma vez que em 2019 o OE não continha a execução do FFD, tendo-se apenas aprovado o Decreto-Lei de Execução Orçamental, para se transferirem montantes financeiros para os municípios. Isto significa que a transferência era realizada pelo ministério de determinada área setorial, sem que fosse feito um reporte à DGAL, que informou que este procedimento de apresentação de relatórios só começou a ser implementado em 2020. Resumidamente, o Tribunal de Contas aponta que também no Orçamento do Estado de 2020 e 2021 as referências ao FFD não eram claras, e apenas em 2022, e consequentemente em 2023, é que foi regularizada a situação para os setores da saúde, educação, cultura e ação social, em que estavam previstos montantes do FFD, assim como as condições de reporte inicialmente previstas nos diplomas legais.

Posto isto, o facto de a DGAL não ter um papel ativo até que o FFD tenha sido aprovado em 2022, obrigou a que fosse a administração central a assegurar as competências, o que, neste caso, segundo o Tribunal de Contas (2023), necessitava de atenção redobrada para que não acontecesse uma duplicação de despesa com os fluxos financeiros fornecidos.

A execução financeira da transferência de competências para os municípios é responsabilidade da DGO (Direção-Geral do Orçamento) e da DGAL. Um dos contratempos deste processo é que efetivamente o FFD apenas passou a ser previsto no OE em 2022. Nesta fase de transição em relação à execução das competências, apontam-se alguns aspetos a melhorar como as diferenças nos valores revelados entre as diferentes

entidades, divergências nos dados de reporte, discrepâncias nos fluxos apresentados pelas autarquias com referência a montantes de contratos de execução de antigos decretos lei e, por fim, as falhas no reporte dos municípios e entidades da administração central à DGAL, com números bastante expressivos (27% dos municípios em 2020, 33% em 2021 e 19% nos primeiros três trimestres de 2022) (Tribunal de Contas, 2023).

Para além disso, quando o FFD entrou em vigor em 2022 passou a ser obrigatório que os municípios reportassem trimestralmente à DGAL, através de uma plataforma eletrónica, informação sobre as transferências financeiras, receitas e encargos com as novas competências exercidas. Não obstante, tal não aconteceu e é visível a falta de dados fornecidos neste período. Ainda sobre este tema, o Tribunal de Contas (2023) refere que a taxa de execução dos montantes financeiros tem vindo a aumentar, com 28% em 2019 ainda na fase transitória, verificando-se um aumento para 40% em 2020, assim como em 2021 com 51%, e finalmente em 2022 atingiram-se os 54%, ressalvando que neste período os processos na área de saúde e ação social tinham um relativo atraso.

Na avaliação ao processo de transferência de competências, concluiu-se que a publicação dos diplomas setoriais não ocorreu dentro do prazo estabelecido, o que provocou um atraso na transferência de competências, especialmente a aprovação do FFD que só veio a acontecer em 2022 no OE. Esta situação obrigou ao recurso através do financiamento direto para as autarquias, o que levou ao difícil acesso a informação credível e comparável. Para além disso, a complexidade na implementação da transferência de competências, a falta de estudos prévios e da monitorização não ter sido eficaz, são as principais razões apontadas para o atraso deste processo em relação ao que estava inicialmente previsto (Tribunal de Contas, 2023).

Já relativamente ao modelo aplicado, de forma a perceber se o processo da descentralização estava a ter o efeito positivo desejado, com maior eficiência de recursos, ganhos de eficácia, impacto na coesão territorial, qualidade dos serviços prestados à população, e impacto na despesa pública, o Tribunal de Contas indica que a falta de estudos com atualidade sobre todos estes tópicos, prejudica a avaliação do processo – apontando que a administração central deveria ter antecipado este procedimentos de avaliação, devido aos níveis de complexidade na transição deste processo, tanto para o poder central como o local.

A avaliação incide essencialmente no impacto orçamental, onde está abrangida esta falta de estudos e também a credibilidade dos dados financeiros, muito devido ao FFD só ter sido aprovado no OE de 2022, o que retirou transparência e estabilidade ao financiamento das competências. Acresce o facto de o FSM e o FFD terem domínios idênticos nas competências do setor da educação, levando a uma duplicação de verbas para a mesma competência.

Relativamente à implementação, na área da educação, e segundo os dados da DGAL, o processo de transferência de competências está completo para os 278 municípios, sendo que a competência relativa ao transporte escolar ainda não está a ser cumprida pelas autarquias. Numa perspetiva geral, o financiamento tem tido um crescimento significativo, devido aos acordos setoriais com Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) já numa fase inicial transitória, o que realça a falta de planeamento do processo e um aumento na despesa global. No que diz respeito à monitorização e acompanhamento, o TdC aponta que a informação divulgada pela DGAL e a DGO sobre a execução financeira do processo é inconsistente e que os relatórios que deveriam ser apresentados trimestralmente pela DGAL revelam falta de transparência, uma vez que são considerados determinados domínios e omitidos outros. Já a Comissão de Acompanhamento da Descentralização (CAD) é criticada neste relatório pela falta de disponibilização de informação financeira adequada, sendo que o Grupo de Trabalho para a Execução da Descentralização (GTED), responsável por disponibilizar informação à CAD, reuniu apenas cinco vezes entre 2018 e 2021, o que levou à sua extinção. Esta falta de planeamento no acompanhamento, conduziu à ausência do tratamento de informação de forma agregada, o que dificulta o processo para obter uma visão global da transição de competências (Tribunal de Contas, 2023).

Para concluir é apresentado um conjunto de reflexões gerais sobre a transição de competências para as autarquias, com base nas análises descritas nos parágrafos anteriores. Um dos tópicos referidos é que o processo foi afetado pela Covid-19, com as autarquias a centrarem as suas atenções na pandemia em detrimento da implementação das competências, juntando também as insuficiências na fundamentação e planeamento do processo. Outro dos fatores apontados foi o facto de os prazos de implementação estipulados se terem prolongando, tais como a aprovação diplomas setoriais, a aceitação de competências que inicialmente estava prevista para 01 de janeiro de 2021 e a aprovação do FFD que só se veio a realizar em 2022. Estes atrasos tiveram repercussões

na estrutura de monitorização com o prolongar das comissões de acompanhamento até 2026, na área da saúde e educação, e da CAD até 2024. Assim, o Tribunal de Contas (2023) refere que o acompanhamento e a monitorização do processo de descentralização têm revelado muitas fragilidades.

Por fim, devido aos contratempos mencionados acima que atrasaram o processo, o governo realizou acordos com a ANMP de forma a ir ao encontro das pretensões dos municípios, relativamente ao financiamento, partilha de responsabilidades e operacionalização das transferências, aos quais o TdC alertou nas suas conclusões.

O Tribunal constatou que os ajustamentos introduzidos no processo, com base em acordos com a ANMP, visaram satisfazer alegadas insuficiências no financiamento e na operacionalização das transferências ou na partilha de responsabilidades, não se encontrando consolidados mecanismos estáveis e transparentes de financiamento das competências a descentralizar (Tribunal de Contas, 2023).

Noutra auditoria, realizada pelo Tribunal de Contas, com foco na dimensão financeira do processo de descentralização em 2022, e com especial ênfase no setor da educação devido ao facto de todos os municípios estarem a exercer as novas competências nesta área, foram apontadas algumas falhas, nomeadamente a falta de financiamento por parte do governo central em relação às competências que passaram a estar sob alçada dos municípios. Para a obtenção de resultados, o TdC desenvolveu um trabalho de análise a seis municípios tendo em conta a distribuição territorial, dimensão e composição política do órgão executivo: Guimarães, Marinha Grande, Amadora, Coimbra, Albufeira e Mértola.

Nestes municípios, no âmbito da passagem de competências do setor da educação foram detetados alguns aspetos que merecem ser alvo de análise. Os municípios de Guimarães, Marinha Grande, Amadora, Coimbra e Albufeira decidiram realizar contratos interadministrativos com os Agrupamentos de Escolas (AE) ou escolas não agrupadas de forma que o processo fosse mais eficiente na passagem de determinadas competências, como aquisição de alimentos, leite escolar, atividades de enriquecimento escolar, conservação e manutenção das escolas, entre outras. Na prática, estes contratos com os AE resultam numa maior burocratização do sistema educativo e complexidade nos circuitos financeiros e administrativos, visto que, após as transferências dos valores por parte dos municípios às escolas, estas têm de os requisitar novamente à AC (Tribunal de Contas, 2024, p. 54).

No campo do acompanhamento, coordenação e monitorização - elementos essenciais para o sucesso do processo de descentralização - é referido no relatório a importância da clareza das responsabilidades tanto da administração central como local. No ano em análise, a DGAL solicitou aos municípios os valores globais em relação às transferências recebidas, receitas e a despesa realizada, sendo que, em meados de 2023, faltavam ainda 106 respostas e algumas das informações já reportadas suscitaram questões de fiabilidade no que diz respeito à receita e despesa.

O Tribunal de Contas (2024) refere com isto que, devido às falhas na recolha de informação que também resultam na limitação dos municípios em organizar e reportar, as condições para monitorizar o processo foram comprometidas. A partir disto, concluiu-se que durante o ano de 2022 e uma boa parte de 2023, a transição de competências para os municípios e os respetivos recursos financeiros, especialmente no setor da educação, não foram alvo de monitorização permanente, completa e consistente (Tribunal de Contas, 2024).

Nas considerações finais e conclusões do presente relatório, identificadas e sintetizadas no Quadro 5, são mencionados alguns aspetos que a administração central e os municípios devem ter em conta, com o objetivo de garantir uma reforma com base na estabilidade e na transparência financeira.

Quadro 5: Conclusões e considerações finais sobre competências descentralizados nos municípios

Aspetos analisados em 2022/2023	Conclusões
Fundamentação do processo	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de evidências que o processo tenha como base estudos técnico, independentes e científicos;
Monitorização	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanismos insuficientes que permitam analisar as transferências relacionadas com as competências descentralizadas; • Inexistência de um registo universal e criterioso dos montantes transferidos;
Financiamento	<ul style="list-style-type: none"> • Financiamento insuficiente face às competências e ao aumento das despesas; • Existência de instrumentos financeiros paralelos das mesmas áreas e competências o que prejudica a transparência;
Avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • Dificuldades dos municípios na gestão contabilística que dificultam a realização de uma avaliação de desempenho do processo;
Coordenação	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de ferramentas informáticas para que os municípios consigam exercer certas competências; • Problemas de gestão, controlo e partilha de informação entre entidades da AC;
Burocratização	<ul style="list-style-type: none"> • A descentralização de competências não promoveu a simplificação administrativa e financeira em certas matérias;
Orçamento dos municípios	<ul style="list-style-type: none"> • Os municípios analisados não apresentaram desequilíbrios orçamentais e financeiros.

Fonte: Tribunal de Contas, 2024

Em suma, de acordo o Tribunal de Contas (2023) e Tribunal de Contas (2024), e com os objetivos estipulados com este processo de descentralização que pretende a redução da despesa pública, o aumento da eficiência da gestão dos recursos, os ganhos da eficácia, a promoção da coesão territorial e a articulação entre os vários níveis da administração pública, os relatórios analisados acima revelam que a falta de informação agregada das competências executadas impossibilita uma avaliação eficaz deste processo, em que o acompanhamento e monitorização da AC têm revelado muitas fragilidades.

Estas conclusões do TdC devem-se à identificação de alguns problemas ao longo do processo, como a duplicação de verbas que dificulta o registo de dados das autarquias, havendo, segundo o governo, uma proposta de fusão do FFD e do FSM. O facto do FFD

só ter sido previsto no OE em 2022, após três anos desde o início do processo, em que o financiamento era feito pelas áreas setoriais dos ministérios, provocou disparidades nos valores revelados pelas diferentes entidades e causou falta de transparência. Estas falhas indicam a falta de antecipação do AC nos procedimentos de avaliação e leva a que devido à falta de organização sejam omitidos domínios relevantes para o acompanhamento do processo.

O fator positivo no segundo relatório apresentado é que efetivamente os municípios analisados não apresentaram desequilíbrios orçamentais e financeiros, de acordo com a análise dos dados fornecidos, contudo as considerações finais do Quadro 5 mostram essencialmente muitos problemas no acompanhamento, monitorização, coordenação, financiamento e ainda o elevado nível de burocratização com a passagem de competências para o poder local no setor da educação. Para além disso, o TdC aponta que alguns valores dos reportes dos municípios suscitaram questões de fiabilidade na receita e despesa, um aspeto que deve gerar preocupação à AC por estar em causa a sustentabilidade financeira e a falta de transparência dos dados apresentados.

No capítulo seguinte, e tendo como base os relatórios do TdC analisados, será desenvolvido um estudo, a partir de um inquérito por questionário aos municípios portugueses, que tem como objetivo avaliar o estado atual do processo de descentralização e os principais aspetos e negativos a retirar do mesmo. O inquérito foi enviado às 278 autarquias de Portugal Continental, elaborado através do Google Forms, tendo-se obtido um total de 91 respostas. Este número de repostas representa uma amostra representativa com um nível de confiança de 90% e um erro amostral de 7,06%⁷.

⁷ Usada a calculadora amostral do site Comento, em <https://comento.com/calculadora-amostal/>

Capítulo 7 – Inquérito às autarquias e entrevistas

1. Inquérito aos municípios portugueses

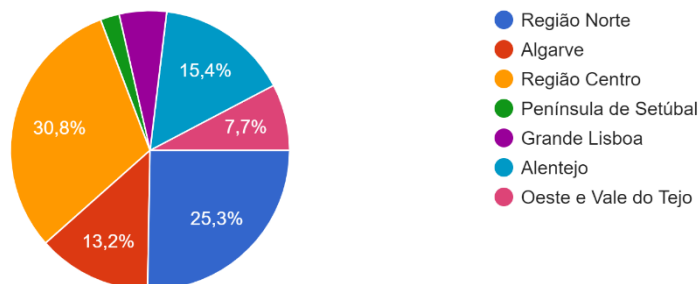
Com o objetivo de medir a satisfação dos municípios em relação à transição de competências e compreender os desafios e oportunidades enfrentados pelas autarquias durante este processo de descentralização, surge este estudo exploratório, através de um inquérito por questionário aos 278 municípios de Portugal Continental. Para isto, foi elaborado um guia de questões com base nos mais recentes relatórios que identificaram aspetos positivos e a melhorar neste processo, e também as tendências descentralizadoras que se têm verificado em Portugal e em muitos países europeus.

A sequência de perguntas no inquérito é maioritariamente fechada, com recurso à utilização de escolha múltipla, juntando algumas questões de escala, mas também abertas de forma a identificar os diferentes pontos de vista dos municípios. Por motivos de anonimato e de maior facilidade em obter resposta por parte das autarquias, o inquérito teve como pergunta introdutória a identificação de cada município de acordo a Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos II (NUTS II), constituída por sete unidades - Região Norte, Região Centro, Grande Lisboa, Península de Setúbal, Oeste e Vale do Tejo, Alentejo e Algarve. Seguiram-se algumas questões acerca da satisfação das autarquias com a transição de competências no setor da saúde, educação e ação social, em pergunta fechada, aberta e de escala. Numa segunda fase, questionou-se sobre a eficácia dos montantes transferidos da AC nas diferentes áreas, passando depois para uma outra secção com foco no reporte dos municípios à DGAL, e terminando com perguntas de resposta aberta não obrigatória, para identificar os aspetos a melhorar neste processo segundo a perspetiva dos municípios. No total, foram obtidas 91 respostas das autarquias, que abrangem todas as NUTS II, tendo uma representação bastante semelhante ao mapa dos 278 municípios de Portugal Continental, de acordo com as NUTS II, como é possível verificar na Figura 4. O município do Porto respondeu via email de forma personalizada e desenvolvida, o que justificou a análise individual deste inquérito, tendo em conta a importância política desta autarquia, nomeadamente pelo facto de ser uma das maiores do país e integrante da área metropolitana do Porto.

Como se pode observar pela Figura 3, a região mais responsiva ao questionário foi a Centro, com 28 respostas, seguindo-se a região Norte com 23 respostas, o Alentejo

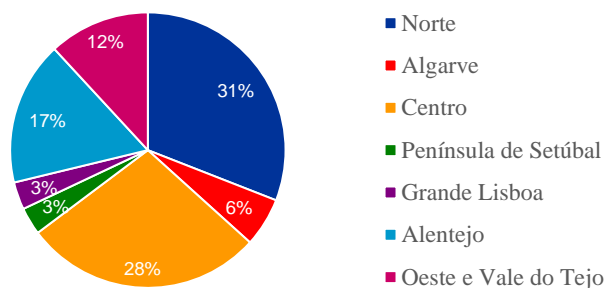
com 14, o Algarve com 12, o Oeste e Vale do Tejo com sete, a Grande Lisboa com cinco e, por fim, a Pensínsula de Setúbal com duas respostas.

Figura 3: representação dos municípios inquiridos de acordo com a NUTS II



Fonte: Elaboração própria

Figura 4: representação dos 278 municípios de Portugal Continental de acordo com a NUTS II



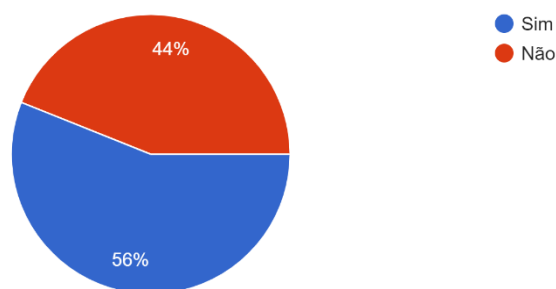
Fonte: Elaboração própria

Na segunda questão, visível na Figura 5, indo ao encontro de um dos objetivos do inquérito, de forma a medir a satisfação dos municípios portugueses neste processo de descentralização, foi possível verificar um equilíbrio nas respostas. Neste sentido, 40 municípios responderam que não estão satisfeitos, ou seja 44% dos inquiridos, e 51 autarquias indicaram que estão satisfeitas, representando 56% do total da amostra. Analisando as repostas pelas NUTS II, pode observar-se que no caso dos 13 concelhos do do Alentejo, seis responderam afirmativamente, e os restantes de forma negativa; na Grande Lisboa, três responderam “Sim” e as outras duas respostas “Não”; no Algarve, das 12 repostas, cinco municípios mostraram-se insatisfeitos; na unidade Oeste e Vale do Tejo, dos sete inquiridos, apenas um indicou que está insatisfeito; na Península de Setúbal os dois munípios mostram-se insatisfeitos com o processo; no que diz respeito à região Centro, que tem a maior representação na amostra, 14 autarquias responderam que “Sim”,

e 12 que “Não”; por fim, na região Norte, 13 autarquias manifestaram insatisfação, e 10 municípios responderam que estão satisfeitos com o processo.

Os dados indicam que existe um equilíbrio entre os municípios que estão satisfeitos e os que revelam insatisfação com o processo de transição de competências, existindo essa mesma homogeneidade entre as autarquias da mesma NUTS II. Estes resultados revelam que após sete anos desde o início do processo, ainda existem aspetos a melhorar relativamente às competências que já estão a ser executadas pelas autarquias, e também que a opinião sobre o estado de evolução do processo não é unânime segundo a amostra do estudo. Contudo, os dados mostram que há uma tendência positiva em relação à satisfação dos municípios.

Figura 5: satisfação dos municípios inquiridos em relação ao processo de descentralização



Fonte: Elaboração própria

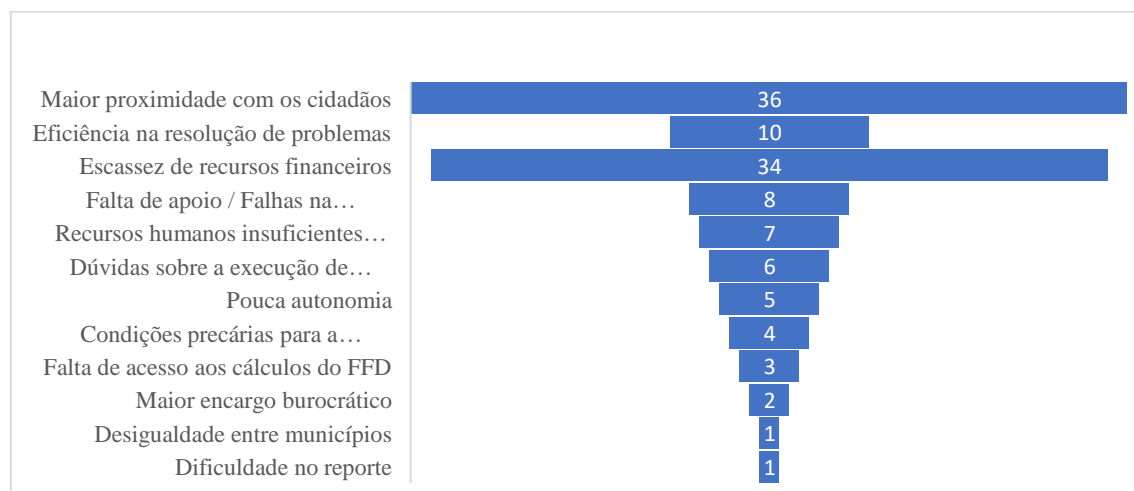
Na terceira questão é possível identificar os aspetos positivos e negativos do processo de descentralização, segundo a perspectiva dos municípios inquiridos, a partir de uma resposta aberta não obrigatória. Neste caso, foi possível obter 68 respostas das autarquias e, para se conseguir analisar os resultados de forma detalhada foram criadas 12 categorias, tais como a maior proximidade com os cidadãos, escassez de recursos financeiros e humanos, falta de apoio da AC, falta de autonomia e de acesso aos cálculos do FFD ou por exemplo dúvidas sobre a execução de competências. Na análise conseguem identificar-se algumas semelhanças de respostas, como é possível verificar na Figura 6. No que diz respeito aos aspetos positivos destacados nesta transição de competências, 36 autarquias destacam a “Maior proximidade com os cidadãos” e 10 a maior eficiência e celeridade na resolução de problemas e utilização dos recursos existentes.

A partir da Figura 6 é também possível observar que os municípios identificaram mais aspetos negativos do que positivos, sendo que o tópico mais vezes mencionado negativamente, 34 vezes, foi a escassez de recursos financeiros face às competências

executadas. Para além disso, os dados obtidos revelam que oito autarquias manifestaram falta de apoio na transição, uma vez que existem regras diferentes do poder local e central e dificuldades no contacto com a DGAL. A falta de recursos humanos surge como terceiro aspeto negativo mais vezes referenciado e, logo de seguida, seis municípios revelam que tinham dúvidas sobre a execução de competências. Surpreendentemente, cinco autarquias indicaram que um dos aspetos negativos foi a pouca autonomia para executarem as competências livremente, assim como as condições precárias em certos setores para a sua execução eficaz (quatro respostas). Além disso, houve outras menções como a “falta de acesso aos cálculos do FFD” (três respostas), “maior encargo burocrático” (duas respostas), desigualdade entre municípios e dificuldade no reporte, ambas com uma resposta.

Os dados explícitos sugerem que um grande número de municípios está em concordância com o principal benefício do processo de descentralização, neste caso a maior proximidade com os cidadãos e eficiência na resolução de problemas, mas também que existe uma tendência negativa com a escassez de recursos financeiros. A diversidade de tópicos negativos referidos alertam para as dificuldades enfrentadas neste processo que exigiu uma reforma estrutural das autarquias. Apesar de existir uma homogeneidade nas respostas consoante as diferentes NUTS II, devem ser tidos em consideração os tópicos como a falta de apoio e falhas de comunicação com a DGAL, o maior encargo burocrático, a escassez de recursos financeiros e humanos, de forma a que este processo complexo e exigente não seja comprometido.

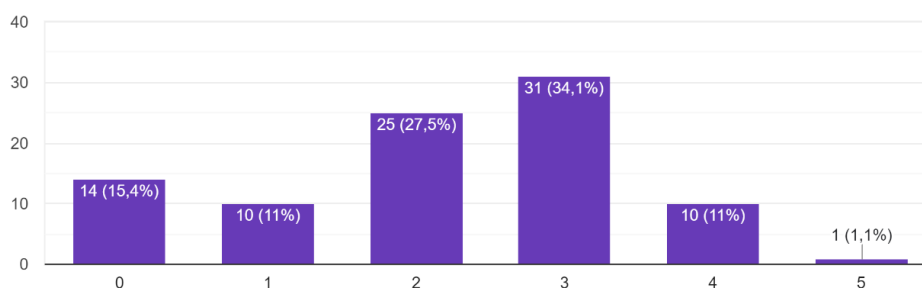
Figura 6: aspetos positivos e negativos mencionados pelos municípios no estudo em resposta aberta



Fonte: Elaboração própria

As respostas à questão sobre como é que os municípios classificam o processo de transição de competências na área da saúde (numa escala de 0 a 5, em que 0 é fraco e 5 é muito bom), que pode ser observado na Figura 7, é possível determinar uma tendência para respostas de 2 e 3, a meio da escala, sendo que a resposta de satisfação média, ou seja 3, é a classificação mais alta escolhida por 31 municípios. Há ainda a sublinhar que a nota mais baixa, 0, foi respondido por 14 autarquias, que classificaram a transição como “fraca”, seguindo-se a pontuação 1 com 10 votos. Contudo, a pontuação 4 foi atribuída por 10 inquiridos, sendo que a classificação mais alta, 5, foi selecionada apenas uma vez por um município do Algarve. No setor da saúde, uma vez que a transição de competências atrasou significativamente, muitos dos municípios ainda não têm uma avaliação sólida do processo.

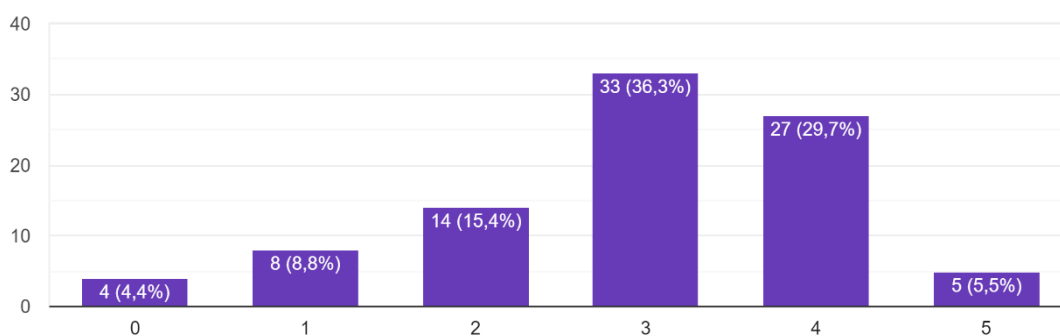
Figura 7: classificação do processo de transição de competências na área da saúde



Fonte: Elaboração própria

Os resultados da Figura 8 indicam que cerca de 36% (33 respostas) das autarquias inquiridas classificam o processo de transição de competências no setor da educação com a nota 3, seguindo-se a pontuação 4 com cerca de 29% das respostas (27 municípios) e a classificação máxima com 5% das respostas (5). Em comparação com o gráfico anterior em que 53% dos municípios classificaram a transição na saúde com uma nota entre 0 e 2, é possível observar na Figura 7 que existe uma maior concordância e satisfação no setor da educação, com 68% dos inquiridos a dar uma pontuação entre 3 e 5, considerada uma avaliação satisfatória, boa e muito boa, respetivamente. Relativamente às notas entre 0 e 2, apenas quatro municípios indicaram total insatisfação, classificando o processo de transição de competências na educação como fraco, 8 participantes que abrangem todas as Nuts II, exceto Oeste e Vale do Tejo, escolheram a nota 1, e 14 a nota 2.

Figura 8: classificação do processo de transição de competências na área da educação

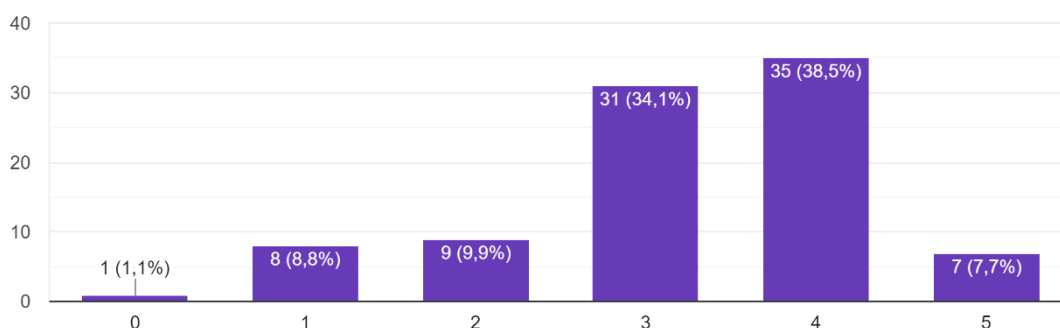


Fonte: Elaboração própria

Ainda na sequência de classificação do processo de transição de competências, os resultados mostram que o setor da ação social é aquele que as autarquias classificam com as notas mais altas, com 73 (79%) a darem a pontuação entre 3 e 5, como se verifica na Figura 9. Em comparação com os dois gráficos anteriores, este é o setor que revela a pontuação mais alta com a nota 4 a ser escolhida 35 vezes, e também na nota 5 com 7 municípios a classificarem a transição como muito boa. Em relação às restantes pontuações, na Figura 8 é possível verificar que se registou a percentagem mais baixa de respostas entre a nota 0 e 2, com apenas 20% dos inquiridos, distribuídos por nove respostas na nota 2, oito na nota 1, e apenas uma resposta na pontuação mínima.

Mais uma vez, tendo em conta que a transição de competências já se encontra finalizada neste setor, este facto pode justificar as pontuações mais altas dos inquiridos, o que poderá revelar uma tendência de melhoria na satisfação com a solidificação do processo.

Figura 9: classificação do processo de transição de competências na área da ação social



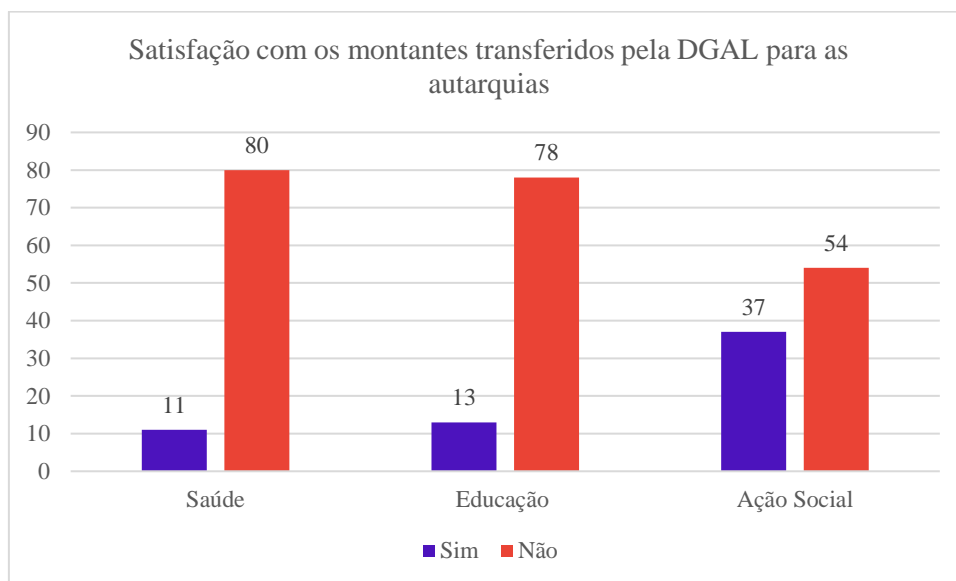
Fonte: Elaboração própria

Na mesma lógica de análise setorial em relação às competências executadas pelo poder local no setor da saúde educação e ação social, os inquiridos foram questionados se consideravam que os montantes transferidos pela DGAL foram suficientes face ao aumento de competências e ao aumento das despesas. Especificando na área da saúde, a a Figura 10 mostra que 80 dos municípios inquiridos consideram que os montantes recebidos não foram suficientes e apenas 11 autarquias mostram estar satisfeitas com as quantias transferidas. Na educação, os resultados são idênticos, com 78 dos inquiridos a referir que não estão satisfeitos com as verbas atribuídas e 13 municípios responderam “Sim” à questão colocada. Já na área da ação social, os resultados diferem dos outros setores analisados, com um número elevado de autarquias (37) a revelarem que os montantes transferidos pela DGAL foram suficientes, ainda a maioria das respostas (54) indicam insatisfação neste parâmetro.

A partir da Figura 10, pode interpretar-se que existe um descontentamento generalizado em relação aos montantes transferidos pela DGAL, especialmente no setor da saúde e educação. Os resultados mais positivos nas respostas na área da ação social sugere uma mudança neste parâmetro dos montantes transferidos pela DGAL, que se pode justificar pelo facto da transição de competências já estar finalizada e pelo tipo de competências que são executadas nesta área, que podem não exigir tanto esforço financeiro por parte das autarquias.

Estas três questões colocadas aos municípios são de extrema importância para que o processo de descentralização seja concluído com sucesso, uma vez que sem os recursos financeiros necessários para a execução de competências poderá surgir um desequilíbrio orçamental no poder local e a uma fraca resposta das autarquias às necessidades dos munícipes.

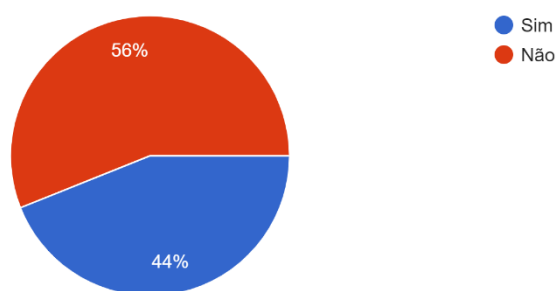
Figura 10: análise à satisfação das autarquias em relação às verbas da DGAL



Fonte: Elaboração própria

Os municípios foram questionados se tiveram dificuldades para apresentar dados trimestralmente à DGAL relativamente às transferências, receitas e encargos relacionados com as competências. Os dados na Figura 11 que resultaram desta questão revelam um equilíbrio nas repostas dos inquiridos, com 51 a indicarem que não tiveram problemas no reporte das competências executadas e 40 a evidenciarem dificuldades na apresentação de dados trimestrais à DGAL.

Figura 11: apresentação de dados trimestrais das autarquias à DGAL



Fonte: Elaboração própria

Com o objetivo de determinar quais as razões que levaram os 40 municípios a responder que tiveram dificuldades na apresentação de dados trimestrais à DGAL, foram questionados abertamente os aspetos que condicionam a apresentação do reporte sobre as transferências, receitas e encargos com as competências executadas. Tratando-se de uma

resposta de carácter não obrigatório, obtiveram-se cerca de 30 respostas, sendo a mais frequente entre os municípios, num total de seis, o excesso de informação e a complexidade do ficheiro solicitado pela DGAL no reporte trimestral, bem como a elevada carga burocrática no registo do reporte.

Para além disso, cinco respostas referem a falta de transparência nas transferências da administração central, ou seja, através do FSM são transferidas algumas verbas, através do FFD outras, e não é discriminado a que competência se destina. Esta duplicação de verbas gera dificuldades na interpretação dos montantes transferidos e valores a reportar.

Outras das dificuldades mencionadas apontam para os constrangimentos no registo de dados na plataforma da DGAL, falta de esclarecimentos e apoio desta instituição, o facto de ser um processo bastante moroso, a falta de plataforma informática e a incompatibilidade de aplicações informáticas. Nesta mesma sequência de resposta aberta, um município da região centro analisa detalhadamente as dificuldades enfrentadas no processo de reporte à DGAL, referindo que

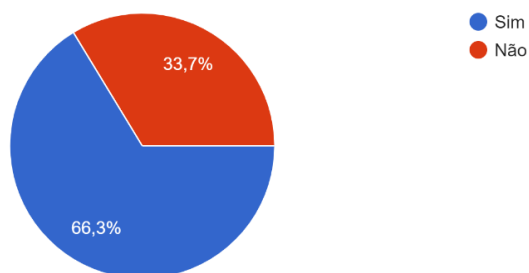
a informação pretendida não é de obtenção direta das aplicações informáticas em uso pelo município, sobretudo no que concerne à despesa (base de caixa). Isto implicará sempre o trabalho manual de análise na contabilidade de gestão, com recurso a mapas e tabelas paralelas, em formato excel ou outros, de modo que a informação possa ser carregada, o que poderá representar um risco de erro acrescido. Reitera-se a impossibilidade técnica de dar resposta ao solicitado, pois verifica-se que existe um conjunto alargado de questões que tornam a elaboração deste reporte bastante morosa e com necessidade de alocar um conjunto de recursos humanos bastante alargado. A sobrecarga e o “pesado” trabalho administrativo que os aspetos já identificados implica é bastante elevado, sem garantias que os dados reportados e a peça de relato possa ter um elevado grau de fiabilidade, de forma que os valores apurados e a imputar a cada área permitam um efetivo apuramento dos custos relativos à descentralização de competências. Por último referir que, quer nos gastos, quer nos rendimentos, os valores têm vindo a ser tratados no global, ou seja, não identificando os valores referentes ao Fundo Social Municipal e os referentes à descentralização.

Neste seguimento, com o objetivo de identificar mais aspetos que levaram às dificuldades de reporte do poder local, foi questionado aos municípios, sem obrigatoriedade de resposta, se a existência de instrumentos financeiros paralelos nas mesmas áreas descentralizadas com a duplicação de verbas, como o FSM e o FFD, prejudicaram o reporte das autarquias à DGAL. No gráfico 9, os resultados indicam que “Sim”, com 59 municípios a referir que o facto de certas competências serem financiadas pelos dois fundos dificulta a análise dos valores a enviar para a entidade competente. As

restantes respostas (30) afirmam que a duplicação de verbas não tem interferência no reporte à DGAL.

Os dados da Figura 12 reforçam o conteúdo analisado na anterior resposta aberta, refletindo sobre os constrangimentos sentidos pelos municípios no reporte trimestral à DGAL, devido à falta de clareza da administração central na atribuição das diferentes verbas. Este foi também um dos aspetos mencionados pelo TdC nos dois relatórios analisados no presente trabalho, com o Gabinete da Ministra da Coesão Territorial a referir que o problema foi identificado, contudo até ao momento os dois fundos continuam operacionais. Esta situação surge devido ao atraso da inclusão do FFD no Orçamento do Estado, só aprovado em 2022, e a consequente gestão da AC no financiamento das competências descentralizadas, mas revela também falta de preparação do governo central para o início de um processo desta dimensão, resultando em falhas que prejudicam a sua monitorização.

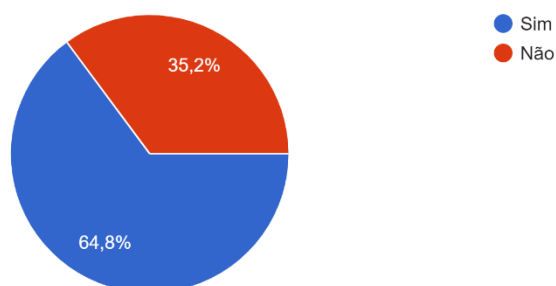
Figura 12: opinião dos municípios em relação à duplicação de verbas e implicações no reporte



Fonte: *Elaboração própria*

Ainda nesta ótica de análise às dificuldades apresentadas pelos inquiridos no reporte à DGAL, com recurso à utilização de uma questão de escolha múltipla, tentou especificar-se os obstáculos enfrentados pelo poder local no campo informático. Observa-se que das 91 respostas, 32 dos inquiridos referem que não têm as ferramentas informáticas necessárias para conseguir efetuar um reporte eficaz à DGAL, já os restantes responderam positivamente. Estes resultados, na Figura 13, corroboram as respostas de alguns municípios sobre a falta de plataforma informática para a gestão de novas competências e incompatibilidade de aplicações nos reportes.

Figura 13: análise às necessidades informáticas das autarquias para efetuarem o reporte eficazmente

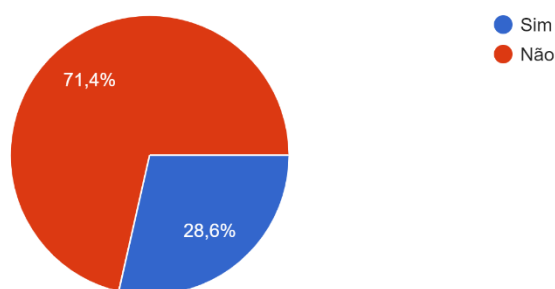


Fonte: Elaboração própria

Um dos grandes objetivos do processo de descentralização é desburocratizar o sistema administrativo e financeiro português, neste sentido, foi questionado aos municípios se este processo promoveu a simplificação administrativa e financeira. Os dados da Figura 14 mostram uma forte concordância entre os inquiridos, com 65 autarquias a responderem que o processo de transição de competências não promoveu a simplificação administrativa e financeira. Os restantes inquiridos mostram-se satisfeitos neste campo.

A última questão de escolha múltipla deste inquérito direcionou-se para o papel da administração central na realização dos reportes dos municípios. Assim, à questão sobre se o governo central deve fornecer mecanismos ou apoiar os municípios na realização dos reportes que têm de ser apresentados à DGAL, a esmagadora maioria dos inquiridos (87) responderam que “Sim”, e quatro municípios selecionaram a opção “Não”. Estas respostas refletem as dificuldades das autarquias na realização dos relatórios e a falta de preparação da administração central para avançar com um processo tão complexo, sem que o poder local tivesse as ferramentas necessárias para se conseguir proceder a uma avaliação trimestral das competências executadas. Esta falta de controlo, segundo a OCDE (2019), pode originar a eventuais disparidades entre as regiões portuguesas.

Figura 14: dados sobre a opinião dos inquiridos na desburocratização do processo de descentralização



Fonte: Elaboração própria

Para finalizar o inquérito desta pesquisa, os municípios tiveram de desenvolver em resposta aberta, não obrigatória, o que deverá ser mudado no processo de descentralização de competências na área saúde, educação e ação social. Muitos dos municípios que responderam reforçaram aquilo que já tinham mencionado anteriormente, contudo retiram-se algumas evidências que permitem ter uma visão mais ampla daquilo que deve ser retificado no futuro entre o poder local e central, para que exista uma gestão eficaz deste processo. Na pergunta relativa ao setor da saúde, que teve 62 respostas, os aspetos mais vezes mencionados pelas autarquias foram a simplificação administrativa nos reportes e as novas competências que exigem mais pessoal e meios técnicos que não foram tidas em conta pela AC, para além do destaque relativo ao reforço de equipamentos e viaturas que foram vastas vezes identificados, assim como a reparação e gestão de edifícios que estão em mau estado e que dificultam a execução das competências. Adicionalmente, os inquiridos queixam-se da falta de plataforma informática e verbas insuficientes para a gestão de competências.

Na área da educação, com 66 respostas, foi novamente mencionada a clarificação quanto às despesas elegíveis no FFD e FSM. Os municípios destacaram mais do que uma vez que é preciso uma melhor articulação entre o poder local e AC, tal como a falta de recursos humanos e plataforma informática devido à exigência do processo e ainda o facto da DGAL ter de apresentar de forma clara as rubricas e despesas a que se referem para simplificar o preenchimento dos reportes. Ainda neste seguimento, três respostas incidiram na necessidade de autonomia dos municípios na gestão de professores e nas políticas educativas.

Com 60 respostas, foram também identificados alguns aspetos que deverão sofrer alterações na ação social, nomeadamente, a simplificação do reporte, reforço de verbas, maior celeridade na resposta ao pedido de transferência de verbas entre rubricas e reforço no apoio por parte da DGAL. No conjunto de respostas foi ainda referida a atualização de verbas, reestruturação da plataforma informática atualmente utilizada a nível nacional, esclarecimento dos municípios sobre a aplicabilidade de algumas das competências transferidas e o agendamento de reuniões regulares da comissão de acompanhamento.

2. Entrevista à Câmara Municipal do Porto

No âmbito do estudo apresentado no anterior subcapítulo, a Câmara Municipal do Porto (CMP) decidiu responder de forma personalizada às questões apresentadas, o que permitiu retirar conteúdo relevante para a presente investigação de uma das autarquias com maior importância e dimensão em Portugal Continental. A autarquia do Porto começou por referir que está satisfeita com o processo de transição de competências na área da educação e ação social, referindo que o processo no setor da saúde produziu efeitos a 1 de janeiro do corrente ano, pelo que se considera prematura a análise solicitada.

No que diz respeito aos aspetos positivos e negativos da descentralização no município, a Divisão Municipal de Gestão Financeira e Orçamental da CMP destacou positivamente no setor da educação a maior articulação na gestão das várias áreas junto das escolas, realçando de forma negativa as verbas insuficientes para cumprir com as competências atribuídas; falta de informação detalhada/discriminada sobre as verbas; falta de envolvimento por parte do ministério de Educação e, por fim, a falta de compromisso efetivo das escolas transferidas no que concerne à requalificação. No campo da ação social, segundo a CMP, o processo de descentralização fez com que existisse uma maior proximidade com os munícipes e conhecimento mais aprofundado da realidade e das suas necessidades, permitindo uma maior articulação e coordenação das diversas medidas, programas e respostas públicas, autárquicas e da rede solidária. No que se refere aos aspetos negativos, o maior destaque é a incompatibilidade entre os sistemas informáticos da Segurança Social e do município; inacessibilidade a informação essencial da plataforma da Segurança Social; acessos restritivos e muito limitados aos processos. Relativamente à parte financeira, o município refere que o financiamento não acompanha as despesas efetivas, referindo-se a título de exemplo à falta de financiamento para cerca de 3000 processos de Rendimento Social de Inserção (RSI) e para despesas de funcionamento e ajudantes de ação direta. Por fim, no setor da saúde, a transição permitiu

à autarquia um acompanhamento em maior proximidade das respostas em cuidados de saúde primários; gestão mais próxima, eficiente e adaptada às necessidades da população local; potencial contributo para uma abordagem mais integrada e eficaz ao bem-estar e à saúde da população. Nesta vertente, a autarquia considera como aspetos negativos o estado do edificado e da frota automóvel (no caso do edificado, por exemplo, verificam-se, entre outros problemas patologias de conservação consideráveis que obrigam a uma multiplicidade de intervenções no imediato); o facto da descentralização ter uma ação muito maior do que uma mera transferência de atos e tarefas administrativas e ainda transmissão demorada e incompleta de informação e documentação.

Em relação à classificação da transição de competências nos diferentes setores, a CMP atribui um nível satisfatório na área da saúde, com a pontuação de três. Já na educação indicou uma pontuação negativa (2), mencionado que os montantes transferidos pela DGAL não foram suficientes face ao aumento de competências e ao aumento das despesas. A ação social foi o setor com a classificação mais alta (4), considerada boa, contudo o município refere também que os montantes não foram suficientes para as novas competências executadas.

No âmbito de uma das questões de partida da presente investigação, relativamente aos dados apresentados pelo poder local à AC, o município do Porto afirma que teve dificuldades em apresentar os relatórios à DGAL, designadamente, no que respeita à educação, pela falta de informação das verbas comparticipadas para cada uma das áreas de competências transferidas, considerando ainda que não tem as ferramentas informáticas necessárias para a execução das competências e efeitos de reporte. Assim, a CMP reforça que a administração central deve apoiar as autarquias na realização dos reportes, mencionando ainda que a duplicação de verbas tem prejudicado a apresentação de resultados das competências executadas.

Para finalizar a sequência de questões, o município em questão indica alguns aspetos a ter em conta para melhorar o processo de descentralização, referindo que no setor da educação deve ser prestado financiamento para a designada escola a tempo inteiro, um reforço das competências dos municípios na área curricular e o alargar o processo das infraestruturas de todas as escolas do município. Na saúde, é mencionado que devem ser introduzidas melhorias no processo de transmissão e partilha de informação pela ARS (informação completa e mais célere) e maior autonomia no processo de decisão aos municípios. Como último apontamento, a CMP critica o processo

de descentralização na ação social referindo que a Segurança Social deve assumir efetivamente as competências que não foram descentralizadas no que respeita às respostas sociais, nomeadamente ao nível da emergência social, de estruturas residenciais para idosos e centros de alojamento temporários.

3. Entrevista ao Tribunal de Contas

No âmbito dos relatórios do Tribunal de Contas apresentados e analisados nesta investigação, foi solicitado um pedido de entrevista a um membro da equipa responsável pelas auditorias, que foi prontamente aceite, com a especificidade de ser uma entrevista escrita. Assim, o auditor Luís Teiga Barros, respondeu a um conjunto de questões que correlacionaram os dados do inquérito e os relatórios apresentados pela instituição. A entrevista teve como principal objetivo identificar as principais consequências das falhas identificadas no processo de descentralização, com foco no reporte das autarquias, a desburocratização, falta de verbas e estudos para avançar com o processo, a duplicação de verbas e sustentabilidade financeira do poder local.

Na primeira questão, que incidiu sobre o segundo relatório publicado pelo TdC e que aponta para a inexistência de um registo universal e criterioso dos montantes transferidos associados ao processo, o entrevistado foi questionado sobre as consequências desta falta de monitorização. O auditor Luís Teiga Barros refere que “sem uma informação fiável, completa e consistente, o processo de descentralização não poderá ser corretamente avaliado como política pública dirigida à prossecução do interesse público”, designadamente quanto aos seus resultados e impactos. Por outro lado, menciona ainda que a informação dos reportes torna-se necessária para justificar a adequação (e revisão) dos meios financeiros que neste contexto são colocados à disposição dos municípios. Esta primeira resposta relativa à monitorização do processo revela a necessidade de revisão destes mecanismos de reporte com vista a obter informação credível, para que se consiga realizar uma avaliação eficaz por parte da AC e os consequentes ajustes caso sejam necessários.

A segunda questão teve como objetivo correlacionar uma das conclusões do relatório do TdC e o inquérito desta investigação sobre o facto do processo de descentralização não ter promovido a simplificação administrativa e financeira. Neste caso, a instituição indica que toda a política pública deve ser definida com a preocupação de minimizar a carga burocrática, uma vez que a organização e atividade da administração

pública se deve pautar por critérios de eficiência, economicidade e celeridade. Assim, o entrevistado explica que a incapacidade dos municípios para gerir informação financeira relacionada com este processo, obrigou as autarquias a efetuar procedimentos minuciosos adicionais para autonomizar as despesas e receitas, apontando que, em 2022, “havia aspetos a melhor quanto à racionalização dos procedimentos administrativos e financeiros”. Estas dificuldades descritas acima estão em concordância com o inquérito da presente investigação, mostrando que após cerca de dois anos da avaliação do TdC à transição de competências em 2022 em que foram identificadas falhas neste parâmetro da simplificação administrativa e financeira, os municípios são ainda confrontados com exigências que prejudicam o processo de descentralização.

O TdC foi questionado sobre as repercussões que os municípios poderão enfrentar caso os montantes da AC não acompanhem o aumento de competências e despesas, tendo em conta que o inquérito realizado revela insatisfação dos municípios que consideram que os montantes transferidos pela DGAL no setor da saúde (88%), educação (87%) e ação social (59%) não foram suficientes. Neste cenário, o entrevistado aponta que a questão da adequabilidade do financiamento “é complexa num contexto em que se verifica dificuldade em produzir, organizar e prestar informação financeira fíável e complexa”, reforçando que se os recursos financeiros transferidos não acompanharem as despesas incorridas com as competências descentralizadas, os municípios incorporam os défices nas suas contas. Apesar do relatório do TdC concluir que as contas dos municípios analisados não apresentaram sinais de desequilíbrio orçamental e financeiro em 2022, a fraca monitorização e as dificuldades das autarquias em prestar informação transparente poderá dar origem a contextos de desequilíbrios financeiros.

Em relação a uma das conclusões do TdC que aponta para a falta de evidências que o processo de descentralização tenha como base estudos técnicos, independentes e científicos, foi questionado se a fraca fundamentação científica poderá ter dado origem às falhas mencionadas anteriormente. O Tribunal de Contas reforça que um processo com esta envergadura que descentraliza de forma definitiva competências em múltiplas áreas é necessariamente complexo, implicando estudo ao nível da conceção do modelo de financiamento, da organização, da coordenação, da monitorização, da capacitação orgânica e funcional, para além de outras questões, ainda mais complexas, como a de saber, para cada competência, qual o nível de administração capaz de a exercer de forma mais eficiente. Posto isto, a incapacidade da AC de antecipar e projetar o processo de

descentralização poderá ser um dos fatores que provocaram os constrangimentos verificados ao longo do presente estudo, com o auditor Luís Teiga Barros a indicar que “estudos preparatórios ou a criação de projetos piloto poderiam ter acautelado algumas falhas que, pelo menos até 2022, o processo patenteou”.

Por último, foi questionado ao TdC se as falhas de reporte por parte dos municípios podem comprometer a sustentabilidade financeira do poder local. Aqui, obteve-se uma resposta que demonstra a importância da partilha de informação entre o poder central e local. Com referência ao artigo 3.º do Regime das Autarquias Locais que defende a transparência e a estabilidade orçamental, assim com a coordenação entre o Estado central e o local, o TdC conclui que a capacidade de organizar, gerir e partilhar informação financeira é determinante para uma decisão que respeite estes princípios, sendo também essencial para responder às exigências da *accountability*. Adicionalmente, foi ainda feita uma referência à duplicação de verbas no financiamento de competências em que é mencionado que o

o processo de descentralização pressupõe a adequabilidade dos recursos financeiros colocados à disposição dos municípios. Para aferir esta exigência torna-se necessário que haja transparência na ligação ‘competência - financiamento’. A existência paralela de instrumentos financiadores das competências descentralizadas – o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) e o Fundo Social Municipal (FSM) – e a ausência de normas e orientações que compaginem ambos os fundos não contribui para a transparente concretização financeira do processo de descentralização, pelo que o Relatório n.º 1/2024 – Audit – 2ªS do TdC conclui pela necessidade de aperfeiçoamento ou revisão das regras, designadamente das constantes do Regime Financeiro das Autarquias Locais (Barros, 2024, Entrevista Pessoal).

4. Discussão de resultados

Com os resultados do inquérito são reforçadas algumas fragilidades do processo de transição de competências. Em relação à satisfação das autarquias, os dados indicam uma divisão dos inquiridos que, segundo análise de todas as questões colocadas, pode justificar-se pelas falhas apontadas durante o processo, nomeadamente sobre escassez de recursos humanos e financeiros, dificuldades na execução das competências, condições precárias em alguns setores, maior encargo burocrático e as dificuldades no reporte.

Com o objetivo de detalhar o ponto de situação nos diferentes setores, as pontuações indicadas pelos municípios nas Figura 7, 8 e 9 mostram que a transição de competências na educação e ação social são vistas de uma forma mais positiva por parte dos municípios inquiridos. Esta análise pode ter como explicação o facto de a transição

competências nestes setores estar concluída. Apesar disto, os resultados revelam que o nível de satisfação não é unânime entre as autarquias e que ainda existe uma discrepância significativa nas pontuações, que eventualmente surgem devido às dificuldades encontradas para a execução das competências.

O inquérito aponta também para as dificuldades dos municípios em reportar à DGAL como é possível verificar na Figura 11, em que muitos das resposta das autarquias na resposta aberta seguinte espelham os aspetos abordados nos capítulos anteriores, nomeadamente as tendências no processo de descentralização e as conclusões dos relatórios do Tribunal de Contas, em que devido à falta de uma estratégia bem delineada para proceder ao processo de descentralização, os municípios têm dificuldades na capacidade de resposta no reporte, o que impossibilita o monitorização e avaliação do processo. Relacionando a resposta citada na apresentação de resultados do município da região Centro com a conclusão do relatório do TdC, em que se menciona a falta de evidências que o processo tem como base em estudos técnicos, independentes e científicos, é perceptível a falta de preparação da administração central para conseguir uma monitorização eficaz das competências executadas pelo poder local.

No que concerne aos montantes transferidos pela DGAL aos municípios, apesar do TdC alertar no seu relatório, que incide sobre o ano de 2022 e também 2023, que os montantes foram atualizados face ao aumento de competências e despesas das autarquias, é possível verificar que à data do início deste inquérito, 20 de maio de 2024 (com término a 15 de junho de 2024), a insatisfação dos municípios portugueses persiste neste parâmetro. Esta situação pode ter origem devido a uma sucessão de acontecimentos, uma vez que as competências executadas não estão a ser alvo de monitorização por parte da DGAL, e por essa mesma razão os serviços centrais estão impossibilitados de discriminar as necessidades dos municípios e a respetivos montantes a transferir. Na entrevista ao TdC, Barros, 2024 reforça esta visão referindo que “sem uma informação fiável, completa e consistente, o processo de descentralização não poderá ser corretamente avaliado como política pública”. Para além disso, consegue perceber-se a partir do inquérito realizado que existe uma relação entre a satisfação dos municípios e a transferências de montantes da AC para a execução dos municípios.

O nível de burocratização com a elevada quantidade de informação requisitada pela administração central, juntando-se em muitos dos casos à falta de recursos humanos, plataforma informática e discriminação das rúbricas transferidas para proceder ao

preenchimento de todos os campos e a duplicação de verbas levam a um processo de grande exigência para os municípios para estes apresentarem os relatórios. Estas falhas originam falta de transparência no processo de descentralização em Portugal e, conseqüentemente, más práticas pelo governo central na monitorização das competências executadas pelo poder local, um fator muito importante na descentralização, como mencionado na literatura explorada no presente trabalho. Assim, é necessário que estas falhas sejam revistas para que as autarquias tenham os recursos necessários, de modo que seja possível apresentarem todos os dados de forma simplificada sobre as competências executadas.

Por último, os aspetos mencionados pelos municípios sobre as alterações necessárias no processo nos diferentes setores indicam uma consistência de resposta por parte do poder local relativamente aos desafios encontrados para a execução de competência e aos relatórios que têm de ser apresentados regularmente às entidades que monitorizam o processo. Em suma, com o conjunto das 18 questões, entre perguntas fechadas, de escala e abertas, é possível identificar pontos menos positivos no processo de descentralização no que respeita às respostas abertas, com grande parte a focarem na falta de verbas para exercer as competências, poucos recursos humanos, falta de apoios da administração central, condições precárias em alguns casos dos diferentes setores. No espectro oposto, a tendência mais positiva destacada pelos municípios é sem dúvida a maior proximidade com cidadãos, conseguindo o poder local corresponder às suas diferentes necessidades. De uma forma bastante ampla, estes dados do inquérito e as entrevistas estão de acordo com os relatórios do Tribunal de Contas (2023) e Tribunal de Contas (2024), o que reforça a necessidade de alterações na monitorização do processo de descentralização para existir um acompanhamento com base num registo universal e criterioso dos montantes transferidos e da sua aplicabilidade.

A entrevista à CMP mostra concordância com os resultados do inquérito exposto no presente capítulo, o que uma vez mais aponta para falhas sistémicas no processo de descentralização em Portugal. Verifica-se também que mesmo que as respostas do inquérito tenham uma grande presença de municípios da Região Centro, Alentejo, Algarve, Lisboa, Oeste e Vale do Tejo e Norte, em grande parte de menor dimensão e com maior dificuldade em terem acesso a recursos financeiros e humanos quando comparados com a autarquia do Porto, os problemas apresentados incidem em fatores que foram muitas vezes mencionados ao longo do estudo, como falta de verbas e plataforma

informática, dificuldades de interpretação relativamente à documentação enviada pela DGAL, infraestruturas e viaturas em mau estado que passaram para competências do poder local, a duplicação de verbas e falta de comunicação e apoio por parte da AC para articular conjuntamente as competências nos setores em análise.

Assim, refletindo sobre os dados apresentados, verifica-se que a administração central não estava preparada para uma mudança tão significativa nos seus serviços, nem o poder local detém os recursos necessários para conseguir dar resposta a um processo que exige um grande reforço financeiro e recursos humanos. Neste sentido, para além da maior proximidade com os municípios originada pelas competências descentralizadas, é também necessário que exista transparência nos reportes das autarquias à DGAL, de forma que exista uma avaliação eficaz do processo e seja possível identificar potenciais falhas no mesmo.

No que diz respeito à entrevista ao TdC, esta serve para ter uma visão mais clara e reforçar de forma mais objetiva as conclusões dos relatórios apresentados por este órgão. Agregando as respostas que incidem essencialmente nas principais dificuldades do processo de descentralização, tanto para os municípios como para a AC, torna-se evidente que, na ótica do Tribunal de Contas, a falta de transparência, informação fiável, completa e consistente das competências executadas, e a burocratização do processo poderá ter implicações na revisão dos meios financeiros adequados para as autarquias, assim como a sustentabilidade financeira do poder local. Assim, perante as dificuldades em organizar, gerir e partilhar informação financeira sobre as competências, a coordenação entre o governo central e local torna-se mais complexa, de forma que exista uma gestão eficaz consoante as necessidades das autarquias. Em suma, é também apresentada uma das possíveis causas para estes constrangimentos no processo de descentralização, nomeadamente a falta de planeamento da AC, que não recorreu a projetos piloto e estudos preparatórios de conceção do processo, o que originou falhas sistémicas de articulação entre os municípios e a DGAL.

Conclusões

Tal como Teles (2021) aponta, a descentralização é um processo que assume um papel fundamental na reinvenção do poder central e local. Dada a relevância do caso português, em que a Lei-quadro de transição de competências para os municípios só foi aprovada em 2018, com um relativo atraso em relação aos países ocidentais, torna-se essencial que o processo que está a decorrer seja discriminado e submetido a uma avaliação dos seus impactos.

Através da revisão da literatura, pode verificar-se que a conceptualização do termo descentralização é bastante complexa, mas que tem como fundamento a distribuição de poderes entre o governo central e as autarquias, podendo esta variar entre descentralização administrativa, fiscal e política. Em Portugal, a Lei-quadro concretiza os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local, com o objetivo que o processo tenha resultados positivos na redução da despesa pública, o aumento de eficiência da gestão dos recursos, os ganhos de eficácia, a promoção da coesão territorial, articulação entre os vários níveis da administração pública e a estabilidade de financiamento no exercício das atribuições cometidas e a garantia da transferência para as autarquias locais dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados.

Este estudo confirma a tendência de que o processo de descentralização permite uma resposta mais rápida do poder local perante as necessidades dos cidadãos, criando também uma ligação estreita entre o poder local e os munícipes. Estes são factos comprovados a partir do inquérito realizado nesta investigação em que, numa resposta aberta não obrigatória, mais de 35 municípios destacam como aspeto positivo a maior proximidade com os munícipes. Estes dados estão alinhados com o que Bravo (2023), Teles (2021) e Faguet (2014) defendem, em que mencionam que esta é uma das principais vantagens da autonomia local, partindo da análise a vários países que adotaram este modelo. A entrevista com a CMP reforça também esta posição, essencialmente no setor da ação social, permitindo um conhecimento mais aprofundado da realidade e das necessidades dos cidadãos.

O que se pode retirar do processo de descentralização, com base nos dados apresentados, é que efetivamente este é um modelo que tem um impacto direto nas políticas locais, tendo uma repercussão significativa na vida dos cidadãos, com a melhoria

de serviços nos diferentes setores. No caso português, é perceptível o entusiasmo com a política de proximidade, contudo existem vários constrangimentos que podem comprometer a transparência e a sustentabilidade das competências executadas pelas autarquias. A dualidade na resposta sobre se os municípios estão satisfeitos com o processo de descentralização, em que 56% respondem afirmativamente e os restantes 44% negativamente, juntamente com a resposta aberta seguinte que apenas destaca positivamente a proximidade com os cidadãos, podem indicar que este é um procedimento benéfico para autonomia local, contudo os desafios enfrentados dificultam a gestão das competências transferidas e a consequente avaliação do impacto.

A burocracia e o excesso de informação, a incompatibilidade das aplicações informáticas e a falta de recursos humanos são as principais dificuldades que os municípios apontam para apresentarem dados transparentes e fiáveis à DGAL, em relação às competências executadas. Sendo a simplificação administrativa e financeira um dos principais objetivos deste processo, sublinha-se que 65 municípios indicam que o processo não promoveu a desburocratização devido ao excesso de informação e complexidade dos ficheiros requisitados pela DGAL. Juntando a estas dificuldades, é também mencionada a incompatibilidade com as aplicações informáticas da AC o que obriga as autarquias a realizar trabalho manual, representando um maior risco na fiabilidade dos dados. Estas limitações têm também repercussões na falta de pessoal nas autarquias, surgindo a necessidade de alocar um conjunto de recursos humanos para responder à elaboração dos reportes, para além do reforço de funcionários necessário para a execução das competências nos diferentes setores.

Outra das dificuldades identificadas neste estudo no domínio da apresentação de resultados dos municípios remete para a falta de articulação entre o Estado central e o poder local. Os municípios têm de preencher um elevado número de requisitos e queixam-se da falta de apoio da AC e da fraca discriminação das rubricas transferidas para proceder ao preenchimento de todos os campos, que se reflete, em muitos dos casos, devido à duplicação de verbas do FFD e FSM. Estes aspetos são também reforçados na entrevista com a CMP, que afirma que não tem as ferramentas informáticas necessárias para apresentar o reporte e que a AC deve apoiar as autarquias durante este processo de reporte. Para além disso, é possível identificar que os relatórios do TdC estão em linha com os fatores mencionados pelas autarquias, quer no inquérito, quer na entrevista.

As conclusões referenciadas acima sobre as principais dificuldades dos municípios na apresentação de dados à DGAL, resultam na fraca monitorização do processo e na impossibilidade de os serviços centrais analisarem as necessidades dos municípios e a respetivos montantes a transferir. Segundo Bravo (2023), Teles (2021), Faguet (2014) e a OCDE (2019) e outros autores que abordam esta temática, as lacunas do processo de descentralização têm geralmente início nas falhas de regulação da administração central e a falta de eficiência e pouca clareza das autarquias no reporte das competências, que pode levar a consequências como a pouca transparência, favorecimentos políticos, corrupção e manutenção de poder. Nesta visão, Teles (2021) alerta ainda que caso a transição de competências seja feita de forma incorreta sem a devida clareza nos diferentes níveis de governação, poderá originar défice democrático e falta de controlo das competências exercidas. Já o TdC menciona que, sem informação fiável, completa e consistente, o processo de descentralização não poderá ser corretamente avaliado como política pública dirigida à prossecução do interesse público, e que isso tem repercussões nos resultados do seu impacto, assim como a impossibilidade de uma revisão eficaz dos meios financeiros que são colocados à disposição dos municípios.

Em suma, as falhas na apresentação de dados das autarquias à DGAL revelam falta de preparação tanto da AC como do poder local para assumirem um processo de grande exigência e que, segundo a OCDE (2019), reforça necessidade de um papel renovado do governo central, uma vez que esta reforma exige mudanças profundas ao nível da organização, das práticas, da cultura e das próprias competências. Caso a renovação do governo central não seja posta em prática, este pode ser um fator prejudicial para o sucesso do processo de descentralização, levando ao seu atraso como está a acontecer no caso português. A OCDE (2019) dá o exemplo de França, em que as ações de descentralização não foram acompanhadas com uma renovação da AC, gerando duplicações de responsabilidades, serviços e pessoal, entre o governo central e os subnacionais. Complementarmente, o facto de o processo não ter tido como base estudos técnicos, independentes e científicos pode justificar a falta de preparação no reporte das competências executadas, uma vez que caso tivessem sido realizados, seriam identificadas as fragilidades dos governos subnacionais e do poder central, e também que o ficheiro requisitado pela DGAL não poderia contemplar carga burocrática adicional às autarquias.

Observando ainda as dificuldades identificadas a partir do relatório do TdC e que foram reforçadas por este estudo com o inquérito realizado, no caso dos montantes transferidos pela DGAL aos municípios, conclui-se que a grande maioria das autarquias inquiridas considera que os quantias destinadas à execução das competências não são suficientes, com especial enfoque no setor da educação e saúde, especialmente, devido à necessidade de renovação de infraestruturas degradadas. Estes resultados reforçam a posição do TdC, que na sua avaliação ao ano de 2022, menciona que o financiamento da DGAL foi insuficiente face às competências e ao aumento das despesas, indicando que as verbas durante a realização do relatório tinham sido revistas pelo Estado central. Contudo, é possível verificar com este estudo que a insatisfação dos municípios neste aspeto ainda se mantém. Neste parâmetro, é possível concluir que a garantia da transferência para as autarquias locais dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados, prevista na Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais, não está a ser assegurada na sua totalidade, tendo esta de ser revista, de acordo com a avaliação que terá de ser realizada pela AC.

Assim, conclui-se com este estudo que existem falhas na capacidade de organizar, gerir e partilhar informação financeira fiável e completa sobre as competências executadas entre governo central e as autarquias, o que gera incapacidade por parte da AC para conseguir avaliar o impacto do processo de descentralização e de rever a atualização dos meios financeiros para os municípios. Estas limitações no processo de descentralização aumentaram a carga burocrática das autarquias e podem colocar em causa a questão da adequabilidade do financiamento uma vez que não existe informação transparente e fiável para avaliação. Neste contexto, reforça-se a necessidade de um apoio efetivo do governo central aos municípios através da simplificação da informação requisitada e até no preenchimento da documentação, com o objetivo de se conseguir uma monitorização que permita uma avaliação rigorosa do impacto da transição de competências para o poder local.

Considerando a problemática inicial desta investigação, é possível verificar que este estudo não só reforça o trabalho realizado pelo TdC, como garante uma visão atualizada e fundamentada sobre a satisfação dos municípios em relação à transição de competências, e tem um contributo significativo para o entendimento do processo de descentralização no seu estado atual. A partir de uma amostra bastante representativa dos 278 municípios de Portugal Continental, onde são identificadas as fragilidades que

persistem e que são enfrentadas pelas autarquias, essencialmente na articulação com a AC e na capacidade de reporte às entidades competentes. Assim, conclui-se que o governo central poderá estar em falha com os princípios e garantias do Artigo n.º 2 da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais, nomeadamente na eficiência e eficácia da gestão pública e na garantia dos recursos financeiros e humanos das competências descentralizadas. Este contexto poderá colocar em causa a permanência da sustentabilidade democrática e financeira das autarquias, sendo por isso necessário uma revisão dos procedimentos adotados que garantam total transparência do processo de descentralização.

O estudo pretende ainda promover o avanço do conhecimento científico nesta área, servindo como um auxílio para debater as reformas necessárias para o sucesso do processo em Portugal. Ao mesmo tempo, pretende-se gerar um contributo positivo para a ciência política, em que a partir das sugestões de evolução do processo na simplificação administrativa e financeira e na renovação da AC, este tema ganhe maior escrutínio no domínio académico, e promova e tenha influência na mudança de políticas públicas.

Esta investigação apresenta algumas limitações que devem ser consideradas na análise de resultados. Em primeiro lugar, o facto de este ser um processo muito recente e que está em constante atualização, carece de fraca literatura sobre a transição de competências no processo de descentralização, o que centrou a análise em artigos científicos identificados e também nos relatórios do TdC. Para além disso, destaca-se a necessidade de ter uma visão mais abrangente com entrevistas aos serviços centrais, contudo, apesar dos pedidos de entrevistas endereçados, não foi possível obter respostas por parte da DGAL e a ANMP recusou-se a responder às questões enviadas. No que diz respeito ao inquérito realizados, e por aconselhamento de funcionários do TdC, o questionário foi realizado sob anonimato das autarquias, o que impediu uma análise mais detalhada. Adicionalmente, o inquérito poderia ter tido mais participações, embora o número obtido seja representativo, podendo um período de recolha mais longo permitir uma amostra mais ampla e mais fiável cientificamente, com uma menor margem de erro, reforçando as conclusões do estudo.

O processo de descentralização é muito recente e está em constante evolução, sendo necessárias alterações para melhorar a articulação entre os serviços centrais e o poder local. Face à escassez de literatura sobre a transição de competências para os governos subnacionais, as conclusões deste estudo poderão servir como base para

investigações futuras que abordem a eficácia das políticas de descentralização nas autarquias e o seu impacto na política pública. Novas investigações sobre esta temática poderão focar-se nas falhas mencionadas neste estudo para identificar se foram efetivamente revistas pela AC, ou se continuam a existir constrangimentos que dificultam o reporte e a execução das competências transferidas para o poder local, apontando, por exemplo, caminhos para a sua resolução. A falta de fundamentação científica para planear o processo de descentralização em Portugal, poderá ter sido uma das causas que levou aos desafios enfrentados pelos municípios, pelo que a elaboração de conteúdo científico será determinante para uma melhor gestão deste processo.

Referências Bibliográficas

- ::: *Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro.* (s.d.). Obtido de Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa:
https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1990&tabela=leis
- Assembleia da República.* (2017). Obtido de Atividade parlamentar:
<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=41057>
- Assembleia da República. (2019). *Relatório da Comissão Independente para a Descentralização.*
- Baleiras, R. N. (2009). *Governança Subnacional: Legitimidade Económica e Descentralização da Despesa Pública. I.*
- Barreto, A. (1984). Estado Central e descentralização: antecedentes e evolução. 1974-84. *Análise Social, XX (81-82).*
- Bilhim, J. (2004). *A Governação Nas Autarquias Locais.* Porto: Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Böckenförde, M. (2011). *A Practical Guide to Constitution Building: Decentralized Forms of Government.*
- Borges, J. A. (Novembro de 2021). A Reforma Administrativa de Lisboa de 2013. Obtido de https://scholar.google.com/scholar?hl=pt-PT&as_sdt=0%2C5&q=Borges+descentraliza%C3%A7%C3%A3o+Portugal+2021&btnG=#d=gs_cit&t=1727367905755&u=%2Fscholar%3Fq%3Dinfo%3A6t4HoSKMr64J%3Ascholar.google.com%2F%26output%3Dcite%26scirp%3D0%26hl%3Dpt-PT
- Borret, C., Gancheva, M., Zamparutti, T. T., & Zamparutti, T. (2021). Developing a Decentralisation Index for the Committee of the Regions Division of Powers Portal. *Comission for Citizenship, Governance, Institutional and External Affairs.*
- Bravo, A. B. (2023). Reflexão sobre a descentralização em Portugal. Em J. C. Ribeiro, *Regionalização e descentralização em Portugal: reforma do estado, aprofundamento da democracia e desenvolvimento.* UMinho Editora .
- Camões, P. J. (2005). *Análise da evolução finanças locais portuguesas.*
- Camões, P. J. (2022). Types of decentralisation and governance: Evidence from across the world. *Journal of Public Affairs.*
- Carta Europeia de Autonomia Local. (2021). *Congresso de Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa,* (pp. 5-58). Obtido de <https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-prt-a6/16808d7ea0>
- Carvalho, M. F. (2011). *Gestão Pública: Um Novo Paradigma para a Governação da Administração Pública. Instituto Nacional de Administração - 8.º Congresso*

- Nacional da Administração Pública.* Obtido de http://repap.ina.pt/bitstream/10782/577/1/Gestao%20publica_um%20novo%20paradigma%20governancao%20AP%20local.pdf
- Catroga, F. (2013). *A Geografia dos Afectos Pátrios. As reformas político-administrativas (sécs. XIX-XX)*. Almedina.
- Comité Europeu Das Regiões. (2013). Parecer do Comité das Regiões sobre a descentralização na União Europeia e o papel da autonomia local e regional na elaboração e execução das políticas da UE. *Jornal da União Europeia*. Obtido de <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012AR2214&from=ES>
- Dardanelli, P. (2021). Conceptualizing and measuring decentralization. *Handbook on decentralization, devolution and the state*, pp. 9-26.
- Diário da República. (Março de 1979). Obtido de Decreto-lei 58/79, de 29 de Março: <https://dre.tretas.org/dre/29706/decreto-lei-58-79-de-29-de-marco>
- Diário da República. (2023). Obtido de <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/1999-34538675-47563675>
- Direção-Geral das Autarquias Locais. (2012). *ESTUDO-PILOTO COMUNIDADES INTERMUNICIPAIS - Modelos de Competências, de financiamento, de governação, de gestão e de transferência de recursos*. Lisboa.
- Division of Powers.* (2020). Obtido de <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/default.aspx>
- Documento Verde da Reforma da Administração Local. (Setembro de 2011). *Uma Reforma de Gestão, uma Reforma de Território e uma Reforma Política*, p. 38.
- Duarte, J. C. (Dezembro de 2019). Portugal e a Descentralização: A Revolução Silenciosa que tarda em se fazer ouvir. Obtido de https://run.unl.pt/bitstream/10362/91586/1/Duarte_2019.pdf
- Faguet, J. P. (2014). Decentralization and governance. *World Development*.
- Freire, A., & Baum, M. A. (2001). O referendo português sobre a regionalização numa perspectiva comparada. pp. 147-178.
- Ladner, A., Keuffer, N., & Bastianen, A. (2023). Local autonomy around the world: the updated and extended Local Autonomy Index (LAI 2.0). *Regional & Federal Studies*, pp. 1-23.
- Melo, M. C. (abril de 2022). O Processo de Descentralização em Portugal: Uma análise à escolha dos Municípios. Obtido de <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/81583/1/Marta%20Cristina%20Ferreira%20Xavier%20de%20Melo.pdf>

- Nico, R. M. (2013). “O papel das Comunidades Intermunicipais na descentralização administrativa - O caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo.
- OCDE. (2019). *Decentralization and regionalisation in Portugal: lessons from international experience and reform alternatives*.
- OCDE. (2019). *Making Decentralization Work: A handbook for policy-makers*.
- OCDE. (2020). *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?*
- Oliveira, C. (1996). *História dos Municípios e do Poder Local - dos finais da Idade Média à União Europeia*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Pinto, A. S. (novembro de 2022). Metodologias de Investigação. Obtido de <https://inforestudante.fesh.unl.pt/nonio/ensino/downloadFichMatApoio.do?args=1145903128315821>
- Regiões, C. d. (2013). Parecer do Comité das Regiões sobre «A descentralização na União Europeia e o papel da autonomia local e regional na elaboração e execução das políticas da UE.
- República Portuguesa. (2011). Obtido de Reforma da Administração Local: <https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc19/os-temas/reforma-administracao-local/reforma-administracao-local.aspx>
- República Portuguesa. (2016). *Avaliação da Reorganização do Território das Freguesias*.
- Ribeiro, A. E. (2018). Descentralização e Reforma do Estado: estudo sobre o nível adequado à descentralização administrativa e financeira em Portugal.
- Rocha, J. F., & Pinto, A. M. (2014). As finanças locais portuguesas após o 25 de abril de 1974.
- Schakel, A. H. (2021). Exploring and explaining trends in decentralization. (I. Lago, Ed.) *Handbook on Decentralization, Devolution and the State*.
- Serra, C. J. (2011). O impacto das alterações na Lei das Finanças Locais no grau de descentralização fiscal em Portugal. Obtido de <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/4492/1/DM-CJMNS-2011.pdf>
- Silva, H. D. (2012). Reformas Administrativas em Portugal desde o Século XIX.
- Silva, M. M. (2014). O Impacto da Reforma da Administração Local ao Nível das Competências das Assembleias e Câmaras Municipais.
- Tavares, A. F. (2015). “Reformas Territoriais: Fusões de Municípios e Cooperação Intermunicipal. *In A Reforma do Poder Local em Debate*, pp. 129-135.

- Teixeira, M. E., Rocha, R. M., & Miranda, N. M. (2015). As várias Leis de Finanças das Autarquias Locais. Em *Revista Jurídica Portuguesa* (pp. 119-157).
- Teles, F. (2021). *Descentralização e Poder Local em Portugal*. Fundação Francisco Manuel Dos Santos.
- Tribunal de Contas. (2023). *O processo de transferência de competências para os Municípios - Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto*. Tribunal de Contas, Lisboa. Obtido de <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/relatorios-oac/Documents/2023/rel-oac004-2023-2s.pdf>
- Tribunal de Contas. (2024). *Auditoria à dimensão financeira do processo de descentralização de competências (2022)*. Obtido de <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2024/rel001-2024-2s.pdf>
- White, S. (December de 2011). Government Decentralization in the 21st Century. *A report of the csis program on crisis, conflict, and cooperation*.
- Yin, R. K. (2001). Estudo de Caso: Planejamento e Métodos. Obtido de http://maratavarespsictics.pbworks.com/w/file/74304716/3-YIN-planejamento_metodologia.pdf