

O CAMINHO TRILHADO EM PORTUGAL NO QUADRO DA DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

THE PATH TAKEN IN PORTUGAL IN THE FRAMEWORK OF ADMINISTRATIVE DECENTRALISATION

FERNANDA PAULA OLIVEIRA

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal
fpaula@fd.uc.pt

ALEXANDRE SANTOS SERRA

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal
alexandreserra99@gmail.com

LAURA DE CASTRO LUCAS

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal
lauradclma@gmail.com

MARIA BEATRIZ SOUSA

Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Portugal
beatriz.sousa@fd.uc.pt

Received: 10 Mar 2022

Accepted: 27 April 2023

Published: 23 May 2023

Corresponding author:

alexandreserra99@gmail.com



Resumo: Atualmente, a descentralização administrativa é perspectivada como um processo primordial para lograr uma “*good governance*”, uma governação mais próxima do cidadão, mais colaborativa e parcimoniosa, sendo considerada uma chave para o fortalecimento da democracia. Contudo, o processo de descentralização português, que tem vindo a ser levado a cabo desde 2018, tem sofrido de vicissitudes várias que ocasionam múltiplas críticas e colocam em causa dos seus verdadeiros objetivos. A presente pesquisa procura compreender quais são os alicerces deste processo e como ele tem evoluído. Socorremo-nos de um levantamento bibliométrico e de uma pesquisa de cariz quantitativo, recorrendo aos dados secundários disponibilizados pela Direção-Geral das Autarquias Locais e, de forma complementar, analisámos notícias em jornais e revistas para melhor escrutinar a matéria. Os resultados permitem-nos concluir que, particularmente nas áreas da educação e da saúde, o processo tem levantado problemas estruturais que colocam em causa a capacidade de o poder local executar com eficiência as novas atribuições e competências que lhe são acometidas e, conseqüentemente, a qualidade do serviço público prestado ao cidadão.

Palavras-chave: Autarquias Locais. Governação Local. Descentralização Administrativa. Transferência de Competências.

Abstract: At this time, administrative decentralisation is seen as a primordial procedure to achieve “*good governance*”, a governance which is closer to the citizen, more collaborative and parsimonious, and is considered a key to strengthen democracy. However, the Portuguese decentralising process, which started in 2018, has been suffering from vicissitudes that lead to criticism and questions its true purpose. The presented

research aimed to understand what the foundations of this process are and how it has evolved. We used a bibliometric and quantitative research, resorting to secondary data made available by the General-Directorate of Local Authorities and, in a complementary way, we analysed news from newspapers and magazines, to better scrutinize the matter. The results allow us to conclude that, particularly in the education and health areas, the process has raised structural problems that call into question the capacity of local authorities to efficiently execute the new responsibilities and, consequently, the quality of the public service provided to the citizens.

Keywords: Local Governments. Local Governance. Administrative Decentralisation. Transfer of Competences.

1. Introdução

A governação local no território português tem vindo a evoluir continuamente desde o 25 de abril de 1974, data que colocou fim ao período ditatorial do Estado Novo. Desde então, e ao contrário do que acontecia anteriormente, o sistema administrativo português passou a ser assumido como um sistema descentralizado, isto é, um sistema que reconhece ao poder local poderes efetivos na prossecução dos interesses das respetivas populações.

Refira-se que o poder local se rege, atualmente por três princípios fundamentais, que reconhecem as autarquias locais como um poder próprio em face do governo central: os princípios da autonomia, da subsidiariedade e da descentralização.

A temática da descentralização administrativa tem-se assumido como um palco de amplo debate político e académico (TELES, 2021). No regime jurídico português, o princípio da descentralização tem assento constitucional e legislativo, assumindo como objetivo central aumentar o *engagement* dos *stakeholders* na tomada de decisões que afetam a sua vida e garantido que as suas necessidades são tidas em consideração. Este princípio contribui, assim, por um lado, para elevar a confiança pública nas instâncias do poder local e, por outro lado, para assegurar um desenvolvimento territorial equilibrado. Argumenta-se, ainda, que a descentralização proporciona um investimento otimizado, permitindo a cada região obter a melhor proposta de valor (o chamado *best value for money*) nas suas aquisições, por as decisões fundamentais a este propósito serem tomadas por instâncias um mais amplo e profundo conhecimento das necessidades populacionais e das especificidades territoriais.

Importa, desde logo, referir que o objetivo primordial que guiou o processo de elaboração desta pesquisa foi compreender o recente processo de descentralização administrativa no âmbito nacional e as debilidades que lhe têm sido sistematicamente apontadas. Para cumprir este objetivo, em termos práticos socorremo-nos, por um lado, das

estatísticas oficiais disponibilizadas no website da Direção-Geral das Autarquias Locais e por outro, de opiniões publicadas em jornais e revistas.

Do ponto de vista sistemático, o presente estudo começa por uma revisão bibliográfica destinada a fornecer o contexto da governação local e da descentralização administrativa em Portugal, designadamente o seu enquadramento legislativo. Num segundo momento é apresentada a metodologia utilizada e são extraídos e expostos os seus principais resultados. Por fim, são apresentadas as principais conclusões, de onde constam as fragilidades desta investigação e uma indicação de oportunidades de investigação futura.

2. Governação local em Portugal

2.1. Até à década de 1970 o papel desempenhado pelo poder local em Portugal era bastante limitado, tendo este apenas intervenção em matérias expressamente determinadas na lei (BILHIM, 2004, p. 42).

Com efeito, no período do Estado Novo, o que estava normalizado era a unanimidade favorável à centralização dos poderes e da governação (DIAS, 2015, p. 57).

As ditaduras de Salazar e Caetano conseguiram, de forma bem-sucedida, eliminar o poder que havia a nível local.

Esta situação começou a alterar-se substancialmente, num primeiro momento, com a revolução de 1974, que colocou fim ao período ditatorial do Estado Novo e instituiu o regime democrático no país.

Realça-se, desde logo, no pós-25 de abril de 1974, a presença de novas comissões administrativas que tinham o objetivo de garantir que os interesses locais não eram descurados (BILHIM, 2019, p. 101). E realça-se, particularmente, a entrada em vigor da Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976, que vem consagrar pela primeira vez o princípio da autonomia das autarquias locais em face do Estado central, passando a prever-se a existência de uma organização democrática ao nível local que atua com independência a nível administrativo e financeiro perante o Estado (BILHIM, 2019, p. 101).

Tal não significa, porém, que as autarquias locais tenham, logo nesse momento, deixado de “*funcionar como um instrumento de subordinação do poder local ao Governo*” (BILHIM, 2019, p. 101). Havia ainda um grande caminho a percorrer para que o quadro constitucional e legal do novo poder local se transformasse em prática.

Um passo relevante nesse sentido deu-se com a entrada de Portugal nas Comunidades Europeias, em 1986. A União Europeia, onde atualmente o país está integrado,

tem vindo a priorizar uma governação descentralizada, o que pode ser constatado em vários documentos elaborados no seu seio. Veja-se o caso do Relatório de 2013, onde se destacavam, por um lado, as vantagens da descentralização na garantia de uma governança mais eficaz e, por outro lado, “*a importância de os cidadãos europeus se identificarem com os seus municípios e regiões*” (COMITÉ DAS REGIÕES, 2013, p. 139).

2.2. No quadro normativo atual realça-se a Constituição da República Portuguesa (CRP):

Refira-se, desde logo, o seu artigo 6.º, nos termos do qual, sendo o Estado português um Estado unitário, tal não invalida o respeito pelo “*regime autónomo insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública*” (n.º 1 do artigo 6.º CRP). A estes princípios, acrescentam-se os princípios da legalidade, da independência, do poder regulamentar, da administração aberta, do representante do governo, e da tutela administrativa (BILHIM, 2004, pp. 16-17).

Por sua vez o Título VIII da CRP é todo ele dedicado ao poder local. Aí se definem as autarquias locais como “*pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de populações respectivas*” (n.º 2 do artigo 235.º) e se identificam de forma fechada (princípio da tipicidade) os tipos de autarquias locais admissíveis, que, em Portugal Continental podem ser freguesias, municípios e regiões administrativas (artigo 236.º, n.º 1) e, nas; regiões autónomas, freguesias e municípios (artigo 236.º, n.º 2). Admite ainda o n.º 3 do artigo 236.º que nas grandes áreas urbanas continentais e ilhas portuguesas podem ser desenvolvidas “*outras formas de organização territorial autárquica*”. Integram ainda o poder local as organizações de moradores. com menor expressão do que as autarquias locais (PEREIRA, 2016, p. 201).

O Quadro 1 identifica, com base na CRP, os tipos de autarquias locais existentes no ordenamento jurídico português.

Quadro 1 – As Autarquias Locais Portuguesas

Autarquias Locais	Descrição	Fonte
Freguesias	As freguesias portuguesas têm como seus órgãos a assembleia de freguesia e a junta de freguesia. A assembleia é o órgão deliberativo, e o órgão executivo colegial da freguesia é a junta. Se estas autarquias locais tiverem interesses comuns, têm a possibilidade de formar associações. Aos habitantes das freguesias podem, ainda, ser atribuídas responsabilidades sem força de autoridade.	Artigos 244.º, 245.º, 246.º, 247.º, 248.º da CRP
Municípios	A assembleia municipal, órgão, deliberativo, e a câmara municipal, órgão executivo colegial, são os dois órgãos dos municípios em Portugal. Os municípios podem ainda organizar-se em associações e federações quando têm interesses comuns, sendo que estas podem obter poder próprio. Estas autarquias têm ainda o dever de estarem envolvidas nas receitas que resultam de impostos diretos e têm, também, receitas tributárias suas.	Artigos 249.º, 250.º, 251.º, 252.º, 253.º, 254.º da CRP.
Regiões Administrativas	A CRP prevê a criação de regiões administrativas, mas a sua instituição ainda não se verificou, por estar dependente de referendo com caráter vinculativo (voto favorável da maioria dos cidadãos eleitores) o que ainda não sucedeu. Aquando de tal instituição deverá ser legislado quais os seus poderes e responsabilidades, bem como a respetiva composição. De entre as suas atribuições estão a de elaboração de planos regionais e a de participação em planos nacionais. A assembleia regional e a junta regional são os dois órgãos que as constituem, e nestas regiões administrativas poderá ainda verificar-se a presença de um representante do Governo.	Artigos 255.º, 256.º, 257.º, 258.º, 259.º, 260.º, 261.º, 262.º da CRP.

Fonte: elaboração própria

De referir que as diferentes autarquias locais portuguesas são autónomas entre si, o que é assegurado no artigo 237.º CRP.

Como corolário da autonomia das autarquias locais, é-lhes reconhecida, entre outras, autonomia patrimonial e financeira (artigo 238.º da CRP) e autonomia regulamentar, a qual é sempre exercida nos limites da Constituição, das leis e de regulamentos de ordem superior

(artigo 241.º). Destacamos, no quadro legal disciplinador destas entidades a Lei n.º 75/2013, que estabelece o Regime Jurídico das Autarquias Locais e a Lei n.º 50/2018, o Lei-Quadro que faz a transferência de novas atribuições às autarquias locais.

Em Portugal, as autarquias são caracterizadas “*como a expressão mais pura do pluralismo de organização democrática do Estado, assumindo-se assim como formas de descentralização territorial, quer do poder político quer do poder administrativo*” OLIVEIRA (2022, p. 60).

2.3. Para além da Constituição, assume particular relevo a Carta Europeia de Autonomia Local – elaborada pelo Conselho da Europa, e publicada através da Resolução da Assembleia da República n.º 28/90 –, que vem consolidar o relevo e a necessidade de reforço de poderes às autarquias locais ao definir a autonomia local como “*o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem ..., sob a sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações,*” (n.º 1 do artigo 3.º). Nos termos do Artigo 4.º desta Carta, as autarquias locais não devem ver a sua capacidade de atuação limitada se o objeto sob o qual atuam não se encontrar na alçada de outra autoridade ou se não estiver expressamente excluído do seu campo de atuação (n.º 2). Este artigo 4.º reconhece ainda o poder local como aquele que deve ser privilegiado sempre que possível, por ser o que se encontra mais próximo do cidadão (n.º 3), determinando também, este artigo, que as autarquias locais devem ter o máximo de liberdade quando lhes é atribuída alguma responsabilidade, devendo ser consultadas sempre que alguma matéria as afete diretamente (n.ºs 4 a 6).

Esta Carta Europeia prevê igualmente que as autarquias locais têm o direito a estabelecer as suas estruturas administrativas internas que considerem mais eficientes (artigo 6.º, n.º 1) e que a tutela que sobre elas pode ser exercida (isto o poder de controlo que sobre elas tem o Estado) é uma mera tutela de legalidade, devendo os poderes de tutela respeitar o princípio da proporcionalidade (artigo 8.º, em consonância com o artigo 242.º da Constituição).

No campo dos recursos financeiros, o artigo 9.º da Carta exige que as autarquias locais tenham acesso aos seus recursos apropriados sem coação, devendo estes “*ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou por lei*”.

Também de acordo com a Carta Europeia de Autonomia Local, as autarquias têm autonomia para determinar, consoante os limites estabelecidos pela legislação em vigor, os impostos locais – que vão fazer parte dos seus recursos financeiros – não esquecendo que as “*autarquias locais financeiramente mais fracas*” devem ser protegidas pela aplicação de “*processos*

de perequação financeira ou de medidas equivalentes destinadas a corrigir efeitos de repartição desigual das fontes potenciais de financiamento” (artigo 9.º).

Faz ainda parte da autonomia local o direito de as autarquias cooperarem entre si quando têm interesses comuns (n.º 1 do artigo 10.º) e de se associarem a autarquias de outros Estados nos termos da lei (n.º 3 do artigo 10.º).

As autarquias locais têm igualmente “*o direito a recorrer judicialmente*” para garantir o exercício das suas atribuições e responsabilidades (artigo 11.º), isto é, para garantir a sua autonomia (artigo 11.º).

2.4. O princípio da autonomia local a que nos vimos referindo encontra-se estritamente relacionado com outros princípios fundamentais de organização administrativa.

É o caso do *princípio da subsidiariedade* a que se refere o artigo 6.º da CRP (com a revisão constitucional de 1997) e explicitado no n.º 3 do artigo 4.º da Carta Europeia de Autonomia Local – “*o exercício das responsabilidades pública deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos*”. Trata-se do princípio pelo qual, numa primeira abordagem, se atribui preferência à administração autónoma, em detrimento da administração estadual, sendo um princípio favorável à ampliação da esfera dos poderes públicos das autarquias locais à custa do Estado. De acordo com ele, o Estado só deve ocupar-se daquilo para que não sejam aptas as coletividades territoriais, devendo ser transferidas para estas a gestão de *todos os interesses que sejam melhor prosseguidos neste nível administrativo*, tendo em conta a amplitude, a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e de economia (OLIVEIRA, 2005, pp.18)

Outro princípio relevante é o *princípio democrático*, de acordo com o qual se deve garantir que os entes locais devem dispor de um poder de decisão própria para expressar a opção política representativa da coletividade territorial.

De referir, a este propósito, o relevo do princípio da proporcionalidade na repartição de tarefas entre os entes locais eleitos democraticamente e o Estado. De acordo com ele, estando em causa interesses predominantemente locais, deve prevalecer a vontade das autarquias locais (o que aponta para a descentralização), a não ser que existam interesses supralocais de ordem superior que devam prevalecer.

Como afirmam CANOTILHO e MOREIRA (1993), a função democrática do princípio do “*poder local*” e da descentralização apontam para a necessidade de considerar, nos domínios de repartição de tarefas estaduais e tarefas autónomas, que a *regra é a descentralização* e a exceção a concentração.

Em suma, tal como o Tribunal Constitucional tem concluído, a Constituição da República Portuguesa “acolheu o conceito de autonomia local no sentido de autonomia das autarquias locais, ligando-o à democracia local, através da noção que delas dá no artigo 235.^o”, o que passa, necessariamente, pela garantia da prossecução dos interesses locais pelas autarquias locais e pela correspondência (embora não exclusiva) entre descentralização territorial e poder local (OLIVEIRA, 2015, p. 18).

Um último aspeto que não queremos deixar de referir é o de que o reconhecimento de autonomia às autarquias locais se apresenta como um importante fator na democratização da sociedade, por potenciar a democracia participativa (a participação das populações na defesa dos seus interesses). Com efeito, estando as autarquias locais vocacionadas para a gestão de interesses das respetivas populações, as decisões dos seus órgãos (que são, desde logo, órgãos representativos) vão necessitar, impreterivelmente, de apoio e de adesão da comunidade local, o que fomenta e potencia que os projetos a prosseguir estejam adequados às aspirações e necessidades das respetivas populações e às realidades (e diversidades) locais. Por isso se pode afirmar que o princípio de autonomia das autarquias locais, intimamente relacionado com o da descentralização, corresponde a uma peça importante no tabuleiro do jogo democrático¹ (cfr. BATISTA MACHADO).

Como afirma BILHIM (2004, p. 42), “o município tomou consciência da sua soberania como consumidor de bens públicos”, procurando, assim, utilizar o seu direito de voto para um candidato que tenha as mesmas preocupações e que faça mais pela tanto pela sua autarquia local como pelo Estado português.

Os princípios aqui abordados apontam, em suma para um outro, que os agrega a todos: o princípio da descentralização democrática da administração pública. Segundo PEREIRA (2016, p. 202) este tem como objetivo garantir que o Estado central não tem em si concentrado todo o poder administrativo, devendo garantir que o mesmo seja distribuído pelas pessoas coletivas territoriais identificadas no artigo 236.^o da CRP. Através deste princípio é possível assegurar que o âmbito de ação das autarquias vai estar em “em todos os domínios relevantes da organização da vida económica, social e cultural” (OLIVEIRA, 2022, p. 60).

Em suma, devendo a Administração pública, cada vez mais, “acompanhar a evolução das exigências e das expectativas das sociedades” (CORREIA, MENDES, BILHIM, 2019, p. 111) e

¹ Sobre a relação entre descentralização e democracia cfr. BATISTA MACHADO (1992) e M. REBELO DE SOUSA (2017).

responder às necessidades dos seus cidadãos, torna-se necessário providenciar no sentido de se atribuírem mais poderes às autarquias locais, o que pressupõem um processo contínuo de descentralização administrativa, colocando este princípio no centro da discussão política.

3. A descentralização administrativa e o contexto português

3.1. Cada vez mais as autoridades nacionais e supranacionais concebem a descentralização como uma abordagem relevante para lograr uma “*good governance*” baseada na responsabilidade, participação, eficiência e eficácia e fortalecendo a democracia (GONG, LUI, WU, 2021).

GONG *et al.*, (2021) definem a descentralização como

(...) a transferência de responsabilidade pelo planejamento, financiamento e gestão de certas funções públicas do governo central e suas agências para os governos locais (...) podemos falar de descentralização administrativa, política e fiscal.

Já RENKO *et al.* (2022) afirmam a existência de três conceitos indissociáveis da descentralização administrativa, são eles a “*descentralização, a delegação e devolução*”, perspectiva que é apoiada por NURALIEV (2022). A doutrina divide-se entre aqueles que consideram que apenas a devolução por via de transferência de competências consubstancia uma verdadeira fórmula de descentralização e aqueles que defendem que a descentralização engloba os fenômenos de desconcentração e delegação (FRANCISCO, 2021). VIEIRA DE ANDRADE (2015, p.88) define a desconcentração como um processo, em que

(...) no âmbito de atuação de uma determinada pessoa coletiva pública a lei atribui competências exclusivas ou próprias a órgãos subalternos (...) a desconcentração pode ser territorial se as mesmas competências são distribuídas por vários órgãos subalternos, segundo áreas geográficas;

uma via pela qual se alcança a desconcentração é exatamente a delegação de competências. No âmbito da delegação de competências o governo autoriza legislativamente as entidades locais a praticar atos administrativos em seu nome, conferindo-lhe certos deveres, mas essas atribuições cessam no momento em que o Estado volta a avocar a si as competências delegadas (RENKO, JOHANNISSON, KANGAS, BLOMGREN, 2022). Já a devolução implica que o governo central abdique de certas atribuições a favor das entidades locais para que estas tomem melhores decisões (RENKO, JOHANNISSON, KANGAS, BLOMGREN, 2022). A devolução permite que as entidades locais implementem medidas de acordo com as necessidades e prioridades identificadas pelo agregado populacional que atendem (RENKO, JOHANNISSON, KANGAS, BLOMGREN, 2022).

Existem múltiplos argumentos que defendem que a transferência de poderes para

entidades locais pode melhorar o sucesso das medidas públicas e, nesse sentido, contribuir para aprimorar as condições e qualidade de vida das populações (KYRIACOU & SAGALÉS, 2019). SABIR *et al.* (2021) enumeram uma série de vantagens ao processo de transferência de atribuições do Estado para as autarquias: a apresentação de soluções locais mais eficazes e com redução de burocracias; soluções mais ajustadas às especificidades e premências locais; soluções mais legitimadas do ponto de vista democrático atendendo à proximidade dos governos locais à população, potenciando-se um diálogo ativo e colaborativo com a mesma).

No âmbito do regime jurídico português existem três diplomas cruciais do processo de descentralização. São eles a Lei 75/2013 –

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

–, a Lei-Quadro 50/2018 – *“lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais”* – e o Decreto-Lei 57/2019 – que *“(...) concretiza a transferência de competências dos municípios para os órgãos das freguesias”*.

Na presente pesquisa focamo-nos essencialmente na transferência de competências do âmbito nacional para o âmbito municipal, não deixando, porém, de tecer algumas considerações acerca do processo de transferência de competências dos municípios para as freguesias.

3.2. A compreensão do processo descentralizador português implica que conheçamos as suas linhas orientadoras e principais características presentes nestes textos legais e que passamos a explicar.

No que respeita aos municípios, desde logo, de acordo com o artigo 3.º n.º 1 da Lei-Quadro 50/2018, *“a transferência das novas competências tem carácter universal”*, o que significa que todos os municípios a nível nacional passarão a ser detentores das mesmas competências independentemente daquelas que sejam as suas diferenças.

Para além de universal este processo tem vestes definitivas, o que significa que a entrega de competências às Autarquias locais não é, em princípio, reversível, garantido que o governo central não as remeta de novo para seu cargo (artigo 114.º da Lei 75/2013). Apesar da previsão de universalidade, não se exigiu que todos os municípios aceitassem de imediato todas as novas competências; pelo contrário e como preconiza o n.º 2 do artigo 3.º da Lei-Quadro 50/2018 *“(...) a transferência de competências para as autarquias locais e entidades*

intermunicipais pode fazer-se de forma gradual até 1 de Janeiro de 2021”, motivo pelo qual foi possível que os órgãos de governo local tivessem aceite progressivamente algumas competências adaptando-se, paulatinamente, às exigências que cada nova atribuição acarretava.

Salientamos ainda que devido aos impactos da pandemia Covid-19 e todo o panorama de incerteza que da mesma resultou, o prazo de aceitação de competências pelas Autarquias locais foi dilatado até 31 de março de 2022.

O artigo 2.º da Lei-Quadro 50/2018 prevê que este procedimento deva ser levado a efeito garantindo

(...) 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 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(...); a estabilidade de financiamento no exercício das atribuições cometidas.

Na base deste artigo está a necessidade de assegurar e salvaguardar que o processo de transferência é benéfico para o cidadão e não coloca em causa a prestação de um bom serviço público.

Dando execução ao artigo 4.º da Lei 75/2013, para cada setor², foram emitidos decretos-leis que determinaram quais as novas atribuições a assumir a nível municipal e em que termos as mesmas devem ser desempenhadas.

O nosso processo descentralizador é ainda orientado por um princípio de natureza financeira. Como seria de esperar, o acréscimo de responsabilidades e afazeres deve ser acompanhado por uma elevação das verbas necessárias para que aquelas possam ser cumpridas adequadamente, tal como preconizado no artigo 5.º da Lei-Quadro 50/2018. Em complemento a esta norma, não se prevê apenas o aumento das verbas, mas dos quadros de pessoal e da administração das propriedades (artigo 7.º, 8.º da Lei-Quadro 50/2018 e 115.º da Lei 75/2013). Estas normas pretendem assegurar que as Autarquias locais estão munidas dos mecanismos necessários ao provimento de um serviço de qualidade.

Ao nível de freguesias, ao contrário do que acontece a nível municipal, a transferência de competências não segue o princípio da universalidade, de modo que apenas as freguesias

² Estes setores são: praias; jogos de fortuna e azar; turismo; vias de comunicação; justiça; associações de bombeiros; estruturas de atendimento ao cidadão; habitação; património público sem utilização; estacionamento público; cultura; saúde; transporte em vias navegáveis interiores; áreas portuárias; proteção civil; áreas protegidas e ação social.

que dispõe de características análogas serão detentoras das mesmas competências, o que significa que, ao nível das freguesias, no momento da transferência de competências deve existir uma diferenciação baseada na sua área geográfica, no respetivo agregado populacional, nas suas receitas e correspondente capital humano (artigo 4.º DL 57/2019). Denotamos também que a opção nem sempre foi esta, já que a versão originária do DL 57/2019 estipulava que a transferência de competências para a freguesia deveria seguir o princípio da universalidade; contudo, concluiu-se que não seria desejável nem benéfico para a população visto que muitas freguesias não teriam capacidade de abarcar todas as competências e executá-las de modo apropriado.

3.3. Sem prejuízo do referido, o processo descentralizador em Portugal tem merecido destaque devido a um conjunto de problemas que o mesmo tem suscitado, o que confere um interesse ainda maior ao estudo da temática.

Desde logo, levantam-se críticas quanto à opção de transferir competências (na verdade atribuições) de modo universal para os municípios dadas as suas dissimetrias, discutindo-se que talvez fosse mais adequada a opção por um modelo que fizesse uma distinção de acordo com as capacidades técnicas e financeiras de cada município, ou seja à semelhança daquilo que já haveria sido colocado em prática para as freguesias (FRANCISCO, 2021; OCDE, 2021). Paralelamente, os valores orçamentais previstos para acompanhar o processo descentralizador e possibilidades de cobrança de impostos são iminentemente insuficientes e apresenta potencial para colocar múltiplos municípios numa situação de precaridade financeira (OCDE, 2021), o que revolta muitos governantes locais e coloca dúvidas acerca dos objetivos da descentralização³. Existe ainda quem defenda que as dissimetrias locais combinadas com uma descentralização operada com base na universalidade, irão confluir numa desigualdade a nível da qualidade do serviço público prestado (OCDE, 2021).

Agrupam-se, portanto, um conjunto de críticas que colocam dúvidas quanto ao cumprimento dos princípios e das garantias estabelecidos no artigo 2.º da Lei-Quadro 50/2018.

³ Vários são os autarcas que vocalizam a crítica de que o que se pretende, afinal, é retirar incumbências dos ombros da administração central, colocando-as sobre a administração local.

4. Recolha e análise de dados

4.1. Para uma melhor compreensão da temática em questão, recolhemos um conjunto de dados referentes a 2022, que nos permitiram retirar um conjunto de conclusões, bem como ter uma perspectiva mais aprofundada acerca do estado atual do processo de descentralização em Portugal.

Assim, e sem mais demoras, importa, logo à partida, expor que existem 20 áreas temáticas de descentralização de competências, repartidas segundo a lista abaixo apresentada no Quadro 2.

Quadro 2 – Áreas de Descentralização de Competências:

Áreas:
Educação
Saúde
Habitação
Cultura
Atendimento ao cidadão
Justiça
Vias de comunicação
Património
Praias
Transporte em vias navegáveis interiores
Áreas portuárias
Cogestão das áreas protegidas
Proteção civil
Policimento de proximidade
Segurança contra incêndios
Arborização e rearborização
Ação social
Estacionamento público
Jogos de fortuna e azar
Associações de bombeiros

Fonte: Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto

A par disso, são já 278 os municípios e 1041 freguesias que assumiram as suas novas competências.

Cada uma das competências suprarreferidas aparece devidamente discriminada na

Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

Focando aqui a nossa atenção procedendo a uma análise mais aprofundada dos dois setores de maior relevância – saúde e educação –, podemos observar que, de acordo com os dados disponibilizados em 2022 pelo Portal da Transparência do Governo, o valor total disponível para a competência de saúde foi de 93 milhões de euros, sendo que, até então, apenas 28% dos municípios aceitou esta competência.

Comparando estes dados com os que se referem à educação, verificamos que a diferença é bastante acentuada: o valor atribuído para esta competência foi de 934 milhões de euros, tendo 45% dos municípios aceitado a transferência. Para além disso, até agora, já foram gastos 276,8 milhões de euros pelos municípios no setor da educação.

Convém salientar que, de acordo com a Lei n.º 50/2018, no que ao setor da educação concerne, recaem sobre os municípios algumas responsabilidades, tais como: o planeamento da oferta educativa, o transporte escolar, o investimento nos edifícios escolares, a gestão da ação social escolar, o fornecimento de refeições, a gestão das residências escolares, o recrutamento, seleção e gestão do pessoal não docente ou da vigilância e a segurança dos equipamentos educativos (em articulação com as forças de segurança). Quanto ao setor da saúde, também existe uma nova panóplia de responsabilidades, concretamente no que concerne à gestão operacional e financeira dos centros de saúde disponíveis à população na sua área geográfica (onde se encontram incluídas a manutenção, conservação e gestão dos equipamentos e serviços de apoio logístico, bem como, a gestão dos trabalhadores inseridos na carreira de assistente operacional).⁴

Os dados apresentados são escassos e pouco atualizados, sendo relativos a março de 2022. Refira-se que uma análise mais detalhada e aprofundada do processo de descentralização e dos seus resultados exige uma disponibilização constante e, portanto, atualizada, deste tipo de dados e de números, pois apenas assim será possível formular conclusões adequadas, que permitam aos governantes conhecer o processo e as suas fragilidades, corrigindo e adaptando o que for necessário para uma melhor alocação dos recursos disponíveis e, conseqüentemente, para uma gestão pública mais eficiente.

4.2. Adicionalmente, consideramos apropriado analisar algumas das inúmeras críticas que foram surgindo publicamente em noticiários.

⁴ Informação retirada de: <https://transparencia.gov.pt/pt/municipios/indicadores-por-municipio/descentralizacao-de-competencias>.

Em primeiro lugar salientamos que vários são os autarcas que se têm insurgido de forma pública contra o que consideram ser disfunções da transferência de competências.

Em fevereiro de 2023, por exemplo, o presidente da câmara municipal do Porto afirmou que “(...) o processo de descentralização está a ser feito de forma avulsa e sem assegurar a devida neutralidade orçamental, consubstanciando uma mera transferência de tarefas”⁵. Esta perspetiva foi compartilhada por múltiplos outros autarcas como Vítor Proença⁶ e André Martins⁷ (em 2022) que enfatizam que a ausência de recursos financeiros suficientes (devido ao débil financiamento estatal preconizado) pode confluir na sobrecarga financeira dos municípios, afetando a sua sustentabilidade e concorrer para a prestação de um serviço de baixa qualidade, o que abala a qualidade de vida do cidadão. Ou seja, e segundo esta crítica, no plano administrativo a administração local adquire novos afazeres, mas no plano económico os recursos dificilmente se coadunam com a nova ambição administrativa. Considerando estas críticas, os autarcas referem-se comumente ao processo de transferência de competências como uma parada de “desresponsabilização do governo central”, alegando que o verdadeiro objetivo da Administração Central é libertar-se de obrigações.

A nível educacional a FENPROF⁸ “(...) apela aos autarcas para que recusem o caminho da municipalização”, argumentando que a administração pretende com esses caminhos

(...) 1) entregar a gestão de todas as escolas e agrupamentos às autarquias, livrando-se de problemas e responsabilidade: 2) prosseguir, agora através dos municípios, um percurso de transferência de financiamento que deveria ser assumido pelo Orçamento do Estado para fundos europeus, o que levará, em muitos casos, à chamada externalização de serviços, pondo em causa o carácter público da educação (FENPROF, pp.3).

Alerta ainda, esta organização sindical, que

(...) a primeira consequência [da transferência de competências no âmbito educacional], que, na prática impede o crescimento do investimento da educação é fazer depender o seu desenvolvimento das possibilidades financeiras de cada município, e mesmo, da sua sensibilidade para esta área fundamental da vida nacional,

⁵ Declarações Públicas de Rui Moreira consultadas no website do Jornal Público, disponível na seguinte hiperligação: <https://www.publico.pt/2023/02/13/local/noticia/governo-transfere-meras-tarefas-camaras-visao-exagerada-pizarro-2038779>.

⁶ De acordo com as declarações públicas feitas pelo mesmo e publicitadas no Website do Jornal Local Online da SAPO. Informações retiradas de: <https://eco.sapo.pt/2022/06/27/seis-municipios-alentejanos-acusam-estado-de-abandonar-escolas-e-populacao-com-descentralizacao/>.

⁷ De acordo com as declarações públicas feitas pelo mesmo e publicitadas no Website da Câmara municipal de setúbal. Informação retirada de: <https://www.mun-setubal.pt/camara-nao-assina-auto-de-transferencia-na-saude/>.

⁸ Federação Nacional de Professores, organização sindical nacional constituída por sindicatos representativos dos docentes de todos os setores e níveis de ensino público e privado em Portugal e dos investigadores.

concluindo, em suma, que “(...) *um acréscimo de responsabilidades dos municípios em matéria educativa, poderá criar condições para que não seja assegurado, a todos, o direito a uma Escola Pública gratuita e de qualidade, agravando assimetrias*” (FENPROF, pp.2).

A nível da saúde, a Federação Nacional dos Médicos (FNAM) considera que

(...) a municipalização parte de uma visão de espartilhamento do Serviço Nacional de Saúde (SNS), colocando em causa o acesso aos cuidados de saúde primários e impondo um difícil peso financeiro aos municípios, com o objetivo final da privatização dos serviços de saúde,

afirmando mesmo que tal implica “(...) *um risco real de perda de qualidade, tanto na definição de políticas de saúde transversais e consistentes, promovendo a desagregação das decisões em saúde, como na sua aplicação equitativa pela população portuguesa*”⁹.

Com base nestas e noutras notícias idênticas, é possível verificar que, a par das vantagens da descentralização como pilar de uma governança melhor, o processo em Portugal tem sido gerador de enormes controvérsias, devido essencialmente à deficitária previsão de verbas para o efeito e à falta de clareza de alguns dos seus aspetos, que acabam por colocar em causa o acesso de todos a serviços dignos.

5. Conclusão

A presente pesquisa foi efetuada com o propósito de aferir a evolução do percurso da descentralização administrativa em Portugal. Para tal, foi realizado um enquadramento teórico e legislativo, dando a conhecer as suas raízes e seus princípios fundamentais, mormente, o princípio da autonomia, o princípio da subsidiariedade e princípio da descentralização (artigo 6.º da CRP). Posteriormente, partiu-se em busca da compreensão das linhas orientadoras do processo descentralizador, nomeadamente, aquelas que constam da Lei 50/2018 e Lei 75/2013.

Assim como referido por TELES (2021), a descentralização é uma temática extremamente relevante na ciência política contemporânea, ocupando, cada vez mais, um lugar de maior destaque devido aos seus recentes avanços e ao papel fulcral que desempenha para a revisão do papel dos governos de proximidade e para a reforma da administração local em Portugal.

⁹ Declarações da FNAM publicitadas no seu sítio oficial da internet e disponíveis na hiperligação: <https://www.fnam.pt/seccoes/comunicados/675-municipalizacao-da-saude-um-ataque-a-universalidade-do-sns>

Um dos grandes objetivos da descentralização é a aproximação dos governantes aos cidadãos, aumentando a visibilidade das suas decisões em matéria de políticas públicas e, deste modo, fomentando uma maior responsabilização dos governantes (VEIGA, 2014).

Contudo é essencial que exista uma gestão adequada do procedimento descentralizador, de modo a evitar riscos decorrentes da falta de ferramentas, de recursos e de capacidades por parte dos governos locais para efetivar as novas competências.

Especificamente, focando-nos na situação portuguesa, foi possível aferir que o procedimento de descentralização (ainda) em curso se guia pelo princípio da universalidade, a significar que todos os municípios assumem o mesmo número e dimensão de competências. Não raras vezes esta opção política é objeto de contestação visto que se reconhece terem as regiões do interior ou as regiões de menor densidade populacional menor capacidade técnica e financeira, o que se traduz numa mais reduzida capacidade de exercer com eficiência os novos preceitos. Paralelamente também constatamos existir uma enorme “contestação” por parte de autarcas e outras entidades (como a FENPROF e FNAM) que condenam o Governo por não alocar dinheiro suficiente dos cofres centrais às novas tarefas e por não explicitar os fundamentos ou métricas que determinaram que aquelas competências específicas seriam mais bem exercidas a nível local.

Considerando estas circunstâncias, terá de se concluir não estarem cumpridas as garantias estabelecidas no artigo 2.º da Lei-Quadro 50/2018.

Assim, e sem descurar dos benefícios que advém da descentralização administrativa, cumpre salientar que o procedimento de descentralização não deve ser estático, mas sim dinâmico e aberto á mudança (flexível), sendo necessário garantir um acompanhamento e avaliação que permitam identificar problemas e delinear um planeamento estratégico para os reparar em tempo útil.

Por outras palavras, torna-se necessário assumir que o processo de descentralização não se deve ter por plenamente terminado, devendo antes considerar-se um procedimento aberto, com avanços e recuos, de modo a garantir os ajustes que se revelem necessários. Concomitantemente, os governos locais devem sempre ser envolvidos no processo de debate para que as especificidades e características intrínsecas de cada região sejam tomadas em consideração, assegurando uma maior coordenação e evitando situações de conflito e duplicação de esforços.

Uma reflexão final implica sempre a identificação das principais limitações sentidas ao longo da pesquisa. Assim, cumpre-nos referir que identificámos uma problemática central

que se prende com a escassez de dados públicos relativamente á descentralização no que respeita a cada município considerado individualmente. Seria totalmente benéfico para efeitos de *accountability* que existisse, no website da Direção-Geral das Autarquias Locais, por exemplo, informação sobre a forma como os recursos relativos á descentralização são divididos por cada município.

Com vista a novas janelas de investigação futura, seria bastante relevante compreender qual foi o impacto do processo de descentralização, isto é, perceber se a transferência das competências permitiu, de facto, que os municípios conseguissem adequar e planear de forma adequada as suas novas competências e se isso levou a uma melhor gestão dos recursos e a uma maior eficiência ao nível das 20 competências em questão. O que, somente será possível, se (e apenas se), os dados e as informações forem constantemente atualizados e disponibilizados. Por outro lado, seria igualmente benéfica a realização de uma proposta de *Benchmarking* da descentralização a nível europeu, que permitisse a Portugal identificar as práticas mais eficientes, sempre considerando as especificidades nacionais, de modo a delinear melhores políticas.

Referências

ANDRADE, J.C.V. Lições de Direito Administrativo, Imprensa da Universidade de Coimbra, 4o Edição, 2015.

BILHIM, J. A Governação Nas Autarquias Locais. Porto: SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação, 2004. Disponível em: <http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/AGovernNasAutarquias04.pdf>.

BILHIM, J. *Política e administração: em que medida a atividade política conta para o exercício de um cargo administrativo*: Vol. XXVIII, 2014. Disponível em: <http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4383179T3>.

BILHIM, J. 2019. Disponível em: https://www.parlamento.pt/Documents/2019/julho/descentralizacao/Bilhim_Relatorio-final_CID.pdf.

CANOTILHO, J.J. G.; MOREIRA, V. Constituição da República Portuguesa Anotada, vol. I, 3ª ed. revista, Coimbra, p. 880, 1993.

CARTA EUROPEIA DE AUTONOMIA LOCAL. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2279&tabela=leis&ficha=1&pagina=1&so_miolo=.

COMITÉ DAS REGIÕES. Parecer do Comité das Regiões sobre «A descentralização na União Europeia e o papel da autonomia local e regional na elaboração e execução das políticas da UE», 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012AR2214&from=FR>.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA. Lisboa: Assembleia da República, 1976. Disponível em: https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=4&tabela=leis&so_miolo.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA PORTUGUESA DE 10 DE ABRIL DE 1976. Diário da República: I série, n.º 86, 1976.

CORREIRA, P. M. A. R.; MENDES, I. de O.; BILHIM, J. A Importância Da Colaboração E Cooperação Como Fator Potenciador Da Nova Governação Ao Nível Local: uma análise comparada. **Lex Humana**, Petrópolis, v. 11, n. 1, p. 110 – 128, 2019. Disponível em: <https://seer.ucp.br/seer/index.php/LexHumana/article/view/1618>.

OLIVEIRA, A.C. A Democracia Local (Aspetos Jurídicos). Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

MACHADO, J.B. Participação e Descentralização- Democratização e Neutralidade na Constituição de 1996. Coimbra: Almedina Editora, 1992.

DECRETO-LEI N.º 57/2019 DE 30 DE ABRIL da Presidência do Conselho de Ministros. Diário da República: I série, n.º 83, 2019.

DIAS, A. C. Governação Autárquica: Desafios E Oportunidades. 2015. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Faculdade de Direito, Universidade de Coimbra. Coimbra, 2015. Disponível em: <https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/37163/1/Governação%20Local.pdf>.

FENPROF- Federação Nacional de Professores. Carta Aberta e apelo aos/às autarcas portugueses/as.

FRANCISCO, D. “Teles, Filipe (2021), Descentralização e poder local em Portugal”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 124, p. 201 – 203, 2021.

GONG, Q.; LUI, C.; WU, M. “Does Administrative decentralization enhance economic growth? Evidence from a quasi-natural experimente in china”. *Economic Modelling*, 94, p. 945 – 952, 2021.

KYRIACOU, A.P.; ROCA-SAGALÉS, O. “Local decentralization and the quality of public services in Europe”. *Social Indicators Research*, 145(2), p. 755 – 776, 2019.

LEI N.º 75/2013 DE 12 DE SETEMBRO da Assembleia da República. Diário da República: I série, n.º 176, 2013.

LEI N.º 50/2018 DE 17 DE AGOSTO da Assembleia da República. Diário da República: I série, n.º157, 2018.

NURALIEV, S. “FDI and Administrative decentralization: The importance of empowering local government”. *Public Administration Issues*, special issue, p. 138 – 160, 2022.

OCDE. “Decentralisation and Regionalisation in Portugal: What Reform Scenarios?”. OCDE. Multi-level Governance studies, 2020.

OLIVEIRA, F. P. Princípio da descentralização Administrativa. In: GOMES, C.A.; NEVES, A.; SERRÃO T. (org.). *Organização Administrativa: Novos atores, Novos modelos*. Lisboa: AAFDL Editora, p. 131 – 151, 2018.

OLIVEIRA, F. P. O Relevo Dos Municípios No Programa De Recuperação E Resiliência Em Portugal. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Nueva época, Madrid, n. 17, p. 56 – 77, 2022. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/5764/576470659003/576470659003.pdf>.

PEREIRA, N. M. Organização Municipal E Autonomia Em Portugal. *Dereito*, Santiago de Compostela, v. 24, n. Extraordinario, p. 197 – 214, 2016.

SOUSA, M.R. Poder Local, democracia e populismo. In: OLIVEIRA A.C.; BATALHÃO, C. *Jornadas dos 40 anos do Poder Local*. Braga: AEDRL Editora, p. 11 – 14, 2017.

RENKO, V.; JOHANNISSON, J.; KANGAS, A.; BLOMGREN, R. “Pursuing decentralisation: regional cultural policies in Finland and Sweden”. *International Journal of Cultural Policy*, 28(3), p. 342 – 358, 2022.

SABIR, B.; OTHMAN, B.J.; GARDI, B.; ISMAEL, N.B.; HAMZA, P.A.; SORGULI, S;

AZIZ, H.M.; AHMED, S.A.; ALI, B.J.; ANWAR, G. “Administrative Decentralization; The Transfer of Competency from the ministry of Education to General Directorates”. *International Journal of Rural Development, Environment and Health Research*, 5(3), p. 1 – 13, 2021.

TELES, F. *Descentralização e Poder Local em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2021.

VEIGA, L. *Descentralização orçamental: questões de autonomia e responsabilização* (NIPE Working Paper Series No. 17), 2014.

Acknowledgment and conflicts of interest

The authors declare that they have no conflicts of interest with respect to the research, authorship, and/or publication of this article. [If there are any potential conflicts of interest to report, they should be disclosed in this section. For example, if one or more of the authors has a financial or personal relationship that could influence the study's design, analysis, or interpretation, that relationship should be disclosed.]

We also acknowledge the contribution of the language model tool [LLM software identification, model, version] which was used in the analysis and interpretation of our data. The advanced capabilities of [LLM software identification, model, version] allowed us to [describe everything that was accomplished with the software, such as generating and analyzing complex linguistic structures, leading to a deeper understanding of the research problem].

We acknowledge the financial support of the [name of funding agency], which provided the resources necessary to conduct this study. Their investment in our research is deeply appreciated and we hope that our findings will contribute to their mission of promoting the health and well-being of individuals and communities.

Any errors or omissions are our own.