

COIMBRA
BUSINESS
SCHOOL

 **iscac** 
Politécnico de Coimbra

COIMBRA
BUSINESS
SCHOOL
 **iscac** 
Politécnico de Coimbra

Susana Cristina Ramos Ferreira

*Impacto da Transferência de Competências para os municípios:
O caso do Município da Lousã*

Coimbra, abril 2024

Impacto da Transferência de Competências para os Municípios: O caso do Município da Lousã

Susana Ferreira

ISCAC | 2021



Susana Cristina Ramos Ferreira

Impacto da Transferência de Competências para os municípios: O caso do Município da Lousã

Dissertação submetida ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Coimbra para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de **Mestre em Contabilidade e Gestão Pública**, realizada sob a orientação do Professor Miguel Maria Carvalho Lira.

Coimbra, abril 2024

TERMO DE RESPONSABILIDADE

Declaro ser a autora desta dissertação, que constitui um trabalho original e inédito, que nunca foi submetido a outra Instituição de ensino superior para obtenção de um grau académico ou outra habilitação. Atesto ainda que todas as citações estão devidamente identificadas e que tenho consciência de que o plágio constitui uma grave falta de ética, que poderá resultar na anulação da presente dissertação.

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Doutor Miguel Lira, por ter aceitado ser meu orientador, por toda a disponibilidade e apoio durante todo este processo.

Ao executivo e equipa da Câmara Municipal da Lousã, na pessoa do Presidente Luís Antunes, que apoiaram o trabalho desenvolvido e que foram prestando as informações necessárias para que se concretizasse.

A todos os atores que participaram nesta investigação, representantes das Juntas de Freguesia, Agrupamento de Escolas e CIM RC, pela colaboração, receptividade e participação.

À minha família, amigos e colegas pelo alento e compreensão em todos os momentos.

Ao Francisco e à Maria, que iluminam os meus dias. Lutem sempre pelos seus sonhos.

Ao Marco, que me incentivou e me fez andar em frente, mesmo quando pensei em desistir. Caminhamos juntos.

O meu profundo obrigada

RESUMO

Nos últimos anos, tem-se acentuado a discussão em torno da descentralização. A repartição de poder entre níveis de governação assume repercussões à escala mundial, e Portugal não é exceção. A Constituição da República Portuguesa impõe que a organização do Estado respeite os princípios da subsidiariedade e da descentralização da Administração Pública.

O Governo Central passou para os municípios a gestão de várias áreas tais como a educação, ação social, a saúde, a cultura, a habitação, o património, a proteção civil, entre outras áreas.

Contudo é de extrema importância ter a perceção se os recursos realmente transferidos para os municípios são suficientes para dar resposta às necessidades locais.

Com este estudo, pretende-se avaliar o impacto financeiro da transferência de competências para o Município da Lousã e analisar a perceção que os principais atores têm deste processo.

A metodologia adotada é de cariz qualitativo, através do estudo de caso do município da Lousã, tendo sido inquiridos os envolvidos neste processo de transferência de competências, através de entrevistas semiestruturadas e da análise dos resultados financeiros reportados em 2022 e 2023.

Os resultados obtidos tendem a indicar que de uma forma em geral as transferências financeiras são insuficientes para cobrir todas as despesas inerentes, nomeadamente na área da Educação e que a perceção geral dos intervenientes auscultados é que este processo é de extrema importância e pode ser caracterizado como positivo.

Palavras-chave: Descentralização, Transferência, Competências, Poder Local, Regionalização, Financiamento.

ABSTRACT

In recent years, the discussion around decentralisation has intensified. The distribution of power between levels of government has repercussions worldwide, and Portugal is no exception. The Constitution Charter requires the State's organization to respect the principles of subsidiarity and decentralisation of public administration.

The central government handed over the management of various areas such as education, social action, health, culture, housing, heritage, civil protection, among others, to the municipalities.

However, it is extremely important to realise whether the resources actually transferred to the municipalities are sufficient to meet local needs.

This research aims to assess the financial impact of the transfer of competences to the Municipality of Lousã and analyse the perception of the main players have of this process.

The methodology adopted has a qualitative nature, through a case study of the municipality of Lousã, where those involved in this process of transferring competences have been questioned, through semi-structured interviews. Also, the financial results reported in 2022 and 2023 were analysed.

The results obtained tend to indicate that, in general, the financial transfers are insufficient to cover all the inherent costs, particularly in the area of education. The general perception of the stakeholders interviewed is that this process is extremely important and can be characterized as positive.

Keywords: Decentralisation, Transfer, Competences, Local Government, Regionalisation, Financing.

ÍNDICE GERAL

INTRODUÇÃO	1
1 ENQUADRAMENTO TEÓRICO	3
1.1 Princípios enunciados na Legislação Portuguesa.....	3
1.1.1 Princípios da desconcentração e da descentralização da Administração Pública	3
1.1.2 Princípio da Subsidiariedade	5
1.1.3 Princípio da Autonomia do Poder Local.....	7
1.2 Nova Gestão Pública	8
2 DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA.....	12
2.1 Descentralização no Contexto Internacional.....	12
2.2 Transferência de Competências em Portugal.....	14
2.3 Poder Local	18
2.4 Transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.....	24
2.5 Transferência de competências para o Município da Lousã	32
3 METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO.....	37
3.1 Metodologia	37
3.2 Objetivos e questões de investigação.....	39
3.3 Estudo de caso: Município da Lousã	39
3.3.1 Análise Territorial, Dinâmica populacional e Caracterização Socioeconómica.....	40

3.3.2	Órgãos representativos.....	42
4	APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS	44
4.1	Análise do impacto financeiro	44
4.1.1	Educação.....	45
4.1.2	Ação Social.....	49
4.2	Análise da perceção dos decisores (resultados das entrevistas).....	51
	CONCLUSÃO.....	63
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	66
	APÊNDICES	74
	APÊNDICE 1- SÍNTESE DA LEGISLAÇÃO PUBLICADA NA SEQUÊNCIA DA LEI-QUADRO 50/2018.....	75
	APÊNDICE 2- GUIÃO DE ENTREVISTAS	77

ÍNDICE DE TABELAS E FIGURAS

Figura 1 - Objetivos da Reforma da Administração Local	15
Figura 2 - Eixos de Atuação da Reforma 2011	15
Figura 3 - Gestão Municipal e Intermunicipal	17
Figura 4 - Organização administrativa do Estado	18
Figura 5 - Órgãos representativos das Autarquias Locais	20
Figura 6 - Atribuições das Freguesias e dos municípios	21
Figura 7 - Síntese da descentralização de competências	30
Tabela 1 - Estabelecimentos Escolares do Concelho da Lousã	45
Tabela 2 - Receitas e despesas – Educação 2022	46
Tabela 3 - Receitas e despesas – Educação 2023	48
Tabela 4 - Receitas e despesas - Ação Social 2023	50
Tabela 5 - Análise SWOT	61

LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS E SIGLAS

AEL - Agrupamento de Escolas da Lousã

AM - Áreas Metropolitanas

ANAFRE - Associação Nacional das Freguesias

ANMP - Associação Nacional de Municípios Portugueses

CEAL - Carta Europeia da Autonomia Local

CEMR - Conselho dos Municípios e das Regiões da Europa

CENSOS - Recenseamento Geral da População e do Recenseamento Geral da Habitação

CIM RC - Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra

CIM - Comunidades Intermunicipais

CML - Câmara Municipal da Lousã

CRP - Constituição da República Portuguesa

DGAL - Direção-Geral das Autarquias Locais

FEF - Fundo de Equilíbrio Financeiro

FFD - Fundo de Financiamento da Descentralização

FSM - Fundo Social Municipal

IMT - Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis

INE - Instituto Nacional de Estatística

IRS - Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado

LFL - Lei das Finanças Locais

OE - Orçamento do Estado

NGP - Nova Gestão Pública

NUT - Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PIB - Produto Interno Bruto

RJAL - Regime Jurídico das Autarquias Locais

SNC-AP - Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas

UE - União Europeia

INTRODUÇÃO

Existem vários modelos conceptuais de Gestão Pública, entre os quais se salienta o modelo da Nova Gestão Pública (NGP) que influenciou a gestão do sector público nos países desenvolvidos nas últimas décadas.

Teles (2021) assinala que na Europa a tendência é para a descentralização e regionalização efetivas das políticas públicas, a cooperação intermunicipal e a criação e capacitação de entidades metropolitanas. Paralelamente às reformas que buscam melhores soluções de escala, reduzindo-se o número de municípios ou procedendo à sua fusão (em sentido inverso, em Portugal só as freguesias foram alvo de reestruturação e redução), ficamos a saber que as melhores soluções passam pelo investimento na articulação multiníveis, na versatilidade e adaptabilidade das dimensões e responsabilidades da governação descentralizada, com sistemas de descentralização assimétrica, onde as competências entre entidades homólogas variam consoante a natureza dos territórios e os problemas neles dominantes.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) sugeriu três caminhos possíveis para a reforma regional em Portugal, que correspondem às três opções mais comuns nos países europeus: descentralização e reforço da administração desconcentrada sem criação de regiões administrativas; descentralização baseada no reforço dos níveis municipal e intermunicipal; e descentralização baseada em uma reforma conjugada do nível regional e da cooperação intermunicipal (OCDE, 2019).

Em Portugal parece que o Governo Central ter vindo a seguir pelo menos dois desses caminhos, mas ainda há um longo percurso a percorrer.

A 16 de agosto de 2018 é publicada a Lei n.º 50/2018, que aprova a Lei-quadro da 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.

Posteriormente são publicados vários diplomas legais de âmbito setorial, em 2022, é publicado o Decreto Regulamentar n.º 5/2022, de 11 de outubro que regulamenta o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD).

Para Domingos (2019), as autarquias só serão verdadeiramente autónomas quando dispuserem de recursos financeiros para assegurar as funções que lhes foram atribuídas, recursos esses que sejam estáveis, não anuais e não dependentes da vontade discricionária do poder central.

À primeira vista, o modelo português de governação a vários níveis não parece diferir muito dos sistemas praticados na maioria dos outros países. Contudo, os municípios portugueses, as freguesias e as entidades intermunicipais, que constituem atualmente o governo subnacional em Portugal, têm menor poder de despesa e de receita do que a maioria dos seus pares noutros países da UE (OCDE, 2019).

Com este estudo, pretende-se avaliar o impacto financeiro da transferência de competências para o Município da Lousã e analisar a perceção que os principais atores têm deste processo.

A metodologia será a pesquisa qualitativa, designadamente com o recurso à análise dos dados financeiros relacionados com a despesas e as receitas provenientes das áreas transferidas para o município da Lousã e o recurso à análise das entrevistas realizadas aos principais atores locais e regionais do concelho, estudo de caso da presente tese.

Num primeiro capítulo, é realizado o enquadramento teórico dos princípios legislativos constantes na Constituição da República Portuguesa (CRP) e outras legislações, bem como da corrente ideológica que é a mãe da atual Gestão Pública. No segundo capítulo, apresenta-se a evolução da descentralização administrativa a nível internacional, português e local. No terceiro capítulo é apresentada a metodologia da investigação, o objetivo, as questões de investigação e o estudo de caso, que é o município da Lousã. Por fim, no quarto capítulo são apresentados, analisados e interpretados os resultados da investigação, analisando-os e confrontando-os criticamente com o enquadramento teórico.

1 ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Neste capítulo apresentam-se os princípios enunciados na legislação portuguesa que serviram de base ao processo de descentralização de competências e a corrente ideológica que é a mãe da atual Gestão Pública.

1.1 Princípios enunciados na Legislação Portuguesa

A CRP consagra no artigo 6º que “o Estado é unitário, respeitando na sua organização e funcionamento, os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais, e da descentralização democrática da Administração Pública”.

1.1.1 Princípios da desconcentração e da descentralização da Administração Pública

No artigo 267º da CRP são consagrados os princípios da desconcentração e da descentralização da Administração Pública.

A desconcentração da Administração Pública visa aproximar os serviços das populações, não havendo transferência de competências da Administração Central para outros níveis de governação (Exemplos: as direções regionais dos diferentes ministérios e as Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional).

Na descentralização administrativa há transferência de competências para outros níveis de governação.

A descentralização administrativa pode assumir a forma de descentralização institucional/associativa e descentralização territorial. No primeiro caso, são transferidas competências para pessoas coletivas como institutos públicos, empresas públicas e associações públicas. No segundo caso, são transferidas competências para pessoas coletivas de base territorial, havendo devolução de poder às populações que democraticamente legitimam o exercício do poder pelos seus órgãos de governo.

A descentralização administrativa de base territorial consubstancia-se no caso de Portugal na Administração Local (freguesias, municípios) e na Administração Regional (Regiões

Autónomas da Madeira e Açores, Regiões Administrativas ainda não instituídas em concreto, apesar de previstas na CRP).

Existem ainda Associações de Municípios de Fins Múltiplos ou Específicos (Lei 45/2008 de 27 de agosto) e Entidades Intermunicipais englobando as Áreas Metropolitanas (AM) e as Comunidades Intermunicipais (CIM) (Lei 75/2013 de 12 de setembro).

A Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro estabeleceu o regime jurídico das autarquias locais (RJAL), aprovou o estatuto das entidades intermunicipais, estabeleceu o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprovou o regime jurídico do associativismo autárquico.

Com a publicação da Lei n.º 50/2018 e a publicação de Decretos-Lei setoriais, iniciou-se um importante processo de descentralização administrativa de competências da Administração Central para os municípios e em menor grau para as entidades intermunicipais.

De acordo com Costa (2019), embora o peso da governação subnacional em Portugal seja inferior ao registada na média da União Europeia (UE), os municípios portugueses em 2018 já exerciam competências em diferentes áreas de intervenção em linha com a boa prática internacional, particularmente em domínios com a Habitação, Infraestruturas, Assuntos Económicos, Cultura e Lazer, Meio-ambiente e Serviços Gerais. Em domínios como a Educação vinham já a ser experimentadas soluções de descentralização através de contratos interadministrativos com alguns municípios, que agora são generalizadas a todos os municípios.

Com as atribuições e competências já exercidas pelos municípios por força do RJAL e com as novas competências em processo de transferência, Portugal comparará bem com países unitários de dimensão semelhante no que respeita à descentralização de competências para governos a nível municipal (*idem*).

De acordo com o artigo 111.º do RJAL, para efeitos do disposto no regime, a descentralização administrativa opera-se através da transferência, por via legislativa, de

competências dos órgãos do Estado para órgãos das Entidades Intermunicipais.

A delegação de competências prevista no RJAL tem um regime diferente da transferência legal de competências que o legislador consagra no capítulo I, do título IV.

O Estado, os Municípios e as Entidades Intermunicipais, devem, de acordo com o artigo 117.º do RJAL, articular, entre si, a prossecução das respetivas atribuições. Pode haver descentralização relativamente a todos os níveis de administração abaixo do Estado: regiões autónomas, regiões administrativas, municípios e freguesias (artigo 237.º da CRP).

A descentralização de competências da Administração Central para os Municípios e destes para as Freguesias e para as Entidades Intermunicipais tem como principal objetivo dotar o poder local de todos os instrumentos para, de forma ágil e concreta, contribuir para a resolução dos principais problemas das populações (Garcia et al, 2018).

Pode definir-se regionalização:

“É uma modalidade de descentralização” e “é, portanto, a decisão político legislativa que consiste em criar um certo número de regiões administrativas, erigidas em autarquias locais e, portanto, de base eletiva. No fundo, trata-se de dividir o território nacional (nos casos português, dinamarquês ou francês, o território continental) em, digamos, 5, 7, 9 ou mais regiões administrativas, situadas acima dos municípios – serão autarquias supramunicipais – e abaixo do Governo e da respetiva administração central.” (Amaral e Solva, 2019, p.11).

Em suma, a desconcentração distingue-se facilmente da descentralização administrativa, na medida em que respeita à repartição de competências por órgãos de cada pessoa coletiva, enquanto a última se reporta à divisão de poderes de atribuições entre pessoas coletivas.

1.1.2 Princípio da Subsidiariedade

A moderna conceção do princípio de subsidiariedade foi desenvolvida pela doutrina social da Igreja que a definiu como o princípio da filosofia social. O conceito foi

explicitado da forma como hoje é utilizado, pela primeira vez em 1931, na *Encíclica Quadragesimo anno*. (Nico, 2013)

Deste modo, entende-se que o princípio da subsidiariedade pretende proteger as pessoas dos excessos das instâncias superiores, solicitando mesmo, que essas instituições ajudem os indivíduos e os corpos intermédios a desempenharem as suas próprias funções.

É um princípio com preocupações humanistas que visa reforçar a autonomia do indivíduo e das comunidades, face a intervenções desnecessárias de entidades de nível superior.

Podemos concluir, que segundo este princípio, o Estado, diante da sociedade (pessoas, famílias, grupos intermédios, associações) não deve fazer mais, nem menos que oferecer uma ajuda à autonomia. (Idem)

A subsidiariedade, no sentido explanado, encontra-se diretamente ligada à separação vertical de poderes. E como incide sobre toda a organização e funcionamento do Estado, consiste no seguinte: se a tarefa administrativa pode ser exercida, de forma mais eficiente, pelas Freguesias, não deve ser confiada aos Municípios. Se puderem ser executadas pelo Município, não devem ser confiadas ao Estado (Oliveira, 1993)

Quer isto dizer, que segundo este princípio, que o que pode ser feito pelo cidadão, não deve ser feito pelo município; o que pode ser feito pelo município, não deve ser feito pela região; o que a região pode fazer, não deve ser o Estado a fazer; o que o Estado poder fazer, não deve ser uma organização internacional a fazê-lo (idem).

O princípio da subsidiariedade está incluído no ordenamento português desde a ratificação da Carta Europeia de Autonomia Local que, no n.º 3 do artigo 4.º, refere “o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos”. Segundo a mesma norma, “a atribuição de uma responsabilidade a uma outra entidade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia” (CEAL, artigo 4.ª).

Na revisão constitucional extraordinária de 1992, tendo em vista a sua adaptação ao Tratado da UE, a CRP consagrou no seu art.º 7º, uma dimensão externa do princípio. Na

revisão ordinária de 1997, o mesmo princípio foi expressamente consagrado, mas numa dimensão interna “O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das Autarquias e da descentralização democrática da administração pública” (CRP, 1997, n.º1 do art.º6).

No entanto, e de acordo com a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP, 2019) foi a Lei n.º 159/99 que, pela primeira vez, consagrou aquele princípio no direito interno diretamente aplicável ao Estado e às Autarquias locais.

Citando o n.º2 do artigo 2.º da Lei n.º159/99, “a descentralização administrativa assegura a concretização do princípio da subsidiariedade, devendo as atribuições e competências ser exercidas pelo nível da administração melhor colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidades dos cidadãos”.

1.1.3 Princípio da Autonomia do Poder Local

De acordo com Monteiro et al (2015) a autonomia local é elevada a princípio fundamental da organização do poder político dos estados, estabelecendo a Carta Europeia da Autonomia Local (CEAL) que o princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição, referindo no seu artigo 3.º “Entende-se por autonomia local o direito e capacidade efetiva das autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob a sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos”. A CEAL delimita, ao mesmo tempo, uma área de intervenção municipal, no seu artigo 4.º “Dentro dos limites da lei, as autarquias locais têm completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída da sua competência ou atribuída a uma outra autoridade”, e consagra um princípio de proximidade e de respeito pelo princípio da subsidiariedade.

Em matéria de finanças locais a CEAL institui também princípios fundamentais, prescrevendo que “As autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica

nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições” e dispondo que “Os recursos financeiros das autarquias locais devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou por lei”. No que respeita às estruturas administrativas das Autarquias Locais, consagra também a CEAL que “Sem prejuízo de disposições gerais estabelecidas por lei, as autarquias locais devem poder definir as estruturas administrativas internas de que entendam dotar-se, tendo em vista adaptá-las às suas necessidades específicas, a fim de permitir uma gestão eficaz” (Monteiro et al (2015).

“O Poder Local é um pilar da organização democrática e constitucional do Estado. Não há Estado Democrático sem democracia local e sem descentralização territorial. Esta e a democracia local fazem parte integrante e são condição da perfeição do Estado democrático em Portugal. Por isso, a ANMP tem defendido, desde sempre, que para se reformar o Estado a aposta deve ser na descentralização territorial, observando-se o princípio da subsidiariedade, devendo tal desafio constituir-se numa prioridade política nacional.” (ANMP, 2019, pág. 5)

1.2 Nova Gestão Pública

Ao longo do tempo, a conceção dos modelos de Estado e as suas formas de atuação estiveram sempre intrinsecamente relacionados com as características e contingências próprias do contexto em que se inserem e são fruto da evolução económica, social, política, tecnológica.

Para Weber, a burocracia apresenta as seguintes características: rege o princípio de áreas de jurisdição fixas e oficiais, ordenadas de acordo com regulamentos, leis ou normas administrativas; os princípios da hierarquia dos postos e níveis de autoridade significam um sistema firmemente ordenado de chefia e subordinação, no qual há uma supervisão dos postos inferiores pelos superiores; a administração de um cargo moderno baseia-se em documentos escritos preservados na sua forma original (Cardoso, 2018).

Estava assim aberta a porta na Europa para a implementação de um novo conceito/modelo de Gestão Pública, New Public Management, que encontra na Teoria da Escolha Pública, Public Choice e na designada Escola Austríaca de Economia a sua base teórica de apoio fundamental ainda que a sua origem provenha dos Estados Unidos da América (Moreira, 2004).

Desde as últimas décadas do século XX, as Administrações Públicas da maioria dos países desenvolvidos entraram num processo de modernização, mudança e reforma administrativa. Este esforço para melhorar a máquina administrativa e o serviço público em todos os seus aspetos (qualidade, custos, eficiência, eficácia, melhor cidadania, adequação às necessidades de mercado, entre outros) continua, ainda hoje, inserido na agenda política na maioria dos países da OCDE. De todas estas mudanças, surge o conceito de NGP identificando um paradigma emergente da Administração (Rodrigues, 2009).

A NGP ou managerialismo é uma ideologia que consiste na introdução de técnicas de gestão privadas no sector público. Esta ideologia nasce com o intuito de dismantelar o modelo burocrático na Administração Pública, ou seja, na veneração da gestão privada como solução para os vários problemas que assolam as organizações públicas (Pollitt 1990: Hood 1991).

Em Portugal, até à década de oitenta, apesar da reforma administrativa constar da agenda política dos governos, apenas ocorreram mudanças pontuais, mais baseadas na questão da modernização administrativa. A partir de meados da década de oitenta, assiste-se a uma inflexão na estratégia da reforma, que se traduziu num conjunto de iniciativas de reforma que consubstanciam características para a mudança de paradigma da Administração Pública (Araújo, 2005).

O paradigma gestor domina as iniciativas de reforma (Rocha 2001). O managerialismo, também seria utilizado no sector público para diminuir gastos e aumentar a eficiência governamental (Pollitt 1999).

Para Araújo (2004), são três as variantes da NGP, identificadas: eficiência, descentralização e gestão da qualidade.

A variante da eficiência diz respeito ao controlo financeiro, à introdução das ideias manageriais no modo de prestação do serviço público, a um maior controlo através do aumento do número de auditorias financeiras e profissionais, ao aumento da responsabilidade perante o consumidor dos serviços públicos, à flexibilização do mercado de trabalho para dinamizar a contratação e os despedimentos, à tentativa de redução da influência que as ordens profissionais detinham através do poder de regulação que exerciam; à promoção do empreendedorismo e à redução da burocracia e promoção de novas formas de governação (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald e Pettigrew, 1996, citados por Silvestre, 2010).

A segunda variante, a da descentralização, tem como princípios, o abandono da inflexibilidade patente nos modelos de gestão anteriores, o desenvolvimento da competição entre organizações públicas através da criação de quase-mercados, que seriam conseguidos através de uma gestão por contratos e a redução da predominância das organizações públicas na prestação do serviço público (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald e Pettigrew, 1996, citados por Silvestre, 2010). Esta variante tem como principais preocupações as questões que se relacionam com a eficiência e a justiça social. O princípio base desta variante é a promoção dos níveis regionais e locais do Governo para a produção de bens e prestação de serviços aos seus cidadãos. Baseia-se na convicção de que quanto mais próxima a organização estiver dos seus clientes, melhores serão os serviços prestados, pois melhor será o conhecimento, por parte das organizações públicas, das reais necessidades dos seus serviços (Lane, 2005, citado por Silvestre, 2010). A descentralização consiste na transferência da autoridade do Setor Público de nível nacional para os níveis subnacionais (Suleiman, 2003, citado por Silvestre, 2010).

A terceira variante, a da qualidade, assenta nos seguintes pressupostos: qualidade dos serviços públicos, preocupação com o utilizador dos serviços, maior poder aos serviços públicos locais, envolvimento dos utilizadores dos serviços, entre outros.

Elisabete Carvalho (2007) analisou as medidas de modernização administrativa conotadas com a NGP e expressas nos programas dos X ao XVII governos constitucionais e demais legislação, à luz das nove características associadas ao NPM: Avaliação do Desempenho, Autonomia de Gestão, "Agencificação", Qualidade, Eficiência, Eficácia, Privatização, Estado Regulador e Tecnologias da Informação e Comunicação como inovação e concluiu que as políticas de modernização administrativa em Portugal se poderão inserir no NGP e que a viragem para uma conceção gestonária ocorreu a partir do X governo constitucional, cimentou-se com o XI e que não houve retrocesso a partir daí até ao XVII, havendo uma coincidência com a entrada na UE (Carvalho, 2007).

2 DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Neste capítulo apresenta-se a evolução da descentralização administrativa a nível internacional, português e local, fazendo-se um enquadramento cronológico do processo de transferência de competências no Município da Lousã.

2.1 Descentralização no Contexto Internacional

Segundo Teles (2021), as reformas da governação local estão presentes na agenda política dos países europeus desde 1960, em que cada país adotou o processo de formas distintas, tendo em conta os diversos fatores políticos, culturais, socioeconómicos, geográficos, demográficos e legislativos.

Existem várias formas de avaliar a centralização/ descentralização. Um dos instrumentos mais comuns, usados pelas agências internacionais para comparar esta matéria entre os diversos países é a identificação da parte das despesas públicas – em percentagem do produto interno bruto (PIB) que é efetuada pelos níveis de governo mais local, que corresponde no caso português às autarquias locais (Teles, 2021)

Na definição de governos subnacionais por parte da OCDE são considerados três níveis: nível municipal, nível intermédio e nível regional (estados, regiões, províncias). Num levantamento feito pelo *Global Observatory on Local Finances* são considerados 101 países. A amostra estudada é composta por 17 países com organização federal e quase federal e 84 países com organização unitária. Desses 101 países, 31 só têm um nível de governação subnacional, 47 países têm dois níveis de governação subnacional e 23 países têm três níveis de governação subnacional. (Costa, 2019)

Da análise da classificação efetuada no estudo do Conselho dos Municípios e das Regiões da Europa (CEMR) conclui-se haver entre os estudos publicados alguma incerteza no que respeita à classificação dos governos por diferentes níveis. Neste estudo do CEMR, o nível municipal inclui governos submunicipais o que não acontece nos documentos da OCDE. A classificação como nível intermédio e nível regional também nem sempre é consistente (caso da Suécia). (idem)

Entre os 40 países do CEMR abrangidos por este estudo, existem 36 países unitários (incluindo estados regionais como Espanha e Itália), quatro com sistemas federais e oito países têm um nível intermédio de governação, por exemplo, províncias ou condados, e mais de metade têm um governo regional. (OCDE,2019)

No caso da Finlândia, por exemplo, houve 23 alterações a nível municipal de 2013 a 2021, com uma diminuição do número de municípios de 336 para 309, e um aumento da dimensão dos governos locais. Na Albânia, foram criadas 12 regiões, mesmo quando os municípios foram reduzidos de 373 para 61. Em Malta, foram criados cinco conselhos regionais em 2021 (anteriormente chamados "Comités Regionais"), na sequência do Processo de Reforma do Governo Local e da publicação da Lei n.º XIV de 2019. (idem)

Outrora um Estado unitário, a Bélgica é atualmente um Estado federal baseado num padrão complexo de Comunidades e Regiões com os mesmos poderes legais que o Estado Federal. A sexta reforma do Estado, que está a ser implementada, constitui um novo passo no sentido de conferir mais poderes às entidades federadas. Além disso, o governo local assenta principalmente nos municípios (Husson at all, 2016).

A Itália tem passado por grandes reformas do seu Estado central. Após a reforma de 2001 que se centrou no nível regional. O antagonismo entre o Estado central e os níveis locais (em particular o regional) é a principal característica deste país nos últimos 25 anos. A reforma de 2016 teve como objetivo estabelecer um novo equilíbrio de autoridades, abordando a dinâmica de poder entre o Estado central e as comunidades locais. (Bettonim, 2016).

A Espanha constitui um exemplo de transferência de competências, tanto no sentido ascendente como descendente, de um contexto anteriormente altamente centralizado. Desde o fim do regime de Franco, o grau de autonomia que as regiões espanholas da Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas (NUT) 2 ("Comunidades Autónomas") possuem é semelhante ao das regiões de um país federal, se não mais substancial (Moreno, 2002)

Tem havido um aumento relevante da autonomia local nos últimos 25 anos na Europa, onde se destacam países como a Eslovénia, a Albânia, a Itália, a Lituânia e a República Checa (Teles, 2021).

2.2 Transferência de Competências em Portugal

Em julho de 2002, o Governo aprovou uma resolução que continha um conjunto de medidas favoráveis à descentralização administrativa, das quais se destaca a transferência de algumas atribuições para os Municípios, considerando que “a descentralização administrativa com inegável benefício para as populações, atenta a maior proximidade dos titulares dos órgãos de decisão ao cidadão à maior celeridade e eficácia administrativa” (preâmbulo do Decreto Lei n.º310/2002, de 1 de dezembro).

Passados 11 anos, são publicados os diplomas que concretizam o Guião da Reforma da Administração Local inspirados no quadro teórico do modelo da NGP: racionalização de custos, ganhos de eficiência e importação de métodos e técnicas de gestão privada (Araújo, 2017).

A adesão de Portugal ao Programa de Ajustamento Económico e Financeiro impeliu o debate para implementação de uma Reforma do Estado. No âmbito da Reforma da Administração Local (Resolução do Conselho de Ministros n.º40/2011, de 22 de setembro), foram definidos quatro Eixos estruturantes, mais tarde, transcritos no Documento Verde da Reforma da Administração Local.

A Reforma Administrativa do Poder Local, de acordo com o Documento Verde da Reforma da Administração Local, estava desenhada em quatro Eixos prioritários de atuação, com as respetivas orientações estratégicas e metodológicas.

A Reforma da Administração Local visava:

1. Promover maior proximidade entre os níveis de decisão e os cidadãos, fomentando a descentralização administrativa e reforçando o papel do Poder Local como vetor estratégico de desenvolvimento;

2. Valorizar a eficiência na gestão e na afetação dos recursos públicos, potenciando economias de escala;
3. Melhorar a prestação do serviço público;
4. Considerar as especificidades locais (áreas metropolitanas, áreas maioritariamente urbanas e áreas maioritariamente rurais);
5. Reforçar a coesão e a competitividade territorial. (Documento Verde da Reforma da Administração Local, 211)

A Reforma da Administração Local pretendia ter três grandes objetivos:



Figura 1 - Objetivos da Reforma da Administração Local
Fonte: Documento Verde da Reforma da Administração Local

Os seus quatro Eixos de atuação são:

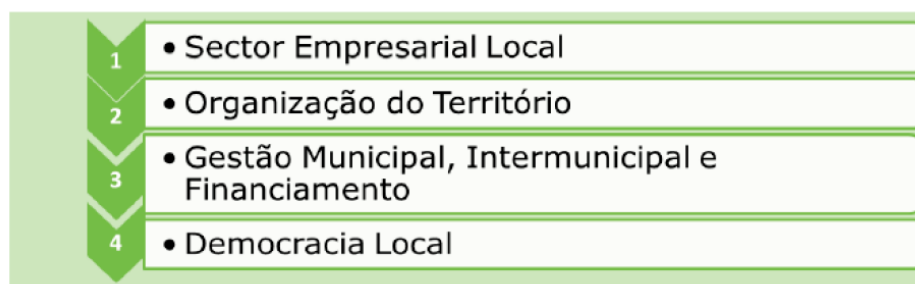


Figura 2 - Eixos de Atuação da Reforma 2011
Fonte: Documento Verde da Reforma da Administração Local

Para o Eixo 2, a nível da Organização do Território, o Documento Verde da Reforma da Administração Local (Governo de Portugal, 2011) teve como objetivo:

1. Realizar uma análise do atual mapa administrativo, promovendo a redução do atual número de Freguesias (4.259), pela sua aglomeração, dando origem à criação

de novas Freguesias, com maior dimensão e escala, de acordo com as suas tipologias e salvaguardando as especificidades territoriais.

Para o Eixo 3, Gestão Municipal, Intermunicipal e Financiamento, foram definidos dois objetivos:

2. Reformatar as competências dos diferentes níveis das Divisões Administrativas, estabelecendo novos quadros de atuação no âmbito dos Municípios, das CIM e outras Estruturas Associativas, procurando reforçar atribuições e competências e promovendo a eficiência da gestão pública com o intuito de gerar economia de escala no seu funcionamento;
3. Analisar e regular os diferentes níveis e tipologias de Associativismo Municipal, criados ao longo de 20 anos, no pressuposto de que não deverão sobrepor-se nem se repetir nas suas funções (Documento Verde da Reforma da Administração Local, 2011).

Para o Eixo 4, Democracia Local, foram definidos os seguintes objetivos:

1. Promover o debate relativo a um novo enquadramento legal autárquico, que será concretizado em muitas das suas envolventes através de iniciativas parlamentares;
2. Adaptar as estruturas orgânicas municipais à nova geometria de gestão proposta no Eixo 3 desta reforma, visando a racionalização na afetação de recursos.

Ao nível do debate sobre as atribuições e competências de cada um dos diferentes níveis de Poder Local bem como dos respetivos mecanismos de financiamento, a Reforma da Administração Local deverá respeitar os seguintes pressupostos:

- i. Concretizar os princípios da Descentralização e da Subsidiariedade;
- ii. Apostar no reforço da Coesão Nacional e na promoção da Solidariedade Inter Regional;
- iii. Dar prioridade à Eficiência da Gestão Pública;
- iv. Equilibrar a descentralização de competências e a sua correta adequação aos necessários mecanismos de financiamento;

- v. Reforçar a transparência da Gestão Autárquica através da formação da cidadania ativa;
- vi. Criar um Barómetro de Gestão Autárquica, através da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), no qual constem as melhores práticas ao nível do Poder Local;
- vii. Reforçar a cidadania no âmbito do acompanhamento pela Sociedade Civil da ação e do exercício do Poder Local, incentivando a criação de recursos e de mecanismos para um maior e fácil acesso à informação. Documento Verde da Reforma da Administração Local, 211)

Apresenta-se de seguida, o modelo proposto pelo Governo para a gestão municipal e intermunicipal :

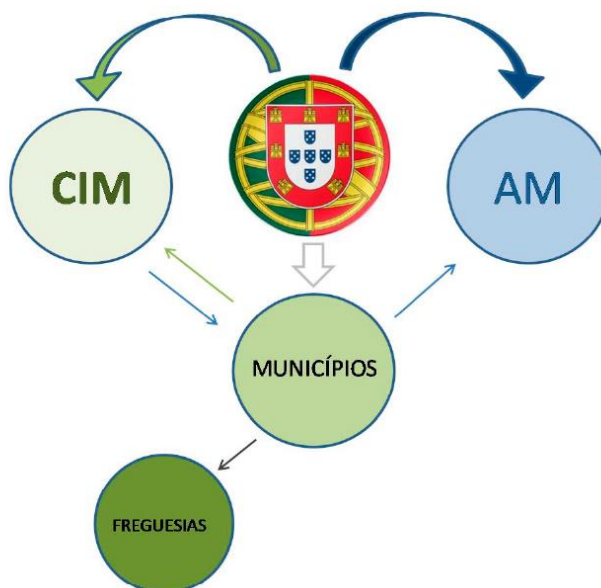


Figura 3 - Gestão Municipal e Intermunicipal
Fonte: Documento Verde da Reforma da Administração Local

2.3 Poder Local

Tal como já referido, o artigo 6.º, n.º 1 da CRP refere que “(o) Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública”. Sendo a soberania una e indivisível, o Estado continua unitário, não obstante dever ser descentralizado, cometendo funções e poderes às autarquias locais e respeitando a autonomia destas.

A organização administrativa do Estado, tendo em conta a escala e o âmbito da sua intervenção, é ilustrada, de forma muito simples, no quadro seguinte:

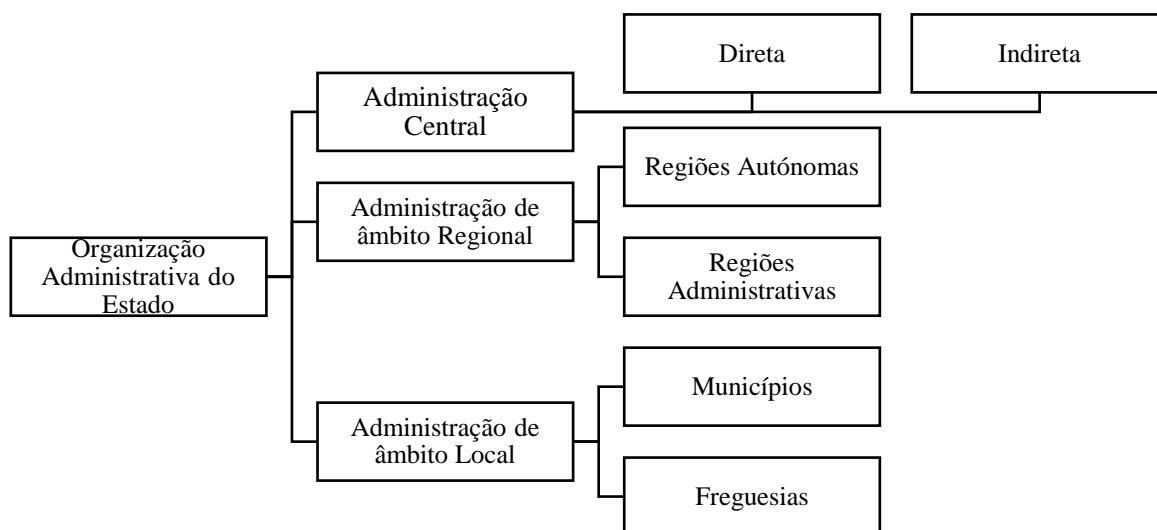


Figura 4 - Organização administrativa do Estado
Fonte: ANMP (2019)

De acordo com Amaral (2015), em Portugal tem havido tradicionalmente três espécies de autarquias locais. Em 1976 eram autarquias locais a freguesia, o concelho e o distrito. A Constituição de 1976 trouxe as seguintes alterações – manteve-se a autarquia concelhia, mas passou a chamar-se município; o distrito deixou de ser autarquia local, convertendo-se em mera denominação administrativa; manteve-se a freguesia como autarquia

inframunicipal; previa-se a criação, no futuro, de uma nova autarquia supramunicipal, designada região.

A CRP dispõe de um título destinado ao Poder Local (Título VIII), que no seu artigo 235.º, n.º 2, define que “as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”. A definição de autarquia comporta quatro elementos essenciais: o território, o agregado populacional, os interesses próprios deste e os órgãos representativos da população.

As autarquias locais são todas e cada uma delas, pessoas coletivas distintas do Estado. As autarquias não fazem parte do Estado, não são o Estado, não pertencem ao Estado. São entidades independentes e completamente distintas do Estado- embora possam por ele ser fiscalizadas, controladas ou subsidiadas (Amaral , 2015),

Entende-se por autonomia local como o direito das autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos. As autarquias locais dispõem de completa liberdade de iniciativa, relativamente a questões da sua competência que é fixada por lei (CEAL).

As categorias de autarquias locais (artigo 236.º) compõe-se atualmente no continente, das freguesias, dos municípios e das regiões administrativas. Enquanto as regiões administrativas não estiverem concretamente instituídas, a Constituição prevê a manutenção da divisão distrital no espaço por elas não abrangidas (artigo 291º). Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira compreendem as freguesias e municípios.

Atualmente, de acordo com a DGAL (2023) existem 308 municípios, dos quais 278 municípios no Continente, 19 na Região Autónoma dos Açores e 11 na Região Autónoma da Madeira. Já o número de freguesias ascende a 3.091, das quais 2.882 freguesias no Continente, 155 na Região Autónoma dos Açores e 54 na Região Autónoma da Madeira.

As autarquias locais apresentam os seguintes órgãos representativos:

Municípios (n.º 2 do artigo 5.º da RJAL)	Juntas de Freguesia (n.º 1 do artigo 5.º da RJAL)	Regiões Autónomas (artigo 231º da CRP)
<ul style="list-style-type: none"> • Assembleia municipal (órgão deliberativo) • Câmara municipal (órgão executivo) 	<ul style="list-style-type: none"> • Assembleia de Freguesia (órgão deliberativo) • Junta de freguesia (órgão executivo) 	<ul style="list-style-type: none"> • Assembleia Legislativa (órgão deliberativo) • Governo Regional (órgão executivo)

Figura 5 - Órgãos representativos das Autarquias Locais

Fonte: Elaboração pela própria

É através de eleição que são escolhidos os representantes das populações locais e por isso se chamam órgãos representativos (Amaral 2015 p412).

Em 1999 foi publicada a Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro que estabeleceu o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como a delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

Passados treze anos de aplicação desta Lei começa a ser discutida a Lei que atualmente se encontra em vigor.

Em 12 de setembro de 2013 é publicada a Lei n.º 75/2013, que veio aprovar, no seu anexo I: o RJAL; o estatuto das Entidades Intermunicipais; o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as Autarquias Locais e para as Entidades Intermunicipais, assim como da delegação de competências do Estado nas Autarquias Locais e nas Entidades Intermunicipais e dos Municípios nas Entidades Intermunicipais e nas Freguesias; e, ainda, o regime jurídico do associativismo autárquico.

Nos termos do artigo 2.º do RJAL, constituem atribuições das autarquias locais a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações designadamente nos domínios referidos no n.º 2 do artigo 7.º e no n.º 2 do artigo 23.º do referido documento legislativo.

Artigo 7.º Domínios das Atribuições da freguesia	Artigo 23.º Domínios das Atribuições do município
a) Equipamento rural e urbano; b) Abastecimento público; c) Educação; d) Cultura, tempos livres e desporto; e) Cuidados primários de saúde; f) Ação social; g) Proteção civil; h) Ambiente e salubridade; i) Desenvolvimento; j) Ordenamento urbano e rural; k) Proteção da comunidade. As atribuições das freguesias abrangem ainda o planeamento, a gestão e a realização de investimentos nos casos e nos termos previstos na lei.	a) Equipamento rural e urbano; b) Energia; c) Transportes e comunicações; d) Educação, ensino e formação profissional; e) Património, cultura e ciência; f) Tempos livres e desporto; g) Saúde; h) Ação social; i) Habitação; j) Proteção civil; k) Ambiente e saneamento básico; l) Defesa do consumidor; m) Promoção do desenvolvimento; n) Ordenamento do território e urbanismo; o) Polícia municipal; p) Cooperação externa.

Figura 6 - Atribuições das Freguesias e dos municípios

Fonte: Elaboração pela própria

Assim,

“o catálogo exposto – que nos parece mais de domínios ou áreas de intervenção municipal do que propriamente de atribuições (finalidades) - que não permite perceber que atribuições cabem, em especial aos municípios, por ex. no domínio da defesa do consumidor ou da energia ou da educação. Recuperando corretamente o sistema de cláusula geral, o RJAL abandonou, mas agora não corretamente, o sistema de especificação das atribuições municipais que existia na Lei 159/99 de 14 de setembro. O universo de competências próprias dos órgãos municipais é extenso e tem vindo a aumentar ao longo do tempo consequência de um processo contínuo de transferência de competências administrativas do Estado (descentralização).” (Gonçalves,2020,849-850),

As autarquias locais, de acordo com o artigo 3.º do RJAL, prosseguem as suas atribuições através do exercício pelos respetivos órgãos das competências legalmente previstas, designadamente:

- a. De consulta;
- b. De planeamento;

- c. De investimento;
- d. De gestão;
- e. De licenciamento e controlo prévio;
- f. De fiscalização.

O quadro de competências e regime jurídico de funcionamento dos órgãos dos municípios constam da Lei n.º 75/2013, de 12 de Setembro e ainda da Lei n.º 169/99 de 18 de setembro, com as posteriores alterações, nas partes não revogadas pela Lei n.º 75/2013.

Do ponto de vista jurídico as CIM são associações de municípios nos termos do artigo 253.º da CRP, que estabelece que “os municípios podem constituir associações e federações para a administração de interesses comuns, às quais a lei pode conferir atribuições e competências próprias.”. O RJAL estabelece que as entidades intermunicipais constituem “associações de autarquias locais” (crf artigo 63.º, n.º 2). As entidades intermunicipais são as AM e as CIM.

Parece claro que o RJAL configura ambas como entidades com um âmbito de ação definido em função do território e de substrato pessoal, que “associam”, “integram”, “juntam” ou “agregam” municípios e que desenvolvem a sua ação num plano – porventura, mais do que “intermunicipal” – “supramunicipal”. Na opinião do autor a extensão do objeto do RJAL sugere uma grande reforma da legislação do Poder Local. Gonçalves (2014:23)

Contudo, a respeito do associativismo autárquico não existem alterações de relevo para além da inovação nominativa, da nova figura de entidades intermunicipais que se refere a realidades já existentes. (idem)

Esta solução constituiu uma alternativa a um processo de implementação coativa, muito dificilmente exequível, de fusão ou de agregação de municípios (idem).

As AM são consideradas associações de autarquias locais nos termos do n.º 2 do artigo 63.º do RAL. Atualmente existem duas, a Área Metropolitana de Lisboa (integra 18 municípios) e a Área Metropolitana do Porto (agrega 17 municípios).

As CIM são igualmente consideradas associações de autarquias locais e entidades intermunicipais, e correspondem às “associações de municípios de fins múltiplos”, que estavam previstas na Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto. Atualmente existem 21 CIM, de génese voluntária.

Em 2013 foi igualmente publicado outro diploma, com impacto significativo para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, a Lei 73/2013 de 3 de setembro (Lei das Finanças Locais) que aprova regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais. Com base na democraticidade e autonomia do poder local, prevê um conjunto de princípios fundamentais que devem estar subjacentes à atividade das autarquias locais, pretendendo assegurar uma efetiva coordenação entre a administração central e a local no plano financeiro, contribuir para o controlo orçamental, para a prevenção de situações de desequilíbrio financeiro, para a transparência, que se traduz num dever de informação mútuo entre estas e o Estado bem como a divulgação junto dos cidadãos e o dever de solidariedade nacional recíproca para o equilíbrio das contas públicas nacionais.

O setor local está ainda sujeito aos princípios consagrados na Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, que expressamente o referam. A Lei das Finanças Locais (LFL) define e regulamenta as receitas das autarquias locais (municípios e freguesias) e respetivos poderes tributários, bem como a repartição de recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais, as transferências para os municípios, freguesias e o financiamento das novas competências das autarquias locais e entidades intermunicipais.

A LFL define, nos artigos 25.º a 35.º, a repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios, consubstanciada, nomeadamente, no Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), na participação variável de 5% no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS), no Fundo Social Municipal (FSM), no Excedente previsto no n.º 3 do artigo 35.º da LFL, e na Participação na receita do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA).

2.4 Transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais

O RJAL, aprovado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, regulamenta a celebração dos contratos interadministrativos de delegação de competências e remete para ato legislativo a identificação das competências que são delegáveis nas autarquias locais, o que se faz através do presente decreto-lei. Assim em 2015 foi publicado o Decreto-Lei 30/2015 de 12 de fevereiro que estabeleceu o regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio de funções sociais, em desenvolvimento do regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando alguns aspetos do processo de descentralização como a garantia de melhoria da qualidade do serviço público, a avaliação e monitorização dos projetos-piloto e a afetação dos recursos necessários e suficientes na prestação do serviço público prestado pela entidade pública local.

Os contratos interadministrativos preveem a transferência dos recursos financeiros necessários e suficientes para o exercício das competências delegadas na entidade local, sem aumentar a despesa pública do Estado e estabelecem ainda mecanismos de monitorização e acompanhamento da evolução da respetiva execução, de forma a garantir a adequação do modelo de descentralização adotado e o cumprimento dos níveis de qualidade dos serviços públicos prestados. Assim os domínios de funções sociais considerados no DL 30/2015 de 12 de fevereiro são a educação, a saúde, a segurança social e a cultura.

A evolução cronológica jurídica normativa, no que concerne ao processo de municipalização da educação no nosso país, a desconcentração e descentralização na área da educação e a transferência de competências para as autarquias, data já do período imediatamente pós-25 de abril, até à jurisprudência que vitaliza na contemporaneidade. Com o surgimento da Proposta de Lei n.º 62/XIII, que esteve na origem da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, o objetivo era a descentralização de competências da

Administração Direta e Indireta do Estado, para as Autarquias Locais, mas também proceder à redistribuição de competências entre a administração autárquica e fortalecer o papel das autarquias locais (Domingos, 2019).

Em 2018 é publicada a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, que aprova a Lei-quadro da 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.

Esta Lei não se aplica às regiões autónomas, devido ao princípio de autonomia regional.

A transferência de atribuições e competências rege-se pelos seguintes princípios e garantias: a transferência efetua-se para a autarquia local ou entidade intermunicipal que, de acordo com a sua natureza, se mostre mais adequada ao exercício da competência em causa; a preservação da autonomia administrativa, financeira, patrimonial, e organizativa das autarquias locais; a garantia de qualidade no acesso aos serviços públicos; a coesão territorial e a garantia da universalidade e da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público; a eficiência e eficácia da gestão pública; a garantia da transferência para as autarquias locais dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados, considerando os atualmente aplicados nos serviços e competências descentralizados e a estabilidade de financiamento no exercício das atribuições cometidas.

As áreas onde os municípios têm novas competências são:

- Educação;
- Ação social;
- Proteção civil;
- Cultura;
- Património;
- Habitação;

- Áreas aeroportuárias e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à área portuária;
- Praias marítimas fluviais e lacustres;
- Informação cadastral;
- Gestão florestal e áreas protegidas;
- Transportes e vias de comunicação;
- Estruturas de atendimento ao cidadão;
- Policiamento de proximidade;
- Proteção e saúde animal;
- Segurança dos alimentos;
- Segurança contra incêndios;
- Estacionamento público;
- Modalidades afins de jogo e azar.

As entidades intermunicipais têm novas competências, de acordo com a Lei n.º 50/2018 nos seguintes domínios:

- Educação, ensino e formação profissional;
- Ação Social;
- Proteção Civil;
- Justiça;
- Promoção Turística;
- Outras competências como a gestão de projetos que foram financiados com fundos europeus e gestão de programas de captação de investimento.

A transferência destas novas competências tem um carácter universal. Os órgãos dos municípios podem, através de contrato interadministrativo, delegar competências nos órgãos das freguesias em todos os domínios dos interesses próprios das populações das freguesias.

Na sequência da Lei n.º 50/2018 surgiram novos decretos-lei sectoriais em que se preveem as transferências de competências, de forma gradual, para os órgãos dos municípios e entidades intermunicipais (ver apêndice 1). No caso dos municípios que não pretendiam a transferência de alguma ou da totalidade das competências previstas nos respetivos diplomas legais de âmbito sectorial teriam de comunicar esse facto à Direção-Geral das Autarquias Locais, após prévia deliberação dos seus órgãos deliberativos, mediante proposta da câmara municipal, até 60 dias corridos após a entrada em vigor dos mesmos.

O pacote da descentralização ficaria completo com a revisão da Lei das Finanças Locais (Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto), que enquadra financeiramente a transferência de novas competências para as autarquias locais.

A Lei n.º 51/2018, que altera a LFL e o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, consagra três novas receitas para os municípios: taxa de proteção civil, participação de 7,5% na receita do IVA sobre serviços essenciais e o FFD, além de outras alterações que poderão gerar um acréscimo de receita.

Gomes e Rocha (2019), salientam dois distintos campos de reflexão, ambos relacionados com a necessidade de acudir aos acréscimos de despesas que o “impulso descentralizador” consubstanciará: em primeiro lugar a intenção de incremento de meios de financiamento originários, como taxas e rendas e em segundo lugar, a criação de dois novos instrumentos financeiros perequativos. Estes novos instrumentos são o FFD e Participação dos Municípios na receita do IVA.

O FFD pretende constituir uma transferência pecuniária do Orçamento do Estado(OE) com vista ao financiamento das novas competências, na sequência, de resto, do determinado na própria Lei-Quadro da descentralização e, do ponto de vista normativo,

este novo instrumento é introduzido no ordenamento jurídico por via o aditamento de dois preceitos à Lei 73/2013. No que concerne à participação no IVA – que resulta igualmente do aditamento de preceitos à LFL (e.g., art.º 26.º- A)- fixa-se o valor de 7,5% a favor dos Municípios, e determina-se, uma vez mais genericamente, que a mesma tem por referência o IVA liquidado na respetiva circunscrição territorial relativo às atividades económicas de alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás.

Para Gomes e Rocha (2019), o processo descentralizador em curso induz muitos fatores de incerteza e não permite reconhecer garantias suficientes de ser um processo seguro e fiável para os entes locais.

Existem sete desafios nas políticas pública locais: improbabilidade que persistam ao longo do tempo; mudança de atores envolvidos na governação multinível; o atual modelo não está desenhado para abordar diretamente os problemas a nível regional; papel pouco claro na cooperação intermunicipal (as CIM's apenas recebem 0,5% do FEF e estão limitadas na capacidade de arrecadar receitas próprias); sobreposição de atribuições entre estruturas e agências governamentais desconcentradas; dimensão da população média municipal é elevada em termos europeus; Portugal terá de encontrar formas de resolver os problemas criados pelo envelhecimento rápido da população, pela urbanização contínua e pela perda demográfica Teles (2021).

De acordo com Lira, Costa & Garcia (2022) neste contexto legislativo, ficou definido que a transferência das novas competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais seria efetuada a partir de 2019, sem embargo do preconizado pelo n.º 3 do seu artigo 4.º, “todas as competências previstas na presente lei consideram-se transferidas para as autarquias locais e entidades intermunicipais até 1 de janeiro de 2021, sem prejuízo do disposto no n.º 4 do artigo 40.º”. Até janeiro de 2021 ocorreu um período de adaptação no qual as Autarquias, CIM'S e AM's podiam deliberar aceitar ou não a transferência de competências referentes aos anos 2019 e 2020.

A contestação e a renitência de algumas autarquias locais, quanto à aceitação de competências na área da educação, levou a que, no final de 2021, apenas 161 municípios,

dos 278 municípios de Portugal Continental, tenham assumido competências na área da educação, podendo ser apontadas diversas razões para isso, como por exemplo: o envelope financeiro atribuído a cada município é escasso face aos custos que incorrem com estas novas competências; aumento de necessidades administrativas, designadamente quanto ao número de procedimentos de contratação ou de registos contabilísticos, etc. (Lira, Costa & Garcia, 2022).

De acordo com a DGAL a 18 de julho de 2022, o quadro síntese da descentralização de competências era o seguinte:

Área	Municípios	Municípios que exercem (18.07.2023)	% que exercem
Ação Social	278	73	26%
Ações de Arborização e Rearborização	278	271	97%
Áreas Portuárias	77	57	74%
Associação de Bombeiros Voluntários	268	268	100%
Cogestão das áreas protegidas	67	36	54%
Cultura			
Licenciamento de espetáculos de natureza artística	278	278	100%
Gestão, valorização e conservação dos imóveis classificados de âmbito local e de museus não nacionais	55	41	75%
Dos municípios para as freguesias			
Municípios	278	115	41%
Freguesias	2882	1146	40%
Educação	278	278	100%
Estacionamento Público	278	278	100%
Estruturas de atendimento ao cidadão			
Lojas do Cidadão	278	36	13%
Espaços Cidadão	278	217	78%
Centros Locais de Apoio à Integração de Migrantes	278	70	29%
Gabinete de Apoio a Emigrantes	278	278	62%
Habitação			
Transferência da gestão de programas de apoio ao arrendamento urbano e à reabilitação urbana	278	278	100%
Transferência da propriedade e gestão de imóveis de habitação social	10	8	80%
Justiça			
Reinserção social de jovens e adultos; Prevenção e combate à violência contras as mulheres e à violência doméstica; Apoio às vítimas de crimes	278 278	278 70	100% 25%
Rede de Julgados de Paz			
Modalidades Afins de Jogos de Fortuna e Azar	278	278	100%
Património Imobiliário Público	278	181	65%
Policiamento de proximidade			
Conselhos municipais de Segurança da PSP	278	75	27%

Conselhos municipais de Segurança da GNR	278	211	76%
Praias			
Águas balneares costeiras no Continente	52	52	100%
Águas balneares interiores no Continente	84	84	100%
Proteção Civil	278	278	100%
Saúde	201	51	25%
Segurança contra incêndios em edifícios	278	278	100%
Vias de Comunicação (Estradas)	278	278	100%

Figura 7 - Síntese da descentralização de competências

Fonte: Página da DGAL¹

No entanto, os prazos têm vindo, sucessivamente, a ser adiados. Uma das últimas protelações atirou a conclusão do processo, na área da educação, para 01 de abril de 2022 (cf. Decreto-Lei n.º 56/2020, de 12 de agosto) e na área da saúde para 01 de abril de 2023.

Até abril de 2023, apenas 47% dos municípios assinaram autos de transferência de competências no âmbito da descentralização na saúde.

A partir de 3 de abril de 2023, a Ação Social junta-se às outras áreas, constituindo a 22ª área descentralizada desde que o processo de transferência de competências da Administração Central para os municípios se iniciou. Até esta data 144 dos 277 municípios já tinha assumido esta competência de forma voluntária.

A Lei n.º 12/2022, de 27 de junho, que aprovou o OE para 2022, estabelece, no seu artigo 89.º, que o FFD, gerido pela DGAL, é dotado das verbas necessárias ao financiamento das competências descentralizadas para os municípios do território continental e entidades intermunicipais, correspondentes ao período compreendido entre 1 de abril e 31 de dezembro de 2022.

Em 2023, o montante global do FFD encontra-se fixado até ao valor total de € 1 204 852 860 pela Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro e Declaração de Retificação n.º 1-A/2023, de 3 de janeiro, que aprova o OE para 2023, asseguradas as condições legalmente previstas.

¹ Quadro resumo da descentralização para os municípios

A participação prevista para 2023 é distribuída da seguinte forma (n.º 1 do artigo 66.º da Lei do OE/2023): Saúde, até ao valor de € 127 869 661; Educação, até ao valor de € 1 019 646 426; Cultura, até ao valor de € 1 222 895; Ação social, até ao valor de € 56 113 878.

Os duodécimos são calculados a partir dos valores constantes na Lei do OE/2023 correspondendo a transferência mensal (ilíquida) a transferir de janeiro a novembro ao inteiro de 1/12 daqueles valores. No mês de dezembro, é transferida a parte restante (valor total do fundo – 11 x duodécimo jan/nov).

De acordo com o Estudo da Evolução Orçamental da Administração Local em 2021, a receita dos municípios aumentou 11%, mais do dobro do previsto no OE/2021 para o subsector local (4,8%). A receita de transferências e a receita fiscal apresentaram uma evolução muito mais favorável do que o previsto naquele documento de programação orçamental. Os aumentos das transferências a título de participação das autarquias locais nos impostos do Estado e as transferências provenientes de fundos europeus para cofinanciamento de investimento municipal, bem como das verbas ao abrigo do processo de descentralização em curso explicam o desempenho positivo das transferências. O crescimento da receita fiscal deveu-se quase exclusivamente ao forte aumento das receitas de Imposto Municipal sobre as Transmissões Onerosas de Imóveis (IMT) (+37,7%), ao invés da diminuição prevista no OE/2021.

A transferência de competências tem caráter definitivo, de acordo com o disposto no artigo 114.º do regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovado pela Lei 75/2013, de 12 de setembro.

2.5 Transferência de competências para o Município da Lousã²

Em 2019, o município da Lousã assumiu a assunção de competências transferidas ao abrigo da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e respetivos diplomas sectoriais, nos domínios da gestão das praias fluviais, autorização de exploração das modalidades de jogos de fortuna ou azar e outras formas de jogo, vias de comunicação, justiça, apoio aos Bombeiros Voluntários, estruturas de atendimento ao cidadão, habitação, gestão do património imobiliário público sem utilização e estacionamento público.

A 12 de fevereiro de 2019, foi aprovada, em reunião de Assembleia Municipal da Lousã, a transferência de competências do Estado para a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra (CIM RC), nas áreas da justiça, promoção turística, projetos financiados por fundos europeus e programas de captação de investimento, rede dos quartéis de Bombeiros Voluntários e apoio às corporações de Bombeiros Voluntários.

Posteriormente, a 27 de junho de 2019, foi aprovada, em reunião de Assembleia Municipal da Lousã, a transferência de competências do Estado para a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra, nas áreas da educação no que concerne ao planeamento intermunicipal da rede de transportes escolares e da oferta educativa de nível supramunicipal, na saúde a nível da participação na definição da rede de unidades de cuidados de saúde primários de unidades de cuidados continuados e ainda no domínio do serviço público de transporte regular em vias navegáveis interiores.

Foi ainda aprovada a transferência de competências para as Juntas de Freguesia, sendo diferenciadas em função da natureza e dimensão das freguesias, considerando a sua população e capacidade de execução, de acordo com o Executivo Municipal.

Assim, em 1 de julho de 2020, foi assinado o auto de transferência entre o município da Lousã e a Junta de Freguesia de Foz de Arouce e Casal de Ermio, a Junta de Freguesia

² Consulta de documentos cedidos pelo Município da Lousã (atas, documentos internos)

das Gândaras e a Junta de Freguesia de Serpins. A Junta de Freguesia da Lousã e Vilarinho apenas aceitou a transferência de competências em fevereiro de 2022.

De acordo com o artigo 9.º do DL n.º 57/2019, de 30 de Abril, os recursos financeiros afetos às transferências de novas competências para as freguesias, pelos municípios, provêm do orçamento municipal após deliberação da assembleia municipal e de freguesia, não podendo ser inferiores aos constantes de acordos ou contratos respeitantes às mesmas matérias. Refere o mesmo artigo que os recursos financeiros são financiados por receita proveniente do FEF, da participação variável no IRS e da participação na receita do IVA dos respetivos municípios, sendo transferidos pela DGAL até ao dia 15 de cada mês, por dedução àquelas transferências para cada município.

Antes da publicação da Lei n.º 50/2018, tinha sido estabelecido em dezembro de 2017, entre o município da Lousã e as respetivas juntas de freguesia, contratos interadministrativos, nomeadamente para manutenção da rede viária e realização de transportes, na sua circunscrição territorial. Em 1 de julho de 2020, foram assinadas novas adendas com um reforço de dotação e com a alteração do objeto.

Em 2022, assume as competências na área da Educação. A 6 de maio de 2022, é assinado entre o Município da Lousã e o Diretor do Agrupamento de Escolas da Lousã (AEL) o contrato de delegação de competências abrangendo as seguintes áreas: edificado e investimento (equipamento, conservação e manutenção dos edifícios escolares), apoios e complementos educativos (apoio na organização da ação social escolar, dos refeitórios escolares, do programa do leite escolar, do programa da fruta escolar e da escola a tempo inteiro), gestão de pessoal (gestão diária do pessoal não docente), funcionamento dos edifícios escolares (contratação e fornecimento de serviços externos- aquisição de material de higiene e limpeza e economato). Este contrato tem associado uma transferência anual de 43.500,00€ (quarenta e três mil e quinhentos euros).

O Decreto-Lei n.º 76/2022 de 31 de outubro, veio introduzir alterações ao Decreto-Lei n.º 107/2018, de 29 de novembro que, em termos práticos, concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do estacionamento público. De

acordo com o artigo 3.º do diploma, as câmaras municipais passaram a ter a faculdade de delegação nas entidade intermunicipais da respetiva circunscrição territorial a competência para determinar a instrução do processo contraordenacional, incluindo a designação do instrutor, e para aplicar coimas e custas é do presidente da câmara municipal.

O diploma possibilita ainda os presidentes de câmara subdelegarem essas competências noutros membros da câmara municipal, ou no primeiro-secretário da entidade intermunicipal da respetiva circunscrição territorial, no caso último das competências terem sido delegadas, na entidade intermunicipal.

De acordo com instituído no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 76/2022 de 31 de outubro, o presidente da Câmara Municipal da Lousã (CML), delegou no 1º Secretário Executivo da CIM Região de Coimbra a competência para determinar a instrução do processo contraordenacional, incluindo a designação do instrutor, e para aplicar coimas e custas.

A Assembleia Municipal da Lousã, sob proposta da Câmara, deliberou solicitar o adiamento, até 01 de janeiro de 2023, da transferência de competências no domínio da ação social. Esta prorrogação de prazo, que partiu de uma solicitação de vários municípios, de forma a permitir uma melhor preparação e adaptação dos recursos autárquicos, bem como a verificação de dados financeiros, sendo que se encontra em curso a análise da informação disponibilizada pelas entidades governamentais.

Na lógica de proceder a reajustamento decorrente de necessidades identificadas, o Decreto-lei n.º 55/2020 de 12 de agosto, diploma setorial que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da Ação Social, realizou-se uma intensa negociação entre a ANMP e o Governo no sentido de estabelecer o Acordo Sectorial no domínio da Ação Social. Em abril de 2023, o município da Lousã assume as competências na área da ação social.

Os valores a transferir para os municípios, constantes do mapa de financiamento da descentralização, publicado pelo Despacho n.º 9817-A/2021 de 8 de outubro, são relativos às seguintes rubricas: Acordos e protocolos, Subsídios eventuais e Recursos

Humanos. Foram aditadas ao mapa dos encargos as seguintes rubricas: Serviços de Atendimento e Acompanhamento Social no âmbito das operações de transição Redes Locais de Intervenção Social; SAAS com referência aos serviços de atendimento e acompanhamento integrado; Custos com instalações e funcionamento; Encargos para Recursos Humanos, por via do rácio de 100 processos familiares de Rendimento Social de Inserção por técnico e de 250 processos familiares de Atendimento e Acompanhamento Social por técnico.

Em janeiro de 2024 entraram em vigor as competências na área da saúde, após um longo processo de negociação com o apoio da ANMP.

Esta contextualização permitirá apreender melhor o impacto do processo de descentralização em curso, em comparação com outros autores.

Em termos de investigações concretas, Dick-Sagoie (2020) concluiu que a descentralização levou a diversos aspetos positivos, no que concerne à prestação de serviços, resultou em alguns ganhos na satisfação das reais necessidades das comunidades locais.

Também Mota et al (2019) após a realização de um estudo sobre a descentralização administrativa, mais concretamente o caso do município do Porto e das competências nas áreas da educação e da mobilidade e transportes concluíram que o processo em curso não atende suficientemente à diferente dimensão dos municípios portugueses. A estimativa obtida no estudo sugere, assim, que no caso do município do Porto a descentralização de competência na área da educação pode gerar uma necessidade adicional de financiamento de cerca de 34,5 milhões de euros, numa fase inicial de ajustamento.

No estudo de Lopes (2020) através de uma metodologia do estudo de caso de investigação qualitativa, recorrendo à análise documental e realização de entrevistas, focado na área da educação no concelho de Sesimbra, conclui que os resultados obtidos evidenciam uma convergência de opinião dos atores envolvidos, considerando a municipalização da

educação, suportada pela proximidade, como uma mais-valia para o desenvolvimento do local e do sistema educativo em geral.

Lira, Costa & Garcia (2022) realizaram um estudo no contexto da descentralização de competências na área da educação em Portugal. A metodologia adotada de cariz qualitativo, através do recurso a um estudo de caso, concretamente o estudo da realidade do município da Covilhã, através de entrevistas semiestruturadas permitiu concluir que a perceção geral dos intervenientes auscultados que se trata de um processo extremamente positivo, embora persistam alguns aspetos que podem ser melhorados, sobressaindo a falta de recursos financeiros para fazer face às novas responsabilidades assumidas.

Nunes (2023) realizou uma análise financeira das despesas e receitas do Município de Braga, relativas à transferência de competência na área da educação e da saúde. No seu estudo verificou que a nível da área da educação que a despesa paga pelo Município de Braga, em 2022, foi superior à importância transferida pelo Estado Central e ascende aos 2 milhões de euros, concluindo que o valor que o Estado transfere para as autarquias, nem sempre é o suficiente para fazer face às contas que as respetivas autarquias locais têm para as competências transferidas para as mesmas.

Rodrigues (2022), na sua investigação realizado tendo como estudo de caso o Município de Vieira do Minho concluiu que a transferência de competências na educação teve de facto implicações financeiras para o concelho e segundo o seu estudo, o princípio da descentralização no setor da educação não é acompanhado por verbas equivalentes.

3 METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

Neste capítulo, apresenta-se natureza a metodologia utilizada na presente investigação, o respetivo objetivo, questões de investigação e o estudo de caso- município da Lousã.

3.1 Metodologia

Este estudo de caso baseou-se num design do tipo não experimental transversal. A base espacial considerada é o concelho da Lousã, integrante da região NUT III – Região de Coimbra. Relativamente à unidade de análise, considerou-se um município específico - o Município da Lousã, tendo como base temporal o período compreendido entre o ano 2019 e 2023.

A metodologia será a investigação qualitativa, com estudo de caso exploratório e descritivo.

Neste tipo de investigação, o estudo de caso é muito utilizado quando não se consegue controlar os acontecimentos e, portanto, não é de todo possível manipular as causas do comportamento dos participantes (Yin, 1994). Segundo o mesmo autor, um estudo de caso é uma investigação que se baseia principalmente no trabalho de campo, estudando uma pessoa, um programa ou uma instituição na sua realidade, utilizando para isso, entrevistas, observações, documentos, questionários e artefactos.

No que concerne à pesquisa, foi utilizada a entrevista semiestruturada. Richardson (1999) destaca a importância de ouvir o entrevistado e compreender sua perspectiva sobre um problema específico. Ao conduzir uma entrevista, é crucial permitir que o entrevistado compartilhe suas experiências e percepções, a fim de obter *insights* valiosos para a análise e compreensão do problema em estudo. A abordagem de Richardson enfatiza a subjetividade e a riqueza das narrativas individuais, reconhecendo que diferentes pessoas podem ter visões distintas sobre a mesma situação. Essa compreensão profunda das perspectivas dos entrevistados é fundamental para a pesquisa qualitativa e para a construção de conhecimento significativo.

Recorreu-se a triangulação de dados, com a utilização de diferentes métodos de recolha, relatórios financeiros e análise de entrevistas.

A análise das entrevistas foi feita com recurso à análise de conteúdo e análise temática.

Pese embora, o leque de áreas transferidas seja extenso, o FFD é dotado apenas de verbas necessárias ao financiamento das competências descentralizadas para os municípios nos domínios da Saúde, Educação, Cultura, Ação social.

Assim, foram estudados os dados do reporte de 2022 e 2023³, realizado pelo município da Lousã à DGAL, relativos às áreas onde foi transferido o FFD nos anos de análise- a educação e a ação social.

Foram ainda realizadas dez entrevistas semiestruturadas individuais, com perguntas abertas, e perguntas adicionais que se realizaram entre 14 de setembro de 2023 e 11 de março de 2024 em formato presencial, aos principais atores do processo, nomeadamente, ao Presidente da CML e Vereadores/as do seu executivo, aos/às Presidentes das quatro Juntas de Freguesia do concelho, à representante da CIM RC e ao Diretor do único Agrupamento de Escolas do concelho (na área da Educação). Foram ainda enviados pedidos para o gabinete da Ministra da Coesão Territorial, Ana Abrunhosa e para a Presidente da ANMP, Luísa Salgueiro. Da primeira não se obteve qualquer resposta, da ANMP remeteram para a página web da instituição, nomeadamente para os relatórios de acompanhamento e para os documentos produzidos nos Congressos relativos à Organização do Estado.

Após a realização das entrevistas, foi realizada a seleção, análise e tratamento da informação relevante retirada das respostas obtidas, o que permitiu a obtenção de um conhecimento detalhado da perceção dos atores sobre a descentralização de competências, num município português de média dimensão e do interior.

³ Dados cedidos pelo Município da Lousã, que não se encontram publicados.

3.2 Objetivos e questões de investigação

Com este estudo, pretende-se avaliar o impacto financeiro da transferência de competências para o Município da Lousã e analisar a perceção que os principais atores têm deste processo.

Procuramos responder às seguintes questões:

- O que esteve na génese da criação da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais?
- Qual o impacto financeiro decorrentes da publicação da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e posteriores diplomas, nomeadamente no município da Lousã?
- Qual a perceção dos atores principais do município da Lousã sobre o processo da transferência de competências para os municípios as autarquias locais e para as entidades intermunicipais?
- Quais os pontos fortes e pontos fracos do processo da transferência de competências para os municípios as autarquias locais e para as entidades intermunicipais?
- Será que a publicação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto indicia um novo processo de Regionalização?

3.3 Estudo de caso: Município da Lousã

Neste ponto apresenta-se o estudo de caso, tendo sido selecionando o município da Lousã. Assim, foram consultados os seguintes documentos de planeamento e organização municipal: Plano Municipal para a Igualdade e a Não Discriminação 2023-2026 e Regulamento Interno da Organização dos Serviços Municipais do Município da Lousã.

3.3.1 Análise Territorial, Dinâmica populacional e Caracterização Socioeconómica

O município da Lousã localiza-se no distrito de Coimbra, com uma área de 138 km², o território concelhio estabelece fronteira com cinco concelhos, a norte com Vila Nova de Poiares, a este com Góis, a sul com Castanheira de Pera e Figueiró dos Vinhos e a oeste com Miranda do Corvo.

Em termos de NUT, o concelho insere-se na NUT II Centro e na NUT III Região de Coimbra, integrando a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra.

O município da Lousã subdivide-se, a partir da última reorganização administrativa do território português (2013), em quatro freguesias: freguesia de Gândaras, freguesia de Serpins, união das freguesias de Foz de Arouce e Casal de Ermio e união das freguesias de Lousã e Vilarinho.

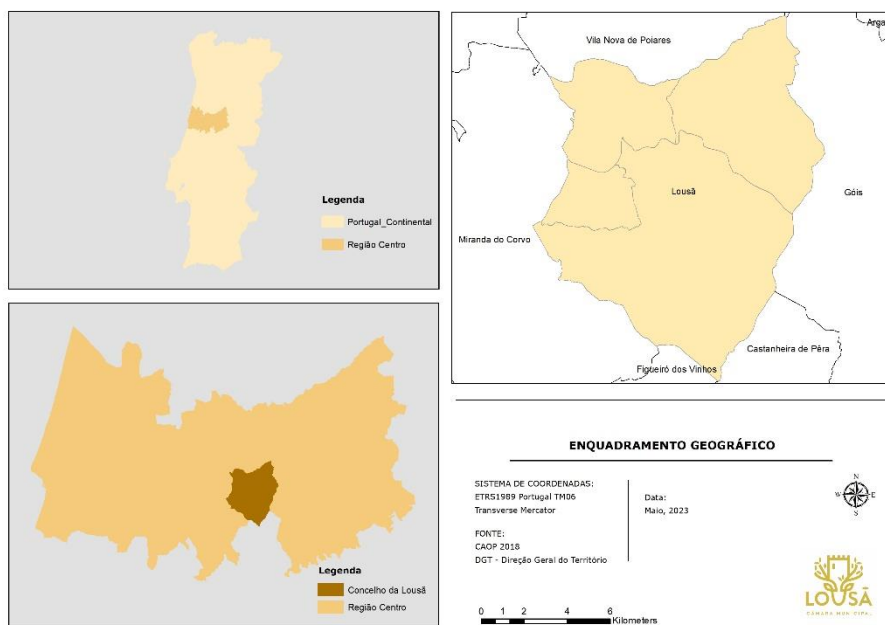


Figura 8 – Enquadramento Geográfico do concelho
Fonte: Câmara Municipal da Lousã

Em 2021, de acordo com os Recenseamento Geral da População e do Recenseamento Geral da Habitação (CENSOS), residiam no município 17.007 pessoas (7939 homens e 8557 mulheres), menos 594 pessoas em relação a 2011. A tendência de diminuição deste ciclo, contraria a tendência dos dois anteriores ciclos, entre 2001 e 2011, registou-se um aumento de 1851 residentes e entre 1991 e 2001, de 2306 residentes.

A densidade populacional era de 122,88 hab/ km², em 2021, 127,2 hab/ km² em 2011 e 113,8 hab/ km² em 2001.

Analisando a população residente por grandes grupos etários, verifica-se que o grupo etário mais significativo situa-se entre os 15 anos e 64 anos (63,87%), seguido do grupo com 65 anos e mais (22,86%) e por fim o grupo entre 0 e 14 anos (13,27%). Pese embora, o município tenha um maior número de pessoas com 65 e mais anos comparativamente ao grupo entre 0 a 14 anos, comparativamente aos valores nacionais, respetivamente de 23,43% e 12,87%, observa-se que o município detém um menor número de pessoas idosas e um maior número de jovens.

Pese embora o índice de envelhecimento em 2020 seja de 151 idosos por cada 100 jovens, o que reflete a tendência envelhecida da pirâmide etária, comparativamente aos outros municípios da Região de Coimbra, a Lousã, é um dos municípios com um índice de envelhecimento mais baixo.

A Lousã registou um saldo natural (diferença entre o número de nados-vivos e o número de óbitos, numa dado período de tempo) negativo entre 2012 e 2021, sendo que apenas em 2011 e em 2017 se inverteu essa tendência.

A evolução da taxa bruta da natalidade tem sido maioritariamente decrescente entre 2011 e 2020, sendo que a taxa bruta da natalidade é de 7,4% em 2020 e em 2011 era de 9,5%. em sentido inverso está a evolução da taxa bruta de mortalidade, que tem vindo a aumentar, sendo em 2020 de 10,6% e em 2011 de 8,2%. Este indicador está relacionado com a esperança média de vida à nascença, que em Portugal em 2019-2021 foi de 80,72 anos, de acordo com o Instituto Nacional de Estatística (INE).

A evolução da população estrangeira com estatuto de residente na Lousã, tem vindo a aumentar, tendo passado de 398 pessoas para 556 pessoas, sendo que as nacionalidades mais representativas são: Reino Unido (33,6%), Brasil (16,2%) e Roménia (7,2%).

A população na Lousã é composta por 49% da população inativa e por 51% da população ativa. Analisando os 51% da população ativa, 89% enquadra-se no grupo da população empregada e 11% insere-se no grupo de população desempregada.

Em termos do número de empresas instaladas no concelho, em 2020, contabilizavam-se 1839 empresas, com 4399 pessoas e um volume de negócios de 335 milhões de euros. Ressalva-se que maioritariamente, por dimensão são microempresas (96,79%). No município verifica-se ainda que a maioria das empresas é do setor terciário (89,40%), predominando o comércio por grosso e a retalho; reparação de automóveis e motociclos e as atividades administrativas e dos serviços de apoio.

3.3.2 Órgãos representativos

Os órgãos representativos do município da Lousã são a assembleia municipal e a câmara municipal. A assembleia municipal é o órgão deliberativo do município. A câmara municipal é o órgão executivo do município.

A Assembleia Municipal da Lousã é composta por vinte e cinco membros, assumindo um elemento o papel de Presidente. A CML é composta por um Presidente e por seis vereadores, um dos quais com papel de Vice-Presidente. O presidente da câmara municipal é um órgão do município, sendo o líder do órgão executivo do município e coadjuvado pelos vereadores no exercício das suas funções (cfr. n.º 1 do artigo 36.º da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro).

No que concerne às Juntas de Freguesias, os órgãos representativos são a Assembleia de Freguesia (órgão deliberativo) e a Junta de Freguesia (órgão executivo). Atualmente existem quatro juntas de freguesias no concelho da Lousã. Após a alteração legislativa de 2013, as Juntas da Lousã e a Junta de Vilarinho resultaram na União de Freguesias de Lousã e Vilarinho e a Junta de Foz de Arouce e a Junta de Casal de Ermio resultaram na

União de Freguesias de Foz de Arouce e Casal de Ermio, mantendo-se a Junta de Freguesia das Gândaras e a Junta de Freguesia de Serpins.

O município da Lousã integra ainda a CIM RC (19 municípios).

4 APRESENTAÇÃO, ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO DE DADOS

Neste capítulo, são apresentados, analisados e interpretados os resultados da investigação, analisando-os e confrontando-os criticamente com o enquadramento teórico elaborado anteriormente.

4.1 Análise do impacto financeiro

Desde o ano de 2020 que o município da Lousã aplica o Sistema de Normalização Contabilística para as Administrações Públicas (SNC -AP). O SNC-AP é constituído pelos subsistemas de contabilidade orçamental, de contabilidade financeira e de contabilidade de gestão. A aplicação informática utilizada é a SNC-AP da AIRC - Associação de Municípios Informática da Região Centro.

O n.º 1 do artigo 89.º do Decreto-Lei n.º 84/2019, de 28 de junho preconiza que “(...) as transferências financeiras, as receitas arrecadadas e os encargos diretamente relacionados com a descentralização de competências estabelecida pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, e pelos respetivos diplomas setoriais, devem ser complementarmente registados pelos municípios em mapa autónomo.” O n.º 2 do mesmo diploma prevê, ainda, que “(...) o registo referido no número anterior deve permitir identificar e relacionar, para cada área da descentralização, as receitas arrecadadas e os encargos suportados com as transferências recebidas da Administração central do Estado para o exercício das competências transferidas.”

O n.º 3 do diploma suprarreferido vem definir que “(...) os municípios comunicam à DGAL e à entidade coordenadora do programa orçamental de cada área da descentralização as verbas referidas no número anterior nos prazos e termos a definir por aquela entidade.” Nessa sequência, a DGAL desenvolveu um formulário de recolha de informação, denominado ‘Transferências financeiras e encargos resultantes do processo de descentralização’, para permitir efetuar a submissão, por parte dos municípios, da receita arrecadada e da despesa efetuada decorrentes do processo de transferência de competências. Após a elaboração do ficheiro na aplicação informática o mesmo é

submetido na plataforma SISAL da DGAL, pelos serviços municipais. A não submissão dos dados dentro dos prazos estabelecidos pode conduzir à retenção da transferência do FFD. Assim, seguidamente serão analisados os dados cedidos pelo município da Lousã referentes às áreas da Educação e da Ação Social, entre abril de 2022 e dezembro de 2023.

4.1.1 Educação

No domínio da Educação já existia o financiamento através do FSM, assim o FFD financia apenas as novas competências adquiridas no âmbito da transferência da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. Em particular, são financiadas através do FFD as despesas com equipamento, conservação e manutenção de edifícios escolares e de residências escolares, conforme artigo 51.º do Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro, circuitos especiais de transporte, fornecimento de leite escolar, escola a tempo inteiro, encargos com refeitórios e refeições, conforme artigo 53.º do mesmo diploma, e pessoal não docente, conforme artigo 54.º do referido diploma, sendo, assim, necessário que no apuramento de valores de despesa e de receita associada à descentralização se tenha este aspeto presente e que no âmbito da gestão do FFD se considere a despesa expurgada da que é financiada pelo FSM. No financiamento da Educação há ainda as receitas geradas pelo pagamento das senhas escolares e da Escola a Tempo Inteiro, realizado pelos Encarregados de Educação. Em abril de 2022, o município da Lousã tinha na sua titularidade 9 estabelecimentos escolares (EE), divididos pelos seguintes ciclos de ensino:

Nível de Ensino	Jardim-de-infância	Jardim-de-infância+ 1.º CEB	EB EB 1.ºCEB	EB 1.º CEB+ EB 2.ºCEB+EB 3.º CEB	EB 2.ºCEB+ EB 3.º CEB	Escola Secundária (com 3.ºCEB)	Total
Número de EE (antes da Lei 50/2018) titularidade do Município	4	1	1	0	0	0	6
Número de EE (depois da Lei 50/2018) titularidade do Município	4	1	1	1	1	1	9

Tabela 1 - Estabelecimentos Escolares do Concelho da Lousã

Fonte: Elaboração pela própria

Existem ainda no município, em complemento da oferta pública, estabelecimentos privados de ensino pré-escolar e de ensino profissional, que não são analisados nesta dissertação.

Analisando em termos financeiros o impacto que as competências transferidas na área da Educação referentes a abril a dezembro de 2022, tiveram no município da Lousã:

Mapa	Descrição	Receitas		Despesas
		FFD	Outras Receitas	
Mapa I Assistentes operacionais e assistentes técnicos (artigos 42.º a 45.º)	Acordos de Colaboração (AC) -Educação pré-escolar	1 020 702,31 €	0,00 €	1 028 785,11 €
	Pessoal Não Docente (PND) 2.º ciclo + 3.º ciclo EB + Secundário			
Mapa II Apoios alimentares(artigos 33.º e 35.º)	1.º ciclo - Programa de generalização de refeições	76 277,39 €	75 639,68 €	207 894,10 €
	Leite escolar (pré-escolar e 1.º ciclo)			
	Refeitórios (2.º ciclo + 3.º ciclo EB + Secundário)			
Mapa III Circuitos especiais de transportes (artigo 36.º)	Transportes especiais 2.º ciclo + 3.º ciclo EB + Secundário	9 261,28 €	0,00 €	2 642,35 €
Mapa IV Escola a tempo inteiro (artigo 39.º)	Atividades de Animação e Apoio à Família (pré-escolar)	111 979,72 €	40 441,79 €	200 420,00 €
	Atividades de Enriquecimento Curricular (1.º ciclo)			
Mapa V Encargos das instalações (artigo 46.º) e conservação e manutenção (artigo 67.º)	Encargos das instalações (por exemplo, encargos com água, eletricidade, gás, combustíveis, comunicações, limpeza, higiene e material de escritório)	170 557,47€	0,00 €	104 489,43€
	Conservação e Manutenção das instalações (excluindo as aquisições de equipamento básico, mobiliário, material didático e equipamentos desportivos, laboratoriais, musicais e tecnológicos)			
Total		1.388.778,17€	116.081,47€	1.544.230,99€

Tabela 2 - Receitas e despesas – Educação 2022

Fonte: Elaboração própria com dados cedidos pelo município da Lousã – reporte DGAL 2022

Este mapa não reflete as despesas referentes a 2022 que foram pagas em 2023 (180.088,11€) e as receitas dos encarregados de educação que são referentes a 2022 e foram cobradas em 2023. O mapa é elaborado com uma lógica de recebimentos, pagamentos, pelo que existem valores faturados em 2022, que apenas são pagos em 2023. De referir que neste mapa não são refletidos os custos com os recursos humanos internos, responsáveis pelo processo da área da educação, da área de gestão dos recursos humanos, contabilidade, aprovisionamento e tesouraria. Assim de acordo com o mapa, o ano de 2022 encerrou com um saldo negativo de 39 373,30€.

Analisando em termos financeiros o impacto que as competências transferidas na área da Educação referentes a janeiro a dezembro de 2023, tiveram no município da Lousã:

Impacto da Transferência de Competências para os municípios: O caso do Município da Lousã

Mapa	Descrição	Receitas		Despesa
		Receita FFD	Outra receita	
Mapa I Assistentes operacionais e assistentes técnicos (artigos 42.º a 45.º)	Acordos de Colaboração (AC) -Educação pré-escolar	1 347 800,00 €	0,00 €	1 576 497,27 €
	Pessoal Não Docente (PND) 2.º ciclo + 3.º ciclo EB + Secundário			
Mapa II Apoios alimentares (artigos 33.º e 35.º)	Leite escolar (pré-escolar e 1.º ciclo)	195 758,00 €	179 697,57 €	15 862,16 €
	Programa generalização refeições (1.º ciclo)			249 543,07 €
	Refeitórios (2.º ciclo + 3.º ciclo EB + Secundário)			328 383,53 €
Mapa III Circuitos especiais de transportes (artigo 36.º)	Transportes especiais 2.º ciclo + 3.º ciclo EB + Secundário	7 482,00 €	0,00 €	5 860,56 €
Mapa IV Escola a tempo inteiro (artigo 39.º)	Atividades de Animação e Apoio à Família (Pré-escolar)	120 772,00 €	70 073,49 €	322 768,26 €
	Atividades de Enriquecimento Curricular (1.º ciclo)	64 200,00 €	0,00 €	73 766,00 €
Mapa V Encargos das instalações (artigo 46.º) e conservação e manutenção (artigo 67.º)	Encargos das instalações (por exemplo, encargos com água, eletricidade, gás, combustíveis, comunicações, limpeza, higiene e material de escritório)	134 050,00 €	0,00 €	117 773,34 €
	Conservação de instalações (excluindo as aquisições de equipamento básico, mobiliário, material didático e equipamentos desportivos, laboratoriais, musicais e tecnológicos).			64 956,24 €
	Equipamentos para a realização de atividades educativas	14 892,00 €	0,00 €	15 737,23 €
Total		2 025 954,00 €	249 771,06 €	2 806 361,74 €

Tabela 3 - Receitas e despesas – Educação 2023

Fonte: Elaboração própria com dados cedidos pelo município da Lousã – reporte DGAL 2023

Assim de acordo com o mapa, o ano de 2023 encerrou com um saldo negativo de 530 636,68€. Este mapa não reflete as despesas referentes a 2023 que serão pagas em 2024. Da análise das tabelas 2 e 3, verifica-se que, nos anos de 2022 e 2023, as receitas não foram suficientes para colmatar o aumento de despesas com a transferência de

competências na área da Educação, nomeadamente nas despesas com os apoios alimentares e com a escola a tempo inteiro.

No que concerne aos Recursos Humanos, desde que o número de pessoal não docente afeto à atividade escolar, se encontre dentro dos rácios estabelecidos para o município da Lousã, prevê-se que essa verba venha a ser recuperada, após a comunicação para a DGAL.

4.1.2 Ação Social

Desde 1 de abril de 2023, compete à câmara municipal assegurar todo o serviço de atendimento e de acompanhamento social de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social, bem como a elaboração dos relatórios de diagnóstico técnico e acompanhamento e a atribuição de prestações pecuniárias de caráter eventual em situações de carência económica e de risco social.

Assim, de acordo com a Vice-Presidente da CML na entrevista realizada⁴, houve a necessidade de reforçar a equipa afeta à Unidade de Intervenção Social e Saúde e alterar as instalações onde se realizam os atendimentos.

As alterações legislativas conduziram que para o ano de 2023, os encargos anuais a transferir para os municípios são relativos a Acordos de Atendimento e Acompanhamento Social, Protocolos de Rendimento Social de Inserção, Subsídios de Caráter Eventual, Recursos humanos e Encargos com instalações e funcionamento.

Na área da ação social no município da Lousã, referente ao período entre abril de 2023 e dezembro de 2023, apuraram-se os seguintes valores:

⁴ Entrevista apresentada no ponto 5.2.

Descrição	FFD	Despesa
Recursos Humanos	40 731,00 €	48 418,82 €
Custos com instalações e funcionamento	130 377,00 €	9 538,41 €
Subsídios eventuais	15 846,00 €	93 123,59 €
Total	186 954,00 €	151 080,81 €

Tabela 4 - Receitas e despesas - Ação Social 2023

Fonte: Elaboração própria com dados cedidos pelo município da Lousã – reporte DGAL 2023

Este mapa não reflete as despesas referentes a 2023 que serão pagas em 2024 (6.415,63€). Assim de acordo com o mapa, o ano de 2023 encerrou com um saldo positivo de 35 873,18€.

Numa primeira análise verifica-se que em 2023, a receita global é superior à despesa global. No entanto, face ao curto espaço de tempo da análise, parece-nos precoce concluir que esse será o cenário futuro.

Quer no domínio da Educação, quer no domínio da Ação Social a análise dos dados financeiros cedidos pelo município da Lousã, revela que o valor transferido através do FFD não é suficiente para suportar as despesas na generalidade das rubricas.

O trabalho de Nunes (2023), também apontava neste sentido, uma vez que verificou que na área da educação a despesa paga pelo Município de Braga, em 2022, foi superior à importância transferida pelo Estado Central (ascende aos 2 milhões de euros), concluindo que o valor que o Estado transfere para as autarquias, nem sempre é o suficiente para fazer face às contas que as respetivas autarquias locais têm para as competências transferidas para as mesmas.

Esta ótica é corroborada por Rodrigues (2022), que concluiu que a transferência de competências na educação no concelho de Vieira do Minho teve de facto implicações financeiras para o concelho e segundo o seu estudo, o princípio da descentralização no setor da educação não é acompanhado por verbas equivalentes.

De acordo com as evidências na Auditoria à Dimensão Financeira do Processo de Descentralização de Competências (2022) recolhidas pelo Tribunal de Contas, nos municípios analisados (Amadora, Albufeira, Coimbra, Guimarães, Marinha Grande e Mértola) o financiamento das competências descentralizadas não foi suficiente face ao acréscimo de despesa em que os municípios incorreram com o seu exercício. Mais, assinala o Tribunal de Contas, que “a Comissão de Acompanhamento da Descentralização não procedeu à avaliação da adequabilidade dos recursos financeiros de cada área de competências e constata-se a ausência de uma visão estruturada e a nível nacional da evolução do processo”.

No Estudo Estratégico de Apoio à Decisão ⁵ realizado pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (2023), a pedido da CIM RC e que pretende analisar o impacto financeiro da descentralização de competências nos municípios da Região de Coimbra, no domínio da educação, até ao final do ano letivo 2021/2022, destaca-se que as alterações ao enquadramento legal que regem a relação entre a administração central e municípios, parecem ter resultado da constatação da insuficiente dotação financeira transferida, situação danosa para as finanças municipais e que importava, por isso corrigir. Ou seja, são vários os autores que concluem que o impacto financeiro da transferência de competências para os municípios têm sido um balanço negativo para as contas municipais.

4.2 Análise da perceção dos decisores (resultados das entrevistas)

A primeira questão que se pretendia ver esclarecida, é o que esteve na génese da criação da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, e o motivo é unânime entre os/as entrevistados/as, uma resposta mais eficiente à comunidade, face a proximidade, é o fator chave.

⁵ Acesso Reservado.

O Presidente da CML⁶ defende “Foram duas questões: uma primeira foi a ambição e a vontade dos municípios terem mais competências e uma segunda, foi o Estado Central e o anterior Governo ter identificado como vantajosa a transferência destas competências para os municípios, uma vez que seria uma resposta mais eficiente à comunidade”.

A Vice-Presidente da CML⁷ refere ainda que “Pretende-se com isto fazer uma descentralização administrativa, passando ferramentas para a Câmara para dar respostas mais céleres, por que são respostas de proximidade, tem naturalmente subjacente o princípio da subsidiariedade e também será um passo necessário para a descentralização, de uma forma faseada. O objetivo principal, é esta assunção de que me proximidade se faz uma melhor gestão, mais eficiente e mais eficaz e se rentabilizam melhor os recursos e se responde uma maneira mais célere às comunidades.”

A Representante da CIM RC⁸ menciona que “Foi precisamente a perceção por parte da Administração Central de que os municípios e as entidades intermunicipais com competências diferentes estão muito mais próximas das necessidades e das realidades do próprio território e por isso conseguem dar uma resposta mais adequada àquilo que o território precisa... As CIMs de alguma forma conseguem congregam os esforços, rentabilizar os meios, sendo mais eficazes e rentabilizando esses meios também que são necessários, para os municípios com menor capacidade financeira, que muitas vezes para eles é mais difícil dar essas respostas e se for uma resposta agregada é mais fácil.”

Este entendimento vai de encontro dos pressupostos teóricos da descentralização: uma melhor gestão dos serviços e dos recursos públicos derivada da proximidade geográfica e dos conhecimentos dos atores públicos locais (Diaz-Serrano & Meix-Llop, 2019; Dick-Sagoe, 2020; Kyriacou & Roca-Sagalés, 2019; Ponte, 2021; Oliveira et al., 2023, citados por Lira, Costa & Garcia, 2022).

⁶ Entrevista realizada dia 19/09/2023 (12:30).

⁷ Entrevista realizada dia 04/10/2023 (12:45).

⁸ Entrevista realizada dia 07/03/2024 (19:35)

De seguida, procurou-se perceber qual o papel da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) nas negociações com o Governo neste processo de descentralização de competências para os municípios e para as entidades intermunicipais.

“Quando estamos a definir uma legislação e ao nível de uma Lei-Quadro, nunca conseguimos atingir o pleno em termos de satisfação de todos os municípios e, portanto, às vezes, com certeza existirão municípios mais penalizados e outros menos penalizados e eventualmente os municípios de maior dimensão poderão ser menos penalizados nalgumas das matérias e também os de menor dimensão também poderão ser menos penalizados, mas os de média dimensão, como como é o caso da Lousã, poderão ser os verdadeiramente os mais penalizados.”(Vereador da CML⁹).

Há que relevar o que alguma doutrina vem defendendo: só não existirão riscos de coesão territorial se este processo de transferência de competências não for “além de um mínimo denominador comum que possa ser assegurado por todos os municípios” (Andrade, 2018 págs. 269-278).

A Presidente da Junta de Freguesia da Lousã salientou igualmente a importância da existência de interlocutores no processo, nomeadamente da Associação Nacional das Freguesias (ANAFRE), da qual a sua Junta é associada.

No que concerne à questão do valor do financiamento através do FFD, ser ou não suficiente para fazer face às novas competências transferidas, para os entrevistados ainda é cedo para chegar a essa conclusão. No entanto, na área da Educação, a Vereadora com o Pelouro da Educação salienta que “Ao nível da educação já temos consciência que teremos de estar sempre muito atentos e em cima do procedimento para conseguirmos minimizar os desvios que vão existir entre as despesas e o FFD transferido. Tivemos logo um embate brutal a nível das refeições escolares, uma vez que já tínhamos aberto o procedimento de contratação, antes de ter saído a legislação com o valor máximo por

⁹ Entrevista realizada dia 14/04/2023 (17:25)

refeição e não fomos ressarcidos e ficamos muito penalizados com as refeições escolares.”.

Para o Presidente da Câmara “Ainda não é plenamente satisfatório, mas como disse anteriormente as negociações que existiram permitam que hoje, tenha existido uma maior aproximação dos meios financeiros, nomeadamente quando a Lousã assumiu as competências adaptados à realidade e/ou situações que é necessário responder.”.

Para o Vereador “Isto para dizer que, resumindo o envelope financeiro para estas medidas, não me parece que esteja a ser necessário, mas como a legislação nos obriga a aceitar ao fim de dois anos ou tenha obrigado ou vai obrigar a aceitar praticamente todos. Portanto, em última análise, acredito que possamos ficar reféns de uma situação e penalizar mais uma vez as finanças das autarquias, principalmente estas autarquias de média dimensão.”

Segundo Domingos (2019), o processo de transferência de competências do Estado para as autarquias locais não tem corrido da melhor forma, pois não tem sido acompanhado das verbas necessárias à sua implementação efetiva, ou seja, não tem havido uma articulação entre o processo de transferência das novas funções com o processo de atribuição dos meios de financiamento necessários ao cumprimento daquelas, sendo certo que, conforme estabelecido no n.º 2 do artigo 9.º da CEAL, os recursos financeiros das autarquias locais devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou pela lei.

Ao longo do processo da transferência de competências o município da Lousã, não estava preparado a nível de todos os serviços que são necessários para garantir que todo este processo funcione, nomeadamente, nas áreas dos recursos humanos, contabilidade, aprovisionamento, educação e ação social, havendo a necessidade de um maior dispêndio de tempo por parte das equipas técnicas, sem que isso implique o reforço das mesmas e o correspondente envelope financeiro a nível de todos os serviços que são necessários para garantir que todo este processo funcione.

“Plenamente o município não estava preparado para receber as competências, eu diria que apesar de haver constrangimentos orçamentais e haver desfasamento daquilo que são

os meios financeiros, em termos daquilo que são algumas áreas, nomeadamente no tratamento dos processos dos recursos humanos, que no nosso caso foram cerca de 90, só na educação, de facto aí, e não estaríamos devidamente capacitados e ainda necessitaremos de alguns ajustes para melhor responder”. (Presidente da CML)

Relativamente ao envolvimento das várias entidades, neste processo, o Presidente da CML refere que “Eu considero que tendo em conta o universo das competências que foram transferidas, a especificidade de algumas áreas (Educação), temos de assinalar o bom desempenho de todos neste processo, nomeadamente, do município, das Juntas de freguesia e do agrupamento de escolas.”

O Vereador da CML reforça que “Acho que as freguesias ganharam muito. Pode ter existido outros casos em que não, mas na globalidade, e na sua grande maioria, foi muito importante para as freguesias haver esta definição do apoio e da transferência, nos casos em que os municípios entenderam que deveriam fazer, eu acho que no nosso caso foi bastante importante.”

No que concerne ao processo de delegação de competências nas Juntas de Freguesia, são apontados pelos seus representantes, fatores como a dotação ser insuficiente face ao trabalho desenvolvido mas sempre devidamente negociado com o município, a escassez de recursos humanos que as Juntas possuem e a carga burocrática inerente ao processo. Para além disso, as áreas transferidas estão justificadas com a dimensão e capacidade de cada Junta de Freguesia:

“O valor transferido é negociado entre o município e a Junta, mas nunca chega ao valor pretendido pela Junta, para o trabalho que se tem. Ambas as partes já conhecem as realidades e as limitações de cada uma”. O Presidente da Junta de Freguesia das Gândaras¹⁰ refere “Acho que as competências que foram negociadas com a CML

¹⁰ Entrevista realizada dia 20/09/2023 (19:30)

foram as ideais. Não poderíamos ter muito mais em termos de competência.” (Presidente da Junta de Foz de Arouce e Casal de Ermio¹¹).

“Numa primeira fase não aceitámos. Tem a ver com tudo, nomeadamente pela interpretação da lei. Na altura pensávamos, e ainda há pessoas que pensam assim, que a transferência teria de ser universal. Isto é, e é o que diz a lei. Há algumas questões, nomeadamente passando pela Assembleia Municipal, para que a transferência não tenha de ser universal. E a transferência universal das competências para a Junta de Freguesia, no nosso caso, iria ter um impacto enorme no orçamento da Junta e da Câmara Municipal.” (Presidente da Junta de Freguesia da Lousã¹²).

“A Câmara Municipal também tem acompanhado a evolução das coisas e tem acompanhado em termos de transferências financeiras, para nós podermos dar resposta às situações. Porque as coisas estão muito mais caras, as coisas estão mais difíceis para responder e falo concretamente a questão da manutenção das escolas.” (Presidente da Junta de Serpins¹³).

Tal como referido anteriormente, ocorreu um adiamento da descentralização em curso na maioria dos municípios portugueses, em algumas áreas como a saúde e a ação social por se considerar que o processo estava confuso e sobretudo pela insuficiência dos montantes envolvidos.

Para o Presidente da Câmara da Lousã “Há vários fatores, um é a resistência do Estado Central de se libertar de algumas das competências, há muitos dos organismos do Estado que nunca viram como bons olhos esta transferência. Depois também podemos identificar, o facto de algumas das áreas face ao impacto que têm na comunidade, os municípios tem tido mais cuidado na análise e também existe um défice de informação

¹¹ Entrevista realizada dia 20/09/2023 (18:30)

¹² Entrevista realizada dia 19/09/2023 (18:40)

¹³ Entrevista realizada dia 27/09/2023 (13:00)

dentro de alguns ministérios, com especial incidência no Ministério da Saúde, onde a suborçamentação das despesas do Estado tem particular significado”.

Para a Vice-Presidente “No caso da Saúde, que a Lousã se comprometeu a aceitar a partir de 2024, mas apenas porque já um houve um processo de negociação. Neste caso, não foi uma questão de contras grosseiras, mas sim uma situação de total falta de diálogo.... Há diferentes estádios de maturidade para os municípios aceitarem as transferências na área da saúde.”.

No que concerne às competências transferidas diretamente da Administração Central para as Juntas de Freguesia, o processo está a ser mais moroso e com áreas mais limitadas, de acordo, com os/as Presidentes das Juntas de Freguesia entrevistados/a:

“Relativamente aos espaços de cidadão, nós aceitámos, mas não veio. Nós agora vamos ter o espaço cidadão, mas ainda não está formalizado. Da proteção civil, temos aquilo que a lei nos manda, mas aqui a colaboração é muito dentro daquilo que o município nos pede. Não temos, e até com um bocado de pena minha, não temos aquela primeira intervenção tão marcada como eu acho que a Junta devia ter”. (Presidente da Junta de Freguesia da Lousã e Vilarinho)

“Nós estivemos sempre disponíveis a receber as competências. Começando pelo Espaço de cidadão quando vieram fazer a inspeção prévia do espaço, chegaram à conclusão que o mesmo não reúne condições para acolher este serviço, visto não ter instalações sanitárias acessíveis a pessoas com mobilidade condicionada. Em relação à proteção civil, estão sempre em estreita colaboração com o serviço municipal de proteção civil em várias áreas e fazemos a questão das queimas e queimadas, fazendo os registos /pedidos.” (Presidente da Junta de Foz de Arouce e Casal de Ermio)

“Irão ser implementadas lojas de cidadão vão ser implantadas em todas as freguesias. Estão neste momento a ultimar esse processo.” (Presidente da Junta de Freguesia das Gândaras)

” Agora nós aceitámos, nós temos todo o interesse de aceitar, porque é uma mais valia prestar serviços na proximidade da população.” (Presidente da Junta de Freguesia de Serpins)

No que concerne, mais concretamente, às competências transferidas na área da Educação, que na componente de manutenção envolve as várias entidades locais e na parte de gestão envolve diretamente o Município da Lousã e o AEL, a perceção geral dos intervenientes auscultados é que este processo é positivo, mas carece de alguns melhoramentos, nomeadamente, o Diretor do AEL¹⁴ menciona que “A transferência de competências na Lousã foi efetivamente negociada. Há aqui um fator que eu entendi desde o início, até porque, com aquilo que já disse anterior, estou minimamente por dentro do processo de transferência de competências e sei que aquilo que foi transmitido aos municípios e as condições que lhes foram dadas não foram as melhores e, portanto, tendo consciência disso, não poderia exigir ao município que me oferecesse outro tipo de condições ou que me transferisse logo um conjunto com competências no “fundo às cegas”. E, portanto, esse foi um processo de negociação. E continua a ser”.

No caso da transferência das competências para a CIM RC, o processo assume várias formas possíveis, de acordo com a Diretora do Departamento de Organização Intermunicipal, Desenvolvimento Social e Modernização, representante da instituição “No caso da CIM RC nós tivemos três processos completamente diferentes. Nós tivemos competências em que o Estado legislou e disse, as CIM têm a competência nesta área...como é o caso da saúde, do social, da educação, em que a promoção turística, a justiça, estes que foram decorrentes da Lei 50/2018, que diz que eles têm que ser previamente pelo órgão deliberativo das câmaras municipais, portanto pela Assembleia Municipal. ... outro processo, como é o caso dos transportes, a CIM é a Autoridade Intermunicipal da Rede de Transportes e, portanto, neste caso concreto, com a publicação da Lei n.º 52/2015 de 9 de junho teve de assumir essa competência. E depois tem o

¹⁴ Entrevista realizada dia 27/10/2023 (11:20)

processo em que a Lei 75/2013 já prevê, que é a delegação de competências que os municípios têm e que podem delegar nas entidades intermunicipais. No caso da CIM, temos um exemplo, que é o caso das infrações rodoviárias, é muito interessante esse processo, porque nós fomos a primeira comunidade intermunicipal no país que assumimos essa delegação de competências.”

Segundo Muller (2015), existe uma grande diversidade nas tendências de regionalização nos Estados-Membros do Conselho da Europa, ou seja, não existe um reconhecimento geral de "um" único tipo de regionalização na Europa, existe uma enorme variedade de situações jurídicas, políticas e administrativas. Os desenvolvimentos relativos à regionalização na Europa dependem principalmente de contextos nacionais específicos (políticas internas, contexto histórico e geográfico ou agenda política).

Assim, tentou-se perceber junto dos/as entrevistados/as se a publicação da Lei – Quadro pode ser o primeiro passo para um processo de Regionalização em Portugal e as opiniões já não foram consensuais.

Para os representantes do Executivo Municipal entrevistados, a perceção é comum: “Penso que são passos nesse sentido, mais do que as transferências para os municípios, a reforma que está a ser feita nos organismos desconcentrados do Estado, nomeadamente na alteração do funcionamento das Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional é declaradamente um passo mais evidente nesse sentido.” (Presidente da CML).

O Primeiro-Ministro, António Costa, referiu sobre este assunto “Este momento é um momento único porque culminamos um longo processo que eu creio que posso sintetizar da seguinte forma: um longo processo que nos conduziu até ao ponto da regionalização atualmente possível sem comprometer o progresso para a regionalização que é necessária. Além disso, a integração destas competências vai permitir uma gestão mais eficiente dos recursos ” (Jornal Observador, 06 dez. 2023).

Para o Presidente da Junta das Gândaras “Vai ser um passo muito importante em termos de desenvolvimento do país, mas só se for bem trabalhado”.

Estes entendimentos estão alinhados com os autores que defendem que ponderados os benefícios e os malefícios da regionalização, parece que os primeiros superam os segundos, valendo por isso a pena prosseguir o mesmo processo de regionalização em Portugal e, pelo menos, o seu debate (Manso et al (2023)).

Para dois dos representantes das Juntas de Freguesia, “Sou um pouco cético, não sei se tem pernas para andar, estou expectante. Mas acredito que seja necessária, mesmo que talvez só vá beneficiar os municípios e não as freguesias” e “Eu, muito sinceramente, não acredito muito no processo.”.

Para o Diretor do AEL, “A regionalização já foi referendada, seja por maturidade da população, seja porque há interesses políticos, que depois também isso cria influências da própria população, não avançou...Tal como estes processos de descentralização, a regionalização tem problemas. E pode ser uma solução quando bem conduzida, pode ser um mega problema se mal conduzida, porque sabemos que uma região com falta de recursos ou mal gerida pode ser depois um problema a nível nacional. E o país, na verdade, é pequeno para ser regionalizado.”.

Entre os argumentos que se perfilam em oposição à regionalização, podem elencar-se, por exemplo, a possibilidade de esta gerar conflitos entre regiões, seja pelas discordâncias que se podem criar no acesso a fundos e sua distribuição ou na definição das sedes dos órgãos de poder regional, de acordo com Lopes (1982).

Da observação participante enquanto técnica acompanhante do processo de transferência de competências no município da Lousã e das entrevistas realizadas, resultou a elaboração de uma análise SWOT. Esta análise identifica os pontos fortes e os pontos fracos do processo de transferência de competências para o município da Lousã, CIM, Juntas e AEL e as respetivas oportunidades e ameaças, tendo em conta os objetivos estratégicos do processo de descentralização.

Com esta ferramenta pretende-se obter um entendimento do que poderão ser as limitações deste processo e do que poderá fazer com que o mesmo seja bem-sucedido.

Matriz SWOT

FORÇAS (STRENGTHS)	FRAQUEZAS (WEAKNESSES)
<p>Reconhecimento do papel dos municípios, juntas de freguesia junto das populações.</p> <p>Resposta célere às comunidades.</p> <p>Proximidade às pessoas e às realidades.</p> <p>Reforço da autonomia das autarquias locais.</p> <p>Escala supramunicipal e intermunicipal potencia economia de escala e poupanças em áreas transferidas para a entidade intermunicipal.</p>	<p>Insuficiência dotação do FFD.</p> <p>Recursos Humanos escassos e sobrecarregados com os procedimentos.</p> <p>Tramitação processual excessivamente burocratizada.</p> <p>A Comissão de Acompanhamento da Descentralização pouco ou nada se pronunciou acerca da adequabilidade dos recursos financeiros associados a cada área de competências.</p>
OPORTUNIDADES (OPPORTUNITIES)	AMEAÇAS (THREATS)
<p>Identificação clara dos custos por área- pode conduzir a uma redução de custos.</p> <p>Ganhos de eficácia e eficiência na gestão dos recursos por parte do município.</p> <p>Reforço das competências das juntas de freguesia- eventual aumento dos recursos humanos se suportado por alteração da Lei das Finanças Locais.</p> <p>Maior proximidade com os cidadãos pode facilitar um melhor serviço.</p> <p>Abertura da Tutela para negociação do FFD.</p>	<p>A não identificação das obrigações aquando a assinatura do acordo de transferência, pode conduzir a um aumento significativo de custos para o município.</p> <p>A resistência dos organismos do Poder Central e alguma dificuldade na articulação entre os agentes.</p> <p>Desfasamento temporal entre o apuramento dos valores a transferir e a efetivação da transferência de competências.</p> <p>Desigualdade de investimento em função da capacidade financeira dos municípios pode criar desigualdades no acesso à educação, saúde entre outros.</p> <p>Resistência dos recursos humanos transferidos em aceitar a alteração de entidade patronal.</p>

Tabela 5 - Análise SWOT
Fonte: Elaboração própria

Conforme o exposto, é consensual para todos/as os/as entrevistados/as que a descentralização de competências da Administração Central para os municípios, tem como principal objetivo dotar o poder local de todos os instrumentos para, de forma ágil e concreta, contribuir, com mais proximidade e conhecimento, para a resolução dos principais problemas das populações. Se os recursos, financeiros e humanos são os mais adequados e se são satisfatórios, numa primeira análise parecem insuficientes, nomeadamente no domínio da Educação. Assim, o município da Lousã terá a necessidade de suportar essa diferença com orçamento próprio, o que pode conduzir a planeamento mais rigoroso nos próximos orçamentos municipais, havendo a necessidade de compensar essa perda através de outras receitas municipais. É premente que seja revista a forma de atribuição do FFD, bem como a forma como é comunicado. Todos os atores estão empenhados para que o processo decorra da melhor forma possível, contribuindo para a prestação do melhor serviço à população que servem.

CONCLUSÃO

Neste capítulo serão expostas as principais conclusões do presente estudo. Serão também apresentadas as limitações inerentes à investigação e ainda algumas linhas orientadoras para futuros estudos sobre estes temas.

Com este estudo, pretendeu-se avaliar o impacto financeiro da transferência de competências para o Município da Lousã e analisar a perceção que os principais atores têm deste processo.

A falta de recursos financeiros quer no domínio da Educação, quer no domínio da Ação Social é reforçada na análise dos dados financeiros cedidos pelo município da Lousã, que revela que o valor transferido através do FFD não é suficiente para suportar as despesas na generalidade das rubricas.

No que concerne ao impacto da transferência de competências para o município da Lousã, com impacto nas restantes entidades locais e intermunicipais, a perceção geral dos intervenientes auscultados é que este processo pode ser caracterizado como extremamente positivo, nomeadamente permitindo um ganho de eficiência e eficácia na proximidade do serviço ao cidadão.

Considerando que no processo de descentralização está subjacente o princípio de subsidiariedade, que refere que, as responsabilidades públicas devem ser exercidas por entidades com legitimidade e maior proximidade aos seus cidadãos, a perceção dos entrevistados está em total alinhamento a este princípio.

No entanto, ainda existem vários aspetos que podem ser melhorados, sobressaindo a falta de recursos financeiros para fazer face às novas responsabilidades assumidas em áreas como a educação, escassez de recursos humanos para dar resposta atempada a estes novos desafios e a possibilidade de se gerarem disparidades entre os serviços prestados por municípios de diferentes dimensões.

No que concerne ao tema da regionalização, as perceções dos entrevistados não são unânimes. Levanta-se assim a questão se o processo de transferência de competências

para os municípios, em curso, poderá ressuscitar o tema da regionalização, ainda que, como refere Duarte (2019), os sucessivos governos optem constantemente por reforçar o associativismo municipal em detrimento da criação de uma escala supramunicipal.

Tratou-se de uma reforma estrutural com consequências muito relevantes para a vida dos cidadãos. A sua concretização é evolutiva, dinâmica e complexa e espera-se que da mesma surjam ainda mais mudanças na distribuição de competências e recursos entre os níveis de administração, passando as entidades que compõem a administração local a ter cada vez mais importância na prestação dos serviços públicos, mas com a respetiva compensação financeira.

As principais limitações do estudo foram a impossibilidade de entrevistar os representantes da Tutela e da ANMP e apenas abordar duas das áreas que foram transferidas, devido ao atraso na aceitação das competências no decorrer da elaboração do estudo. Outra limitação, foi o atraso na aceitação das competências, nomeadamente, a ação social e a saúde, limitando assim as áreas analisadas.

O facto de o município da Lousã, ser um município de média dimensão e de interior, pode ter sido limitativo, uma vez que municípios de maior dimensão e de litoral podem ter um impacto financeiro diferente, devido à organização de pessoal e à capacidade financeira. Por fim, e como é evidente, este é um estudo que se delimitou a estudar o caso de apenas um município e, por isso, não nos é possível apresentar generalizações acerca dos restantes municípios.

No que se refere a investigações futuras, pensamos que se possa ter aberto algumas janelas de oportunidade para estudos a nível das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

A título de exemplo seria importante, analisar o impacto financeiro tido decorrido pelo menos cinco anos da aceitação das competências, para isso, poderia aplicar-se, por exemplo, um inquérito por questionário a cada um dos executivos municipais dos 278 municípios que passou pelo processo, de forma a posteriormente, se conseguir comparar com os resultados obtidos na presente investigação, tendo um universo mais relevante a nível de escala física e temporal.

É importante analisar de que forma será colmatado o diferencial entre o FFD transferido pelo Governo e as efetivas despesas, o que no futuro pode condicionar a capacidade financeira dos municípios portugueses.

Atendendo que o processo de descentralização, já é histórico a nível europeu, poderá ser útil analisar qual o impacto noutros países, com o objetivo de se investigar e analisar a dimensão universal.

A regionalização também é uma temática interessante, e que deverá ser discutida novamente, no âmbito deste processo mais recente de descentralização, e defendida pelos atores da política nacional atual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Amaral, D. (2015) *Curso de Direito Administrativo – Volume I* (4.ª edição). Manuais Universitários. Edições Almedina SA

Amaral, D. F. D., & Silva, J. P. D. (2019). *Regiões administrativas, desconcentração e deslocalização*. Estudo aprofundado sobre a problemática da regionalização; Vol. 1. <http://hdl.handle.net/10400.14/42101>

Andrade, J. (2018) *A Nova Lei Portuguesa da Descentralização Administrativa: Apreciação Crítica*. Descentralização Administrativa: Perspetiva Luso-Espanhola. Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra.

Araújo, J. (2004, Maio 5). *A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade*. Seminário Internacional Luso-Galaico. Reforma da Administração Pública: apostas e casos de sucesso. Braga.

Araújo, J. (2005). *A reforma Administrativa em Portugal: em busca de um novo paradigma*”. Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas da Universidade do Minho. <https://hdl.handle.net/1822/3274>

Araújo, R. (2017). *As Comunidades Intermunicipais no contexto da Reforma da Administração Local: o caso da Comunidade Intermunicipal do Tâmega e Sousa* Dissertação para obtenção de grau de Mestre Administração Pública. Universidade do Minho. <https://hdl.handle.net/1822/54875>

Associação Nacional de Municípios Portugueses (2019). Organização do Estado. XXIV Congresso [Organizacao do Estado.pdf \(anmp.pt\)](#)

Auditoria à Dimensão Financeira do Processo de Descentralização de Competências (2022) Relatório n.º 1/2024 do Tribunal de Contas <https://www.tcontas.pt/>

Bettonim, G. (2016) *Constitutional Reform and Territorial Organisation in Italy*. In J. M. Ruano & M. Profiroiu (Éds.), *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*. (p. 103-122). Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

Cardoso, J. (2018) *Da Reforma Administrativa ao e-Government. e-services nos municípios do Oeste (1.ª ed)*. Edições Colibri

Carvalho, E. e R. (2007), *Políticas de Reforma Administrativa em Portugal*, Lisboa, CAP, ISCSP/UTL

CENSOS (2021) Instituto Nacional de Estatística [Censos 2021 \(ine.pt\)](#) (consultado a 11/03/2023)

Costa, J. (2019). *Atribuições e Competências dos Governos Subnacionais*. Faculdade de Economia da Universidade do Porto

Dick-Sagoe, C. (2020). Decentralization for improving the provision of public services in developing countries: A critical review. *Cogent Economics & Finance*, 8 (1), 1-13.

Documento Verde da Reforma da Administração Local. (2011). XIX Governo de Portugal.

Domingos, E. (2019). *A transferência de competências para as autarquias locais portuguesas: uma reflexão sobre o processo em curso*. RJLB, Ano 5 (2019), nº 5

Duarte, J. (2019). *Portugal e a Descentralização: A Revolução Silenciosa que tarda em se fazer ouvir*. Dissertação de mestrado em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território) Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa. <http://hdl.handle.net/10362/91586>

Estudo da Evolução Orçamental da Administração Local (2022). Conselho das Finanças Públicas. <https://www.cfp.pt/>

Garcia, A.; Pinto, E., Fonseca, J. (2018). *Comentários à Lei n.º 75/2013(1ªEdição)*. Rei dos Livros

Gonçalves, P. (2014). *As Entidades Intermunicipais - Em Especial, as Comunidades Intermunicipais*, Questões Atuais de Direito Local, pp 21- 40

Gonçalves, P. (2020). *Manual de Direito Administrativo (1.ªEdição)*. Edições Almedina SA

Hood, C. (1991). *A Public Management for all season?. Public Administration* (1.ªEd.), vol. 69(P. 3-19)

<http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/administracao-local/entidades-autarquicas/municipios/> (consultado a 11/03/2023)

<https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Documento-1.pdf>

Husson, J.-F., Mahieu, C., & Sägerser, C. (2016). *Federalism and Decentralisation in Belgium*. In J. M. Ruano & M. Profiroiu (Éds.), *The Palgrave Handbook of Decentralisation in Europe*. (p. 47-75). Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

Lira, M., Costa, J. & Garcia, R. (2022). *A descentralização de competências na área da educação: o caso do município da Covilhã*. *População e Sociedade*, (37), pp. 34-52 [10.52224/21845263/rev37a3](https://doi.org/10.52224/21845263/rev37a3)

Lopes, N. A. B. (2020). *Municipalização da educação em Portugal – A perceção dos atores envolvidos: O caso do concelho de Sesimbra*. Dissertação de mestrado em Administração Educacional e Regulação da Educação. Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologia.

Monteiro, A.; Gomes, I., Bolieiro, J. (2015, 27 e 28 de março) *Autonomia do Poder Local*. XXII Congresso Associação Nacional de Municípios Portugueses. Grândola

Moreira, V. (2004). *A Reforma da Administração Territorial*. In Público, 27 de janeiro <https://www.publico.pt/2004/01/27/jornal/a-reforma-da-administracao-territorial-183470> (consultado a 06/12/2023)

Moreno, L. (2002). *Decentralization in Spain*. *Regional Studies*, 36(4), 399–408. <https://doi.org/10.1080/00343400220131160>

Mota, I., Gil, P., Costa, J., Pinho, M. (2019). *Descentralização administrativa: o caso do município do Porto e das competências nas áreas da educação e da mobilidade e transportes*. Faculdade de Economia da Universidade do Porto (estudo disponibilizado pelos autores)

Muller, M.-M. (2015) “*Trends in regionalisation in Council of Europe member States*” - Governance Committee Rapporteur <https://rm.coe.int/1680719d61>

Nico, R. M. R. (2013) “*O papel das Comunidades Intermunicipais na descentralização administrativa – O caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo*”. Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Gestão e Políticas Públicas. Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Universidade Técnica de Lisboa. <http://hdl.handle.net/10400.5/6162>

Nunes, C. (2023). *A descentralização de competências – áreas da Educação e da Saúde*. Dissertação para obtenção de grau de Mestre em Administração Pública. Universidade do Minho <https://hdl.handle.net/1822/87298>

Observador, Jornal. <https://www.noticiasao minuto.com/pais/2456395/transferencia-de-competencias-para-as-ccdr-e-a-regionalizacao-possivel> (consultado a 06/12/2023)

OECD (2020), *Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/fea62108-en>.

OECD (2022), *2022 Synthesis Report World Observatory on Subnational Government Finance and Investment*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b80a8cdb-en>.

Oliveira, A. (1993) *.Direito das Autarquias Locais*(2ª Edição). Coimbra Editora, 2013. P. 80

Pollitt, C. & Girre, X. & Lonsdale, J. & Mul, R. & Summa, H.. (2001). *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford Scholarship Online

Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the public services – the Anglo-American experience*. Oxford/Massachusetts: Basil Blackwell.

Ramos, L., Proença, C., Pimentel, L., Taborda, D., Jorge, S., Joaquim, R. (2023) *O impacto financeiro da descentralização de competências nos municípios da Região de Coimbra*. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (cedido pelo município da Lousã)

Richardson, R. e Colaboradores. (1999). *Pesquisa Social: Métodos e Técnicas* (6.^a edição). Editora Atlas

Rocha, J. A. O. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa* (1.^a edição). Instituto Nacional de Administração.

Rocha, J. F. da & Gomes, N. (2019). *As dimensões financeiras do impulso descentralizador*. Revista de Direito Administrativo. Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa (AAFDL). <https://hdl.handle.net/1822/70013>

Rodrigues, M. (2009). Modelos de gestão pública: tipologias de governação. *Algébrica - Produtos e Serviços, Interface*. <http://hdl.handle.net/10198/1872>

Rodrigues, N. (2022) *O impacto financeiro da descentralização na área da educação: o caso do Município de Vieira do Minho*. Dissertação de mestrado em Administração Pública. Universidade do Minho. <https://hdl.handle.net/1822/81783>

Silvestre, H. (2010). *Gestão Pública, Modelos de Prestação no Serviço Público* (1.^a edição). Lisboa: Escolar

Teles, F. (2021) *Descentralização e Poder local* (1.^a edição). Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Yin, R. K. (1994). *Pesquisa Estudo de Caso - Desenho e Métodos* (2 ed.). Porto Alegre: Bookman

Legislação Consultada

Decreto de 10 de abril de 1976. Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10D <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/decreto-aprovacao-constituicao/1976-34520775>

Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro. Diário da República n.º 30/2015, Série I de 2015-02-12, páginas 838 – 841 <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/30-2015-66487456>

Decreto-Lei n.º 412/89, de 29 de novembro. Diário da República n.º 275/1989, Série I de 1989-11-29, páginas 5178 – 5181 <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/412-1989-550846>

Decreto-Lei n.º 57/2019, de 30 de Abril. Diário da República n.º 83/2019, Série I de 2019-04-30, páginas 2284 – 2287 <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/57-2019-122195230>

Decreto-Lei n.º 104/2018, de 29 de Novembro. Diário da República n.º 230/2018, Série I de 2018-11-29, páginas 5437 – 5440 <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/104-2018-117142870>

Decreto-Lei n.º 106/2018, de 29 de Novembro. Diário da República n.º 230/2018, Série I de 2018-11-29, páginas 5444 – 5448. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/106-2018-117142872>

Decreto-Lei n.º 107/2018, de 29 de Novembro. Diário da República n.º 230/2018, Série I de 2018-11-29, páginas 5448 – 5450. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/107-2018-117142873>

Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de Janeiro. Diário da República n.º 21/2019, Série I de 2019-01-30, páginas 666 – 674. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/20-2019-118748847>

Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de Janeiro. Diário da República n.º 21/2019, Série I de 2019-01-30, páginas 674 – 749. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/21-2019-118748848>

Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de Janeiro. Diário da República n.º 21/2019, Série I de 2019-01-30, páginas 749 – 753. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/22-2019-118748849>

Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de Janeiro. Diário da República n.º 21/2019, Série I de 2019-01-30, páginas 753 – 769. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/23-2019-118748850>

Decreto-Lei nº 58/2019, de 30 de Abril. Diário da República n.º 83/2019, Série I de 2019-04-30, páginas 2287 – 2289. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/58-2019-122195231>

Decreto-Lei nº 97/2018, de 27 de Novembro. Diário da República n.º 228/2018, Série I de 2018-11-27, páginas 5412 – 5415. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/97-2018-117128623>

Decreto-Lei nº 98/2018, de 27 de Novembro. Diário da República n.º 228/2018, Série I de 2018-11-27, páginas 5415 – 5417. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/98-2018-117128624>

Decreto-Lei nº 100/2018, de 28 de Novembro. Diário da República n.º 229/2018, Série I de 2018-11-28, páginas 5423 – 5425 <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/100-2018-117142824>

Decreto-Lei nº 105/2018, de 29 de Novembro. Diário da República n.º 230/2018, Série I de 2018-11-29, páginas 5440 – 5444 <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/105-2018-117142871>

Lei n.º 12/2022, de 27 de Junho. Diário da República n.º 122/2022, Série I de 2022-06-27, páginas 2 – 291. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/12-2022-185224662>

Lei n.º 159/99, de 14 de setembro. Diário da República n.º 215/1999, Série I-A de 1999-09-14, páginas 6301 – 6307. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/159-1999-570562>

Lei n.º 169/99, de 18 de setembro. Diário da República n.º 219/1999, Série I-A de 1999-09-18, páginas 6436 – 645. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/169-1999-569886>

Lei n.º 45/2008, de 27 de agosto. Diário da República n.º 219/1999, Série I-A de 1999-09-18, páginas 6436 – 6457. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/169-1999-569886>

Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto. Diário da República n.º 157/2018, Série I de 2018-08-16, páginas 4102 – 4108. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/50-2018-116068877>

Lei n.º 52/2015 de 9 de junho. Diário da República n.º 111/2015, Série I de 2015-06-09, páginas 3667 – 3685. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/52-2015-67442930>

Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro. Diário da República n.º 169/2013, Série I de 2013-09-03, páginas 5499 – 5519. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/73-2013-499528>

Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro. Diário da República n.º 176/2013, Série I de 2013-09-12, páginas 5688 – 572. <https://diariodarepublica.pt/dr/legislacao-consolidada/lei/2013-56366098>

Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de outubro. Diário da República n.º 245/1990, Série I de 1990-10-23, páginas 4344 – 4351. <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/resolucao-assembleia-republica/28-1990-565414>

APÊNDICES

APÊNDICE 1- SÍNTESE DA LEGISLAÇÃO PUBLICADA NA SEQUÊNCIA DA LEI-QUADRO 50/2018

Decreto-Lei	Finalidade	Nível		
		Ent. Interm.	Municípios	Freguesias
Decreto-Lei n.º106/2018, de 29 de Novembro	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da gestão do património imobiliário público sem utilização			
Decreto-Lei n.º105/2018, de 29 de Novembro	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da habitação			
Decreto-Lei n.º97/2018, de 27 de Novembro	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das praias fluviais, marítimas e lacustres.			
Decreto-Lei n.º100/2018, de 28 de Novembro	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das vias de comunicação.			
Decreto-Lei n.º 103/2018 de 29 de Novembro	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio do apoio aos bombeiros voluntários.			
Decreto-Lei n.º58/2019, de 30 de Abril	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do transporte turístico de passageiros e do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores.			
Decreto-Lei n.º 104/2018, de 29 de Novembro	Concretiza o quadro das transferências de competências para os órgãos municipais no domínio das estruturas de atendimento ao cidadão.			
Decreto-Lei n.º107/2018, de 29 de Novembro	Concretiza o quadro da transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do estacionamento público.			
Decreto-Lei n.º98/2018, de 27 de Novembro	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da autorização de exploração das modalidades afins de jogos de fortuna ou azar ou outras formas de jogo.			
Decreto-Lei n.º20/2019, de 30 de Janeiro	Concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da proteção e saúde animal e de segurança dos alimentos.			
Decreto-Lei n.º21/2019, de 30 de Janeiro	Concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da cultura.			
Decreto-Lei n.º22/2019, de 30 de Janeiro	Concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da cultura.			
Decreto-Lei n.º23/2019, de 30 de Janeiro	Concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e entidades intermunicipais no domínio da saúde.			
Decreto-Lei n.º 72/2019 de 28 de Maio	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária			
Decreto-Lei n.º 116/2019 de 21 de agosto	Define o modelo de cogestão das áreas protegidas, que concretiza o princípio de participação dos órgãos municipais na respetiva gestão			
Decreto-Lei n.º 123/2019 de 18 de outubro	Concretiza a transferência para os órgãos municipais no âmbito do regime jurídico da segurança contra incêndios em edifícios			
Decreto-Lei n.º 32/2019 , de 4 de Março (em	Alarga a competência dos órgãos municipais no domínio do policiamento de proximidade			

Impacto da Transferência de Competências para os municípios: O caso do Município da Lousã

complemento à Lei n.º 33/98 de 18 de julho)				
Decreto-Lei n.º44/2019, de 1 de abril	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da proteção civil			
Decreto-Lei n.º 57/2019, de 30 de Abril	Concretiza a transferência de competências dos municípios para os órgãos das freguesias			
Decreto-Lei n.º101/2018, de 29 de Novembro	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio da justiça.			
Decreto-Lei n.º 99/2018, de 28 de Novembro	Concretiza o quadro de transferência de competências para as entidades intermunicipais no domínio da promoção turística.			
Decreto-Lei n.º102/2018, de 29 de Novembro	Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos das entidades intermunicipais no domínio dos projetos financiados por fundos europeus e dos programas de captação de investimento.			

APÊNDICE 2- GUIÃO DE ENTREVISTAS

A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, é uma lei-quadro que estabelece o quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais. A lei visa consagrar o princípio da subsidiariedade e a descentralização administrativa como base da Reforma do Estado. A lei abrange diversas áreas de intervenção, entre as quais a educação, a ação social e a saúde, e define as competências dos órgãos dos municípios em cada uma delas.

- O que esteve na génese da criação da Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais?
- Para a concretização do estabelecido na Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e posteriores diplomas, considera que as negociações entre o Governo e a ANMP foram importantes?
- Considera que os recursos financeiros transferidos através do Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD), têm sido suficientes para fazer face às novas competências dos municípios portugueses?
- Na sua perspetiva, o que tem contribuído para o atraso na transferência das competências em algumas áreas, nomeadamente a saúde?
- Mencione pontos fortes e pontos fracos do processo da transferência de competências para os municípios.
- Considera que a publicação e implementação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto na sua atual redação poderá ser o primeiro passo para a Regionalização?