UNIVERSIDADE
BEIRA INTERIOR

O papel das receitas próprias no financiamento das autarquias locais — o município de Fornos de Algodres em análise

Cláudia Filipa Coelho Farias

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em
Ciência Política
(2º ciclo de estudos ou mestrado integrado)

Orientador: Professor Doutor Bruno Daniel Ferreira da Costa

junho de 2020

Folha em branco

Dedicatória

Aos meus pais, Paula e Afonso, e aos meus avós, Isabel e Tito, a quem dedico, acima de tudo, o meu amor e a minha vida.

Folha em branco

Agradecimentos

A presente dissertação revelou-se o maior desafio do meu — ainda curto e modesto — percurso académico. Como todo e qualquer processo de construção do conhecimento e de investigação científica, a presente dissertação representa o culminar de um percurso marcado por dúvidas e certezas, avanços e recuos, momentos de júbilo e outros menos felizes e mais desafiantes. O resultado alcançado é fruto, não só de todo o meu empenho e dedicação, como também do contributo de um conjunto de pessoas e instituições, às quais cumpre aqui agradecer.

À Universidade da Beira Interior, a Casa que tão bem me acolhe, desde o ano de 2015, e na qual dei os importantes primeiros passos desta minha caminhada no ensino superior.

À Câmara Municipal de Fornos de Algodres, e em especial ao Sr. Presidente, Dr. Manuel Fonseca, ao Sr. Vice-Presidente, Dr. Alexandre Lote, e ao Sr. Vereador, Dr. Bruno Costa, pelo interesse e disponibilidade demonstrados, desde o início e ao longo de todo o processo de construção da dissertação. Certamente que, sem o seu auxílio, as dificuldades com que me deparei haveriam sido acrescidas.

Ao meu orientador, Professor Doutor Bruno Ferreira Costa, por quem nutro uma enorme estima e admiração. Não teria sido possível levar a bom porto este desafiante compromisso que assumi, — o da redação da dissertação para obtenção do grau de Mestre em Ciência Política —, sem o apoio, revisão, sugestões e disponibilidade constante e total por si prestados e demonstrados. Ser-lhe-ei eternamente grata por ter alimentado a sede de conhecimento, — que os meus pais e os meus avós me incutiram, desde tenra idade —, e por nunca ter duvidado de mim e do caminho pelo qual enveredei.

À Bárbara e à Kateryna, —respetivamente, Bá e Kate, como carinhosamente as chamo — , por, apesar de serem de uma área diferente, sempre terem procurado respeitar e compreender a importância que a Ciência Política detém e, acima de tudo, pelo interesse que, desde sempre, demonstraram pelo trabalho que tenho vindo a desenvolver, e pelos constantes incentivos que me têm vindo a dar. Serão sempre a mais agradável surpresa que a Cidade Neve reservou para o último ano que passei na mesma, e, mais do que colegas de casa, foram as amigas excecionais que qualquer pessoa precisa e que pretendo conservar para o resto da vida.

À Daniela e à Joana, as primeiras e melhores amigas que a Universidade da Beira Interior e a Cidade Neve se encarregaram de colocar na minha vida, por, mesmo depois de termos seguidos caminhos diferentes, continuarem a compreender-me, a apoiar-me e a incentivar-me como só elas sabem fazer. Ter na vida duas pessoas que, além de nos compreenderem e apoiarem, ainda incentivam, é um privilégio que raros possuem. E sentir-me, todos os dias, privilegiada é uma boa definição do impacto que ambas têm na minha vida.

À Paula, minha "prima-madrinha", pela fonte inesgotável de inspiração e apoio que para mim é, pelo exemplo de mulher independente e bem-sucedida, sempre fiel aos seus valores e ideais, que é e me inspira a ser.

Por último, mas sempre mais importante, aos meus pais, Paula e Afonso, e aos meus avós, Isabel e Tito, por, com o seu amor, acreditarem em mim e por mim, tantas vezes quanto as necessárias, para que eu pudesse chegar até aqui. Educaram-me para ser mais e melhor, e é graças a eles que, efetivamente, consigo sê-lo. Dedicar-lhes-ei, sempre e acima de tudo, o meu amor e a minha vida.

Folha em branco

Prefácio

"Um poder central, por mais esclarecido, por mais sábio que o imaginemos, não pode compreender por si só os aspetos da vida de um grande povo."

(Alexis de Tocqueville)

Folha em branco

Resumo

No quadro de uma estratégia de gestão financeira quotidiana em que a satisfação das necessidades dos municípios e dos respetivos munícipes constitui uma prioridade, as autarquias locais recorrem às suas receitas para fazer face às necessidades públicas locais, visando a satisfação das mesmas. As finanças locais, nomeadamente as receitas próprias, são um instrumento crucial para a autonomia do poder local. Aliás, a autonomia financeira das autarquias locais é melhor assegurada se as receitas próprias representarem uma parte considerável das receitas totais disponíveis.

Nesse sentido, tratando o nosso objeto de estudo do financiamento das autarquias locais, partimos de uma premissa que consideramos essencial para a sua compreensão: sem a existência de significativas receitas próprias, não podemos falar em plena e verdadeira autonomia financeira local. A independência financeira constitui um dos indicadores de gestão financeira que possibilita a análise do desempenho das autarquias locais, configurando também um importante indicador do grau de autonomia financeira local.

O nosso trabalho parte à descoberta da compreensão do modo como as receitas próprias são determinantes para a gestão financeira quotidiana dos municípios do interior, como é o caso de Fornos Algodres. Deste modo, desenvolvemos um estudo de caso, subordinado à temática do financiamento das autarquias locais, com enfoque no município de Fornos de Algodres. Para o desenvolvimento do presente trabalho, teremos como horizonte temporal o período compreendido entre os anos de 2014 e 2019, procedendo-se à análise da execução orçamental, no âmbito do exercício financeiro desenvolvido pelo Município de Fornos de Algodres, refletindo-se sobre a estrutura das receitas cobradas e das despesas pagas; e, seguidamente, efetuamos uma análise do indicador "independência financeira", para que, com base no cálculo do mesmo, possamos compreender se os municípios do interior, como é o caso de Fornos de Algodres, dispõem ou não de verdadeira autonomia para a sua gestão financeira municipal.

Palavras-chave

Política Autárquica;Finanças Locais;Descentralização;Autonomia Financeira;Políticas Públicas;Fornos de Algodres.

Folha em branco

Abstract

Within the framework of a daily financial management strategy in which meeting the needs of municipalities and their respective residents constitutes a priority, local governments draw on their revenue to cope with the local public necessities, aiming to meet them. Local finances, namely own revenues, are a crucial instrument to the autonomy of the local power. In fact, the financial autonomy of local governments is best assured if own revenues represent a considerable part of the total available revenues.

In this sense, addressing our object of study of the financing of local autarchies, we started from a premise that we consider essential to its understanding: without the existence of significant own revenues, we cannot talk about full and true local financial autonomy. Financial independence constitutes one of the financial management indicators that allows the analysis of the performance of local autarchies, while also constituting an important indicator of the degree of local financial autonomy.

Our work seeks the understanding of the way in which own revenues are determinant for the daily financial management of inland municipalities, such as Fornos de Algodres. With that in mind, we developed a case study subordinated to the theme of local autarchies financing, which focused on the municipality of Fornos de Algodres. For the development of this work, we will have, as a time horizon, the period between the years of 2014 and 2019, with an analysis of the budget implementation, within the financial year developed by the Municipality of Fornos de Algodres, reflecting on the structure of revenues collected and expenses paid; we then analyzed the "financial independence" indicator, so that, based on its calculation, we can apprehend whether or not inland municipalities, such as Fornos de Algodres, have true autonomy when it comes to their municipal financial management.

Keywords

Autarchic Politics;Local Finances;Descentralization;Financial Autonomy;Public Policies;Fornos de Algodres.

Folha em branco

Índice

DEDICATÓRIA III

AGRADECIMENTOS V

PREFÁCIO VIII

RESUMO X

ABSTRACT XII

LISTA DE FIGURAS XVII

LISTA DE TABELAS XIX

LISTA DE ACRÓNIMOS XXI

INTRODUÇÃO 1

ENQUADRAMENTO TEÓRICO E CONCETUAL 6

ENQUADRAMENTO METODOLÓGICO 31

1. A PERGUNTA DE PARTIDA 32

2. A METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO 32

CAPÍTULO 1. A ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO PORTUGUÊS 36

1.1. SUBDIVISÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO PORTUGUÊS: DA PREVISÃO À IMPLEMENTAÇÃO 36

1.1.1. SUBDIVISÕES ADMINISTRATIVAS IMPLEMENTADAS: FREGUESIAS; MUNICÍPIOS; REGIÕES AUTÓNOMAS; DISTRITOS 37

1.1.2. A PREVISÃO DAS REGIÕES ADMINISTRATIVAS: UMA IMPLEMENTAÇÃO ADIADA 40

1.2. A CONSAGRAÇÃO DA DIGNIDADE CONSTITUCIONAL DO PODER LOCAL: O ATUAL MODELO EM VIGOR EM PORTUGAL 43

CAPÍTULO 2. AS COMPETÊNCIAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS NO QUADRO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA 47

2.1. AS AUTARQUIAS LOCAIS NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PORTUGUESA: O MODELO DE ADMINISTRAÇÃO AUTÓNOMA DO ESTADO 47

2.2. O ENQUADRAMENTO LEGAL DAS AUTARQUIAS LOCAIS: A CARTA EUROPEIA DE AUTONOMIA LOCAL (CEAL); O REGIME JURÍDICO DAS AUTARQUIAS LOCAIS (RJAL); A LEI-QUADRO DE TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS (LEI N.º 50/2018, DE 16 DE AGOSTO) 53

CAPÍTULO 3. O MODELO DE TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS — O DEBATE ENTRE A *DESCENTRALIZAÇÃO* E A *DESCONCENTRAÇÃO* 62

3.1. DESCENTRALIZAÇÃO *VERSUS* DESCONCENTRAÇÃO: UMA DICOTOMIA CONCETUAL 63

3.2. O CAMINHO ADOTADO NA TRANSFERÊNCIA DE COMPETÊNCIAS EM PORTUGAL: A DESCENTRALIZAÇÃO DE COMPETÊNCIAS, SOB O MANTO DA DESLOCALIZAÇÃO 68

CAPÍTULO 4. O MODELO DE FINANCIAMENTO DAS AUTARQUIAS LOCAIS: DAS TRANSFERÊNCIAS DO ESTADO AO RECURSO A RECEITAS PRÓPRIAS 78

4.1. A VERTENTE FINANCEIRA DA AUTONOMIA LOCAL 79

4.2. A IDENTIFICAÇÃO DO DIREITO FINANCEIRO LOCAL: A LEI DAS FINANÇAS LOCAIS (LFL) 81

4.3. AS RECEITAS DAS AUTARQUIAS LOCAIS 84

4.3.3. AS RECEITAS DERIVADAS 89

4.3.3.1. REPARTIÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS 89

4.3.3.2. O FINANCIAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA (UE) 92

CAPÍTULO 5. ESTUDO DE CASO: O MUNICÍPIO DE FORNOS DE ALGODRES 96

5.1. ENQUADRAMENTO GEOGRÁFICO, DEMOGRÁFICO, SOCIAL E ECONÓMICO DO MUNICÍPIO DE FORNOS DE ALGODRES 96

5.2. AS CONTAS DO MUNICÍPIO DE FORNOS DE ALGODRES: UMA ANÁLISE DAS RECEITAS E DAS DESPESAS DO MUNICÍPIO, NO PERÍODO 2014-2019 103

5.2.1. A ESTRUTURA DAS RECEITAS 103

5.2.2. CARACTERIZAÇÃO DAS DESPESAS 118

5.3. A *INDEPENDÊNCIA FINANCEIRA*: UM INDICADOR DO GRAU DE AUTONOMIA FINANCEIRA LOCAL 120

CONCLUSÃO 125

BIBLIOGRAFIA 133

BIBLIOGRAFIA 133

LEGISLAÇÃO 137

WEBGRAFIA 138

ANEXOS 142

ANEXO I — ENTREVISTA COMPLEMENTAR AO ESTUDO DE CASO 142

Folha em branco

Lista de Figuras

Figura 1 – Localização de Fornos de Algodres 97

Figura 2 – Os municípios de Fornos de Algodres
e os municípios envolventes 97

Figura 3 – Relação do município de Fornos de Algodres
com o sistema urbano regional 98

Figura 4 – Estrutura etária da população no município
de Fornos de Algodres 100

Folha em branco

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Dinâmica demográfica do município de Fornos de Algodres 99

Tabela 2 – Indicadores de educação no município De Fornos de Algodres 101

Tabela 3 – Empresas e estabelecimentos no município de Fornos de Algodres, 2017 102

Tabela 4 – A estrutura da receita, no ano de 2014 105

Tabela 5 – A estrutura da receita, no ano de 2015 107

Tabela 6 – A estrutura da receita, no ano de 2016 109

Tabela 7 – A estrutura da receita, no ano de 2017 111

Tabela 8 – A estrutura da receita, no ano de 2018 114

Tabela 9 – A estrutura da receita, no ano de 2019 116

Tabela 10 – Tabela-síntese: A evolução da receita, no período 2014-2019 117

Tabela 11 – A evolução da despesa, no período 2014-2019 120

Tabela 12 – A evolução do Grau de Independência Financeira, no período 2014-2019 123

Folha em branco

Lista de Acrónimos

ANMP	Associação Nacional de Municípios Portugueses
AT	Autoridade Tributária
BE	Bloco de Esquerda
CDI	Comissão Independente para a Descentralização
CDO	Compensação da Desigualdade de Oportunidades
CDS	Centro Democrático Social
CEAL	Carta Europeia de Autonomia Local
CF	Compensação Fiscal
CFP	Conselho de Finanças Públicas
CRP	Constituição da República Portuguesa
DBED	Democracy Barometer for Established Democracies
FC	Fundo de Coesão
FCM	Fundo de Coesão Municipal
FEADER	Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e Pescas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEF	Fundo de Equilíbrio Financeira
FEIE	Fundos Europeus Estruturais e de Investimento
FFF	Fundo de Financiamento da Descentralização
FGM	Fundo Geral Municipal
FSE	Fundo Social Europeu
FSM	Fundo Social Municipal
IDEA	Instituto Nacional para a Democracia e Assistência Eleitoral
IDO	Índice de Desigualdade de Oportunidades
INE	Instituto Nacional de Estatística
IRC	Imposto sobre o Rendimento Coletivo
IRS	Imposto sobre o Rendimento Singular
IVA	Imposto sobre Valor Acrescentado
GRP	Gabinete de Relações Públicas
KM	Quilómetros
LFL	Lei das Finanças Locais
NUT	Nomenclatura das Unidades Territoriais
PCP	Partido Comunista Português
PME	Pequenas e Médias Empresas
PS	Partido Socialista
PSD	Partido Social Democrata
QCA	Quadro Comunitário de Apoio
QREN	Quadro de Referência Estratégico Nacional
RGTAL	Regime Geral de Taxas das Autarquias Locais
RJAL	Regime Jurídico das Autarquias Locais
RNB	Rendimento Nacional Bruto
TUE	Tratado da União Europeia
UBI	Universidade da Beira Interior
UE	União Europeia
UMVI	Unidade de Missão Para a Valorização do Interior

Folha em branco

Introdução

A presente dissertação insere-se no 2.º Ciclo de Estudos em Ciência Política, ministrado pela Universidade da Beira Interior (UBI), sendo o culminar de um trabalho de pesquisa, investigação e reflexão para a obtenção do grau de Mestre em Ciência Política.

Quando se analisa as declarações de determinados governantes, representantes e/ou políticos portugueses, relativamente ao poder local, nomeadamente ao financiamento das autarquias locais, questionamo-nos se algum deles terá, porventura, lido aquele que Dilthey considerou ser o maior pensador político desde Aristóteles e Maquiavel — isto é, Tocqueville — e a sua obra, que surge como uma das grandes referências da filosofia política moderna: *Da Democracia na América*. É precisamente das palavras de Tocqueville, — segundo o qual, "um poder central, por mais esclarecido, por mais sábio que o imaginemos, não pode compreender por si só os aspetos da vida de um grande povo." (Tocqueville, 2008, p. 97) —, que nos servimos para exortar a importância e o papel que as finanças locais desempenham na realização dos fins das autarquias locais, isto é, na qualidade dos bens e serviços providos pelos governos locais.

O nosso objeto de estudo é, portanto, o financiamento das autarquias locais. E a opção por esta área de investigação prende-se, igualmente, pela necessidade de reforçar os *outputs* científicos relativos ao estudo do papel das receitas próprias no financiamento das autarquias locais. No entanto, refira-se que esta temática não tem sido alvo de um exaustivo estudo no seio da Ciência Política. Nesse sentido, partimos de uma premissa que consideramos essencial para a compreensão do presente objeto de estudo: sem a existência de significativas receitas próprias, não podemos falar em plena e verdadeira autonomia financeira local.

Em traços gerais, consideram-se receitas próprias as receitas que provêm "das cobranças efetuadas pelos serviços ou organismos, resultantes da sua atividade específica, da administração e alienação do seu património e quaisquer outras que por lei ou contrato lhes devam pertencer, e sobre as quais detêm poder discricionário no âmbito dos respetivos diplomas orgânicos" (Conselho das Finanças Públicas, 2015, p. 32).

Tendo presente o nosso objeto de estudo e a delimitação conceptual de "receitas próprias", "gestão financeira quotidiana" e "municípios do interior", delineamos uma

pergunta central, clara e precisa, que nos permite circunscrever o âmbito da nossa investigação: "De que modo as receitas próprias são determinantes para a gestão financeira quotidiana dos municípios do interior, como é o caso de Fornos de Algodres?".

Avançando para uma análise mais precisa, pretendemos compreender, com base no conceito de "independência financeira", se os municípios do interior, como é o caso de Fornos de Algodres, dispõem ou não de verdadeira autonomia para a sua gestão financeira municipal.

Para tal, numa primeira fase, selecionamos a bibliografia inicial e/ou provisória, para proceder à clássica revisão de literatura relacionada com a questão que se pretende abordar, explorando os conceitos e as questões principais relacionados com a temática do financiamento das autarquias locais, enquadrando-os na literatura existente, e ressalvando as conclusões e observações que se considerem relevantes. Numa segunda fase, servimo-nos do município de Fornos de Algodres como modelo de investigação, isto é, procedemos a um estudo de caso ao município de Fornos de Algodres; mais concretamente, analisamos os mapas de execução orçamental da receita e da despesa, no horizonte temporal 2014-2019. A opção por esse período de tempo, justifica-se pelo novo ordenamento jurídico nesta temática, nomeadamente com a Lei das Finanças Locais (LFL), a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e da Lei que a altera, Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, por terem entrado em vigor, respetivamente, no dia 1 de janeiro de 2014 e no dia 1 de janeiro de 2019. Como complemento ao estudo de caso, realizamos uma entrevista, — cujo o objetivo é o aprofundamento do estudo de caso—, ao Sr. Presidente da Câmara Municipal de Fornos de Algodres, Dr. Manuel Fonseca.

O presente estudo encontra-se dividido em cinco capítulos. O primeiro capítulo é antecedido pelos necessários enquadramentos teórico e concetual, e metodológico.

Tal como supramencionado, o estudo do papel das receitas próprias no financiamento das autarquias locais não tem sido alvo de um exaustivo estudo no seio da Ciência Política, o que se traduz na necessidade de ampliar o âmbito do enquadramento teórico e concetual. Assim sendo, a título de enquadramento teórico e concetual, começamos, primeiramente, por fazer uma reflexão geral acerca da crise das democracias europeias — a propósito da qual esclarecemos a expressão "confiança nas instituições políticas" — e a necessidade de aprofundar a participação dos cidadãos; em segundo lugar, focamo-nos na questão da qualidade da democracia, primeiro, numa vertente iminentemente teórica, e, depois, concretamente em Portugal (numa vertente aplicada); o que, seguidamente, nos conduz a explorar os fatores que podem ter impacto na qualidade da

governação local (em Portugal); por último, considerando que existem conceitos basilares para o desenvolvimento da nossa dissertação, procedemos à sua delimitação.

Em qualquer processo de construção do conhecimento e de investigação científica importa ter presente a necessidade de enquadrar os objetivos de investigação com o rigor metodológico associado à área de Ciência Política. Assim, no seio de uma dissertação, que é o culminar de um trabalho de pesquisa, investigação e reflexão, o enquadramento metodológico corresponde, no fundo, ao cenário de investigação, o qual é impreterível traçar, e que compreende, essencialmente, a seleção de dois importantes elementos que não podemos descurar: a pergunta de partida e a metodologia de investigação. Como tal, a propósito do enquadramento metodológico da nossa dissertação, referimo-nos à importância do processo de investigação científica na construção do conhecimento científico, e dividimos o enquadramento em dois pontos. Num primeiro ponto, exploramos a questão da pergunta de partida, — a qual constitui, normalmente, o primeiro meio para romper com o senso comum —, o que nos permite circunscrever, de forma imediata, o âmbito da nossa investigação. Num segundo ponto, partimos da ideia de que a metodologia surge na literatura para designar os vários meios que norteiam o investigador no processo de investigação, sublinhando a importância dos métodos de investigação e explicando o caminho que seguimos.

O primeiro capítulo aborda, de um modo geral, a organização administrativa do Estado Português, efetuando-se uma análise à subdivisão administrativa do Estado Português, com base no artigo 236.º da Constituição da República Portuguesa e no estudo *Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*, e explorando-se as subdivisões administrativas que, de facto, foram implementadas e as que, pese embora o facto de se encontrarem previstas, ainda não o foram, como é o caso das Regiões Administrativas. Examina-se, ainda, a consagração da dignidade constitucional do poder local, indissociável do atual modelo em vigor em Portugal, cujas raízes se encontram no disposto na Constituição da República Portuguesa de 1976.

O segundo capítulo incide sobre as competências das autarquias locais no quadro da administração pública Portuguesa, sendo constituído por uma reflexão inicial acerca do papel das autarquias locais no âmbito da administração pública Portuguesa, o qual assenta num modelo de administração autónoma do Estado. De seguida, procede-se a um enquadramento legal das autarquias locais, com base em, essencialmente, três diplomas legais, — um deles comunitário —, a saber: a Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL), o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL) e a Lei-quadro de transferência de competências (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto).

No terceiro capítulo abordamos o modelo de transferência de competências, tendo em consideração o debate entre a descentralização e a desconcentração. Nesse âmbito, analisam-se as questões relacionadas com a descentralização, e clarifica-se este conceito e os de desconcentração e deslocalização, tendo em conta que todos se referem ao modo como a distribuição de poder entre o centro e a periferia é efetuada, divergindo no grau e no modo de concentração ou de distribuição dos poderes e responsabilidades. Reflete-se, ainda, acerca do caminho adotado na transferência de competências em Portugal, avançando-se a hipótese de que em matéria de transferência de competências, poderá estar em curso, — a par da manifesta descentralização de competências —, um processo de descentralização de competências, sob o manto da deslocalização. Por fim, examina-se, em que medida, a política dos 3 D's (descentralizar; desconcentrar; deslocalizar) tem sido utilizada pelos sucessivos governos — e se tem vindo a impor — como resposta à regionalização, clarificando-se, primeiramente, o conceito de regionalização e procurando compreender-se os argumentos que se apresentam a favor da mesma.

O quarto capítulo trata o modelo de financiamento das autarquias locais, procurando-se, em primeiro lugar, analisar a vertente financeira da autonomia local; em segundo lugar, e na terminologia de Rocha (2009), identificar as coordenadas jurídicas do sistema financeiro local português, à luz da atual LFL, deixando um breve apontamento sobre o orçamento das autarquias locais; em terceiro lugar, identificar e analisar as receitas das autarquias locais, nomeadamente as receitas próprias ou originárias, as receitas provenientes do recurso ao crédito e as receitas derivadas, as quais são provenientes da repartição dos recursos públicos e/ou do financiamento da União Europeia (UE).

O quinto capítulo é dedicado ao estudo de caso subordinado à temática do financiamento das autarquias locais, com enfoque no município de Fornos de Algodres, procedendo-se em primeiro lugar, a uma descrição e caracterização do município, através de uma análise ao seu contexto geográfico, demográfico, social e económico; em segundo lugar, a uma reflexão acerca das contas do município, com base na análise dos mapas de execução orçamental da receita e da despesa, no período 2014-2019; e, por último, a uma análise do indicador "independência financeira", — utilizado na análise do desempenho das autarquias locais e que se revela um dos importantes indicadores do grau de autonomia financeira local —, para que, com base no cálculo do mesmo, seja possível compreender se os municípios do

interior, como é o caso de Fornos de Algodres, dispõem ou não de verdadeira autonomia para a sua gestão financeira municipal.

Enquadramento teórico e concetual

Iniciamos o Enquadramento Teórico e Concetual, partindo da ideia expressa por Adelino Maltez (1994), na sua obra *Sobre a Ciência Política*, segundo a qual, embora a Ciência Política tenha o mesmo campo que outras ciências e saberes — a saber, a polis —, encara esse domínio segundo uma perspetiva específica: "o estudo do poder político institucionalizado de um ponto de vista globalista" (Maltez, 1994, p. 107) . Relativamente a esta questão do objeto de estudo, o autor argumenta ainda que "na Ciência Política, cujo método tem de ser necessariamente científico, se o ambiente é o social — o homem como animal naturalmente social — a matéria de estudo é o político — o homem como animal artificialmente político, ou o homem como animal que inventou o político" (Maltez, 1994, p. 107) chamando a atenção para a ideia de que "o campo do político é o quadro estrutural do exercício do poder" (Maltez, 1994, p. 111), no qual se ordenam dados materiais e dados espirituais. Nesse sentido, a Ciência Política — concretiza o autor — "deve começar por ser macropolítica, não pode renunciar a enfrentar a metapolítica, nem dissolver-se analiticamente na micropolítica" (Maltez, 1994, p. 112).

À semelhança de Adelino Maltez (1994), também Luís Sá (1999) argumenta que a Ciência Política partilha o mesmo campo de investigação com outras ciências sociais, acrescentando que possui um campo próprio, o qual compreende quatro grandes áreas do saber estabelecidas pela Unesco, em 1948, numa tentativa de delinear uma fronteira cada vez mais clara entre a Ciência Política e as restantes ciências sociais. Assim, de acordo com a sistematização da Unesco, as quatro grandes áreas do saber da Ciência Política são: em primeiro lugar, **a teoria política**, a qual compreende também a história das ideias; em segundo lugar, **as instituições políticas**, no âmbito da qual se faz a análise da constituição, do governo central, e dos governos regionais e locais, e se examina a administração pública, as funções económicas e sociais do governo e as instituições políticas comparadas; em terceiro lugar, **os partidos, grupos e opinião pública**, onde se inclui os partidos políticos, os grupos e associações, a participação no governo e na administração, e a opinião pública; e, por último, **as relações internacionais**, que integra a política internacional, as organizações internacionais e o direito internacional (público e privado) (Sá, 1999). Considerando esta sistematização, e tendo em conta que o nosso objeto de estudo trata do financiamento das autarquias locais, pretendemos estudar as instituições políticas, uma vez que é no seio desta área que se enquadra a análise dos governos locais.

A opção por esta área de investigação prende-se, igualmente, pela necessidade de reforçar os *outputs* científicos relativos ao estudo do papel das receitas próprias no financiamento das autarquias locais seguindo um modelo de reforço dos estudos científicos realizados nesta área específica, considerando a margem existente para a análise desta temática no seio da Ciência Política. O presente trabalho parte de uma premissa fundamental, a saber: sem a existência de significativas receitas próprias, não podemos falar em plena e verdadeira autonomia financeira local.

De modo a balizarmos a nossa investigação, partimos para a compreensão de conceitos fundamentais como "crise das democracias europeias", "confiança nas instituições políticas", "qualidade da democracia" (numa vertente teórica e aplicada ao caso português), de modo a assegurarmos um caminho teórico que sustente o desenvolvimento do trabalho apresentado.

Ao longo das últimas décadas, a democracia representativa de tipo parlamentar e ocidental (democracia liberal) tem vindo a ser apresentada, um pouco por todo o mundo, como o modo natural de organização da vida política e da participação dos cidadãos, o que conduziu a que, de eleição para eleição, se tenha imposto como modelo de governo no mundo. A definição e as práticas correntes da democracia representativa correspondem a uma versão minimalista, a um modelo de democracia de fraca intensidade, que elege, como a essência da vida política e da participação cívica, os direitos individuais e o voto em eleições (realizadas periodicamente), carecendo de mecanismos concretos que possibilitem a participação direta dos cidadãos na tomada de decisões de políticas públicas.

De acordo com Santos (2003), apesar de a democracia se ter consolidado incontestavelmente, na Europa e no mundo em geral, como a melhor forma de governo, com o passar do tempo, são cada vez mais as críticas que surgem aos regimes democráticos implementados, aos seus défices e às suas patologias, o que traduz uma evidente insatisfação dos cidadãos para com o funcionamento do sistema democrático, o qual se baseia praticamente sempre — com exceção do referendo e da apresentação de petições, e, mais recentemente, do orçamento participativo — no mecanismo de representação, ou seja, numa efetiva delegação de poderes dos cidadãos aos seus representantes.

A este fenómeno de geometria variável acresce uma crise de confiança nas instituições políticas. Neste contexto, importa compreender e esclarecer o que significa a expressão "confiança nas instituições políticas". Assim, teremos que começar por explorar o que

significa "confiança", seguidamente, o que são "instituições políticas, e, por último, seremos, então, capazes de assimilar, inequivocamente, do que se trata verdadeiramente a "confiança nas instituições políticas". Para tal, servir-nos-emos da análise a que Ana Maria Belchior (2015) procede, na sua obra *Confiança nas Instituições Políticas*.

Ana Maria Belchior (2015) começa por apresentar a definição semântica do termo "confiança", recorrendo para tal ao dicionário de Língua Portuguesa, — no caso, o Dicionário Houaiss —, segundo o qual "confiança" significa "crença na proibidade moral, na sinceridade afetiva, nas qualidades profissionais, etc., de outrem, que torna incompatível imaginar um deslize, uma traição, uma demonstração de incompetência da sua parte" (Belchior, 2015, p. 16); a autora conclui que "a confiança é, portanto, semanticamente definida como um ato de fé no outro, na benignidade da sua conduta" (Belchior, 2015, p. 16), — podendo, portanto, na sua ótica, ser definida, em traços simples, como "a expectativa em termos individuais do sujeito A, de que a conduta do outro (o sujeito B) não desrespeitará o acordo tácito ou explícito entre ambos, com vista ao alcance de um fim, e que este (B) não lesará os interesses do primeiro (A)" (Belchior, 2015, p. 19) — e acrescenta que "a Ciência Política se apoia frequentemente em indicadores de confiança para compreender diversos aspetos dos comportamentos políticos" (Belchior, 2015, p. 17). A ideia que subjaz à definição proposta por Ana Maria Belchior (2015) e, sobretudo, a conceituados contributos académicos da área da Ciência Política — dos quais são exemplo os estudos desenvolvidos por Robert Putnam (1993), Gabriel Almond e Sidney Verba (1989; 1963), e Alexis de Tocqueville (1835) — é a de que: a confiança sentida e expressa no âmbito das relações interpessoais pode ser extrapolada para o âmbito da confiança nas instituições políticas; por outras palavras, arriscamo-nos a dizer que é possível que exista uma estreita ligação entre a confiança sentida e expressa nas relações interpessoais e a confiança que os cidadãos depositam nas instituições políticas e expressam pelas mesmas, pois como Belchior (2015) assinala e bem, tendo por base Putnam e Tocqueville, os costumes e as práticas políticas inter-relacionam-se de forma muito profunda.

A questão que, naturalmente, surge é a de saber "o que se entende por "instituições políticas"?". De acordo com Ana Maria Belchior (2015), a qual regressa ao Dicionário Houaiss, "o termo "instituições" tem a sua raiz etimológica no latim: *instituere*, que significa "instituir" ou "estabelecer", significando "estrutura material e humana que serve à realização de ações de interesse social ou coletivo" (Belchior, 2015, p. 25). A autora acrescenta que "em linguagem das ciências sociais, e de forma lata, as instituições reportam-se a regras, costumes, práticas e valores relativamente estáveis ao longo do

tempo que regem o comportamento dos indivíduos em sociedades" (Belchior, 2015: 25), constituindo-se, portanto, como "conjuntos de procedimentos; meios para atingir objetivos associados à vida em sociedade" (Belchior, 2015, p. 25). Assim, a autora conclui que "as instituições políticas são tudo isto, mas tendo por referência o comportamento dos indivíduos em relação aos mais diversos elementos do espaço político" (Belchior, 2015, p. 25), e que entre estas se contam, — no que concerne ao sistema político democrático —, a título de exemplo, "os partidos políticos, o parlamento, os sindicatos, o sistema judicial, o Estado, grupos de interesse de natureza diversa, a Presidência da República, entre outras" (Belchior, 2015, pp. 25-26).

Emprega-se a expressão "confiança nas instituições políticas" porque, como Belchior (2015, pp. 26-27) sublinha, "há uma delegação de responsabilidades e funções dos cidadãos nas instituições, e apenas por isso é que faz sentido apreciar a confiança que esses depositam nessas mesmas instituições", uma vez que ao "concedemos ao governo, ao parlamento, aos partidos, o poder de decidir por nós politicamente" e , "em retorno, e em termos de avaliação dos resultados dessa concessão, sentimos agrado ou desagrado, confiança ou desconfiança"; no fundo, "sentimentos que culminam expectavelmente no voto ou não-voto no partido ou governo que responsabilizam pelas medidas ou ações causadoras de desagrado ou desconfiança"[1], sendo de importância sublinhar que a "a confiança e a legitimidade têm um grau de parentesco próximo entre si, com a primeira a contribuir para a legitimidade e aceitação das decisões políticas em democracia" (Belchior, 2015, p. 29). Deste modo, consideramos que a "confiança nas instituições políticas" (ou a ausência dela) pode ser considerada um indicador do desempenho institucional, e, em última instância, da saúde da democracia.

A diminuição da confiança nas instituições políticas é sintomática de uma grave crise da democracia[2], nos países centrais onde mais se tinha consolidado, e que coincidiu com a expansão global deste modelo[3]; uma crise que ficou conhecida como aquilo a que

[1] No nosso entender, os referidos sentimentos podem não só culminar no voto ou não-voto no partido ou governo aos quais é atribuída a responsabilidade pelas medidas ou ações causadoras de desagrado ou desconfiança, como também — e em última instância — no não-voto em qualquer uma das forças partidárias e até mesmo em absentismo eleitoral (abstenção).

[2] Importa sublinhar que, segundo Belchior (2015), há autores que consideram que o excesso de confiança pode ser tão problemático quanto a falta dela; e há, ainda, outros autores, — como é o caso de Pippa Norris (1999)— que reconhecem uma mais valia à desconfiança política, considerando que um olhar mais crítico dos cidadãos em relação ao sistema político não tem de ser interpretado negativamente. Tanto para o primeiro grupo de autores, como para o segundo, a "desconfiança pode ser interpretada como consequência do aumento das competências dos indivíduos nas democracias ocidentais que, munidos de maior conhecimento e sentido crítico sobre a realidade recusam ser meros recetores das decisões políticas e aumentam as suas exigências em relação ao desempenho do sistema", o que pode ser benéfico "na medida em que estimula a realização de reformas de molde a melhorar a atuação do mesmo" (Belchior, 2015, p. 28).

[3] Quanto mais se insistia no modelo dominante de democracia (a democracia liberal), menos se conseguia explicar o paradoxo de a extensão da democracia ter trazido consigo uma enorme degradação das práticas democráticas.

Boaventura de Sousa Santos (2003) chama a "dupla patologia": a patologia da participação, com o aumento preocupante das taxas de abstenção; e a patologia da representação, pelo facto de os cidadãos não se sentirem representados por aqueles que elegeram e/ou elegem. Trata-se, portanto, e mais especificamente, de uma grave crise de representação, sendo que a representação é a fórmula base da democracia liberal.

No entender de Sintomer e Ganuza (2011), Abascal (2004) e Font (2000), esta crise de representação política explica-se, em larga medida, pelo facto dos mecanismos institucionais de tomada de decisão no sistema representativo terem sido pensados e concebidos para realidades muito diferentes das atuais; e, ainda, à expansão do âmbito e complexidade das políticas, provocada pela imensidade de temáticas, o que dificulta o acompanhamento do trabalho dos decisores políticos. Ademais, a própria sociedade sofreu mutações impulsionadas, a título de exemplo, por três ordens de razão: primeiramente, pela globalização e consequentes impactos ao nível social, económico e institucional que produziu; em segundo lugar, pela democratização do ensino e consequente aumento dos níveis de educação e escolaridade; e, por fim, pelo desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação e fomento da sua utilização. As mutações sofridas refletiram-se nos interesses dos cidadãos, que deixaram de ser os mesmos, e na sua vontade de participar em estruturas político-partidárias, que tem vindo a diminuir progressivamente.

Os fundamentos aqui apresentados têm-se feito ecoar, de acordo com Colino e Del Pino (2008), Font e Blanco (2006), e Fonseca (2003), no agravar da eficácia dos mecanismos decisórios tradicionais, seja pelo crescente distanciamento e descrédito dos cidadãos face aos seus governos e governantes, seja pelo aumento generalizado da abstenção, aquando da realização de atos eleitorais, e pela menor participação na política convencional.

Em Portugal, à semelhança do que acontece em outros países do Sul da Europa, há uma escassa implicação psicológica e comportamental com a política, os assuntos públicos e o associativismo, o que se traduz na desmobilização e apatia da sociedade portuguesa. Contrariamente ao que aconteceu antes, durante e imediatamente depois da transição democrática de 1974, em que se viveu um período de ampla mobilização e participação, ao longo dos anos os cidadãos têm vindo a ficar cada vez mais reticentes em participar na esfera pública[4]. Ademais, quando comparada com as suas homólogas do Norte e

[4] No mesmo sentido, Espírito Santo e Costa (2017) sugerem que o pós-25 de Abril foi marcado, além da afirmação dos partidos políticos, pela "arregimentação de grandes franjas de apoio junto do eleitorado, constituindo a militância partidária uma forma direta de participação política", sendo que nos últimos anos se tem verificado que a militância partidária se encontra "numa fase descendente do seu ciclo" (Espírito Santo & Costa, 2017, p. 110), o que se evidencia pelo decréscimo efetivo do número de filiados/militantes.

Centro da Europa, a ainda jovem democracia portuguesa, regista taxas de participação eleitoral relativamente baixas. De acordo com Santos (2003), a participação eleitoral tem vindo, aliás, a sofrer um decréscimo desde as primeiras eleições, após 1974, com a agravante de, nas últimas décadas, ter vindo a decrescer de modo mais acentuado, o que constitui um sinal preocupante de um afastamento, por parte dos cidadãos, do poder político (dos seus representantes).

Como exemplo do que se afirma importa recorrer à evidência patenteada pela objetividade dos números, a qual salienta que a crença dos cidadãos da Europa comunitária, em geral, e de Portugal, em concreto, nas instituições políticas e nos seus políticos atinge níveis mínimos preocupantemente baixos. Considerando os países da União Europeia, em termos gerais, apenas 34% dos cidadãos admitem confiar no seu governo, cerca de 34% no parlamento nacional e apenas 19% nos partidos políticos (Comissão Europeia, 2019). No que, concretamente, ao caso português concerne, 42% dos cidadãos admitem confiar no seu governo, cerca de 37% no parlamento nacional e apenas 20% nos partidos políticos (Comissão Europeia, 2019).

Perante o iminente cenário de crise do modelo de democracia liberal e dada a premência de uma maior participação política, as instâncias públicas, sejam elas administrativas ou políticas, têm de transformar-se e reorientar-se em torno da nova sociedade civil. Inevitavelmente, ter-se-á, então, que caminhar, paulatinamente, para o que Giddens (1997) assinalava como uma necessidade de os países democráticos aprofundarem a sua própria democracia ou, como sintetizou Boaventura de Sousa Santos (2002:), de "democratizar a democracia".

De acordo com Gomà e Blanco (2002), para tal, existem dois canais prioritários: um primeiro, mediante o qual se privilegia a capacidade resolutiva dos governos e das instituições decisórias; um segundo, o qual consiste no estímulo à participação dos cidadãos nas decisões, através da melhoria dos canais de comunicação e informação, do estabelecimento de âmbitos de consulta e concertação com associações e outros grupos organizados ou, até mesmo, através do recurso a formas de participação direta, que permitam satisfazer o ideal de proximidade dos cidadãos com o sistema político.

Cingindo-nos a cinco dos partidos políticos portugueses — o Partido Social Democrata (PSD), o Partido Socialista (PS), o Centro Social Democrático (CDS), o Partido Comunista Português (PCP) e o Bloco de Esquerda (BE) —, por considerarmos, à semelhança de Jalali (2019), que os primeiros "quatro partidos têm dominado desde 1974, quase monopolisando a representação parlamentar", e que a este grupo se juntou um quinto partido, desde a sua emergência em 1999, isto é, o Bloco de Esquerda (BE) (Jalali, 2019, p. 82), esse cenário de decréscimo efetivo do número de filiados/militantes é evidente.

Como tivemos já oportunidade de referir, assistiu-se a uma expansão global da democracia, impondo-se como modelo dominante na maioria dos Estados no mundo, o que provocou mudanças no estudo dos regimes democráticos. Numa fase inicial, mais concretamente nas décadas de 70 e 80 do século XX, o foco dos estudos dos regimes democráticos era a "transição para a democracia", sobretudo na Europa do Sul e em alguns Estados da América Latina. Com o despontar daquilo a que Samuel Huntington (1994) apelida de "terceira vaga de democratização", — tendo início com a Revolução de 25 de Abril de 1974, em Lisboa (Portugal), estendeu-se especialmente aos Estados do Leste Europeu e a alguns da América Latina —, a preocupação dos cientistas políticos centrou-se na manutenção do regime democrático nesses Estados, pelo que o cerne dos estudos passou a ser a "consolidação democrática", que, no entender de Plattner (2005), significa uma mudança dos modos como os regimes democráticos vêm a ser para os modos como se tornam estáveis e seguros. Mais recentemente, e precisamente em razão da expansão da democracia liberal no mundo, o interesse dos académicos deixou de incidir sobre a "transição" e a "consolidação" da democracia, e passou a ser a reflexão acerca da "qualidade da democracia" (Pinto, Sousa, & Magalhães, 2013). Assim, na terminologia de Diamond e Morlino (2004), os académicos, políticos e ativistas, deixaram de questionar por que é que as transições acontecem para passarem a questionar como são os novos regimes. Os autores vão, aliás, mais longe afirmando que a questão central passou a ser a seguinte: "Como podemos avaliar — e se for necessário, auxiliar a melhorar — a qualidade de qualquer regime democrático?". Essa questão deriva de três aspetos que Diamond e Morlino (2004, p. 20) enunciam:

> "1) aprofundar a democracia é uma necessidade moral ou, até mesmo, um imperativo; 2) se a democracia pretender alcançar uma legitimidade ampla e duradoura, a qual assinala a consolidação, são necessárias reformas que melhorem a qualidade democrática; 3) se as democracias de "longa data" quiserem resolver os seus problemas de insatisfação e desilusão públicas, têm também que reformar-se".

Posteriormente, elencam um conjunto de oito dimensões da qualidade da democracia — liberdade, estado de direito, responsabilização vertical, responsividade, equidade, participação, competição e responsabilização horizontal —, através das quais é possível medir e avaliar a qualidade de qualquer regime democrático, com o objetivo de: perceber quais os aspetos que se encontram subvertidos — por outras palavras, quais os aspetos em que uma democracia apresenta um bom ou um mau desempenho — e, assim, fornecer

aos decisores políticos recomendações sobre como o desempenho da democracia pode ser melhorado ou reforçado (Diamond & Morlino, 2004).

É de extrema relevância ter em consideração que medir e avaliar a qualidade da democracia, ou dito de outra forma, falar de uma boa ou melhor democracia (Diamond & Morlino, 2004) implica descodificar os termos que compõem o conceito "qualidade da democracia": o termo "democracia" e o termo "qualidade".

Primeiramente, importa fazer referência a Frank Cunningham (2002), na terminologia do qual, a democracia é "um conceito essencialmente contestado" porque, de acordo com ele, as nossas conceções e definições de democracia são entendidas e elaboradas a partir de ou a respeito de sociedades que se consideram, a si próprias, democráticas (Cunningham, 2002). Do nosso ponto de vista, um conceito contestado ou um conceito essencialmente contestado é um conceito qualitativo abstrato ou a noção de um, em relação ao qual existe um acordo e aceitação generalizados, no que concerne ao conceito em si, mas não em relação à melhor implementação do mesmo. Assim sendo, não é a definição de democracia que é inerentemente controversa e contestada, mas sim, a sua aplicação: o debate não diz tanto respeito ao significado da democracia, mas à forma como deve ser implementada.

Pese embora o que acabámos de relatar, importa fazer referência àquela definição de democracia que, os autores do estudo *A Qualidade da Democracia em Portugal — A Visão dos Cidadãos*, consideram ser a mais pertinente: a definição de democracia apresentada por Robert Dahl (1989), na obra *Democracy and its Critics*, na qual estabelece os princípios que definem o seu tipo ideal de democracia (que designa como "poliarquia"). São sete os princípios que Dahl (1989) elenca e, aos quais, Pinto, Magalhães e Sousa (2013, p. 18) fazem referência:

> "1) a existência de eleitos constitucionalmente vinculados, que controlam as decisões do governo sobre as políticas públicas; 2) a prática regular de eleições livres e justas, como um mecanismo para comparar e escolher as principais figuras do governo, conduzidas de um modo, em que o uso da coerção é relativamente incomum; 3) o sufrágio deve ser universal e inclusivo: o que significa, por um lado, que (praticamente) todos os adultos têm o direito de votar — capacidade eleitoral ativa; 4) e, por outro lado, que todos os adultos têm o direito de candidatar-se para cargos eletivos — capacidade eleitoral passiva —, embora para alguns cargos, como é o caso dos presidenciais, possa haver maiores limites de idade para a elegibilidade do

> que para a capacidade de votar; 5) a existência de liberdades e garantias civis, que permitem aos cidadãos expressar-se sem medo de represálias ou punições severas sobre as suas ideias e o posicionamento político, incluindo as suas críticas em relação aos funcionários públicos, ao governo, ao regime, à ordem socioeconómica e à ideologia dominante; 6) os cidadãos têm o direito de procurar e utilizar fontes alternativas de informação, que devem ser reguladas e protegidas por lei; 7) assim como têm o direito de formar associações relativamente autónomas, incluindo partidos políticos e grupos de interesse independentes para atingir os seus direitos, incluindo os listados acima".

O contributo de Dahl (1989) assume os contornos de uma concetualização processual ou procedimental da democracia, pois ao focar-se apenas num conjunto de regras e procedimentos básicos, negligencia o conjunto de valores históricos fundamentais e o complexo de instituições que colocam esses princípios em prática, sendo possível afirmar que "a poliarquia de Dahl não é o ponto de partida, mas o ponto de chegada" (Pinto, Sousa, & Magalhães, 2013, p. 19).

Esclarecido o termo "democracia", importa, agora, clarificar também o termo "qualidade". Para tal, servir-nos-emos da definição apresentada por Diamond e Morlino (2004), no seu artigo *The Quality of Democracy — An Overview*. Inspirando-se na forma como o termo "qualidade" é empregue no sector industrial e em marketing, os autores sugerem que a "qualidade" apresenta três significados, todos eles diferentes, e, portanto, com implicações, também elas diferentes, para a investigação empírica — isto é, para a sua medição e avaliação. É, portanto, possível falar em "qualidade do procedimento" (*procedure*), "qualidade do conteúdo" (*content*), e "qualidade dos resultados" (*results*). A "qualidade do procedimento" diz respeito ao facto de a qualidade de um produto ser "o resultado de um processo exato e controlado, que obedece a métodos e timings precisos e rigorosos". Por sua vez, a "qualidade do conteúdo" remete para a qualidade que resulta das "características estruturais de um produto, tais como a sua configuração, os materiais ou o seu modo de funcionamento". Já a "qualidade dos resultados" respeita ao facto da qualidade de um produto ou serviço poder ser "diretamente observável através do grau de satisfação do cliente, independentemente da forma como o produto em causa é produzido e do seu conteúdo específico" (Diamond & Morlino, 2004, pp. 21-22). Estabelecendo uma analogia entre um produto ou serviço e a democracia, as definições apresentadas implicam que, do prisma da qualidade da democracia, uma democracia de qualidade é aquela que concede "um alto grau de liberdade, igualdade

política e controlo sobre as políticas públicas e os políticos, através do funcionamento legítimo e legal de instituições estáveis". Assim sendo, uma boa democracia, primeiramente, "satisfará as expectativas dos cidadãos em relação à governação" (qualidade dos resultados); em segundo lugar, "permitirá que os cidadãos, associações, e comunidades desfrutem de uma ampla liberdade e igualdade política" (qualidade de conteúdo); por fim, "proporcionará um contexto, no qual todos os cidadãos possam julgar a atuação do governo, através de mecanismos como as eleições, e em que as instituições e os funcionários governamentais são mutuamente responsáveis perante a lei e a constituição" (qualidade o procedimento) (Diamond & Morlino, 2004, p. 22).

De acordo com Pinto, Sousa e Magalhães (Pinto, Sousa, & Magalhães, 2013), a definição apresentada levanta os seguintes três problemas: primeiramente, "a presunção geral de que as várias dimensões que definem a qualidade da democracia — normativa, processual ou dos resultados —devem relacionar-se de forma harmoniosa" (pp. 19-20), quando, na verdade, "a análise comparativa demonstra que há espaço para inconsistências e compensações entre as várias dimensões da qualidade da democracia" (p. 20); em segundo lugar, "uma crença generalizada de que as pessoas têm uma compreensão comum dessas dimensões no seio de uma sociedade e entre sociedades diferentes" (p. 20), o que não é verificável, pois, por um lado, "as estruturas cognitivas sobre as instituições e os processos da democracia são substancialmente diferentes em grupos sociais distintos, especialmente entre os que exercem o poder e aqueles sobre quem a autoridade é exercida" (p.20), e, por outro lado, "as variações entre sociedades e culturas sobre os significados e entendimentos da democracia também podem ser consideráveis", pois "traços culturais e padrões de desenvolvimento institucional e/ou socioeconómicos diferentes ajudam a explicar as variações em perceções dos cidadãos, a aquiescência e a apropriação de padrões democráticos" (p. 21); em terceiro e último lugar, "as definições académicas sobre a qualidade da democracia nem sempre refletem as expectativas das pessoas" (p.21), pois, como explicam os autores, "não é surpreendente que uma democracia possa ter uma pontuação elevada nas várias dimensões da qualidade da democracia medida objetivamente, mas os seus cidadãos possam sentir-se insatisfeitos com o desempenho do seu regime" (p. 21).

A terceira questão supramencionada é central no estudo conduzido por Pinto, Sousa e Magalhães (2013), que deu origem a um livro intitulado *A Qualidade da Democracia em Portugal: A Visão dos Cidadãos,* e ao qual preside o seguinte mote geral: "analisar de forma rigorosa e com um conjunto de conceitos teoricamente articulados, o que os

portugueses querem da democracia e como avaliam o seu regime democrático" (Pinto, Sousa, & Magalhães, 2013, p. 22).

No relatório *A Qualidade da Democracia em Portugal: A Perspetiva dos Cidadãos*, os autores supramencionados sublinham que, apesar de Diamond e Morlino (2004) distinguirem os três significados da noção de qualidade e de, seguidamente, explicarem cada uma das oito dimensões de acordo com as quais as quais as democracias podem variar em qualidade, — às quais fizemos já referência[5]—, não desenvolveram "um quadro metodológico geral para medir a qualidade da democracia" (Pinto, Magalhães, & Sousa, 2009, p. 12). Perante essa lacuna, Pinto, Magalhães e Sousa (2009) fazem referência a dois conceituados projetos na matéria em questão.

O mais conhecido intitula-se *Democratic Audit*, e deve a sua criação a David Beetham, investigador do *Human Rights Center* da Universidade de Essex; este projeto, que tinha a pretensão de auditar a qualidade da democracia no Reino Unido, tinha por base um "conjunto de dimensões substantivas", a partir das quais Beetham propôs "um quadro teórico composto por quatro etapas[6] para avaliar a qualidade da democracia" em qualquer país. Esta abordagem acabou por ser, depois, desenvolvida pelo *Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral* (IDEA), que "testou o quadro teórico em oito países e atualizou a metodologia e os indicadores para incluir outras dimensões de análise, que não estavam previstas no modelo inicial" (Pinto, Magalhães, & Sousa, 2009, p. 13).

O outro projeto a que os autores fazem referência é o *Democracy Barometer for Established Democracies* (DBED), que nasceu de uma parceria entre o *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung* (Alemanha) e o *National Centre of Competence in Research* (Suíça), o qual tem o objetivo de "combinar uma série de indicadores "objetivos" utilizados" no projeto mencionado anteriormente e "outros projetos congéneres com indicadores "subjetivos" — as perceções dos cidadãos — no quadro de uma agenda teórica que vem sendo desenvolvida há vários anos pelos seus

[5] É possível encontrar tal referência na página 6 (uma das páginas do "Enquadramento Teórico e Conceptual") da presente dissertação. Para mais informação ou para um melhor esclarecimento, ver: Diamond e Morlino, 2004.

[6] Essas etapas são, conforme referem Pinto, Magalhães, e Sousa (2009, p. 13), as seguintes: "1) Identificar, para investigação e análise empírica, os itens relevantes que juntos compõem uma "boa" democracia; 2) comparar estes itens com padrões internacionais de melhores práticas; 3)verificar os itens contra as subversões típicas, e avaliar a opinião dos cidadãos em relação à sua prática; 4) analisar o papel das agências relevantes na proteção contra estas subversões.".

coordenadores, Marc Bühlman, Wolfgang Merkel e Berhard Wessels (Pinto, Magalhães, & Sousa, 2009, p. 13).

Recentramos, agora, a nossa atenção no estudo *A Qualidade da Democracia em Portugal — A Visão dos Cidadãos*, mencionado supra, por considerarmos que os conceitos/dimensões, que aí se analisam, são de extrema relevância para a avaliação da qualidade da nossa democracia, sobretudo se tivermos em linha de conta as perceções que os Portugueses têm a respeito da qualidade da democracia nessas dimensões. Os conceitos/dimensões a que nos referimos e que procuramos analisar são os seguintes**: Estado de direito; participação política; representação; responsabilização vertical; responsabilização horizontal; direitos e liberdades civis; igualdade de direitos; e governação eficaz**[7]**.**

Quando se aborda a dimensão **"Estado de direito"** o objetivo é avaliar a importância do Estado de direito no imaginário democrático dos portugueses. Por "Estado de direito" entende-se a "figura jurídica, circunscrita a uma comunidade politicamente constituída num contexto espacial e temporal, na qual os detentores do poder se encontram sujeitos à Constituição e às leis promulgadas, onde existe uma separação efetiva de poderes e o respeito pelos direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos" (Sousa, 2013, p. 29). No âmbito desta dimensão, a questão central é a de saber "até que ponto consideram os portugueses que os seus direitos fundamentais se encontram garantidos e, em particular, como avaliam o funcionamento do sistema judicial do ponto de vista da sua independência, acesso, equidade, eficiência e eficácia?" (Pinto, Sousa, & Magalhães, 2013, p. 23). Relativamente a esta questão, e concretamente no concernente ao respeito pelas decisões judiciais e à independência dos tribunais, os resultados mostram que uma maioria dos cidadãos tem a perceção de que as decisões judiciais são respeitadas e de que os tribunais são independentes em relação ao poder político. Já no que diz respeito à celeridade das decisões — "uma questão de eficiência" —, e sobretudo, em relação à

[7] O estudo encontra-se subdividido em nove capítulos adicionais à introdução, cada um dos quais, da responsabilidade de diferentes autores, e aborda, específica e respetivamente, cada uma das nove dimensões mencionadas. A base de trabalho fundamental dos vários capítulos que o compõem, — isto é, as perceções dos Portugueses sobre a qualidade da democracia nas diferentes dimensões —, é um inquérito por entrevista direta e pessoal, realizado durante o mês de julho do ano de 2011, e aplicado a uma amostra representativa da população residente em Portugal continental, com idade igual ou superior a 18 anos (pessoas com capacidade eleitoral ativa/ cidadãos eleitores). Nas palavras dos autores, e mais pormenorizadamente: "O inquérito foi realizado pela GfKMetris durante o mês de julho de 2011, junto de uma amostra representativa da população com 18 ou mais anos residente em Portugal continental, constituída por um total de 1207 inquiridos. Os inquiridos foram selecionados através do método de quotas, com base numa matriz que cruza as variáveis «sexo», «idade» (sete grupos), «instrução» (dois grupos), «ocupação» (dois grupos), «região» (sete regiões GfKMetris) e «habitat/dimensão dos agregados populacionais» (cinco grupos). A informação foi recolhida através de entrevista direta e pessoal, em total privacidade.". É ainda de referir que os resultados desse inquérito haviam já sido "objeto de um relatório e de uma conferência realizada em 2012": "a conferência internacional The quality of the Portuguese democracy in hard times, realizada no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa" (Pinto, Sousa, & Magalhães, 2013).

equidade, as avaliações não são tão positivas, pois, por um lado, os cidadãos queixam-se da falta de rapidez na tomada de decisões judiciais, e, por outro lado, uma parte significativa dos portugueses diz não haver igualdade de tratamento por parte dos tribunais ("três em cada cinco portugueses acham que os cidadãos não são tratados da mesma forma pelos tribunais, variando esse tratamento com o estatuto económico, social e político das partes"). É ainda de realçar que, "a experiência direta dos indivíduos com a justiça muda muito pouco estas perceções" (Pinto, Sousa, & Magalhães, 2013, p. 23), o que sugere que a perceção dos Portugueses relativamente ao Estado de direito é, na maioria dos casos, reforçada pelas experiências destes no seio do sistema judicial.

O conceito de **"participação política"** é igualmente amplo, existindo múltiplas dimensões de análise, logo pela possibilidade de se abordar a participação política legal/institucionalizada ou a participação política ilegal. Neste domínio, entende-se a participação política por "o envolvimento ativo e voluntário dos cidadãos no processo de decisão pública" (Lisi, Marchi, & Evans, 2013, p. 51). Os autores começam por sublinhar ser sobejamente conhecido e demonstrado que, em comparação com os seus congéneres europeus, Portugal apresenta níveis de participação política (convencional/eleitoral, e, sobretudo, não convencional/não eleitoral[8]) baixos, o que entendemos ser, em parte, consequência da perceção negativa que os cidadãos portugueses têm relativamente às oportunidades de participação. Além disso, os Portugueses demonstram consideráveis níveis de desconfiança em relação aos tradicionais atores de mobilização (os partidos e os sindicatos), e preferência por outras formas de associativismo extrapartidários e extra-sindical[9]. Pese embora, o substancial aumento dos valores de abstenção nas eleições portuguesas, o voto é eleito como a forma mais eficaz de participar, por 58% dos portugueses (Lisi, Marchi, & Evans, 2013), o que significa que participação eleitoral é a forma de participação política preferida da maioria dos portugueses.

A considerável desconfiança que os cidadãos portugueses sentem em relação aos partidos políticos, que tivemos oportunidade de referir anteriormente, leva-nos a abordar a questão sobre a real representatividade dos partidos políticos. Esta questão é indissociável do conceito de **"representação política"**, a respeito do qual há estudos

[8] No entender dos autores, "a forma mais convencional de participação política são as atividades eleitorais", e para além dessa forma convencional de participação, existem "outros canais de participação, através dos quais os cidadãos exercem influência sobre o processo político em períodos não eleitorais, nomeadamente referendos, petições, manifestações, protestos, greves, orçamentos participativos, instâncias de consulta e deliberação pública, debates nos meios de comunicação, associações, movimentos políticos e agências de lobbying, ocupações e boicotes" (Lisi, Marchi, & Evans, 2013, p. 52).

[9] Na mesma linha, Espiríto Santo, Lisi e Costa (2018, p. 489) sugerem que "nas democracias ocidentais os partidos políticos têm assistido à emergência de novas formas de participação política", e que a esse fenómeno acresce a "gradual diminuição do número de membros dos partidos políticos".

recentes que mostram existir uma forte correlação entre o grau de satisfação dos cidadãos com a democracia e a perceção que estes têm do desempenho da função representativa. Dada essa correlação, e considerando que os partidos políticos são "o principal canal de representação política dos cidadãos num sistema político democrático" (Vieira & Wiesehomeier, 2013, p. 79), há autores que afirmam que "é de prever que, quanto mais os cidadãos se sintam representados pelos partidos existentes, mais positiva tenderá a ser também a sua avaliação do funcionamento da democracia em que vivem" (Vieira & Wiesehomeier, 2013, p. 79). É também possível estabelecer, não uma correlação, mas uma relação entre o posicionamento ideológico dos eleitores e o seu sentimento e perceção de representação (pelos partidos), uma vez que "enquanto a direita partilha essa perceção de forma mais intensa, os indivíduos que se situam à esquerda e (especialmente) ao centro sentem-se menos representados pelos partidos" (Pinto, Sousa, & Magalhães, 2013, p. 24). A atitude perante esse défice diverge, também ela, de um espectro político para o outro, pois "enquanto a esquerda tende a encontrar compensação para este défice através da participação associativa e de protesto, o centro é um lugar de alienação, desafeição ou falta de interesse pela política" (Pinto, Sousa, & Magalhães, 2013, p. 24). Porém, no que se refere à medição das expectativas de resposta do poder político aos interesses e preocupações dos cidadãos, é identificável um generalizado e profundo ceticismo. É possível concluir que, apesar de os cidadãos considerarem que os partidos políticos já não se mostram capazes de dar reposta às suas aspirações e preocupações, "no momento de escolher instituições ou agentes que, dentro ou fora do aparelho de Estado, canalizem as suas preocupações, o que prevalece é uma desorientação profunda" (Vieira & Wiesehomeier, 2013, p. 116), o que nos leva a concluir que, para efeitos de representação política, os cidadãos portugueses têm uma certa dificuldade em encontrar uma alternativa aos partidos políticos.

Uma outra dimensão essencial para o bom funcionamento da democracia é a **"responsabilização vertical"**, a qual pode ser definida como "a possibilidade de os cidadãos exercerem controlo sobre o poder político em termos de prestação de contas" (Zúquete, 2013: 121). Pese embora, se verifique que o voto ocupa um lugar central na conceção da democracia da maioria dos portugueses, e que esta maioria considere assegurada a liberdade de voto, para a dimensão da responsabilização vertical "o voto popular é visto apenas e só como um paliativo, insuficiente" (Zúquete, 2013, p. 123) , pois é necessário ter em conta que cerca de 70% dos inquiridos consideram que "os decisores políticos são pouco responsabilizados pelas políticas que implementam" (Pinto, Sousa, & Magalhães, 2013, p. 24). Precisamente por isso é que se considera que os portugueses têm a perceção de que as eleições representam um limitado mecanismo de

responsabilização e, que, portanto, expressam a necessidade de implementação de medidas acrescidas de responsabilidade vertical; necessidade essa que tem implícita uma dupla lógica: por um lado, uma lógica de transparência, e, por outro lado, uma lógica de punição (Zúquete, 2013).

Muito importante para a vitalidade da democracia é também um outro tipo de responsabilização: a **"responsabilização horizontal"**. Neste âmbito, importa começar por referir que, enquanto instituição política mais importante no seio das democracias contemporâneas, o governo "define a sua própria organização e funcionamento, estabelece e executa as linhas gerais das políticas do Estado e regula e controla a administração pública em todo o território nacional" (Camerlo & Sanches, 2013, p. 129), o que levanta, fundamentalmente, três preocupações esboçadas nas seguintes três questões: 1) "Mas quem controla o governo?"; 2) "De que modo e em que medida essa vigilância se efetiva?"; 3) "E que perceções têm os cidadãos portugueses acerca deste processo?" (Camerlo & Sanches, 2013, p. 129). Subjacente a estas três preocupações/questões está o conceito de "responsabilização horizontal", a respeito do qual é possível referir que a responsabilização horizontal resulta da "presença de poderes autónomos que controlam os governantes, principalmente entre uma eleição e a outra" (Camerlo & Sanches, 2013, p. 130) — ou, por outras palavras, trata-se daquele tipo de responsabilização que resulta do controlo mútuo dos poderes do Estado. É, assim, possível, diferenciar este controlo institucional (responsabilização horizontal) do "clássico controlo vertical exercido pelos eleitores sobre os governantes, através do voto" (Camerlo & Sanches, 2013, p. 130) (responsabilização vertical). Quando inquiridos acerca de "quem tem a maior capacidade para (e o maior dever de) vigiar a ação dos governos", os cidadãos indicam o Presidente da República. Contudo, a maioria dos cidadãos inquiridos considera que, com a exceção do Presidente da República, os agentes de controlo desenvolvem uma ação insuficiente (Camerlo & Sanches, 2013), o que denota a importância que se reconhece ao Presidente da República.

Nos estudos acerca da qualidade da democracia, umas das dimensões cruciais é também a dos **"direitos e liberdades civis"**, a qual representa, no entender de determinados autores, "uma das condições mínimas para a existência de regimes democráticos e um dos seus princípios constitucionais" (Gorbunova & Raimundo, 2013, p. 153). A proteção de direitos e liberdades civis, — que esses autores consideram ser uma dimensão fundamental da democracia —, é uma das dimensões em que, em termos gerais, a avaliação dos Portugueses é mais animadora, o que significa que os cidadãos têm a perceção de que a democracia portuguesa apresenta um desempenho consideravelmente

positivo nesta dimensão; a comprová-lo está o facto de a grande maioria dos portugueses considerar que importantes aspetos, como o direito de voto, a liberdade religiosa e a liberdade de associação, estão devidamente assegurados (Gorbunova & Raimundo, 2013). Porém, há que ter em atenção que existem aspetos, tais como a liberdade de expressão, a presunção de inocência e, especialmente, garantias de não discriminação e proteção em relação a abusos policiais, que os portugueses consideram problemáticos, o que, em termos práticos, significa que "menos de metade dos inquiridos (41%, 40%, e 38%) sentem-se seguros em poderem realizar os seus direitos de expressão, de presunção de inocência e de privacidade, respetivamente" e que "uma percentagem ainda menor de portugueses acha que os direitos a não sofrer abusos policiais e a não ser discriminado estão garantidos pelo Estado" (Gorbunova & Raimundo, 2013, pp. 170-171).

Outra das condições mínimas para a vitalidade da democracia é a salvaguarda de direitos sociais. A dimensão dos **"direitos sociais"** está intimamente ligada à atitude perante a desigualdade e aos direitos considerados mais importantes na redução da mesma: o direito à saúde, o direito à educação, o direito à segurança social e o direito à habitação (Silva, Vieira, & Cabaço, 2013). No caso concreto de Portugal, os autores sugerem que os direitos sociais são integrados na conceção que os Portugueses têm do funcionamento da democracia; ideia que é reforçada pelo facto de, e em contraste com outros países, "a cultura política portuguesa parecer ser caraterizada por um sentimento forte de empatia com os mais pobres e valores fortemente igualitários e favoráveis ao papel redistributivo do Estado, especialmente predominantes (mas longe de serem exclusivos) entre os indivíduos que se situam à esquerda do ponto de vista ideológico" (Pinto, Sousa, & Magalhães, 2013, p. 25). Pese embora, a importância atribuída aos direitos sociais, a perceção dos cidadãos relativamente ao grau de garantia dos mesmos, sugere "uma apreensão generalizada quanto à capacidade de o Estado social satisfazer as suas promessas" (Silva, Vieira, & Cabaço, 2013, p. 208). Considerando que a garantia dos direitos sociais é uma das principais exigências que os portugueses fazem à democracia, e perante a avaliação negativa que atribuem ao desempenho das funções sociais, as autoras temem que isso se venha a repercutir "na legitimidade que atribuem ao próprio regime democrático" (Silva, Vieira, & Cabaço, 2013, p. 208).

A **"responsividade"** do sistema político é mais uma das dimensões que permite avaliar a qualidade democracia, e diz respeito à "forma como as instituições políticas implementam decisões que refletem as preferências dos cidadãos" (Pinto, Sousa, & Magalhães, 2013, p. 25). À semelhança dos seus homólogos da Europa do Sul, Portugal apresenta indicadores de baixa qualidade das políticas públicas, os quais se têm vindo a

agravar, sendo que as perceções dos cidadãos são reflexo disso, uma vez que "apenas um em cada três portugueses se encontra satisfeito com o funcionamento da sua democracia; e apenas 10% consideram que os políticos têm em conta as opiniões do cidadão comum" (Lobo, Jalali, & Silva, 2013, p. 237).

A dimensão que ainda não tivemos oportunidade de analisar é a da **"eficácia governativa"**. Com base em Dahl, citado em Magalhães (2013), a eficácia governativa pode ser simplesmente definida como "a capacidade (do governo) em lidar eficazmente com problemas palpáveis" (Dahl *op. cit. In* Magalhães, 2013, p. 242); esta definição remete para a adoção de um quadro teórico, segundo o qual "as atitudes, crenças, e preferências dos cidadãos em relação às instituições e regimes políticos devem também ser consideradas consequências — em vez de apenas causas — do funcionamento dessas instituições e regimes" (Magalhães, 2013, p. 251). O apoio dos cidadãos ao regime, contrariamente ao que se pensa, não é um dado cultural ou social construído a longo prazo, uma vez que os dados revelam que "a crença na superioridade da democracia como regime é afetada pelo seu desempenho e pela efetividade das políticas públicas" (Magalhães, 2013, p. 257); para concretizar esta ideia, Magalhães (2013) diz-nos que "as pessoas que vivem em regimes democráticos em que a qualidade da elaboração de políticas é alta tenderão a dar maior apoio à democracia e a rejeitar alternativas autocráticas", e que, por oposição, "quando a ineficácia é dominante, o apoio democrático será prejudicado" (Magalhães, 2013, p. 242). No caso concreto de Portugal, no concernente ao apoio popular, é possível afirmar que a legitimidade que os portugueses atribuem ao regime democrático já foi superior à que, atualmente, lhe é atribuída, sendo de sublinhar que uma parte bastante significativa da população (cerca de 15%) se mostra favorável e/ou recetiva à existência de um governo autoritário, nalgumas circunstâncias (Magalhães, 2013).

Em suma, a ilação que podemos retirar da análise de todas estas dimensões é a de que, em Portugal, a legitimidade da democracia já não é tão prevalecente quanto foi outrora.

Importa, nesta fase, abordar os fatores que podem ter impacto na qualidade da governação local (em Portugal). Para tal, recorremos ao relatório *Qualidade da Governação Local em Portugal*, coordenado por António Tavares e Luís de Sousa, que representa o culminar de uma investigação coletiva acerca dos possíveis fatores que têm impacto na qualidade da governação local em Portugal.

Na condução do estudo supramencionado, os investigadores depararam-se com um problema — "a escassez de investigação académica sobre governação local"[10]—, o qual dificultou a antecipação de eventuais fatores que pudessem ter impacto na qualidade da governação local. A pouca literatura que existe sugere que o que configura um sistema que promove a qualidade da governação local é "a existência de governos locais onde os executivos atuam de acordo com regras e procedimentos estipulados por lei, mediante um sistema efetivo de freios e contrapesos (*checks and balances*) e são responsáveis perante órgãos de fiscalização e um eleitorado bem informado e interessado em assuntos locais" (Tavares & Sousa, 2018, p. 16).

Tavares e Sousa (2018) apresentam uma conceção tripartida do termo "qualidade da governação local", uma vez que começam por apresentar uma definição de "governação", depois uma de "governação local", e só, por último, é que se referem à "qualidade da governação local". Assim, a governação é entendida, com base na perspetiva de Cruz e Marques, como as "as tradições e instituições pelas quais a autoridade é exercida num país, região ou município" (Cruz e Marques *op. cit. In* Tavares & Sousa, 2018, p. 16); por sua vez, a governação local é entendida, — com base em Teles —, como "o conjunto de processos institucionais pelos quais as estruturas hierárquicas políticas e administrativas se tornam cada vez mais abertas a redes horizontais" (Teles, *op. cit. In* Tavares & Sousa, 2018, p.16), resultando, — com base em Stoker —"em arranjos onde preferências individuais e públicas são produzidas através de um complexo processo de interação, que envolve reflexão e deliberação sobre inputs e custo de oportunidade" (Stoker, *op. cit. In* Tavares & Sousa, 2018, p.16); por último, e com base em Teles, a qualidade da governação local depende "do papel das instituições líderes, como os governos locais, em conseguir fazer com que o tecido institucional mais denso resultante funcione efetivamente" (Teles, *op. cit. In* Tavares & Sousa, 2018, p.).

À semelhança do que acontecia com avaliação da qualidade da democracia, para avaliar a qualidade da governação local, a definição de dimensões de avaliação e a adoção de critérios de desempenho que permitam aferir a atuação dos governos locais nessas

[10] Ainda assim, de acordo com Tavares e Sousa (2018), é possível identificar alguns contributos com implicações para a investigação sobre a avaliação da qualidade da governação local, aos quais fazem referência: "1) Bovaird (2004), identificando as duas componentes principais da avaliação da governação local (os resultados da governação e a qualidade dos processos de interação entre as partes interessadas); 2) Bovaird e Loffler (2002, 2003, 2007), propondo indicadores-chave para a qualidade de vida e os princípios fundamentais da boa governação; 3) da Cruz e Marques (2013), estabelecendo uma proposta metodológica para avaliar a qualidade da governação local através de análise de decisão multicritério; 4) Charron, Dijkstra e Lapuente (2015) e Ivanyna e Shah (2009), criticando os indicadores de governação disponíveis por não serem adequados para captar o modo como os cidadãos percecionam o ambiente e os resultados; 5) Oliveira e Pisa (2015), definindo um índice para avaliar a governação local com base em princípios normativos de boa governação" (Tavares & Sousa, 2018).

dimensões, mostra-se impreterível. O quadro de avaliação que o estudo Qualidade da Governação Local em Portugal propõe, estrutura-se da seguinte forma:

> "1) **Voz e responsabilização** — Critérios que captam até que ponto os cidadãos podem participar na seleção do seu governo local e têm acesso a informações importantes para monitorizar o seu desempenho; 2) **Estabilidade política** — Critérios que captam a força política dos governos locais e firmeza das políticas; 3) **Eficácia governamental** —Critérios que captam a qualidade dos serviços públicos, a ausência de patronagem política, a qualidade e a credibilidade das políticas formuladas e implementadas; 4) **Acesso ao mercado e regulação** — Critérios que captam a capacidade do governo local para formular e implementar políticas e regulamentos consistentes que permitam e promovam o desenvolvimento do setor privado; 5) **Estado de direito e prevenção da corrupção** — Critérios que captam até que ponto os agentes confiam e respeitam as regras da sociedade e, em particular, a qualidade da execução de contratos e em que medida o poder é exercido para ganhos privado" (Tavares & Sousa, 2018, p. 39).

Com base neste quadro teórico, estabeleceu-se um índice de Governação Local.

Os critérios a que cada uma das dimensões mencionadas se refere, correspondem aos indicadores específicos com base nos quais cada uma delas é avaliada. Mais concretamente, a avaliação da dimensão **voz dos cidadãos e prestação de contas** é feita através da análise dos indicadores: 1) participação ativa dos cidadãos nas reuniões da assembleia municipal, 2) influência dos cidadãos nas escolhas orçamentais dos governos, 3) capacidade dos munícipes e oposição em escrutinar os eleitos, 4) transparência das contas municipais, 5) transparência financeira; a dimensão **estabilidade política** é avaliada com base na análise dos seguintes indicadores: 1) taxa de participação nos escrutínios eleitorais, 2) composição do governo local, 3) capacidade do governo local em gerar consenso político 4) políticas de longo prazo; no caso da dimensão **eficácia governamental**, a sua avaliação é feita através da análise dos indicadores: 1) dívida municipal, 2) execução orçamental, 3) qualidade dos serviços de água para consumo, 4) qualidade dos serviços de águas residuais, 5) qualidade dos serviços de recolha de lixo, 6) investimento em serviços sociais, culturais, educacionais e recreacionais; para a avaliação da dimensão **acesso e regulação do mercado** são analisados os indicadores: 1) competitividade dos contratos municipais, 2) tarifas dos serviços municipais, 3) receitas municipais; e, por fim, a dimensão **Estado de direito e prevenção da corrupção** é avaliada por meio da análise dos indicadores: 1) prazo

médio para pagamentos de serviços, material e equipamento, 2) preferência por métodos contratuais transparentes, 3) qualidade dos contratos públicos municipais, 4) queixas dos munícipes relativas ao município e às suas entidades (Tavares & Sousa, 2018).

No que concerne à primeira dimensão, importa começar por referir a importância que, no entender de Tavares e Sousa (2018), a participação expressiva dos cidadãos nos processos políticos locais (voz dos cidadãos) e uma comunicação transparente do município (prestação de contas) desempenham para a qualidade da governação local, ao aumentarem a responsabilidade e a responsividade dos governos locais. A avaliação do desempenho do município de Fornos de Algodres[11] nesta dimensão, — tendo em conta que as bandas de desempenho dos municípios (do "melhor" para o "pior" nível de desempenho) são "líderes", "bons", "capazes", "fracos" —, é considerada fraca. Tavares e Sousa (2018) avançam explicações, com base em Tavares e da Cruz (2018), que justificam as diferenças de desempenho entre municípios, as quais dizem respeito à influência que "as características educacionais, socioeconómicas, culturais e demográficas" têm sobre "a participação dos cidadãos e a transparência dos municípios". Assim, "os municípios com muita população têm classificações mais altas na dimensão de voz dos cidadãos e prestação de contas"(correlação positiva entre população e voz dos cidadãos e prestação de contas), e os "municípios com taxas de iliteracia e densidade populacional superior tendem a ter resultados mais baixos" (correlação negativa, por um lado, entre taxa de iliteracia e voz dos cidadãos e prestação de contas, e, por outro lado, entre densidade populacional e voz dos cidadãos e prestação de contas) (Tavares & Sousa, 2018, p. 57).

A dimensão estabilidade política é considerada, por Tavares e Sousa (2018: 57), "uma das dimensões fundamentais da governação local", pelo facto de, no seu entender, contribuir para "legitimar ação dos executivos, facilitar o consenso, e promover políticas credíveis e duradouras". De acordo com as bandas de desempenho, — as mesmas que foram utilizadas para a dimensão anterior —, Fornos de Algodres é um município "capaz", no que concerne a esta dimensão. Tavares e Sousa (2018) dizem-nos que a literatura tende a sugerir a existência de uma forte associação entre a estabilidade política e a dispersão de poder decisório por vários atores, sendo de referir que essa relação é bastante contestada: por um lado, existe um conjunto de autores que consideram que "um maior número de atores com capacidade de influenciar os processos políticos pode gerar maior estabilidade política", pois argumentam que "havendo várias partes com preferências diferentes, as alterações às políticas tornam-se mais difíceis"

[11] A avaliação do desempenho do município de Fornos de Algodres, em cada uma das dimensões analisadas, tem especial relevância para nós, uma vez que o município de Fornos de Algodres constitui o caso de estudo da nossa dissertação.

(Tavares & Sousa, 2018, p. 64); por outro lado, existe um outro conjunto de autores, tais como Horn, que sugerem que "um elevado número de atores pode reduzir a estabilidade, prejudicando o consenso para a tomada de decisões importantes e afetando a capacidade de gerar compromissos a longo prazo" (Tavares & Sousa, 2018, p. 64). O que os resultados obtidos por Tavares e Sousa (2018) mostram é que um dos fatores determinantes para a estabilidade política é a concentração de poder no contexto local, o que, em termos práticos, significa que os executivos camarários com uma menor dispersão/variedade da representação partidária tende a obter uma classificação mais elevada neste item, o que sugere, por um lado, uma correlação positiva entre a margem de vitória e a estabilidade política, e, por outro lado, uma correlação negativa entre o número efetivo de partidos e a estabilidade política (Tavares & Sousa, 2018).

A importância da dimensão eficácia governamental, para a boa governação local, reside, segundo Tavares e Sousa (2018, p. 65), no facto de as autarquias deverem "adotar políticas adaptadas às realidades locais, traçar objetivos exequíveis, e proporcionar serviços adequados aos seus munícipes". O município de Fornos de Algodres é avaliado como um município "capaz", — de acordo com as bandas de desempenho utilizadas para os dois indicadores anteriores —, no que respeita a esta dimensão. Tavares e Sousa (2018) sublinham que, de acordo com a literatura, os fatores institucionais (relativos à capacitação institucional do município) e os fatores físicos e demográficos afetam a eficácia governamental. Aquilo que os resultados sugerem é que: no que respeita aos fatores institucionais, "a eficácia governamental é superior quando os municípios seguem os princípios do Estado de direito e tomam medidas proactivas para prevenir a corrupção" (a dimensão Estado de direito e prevenção da corrupção correlaciona-se positivamente com a dimensão eficácia governamental), e "curiosamente, a capacitação financeira das autarquias não tem um impacto significativo na eficácia governamental" ; no que aos fatores físicos e geográficos concerne, "os municípios mais urbanizados tendem a produzir resultados governativos mais eficazes", e, por contraste, "os municípios com mais população tendem a usufruir de menor eficácia governamental, podendo revelar uma maior dificuldade na gestão dos recursos disponíveis e na resolução de problemas mais complexos" (Tavares & Sousa, 2018, p. 73).

Pese embora o papel limitado dos municípios, no que à dimensão acesso e regulação do mercado diz respeito, Tavares e Sousa (2018, p. 74) argumentam que "as autarquias têm a capacidade de melhorar o bem-estar dos munícipes, não só através da provisão de serviços municipais de qualidade, mas também através de práticas justas de acesso e regulação dos mercados locais". Relativamente a esta dimensão, — com base nas bandas

de desempenho já mencionadas, o município de Fornos de Algodres é avaliado como um "bom" município. De acordo com Tavares e Sousa (2018), são essencialmente dois os fatores que afetam o acesso e a regulação do mercado: a saúde financeira e orçamental dos municípios (variável: autonomia financeira) e o grau de paroquialismo do município (variáveis: volatilidade orçamental e favorecimento contratual). Os resultados apresentados por Tavares e Sousa (2018, p. 81) sugerem, comos os próprios sublinham, "uma relação bastante significativa entre a saúde financeira orçamental e o grau de paroquialismo com o acesso e a boa regulação dos mercados locais", o que comprova que, de facto, que a "saúde financeira e orçamental dos municípios" e o "grau de paroquialismo" afetam o acesso e a regulação do mercado. Em termos concretos, por um lado, "a autonomia financeira está relacionada com uma pior prestação nesta dimensão", — o que significa que "a dependência em relação ao financiamento do Estado tem um efeito positivo, pois gera incentivos para que os governos sejam responsivos nesta dimensão" —, e, por outro lado, "a volatilidade orçamental e o favorecimento contratual fazem diminuir a capacidade de acesso e qualidade da regulação" (Tavares & Sousa, 2018, p. 149).

Para Tavares e Sousa (2018), dois dos princípios basilares da boa governação local são o respeito pelo Estado de direito e a ausência de corrupção, o que significa que os atores políticos locais devem pautar a sua atuação pelo respeito das leis e normas em vigor, pelo cumprimento dos compromissos, e pela defesa do bem público em detrimento de interesses pessoais. No que concerne à avaliação da dimensão Estado de direito e prevenção da corrupção, o município de Fornos de Algodres é considerado um "bom" município. De acordo com Tavares e Sousa (2018, p. 88), "em democracia, o Estado de direito e a prevenção da corrupção são extremamente influenciados pela capacidade dos cidadãos em escrutinar os executivos, e pelas consequências das suas avaliações nas suas opções eleitorais", o que sugere, no nosso entender, a existência de uma correlação com a dimensão voz dos cidadãos e prestação de contas, que os resultados do estudo confirmam, ao demonstrar que existe uma correlação positiva forte entre as dimensão voz dos cidadãos e prestação de contas e a dimensão Estado de direito e prevenção da corrupção.

Em suma, o Índice de Governação Local, estabelecido pelos autores que conduziram o referido estudo, permite-nos retirar duas importantes conclusões: por um lado, o fenómeno complexo da governação local traduz-se na interligação entre diferentes dimensões, o que significa que o desempenho de um município em uma determinada dimensão produzirá efeitos numa outra dimensão com a qual se correlacione, afetando

(de forma positiva ou negativa), assim, a sua prestação nessa mesma dimensão; e, por outro lado, o município de Fornos de Algodres deve encetar esforços, no sentido de melhorar a sua prestação nas diferentes dimensões da qualidade da governação local, por forma a contrariar a avaliação que, em termos globais, o coloca no patamar dos municípios "Fracos".

A compreensão do processo de financiamento próprio das autarquias locais, conduz-nos à necessidade de analisar os seguintes conceitos: "receitas próprias", "gestão financeira", "gestão financeira quotidiana" e "municípios do interior".

De acordo com o *Glossário de termos das Finanças Públicas*, elaborado pelo *Conselho de Finanças Públicas* (CFP)[12], as receitas próprias são aquelas que provêm "das cobranças efetuadas pelos serviços ou organismos, resultantes da sua atividade específica, da administração e alienação do seu património e quaisquer outras que por lei ou contrato lhes devam pertencer, e sobre as quais detêm poder discricionário no âmbito dos respetivos diplomas orgânicos" (Conselho das Finanças Públicas, 2015, p.). Um pouco mais específica é a Lei de Enquadramento Orçamental que dispõe, no seu artigo 57.º, n.º 1, que constitui receita própria das entidades que integram o subsetor da administração central "o produto das transações provenientes do exercício da atividade mercantil em regime de concorrência, bem como os montantes que correspondam à transação do serviço prestado"; e ainda, de acordo com o disposto no n.º 2 do mesmo artigo, "as provenientes de doações, heranças ou legados de particulares que, por vontade destes, sejam especificamente destinados a estas entidades e, bem assim, quaisquer outras receitas que por lei ou contrato lhes devam pertencer". Mais específica ainda, se aplicarmos o conceito "receitas próprias" ao domínio das autarquias locais, é o disposto no artigo 14.º da Lei das Finanças Locais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro), cuja leitura nos permite concluir, em traços gerais, que as receitas próprias ou originárias dos municípios são as respeitantes a todos os recursos financeiros que os mesmos podem arrecadar,— nomeadamente as receitas tributárias, as receitas provenientes da cobrança de taxas, e as receitas patrimoniais —,à exceção dos provenientes das transferências do

12 O Conselho das Finanças Públicas (CFP), criado pela Lei n.º 22/2011, de 20 de maio, na Legislatura, é um organismo independente que, em Portugal, tem a incumbência de fiscalizar o cumprimento das regras orçamentais e a sustentabilidade das finanças públicas, e que, no quadro da União Europeia e da legislação comunitária , é um dos conselhos orçamentais europeus ("também designados por vigilantes orçamentais — *fiscal watchdogs*"). Em fevereiro de 2012, iniciou atividade com a missão de "avaliar de forma independente a consistência, o cumprimento e a sustentabilidade da política orçamental, promovendo a sua transparência, de modo a contribuir para a qualidade da democracia e das decisões de política económica e para o reforço da credibilidade financeira do Estado" (Conselho das Finanças Públicas, 2015).

Orçamento de Estado e da União Europeia (receitas derivadas) ou dos empréstimos contraídos.

A fim de delimitarmos o conceito de "gestão financeira quotidiana" temos que começar por entender o que significa o conceito "gestão financeira". Podemos dizer que este assume um papel de relevo em todo e qualquer tipo de entidades (públicas ou privadas), uma vez que trata do equilíbrio entre os recursos de financiamento e as necessidades de financiamento que sustentam a atividade e estratégia. Constitui-se como um processo de alocação dos recursos disponíveis às melhores vantagens, sob o ponto de vista dos objetivos a longo prazo de uma entidade. Por se tratar de um processo, tem uma abrangência alargada que pode ser condensada sob a forma de três elementos-chave: o planeamento financeiro, o controlo de gestão, e a tomada de decisão. A função do planeamento financeiro é assegurar a disponibilidade de financiamento nos momentos exatos, face às necessidades da atividade; o controlo de gestão deve permitir apurar a convergência dos resultados esperados, face aos resultados previstos; a tomada de decisão está relacionada com projetos de investimento, financiamento e dividendos. A gestão financeira assemelha-se como uma área funcional vital para qualquer entidade, o que se explica pelo facto de todas as outras áreas dependerem de financiamento; assim sendo, uma gestão financeira eficiente de uma entidade é absolutamente crucial, contribuindo para a sua sobrevivência, crescimento e sucesso (Brealey, Mayers, & Allen, 2010). A gestão financeira quotidiana, por sua vez, e no nosso entender, diz respeito ao conjunto de práticas de gestão e alocação dos recursos, habitualmente desenvolvidas por uma entidade, com base num documento orçamental, e tendo em vista a promoção do equilíbrio entre os recursos de financiamento e as necessidades de financiamento.

Por fim, cumpre-nos esclarecer o conceito de "municípios do interior". Ao efetuarmos uma pesquisa acerca deste conceito, apercebemo-nos que, nos diplomas legais, este é substituído pelo de "territórios do interior". De acordo com a Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2016, de 22 de Janeiro, são 165 os municípios nacionais considerados territórios do interior. A abordagem que esteve na base da classificação desses municípios como territórios do interior, engloba critérios como a densidade populacional, a demografia, o povoamento, as características físicas do território, a socio-economia e as acessibilidades. Em traços gerais, os territórios do interior são aqueles que enfrentam os seguintes constrangimentos: se por um lado se assiste ao envelhecimento da população e a um grande défice na reposição geracional, por outro, a fraca oferta de emprego, o baixo empreendedorismo, os níveis de infraestruturas e serviços e a redução da atividade económica, obrigam a população a migrar, o que resulta na perda de capital

humano e na alteração das configurações territoriais. A existência de "territórios do interior", a título de exemplo, na Área Metropolitana do Porto e na Região de Aveiro, demonstra que a "interioridade" de um território não é definida com base na sua localização geográfica, mas sim, e de facto, com base nos critérios que tivemos já oportunidade de mencionar, daí que possam existir situações de "interioridade" em territórios geograficamente localizados no litoral (UMVI, 2016). Ao longo da dissertação, optamos por utilizar a expressão "municípios do interior" pelo facto de nos estarmos a referir aos órgãos de poder local desses territórios e à sua atuação.

Enquadramento metodológico

Em qualquer processo de construção do conhecimento e de investigação científica importa ter presente a necessidade de enquadrar os objetivos de investigação com o rigor metodológico associado à área de Ciência Política. De facto, "a Ciência Política tem algo de experimental, é uma ciência prática, um conhecimento que parte da observação dos factos e procura inserir-se no movente" (Maltez, 1994, p. 96). Ou seja, a Ciência Política conduz à reflexão e investigação acerca da realidade política, através de um método ou abordagem específicos, o que justifica que se tenha afirmado como disciplina autónoma política pedagógica e científica.

No seu quotidiano, o ser humano tende a tornar inteligível a realidade que o rodeia, com base em teorias informais, alicerçadas no conhecimento proveniente do senso comum, isto é, no conhecimento que adquire através de observações e experiências pessoais e/ou que lhe é transmitido pelos seus semelhantes com base nas suas respetivas experiências. Mas existe um outro tipo de conhecimento que nos permite responder de modo preciso e válido às interrogações e problemas com que nos deparamos, e o qual se diferencia de outros tipos e formas de conhecimento por ser sistemático, organizado, objetivo, preciso, analítico, racional, verificável, replicável, cumulativo, parcimonioso, explicativo, preditivo, comunicável, útil e aplicável. Trata-se, portanto, do conhecimento científico, o qual é possível alcançar por meio de um processo de investigação científica, que corresponde a um processo estruturado, regido por um conjunto de regras e consubstanciado em etapas. Assim, a investigação, quando alicerçada no método científico, contribui para a produção e sistematização do conhecimento dito científico (Arriaga & Sales, 2016).

A importância do processo de investigação científica, — isto é, do "processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico cujo objetivo é descobrir respostas para problemas mediante o emprego de procedimentos científicos" (Costa, 2011, p. 6)— reside no facto deste permitir alcançar o conhecimento científico que, embora provisório, tem por base um método — o método científico — que constitui "a via necessária e indispensável para garantir o avanço do conhecimento, a melhoria das práticas e o progresso da sociedade" (Arriaga & Sales, 2016, p. 203).

No seio de uma dissertação, que é o culminar de um trabalho de pesquisa, investigação e reflexão, o enquadramento metodológico corresponde, no fundo, ao cenário de

investigação, o qual é impreterível traçar, e que compreende, essencialmente, a seleção de dois importantes elementos que não podemos descurar: a pergunta de partida e a metodologia de investigação.

1. A pergunta de partida

De acordo com Quivy e Campenhoudt (2005), uma pergunta de partida constitui, normalmente, o primeiro meio para romper com o senso comum, — que é o objetivo cimeiro de qualquer processo de investigação e garante da sua cientificidade—, e deve possuir três qualidades essenciais: clareza, exequibilidade e pertinência. São essas três qualidades que permitem que, através da pergunta de partida, se consiga ter uma ideia clara acerca do objetivo a alcançar. Além disso, a pergunta de partida deve, ainda, ser precisa, realista e compreensiva — o que remete para o "modo CCC": curta, clara e completa —, uma vez que, é com esta pergunta que, — e passo a citar —,"o investigador tenta exprimir o mais exatamente possível aquilo que se procura saber, elucidar, compreender melhor" (Quivy & Campenhout, 2005, p. 32). Deste modo, a "pergunta de partida servirá de primeiro fio condutor da investigação" (Quivy & Campenhoudt, 2005, p. 32), alicerce fundamental para criar as estruturas de segurança ao nível da construção do conhecimento científico.

Desta base, delineamos uma pergunta central, clara e precisa, que nos permite circunscrever o âmbito da nossa investigação: "De que modo as receitas próprias são determinantes para a gestão financeira quotidiana dos municípios do interior, como é o caso de Fornos de Algodres?"[13].

Avançando para uma análise mais precisa, — e norteados pela ideia basilar de que sem a existência de significativas receitas próprias, não se pode falar em verdadeira e plena autonomia financeira local —, pretendemos compreender, com base no conceito de "independência financeira" (um dos importantes indicadores do grau de autonomia local), se os municípios do interior, como é o caso de Fornos de Algodres, dispõem ou não de verdadeira autonomia para a sua gestão financeira municipal.

2. A metodologia de investigação

O termo metodologia surge na literatura para designar os vários meios que norteiam o investigador no processo de investigação. Os métodos de investigação são um caminho

[13] É de referir que, no capítulo dedicado ao enquadramento teórico e concetual, delimitámos concetualmente "receitas próprias", "gestão financeira quotidiana" e "municípios do interior".

para chegar ao conhecimento, valorizando-se mais o processo do que propriamente os resultados (Coutinho, 2014). Não são mais do que formalizações do procedimento, ou seja, caminhos diferentes gerados para irem ao encontro dos fenómenos ou domínios em estudo (Quivy & Campenhoudt, 2005). Percebemos, assim, que a questão da metodologia de investigação é de extrema importância, não podendo ser descurada, sobretudo numa investigação desta dimensão.

Como tal, numa primeira fase, selecionámos a bibliografia inicial e/ou provisória, para proceder à clássica revisão de literatura relacionada com a questão que se pretende abordar, explorando os conceitos e as questões principais relacionados com a temática do financiamento das autarquias locais, enquadrando-os na literatura existente, e ressalvando as conclusões e observações que se considerem relevantes.

Numa segunda fase, servir-nos-emos do município de Fornos de Algodres como modelo de investigação; por outras palavras, faremos um estudo de caso ao município de Fornos de Algodres. A opção pelo município de Fornos de Algodres justifica-se, primeiramente, — e com base em Campos (1988), — pelo facto de os municípios serem a subdivisão administrativa mais relevante, uma vez que a as regiões administrativas, apesar de estarem previstas em termos legais, não foram ainda implementadas, e as freguesias, pelo seu número, dimensão, reduzido peso económico e subordinação aos municípios, não exercerem uma influência expressiva no regime das finanças locais (Campos, 1988); e, em segundo lugar, pela identificação que temos com o município de Fornos de Algodres, do qual somos cidadãos, o que facilitará a recolha de dados.

A propósito da referência e opção pelo recurso ao estudo de caso, importa tecer algumas considerações. A investigação suportada por estudos de caso tem vindo a incrementar-se e a ganhar maior reputação, sendo que esta crescente notoriedade no campo das Ciências Sociais, nomeadamente da Ciência Política, muito se tem devido a autores como Yin e Stack , — que embora em perspetivas não completamente coincidentes—, têm procurado aprofundar, sistematizar e credibilizar o estudo de caso no âmbito da metodologia de investigação (Meirinhos & Osório, 2010).

De acordo com, aquela que parece ser a posição dominante dos autores que abordam a metodologia dos estudos de caso, estes, na sua essência, parecem herdar as características da investigação qualitativa. Neste sentido, o estudo de caso rege-se dentro da lógica que guia as sucessivas etapas de recolha, análise e interpretação da informação dos métodos qualitativos, com a particularidade de que o propósito da investigação é o estudo intensivo de uma unidade singular ou de um número reduzido de unidades, com

o intuito de entender uma categoria mais vasta de unidades similares (Gerring, 2004). Quando nos referimos a um estudo de caso podemos associar os seguintes elementos: o recurso ao método qualitativo; um pequeno número de casos; o recurso a uma perspetiva holística de investigação; um exame mais ou menos abrangente de um fenómeno (Gerring, 2004).

Nesse sentido, o objetivo primordial no recurso ao modelo de estudo de caso passa por assegurar um enfoque na perspetiva interpretativa e construtiva. Considerando os objetivos da presente investigação temos um estudo de caso abstrato, considerando um conjunto de decisões (legislação sobre finanças locais) e um estudo de caso concreto, visto recorrermos a uma organização (Câmara Municipal de Fornos de Algodres).

Nos estudos de caso existe a possibilidade de obter informação a partir de múltiplas fontes de dados por meio de diversos instrumentos de recolha informação, entre os quais se contam o diário, o questionário, as fontes documentais, a entrevista individual e de grupo e outros registos que as modernas tecnologias da informação e comunicação nos permitem obter (Recío & Rasco, 2003).

No nosso caso, após uma reunião com o executivo da Câmara Municipal de Fornos de Algodres, para apresentação do nosso projeto de dissertação—, utilizaremos como instrumento principal de recolha de informação as fontes documentais, mais concretamente, os mapas de execução orçamental da despesa e da receita da referida entidade, no período 2014-2019 e, possivelmente, outras que se considerem relevantes e se encontrem disponibilizadas em sites oficiais de entidades como o Instituto Nacional de Estatística (INE). Os dados recolhidos serão agrupados em tabelas e gráficos, de modo a facilitar a análise e interpretação dos mesmos, a que procederemos textualmente.

A escolha do período de tempo, compreendido entre os anos de 2014 e 2019, justifica-se pelo novo ordenamento jurídico nesta temática, nomeadamente com a Lei das Finanças Locais, a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e da Lei que a altera, a Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, terem entrado em vigor, respetivamente, no dia 1 de janeiro de 2014 e no dia 1 de janeiro de 2019.

Como complemento ao estudo de caso, — e não como instrumento de recolha de informação secundário—, realizaremos uma entrevista, — cujo o objetivo é o aprofundamento do estudo de caso—, ao Sr. Presidente da Câmara Municipal de Fornos

de Algodres, Dr. Manuel Fonseca[14], por forma a clarificar aspetos que, eventualmente, possam suscitar dúvida e a enriquecer a investigação com o testemunho e exemplos por si concedidos.

A entrevista proporciona uma compreensão rica e matizada das situações, o que, de certa forma, explica a sua utilidade e emprego na fase exploratória da generalidade das investigações, sobretudo quando o investigador necessita de dispor de dados próprios — configura uma entrevista para fins de investigação. No caso da nossa dissertação é, precisamente, para fins de investigação que utilizamos a entrevista, mais concretamente, uma entrevista semidiretiva, uma vez que, apesar de ser estruturada a partir do nosso objeto de estudo, concederemos ao entrevistado um grau de liberdade que lhe possibilite estruturar o seu pensamento em torno do objeto perspetivado (Ruquoy, 1997).

[14] O qual tem a seu cargo, entre outros pelouros, dois de extrema relevância para a dissertação e estudo de caso, nomeadamente o da "Gestão Económico Financeira" e o da "Promoção do Desenvolvimento/Investimento".

Capítulo 1. A organização administrativa do Estado Português

A Constituição da República Portuguesa dispõe, no seu artigo 6.º, 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" (CRP, 10.ª edição); o que significa, por outras palavras, que, nos termos da Constituição da República Portuguesa, Portugal é qualificado como um Estado unitário, organizado no respeito pelos princípios da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.

De acordo com o disposto no artigo 235.º, n.º1 da Constituição da República Portuguesa, "a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais" (CRP, 10.ª edição). Desde a sua redação originária de 1976, a Constituição da República Portuguesa qualifica as autarquias locais como elementos estruturantes da organização democrática do Estado, definindo-as como pessoas coletivas de direito público de base territorial, dotadas de órgãos próprios, baseados no princípio da representatividade democrática, tendo por escopo a prossecução dos interesses próprios das populações.

1.1. Subdivisão administrativa do Estado Português: da previsão à implementação

Desde a redação inicial do artigo que se refere às categorias de autarquias locais e divisão administrativa do Estado Português — o artigo 236.º, de acordo com a redação dada pela Lei Constitucional n.º1/2005, de 12 de agosto — que se prevê a existência de três formas de organização autárquica no território continental: as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.

De acordo com o estudo *Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado* (publicado em 1998), resultado do labor das Comissões de Coordenação Regional, da Direção-Geral da Administração Autárquica, da Direção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, e do Centro de Estudos e Formação Autárquica, organismos do então Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território, e que teve por base uma análise profunda da organização administrativa existente e das estratégias de modernização e

descentralização administrativa decorrentes da regionalização administrativa do continente, enquanto que, as subdivisões freguesia e município resultam de uma adaptação de formas preexistentes de organização autárquica ao modelo democrático, e que cuja regulação, até então, se devia ao Código Administrativo; a consagração das regiões administrativas enquanto autarquias locais corresponde "a uma evolução no sentido da institucionalização das regiões-plano criadas em 1969 com base nas orientações definidas pelo III Plano de Fomento" (Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, 1998, p. 18).

Além das três formas de organização autárquica previstas no artigo relativo às categorias de autarquias locais e divisão administrativa do Estado Português, a Constituição da República Portuguesa, ao postular, no seu artigo 5.º, que "Portugal abrange o território historicamente definido no continente europeu e os arquipélagos dos Açores e da Madeira" (CRP, 10.ª edição), e ao especificar, no seu artigo 6.º, n.º1 (CRP, 10.ª edição), que "os arquipélagos dos Açores e da Madeira constituem regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos e de órgãos de governo próprio" (CRP, 10.ª edição), reconhece uma quarta subdivisão administrativa do Estado Português: as regiões autónomas.

É possível identificar, ainda, um modelo de circunscrição administrativa de base artificial, prevalecente no Código Administrativo e reforçado politicamente após 1974: o distrito (Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, 1998).

1.1.1. Subdivisões administrativas implementadas: Freguesias; Municípios; Regiões Autónomas; Distritos

De entre as três formas de organização autárquica previstas no artigo relativo às categorias de autarquias locais e divisão administrativa do Estado Português, a freguesia é a autarquia local que apresenta menor dimensão e que, apesar da sua importância histórica, detém uma modesta relevância política, económica, administrativa e financeira. A freguesia visa a prossecução dos interesses próprios dos cidadãos residentes nessa subdivisão específica do município, através dos seus órgãos representativos, os quais são, de acordo com o artigo 244.º da Constituição da República Portuguesa, a assembleia de freguesia e a junta de freguesia. A assembleia de freguesia é o órgão deliberativo da freguesia (artigo 245.º), ou seja, trata-se do órgão que define as orientações de plano e execução relativas à freguesia, competindo-lhe, de acordo com o

disposto no artigo 9.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro[15], acompanhar a atividade da junta de freguesia, aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento e apreciar o relatório de atividades e os documentos de prestação de contratos que refletem o comportamento financeiro do município. A junta de freguesia é o órgão executivo colegial da freguesia (artigo 246.º, CRP), o que significa que é o órgão responsável pela gestão quotidiana dos assuntos da freguesia, competindo-lhe, de acordo com o postulado no artigo 16.º do Anexo supramencionado, executar as deliberações da assembleia de freguesia, elaborar e executar as opções do plano e a proposta de orçamento e aprovar o relatório de atividades e os documentos de prestação de contas (Fernandes, Camões, & Jorge, 2019).

Como resultado da reorganização administrativa territorial autárquica[16], por meio da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, atualmente, existem 2882 freguesias no território continental, 155 na região autónoma dos Açores e 54 na região autónoma da Madeira, o que perfaz um total de 3091 freguesias, as quais possuem, conforme disposto no artigo 7.º, n.º2 do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, atribuições nos seguintes domínios: equipamento rural e urbano; abastecimento público; educação; cultura,

[15] 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, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa.

[16] A reorganização administrativa territorial autárquica é uma das vertentes da reforma do Estado, que, especialmente, em contexto de crises, é colocada na agenda política dos Governos, por se considerar que constitui um instrumento de promoção de uma maior eficiência e eficácia na afetação de recursos e na prestação de serviços públicos, conduzindo à redução da despesa. A crise económica e financeira, que teve início em 2007, motivou, precisamente, o surgimento de iniciativas de reorganização administrativa territorial na generalidade dos países europeus (Gato, 2014).

No que respeita ao caso português, na sequência do pedido de assistência financeira apresentado pelo Governo Português, assinou-se, no dia 17 de maio de 2011, um *Memorando de Entendimento sobre Condicionalidades de Política Económica*, entre Portugal, o Banco Central Europeu, a Comissão Europeia e o Fundo Monetário Internacional (Gato, 2014).

A reorganização administrativa do território, enquadrada pelo *Documento Verde da Reforma da Administração Local*, apresentado a 26 de setembro de 2011, contemplava os seguintes quatro eixos de intervenção: o setor empresarial local; a organização do território; a gestão municipal, intermunicipal e financiamento; e a democracia local. No eixo da organização do território, os principais objetivos eram, por um lado, a reorganização do mapa administrativo, — por meio da redução do número de freguesias e de um novo modelo de freguesias com ganhos de escala e dimensão, por forma a gerar a descentralização de novas competências e a reforçar a sua atuação —, e, por outro lado, redefinir as atribuições e competências entre os municípios e as freguesias. Assim, a *Reorganização Administrativa do Território das Freguesias* foi implementada pela Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprova o regime da reorganização territorial autárquica, e estabelece os critérios da reorganização do território das freguesias (obrigatória) e dos municípios (facultativa) (Neves, 2012).

A importância desta reforma explica-se pelo de facto de a redução do número de freguesias, considerada essencial para melhorar o funcionamento interno da Administração Local, ter concedido um reforço das competências das novas freguesias (resultado da aglomeração de outras freguesias), em resultado da descentralização de novas competências e do aumento da sua atuação, o que permitiu dar resposta às necessidades que lhe foram diagnosticadas no que respeita ao fortalecimento da sua dimensão política, no sentido de as capacitar para o exercício de poderes administrativos e de funções políticas e sociais adequadas a uma administração local moderna e eficiente (Monteiro, 2015).

Pese embora o que acabámos de referir, surgiram alguns movimentos que visam revogar a eliminação de certas freguesias, tais como a Plataforma Nacional Contra a Extinção de Freguesias e, mais recentemente, o Movimento para a Reposição de Freguesias de Campo e Sobrado.

tempos livres e desporto; cuidados primários de saúde; ação social; proteção civil; ambiente e salubridade; desenvolvimento; ordenamento rural e urbano; proteção da comunidade (Fernandes, Camões & Jorge, 2019).

Importa reiterar que os municípios são a subdivisão administrativa mais relevante, o que se explica por duas ordens de razão: em primeiro lugar, pelo facto das regiões administrativas, apesar de estarem previstas na lei, não terem sido ainda implementadas (questão que exploraremos com rigor no subcapítulo seguinte, intitulado "A previsão das Regiões Administrativas: uma implementação adiada"); e, em segundo lugar, pelo facto de as freguesias, pelo seu número, dimensão, pouco peso económico e subordinação aos municípios, não exercerem uma influência expressiva, nomeadamente no regime das finanças locais (Campos, 1988).

Nos termos da Lei, os municípios são qualificados como autarquias locais que visam a prossecução dos interesses e aspirações próprios dos seus cidadãos, por meio dos seus órgãos representativos, os quais são, conforme dispõe o artigo 250.º da CRP, a assembleia municipal e a câmara municipal. A assembleia municipal é o orgão deliberativo do município (artigo 251.º, CRP), o qual é, em termos práticos, responsável pela definição das orientações do respetivo município, competindo-lhe, de acordo com o disposto no artigo 25.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, acompanhar a atividade da câmara municipal, aprovar as opções do plano e a proposta de orçamento, e apreciar o relatório de atividades e os documentos de prestação de contas que refletem o comportamento financeiro do município. A câmara municipal é o órgão executivo colegial do município (artigo 252.º, CRP), ao qual compete, além da execução das políticas públicas decididas e aprovadas pela Assembleia Municipal, a elaboração e execução das opções do plano e do orçamento, e a responsabilidade de elaboração e apresentação do relatório de atividades e dos documentos de prestação de contas (artigo 33.º do Anexo I à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro) (Fernandes, Camões, & Jorge, 2019).

Dos 308 municípios que, atualmente, existem em Portugal, 278 situam-se em território continental, 19 na região autónoma dos Açores e 11 na região autónoma da Madeira, e possuem atribuições, conforme disposto no artigo 23.º do Anexo à Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, nos seguintes domínios: equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação; património, cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; ação social; habitação; proteção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento do território e urbanismo; polícia municipal; cooperação externa (Fernandes, Camões & Jorge, 2019).

De acordo com o disposto no artigo 236.º, n.º 2 da CRP, as regiões autónomas dos Açores e da Madeira compreendem freguesias e municípios. No seu artigo 227.º, dedicado aos poderes das regiões autónomas, a CRP qualifica-as como pessoas coletivas territoriais dotadas de poderes próprios; estas dispõem de órgãos de governo próprio, sendo que, de acordo com o artigo 231.º, n.º 1, os órgãos de governo próprio de cada região autónoma são a assembleia legislativa e o governo regional.

Com base no disposto no artigo 225.º, n.º 1 da CRP, consideramos que a existência dessas pessoas coletivas territoriais se fundamenta nas caraterísticas geográficas, económicas, sociais e culturais próprias dos arquipélagos dos Açores e da Madeira, e que a sua criação e instituição se verificou para dar resposta às históricas aspirações autonómicas das populações insulares.

Por último, cumpre-nos fazer referência aos distritos, os quais, apesar de prevalecerem no Código Administrativo e terem sido alvo de um reforço político após 1974, correspondem a meras circunscrições eleitorais e de representação do Governo de base territorial (Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, 1998). Existem 18 distritos em Portugal, os quais se circunscrevem ao território continental, não compreendo, portanto, as regiões autónomas qualquer distrito.

Consideramos que o distrito é uma circunscrição meramente administrativa, sem competências e/ou atribuições, poderes ou órgãos próprios, contrariamente ao que se verifica para o caso das três subdivisões administrativas que tivemos oportunidade de analisar, até então.

Aquilo a que temos assistido, desde o início do período democrático, é ao que, no estudo *Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*, se apelida de "falta de sintonia entre o modelo constitucional de criação de regiões administrativas e a permanência dos distritos" (Comissão de Apoio à Restruturação do Equipamento e da Administração do Território, 1998, p. 38).

1.1.2. A previsão das Regiões Administrativas: uma implementação adiada

A criação das regiões administrativas constituiu-se, sobretudo no decurso da VII legislatura, como uma importante linha estratégica para a reforma democrática do Estado, sendo encarada como uma prioridade no Programa do XIII Governo

Constitucional (Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, 1998).

Nos termos da Constituição da República Portuguesa, as regiões administrativas são autarquias locais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas, às quais são conferidas, designadamente, e de acordo com o disposto no artigo 257.º, atribuições na "direção dos serviços públicos e tarefas de coordenação e apoio à ação dos municípios no respeito da autonomia destes e sem limitação dos respetivos poderes" (CRP, 10.ª edição).

Apesar de, na generalidade das legislaturas pós-25 de Abril, o processo de regionalização ter vindo a ser objeto de iniciativas legislativas, por parte dos mais diversos quadrantes partidários, a verdade é que apenas duas dessas iniciativas foram aprovadas, uma por unanimidade, outra por maioria, respetivamente: a Lei n.º 56/91, de 13 de agosto (Lei Quadro das Regiões Administrativas) e a Lei n.º 19/98, de 28 de abril (Lei de Criação das Regiões Administrativas).

A Lei n.º 56/91, de 13 de agosto (Lei Quadro das Regiões Administrativas), definiu os poderes das regiões administrativas e a composição, competência e funcionamento dos seus órgãos, prevendo o exercício de atribuições nos seguintes domínios: a) desenvolvimento económico e social; b) ordenamento do território; c) ambiente, conservação da natureza e recursos hídricos; d) equipamento social e vias de comunicação; e) educação e formação profissional; f) cultura e património histórico; g) juventude, desporto e tempos livres; h) turismo; i) abastecimento público; j) apoio às atividades produtivas; l) apoio à ação dos municípios.

No modelo adotado pela referida lei, e no quadro dos domínios nos quais está previsto o exercício de funções por parte das regiões administrativas, realça-se que estas se vocacionam para atuar, essencialmente, nos domínios do planeamento económico e social, da promoção e atribuição de incentivos ao investimento, da programação da execução dos investimentos em infraestruturas e equipamentos sociais de valor estratégico e de apoio às atividades produtivas. É ainda de sublinhar a intervenção que devem ter na seleção e definição das prioridades de investimento na região e na promoção da imagem da região (Comissão de Apoio à Reestruturação do Equipamento e da Administração do Território, 1998).

Pese embora a Lei n.º 56/91, de 13 de agosto, ter constituído um importante passo para o processo de regionalização, a verdade é que nunca foi regulamentada nem sofreu qualquer alteração desde aquela data.

A Lei n.º 19/98, de 28 de Abril, criou as regiões administrativas, as quais são, no Continente, e de acordo com o disposto no seu artigo 2.º, as seguintes: a) Região de Entre Douro e Minho; b) Região de Trás-os-Montes e Alto Douro; c) Região da Beira Litoral; d) Região da Beira Interior; e) Região da Estremadura e Ribatejo; f) Região de Lisboa e Setúbal; g) Região do Alentejo; h) Região do Algarve.

Embora as regiões administrativas, previstas desde a redação inicial da Constituição da República Portuguesa, tenham sido criadas pela lei mencionada supra, a sua implementação não se concretizou, até aos dias de hoje; o que justifica que tenhamos adotado a terminologia "implementação adiada", no título deste subcapítulo dedicado a esta subdivisão administrativa.

Além da aprovação das duas leis a que tivemos oportunidade de nos referir — Lei n.º 56/91, de 13 de agosto, e a Lei n.º 19/98, de 28 de abril —, o único aspeto relevante no quadro da regionalização foi a exigência, introduzida pela Revisão Constitucional de 1997, de acordo com a qual a instituição das regiões em concreto terem que ser, obrigatoriamente, objeto de referendo.

Recentemente, é de destacar a iniciativa da Comissão Independente para a Descentralização, que fez chegar um relatório à Assembleia da República, no qual advoga a instituição das regiões administrativas e a realização de um novo referendo à regionalização, a respeito do qual alguns autarcas portugueses já se pronunciaram. Apesar da questão não reunir consenso, consideramos que a iniciativa da Comissão Independente para a Descentralização cumpriu o pretendido: reintroduzir o debate.

No relatório acerca da *Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado* o referido organismo salienta que, "nos últimos anos, o grau de centralismo das decisões públicas em Portugal acentuou-se de forma significativa, com a crescente debilitação das entidades da administração central presentes nas regiões", o que "tem elevados custos do ponto de vista da eficácia, eficiência e equidade das políticas e da provisão de serviços aos cidadãos e às empresas" (Comissão Independente para a Descentralização, 2019, p. 18). Por outro lado, alimentou "um perigoso sentimento de abandono por parte de populações que se sentem esquecidas e cada vez mais longe de decisores políticos" (Comissão Independente para a Descentralização, 2019, p. 18).

Daí que, depois de analisados os argumentos a favor e contra a regionalização, advogue que apenas a descentralização administrativa (criação e instituição de regiões administrativas) permite responder de forma integrada a objetivos como racionalizar o processo de tomada de decisões organizativas, aprofundar a democracia e a governação democrática, políticas públicas mais ajustadas à diversidade territorial existente e melhoria da prestação de serviços públicos aos cidadãos (Comissão Independente para a Descentralização, 2019).

É à luz deste novo debate, segundo o qual, o processo de criação de regiões administrativas deve ser "gradual, programado, faseado e com metas de transferência de atribuições e competências para as regiões administrativas, sujeito a uma permanente monitorização e avaliação" (Comissão Independente para a Descentralização, 2019, p.19), que se encontra um meio termo para aqueles que defendem/recusam a regionalização.

1.2. A consagração da dignidade constitucional do poder local: o atual modelo em vigor em Portugal

Examinar a consagração da dignidade constitucional do poder local exige que se proceda a uma análise do atual modelo em vigor em Portugal, cujas raízes se encontram no disposto na Constituição da República Portuguesa de 1976. Mas a análise do atual modelo em vigor em Portugal implica, antes de mais, não perder de vista a tradição municipalista portuguesa que remonta ao período medieval e às cartas de foral e as vagas sucessivas de centralização e descentralização a que o país assistiu, sobretudo no período pré-democrático.

Não constituindo um objetivo nosso proceder a uma revisão histórica do processo de relação entre municípios e governo central, é, no entanto, importante recordar a turbulência histórica do processo de relação entre ambos os níveis de governo marcada, a título de exemplo, pelos sucessivos Códigos Administrativos do liberalismo (uns mais centralizadores que outros), pelo período áureo da 1.ª República, no qual a Constituição Republicana de 1911 se mostrou particularmente descentralizadora face aos poderes locais, e pelo período do Estado Novo, no qual os municípios se tornaram em administrações indiretas do Estado central (Oliveira & Monteiro, 1996).

Foi com o advento do regime democrático em 1974 e com a promulgação da Constituição da República Portuguesa de 1976 que surgiram as noções de poder local e de autonomia

local, dando-se assim início a um processo de reforço do papel das autarquias locais no desenvolvimento socioeconómico dos seus territórios e do país como um todo.

Em termos jurídicos, foi precisamente, a partir de 1976, que as autarquias locais passaram a ter dignidade constitucional, uma vez que a lei lhes concedeu autonomia político-administrativa, deslocando-as de meras instâncias administrativas para o plano político e para a direta subordinação às regras constitucionais. Porém, só nos anos 80 do século XX é que a definição de poder local ganhou o sentido que tem hoje. Foi a rutura com o regime autoritário que permitiu a evolução do poder local e, consequentemente, desencadeou um aumento do poder das autarquias locais. A Revolução dos Cravos trouxe, portanto, uma certa descentralização que permitiu que as autarquias locais assumissem uma maior importância, uma vez que a ação política deixou de se concentrar apenas nas questões nacionais, podendo afirmar-se, como sugere Campos (1988), que "uma das grandes conquistas, se não mesmo a maior, do 25 de Abril foi a emergência do poder local" (Campos, 1988, p. 115).

Atualmente, as autarquias locais consubstanciam o modelo de serviço público[17] parceiro do cidadão e são parte da organização democrática do Estado, consagrada pela lei fundamental, a Constituição da República Portuguesa.

Na terminologia do Parlamento (2015), as autarquias locais são pessoas coletivas de direito público, dotadas de poder regulamentar próprio, contudo estão sujeitas às normas emanadas de autarquias de grau superior ou das autoridades com poder tutelar sobre elas e reguladas na legislação Portuguesa (Parlamento, 2015).

No âmbito da administração pública e em direito administrativo, as autarquias locais são definidas como entidades autónomas, auxiliares e descentralizadas, desenvolvendo a sua ação sobre uma parte do território, visando a prossecução de interesses e necessidades próprias das populações aí residentes, sendo dotadas de órgãos representativos próprios, eleitos por sufrágio universal direto e secreto, dos cidadãos recenseados na área da respetiva autarquia, segundo o sistema da representação proporcional, através do método de Hondt. Os órgãos eleitos das autarquias locais são constituídos na base

[17] Segundo Bilhim (2004), existem três modelos de Administração Pública nos nossos dias: o tradicional ou burocrático, o liberal ou de menor Estado e o do novo serviço público ou do Estado parceiro do cidadão. O modelo tradicional contrapõe leis e procedimentos administrativos a valores e a pessoas em concreto, separa políticos e administradores públicos, afirma-se pela racionalidade do "homem administrativo". O modelo liberal é desestatizante, desregulador, centrado numa Administração Pública mínima, submetida ao rigoroso controlo político, afirma-se pela racionalidade do "homem económico". O modelo do novo serviço público parte do modelo tradicional e fá-lo evoluir integrando aspetos positivos posteriores; na dicotomia entre boa gestão pública ou boa democracia opta pela boa democracia, não descuidando a boa gestão (Bilhim, 2004).

proporcional das forças políticas que obtiveram votos suficientes, e compreendem as Assembleias de Freguesia e Municipal, dotadas de poderes deliberativos, e as Juntas de Freguesia e Câmara Municipal, os órgãos executivos de cariz colegial, que se constituem como governo autárquico. Os seus órgãos deliberativos e os executivos colegiais são constituídos por um número adequado de membros, variando consoante a amplitude do conjunto de cidadãos inscritos no recenseamento eleitoral e designando-se presidente o primeiro candidato da lista mais votada, para a assembleia ou para o executivo correspondente. Esta divisão, que corresponde ao modelo democrático definido pela Constituição da República Portuguesa, visa um equilíbrio na repartição dos vários poderes que compõem o poder local; poder local esse que, em território continental integra, para além das freguesias e municípios, as entidades intermunicipais, e em território insular integra apenas as freguesias e os municípios.

Os princípios constitucionais de autonomia, subsidiariedade e descentralização conferem às autarquias locais dois poderes distintos, — o poder administrativo e o poder político—, os quais expressam a autonomia do poder local perante o Estado central e o seu aparelho. Na vertente do poder político, a organização do poder local assenta num conceito muito parecido com o que é atribuído ao Estado, uma vez que possui uma comunidade, tem autonomia territorial e política, dispõe de capacidade eleitoral (os eleitores) e de órgãos de poder (mais concretamente, órgãos autárquicos ou de poder local). Quanto à vertente do poder administrativo, são elementos constitutivos da organização do poder local a autonomia administrativa e financeira, as competências que são atribuídas às autarquias e a existência de funcionários autárquicos.

Na sequência da reforma da administração local[18], resultante da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, operou-se o reforço dos princípios da descentralização e da autonomia, concedendo novas atribuições e competências às autarquias locais e aos titulares dos respetivos órgãos, com a definição de um quadro de atribuições para as entidades intermunicipais e de competências para os seus órgãos e respetivos titulares (áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e comunidades intermunicipais), tendo o legislador observado o previsto no artigo 236.º, n.º 3 , da Constituição da República Portuguesa ao

[18] A reforma administrativa do poder local foi promovida pelo XIX Governo Constitucional, conforme Resolução do Conselho de Ministros, n.º 40/2011, de 22 de setembro, tendo por base uma proposta de trabalho dada a conhecer em Setembro de 2011— o Documento Verde da Reforma da Administração Local (DVRAL). No programa de governo para a legislatura 2011-2015, estava previsto que "o Governo promoverá um acordo político alargado que viabilize uma reorganização do mapa administrativo visando a otimização e racionalização do número de órgãos autárquicos bem como das respetivas competências, com uma análise detalhada ao sector empresarial local quanto ao pressuposto da respetiva utilidade pública e da racionalização sustentada da despesa".

institucionalizar estas entidades "como outras formas de organização territorial autárquica".

Cumpre-nos sublinhar, por último, que o reforço da autonomia local supramencionado só ganha forma com finanças próprias. Assim sendo, as autarquias locais dispõem de património e finanças próprios, sendo o regime das finanças locais estabelecido por lei — a Lei das Finanças Locais —, e ainda de poderes tributários, embora limitados, em casos previstos na lei. Isto porque, de acordo com o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), introduzido pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro[19], "a prossecução das atribuições e o exercício das competências das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais devem respeitar os princípios da descentralização administrativa, da subsidiariedade, da complementaridade, da prossecução do interesse público, da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos e a intangibilidade das atribuições do Estado".

[19] A qual, em simultâneo, aprova o estatuto das Entidades Intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

Capítulo 2. As competências das autarquias locais no quadro da administração pública Portuguesa

O presente capítulo incide sobre as competências das autarquias locais no quadro da administração pública Portuguesa, sendo constituído por uma reflexão inicial acerca do papel das autarquias locais no âmbito da administração pública Portuguesa, o qual assenta num modelo de administração autónoma do Estado. De seguida, procede-se a um enquadramento legal das autarquias locais, com base em, essencialmente, três diplomas legais, — um deles comunitário —, a saber: a Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL), o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL) e a Lei-quadro de transferência de competências (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto).

2.1. As autarquias locais no âmbito da administração pública portuguesa: o modelo de administração autónoma do Estado

Hodiernamente, reconhece-se o papel desempenhado pelas autarquias locais no quadro da administração pública Portuguesa, considerando-se que o nível de administração autárquico, — assente num modelo de administração autónoma de base territorial —, serve melhor os interesses específicos das populações, contribui para aproximar governantes e governados, e para promover a cooperação e o desenvolvimento social e económico (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, 2014).

Antes de nos debruçarmos, concretamente, sobre o modelo de administração autónoma do Estado, que a relação entre as autarquias locais e o Estado configura, parece-nos pertinente atentar, primeiramente, no conceito de "administração pública" e as diversas ramificações que o mesmo conceito pode adotar.

De acordo com Tavares (2019, p. 13), a administração pública pode ser definida como sendo, em larga medida, "o braço operacional do governo, que assegura as funções de gestão, implementação das políticas definidas por diferentes governos, tributação, fiscalização e regulamentação"; por outras palavras, é o poder de gestão que o Estado detém, e que materializa no poder de regulamentar, tributar e fiscalizar, por meio dos

seus órgãos e outros organismos e instituições, com vista à prossecução do serviço público (Tavares, 2019).

A administração pública observa um modelo de organização de tipo burocrático, que nos foi legado pelo sociólogo alemão Max Weber, ficando conhecido como "o modelo burocrático weberiano"[20], — o qual postula os aspetos que, por um lado, caraterizam a burocracia moderna, e aos quais, por outro lado, ela deve obedecer—, e ao qual subjaz o princípio da racionalidade do aparato da administração. É com base na conceptualização de Weber acerca da burocracia[21] que — segundo Tavares (2019) —, podemos identificar a administração pública como "uma forma de organização humana racional e instrumental, que idealmente atuaria de modo a assegurar a eficiência adequando os meios disponíveis aos fins pretendidos" (Tavares, 2019, p. 16). Por outras palavras, é com a análise da burocracia que Max Weber dá o seu contributo à administração pública, no domínio das regras e das normas, que constituem uma condição necessária para a racionalidade legal, económica e técnica da civilização moderna.

No quadro da administração pública, as instituições podem ter diferentes formas de relacionamento com o Governo. As primeiras abordagens teóricas a estas formas de relacionamento apontavam para uma separação clara entre a esfera da administração e a esfera política, subordinando-se a primeira à segunda. A difusão desta interpretação muito se deve a Woodrow Wilson[22], cujo pensamento pode ser resumido, — de acordo

[20] O "modelo burocrático weberiano", de acordo com Gerth e Mills, citados em Rocha (2001), assenta nos seguintes seis princípios: **1)** princípio das áreas de jurisdição: a autoridade é mantida através de uma organização hierárquica e deriva unicamente da lei ou dos regulamentos feitos com base nela); **2)** princípio dos níveis ou hierarquias: a supervisão dos níveis mais baixos é realizada pelos níveis superiores; **3)** a gestão baseia-se em documentos escritos, cuja produção é assegurada por um corpo de funcionários; **4)** administração especializada: os funcionários são especialistas em diversas áreas e têm treino específico para as funções a desempenhar; **5)** a atividade oficial dos funcionários é exercida a tempo inteiro; **6)** a gestão obedece a regras, que podem ser apreendidas, o que requer uma preparação técnica que envolva o conhecimento dos diplomas legais e da prática administrativa (Gerth & Mills *op. cit In* Rocha, 2001).

[21] A palavra "burocracia" foi empregue, pela primeira vez, no século XVIII, por um ministro francês, Jean-Claude Marie Vicent, e nasceu da aglutinação de dois termos — um de origem francesa (*bureau*, que significa *escritório*) e outro de origem grega (*kratos*, que significa *poder*) —, e pretendia designar "o trabalho realizado em escritórios" (Tavares, 2019).

[22] Em *The Study of Administration*, Woodrow Wilson fala mesmo em quatro fases da evolução da Administração Pública: uma primeira fase de distinção analítica entre Política e Administração; uma segunda fase de distinção concreta entre Política e Administração; uma terceira fase de Ciência da Gestão/Administração; por último, uma quarta fase de orientação generalizada em direção à Política Pública (Wilson, 1887).
Com base em Bilhim, Ramos, e Pereira (2015), é ainda possível referir que: no que concerne à **primeira fase**, considerava-se que o processo de governo compreendia dois grandes e distintos eixos — o da decisão e o da execução —, pois "importava saber o que deve ser feito e esse empreendimento competia aos políticos e num segundo momento saber como executar ('*getting things done*'), cabendo tal tarefa aos administradores" ; relativamente **à segunda fase**, ao entender-se a distinção entre a administração e a política, a interferência dos políticos na função administrativa deveria ser interditada; a independência alcançada, na segunda fase, "com a separação ocorrida entre administração e política permitia à administração granjear o estatuto de ciência face à política", o que acabou por conduzir à **terceira fase**, na qual, a administração pública se tornou numa ciência que tinha em vista "a descoberta dos princípios universais que governavam toda a administração"; a **quarta fase** remete para a necessidade que se fazia

com Tavares (2019) —, na seguinte ideia: "os políticos eleitos decidem sobre políticas públicas aprovando legislação no parlamento e no conselho de ministros, enquanto os funcionários públicos aplicam as leis de forma neutral e sem interferência dos políticos eleitos" (Tavares, 2019, p. 21). Segundo esta interpretação clássica, a política e a administração seriam atividades distintas, sem qualquer ligação entre si, e os funcionários da administração pública seriam meros executores das decisões emanadas pela estrutura política, não exercendo qualquer papel no processo de tomada de decisão.

Desde meados do século XX, com o fim da Segunda Guerra Mundial, começou a assistir-se a uma mudança de paradigma com o surgimento de estudos norte-americanos que sugeriam "ser problemático assumir a distinção entre política e administração, ou entre a decisão e a implementação de políticas públicas", e apontavam no sentido de "a administração pública influenciar as políticas públicas através de recomendações ao poder político e autoridades públicas" (Tavares, 2019, p.22). Esta nova interpretação, que reconhecia o modelo clássico (da separação entre as esferas política e administrativa) como normativo e irrealista, fundamentava-se, essencialmente, em dois aspetos: em primeiro lugar, o elevado nível de conhecimento técnico impreterível para a tomada de decisões nas mais diversas áreas, obrigava a um envolvimento da administração pública na tomada de decisão, conduzindo a uma articulação entre os decisores políticos e os profissionais da administração pública; em segundo lugar, com a expansão do domínio de intervenção do Estado-providência e a consequente diversificação das tarefas administrativas, assistiu-se a um significativo aumento do número de funcionários que passaram a exercer um conjunto mais vasto de tarefas, o que obrigou a que se aumentasse o número de dirigentes da administração pública nomeados pelo poder político (Tavares, 2019). Assim sendo, compreende-se que política e administração estejam, inevitavelmente, interligadas.

No mesmo sentido, Sá (1999, p. 32) entende que "há um profundo entrelaçamento, em muitos casos, da política e da administração e entre titulares de cargos políticos e de cargos administrativos", o que dificulta o estabelecimento de uma "distinção material por natureza e de uma vez por todas". Ainda assim, é possível estabelecer uma distinção "entre o campo político em sentido restrito e o campo administrativos, desde que não se pretenda a sua rigidez e se admita a existência de uma permeabilidade maior ou menor entre os dois campos" (Sá, 1999, p. 32), com base na ideia de que o campo político diz respeito à organização e definição da estratégia ao nível institucional do "domínio dos

sentir de que "a Administração fosse conduzida de forma económica e eficiente" (Bilhim, Ramos, & Pereira, 2015, pp. 97-98).

homens sobre os homens e das ações para a conservação desse domínio" (Sá, 1999, p.32) e que, por sua vez, o campo administrativo encontra-se subordinado a essa estratégia de dominação, englobando as tarefas "relacionadas diretamente com a dominação violenta, mas também com as atividades de satisfação direta das necessidades coletivas" (Sá, 1999, p. 33).

No caso concreto português, é possível situar o nosso modelo de administração pública entre dois paradigmas distintos — o europeu continental (jurídico) e o anglófono (gestionário) —, uma vez que, por um lado, o primeiro acentua-lhe a "dimensão de instrumento de ação do Estado, e nessa medida a Administração Pública reflete o próprio Estado", e, por outro lado, o segundo salienta-lhe a "dimensão organizacional e de gestão de pessoas e meios para otimizar resultados destinados a satisfazer as necessidades coletivas" (Bilhim, Ramos, & Pereira, 2015, pp. 94).

Relativamente ao caso português, é ainda possível e importante assinalar que as formas de relacionamento entre as instituições e o governo como órgão supremo da administração pública, são definidas nos termos da Constituição da República Portuguesa, a qual dispõe, — no seu artigo 199.º, alínea d), dedicado à "Competência administrativa" —, que compete ao Governo, no exercício de funções administrativas, "dirigir os serviços e a atividade da administração direta do Estado, civil e militar, superintender na administração indireta e exercer tutela sobre esta e sobre a administração autónoma"[23] (CRP, 10.ª edição).

No seguimento do supramencionado, cabe-nos fazer referência a Diogo Freitas do Amaral que, na sua obra *Curso de Direito Administrativo*, afirma que a administração pública portuguesa se divide em três grandes ramos, na confluência dos interesses prosseguidos e em atenção à natureza das estruturas que nela se integram: a

[23] Em Portugal, considerando as relações entre a Administração Pública e o Governo, temos os seguintes três grandes grupos:

- **Administração Direta do Estado**: **Serviços centrais** — Serviços com competência em todo o território nacional; **Serviços periféricos** — Serviços regionais com zona de ação limitada.
- **Administração Indireta do Estado**: **Serviços personalizados** — Pessoas coletivas de natureza institucional dotadas de personalidade jurídica; **Fundos personalizados** — Pessoas coletivas de direito público, instituídas por ato do poder público, com natureza patrimonial; **Entidades públicas empresariais** — Pessoas coletivas de natureza empresarial, com fim lucrativo, que visam a prestação de bens ou serviços de interesse público, com total capital do Estado.
- **Administração Autónoma do Estado**: **Administração Regional (autónoma)** — Adota a organização da Administração Direta e Indireta do Estado, aplicando-a a uma região autónoma; **Administração Local (autónoma)** — Adota a organização da Administração Direta e Indireta do Estado, aplicando-a a um nível local; **Associações públicas** — Pessoas coletivas de natureza associativa, criadas pelo poder público para assegurar a prossecução dos interesses não lucrativos pertencentes a um grupo de pessoas que se organizam para a sua prossecução.

administração direta do Estado, a administração indireta do Estado, e a administração autónoma do Estado (Amaral, 2015).

A administração direta do Estado é entendida como o "conjunto das entidades administrativas que se incorporam no Estado na sua veste de Estado-administração" (Gouveia, 2001, p. 258), por meio de órgãos, serviços e agentes dependentes do Governo, atuando de forma concentrada (ao nível central — serviços centrais que têm jurisdição sobre todo o território nacional[24]) e/ou desconcentrada (ao nível da periferia — serviços periféricos ou desconcentrados que têm competências territoriais limitadas[25]). Os referidos órgãos, serviços e agentes são inseridos no Estado, "em aplicação do princípio da centralização administrativa", sendo que o Estado detém um poder de direção sob a administração indireta, o qual se materializa na "emanação de ordens para os serviços, e nos poderes de modificação e revogação" (Gouveia, 2001, p .261).

Por sua vez, a administração indireta do Estado é constituída pelo conjunto das pessoas coletivas[26], que embora distintas do Estado, prosseguem os fins deste último, "em razão de um fenómeno de devolução de poderes" (Gouveia, 2001, p. 258). Este tipo de administração implica "a coexistência, ao lado do Estado, de entidades administrativas que são dele distintas, mas em que avulta sempre a prossecução de fins que são, em última análise, de relevância estadual" (Gouveia, 2001, p. 259), sendo que o Estado se desdobra por outras entidades administrativas (descentralização administrativa de tipo funcional). O Estado tem o poder de superintender a administração indireta, através de recomendações e orientações gerais, "globalmente condicionando a atividade que é levada a cabo pelas instituições que integram esta categoria da Administração" (Gouveia, 2001, p. 261). Ao contrário das entidades de administração direta, que estão hierarquicamente subordinadas ao Governo, as entidades da administração indireta estão apenas sujeitas a orientação e fiscalização por parte do Governo, o que lhes permite que possam operar com maior autonomia administrativa e financeira do que as

[24] Os serviços centrais da administração pública direta incluem as direções-gerais (às quais incumbe implementar as políticas públicas), as inspeções-gerais (que detêm funções de controlo, auditoria e fiscalização), e as secretarias-gerais (com competências ao nível dos orçamentos, da gestão de recursos humanos e da modernização administrativa de cada ministério) (Tavares, 2019).

[25] São exemplos de serviços periféricos da administração pública indireta as comissões de coordenação e desenvolvimento regional, e as direções regionais da educação, agricultura, solidariedade social e saúde (Tavares, 2019).

[26] A administração indireta central inclui os institutos públicos (como é o caso do Instituto Português da Juventude, o Instituto Nacional de Estatística e o Laboratório Nacional de Engenharia Civil), e algumas agências (tais como, a Agência para a Modernização Administrativa e a UMIC — Agência para a Sociedade do Conhecimento).
Os organismos que compõem a administração indireta periférica são as administrações das regiões hidrográficas e o Instituto da Droga e da Toxicodependência.
São ainda pessoas coletivas da administração indireta as empresas públicas do setor empresarial do Estado, e as entidades reguladoras que operam nos setores públicos onde ocorrem projetos de privatização (Tavares, 2019).

primeiras, sendo da sua responsabilidade a definição de alguns objetivos e interesses (para além dos fins do Estado) (Tavares, 2019).

Por fim, a administração autónoma do Estado integra o conjunto das pessoas coletivas que, além de se distinguirem do Estado por possuírem um enquadramento e caraterização legais próprios, prosseguem, com base nos poderes dos quais são investidas, "fins que são estabelecidos e interpretados livremente a partir dos correspondentes substratos" (Gouveia, 2001, p. 258), e não os que se consideram de relevância estadual, ao contrário do que acontece com as entidades da administração indireta e, de forma ainda mais inequívoca, com as entidades da administração direta. Aliás, o desenvolvimento de tarefas por parte destas entidades administrativas autónomas, distintas do Estado, não só tem em vista a prossecução de fins diversos, como também, e por vezes, "antinómicos dos do Estado", ocorrendo, assim, um "fenómeno de descentralização administrativa de tipo associativo e territorial, por força da criação de entes administrativos com um substrato associativo ou humano — as associações públicas — ou com um substrato territorial — as regiões autónomas e as autarquias locais, como pessoas coletivas de população e território que são" (Gouveia, 2001, p. 260). As entidades administrativas de administração autónoma do Estado estão sujeitas à tutela administrativa, o que significa que o Estado tutela a administração autónoma, materializando-se esse poder, — e de acordo com o disposto no n.º 2 do Regime Jurídico da Tutela Administrativa —, na verificação do cumprimento das leis e regulamentos por parte dos órgãos das autarquias locais e entidades equiparadas, por meio inspeções, inquéritos e sindicâncias, sendo que este poder é limitado pela possibilidade de aplicação restrita de algumas sanções (Gouveia, 2001).

De acordo com Gouveia (2001), o setor da administração autónoma do Estado não é uniforme, uma vez que se divide entre associações públicas e pessoas coletivas de população e território. As associações públicas têm uma base humana, pois "relacionam pessoas que se encontram vinculadas por laços de natureza pessoal, de feição profissional ou quaisquer outros", e as pessoas coletivas de população e território "têm um duplo substrato humano e territorial" (Gouveia, 2001, p. 262.).

Importa referir que as regiões autónomas também configuram o modelo de administração autónoma do Estado, sendo que cumulativamente às competências que lhe cabem no quadro da função administrativa, possuem competências no âmbito das funções política e legislativa (Gouveia, 2001).

Para concluir, de todos os aspetos que caraterizam o modelo da administração autónoma do Estado — o modelo que a relação entre as autarquias locais e o Estado configura, e que assume particular importância, no contexto da presente dissertação — o mais relevante é o da autonomia de ação face ao Estado; autonomia essa que será melhor compreendida, à luz do enquadramento legal das autarquias locais, que tratamos na secção seguinte, precisamente intitulada "Enquadramento legal das autarquias locais: a Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL); o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL); a Lei-quadro de transferência de competências (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto)".

2.2. O enquadramento legal das autarquias locais: a Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL); o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL); a Lei-quadro de transferência de competências (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto)

Como tivemos oportunidade de constatar anteriormente, a administração local autárquica (isto é, o conjunto das autarquias locais) constitui uma parte significativa da administração autónoma do Estado. Mais do que meras entidades administrativas da administração autónoma do Estado, as autarquias locais são um elemento fundamental da organização e funcionamento do Estado, cuja autonomia se encontra expressamente consagrada e salvaguardada na Lei fundamental, nomeadamente no n.º1 do seu artigo 6.º, segundo o qual a unidade do Estado não coloca em causa — entre outros — o princípio da autonomia das autarquias locais. O princípio da unidade do Estado comporta, antes, e apenas, — de acordo com Casalta Nabais (2007, p. 16) —, "as limitações dos outros quatro princípios (ou subprincípios) aí consagrados[27], a saber: o princípio da autonomia insular, o princípio da subsidiariedade, o princípio da autonomia local, aquele que aqui nos interessa, e o princípio da descentralização democrática da administração pública".

Na sua obra *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*, Marta Rebelo sugere que a delimitação concetual do princípio de autonomia local tem sido alvo de um aceso debate teórico, entre conceções mais

[27] Entenda-se, no preceito constitucional a que se havia feito referência, a saber, o artigo 6.º da CRP que, no seu n.º1, dispõe que o Estado português é um Estado unitário que "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" (CRP, 10.ª edição).

classicistas, que consideram a autonomia local como "expressão da descentralização administrativa" (Rebelo, 2007, p.72), e conceções contemporâneas, segundo as quais, "muitos autores pretendem abdicar do conceito de autonomia local e substituir ou reciclar este conceito, convertendo-o num direito de participação na definição e execução das grandes linhas de orientação nacional" (Rebelo, 2007, p. 77).

Como tal debate teórico não representa o foco da nossa análise, não nos vamos alongar mais relativamente ao mesmo, pois aquilo que pretendemos é — com base na autora supramencionada — enunciar os aspetos da autonomia local que permanecem intactos a esse debate teórico. A autora afirma que a autonomia se refere, desde as suas origens na Revolução Francesa, "à relação entre as entidades infra-estaduais e o Estado", a qual tem como referente "um feixe de interesses ou assuntos próprios das comunidades locais", que, ao longo dos últimos três séculos, se têm vindo a diferenciar dos "interesses ou assuntos próprios da nação como um todo" (Rebelo, 2007, p. 72). Dada a existência desses interesses ou assuntos próprios das comunidades locais, reconhece-se a estas últimas um conjunto de características que, caso se verifiquem, em teoria e na prática, permitem que se fale de autonomia das autarquias locais, a saber:

> "**1)** personalidade jurídica; **2)** eleição dos órgãos pela população local respetiva; **3)** reconhecimento de um conjunto de atribuições relativas aos assuntos locais; **4)** poder de decisão próprio — autónomo, independente — quanto a tais assuntos; **5)** recursos humanos e financeiros que garantam a capacidade de prossecução das atribuições cometidas e o exercício efetivo do seu legítimo e legitimado poder de decisão; **6)** sujeição à tutela da legalidade, sendo, em princípio, o mérito ou demérito das suas decisões fiscalizado e sancionado dentro das fronteiras da comunidade" (Rebelo, 2007: 73).

Esta importante questão da autonomia das autarquias locais merece ser explorada em contexto português, sendo, para tal, imprescindível começar por proceder a uma análise da Carta Europeia de Autonomia Local, a qual vincula o Estado português.

A Carta Europeia de Autonomia Local, tratado internacional, cuja elaboração se deveu ao Conselho da Europa, no dia 15 de Outubro de 1985, foi inicialmente assinada por onze Estado-membros, entre os quais Portugal, tendo a Assembleia da República aprovado este instrumento de direito internacional público, para ratificação, através da Resolução n.º 28/90. De 13 de julho, e o Presidente da República ratificado a Carta através do Decreto n.º 58/90, de 23 de outubro (Rebelo, 2007).

De acordo com o seu Preâmbulo, os Estados-membros signatários, acordaram no que nela se dispõe, convictos dos importantes aspetos que a seguir enunciamos: primeiramente, de que as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático; em segundo lugar, de que é ao nível local que o direito de participação dos cidadãos na gestão dos assuntos públicos pode ser melhor e mais diretamente exercido; em terceiro lugar, de que a existência de autarquias locais investidas de responsabilidades efetivas permite uma administração eficaz e próxima do cidadão; em quarto lugar, de que a defesa e o reforço da autonomia local nos diferentes países europeus representam uma contribuição importante para a construção de uma Europa baseada nos princípios da democracia e da descentralização do poder; e, por último, de que aquilo que a CEAL pretende é a existência de autarquias locais dotadas de órgãos de decisão constituídos democraticamente e beneficiando de uma ampla autonomia quanto às competências, às modalidades do seu exercício e aos meios necessários ao cumprimento da sua missão (CEAL, 1985).

A questão da autonomia local é tão importante que a CEAL começa por dispor, logo no seu artigo 2.º, que "o princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição", isto é, que a existência de autonomia local depende de um fundamento legal e constitucional que se deve verificar. No caso concreto português, é possível referir que a Constituição democrática reconhece, desde a sua redação inicial, o princípio da autonomia local.

Pese embora, a consagração da autonomia local na Constituição, a verdade é que não se especifica em que é que esse princípio consiste. É, então, no n.º1 do seu artigo 2.º que a CEAL dá resposta a essa lacuna, estabelecendo o conceito de autonomia local, segundo o qual se entende por autonomia local "o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos". Seguidamente, no artigo 4.º, especifica-se o âmbito do exercício da autonomia local, sendo as atribuições das autarquias locais fixadas pela Constituição ou por lei[28], as quais devem ser plenas e exclusivas. Para que a realização dessas atribuições seja possível, é necessário — nos termos do artigo 6.º — adequar as estruturas e os meios administrativos às funções das autarquias locais, isto é, "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". Outro aspeto

[28] A questão das atribuições das autarquias locais será abordada, com mais detalhe, quando, seguidamente, analisarmos o Regime Jurídico das Autarquias Locais.

que, por um lado, é indispensável à realização das atribuições das autarquias locais e, por outro lado, é um garante da sua autonomia, é o dos recursos financeiros; nos termos do artigo 9.º, as autarquias locais devem dispor de recursos financeiros adequados, os quais devem ser proporcionais às atribuições previstas.[29]

Considerando que a consagração do princípio da autonomia local e a fixação legal das atribuições das autarquias locais, não é suficiente para assegurar o respeito pelos princípios de autonomia das autarquias locais, e o livre exercício das referidas atribuições, eis que a CEAL introduz, no seu artigo 11.º, o princípio da proteção legal da autonomia local, nos termos do qual, as autarquias locais têm o direito de recorrer judicialmente.

A questão das atribuições das autarquias locais ganha maior expressão, nos termos do Regime Jurídico das Autarquias Locais (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), o qual entrou em vigor a 30 de Setembro de 2013 e estabelece, — entre outros aspetos—, o regime jurídico das autarquias locais, o regime jurídico da transferência de competências para as autarquias locais, assim como a delegação de competências do Estado nas autarquias locais e dos municípios nas freguesias.

De acordo com o disposto no artigo 2.º do Anexo I à lei supramencionada, são consideradas atribuições das autarquias locais a promoção e a salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, nomeadamente nos domínios constantes do n.º2 do artigo 7.º (referente às atribuições das freguesias)[30] e do n.º2 do artigo 23.º (referente às atribuições dos municípios)[31]. A prossecução destas atribuições, por parte das autarquias locais, é feita através do exercício pelos seus respetivos órgãos das competências de consulta, de planeamento, de investimento, de gestão, de licenciamento e controlo prévio, e de fiscalização, conforme disposto no artigo 3.º. Nos termos do artigo 4.º, há um conjunto de princípios que as autarquias locais devem respeitar na prossecução das suas atribuições e no exercício das suas competências: a descentralização administrativa,

[29] Um ponto importante em todo o quadro legislativo Português reside nesta complementaridade das leis e respetivos diplomas legais, o que, por vezes, torna o processo mais complexo e de difícil compreensão para o público geral.

[30] Nos termos do n.º2 do artigo 7.º do RJAL, "as freguesias dispõem de atribuições, designadamente, nos seguintes domínios: **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" (RJAL, 2013).

[31] Conforme disposto no n.º2 do artigo 23.º do RJAL, "os municípios dispõem de atribuições, designadamente, nos seguintes domínios: **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; **l)** ambiente e saneamento básico; **l)** defesa do consumidor; **m)** promoção do desenvolvimento; **n)** ordenamento do território e urbanismo; **o)** polícia municipal; **p)** cooperação externa" (RJAL, 2013).

a subsidiariedade, a complementaridade, a prossecução do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos, e a intangibilidade das atribuições do Estado.

No que ao regime jurídico da transferência de competências para as autarquias locais concerne, importa começar por assinalar que é através da transferência, por via legislativa, de competências de órgãos do Estado para os órgãos das autarquias locais que se concretiza a descentralização administrativa, conforme disposto no artigo 111.º.

Nos termos do artigo 117.º, o Estado e as autarquias locais articulam entre si a prossecução das respetivas atribuições, havendo a possibilidade de, para tal, se recorrer à delegação de competências, quer dos órgãos do Estado nos órgãos das autarquias locais[32], quer dos órgãos dos municípios nos órgãos das freguesias[33]. A concretização da delegação de competências visa, segundo disposto no artigo 118.º, os seguintes objetivos: promover a coesão territorial, reforçar a solidariedade inter-regional, melhorar a qualidade dos serviços prestados às populações, e racionalizar os recursos disponíveis. No âmbito da delegação de competências existe uma questão que assume especial importância, que é a dos recursos, — quer sejam eles humanos, patrimoniais ou financeiros—, necessários ao exercício pelos órgãos das autarquias locais das competências que lhes forem delegadas.

Retomando a questão da transferência de competências, consideramos pertinente analisar a lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e entidades municipais (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto), que entrou em vigor no dia seguinte ao da sua publicação e estabelece, nos termos do seu artigo 1.º, "o 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".

Conforme disposto no artigo 2.º, a transferência de competências rege-se por determinados princípios e garantias, a saber:

> "**a)** a transferência efetua-se para a autarquia local ou entidade intermunicipal que, de acordo com a sua natureza, se mostre mais adequada

[32] Conforme disposto no artigo 124.º do RJAL, "o Estado concretiza a delegação de competências em todos os domínios dos interesses próprios das populações das autarquias locais, em especial no âmbito das funções económicas e sociais" (RJAL, 2013).
[33] Nos termos do artigo 131.º do RJAL, "os municípios concretizam a delegação de competências nas freguesias em todos os domínios dos interesses próprios das populações destas, em especial no âmbito dos serviços e das atividades de proximidade e do apoio direto às comunidades locais" (RJAL, 2013).

> ao exercício da competência em causa; **b)** a preservação da autonomia administrativa, financeira, patrimonial e organizativa das autarquias locais; **c)** a garantia da qualidade no acesso aos serviços públicos; **d)** a coesão territorial e a garantia da universalidade e da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público; **e)** a eficiência e eficácia da gestão pública; **f)** a garantia da transferência para as autarquias locais dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados, considerando os atualmente aplicados nos serviços e competências descentralizados; **g)** a estabilidade de financiamento no exercício das atribuições cometidas".

Nos termos do artigo 3.º, a transferência das novas competências tem caráter universal, sendo que a sua concretização se efetua, segundo disposto no artigo 4.º, através de "diplomas legais de âmbito setorial relativos às diversas áreas a descentralizar da administração direta e indireta do Estado". A transferência de competências implica a regulamentação do financiamento das novas competências, à qual o artigo 5.º se dedica, e nos termos do qual se dispõe o seguinte: **1)** o regime financeiro das autarquias locais e entidades intermunicipais prevê os recursos a atribuir a essas entidades para o exercício das novas competências; **2)** o referido regime financeiro tem em consideração o acréscimo da despesa em que se incorre pelo exercício das competências transferidas e o acréscimo da receita que decorra do referido exercício; **3)** existe um Fundo de Financiamento da Descentralização, através do qual se efetuam transferências financeiras para as autarquias locais e entidades intermunicipais. A esta questão está também associada a gestão e transferência de recursos patrimoniais (artigo 7.º) — "os bens móveis e imóveis afetos a áreas cujas competências são transferidas para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais passam a ser geridos pelas mesmas" — e a transferência de recursos humanos (artigo 8.º) — "os diplomas legais de âmbito setorial (...) estabelecem os mecanismos e termos da transição dos recursos humanos afetos ao seu exercício".

Conforme previsto nos artigos 11.º a 28.º, os órgãos municipais passam a exercer novas competências nas seguintes dezoito áreas: educação; ação social; saúde; proteção civil; cultura; património; habitação; áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade 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 jogos de fortuna e azar.

No concernente aos órgãos das freguesias, nos termos do artigo 38.º, estes têm as seguintes competências a descentralizar da administração direta do Estado: "**a)** instalar os espaços cidadãos, em articulação com a rede nacional de lojas de cidadão e com os municípios; **b)** gerir espaços cidadão nos termos da alínea anterior". Além das referidas competências, os órgãos das freguesias têm ainda uma panóplia de competências (treze, para sermos mais concretos) transferidas pelos municípios[34].

Por último, relativamente a esta questão da transferência de novas competências para as autarquias locais, importa fazer referência e analisar a "Ata Da Reunião Extraordinária da Câmara Municipal de Fornos de Algodres Realizada No Dia 23 De Janeiro De 2019", na qual o executivo municipal fez deliberações ao abrigo da referida Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, tendo por referencial, para cada uma das competências, o respetivo diploma legal de âmbito setorial (decretos-lei que serão referenciados em cada uma das deliberações que, a seguir, se apresentam). Assim sendo, seguidamente, apresentamos cada uma das competências discutidas e a respetiva deliberação do executivo municipal:

- Transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da gestão das praias marítimas, fluviais e lacustres integradas no domínio público hídrico do Estado — A CMFA deliberou aprovar por unanimidade aceitar as competências do decreto-lei n.º 97/2018, de 21 de novembro aplicável aos municípios;
- Transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da autorização de exploração das modalidades afins de jogos de fortuna ou azar e outras formas de jogo, nomeadamente rifas, tômbolas, sorteios, concursos publicitários, concursos de conhecimentos e passatempos — A CMFA deliberou aprovar por maioria, com um voto contra de um dos elementos do executivo municipal e uma abstenção de outro elemento do executivo municipal, aceitar as competências do decreto-lei n.º98/2018, de 27 de novembro, aplicável aos municípios;

[34] Conforme disposto no n.º 2 do artigo 38.º da Lei-quadro de transferência de competências, "os órgãos das freguesias têm as seguintes competências transferidas pelos municípios: **a)** gestão e manutenção dos espaços verdes; **b)** limpeza das vias e espaços públicos, sarjetas e sumidouros; **c)** manutenção, reparação e substituição do mobiliário urbano instalado no espaço público, com exceção daquele que seja objeto de concessão; **d)** gestão e manutenção corrente de feiras e mercados; **e)** realização de pequenas reparações nos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico; **f)** manutenção dos espaços envolventes dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do primeiro ciclo do ensino básico; **g)** utilização e ocupação da via pública; **h)** afixação de publicidade de natureza comercial; **i)** autorizar a atividade de exploração de máquinas de diversão; **j)** autorizar a colocação de recintos improvisados; **k)** autorizar a realização de espetáculos desportivos e divertimentos na via pública, jardins e outros lugares públicos ao ar livre, desde que estes se realizem exclusivamente na sua área de jurisdição; **l)** autorizar a realização de acampamentos ocasionais; **m)** autorizar a realização de fogueiras, queimadas, lançamento e queima de artigos pirotécnicos, designadamente foguetes e balonas" (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto).

- Transferência de competências para os órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio da justiça — A CMFA deliberou aprovar por unanimidade não aceitar as competências do decreto-lei n.º 101/2018, de 29 de novembro aplicável aos municípios;
- Transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do apoio às equipas de intervenção permanente (EIP) das associações dos bombeiros voluntários — A CMFA deliberou aprovar por unanimidade aceitar as competências do decreto lei n.º 104/2018, de 29 de novembro aplicável aos municípios;
- Transferências de competências para os órgãos municipais nos domínios de: Instalação e gestão de Lojas de Cidadão e de Espaços de Cidadãos; Instituição e gestão dos Gabinetes de Apoio aos Emigrantes; Instituição e gestão dos Centros Locais de Apoio e Integração de Migrantes — A CMFA deliberou aprovar por unanimidade aceitar as competências do decreto-lei n.º 104/2018, de 29 de novembro aplicável aos municípios;
- Transferências de competências para os órgãos municipais no domínio da habitação — A CMFA deliberou aprovar por unanimidade não aceitar as competências do decreto-lei n.º 105/2018, de 29 de Novembro aplicável aos municípios;
- Transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das vias de comunicação — A CMFA deliberou aprovar por unanimidade aceitar as competências do decreto-lei n.º 100/2018, de 28 de Novembro aplicável aos municípios;
- Transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do património imobiliário público — A CMFA deliberou aprovar por unanimidade aceitar as competências do decreto-lei n.º 106/2018, de 29 de novembro aplicável aos municípios;
- Transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do estacionamento público — A CMFA deliberou aprovar por unanimidade não aceitar as competências do decreto-lei n.º 107/2018, de 29 de novembro.

Relativamente ao exposto supra, cumpre-nos referir que foram fundamentalmente dois os aspetos que, por um lado, determinaram a unanimidade da não aceitação de determinadas competências, e, por outro lado, deixaram reticentes determinados membros do executivo municipal, levando-os, em alguns casos, a votar contra a aceitação de outras competências: primeiramente, o facto da transferência de determinadas competências não ser acompanhada de uma adequada transferência

de fundos que permitam a sua exequibilidade; segundo, a inexistência de exequibilidade administrativa, isto é, a falta de um número suficiente de recursos humanos que permita a condução de determinadas competências (Município de Fornos de Algodres, 2019). Assim, com base no exemplo do município Fornos de Algodres, consideramos que o financiamento das novas competências e a transferência de recursos humanos, apesar de regulamentados pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, podem estar a ser comprometidos, o que dificulta e até inviabiliza a aceitação de determinadas competências por parte dos municípios — sobretudo, os do interior que, em regra, dispõem de modestos recursos financeiros e humanos.

Capítulo 3. O modelo de transferência de competências — o debate entre a *descentralização* e a *desconcentração*

Na última década, a propósito da organização territorial da Administração Pública, e perante a necessidade de reforma do Estado e a tentativa de diminuição da despesa pública, a descentralização tem-se revelado uma das prioridades da agenda política dos sucessivos Governos, a propósito da qual se tem vindo a promover um debate sério e aprofundado sobre a reorganização administrativa do país. A comprová-lo está, mais recentemente, a Lei n.º 58/2018, de 21 de agosto, responsável pela criação de uma *Comissão Independente para a Descentralização* (CID)[35], cujo intuito é o de se proceder — conforme disposto no seu artigo 1.º — a uma profunda avaliação independente sobre a organização e funções do Estado, e cujo mandato terminou a 31 de julho de 2019. Aquando do término do seu mandato, a CID, dando cumprimento ao seu artigo 6.º, apresentou os relatórios de trabalho que desenvolveu, os quais contêm as recomendações e propostas que entendeu pertinentes, e que ser-nos-ão úteis para a análise e redação do presente capítulo, nomeadamente o que se debruça sobre o *Estudo Aprofundado sobre a Problemática da Regionalização*.

Pese embora o facto de a Constituição da República Portuguesa consagrar a descentralização, a verdade é que esta não reúne consensos, pois é defendida por uns como um imperativo do Estado de Direito democrático e de defesa da autonomia local, e desconsiderada por outros.

Com efeito, o caminho a seguir nem sempre se revela claro. Assim sendo, consideramos ser pertinente analisar as questões relacionadas com a descentralização, e clarificar este conceito e os de desconcentração e deslocalização, tendo em conta que todos se referem ao modo como a distribuição de poder entre o centro e a periferia é efetuada, divergindo no grau e no modo de concentração ou de distribuição dos poderes e responsabilidades.

[35] De acordo com o disposto no seu artigo 2º, entre as atribuições da CID encontra-se a promoção de "um estudo aprofundado sobre a organização e funções do Estado, aos níveis regional, metropolitano e intermunicipal, sobre a forma de organização infraestadual", o qual deverá incluir os seguintes elementos: a "ponderação das possibilidades de aplicação dos vários níveis de descentralização", a "delimitação das competências próprias do nível infraestadual", a "análise dos graus de eficiência dos modelos a propor e respetivas vantagens comparativas", e, ainda, um "cronograma de execução referencial" (Amaral & Silva, 2019, p. 9).

3.1. Descentralização *versus* desconcentração: uma dicotomia concetual

A Constituição da República Portuguesa postula no seu artigo 267.º, n.º 2, sob a epígrafe "Estrutura da Administração", que a lei deverá estabelecer "adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativa" (CRP, 10.ª edição). Perante esta exigência, o legislador tem procurado desenvolver e aprofundar o estudo de novas políticas de descentralização e desconcentração administrativa, sendo que a principal questão sobre a qual se debruça é a de saber "como organizar, e fazer funcionar bem, os segmentos da nossa administração pública que se situem, ou que devam situar-se, abaixo do Estado central e acima dos municípios, individualmente considerados?" (Amaral & Silva, 2019, pp. 10-11). Como tal, o legislador tem que ter em linha de conta a dicotomia concetual existente entre descentralização e desconcentração, a qual procuramos explorar.

Em primeiro lugar, importa assinalar que, em traços gerais, a definição do princípio da descentralização é indissociável de dois aspetos fundamentais: por um lado, constitui um fenómeno de "atribuição de poderes públicos a entidades infraestaduais", e, por outro lado, trata-se de um princípio orientador da "atuação do Estado na procura de formas eficientes de satisfação das necessidades sociais básicas e da organização do território" (Rebelo, 2007, p. 23). Estamos, portanto, no domínio da descentralização administrativa, isto é, da feição da descentralização que corresponde à repartição de funções entre os níveis de administração central e local, a qual se traduz na transferência de atribuições e competências do Estado para as autarquias locais, por meio de diplomas legais, sem prejuízo da "necessária eficácia e unidade de ação da Administração e dos poderes de direção, superintendência e tutela dos órgãos competentes" (artigo 267.º, n.º2, CRP). Trata-se da feição que pretendemos analisar, e da qual é possível distinguir uma outra feição — a política —, a qual envolve a "deslocação de poderes políticos e legislativos da esfera estadual para a esfera das entidades infraestaduais descentralizadas", "encontrando-se apenas no plano regional, estando reservada às regiões autónomas da Madeira e dos Açores" (Rebelo, 2007, pp. 23-24); por outras palavras, a descentralização política implica a atribuição de competências políticas e legislativas próprias, que se consubstanciam num regime político-administrativo próprio.

Apesar de o conceito hodierno de descentralização ter "surgido no léxico jurídico francês e conhecido sedimentação apenas na III República" (Rebelo, 2007, p. 24), — concretamente com a Lei de 10 de agosto de 1871, relativa aos Departamentos, e com a

Lei de 5 de abril de 1884, aplicável às Comunas —, pode considerar-se que o princípio da descentralização tem as suas raízes na Revolução francesa de 1789, por datar dessa época o surgimento da descentralização como alternativa ao sistema centralizado francês. Este complexo princípio, — cujo núcleo central se manteve sempre o das "tensões entre o governo central e os agentes locais e da repartição de poderes entre estes polos de decisão" (Rebelo, 2007, pp. 24-25) —, disseminou-se por vários ordenamentos jurídicos Europeus, entre os quais o Português. Contudo, nos diversos ordenamentos que adotaram este princípio, é possível identificar uma oscilação entre um sistema organizacional centralizador e um sistema organizacional descentralizador, o que traduz uma alternância entre centralização e descentralização. Neste contexto, importa referir que, em Portugal, o poder local ofereceu, desde sempre, resistência à centralização do poder (Rebelo, 2007).

A delimitação concetual do princípio de descentralização também implica que se faça distinção entre os supramencionados conceitos de centralização e descentralização, no plano jurídico e no plano político-administrativo.

No plano jurídico, "a descentralização administrativa corresponde à repartição do exercício da função administrativa do Estado-coletividade por diversas entidades personalizadas, em contraponto à centralização administrativa, que se traduz na consagração do exclusivo de tal exercício por parte do Estado-administração" (Sousa, 1999, p. 141). É ainda de referir que, segundo Tavares (2000, p. 62), também podemos dizer que estamos perante um sistema centralizado, "se a satisfação de todas as necessidades coletivas, de âmbito nacional, regional e local estiver a cargo de uma só pessoa coletiva, em princípio o Estado"; contrariamente, a verdadeira descentralização pressupõe a criação de pessoas coletivas públicas com autonomia em relação ao Estado, sendo que a autonomia é uma componente fundamental de um sistema organizacional descentralizador. Assim, considerando que, contrariamente ao que acontece com um sistema centralizador, num sistema descentralizador não se verifica a concentração de todas as tarefas administrativas no Estado, não existindo então uma administração hierarquizada e unificada, sendo da incumbência de outras pessoas coletivas, nomeadamente as autarquias locais, dar resposta às necessidades das populações locais.

No plano político-administrativo, esclarece Amaral (2015, pp. 692-693), falamos em centralização "quando os órgãos das autarquias locais sejam livremente nomeados e demitidos pelos órgãos do Estado, quando devam obediência ao Governo ou ao partido único, ou quando se encontrem sujeitos a formas particularmente intensas de tutela administrativa, designadamente a uma ampla tutela de mérito", e em descentralização

"quando os órgãos das autarquias locais são livremente eleitos pelas respetivas populações, quando a lei os considera independentes na órbita das suas atribuições e competências, e quando estiverem sujeitos a formas atenuadas de tutela administrativa, em regra restritas ao controlo de legalidade". Por outras palavras, existe descentralização, no plano político-administrativo, quando as populações locais possuem a faculdade de escolher, de uma forma livre, os órgãos das autarquias locais, e quando esses órgãos gozam de independência formal no que se refere às suas atribuições e competências ou, ainda, quando embora sujeitos a formas de tutela administrativa, esta é mais atenuada e apenas restrita ao controlo da legalidade.

A questão da descentralização foi sempre alvo de disputas por parte dos cientistas políticos, o que se explica, em larga medida, pelo facto de o princípio da descentralização colocar em causa a clássica concetualização de soberania, da responsabilidade de Jean Bodin, segundo a qual a soberania seria absoluta, indivisível e inalienável. Com o desenvolvimento das relações internacionais (entre Estados), o conceito de soberania sofreu uma relativização, o que permitiu situar a descentralização no seio da teoria geral do Estado, sob o prisma do fracionamento do poder soberano. Assim sendo, passou a reconhecer-se que o Estado é uma entidade soberana que divide com outras entidades públicas a realização do interesse coletivo, e que a descentralização é o princípio orientador de atuação do Estado unitário na distribuição de funções entre vários níveis de administração. A verdade é que essa conceção continua a dividir as opiniões, pois, por um lado, existem autores, — como é o caso de Duguit —, que consideram a existência de vários níveis administrativos incompatíveis com a soberania e unidade do Estado, e, por outro lado, existe um outro conjunto de autores, — tais como, Kelsen, Duverger, Rousseau e Schmitt —, que advogam que a descentralização constitui o princípio nuclear de que o Estado federal e o Estado unitário serão corolários (Rebelo, 2007).

Para que possamos falar em descentralização administrativa, é, então, necessário verificar-se a existência de "pessoas coletivas públicas (territoriais) distintas do Estado, legalmente encarregadas do exercício de atividades administrativas" (Rebelo, 2007, p. 43). No entanto, por vezes, tende a confundir-se o conceito de descentralização com o de desconcentração, sobretudo nos casos em que a desconcentração assume a forma vertical — "deslocação de competências dos órgãos centrais do Estado para a periferia, os serviços desconcentrados do Estado" (Rebelo, 2007, p. 44) —, tendo em vista a prossecução de finalidades semelhantes às da descentralização (Rebelo, 2007). Assim sendo, a distinção destes fenómenos revela-se premente.

Por forma a que seja possível explicar em que é que a desconcentração consiste, devemos começar por analisar o par de conceitos concentração/desconcentração, o qual "olha para a divisão interna do trabalho dentro de cada entidade pública" (Amaral & Silva, 2019, p. 300). Assim, considera-se concentrada a "organização de qualquer entidade pública (seja ela o Estado, o município ou uma universidade pública) se a totalidade de poderes de decisão confiados a essa entidade estiver entregue exclusivamente ao órgão supremo da hierarquia interna — governo, câmara municipal, reitor" (Amaral & Silva, 2019, p. 300). Contrariamente, diz-se desconcentrada a "organização de qualquer entidade pública cujos poderes de decisão se encontrem repartidos entre o dirigente máximo e um ou mais subalternos seus — por exemplo, ministros e diretores-gerais, presidente da câmara e vereadores com pelouro, reitor, vice-reitores e diretores de faculdade" (Amaral & Silva, 2019, p. 300); no mesmo sentido, Caetano (1973, p. 254) considera que a administração é desconcentrada "quando em todos ou em alguns graus inferiores dos serviços há chefes com competência para decidir imediatamente, embora sujeitos à direção, inspeção e superintendência dos superiores". Por outras palavras, o critério que permite aferir se a organização de uma entidade pública é desconcentrada ou concentrada é a existência ou não de repartição de poderes entre o nível superior hierárquico e os vários órgãos subalternos.

A desconcentração pode ser de dois tipos: originária ou derivada. No caso de ser a própria lei a proceder à distribuição de poderes de decisão de cima para baixo ao longo de uma hierarquia, a desconcentração é originária. Quando "resulta da conjugação de uma habilitação legal com a prática de um ou mais atos administrativos de delegação de poderes", a desconcentração é derivada (Amaral & Silva, 2019, p. 301).

Além disso, a desconcentração do Estado pode dizer respeito, por um lado, à administração central do Estado ou, por outro lado, à administração periférica do Estado. Quando falamos em administração central do Estado, referimo-nos aos "ministérios e entidades públicas com vocação nacional". Se falarmos em administração periférica do Estado, estamos a referir-nos à "administração situada fora da capital do país", a qual reveste as seguintes modalidades: 1) "órgãos e serviços locais no interior do território do Estado"[36]; 2) "os órgãos e serviços externos do Estado"[37] (Amaral & Silva, p. 301).

[36] São exemplos os ex-governadores civis, os governadores das regiões militares e os diretores distritais de finanças (Amaral & Silva, 2019).
[37] A título de exemplo, as embaixadas e os consulados (Amaral & Silva, 2019).

Mas, afinal, o que é que se entende por desconcentração de competências? De acordo com Canotilho e Moreira (1993), a desconcentração de competências "traduz-se numa deslocação de competências no âmbito da própria organização administrativa do Estado, dos órgãos centrais para os órgãos periféricos, dos órgãos superiores para os órgãos inferiores" (Canotilho & Moreira, 1993, p. 928). Para Caetano (1973), a desconcentração de competências constitui um processo técnico que procura aumentar a eficiência dos serviços, permitindo um mais estreito conhecimento dos problemas a tratar e uma mais rápida decisão das pretensões dos cidadãos (Caetano, 1973). E, para Caupers (2007), é um princípio que "recomenda que em cada pessoa coletiva pública, as competências necessárias à prossecução das respetivas atribuições não sejam todas confiadas aos órgãos do topo da hierarquia, mas distribuídos pelos diversos níveis subordinados" (Caupers, 2007, p. 148).

Trata-se, portanto, de um princípio orientador de atuação do Estado na distribuição e/ou repartição de funções no seio da própria organização estatal, e não na distribuição de funções entre vários níveis de administração como era o caso do princípio da descentralização. Assim, o princípio da desconcentração é um "princípio de dinâmica interna e singular, de distribuição de tarefas no seio de uma única entidade pública e de forma interorgânica", enquanto que o princípio da descentralização é um "princípio eminentemente relacional e plural", tratando-se de um "processo compreensivo e multinivelado, estando em causa a distribuição de tarefas entre públicos diversos" (Rebelo, 2007, p. 44).

A propósito da destrinça entre estes princípios, é de referir que há autores que consideram que o critério que permite distinguir a descentralização da desconcentração é o elemento democrático, ou seja, a descentralização verifica-se "quando a escolha do corpo dirigente dos órgãos não centrais autónomos seja efetivada pelo eleitorado da respetiva circunscrição", e não na "mera criação e atribuição de competências a centros de administração pública autónomos" (Rebelo, 2007, p. 53). Assim, a descentralização combina dois importantes elementos: o elemento da independência funcional — que se consubstancia na autonomia de ação e de decisão administrativa — com o elemento da independência pessoal — que pressupõe a não intervenção das autoridades da administração central na designação das autoridades locais. Adicionalmente a essa aliança entre independência funcional e independência pessoal, é necessário verificar-se um conjunto de condições finais para que se possa falar numa efetiva descentralização, a saber: 1) a lei deve preservar um espaço de ação para a tomada de decisões por parte das entidades da administração local, não estando sujeitas a intervenções do Estado,

exceto quanto à tutela da legalidade; 2) essa lei deve confiar um conjunto significativo de tarefas à administração local; 3) o princípio de descentralização deverá ter força constitucional; 4) a existência de meios técnicos e financeiros adequados às tarefas confiadas à administração local (Rebelo, 2007).

Analisada a dicotomia existente entre os conceitos de descentralização e desconcentração, cumpre-nos questionar qual tem sido o caminho adotado na transferência de competências em Portugal? É, precisamente, a esta questão que procuramos dar resposta na secção seguinte.

3.2. O caminho adotado na transferência de competências em Portugal: a descentralização de competências, sob o manto da deslocalização

A análise histórica mostra-nos que Portugal é um Estado, no qual o sistema organizacional tende, tradicionalmente, a assumir uma feição centralizadora. Com efeito, "a revolução de 1974 não mudou substancialmente a natureza fortemente centralizada da sociedade e do Estado português", sendo que "em certo sentido, esta foi mesmo reforçada, mau grado alguns progressos isolados de descentralização" (Barreto, 1984, p. 194). E nem mesmo com a integração de Portugal na União Europeia, — no seio da qual é expressiva a existência de Estados que optaram por conceder maior autonomia à administração regional e local e proceder à transferência de cada vez mais poderes de decisão para esses níveis de administração, por via da descentralização de competências (por exemplo, Estados que se apresentam como Federações) —, foi possível inverter plenamente essa tendência.

O debate acerca do caminho a adotar na transferência de competências em Portugal, foi relançado recentemente, no quadro da reforma e modernização do Estado e da Administração Pública. Mas a verdade é que a CRP estipulou, logo desde a sua redação inicial, as bases para a descentralização e para uma Administração Pública livre das amarras autoritárias e centralizadoras do antigo regime, sendo possível encontrar várias referências, ao longo do texto constitucional, sobretudo no que respeita à descentralização.

A Constituição da República Portuguesa consagra, desde logo, nos seus Princípios Fundamentais, — mais concretamente no seu artigo 6.º, n.º1 —, sob a epígrafe "Estado unitário", como princípio fundamental o princípio da descentralização democrática, a par dos princípios da subsidiariedade e da autonomia das autarquias locais. No artigo

237.º, n.º1, sob a epígrafe "Descentralização administrativa", preceitua que será em harmonia com o princípio da descentralização administrativa que a lei regulará as atribuições e a organização das autarquias locais, e a competência dos seus órgãos. À descentralização refere-se ainda o artigo 267.º, n.º2, relativo à "Estrutura da Administração", de acordo com o qual, "a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização e desconcentração administrativa" (Rebelo, 2007).

Por sua vez, Rebelo (2007, p. 65) esclarece que o já mencionado artigo 237.º "refere-se e densifica o conceito constitucional de descentralização territorial, enquanto corolário do princípio maior da descentralização democrática", constituindo a norma fundamental em matéria de descentralização.

No que concerne à reforma e modernização da Administração Pública, pela leitura conjugada dos artigos 266.º e 267.º da Constituição da República Portuguesa, é possível concluir que esta prescreve uma Administração Pública eficaz, desburocratizada, descentralizada, imparcial e transparente, — por forma a que se observe a "prossecução do interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos" —, rejeitando expressamente um modelo de organização burocrático e centralizado, reduzido apenas ao Estado.

Pese embora o facto de, por norma, se verificar um contraste significativo entre a teoria e a realidade concreta, a verdade é que, no caso Português, — no concernente ao caminho adotado na transferência de competências —, a prática tem vindo a ser e será inevitavelmente condicionada pela teoria, uma vez que esta tem força constitucional, isto é, "o legislador encontra-se constitucionalmente vinculado a difundir tarefas públicas de forma vertical, entre o Estado e as entidades territorialmente descentralizadas — as autarquias locais — o qual determina que este princípio da descentralização administrativa se configure como a espinha dorsal da conceção constitucional da autonomia local" (Rebelo, 2007, p. 66), sendo que a Lei fundamental apenas deixa ao seu critério a fixação das formas de descentralização e das atribuições e competências dos entes autónomos. Por outras palavras, o conceito de descentralização exige, a par do reconhecimento de atribuições próprias, um reforço da transferência de competências do Estado para a administração local.

Com efeito, é o que tem sucedido, primeiramente, à luz da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro — a qual estabeleceu o quadro da transferência de 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 —, depois revogada pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (Regime Jurídico das Autarquias Locais)[38] — a qual 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; e, mais recentemente, à luz da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto[39] — a qual estabelece o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, concretizando os princípios da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local —, mediante um processo negocial de avanços e recuos. Assim, percebemos que a legislação tem visado um processo descentralizador, o que comprova que o caminho para a transferência de competências adotado em Portugal tem sido o da descentralização de competências.

Considerando que este caminho da descentralização, assente na redistribuição de poderes entre a administração central e local, é como todo e qualquer processo de partilha de poderes, um procedimento complexo e sempre associado a uma certa conflitualidade e a um processo de negociação, importa assinalar a capacidade de iniciativa e de negociação dos representantes do poder local, nomeadamente da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), os quais asseguram que a promoção e a dignificação do poder local não sejam descuradas, e da intervenção dos quais depende o aprofundamento do caminho seguido.

Amaral e Silva (2019), sugerem que o artigo 267.º da Constituição, sob a epígrafe "Estrutura da Administração", determina que "a lei estabelecerá adequadas formas de descentralização (e desconcentração) administrativa" para "aproximar os serviços das populações". Como tal, essa "ideia-mestra da aproximação dos serviços públicos às populações" implica impreterivelmente dois aspetos: por um lado, "a transferência de poderes do centro para a periferia"; por outro lado, "a instalação de serviços e organismos de vocação nacional ou regional" na periferia. A concretização dessa ideia possibilitaria que, de acordo com o artigo 81.º, alínea d), o Estado pudesse dar cumprimento à incumbência de "promover a coesão económica e social de todo o território nacional, orientando o desenvolvimento no sentido de um crescimento equilibrado de todos os

[38] Dedicámo-nos já à análise da referida lei no "Capítulo 2. As competências das autarquias no quadro da Administração Pública Portuguesa", secção "2.2. Enquadramento legal das autarquias locais: a Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL); o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL); a Lei-quadro da transferência de competências (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto)" da presente dissertação.
[39] Tivemos oportunidade de a analisar ao pormenor no Capítulo e ponto da presente dissertação referidos na nota de rodapé anterior.

setores e regiões e eliminando progressivamente as diferenças económicas e sociais, entre a cidade e o campo e entre o litoral e o interior" (Amaral & Silva, 2019, p. 346).

Para tal, é, portanto, imprescindível que, a par do caminho de descentralização de competências que tem sido seguido, se definam e executem também políticas de deslocalização (Amaral & Silva, 2019), pois esta "reforça e completa as políticas de descentralização e desconcentração que, em cumprimento da Constituição, visam superar as desigualdades reais entre o litoral e o interior" (Amaral & Silva, 2019: 326). Considerando que analisámos já, no ponto anterior, os conceitos de descentralização e desconcentração, importa agora analisar o de deslocalização.

O conceito de deslocalização surgiu recentemente no domínio jurídico e pode ser definido como "a opção política que consiste em instalar um ou mais serviços de âmbito nacional em localidades situadas fora da capital do país", por forma a contrariar a tradição portuguesa que durante séculos foi a de "sedear na capital, não apenas os órgãos de soberania e todos os ministérios, além de impor a instalação nela das embaixadas e outras missões diplomáticas e estrangeiras, mas igualmente a de aí localizar os principais serviços públicos de âmbito nacional, ou seja, com jurisdição em todo o território" (Amaral & Silva, 2019, p. 322), que aponta para o "facto incontroverso de que, do ponto de vista da administração pública, Lisboa está demasiado cheia" (Amaral & Silva, 2019, p. 324).

Em matéria de deslocalização, importa sublinhar que a literatura considera que é "mais fácil e menos dispendioso, criar um serviço novo fora da capital do que transferir para fora de Lisboa um serviço nela sedeado há anos ou décadas" (Amaral & Silva, 2019, p. 323). Tal aspeto conduz-nos às duas modalidades de deslocalização que é possível e importa distinguir: a deslocalização originária e a deslocalização superveniente.

A deslocalização originária traduz-se "na criação de um serviço público nacional sedeado, desde o início, fora da capital do país" (Amaral & Silva, 2019, p. 349), sendo a modalidade que colhe mais apoio entre os autores. Como exemplo de deslocalização originária Amaral e Silva (2019, p. 323), referem o caso hipotético da criação de um "Centro de Estudos e Investigação sobre a Zona Económica Exclusiva atribuída a Portugal", em Aveiro, "junto da respetiva universidade, mas com financiamento direto do Estado".

Diferentemente, a deslocalização superveniente consiste em "transferir um serviço público nacional, já sedeado e a funcionar em Lisboa, para fora da capital do país" (Amaral & Silva, 2019, p. 324), isto é, "tem por objeto um serviço público nacional

inicialmente criado, e a funcionar, na capital do país, e consiste na sua transferência — incluindo atribuições e competências, recursos humanos e meios financeiros — para fora da capital" (Amaral & Silva, 2019, p. 349), sendo a modalidade que suscita grandes reservas aos autores, por causa dos problemas que coloca ao nível dos recursos financeiros e humanos. Segundo Amaral e Silva (2019), é exemplo da deslocalização superveniente a tentativa falhada de se transferir o Infarmed de Lisboa para o Porto.

A deslocalização distingue-se, por um lado, da descentralização, na medida em que "não implica a transferência de poderes do Estado para as autarquias locais ou para institutos públicos com autonomia garantida pela Constituição", e, por outro lado, da desconcentração, pelo facto de "não consistir em criar serviços locais do Estado ou em aumentar as competências dos seus órgãos, mas sim em transferir para fora de Lisboa serviços públicos nacionais, incluindo os respetivos órgãos dirigentes" (Amaral & Silva, 2019, p. 349).

Recentemente, são exemplos de deslocalização as três secretarias de Estado que o Governo decidiu instalar no interior do país — em Bragança, Castelo Branco e Guarda — e que funcionam de forma descentralizada e fora de Lisboa, sendo que em todas elas os secretários de Estado têm uma estreita relação com a localidade na qual estão instaladas, pois os gabinetes de duas das três ficam nos locais de residência (Bragança e Castelo Branco) dos respetivos secretários de Estado, e uma delas no distrito do qual é proveniente e no qual reside (Guarda) a respetiva secretária de Estado[40].

Tendo em conta este cenário de localização das secretarias de Estado, bem como na política de valorização dos territórios assente na identificação dos responsáveis por estas áreas, podemos assumir que a deslocalização pode ser utilizada como fase preparatória da descentralização, pelo que poderá estar em curso, a par da manifesta descentralização de competências, um processo de descentralização de competências, sob o manto da deslocalização[41].

[40] Assim, fica sediada em Bragança a Secretaria de Estado para a Valorização do Interior, em Castelo Branco a Secretaria de Estado da Conservação da Natureza, das Florestas e do Ordenamento do Território, e na Guarda a Secretaria de Estado da Ação Social.

[41] A título comparativo, importa fazer referência à política de descentralização de secretarias de Estado do XVI Governo Constitucional, chefiado pelo Dr. Pedro Santana Lopes, segundo a qual, foram transferidas de Lisboa as secretarias de Estado da Juventude (Braga), da Administração Local (Coimbra), da Educação (Aveiro), da Agricultura e Alimentação (Golegã), dos Bens Culturais (Évora), e do Turismo (Faro). É ainda importante referir que a instalação, fora de Lisboa, das mencionadas Secretarias de Estado, acabou por ser revertida no XVII Governo Constitucional.

3.3. A política dos 3 D's (descentralizar; desconcentrar; deslocalizar) como resposta à regionalização

Como já tivemos oportunidade de constatar, ao longo deste capítulo, os conceitos de descentralização, desconcentração e deslocalização são distintos, o que significa que descentralizar, desconcentrar ou deslocalizar implica diferentes medidas. No entanto, com base em Amaral e Silva (2019, p. 346), os três conceitos partilham do mesmo espírito: "aliviar o centro, conferir novas responsabilidades à periferia".

Com efeito, esta política dos 3 D's (descentralizar; desconcentrar; deslocalizar) tem sido utilizada pelos sucessivos governos — e tem-se vindo a impor — como resposta à regionalização. Assim sendo, antes de mais, importa clarificar o conceito de regionalização e procurar compreender os argumentos que se apresentam a favor da mesma. Para tanto, servir-nos-emos, em larga medida do *Estudo Aprofundado Sobre a Problemática da Regionalização*.

Em primeiro lugar, importa começar por assinalar que "a regionalização é uma modalidade de descentralização", na medida em que, por interpretação do artigo 237.º da Constituição, se entende poder "haver descentralização relativamente a todos os níveis de administração abaixo do Estado", isto é, ao nível "das regiões autónomas, das regiões administrativas, dos municípios e das freguesias" (Amaral & Silva, 2019, p. 12). Assim sendo, a regionalização pode ser entendida como "a decisão político-legislativa que consiste em criar um certo número de regiões administrativas, erigidas em autarquias locais e, portanto, de base eletiva", a qual se materializa na divisão do território nacional em "5, 7, 9 ou mais regiões administrativas, situadas acima dos municípios — serão autarquias supramunicipais — e abaixo do Governo e da respetiva administração central"; autarquias supramunicipais essas que terão de ser dotadas de dois aspetos muito importantes — órgãos próprios legitimados pelo voto e um conjunto de atribuições próprias ("não meramente delegado pelo Governo e que o próprio legislador ordinário lhe possa retirar quando entender") —, por forma a que, não sendo um mero instrumento ao serviço do poder local, possam prosseguir os interesses próprios das suas populações (Amaral & Silva, 2019, p. 12).

Em segundo lugar, importa sublinhar que diferente da decisão de regionalizar é o processo de regionalização, o qual tende a ser "quase sempre inacabado e imperfeito" (Amaral & Silva, 2019: 12). E, neste âmbito, a literatura considera serem essencialmente três as ordens de razão que podem justificar a concretização da regionalização: primeiramente, a que decorre dos argumentos de índole histórica e comparativa; em

segundo lugar, a que decorre dos argumentos de índole jurídico-constitucional e político-administrativa; e, em terceiro lugar, a que decorre dos argumentos de caráter económico e social (Amaral & Silva, 2019).

No que concerne à primeira ordem de razão, a história da administração local portuguesa mostra que "desde 1834 temos tido sempre uma autarquia supramunicipal", e o estudo comparado da administração europeia permite-nos chegar à conclusão de que "a generalidade dos países comportam a divisão em regiões administrativas", o que significa que, por um lado, "Portugal não pode ter estado sempre equivocado, sobre este aspeto, nos últimos 185 anos", e, por outro lado, "nem a grande maioria dos países europeus pode estar enganada sobre esta matéria" (Amaral & Silva, 2019, p. 110). Assim, a não concretização da regionalização significaria ignorar os exemplos histórico e europeu.

Relativamente à segunda ordem de razão, a concretização da regionalização representa o respeito e a aplicação de "um imperativo constitucional, consagrado de forma inequívoca no Título VIII da Parte III da Constituição (artigos 235.º e ss., e 255.º a 262.º)", sendo que "num Estado de Direito Democrático, não é legítimo que os partidos políticos ou os órgãos de soberania — nomeadamente, a Assembleia da República — decidam não cumprir uma parte da Constituição, ou adiem sucessivamente, o seu cumprimento, o que vem a dar no mesmo" (Amaral & Silva, 2019: 109). Além disso, cumpre também considerar outros princípios ou diretrizes constitucionais que também servem o propósito de justificar a necessidade de regionalização, a saber:

1. O objetivo da "descentralização democrática da Administração Pública", que a Constituição proclama formalmente como princípio no seu artigo 6.º, n.º2, e que significa duas coisas: por um lado, a administração pública deve apresentar uma estrutura descentralizada; e, por outro lado, além da existência de um pluralismo jurídico de entidades administrativas, é preciso que "pelo menos as regiões autónomas e as autarquias locais, incluindo nestas as regiões administrativas, tenham uma base democrática, quer dizer, órgãos dirigentes eleitos pelo povo soberano". Objetivo esse que a regionalização "visa cumprir, mantendo-o quantos aos municípios e às freguesias, como já acontece, mas estendendo-o às regiões administrativas continentais, aonde ainda não chegou" (Amaral & Silva, 2019, p. 110); e o qual se considera que não é plenamente cumprido pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR'S)[42], por nos

[42] Nos trâmites do Decreto-Lei n.º 228/2012, de 25 de maio (Lei Orgânica das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional), as CCDR são "serviços periféricos da administração direta do Estado, dotados de

termos da legislação em vigor os seus órgãos não serem eleitos pelos cidadãos, mas sim nomeados e demitidos pelo Governo.

2. O princípio da subsidiariedade (artigo 6.º, n.º1), — o qual "nasceu no âmbito da doutrina social da Igreja e está até hoje acolhido no Direito da União Europeia, tal como na nossa Constituição" —, e que dispõe que "as entidades públicas maiores não devem ocupar-se de assuntos que possam ser resolvidos por entidades públicas menores", isto é, "que o Estado não trate do que a região puder resolver melhor do que ele, que a região não intervenha no que ficar melhor a cargo do município, e que este não interfira no que a freguesia tiver melhores condições para fazer por si" (Amaral & Silva, 2019, p. 111). Com base nesse princípio, supõe-se, portanto, a existência de uma entidade situada entre os municípios e o Estado, ou seja, a região.
3. O princípio da aproximação dos serviços públicos às populações (artigo 267.º, n.º1), do qual decorrerem "dois corolários úteis, em matéria de regionalização": "primeiro, os processos que puderem deixar de ser tratados no Terreiro do Paço e mereçam ser transferidos para a competência das regiões administrativas devem sê-lo"; "segundo, não deve haver, como regra (e salvo casos absolutamente excecionais), assuntos que hoje em dia possam ser tratados por particulares com os órgãos e serviços municipais e que a lei transfira para a competência de órgãos ou serviços regionais" (Amaral & Silva, 2019, p. 113). De acordo com esse princípio, a existência de regiões administrativas seria crucial para se caminhar no sentido da maior proximidade dos serviços públicos às populações.

No respeitante à terceira e última ordem de razão, apresentam-se dois motivos: por um lado, motivos referentes ao crescimento económico, isto é, "espera-se e pretende-se que a criação das regiões administrativas (…) crie um novo dinamismo político e administrativo que acelere de modo significativo o desenvolvimento económico e social [Constituição, artigo 80.º, al. e)]."; por outro lado, motivos sociais "respeitantes à efetivação da igualdade real entre os portugueses [Constituição, artigo 9.º, al.d)]" (Amaral & Silva, 2019, p. 113).

Equacionando a possibilidade de não se conseguir um consenso interpartidário para concretização do disposto na Constituição sobre a regionalização ou de que, caso a questão fosse referendada, o "não" saísse vencedor pela segunda vez, a questão que

autonomia administrativa e financeira" e possuem atribuições "nos domínios do desenvolvimento regional, ambiente, ordenamento do território, conservação da natureza, e cidades".

os autores colocam é a de saber se "deve permanecer tudo como está ou se haverá alternativas à regionalização ?" (Amaral & Silva, 2019, p. 123).

E, neste contexto, importa fazer referência ao Referendo sobre a Regionalização. Por força da Revisão Constitucional de 1997, aprovada pela Lei Constitucional n.º 1/97, a instituição em concreto das regiões administrativas passou a depender do "voto favorável expresso pela maioria dos cidadãos eleitores que se tenham pronunciado em consulta direta, de alcance nacional e relativa a cada área regional" (art. 175.º, Lei Constitucional n.º1/97)[43]; ou seja, passou a exigir-se que a instituição em concreto das regiões administrativas fosse obrigatoriamente objeto de referendo. Nesse sentido, em 1998, teve lugar a realização do Referendo sobre a Regionalização, o qual continha "duas questões, uma de âmbito nacional («Concorda com a instituição em concreto das regiões administrativas?») e outra de âmbito regional e apenas dirigida aos cidadãos recenseados no Continente («Concorda com a instituição em concreto da região administrativa da sua área de recenseamento eleitoral?»)", sendo que "ambas as questões foram rejeitadas por mais de 60% dos votantes" (Comissão Independente para a Descentralização, 2019, pp. 124-125).

Cerca de duas décadas depois, no entender de Amaral e Silva (2019, p. 123), "não seria bom para o interesse nacional deixar tudo como está — ou seja: apenas dois tipos de autarquias locais (o município e a freguesia), conjugados com 5 CCDRs não autárquicas, que, por não o serem não dispõem de órgãos dirigentes eleitos pelo povo soberano" porque "o sistema atual, para além de não cumprir o disposto na Constituição, de ser contrário à tradição histórica, e de nos colocar praticamente isolados no contexto europeu, tem vários defeitos e inconvenientes específicos, que vivamente desaconselham a sua manutenção por mais tempo". De entre esses inconvenientes, aqueles que os autores enumeram são os ligados às CCDR's. Por um lado, entendem que, tratando-se de serviços periféricos da administração direta do Estado, as CCDR's "não gozam de autonomia decisória e não fazem parte do poder local, pois não representam os cidadãos eleitores da região: representam, sim, o Governo, o poder central, e estão ali para executar as políticas definidas no Terreiro do Paço" (Amaral & Silva, 2019, p. 123), sendo que "não só não contribuem para estender o âmbito desse princípio ao nível regional ou supramunicipal, como têm constituído um forte obstáculo à criação das regiões administrativas como autarquias

[43] A propósito do processo de revisão constitucional, por iniciativa do PSD, em 2010, os diferentes partidos políticos com assento parlamentar apresentaram projetos de alteração da Constituição. Entre esses projetos, destacamos, aqui, o do PCP, que, no campo da organização política, propunha a "eliminação da obrigatoriedade de referendo para a criação de regiões administrativas" (Rodrigues & Silva, 2016, p. 18).

locais" (Amaral & Silva, 2019, p. 124) . Por outro lado, entendem que "um mesmo órgão local do Estado não deve (e não pode) ser, simultaneamente, um subalterno de um dos ministros setoriais, para a execução das políticas ambientais, de ordenamento do território e afins, e um subalterno do Primeiro-Ministro, para a coordenação das políticas regionais de todos os ministérios", e que é isso que está a acontecer com as CCDR's, em virtude da "natureza híbrida — e por isso muitas vezes contraditórias que a legislação atualmente em vigor lhes confere" (Amaral & Silva, 2019, pp. 124-125).

Em resposta à questão que colocam, os autores entendem não haver nenhuma alternativa viável à regionalização e que isso constitui "mais um importante argumento a favor da concretização, agora, da regionalização" (Amaral & Silva, 2019: 128) e, posteriormente, abrir caminho ao desenvolvimento de processos de desconcentração e deslocalização.

No entanto, aquilo que a prática demonstra é que se tem optado por manter o sistema atual (composto por dois tipos de autarquias locais conjugadas com cinco CCDR's), e por implementar a política dos 3 D's (descentralizar; desconcentrar; deslocalizar) como resposta à regionalização.

Capítulo 4. O modelo de financiamento das autarquias locais: das transferências do Estado ao recurso a receitas próprias

Em virtude do regime de finanças locais anterior à Constituição de 1976, os municípios portugueses gozavam de uma autonomia financeira bastante reduzida. Esse regime de finanças locais era regulado pelo Código Administrativo de 1940, no âmbito do qual as fontes de financiamento dos municípios se encontravam na dependência das decisões da administração central, o que em termos práticos significava que a repartição dos recursos públicos entre os diferentes níveis de governo era efetuada de modo discricionário, por meio de concessão de subsídios, comparticipação de projetos e correção dos défices (Camões, 2005).

Só em 1979, com a publicação da primeira Lei das Finanças Locais, a qual definiu a base do relacionamento financeiro entre as autarquias locais e a administração central, por meio do estabelecimento de um esquema legal de repartição de recursos, é que foi possível atenuar o quadro de dependência extrema que traçámos anteriormente. Foi, precisamente, a primeira LFL que muito contribuiu para dois aspetos que se consideram determinantes: em primeiro lugar, para a concretização da autonomia do poder local consagrada na Constituição; em segundo lugar, para a definição das receitas que caberiam diretamente aos municípios — as receitas próprias ou originárias — e de um valor mínimo a transferir para os municípios — as transferências orçamentais (Camões, 2005).

Ao longo deste capítulo, procuramos, em primeiro lugar, analisar a vertente financeira da autonomia local; em segundo lugar, e na terminologia de Rocha (2009), identificar as coordenadas jurídicas do sistema financeiro local português, à luz da atual LFL, deixando um breve apontamento sobre o orçamento das autarquias locais; em terceiro lugar, identificar e analisar as receitas das autarquias locais, nomeadamente as receitas próprias ou originárias, as receitas provenientes do recurso ao crédito e as receitas derivadas.

4.1. A vertente financeira da autonomia local

Em primeiro lugar, é importante sublinhar que a autonomia financeira das autarquias locais pressupõe "a existência de circunscrições territoriais dotadas de órgãos representativos", cuja representatividade é adquirida "através de eleições realizadas por sufrágio universal, direto e secreto dos cidadãos residentes" (Antunes, 1987, p. 1), o que significa que a realização de eleições democráticas é uma premissa fundamental da existência da autonomia financeira local (legitimidade eleitoral para a prossecução da efetiva representação dos interesses dos cidadãos).

Outra premissa fundamental da existência da autonomia financeira local é a própria autonomia local, — que tivemos já oportunidade de explorar, pormenorizadamente, no Capítulo 2: "As competências das autarquias no quadro da Administração Pública Portuguesa, secção 2.2. Enquadramento legal das autarquias locais: a Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL); o Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL); a lei-quadro de transferência de competências (Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto)" —, e cuja delimitação concetual importa retomar: a autonomia local é entendida como "o direito e a capacidade efetiva para as autarquias locais regularem e gerirem, no quadro legal, sob a sua responsabilidade e para proveito das populações, uma parte importante dos negócios públicos" (CEAL, artigo 2.º).

Neste domínio, Antunes (1987, pp. 1-2) entende que um eleito local pode afirmar dispor de autonomia financeira quando "possui receitas próprias, quando a evolução destas receitas acompanha a das despesas, de modo a financiá-las de uma forma global, e quando as decisões que ele toma para a aplicação das suas receitas não necessitam de serem ratificadas pelo Governo". Com base nesta definição, é possível identificar, além da realização de eleições democráticas e da autonomia local, outras condições indispensáveis para a existência de autonomia financeira das autarquias locais, a saber:

> "1) as competências próprias dos órgãos locais no controle efetivo da situação financeira das autarquias locais; 2) uma forte elasticidade das receitas em relação às despesas; 3) a existência de receitas próprias que tornem possível às autarquias locais uma política real de repartição de encargos e, implicitamente, a livre opção das suas despesas" (Antunes, 1987, p. 3).

As condições que acabámos de enunciar correspondem a princípios que estão consignados na Constituição e na Carta Europeia de Autonomia Local, e encontram concretização na atual Lei das Finanças Locais. Assim, com base em Nabais (2007), parece-nos pertinente enunciar, em primeiro lugar, dois artigos da Constituição, nos

quais a autonomia financeira das autarquias locais tem expressa consagração: assim, o artigo 238.º dispõe, no n.º1, a posse de património e finanças próprias por parte das autarquias locais, e, no n.º 3, a possibilidade de as autarquias locais disporem de poderes tributários; no que especificamente respeita aos municípios, de acordo com o artigo 254.º, n.º1, estes participam nas receitas provenientes dos impostos diretos, e, segundo o n.º2 do mesmo artigo, dispõem de receitas tributárias. Em segundo lugar, importa ainda sublinhar que a CEAL, prescreve, no seu artigo 9.º, o direito que as autarquias locais têm a recursos próprios adequados e a dispor deles livremente no exercício das suas atribuições (n.º1), e a importância de uma parte significativa dos recursos financeiros das autarquias locais provir de rendimentos e impostos locais (n.º 3) (Nabais, 2007).

De acordo com Rocha (2009, pp. 3-4), e como complemento à análise que temos vindo a desenvolver, a autonomia financeira "encerra em si muito mais do que uma simples autonomia para a prática de atos administrativos (**autonomia administrativa**), abarcando um conjunto mais dilatado de poderes das autarquias", dos quais se devem destacar os seguintes: 1) primeiramente, a **autonomia patrimonial**, isto é, a suscetibilidade de disporem de património próprio, o que se traduz, em termos práticos, na titularidade de bens móveis e de bens imóveis e da capacidade deles dispor, sendo que "esse conjunto de bens e direitos é de relevante importância para os entes locais, pois pode ser gerador de receitas que contribuam para o seu equilíbrio financeiro; 2) em segundo lugar, a **autonomia orçamental**, ou seja, a possibilidade de elaboração, aprovação e execução do seu próprio orçamento, sendo de destacar que é importante que este seja "aprovado pelo próprio município e não pelo Estado central, pois, caso contrário, a sua dependência em relação a este seria de tal modo significativa que não se poderia falar verdadeiramente em autonomia"; 3) em terceiro lugar, a **autonomia tributária**, isto é, a possibilidade de criar e cobrar tributos, sendo que "dependendo do tipo de tributos em causa (impostos, taxas ou contribuições), os poderes dos municípios poderão ser mais ou menos limitados, pois um aspeto importante do ordenamento jurídico português é a reserva de lei formal quanto aos impostos, o que quer dizer que estes apenas podem ser juridicamente disciplinados pelo Parlamento (Assembleia da República) ou, quando muito, pelo Governo, se munido de autorização legislativa"; 4) em quarto lugar, a **autonomia creditícia**, isto é, a possibilidade de recorrerem ao crédito, mediante a contração de empréstimos, a emissão de obrigações ou outras formas legalmente previstas, a qual se encontra "fortemente limitada pela Lei das Finanças Locais, por causa dos inúmeros abusos e excessos cometidos no passado"; 5) por último, a **autonomia de tesouraria**, a qual diz respeito aos "poderes mais concretos e

executórios de realizar as suas próprias despesas e de cobrar as suas próprias receitas, sem dependência de autorização de qualquer órgão do Estado central" (Rocha, 2009, pp 3-4).

Percebemos, assim, que a autonomia financeira deve "incorporar prerrogativas de natureza financeira que permitam afirmar que os poderes de que os entes locais dispõem são reais e efetivos e não meras declarações políticas ou fórmulas proclamatórias que na prática não encontram correspondência real" (Rocha, 2009, p. 3), o que remete para a pertinência da ideia expressa por Nabais (2007), segundo a qual a verdadeira autonomia pressupõe sempre a autonomia financeira.

Como tal, importa analisar a base legal segundo a qual se deve pautar toda a atividade financeira autárquica, que se pode designar por direito financeiro local, e que permite identificar as coordenadas jurídicas essenciais do sistema financeiro local português. Para tal, na secção seguinte, dedicamo-nos à análise da atual LFL.

4.2. A identificação do direito financeiro local: a Lei das Finanças Locais (LFL)

A atual LFL, juridicamente designada Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, estabelece, pois, "o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais" (artigo 1.º, LFL). Conforme disposto no seu artigo 3.º, n.º 2, sob a epígrafe Princípios fundamentais, a atividade financeira das autarquias locais desenvolve-se com respeito pelos seguintes princípios:

> " a) princípio da legalidade; b) princípio da estabilidade orçamental; c) princípio da autonomia financeira; d) princípio da transparência; e) princípio da solidariedade nacional recíproca; f) princípio da equidade intergeracional; g) princípio da anualidade e plurianualidade; h) princípio da unidade e universalidade; i) princípio da não consignação; j) princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais; k) princípio da coordenação entre finanças locais e finanças do Estado; l) princípio da tutela inspetiva" (LFL, artigo 3.º).

Considerando que os princípios supramencionados se encontram especificados nos artigos 4.º a 13.º da LFL, entendemos que não podemos aqui deixar de analisar os que, na nossa ótica, se revelam mais importantes, em matéria de finanças locais: o princípio da estabilidade orçamental; o princípio da autonomia financeira; princípio da justa

repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais; o princípio da coordenação entre finanças locais e do Estado; e, por último, o princípio da tutela inspetiva.

As autarquias locais, embora disponham de autonomia orçamental, estão sujeitas, conforme disposto no artigo 5.º, ao princípio da estabilidade orçamental, o qual pressupõe "a sustentabilidade financeira das autarquias locais, bem como a gestão orçamental equilibrada, incluindo as responsabilidades contingentes por si assumidas", e o qual interdita que sejam assumidos compromissos que coloquem em causa essa estabilidade orçamental.

De acordo com o princípio da autonomia financeira, "as autarquias locais têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos seus respetivos órgãos" (artigo 6.º, n.º1), sendo que a autonomia financeira destas assenta, também, nos poderes de que os seus órgãos dispõem, e que são os seguintes:

> "a) elaborar, aprovar e modificar as opções do plano, orçamentos e outros documentos previsionais, bem como elaborar e aprovar os correspondentes documentos de prestação -de contas; b) gerir o seu património, bem como aquele que lhes seja afeto; c) exercer os poderes tributários que legalmente lhes sejam destinados; d) liquidar, arrecadar, cobrar e dispor das receitas que por lei lhes sejam destinadas; e) ordenar e processar as despesas legalmente autorizadas; f) aceder ao crédito, nas situações previstas na lei" (artigo 6.º, n.º2).

Com efeito, o princípio da autonomia financeira desdobra-se em duas premissas importantes: por um lado, dispõe a posse de património e finanças próprios, por parte das autarquias locais; por outro lado, incumbe os órgãos das autarquias locais de poderes nos quais assenta a autonomia financeira — a qual se desdobra em autonomia orçamental (alínea a]), a autonomia patrimonial (alínea b]), autonomia tributária (alíneas c] e d]), autonomia de tesouraria (alínea e]), e autonomia creditícia (alínea f]) — , por forma a assegurar que os poderes previstos são reais e efetivos.

Conforme disposto no artigo 10.º, de acordo com o princípio da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais, "a atividade financeira das autarquias locais desenvolve-se no respeito pelo princípio da estabilidade das relações financeiras entre o Estado e as autarquias locais, devendo ser garantidos os meios adequados e necessários à prossecução do quadro de atribuições e competências que lhes

é cometido nos termos da lei", sendo que cada autarquia participa nos recursos públicos, nos termos e de acordo com os critérios previstos na lei, tendo em vista o equilíbrio financeiro vertical e horizontal. Ou seja, tendo em vista, por um lado, "adequar os recursos de cada nível de administração às respetivas atribuições e competências" e, por outro lado, "promover a correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau resultantes, designadamente, de diferentes capacidades na arrecadação de receitas ou de diferentes necessidades de despesa" (LFL, artigo 10.º).

O princípio da coordenação entre finanças locais e finanças do Estado, ao qual se dedica o artigo 11.º, visa "o desenvolvimento equilibrado de todo o país e a necessidade de atingir os objetivos e metas orçamentais traçados no âmbito das políticas de convergência a que Portugal se tenha vinculado no seio da União Europeia" (LFL, artigo 11.º). Esta coordenação entre finanças locais e finanças do Estado é promovida pelo Conselho de Coordenação Financeira (CCF)[44].

Um último princípio, mas igualmente muito importante, é o princípio da tutela que, no fundo, se impõe como um limite à autonomia financeira das autarquias locais. Conforme dispõe o artigo 13.º, "O Estado exerce tutela inspetiva sobre as autarquias locais e as restantes entidades do setor local, a qual abrange a respetiva gestão patrimonial e financeira", mas que só pode ser exercida "segundo as formas e os casos previstos na lei", tendo em vista a salvaguarda da democraticidade e autonomia do poder local (LFL, artigo 13.º).

Importa, agora, fazer um breve apontamento à questão do orçamento das autarquias locais, disposta na LFL.

O orçamento municipal é, segundo Rocha (2009, p. 6), "um instrumento normativo que incorpora a previsão das receitas e das despesas municipais para o ano financeiro e dá corpo a uma das mais importantes dimensões da autonomia financeira local" — a autonomia orçamental. A sua elaboração é da responsabilidade do órgão executivo do município — a Câmara Municipal —, que com a colaboração de todos os serviços municipais prevê as despesas correntes e de capital a serem realizadas no ano seguinte, tendo em consideração os princípios orçamentais, o quadro plurianual municipal[45] e

[44] Conforme disposto no artigo 12.º da LFL, o CCF tem a missão de promover a coordenação entre finanças locais e finanças do Estado e "garantir a troca de informação entre os seus membros, nomeadamente entre os representantes da administração central e das autarquias locais, podendo estabelecer deveres de informação e reporte adicionais tendo em vista habilitar as autoridades nacionais com a informação agregada relativa à organização e gestão de órgãos e serviços das autarquias locais" (LFL, artigo 12.º).

[45] Tal como dispõe o artigo 44.º da LFL, o quadro plurianual de programação orçamental é apresentado pela Câmara Municipal à Assembleia Municipal, em simultâneo com a proposta de orçamento municipal. Trata-

aquelas que se entenderem ser as necessidades relacionadas com o funcionamento dos órgãos e dos serviços locais (Antunes, 1987). A proposta de orçamento municipal deve estar de acordo com "a exigência de algumas regras jurídicas" (Rocha, 2009, p. 6), isto é, princípios orçamentais, que de acordo com a Lei de Enquadramento Orçamental, aprovada pela Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro, na sua redação atual, são os seguintes: unidade e universalidade; estabilidade orçamental; sustentabilidade das finanças públicas; solidariedade recíproca; equidade intergeracional; anualidade e plurianualidade; não compensação; não consignação; economia, eficiência e eficácia; e transparência orçamental[46]. Além disso, a LFL dispõe, no seu artigo 46.º, que o orçamento municipal inclui os seguintes elementos:

> "a) relatório que contenha a apresentação e a fundamentação da política orçamental; b) mapa resumo das receitas e das despesas da autarquia local; c) mapa das receitas e despesas, desagregado, segundo a classificação económica; d) articulado que contenha as medidas para orientar a execução orçamental; e) a proposta das grandes opções do plano, compostas pelas atividades mais relevantes, com a nota explicativa que a fundamenta" (LFL, artigo 46.º).

Na LFL, é ainda possível identificar outras importantes coordenadas jurídicas do sistema financeiro local português, tais como as receitas dos municípios (artigo 14.º), as receitas das freguesias (artigo 23.º), a repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios (artigo 32.º) — que também constitui receita, mais concretamente, receita derivada —, e que teremos oportunidade de analisar, ao pormenor, nas secções seguintes do presente capítulo.

4.3. As receitas das autarquias locais

A CEAL dispõe no seu artigo 9.º, sob a epígrafe Recursos financeiros das autarquias locais, que "os sistemas financeiros nos quais se baseiam os recursos de que dispõem as autarquias locais devem ser de natureza suficientemente diversificada e evolutiva de modo a permitir-lhes seguir, tanto quanto possível na prática, a evolução real dos custos

se de um documento que define "os limites para a despesa do município, bem como para as projeções da receita discriminadas entre as provenientes do orçamento do Estado e as cobradas pelo município, numa base móvel que abranja os quatro exercícios seguintes" (LFL, artigo 44.º).

[46] Para uma leitura aprofundada acerca dos princípios orçamentais a que fazemos referência, sugerimos uma consulta à Lei de Enquadramento Orçamental (na sua redação atual), Capítulo II — Princípios Orçamentais, disponível em http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?tabela=leis&artigo_id=&nid=2572&nversao=&tabela=leis&so_miolo= . Consultado a 13 de março de 2020.

do exercício das suas atribuições" (CEAL, artigo 9.º), o que evidencia, claramente, a importância que as receitas das autarquias locais assumem no contexto das atribuições e competências que prosseguem e das despesas que contraem no exercício das mesmas.

E no que diz respeito às receitas das autarquias locais, é possível, no nosso entender, identificar três categorias distintas de receitas: as receitas próprias ou originárias; as receitas provenientes do recurso ao crédito; e as receitas derivadas, as quais são provenientes da repartição dos recursos públicos e/ou do financiamento da União Europeia (UE). Seguidamente, procuramos especificar quais as receitas que se inserem em cada uma dessas três categorias.

4.3.1. As receitas próprias ou originárias

A LFL dispõe, no seu artigo 14.º, sob a epígrafe "Receitas municipais", o conjunto das receitas que constituem receita própria ou originária dos municípios.

Em primeiro lugar, a LFL começa por referir-se às **receitas fiscais** dos municípios, isto é, às receitas provenientes dos impostos locais — entendendo-se estes como "todos os impostos relativamente aos quais se verifique uma qualquer titularidade ativa por parte dos municípios" (Nabais, 2007: 35). Essa titularidade consubstancia-se em uma ou mais das seguintes modalidades: 1) **poder tributário**, o qual se materializa na criação ou instituição de impostos; 2) **competência tributária**, isto é, a competência para lançar, liquidar e cobrar impostos; 3) **capacidade tributária ativa**, com base na qual o município é o credor da relação jurídico-tributária; 4) **titularidade da receita dos impostos**, segundo a qual a receita dos impostos se encontra verdadeiramente reservada aos municípios. Com efeito, os municípios portugueses detêm, essencialmente, o poder tributário e a titularidade da receita dos impostos (Nabais, 2007).

Assim, são receitas dos municípios o produto da cobrança dos impostos a que os municípios tenham direito, designadamente: o imposto municipal sobre imóveis (**IMI**)[47]; o imposto municipal sobre as transmissões onerosas de imóveis (**IMT**)[48]; a **derrama municipal**[49]. De acordo com Nabais (2007, p. 41), a administração ou gestão

[47] De acordo com Rocha (2009, p. 8), o IMI é "um imposto real, periódico e sobre a titularidade do património, incidindo sobre o valor patrimonial tributário dos prédios rústicos e urbanos situados no território português, sendo devido, em princípio, pelos respetivos proprietários".
[48] O IMT é, segundo Rocha (2009, p. 8) "um imposto real e sobre o património, e que incide, não sobre a titularidade, mas sobre a aquisição de imóveis situados no território nacional".
[49] Nos termos do artigo 18.º da LFL, "os municípios podem deliberar lançar uma derrama, de duração anual e que vigora até nova deliberação, até ao limite máximo de 1,5/ prct., sobre o lucro tributável sujeito e não isento de imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC), que corresponda à proporção do rendimento gerado na sua área geográfica por sujeitos passivos residentes em território português que

destes impostos continua a "caber à administração fiscal do Estado, que assim procede ao seu lançamento, liquidação e cobrança".

Outras receitas fiscais importantes dos municípios são a parcela do imposto único de circulação (**IUC**)[50] que caiba aos municípios, e o produto da cobrança de **encargos de mais-valias**[51] destinados por lei ao município.

Além das receitas dos impostos, os municípios dispõem de outras **receitas tributárias**, nomeadamente o produto da cobrança de **taxas e preços** resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo município, o qual, de acordo com a literatura, se revela muito importante.

Relativamente às taxas, é de referir que o Regime Geral de Taxas das Autarquias Locais (RGTAL) dispõe, no seu artigo 3.º, sob a epígrafe "Taxas das autarquias locais", que "as taxas das autarquias locais são tributos que assentam na prestação concreta de um serviço público local, na utilização privada de bens do domínio público e privado das autarquias locais ou na remoção de um obstáculo jurídico ao comportamento dos particulares, quando tal seja da atribuição das autarquias locais, nos termos da lei" (RGTAL, artigo 3.º). Nos termos do artigo 20.º da LFL, "os municípios podem criar taxas nos termos do regime geral de taxas das autarquias locais", estando essa criação subordinada "aos princípios da equivalência jurídica, da justa repartição dos encargos públicos e da publicidade", e incidindo "sobre utilidades prestadas aos particulares, geradas pela atividade dos municípios ou resultantes do benefício económico decorrente da realização de investimentos municipais" (LFL, artigo 20.º).

No concernente aos preços, o artigo 21.º da LFL dispõe que "os preços e demais instrumentos de remuneração a fixar pelos municípios, relativos aos serviços prestados e aos bens fornecidos em gestão direta pelas unidades orgânicas municipais, pelos serviços municipalizados e por empresas locais, não devem ser inferiores aos custos direta e indiretamente suportados com a prestação desses serviços e com o fornecimento desses bens" (LFL, artigo 21.º), e que respeitam às "atividades de exploração de sistemas municipais ou intermunicipais de: a) abastecimento público de água; b) saneamento de

exerçam, a título principal, uma atividade de natureza comercial, industrial ou agrícola e não residentes com estabelecimento estável nesse território" (LFL, artigo 18.º).

[50] O IUC é um imposto "sobre o património, cujo fato gerador é constituído pela propriedade de veículos e procura onerar os contribuintes na medida do custo ambiental e viário que estes provocam, sendo sujeitos passivos os respetivos proprietários" (Rocha, 2009, p. 8).

[51] O encargo de mais-valias é "um tributo ou contribuição especial incidente fundamentalmente sobre os prédios rústicos que, em virtude da simples aprovação dos planos de urbanização ou de obras de urbanização, aumentem consideravelmente de valor, e cuja taxa é de 50% dessas mais-valias" (Nabais, 2007, p. 44).

águas residuais; c) gestão de resíduos sólidos; d) transportes coletivos de pessoas e mercadorias; e) distribuição de energia elétrica em baixa tensão".

São ainda receitas próprias dos municípios, nos termos do artigo 14.º, as seguintes: o produto da cobrança de **contribuições**, designadamente em matéria de proteção civil; o produto de **multas e coimas** fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município; o **rendimento de bens próprios**, móveis ou imóveis, por eles administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração; a **participação nos lucros de sociedades** e nos resultados de outras entidades em que o município tome parte; o produto de **heranças, legados, doações** e outras liberdades a favor do município; o produto de **alienação de bens próprios**, móveis ou imóveis.

Relativamente à categoria das receitas próprias ou originárias, importa ainda deixar um breve apontamento acerca das receitas das freguesias. Nos termos do artigo 23.º da LFL, constituem receitas próprias das freguesias as seguintes: o produto da **receita do IMI** sobre prédios rústicos e uma participação no valor e 1% da receita do IMI sobre prédios urbanos; o produto da **cobrança de taxas**, nomeadamente provenientes da prestação de serviços pelas freguesias; o **rendimento de mercados e cemitérios** das freguesias; o **produto de multas e coimas** fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam às freguesias; o **rendimento de bens próprios**, móveis ou imóveis, por elas administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração; o **produto de heranças, legados, doações** e outras liberdades a favor da freguesias; o **produto da alienação de bens próprios**, móveis ou imóveis.

4.3.2. O recurso ao crédito

Nos termos do artigo 14.º, alínea n) da LFL, o **produto dos empréstimos**, incluindo os resultantes da emissão de obrigações municipais, também constitui receita dos municípios. Ou seja, o recurso ao crédito proporciona receitas aos municípios, que a literatura considera serem importantes.

A LFL regula, no seu Capítulo V, Secção I, o regime de crédito e de endividamento municipal. Conforme disposto no artigo 48.º, sob a epígrafe "Princípios orientadores", o endividamento autárquico não pode colocar em causa os princípios aos quais a atividade financeira das autarquias locais se encontra subordinada, nomeadamente a estabilidade orçamental, a solidariedade nacional recíproca e a equidade intergeracional, e orienta-se por princípios de rigor e eficiência, tendo em vista os seguintes objetivos: primeiramente, a minimização de custos diretos e indiretos numa perspetiva de longo prazo; em segundo lugar, a "garantia de uma distribuição equilibrada de custos pelos vários orçamentos

anuais"; em terceiro lugar, a "prevenção de excessiva concentração temporal de amortização"; em quarto e último lugar, a "não exposição a riscos excessivos" (LFL, artigo 48.º).

Por sua vez, o artigo 49.º regula o regime de crédito dos municípios, segundo o qual "os municípios podem contrair empréstimos, incluindo aberturas de crédito junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito, bem como celebrar contratos de locação financeira, nos termos da lei", sendo que os empréstimos contraídos são "obrigatoriamente denominados em euros e podem ser a curto prazo[52], com maturidade até um ano, ou a médio e longo prazos[53], com maturidade superior a um ano". Ainda nos termos do regime de crédito dos municípios, está vedado aos municípios, salvo nos casos expressamente permitidos por lei:

> "a) o aceite e o saque de letras de câmbio, a concessão de avales cambiários, a subscrição de livranças e a concessão de garantias pessoais e reais; b) a concessão de empréstimos a entidades públicas ou privadas; c) a celebração de contratos com entidades financeiras ou diretamente com os credores, com a finalidade de consolidar dívida de curto prazo, sempre que a duração do acordo ultrapasse o exercício orçamental, bem como a cedência de créditos não vencidos" (LFL, artigo 49.º).

Relativamente ao endividamento municipal, o artigo 52.º dispõe o limite que se impõe à dívida total, segundo o qual a dívida total de operações orçamentais do município "não pode ultrapassar, em 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores", e especifica que a dívida total de operações orçamentais do município engloba "os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento, por iniciativa dos municípios, junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais" (LFL, artigo 52.º).

Também no caso das freguesias o recurso ao crédito proporciona receitas, pois, conforme disposto no artigo 23.º da LFL, o **produto de empréstimos** de curto prazo constitui uma das fontes de receita das freguesias. O regime de crédito das freguesias é regulado pelo artigo 55.º, o qual dispõe que as freguesias podem contrair empréstimos de curto

[52] Nos termos do artigo 50.º da LFL, são designados empréstimos de curto prazo os contraídos apenas para fazer face a "dificuldades de tesouraria, devendo ser amortizados até ao final do exercício económico em que foram contratados" (LFL, artigo 50.º).
[53] Conformo disposto no artigo 51.º da LFL, constituem empréstimos a médio e longo prazos aqueles que podem "ser contraídos para aplicação em investimentos, para substituição de dívida, ou ainda para proceder de acordo com os mecanismos de recuperação financeira municipal" (LFL, artigo 51.º).

prazo — os quais têm que ser , obrigatoriamente, designados em euros — e utilizar aberturas de crédito — cuja amortização deve ser efetuada até ao final do exercício económico em que foram contraídos — junto de quaisquer instituições autorizadas por lei a conceder crédito.

4.3.3. As receitas derivadas

Além das receitas próprias ou originárias e das receitas provenientes do recurso ao crédito, as autarquias locais dispõem de receitas derivadas, as quais são, de acordo com Rocha (2009, p. 11), "a materialização de uma obrigação de perequação que impende sobre o Estado enquanto ente público maior, prevista quer na Carta Europeia de Autonomia Local, quer, embora de um modo indireto, na CRP". Trata-se das receitas provenientes da repartição de recursos públicos.

Também constituem receitas derivadas as provenientes dos instrumentos de cofinanciamento dos Estados-membros, criados pela União Europeia, e que aqui designamos por "Transferências da União Europeia".

4.3.3.1. Repartição de recursos públicos

O Capítulo III da LFL regula a repartição de recursos públicos. Nos termos do artigo 25.º, a repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios visa o equilíbrio financeiro horizontal e vertical, e é obtida por meio das seguintes formas de participação: a) uma **subvenção geral**, determinada a partir do **Fundo de Equilíbrio Financeiro** (FEF), cujo valor é igual a 19,5% da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimento coletivo das pessoas (IRS), o imposto sobre o rendimento de pessoas coletivas (IRC) e o imposto sobre o valor acrescentado (IVA); b) uma **subvenção específica**, determinada a partir do **Fundo Social Municipal** (FSM), cujo valor corresponde às despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios; c) uma **participação variável** de 5% no **IRS** dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial, calculada sobre a respetiva coleta líquida das deduções previstas no n.º1 do artigo 78.º do Código do IRS; d) uma **participação** de 7,5% na **receita do IVA** cobrada nos setores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás. Ainda no âmbito da repartição de recursos públicos é possível identificar, com base no artigo 30.º-A, as **receitas provenientes** do **Fundo de Financiamento da Descentralização** (FFD), e, de acordo com o artigo 31.º, as **transferências financeiras para os municípios**.

Conforme disposto no artigo 27.º, a participação geral de cada município no FEF resulta da soma das parcelas referentes aos fundos nos quais se subdivide, isto é, à soma de 50% como Fundo Geral Municipal (FGM) e de 50% como Fundo de Coesão Municipal (FCM), sendo que os municípios com maior capacitação de receitas municipais são contribuintes líquidos do FCM.

O FGM, tal como disposto no artigo 28.º, corresponde a uma transferência financeira do Estado que visa dotar os municípios de condições financeiras adequadas ao desempenho das suas atribuições, em função dos respetivos níveis de financiamento e investimento. A distribuição deste fundo pelos municípios obedece, segundo o artigo 32.º, aos seguintes critérios: a) 5% igualmente por todos os municípios; b) 65% na razão direta da população ponderada, segundo os ponderadores marginais constantes do n.º2 do referido artigo, e da média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo; c) 25% na razão direta da área ponderada por um fator de amplitude altimétrica do município e 5% na razão direta da área afeta à Rede Natura 2000 e da área protegida; ou d) 20% na razão direta da área ponderada por um fator de amplitude altimétrica do município e 10% na razão direta da área afeta à Rede Natura 2000 e da área protegida, nos municípios com mais de 70% do seu território afeto à Rede Natura 2000 e da área protegida.

Por seu lado, o FCM, conforme disposto no artigo 29.º, visa reforçar a coesão municipal, fomentando a correção das assimetrias, em benefício dos municípios menos desenvolvidos, onde existam situações de desigualdade relativamente às correspondentes médias nacionais, e correspondentes à soma da compensação fiscal (CF) e da compensação da desigualdade de oportunidades (CDO) baseada no índice de desigualdade de oportunidades (IDO). Trata-se de uma compensação por desigualdade de oportunidades, a qual visa compensar certos municípios e respetivas populações pela diferença de oportunidades decorrente da desigualdade de acesso a condições necessárias para poderem usufruir de uma maior qualidade de vida, com melhores níveis de saúde, conforto, saneamento básico e aquisição de conhecimentos.

Nos termos do artigo 30.º, o FSM constitui uma transferência financeira do Orçamento do Estado, que se destina a financiar atribuições e competências dos municípios associadas a funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde e/ou na ação social. A distribuição do FSM encontra-se regulada no artigo 34.º, o qual dispõe que a repartição do FSM é fixada anualmente na Lei do Orçamento do Estado, sendo distribuída

proporcionalmente por cada município, de acordo com um vasto e complexo conjunto de indicadores[54].

No que concerne à participação variável dos municípios no IRS, o artigo 26.º dispõe que os municípios têm direito, em cada ano, a uma participação variável até 5% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial, relativa aos rendimentos do ano imediatamente anterior, calculada sobre a respetiva coleta líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS. De acordo com o referido artigo, é conferida aos municípios a faculdade de deliberar sobre a percentagem de IRS, podendo abdicar da totalidade ou de parte da participação no IRS, sendo que a decisão deve ser comunicada pela respetiva Câmara Municipal à Autoridade Tributária (AT).

Por seu turno, a participação dos municípios na receita do IVA, regulada pelo artigo 26.º-A, é distribuída aos municípios proporcionalmente, sendo determinada por referência ao IVA liquidado na respetiva circunscrição territorial relativo às atividades económicas do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás.

Conforme disposto no artigo 30.º-A, o FFD constitui uma transferência financeira do Orçamento do Estado com vista ao financiamento das novas competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais, decorrente da lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovada pela Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto.

No respeitante às transferências financeiras para os municípios, o artigo 31.º dispõe que são anualmente inscritos na Lei de Orçamento do Estado os montantes e as datas das transferências financeiras correspondentes às receitas municipais previstas nas alíneas a) a d) do n.º1 do artigo 25.º, ao qual tivemos já oportunidade de nos referir.

Cumpre-nos fazer um breve apontamento acerca das receitas derivadas das freguesias. Nos termos do artigo 23.º, alínea i), constitui receita derivada das freguesias o **produto da participação nos recursos públicos**. Nos termos dos artigos 36.º e 37.º, o produto dessa participação diz, respetivamente, respeito ao **Fundo de Financiamento das Freguesias** (FFF) e às **transferências financeiras** para as freguesias no âmbito do mesmo. De acordo com o artigo 36.º, as freguesias têm direito a uma participação nos impostos do Estado equivalente a 2,5% da média aritmética

[54] Para um conhecimento aprofundado desses indicadores sugerimos a consulta do artigo 34.º do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais/ LFL, na sua redação atual, disponível em <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1990&tabela=leis>. Consultado a 18 de março de 2020.

simples da receita do IRS, IRC e do IVA, a qual constitui o FFF. Por sua vez, conforme disposto no artigo 37.º, são anualmente inscritos na Lei do Orçamento do Estado os montantes das transferências financeiras correspondentes às receitas das freguesias previstas no artigo anteriormente mencionado. É ainda de referir que, segundo disposto no artigo 38.º, sob a epígrafe "Distribuição do Fundo de Financiamento das Freguesias", a distribuição pelas freguesias dos montantes apurados nos termos do artigo anterior é determinada de acordo com os seguintes critérios: a) 20% com base na densidade populacional apurada nos termos do n.º 3; b) 50% na razão direta do número de habitantes; c) 30% na razão direta da área.

4.3.3.2. O financiamento da União Europeia (UE)

A questão das receitas das autarquias locais provenientes do financiamento da UE insere-se numa questão ainda mais vasta e complexa: a da Política Regional da UE.

Considerando que, nos termos do artigo 3.º, n.º 3 do Tratado da União Europeia (TUE), "A União promove a coesão económica, social e territorial, e a solidariedade entre os Estados-membros", e confrontando-se com a existência de disparidades no desenvolvimento e nível de vida das Regiões europeias, a UE constatou a impreteribilidade de desenvolver uma política regional que permitisse favorecer o desenvolvimento harmonioso no e do espaço comunitário.

Como tal, a Política Regional destina-se a todas as Regiões e cidades da UE e visa promover e apoiar os seguintes objetivos: a criação de emprego; a competitividade empresarial; o crescimento económico e o desenvolvimento sustentável; e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Por forma a alcançar os objetivos que acabámos de mencionar e a dar resposta às eventuais necessidades de desenvolvimento em todas as Regiões, a UE reservou, praticamente, o equivalente a um terço do seu orçamento total — concretamente, 355,1 milhões de euros —, para a Política de Coesão para o período 2014-2020 (Comissão Europeia, 2015).

No que à execução da Política Regional diz respeito, é de referir que esta é executada através de três fundos principais — o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo de Coesão (FC) e o Fundo Social Europeu (FSE) — em conjunto com o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Regional (FEADER) e o Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP), constituindo os chamados Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEIE), aos quais os organismos públicos,

nomeadamente as Câmaras Municipais, se podem candidatar e dos quais podem beneficiar.

O FEDER visa fortalecer a coesão económica e social na UE, colmatando os desequilíbrios entre as Regiões, e concentra os seus investimentos em várias áreas que se considera serem prioritárias e fundamentais, nomeadamente a inovação e investigação, o apoio às pequenas e médias empresas (PME), e a economia assente num baixo nível de emissões. Os recursos do FEDER atribuídos a estas prioridades dependem da categoria de Região: em Regiões mais desenvolvidas, devem concentrar-se, pelo menos, 80% dos fundos em, pelo menos, duas das prioridades mencionadas; em regiões de transição, a concentração é de 60% dos fundos; nas regiões menos desenvolvidas, por sua vez, a concentração é de 50%.

O FC tem em vista a redução das disparidades económicas e sociais e a promoção do desenvolvimento sustentável, destinando-se apenas aos Estados-membros cujo Rendimento Nacional Bruto (RNB) por habitante seja inferior a 90% da média da UE. De acordo com o critério que acabámos de referir, para o período 2014-2020, o FC abrange os seguintes países: Bulgária, Chipre, Croácia, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Grécia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, Portugal, República Checa e Roménia. A estes países, o FC atribui fundos a atividades inseridas nas seguintes duas categorias: redes transeuropeias de transportes e ambiente.

O FSE coloca a ênfase na melhoria das oportunidades ao nível do emprego e do ensino na UE, e visa melhorar a situação das pessoas mais vulneráveis e em risco de pobreza, sendo que 20% dos seus investimentos destinam-se, precisamente, a atividades que visam reforçar a inclusão sociais e a combater a pobreza. No que respeita ao período 2014-2020, o FSE centra-se nos seguintes quatro objetivos temáticos: promoção do emprego e apoio à mobilidade laboral; promoção da inclusão social e combate à pobreza; investimento na educação, nas qualificações e na aprendizagem ao longo da vida; e melhoria da capacidade institucional e eficiência da administração pública.

O FEADER é o instrumento financeiro da Política Agrícola Comum (PAC) que apoia projetos e estratégias de desenvolvimento rural. O seu orçamento para o período 2014-2020 é distribuído de acordo com as seguintes seis prioridades: fomentar a inovação e a transferência de conhecimento na agricultura, floresta e áreas rurais; aprimorar a competitividade e viabilidade de todos os tipos de agricultura, e promover uma gestão florestal sustentável e tecnologias agrícolas inovadoras; promover a organização da cadeia alimentar, o bem-estar animal e a gestão de risco na agricultura; promover a

eficiência de recursos; restaurar, preservar e aprimorar os ecossistemas relacionados com a agricultura e a silvicultura; promover a inclusão social, a redução da pobreza e o desenvolvimento económico nas áreas rurais.

Por último, o FEAMP constitui o instrumento financeiro das políticas marítimas e de pescas da UE, promovendo, no período 2014-2020, os seguintes objetivos: ajudar os pescadores a fazer a transição para uma prática sustentável da atividade piscatória; apoiar as comunidades costeiras na diversificação das suas economias; financiar projetos que criem novos empregos e melhorem a qualidade de vida nas zonas costeiras; facilitar o acesso ao financiamento, por parte dos requerentes do fundo.

É a Comissão Europeia que detém a responsabilidade política de garantir que as verbas provenientes do orçamento da UE, sob a forma de fundos estruturais, são atribuídas e despendidas de forma correta. Responsabilidade essa que, de certa forma, acaba por partilhar com os governos nacionais, uma vez que estes são igualmente responsáveis pela realização de controlos e auditorias anuais, o que se justifica pelo facto de cerca de 80% do financiamento da UE ser gerido a nível nacional. No que respeita concretamente ao caso português, desde a adesão à então Comunidade Económica Europeia, em janeiro de 1986, o país tem usufruído de importantes recursos provenientes do financiamento da UE através dos fundos estruturais, concretizados no Anterior Regulamento ou Antigo Fundo (1986-1988), no Quadro Comunitário de Apoio (QCA) I (1989-1993), no QCA II (1994-1999), no QCA III (2000-2006), no Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) (2007-2013), e, desde 2014, na Estratégia Europa 2020 (2014-2020).

Além das receitas provenientes dos fundos estruturais, que tivemos oportunidade de mencionar e analisar supra, existem ainda as provenientes de outros fundos diretamente geridos pela UE, que esta atribui sob a forma de:

- **Subvenções** para projetos específicos relacionados com políticas europeias, os quais surgem, por norma, na sequência da publicação de convites à apresentação de propostas;
- **Contratos** que a UE celebra tendo em vista a aquisição de obras, bens e serviços que se revelam necessários ao seu funcionamento — a título de exemplo, estudos, ações de formação, organização de conferências, equipamento informático —, sendo adjudicados através de concurso público.

É com esta incursão pelas receitas provenientes do financiamento da UE que encerramos, assim, a análise de "O modelo de financiamento das autarquias locais: das

transferências do Estado ao recurso a receitas próprias", para, no capítulo seguinte, nos dedicarmos ao nosso estudo de caso, subordinado à temática do financiamento das autarquias locais: o município de Fornos de Algodres.

Capítulo 5. Estudo de Caso: O município de Fornos de Algodres

O estudo de caso, subordinado à temática do financiamento das autarquias locais, com enfoque no município de Fornos de Algodres, que aqui desenvolvemos, requer que se proceda: em primeiro lugar, a uma descrição e caracterização do município, através de uma análise ao seu contexto geográfico, demográfico, social e económico; em segundo lugar, a uma reflexão acerca das contas do município, com base na análise dos mapas de execução orçamental da receita e da despesa, no período 2014-2019; e, por último, a uma análise do indicador "independência financeira", — utilizado na análise do desempenho das autarquias locais e que se revela um dos importantes indicadores do grau de autonomia financeira local —, para que, com base no cálculo do mesmo, possamos compreender se os municípios do interior, como é o caso de Fornos de Algodres, dispõem ou não de verdadeira autonomia para a sua gestão financeira municipal.

5.1. Enquadramento geográfico, demográfico, social e económico do município de Fornos de Algodres

Geograficamente, como podemos ver na **Figura 1**, o município de Fornos de Algodres localiza-se na Região Centro (NUT II) e insere-se na NUT III Beiras e Serra da Estrela, a qual é também constituída pelos municípios de Sabugal, Almeida, Figueira de Castelo Rodrigo, Pinhel, Mêda, Trancoso, Celorico da Beira, Guarda, Belmonte, Fundão, Covilhã, Manteigas, Gouveia e Seia.

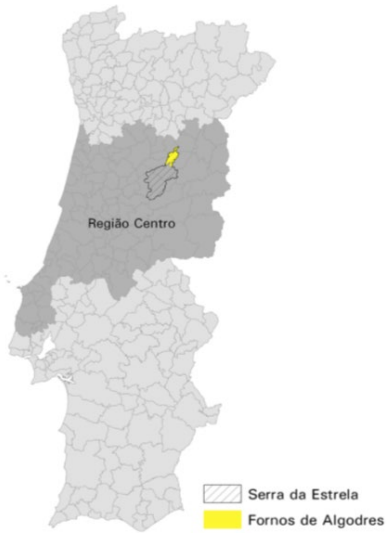

Figura 1 — Localização de Fornos de Algodres. Fonte: Município de Fornos de Algodres, Estudos de Caracterização.

Ademais, de acordo com a **Figura 2**, o município de Fornos de Algodres confina "com os municípios de Trancoso e Celorico da Beira a leste, de Aguiar da Beira a norte, de Gouveia a sul e de Penalva do Castelo e Mangualde, a oeste" (Município de Fornos de Algodres, 2015, p. 5).

Figura 2 — O município de Fornos de Algodres e os municípios envolventes. Fonte: Município de Fornos de Algodres, Estudos de Caracterização.

A dimensão demográfica do município de Fornos de Algodres — que analisaremos seguidamente — determina a inexistência de alguns serviços específicos no município, o que justifica e torna inevitável o estabelecimento de relações de dependência com as sedes de distrito mais próximas, nomeadamente Guarda, Viseu, Aveiro e Coimbra. De

acordo com o documento *Estudos de Caracterização*, elaborado pelo Município de Fornos de Algodres, "o concelho de Fornos de Algodres encontra-se estrategicamente localizado, na prática a meio caminho entre as cidades da Guarda e Viseu, das quais dista 43km e 38 km, respetivamente", sendo que "a par da localização, os acessos – IP5/A25 – contribuem para uma excelente conexão com os principais centros urbanos" (Município de Fornos de Algodres, 2015, p. 6), o que remete para o facto das distâncias serem relativamente curtas e os acessos consideravelmente bons.

Como podemos ver na **Figura 3**, esta modalidade de relação do município de Fornos de Algodres com o sistema urbano regional, respeita essencialmente ao acesso à saúde (hospitais) e ao ensino superior (instituições de ensino superior) (Município de Fornos de Algodres, 2015).

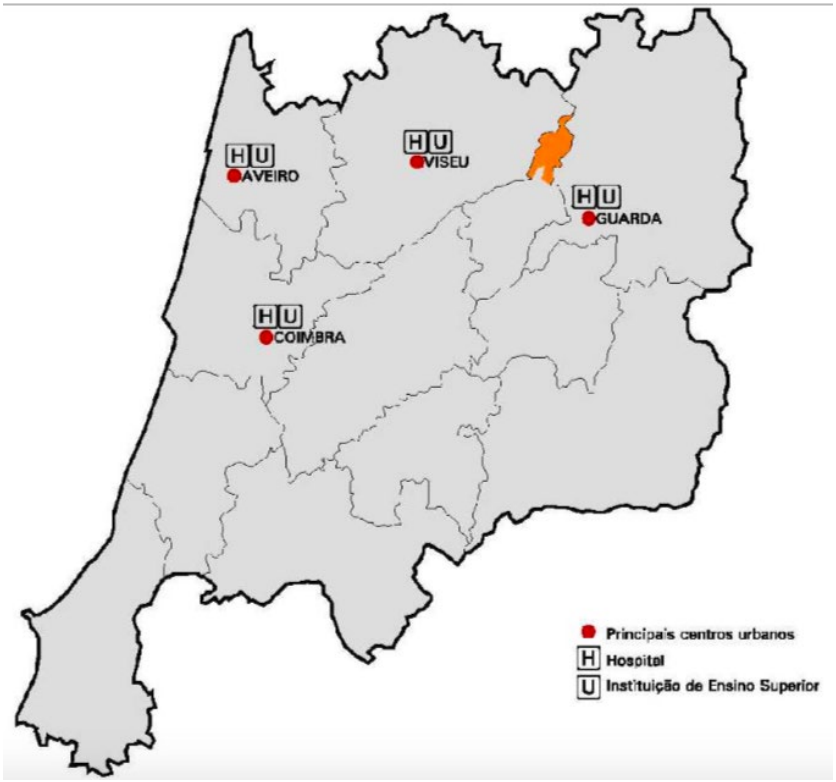

Figura 2 — Relação do município de Fornos de Algodres com o sistema urbano regional. Fonte: Município de Fornos de Algodres.

Passamos, agora, a analisar a supramencionada dimensão demográfica do município de Fornos de Algodres, seguindo a estrutura apresentada no *Diagnóstico Social do Município de Fornos de Algodres*, publicado em 2016, com recurso a dados referentes a 2014, embora façamos a atualização com os dados existentes mais recentes, tal como pode ser observado na **Tabela 1**.

Os dados mais recentes do Instituto Nacional de Estatística (INE), os quais são referentes a Dezembro de 2019, sugerem que o município de Fornos de Algodres conta com um total de 4561 habitantes, dos quais 2077 são do sexo masculino e 2484 são do sexo feminino. Comparando com dados disponibilizados no *Diagnóstico Social do Município de Fornos de Algodres*, entre os anos de 2014 e 2018, o município registou uma perda de 260 habitantes; essa diminuição da população residente pode ser explicada pelo decréscimo da natalidade aliado ao aumento da taxa de mortalidade, o que determina que as taxa de crescimento efetivo anual e de crescimento natural anual apresentem valores negativos (- 1,9%).

Se tivermos em consideração, não só os dados referentes ao município, como também os apresentados para as NUTS III, as NUTS II e Portugal, é possível identificar um padrão: a predominância populacional do sexo feminino e da faixa etária superior a 65 anos.

É ainda possível referir que, no que diz respeito à densidade populacional, — isto é, ao indicador que relaciona a população com a superfície do território —, os dados do INE indicam que o seu valor no município de Fornos de Algodres é igual a 34,7 habitantes por km², equivalente a menos de metade da densidade populacional de Portugal (111, 4 habitantes por km²), o que traduz uma tendência de desertificação do município, sobretudo se tivermos em consideração que, de acordo com o *Diagnóstico Social do Município de Fornos de Algodres*, em 2011, o seu valor era de 38 habitantes por km².

Tabela 1 — Dinâmica demográfica do município de Fornos de Algodres, 2018.

	Município	NUTS III	NUTS II	Portugal	Peso do Município NUTS III (%)
População residente (N.º)	4 561	213 326	2 216 569	10 276 617	2,1
Homens	2 077	100 568	1 049 038	4 852 366	2,1
Mulheres	2 484	112 758	1 167 531	5 424 251	2,2
Com menos de 15 anos	453	21 745	270 525	1 407 566	2,1
Com 65 ou mais anos	1 234	61 607	538 973	2 244 225	2,0
Densidade pop. (N.º/Km²)	34,7	33,8	78,6	111,4	-
Taxa de crescimento efetivo anual (%)	-1,9	-1,3	-0,7	-0,1	-
Taxa de crescimento natural anual (%)	-1,9	-1,0	-0,6	-0,3	-

Fonte: INE, Estimativas Anuais da População e Indicadores Demográficos.

No que concerne à estrutura etária da população, — isto é, à distribuição da população por grupos etários —, apresentada na **Figura 4**, é possível identificar, à semelhança do que era descrito no *Diagnóstico Social do Município de Fornos de Algodres*, "a prevalência do grupo com idades compreendidas entre os 25 e os 64 anos de idade, com

predomínio no sexo feminino", sendo de salientar que "o grupo etário dos 65 e mais anos apresenta também valores elevados", o que aponta para um claro aumento da esperança média de vida (CLAS de Fornos de Algodres, 2016, pp. 23-24). Ademais, se compararmos os grupos etários dos 0-14 anos com os dos 60-85 e mais anos, é evidente a tendência de envelhecimento da população e de decréscimo da natalidade.

A estrutura etária que, a seguir, se apresenta na **Figura 4**, coloca em evidência, à semelhança do que era descrito no *Diagnóstico Social do Município de Fornos de Algodres*, que "a designação de pirâmide etária encontra-se em desuso, tendo em conta as alterações demográficas verificadas, sobretudo nas regiões mais desertificadas", sendo que a "a estrutura etária passa de um formato de pirâmide, para um estreitamento das base e um alargamento do topo" (CLAS de Fornos de Algodres, 2016, p. 24), e que esta tendência, embora se verifique também nas NUTS III, II e em Portugal, assume especial relevo no município de Fornos de Algodres.

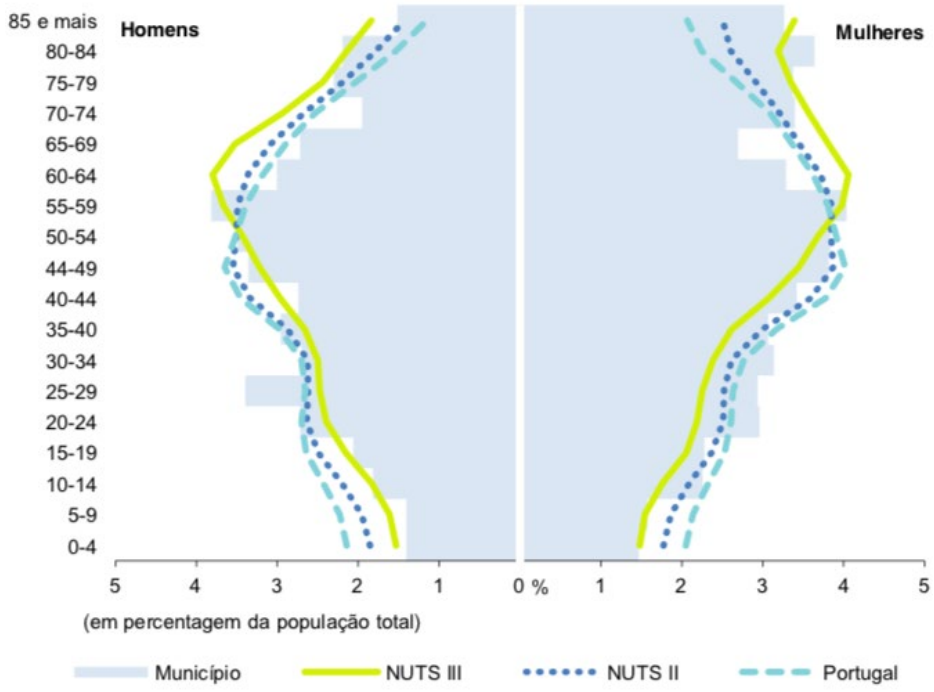

Figura 4 — Estrutura etária da população do município de Fornos de Algodres, 2018. Fonte: INE, Estimativas Anuais da População Residente.

Analisada a dimensão demográfica, importa agora analisar a **dimensão social**, sendo que nos debruçaremos sobre a vertente dos níveis de educação da população residente do município de Fornos de Algodres, tendo por base a **Tabela 2**.

De acordo com a **Tabela 2**, de um modo geral, o panorama dos níveis de educação é bastante positivo, no sentido em que, na generalidade dos indicadores de educação, o

município apresenta valores idênticos e até mesmo superiores aos de Portugal. Em termos concretos, os valores da taxa bruta de pré-escolarização (95,9%), da taxa bruta de escolarização no ensino básico (120,4%) e da taxa de transição/conclusão do ensino básico regular (89,8%) são superiores aos da média nacional — 93,8%, 108,7%, e 86,8%, respetivamente —, enquanto que a sua taxa de escolarização bruta no ensino secundário (117,5%) é ligeiramente inferior à média nacional (121,0%). Importa sublinhar que a taxa de retenção e desistência no ensino básico regular do município (5,0%) é inferior em 0,1 pontos percentuais à média nacional (5,0%) e em 1,2 pontos percentuais à média das NUTS III (6,2%), sendo apenas superior à média das NUTS II (4,4%).

Pese embora a relevância e atualidade da informação que a **Tabela 2** traduz, a verdade é que negligencia dois dados muito importantes: a percentagem de residentes no município que concluíram o ensino superior e a taxa de analfabetismo. Com efeito, não conseguimos recolher dados atuais, pois o último registo que há data de 2011. Assim, de acordo com os Censos 2011, 6,6% dos residentes do município possuem o nível superior de educação e 19,5% dos residentes não possuem qualquer nível de escolaridade, sendo de sublinhar que é possível identificar uma tendência descendente da taxa de analfabetismo no município.

Tabela 2 — Indicadores de educação no município de Fornos de Algodres, 2018.

	Município	NUTS III	NUTS II	Portugal
Taxa bruta de pré-escolarização (%)	95,9	96,7	97,1	93,8
Taxa bruta de escolarização no ensino básico (%)	120,4	111,3	108,2	108,7
Taxa bruta de escolarização no ensino secundário (%)	117,5	122,1	120,8	121,0
Taxa de retenção e desistência no ensino básico regular (%)	5,0	6,2	4,4	5,1
Taxa de transição/ conclusão no ensino secundário regular (%)	89,8	89,2	87,8	86,1

Fonte: Ministério da Educação e Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior - Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência.

Passamos, agora, a analisar a dimensão económica do município de Fornos de Algodres. A economia local pode ser, sucintamente, descrita pelo "conjunto de atividades que produzem bens ou prestam serviços para e pela população" (CLAS de Fornos de Algodres, 2016, p. 69).

Para analisarmos a economia local do município de Fornos de Algodres, e considerando que, de acordo com o *Diagnóstico Social de Fornos de Algodres*, "as empresas e estabelecimentos ativos em Fornos de Algodres representam um importante peso no volume de negócios e empregabilidade local" (CLAS de Fornos de Algodres, 2016, p. 81), teremos em consideração os dados apresentados na **Tabela 3**, referentes às empresas e estabelecimentos.

De acordo com a **Tabela 3**, as empresas e os estabelecimentos ativos em Fornos de Algodres empregavam, respetivamente, 878 e 929 pessoas, o que, por comparação com os dados disponibilizados no *Diagnóstico Social de Fornos de Algodres*, traduz um aumento do número de empregados (pessoal ao serviço), entre os anos de 2014 e 2017.

No que respeita ao volume de negócios gerado pelas empresas e pelos estabelecimentos, a **Tabela 3** indica que, em 2017, as empresas geraram 29 milhões de euros e os estabelecimentos 33 milhões de euros, o que significa que os estabelecimentos geram um volume de negócios substancialmente superior ao gerado pelas empresas. Importa, ainda, sublinhar que, à semelhança do que acontecia com a evolução do número de empregados, entre os anos de 2014 e 2017, nas empresas e estabelecimentos, é possível identificar a mesma tendência de crescimento no que respeita ao volume de negócios gerado pelas empresas e estabelecimentos, sobretudo no caso destes últimos.

Tabela 3 — Empresas e estabelecimentos no município de Fornos de Algodres, 2017.

	Município	NUTS III	NUTS II	Portugal	Peso do Município NUTS III (%)
		Empresas			
Pessoal ao serviço (Nº)	878	55 592	710 362	3 892 218	1,6
Volume de negócios (milhões €)	29	3 371	62 028	371 477	0,9
Indicador de concentração do volume de negócios das quatro maiores empresas (%)	16,1	14,1	4,1	4,9	-
Valor acrescentado bruto (milhões €)	9	907	14 933	92 690	1,0
Taxa de variação (2017/2016) (%)	6,9	-1,5	8,6	8,5	-
Indicador de concentração do valor acrescentado bruto das quatro maiores empresas (%)	15,5	13,2	2,4	4,1	-
		Sociedades			
Taxa de sobrevivência das sociedades nascidas 2 anos antes (%)	51,9	59,0	55,6	56,7	-
		Estabelecimentos			
Pessoal ao serviço (Nº)	929	57 962	760 686	3 881 211	1,6
Volume de negócios (milhões €)	33	3 590	67 878	367 790	0,9

Fonte: INE, Sistema de Contas Integradas das Empresas.

Com esta análise ao contexto geográfico, demográfico, social e económico, concluímos, assim, a descrição e caracterização do município de Fornos de Algodres, para, seguidamente, centrarmos a nossa atenção na execução orçamental do município, no período compreendido entre os anos de 2014 e 2019.

5.2. As contas do município de Fornos de Algodres: uma análise das receitas e das despesas do município, no período 2014-2019

Nesta secção, tendo como horizonte temporal o período compreendido entre os anos de 2014 e 2019, procede-se à análise da execução orçamental[55], no âmbito do exercício financeiro desenvolvido pelo Município de Fornos de Algodres, refletindo-se sobre a estrutura das receitas cobradas e das despesas pagas. O intervalo de tempo considerado permite analisar as receitas municipais à luz novo ordenamento jurídico nesta temática, nomeadamente com a Lei das Finanças Locais, a Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e da Lei que a altera, a Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto, por terem entrado em vigor, respetivamente, no dia 1 de janeiro de 2014 e no dia 1 de janeiro de 2019.

5.2.1. A estrutura das Receitas

As autarquias locais recorrem às suas receitas para fazer face às necessidades públicas locais, isto é, às despesas que contraem na satisfação das mesmas e não só. O modelo orçamental em vigor estabelece a distinção entre **receitas correntes** e **receitas de capital**, em obediência ao disposto num classificador económico, disponibilizado pela DGAL, o qual classifica a receita por capítulos.

De acordo com Antunes (1987, p. 63), "as receitas só são classificadas pela sua natureza económica". A classificação económica das receitas corresponde à sua distribuição de acordo com o critério de proveniência dos recursos, o que significa que "um orçamento municipal dá-nos a conhecer, em primeiro lugar, as receitas correntes e as receitas de capital" (Antunes, 1987, p.63).

Assim, nas **receitas correntes** incluem-se os **impostos diretos**, os **impostos indiretos**, as **taxas, multas e outras penalidades**, os **rendimentos de propriedade**, as **transferências correntes**, a **venda de bens e serviços**

[55] Os mapas de execução orçamental da receita surgem como documento anexo à dissertação, o qual tem a designação de "MapasDeExecuçãoOrçamental_Receita". Os mapas de execução orçamental da despesa surgem, de igual modo, como documento anexo à dissertação, designado "MapasDeExecuçãoOrçamental_Despesa".

correntes, e **outras receitas correntes**; e consideram-se **receitas de capital** as **vendas de bens de investimento**, as **transferências de capital**, os **ativos financeiros**, os **passivos financeiros**, e **outras receitas de capital**.

Pelo exposto na **Tabela 4**, o montante da receita total (Total Geral), arrecadada em 2014, ascendeu a **5.405.983,97 €,** correspondendo o montante de **4.963.776,99 €** às receitas correntes, e o montante **de 434.724,67 €** às receitas de capital, o que aponta para uma maior expressividade das receitas correntes.

O **grau de execução orçamental** da receita total cifrou-se nos **89,286%**, apresentando a execução da receita corrente (**90,797%**) uma performance ligeiramente superior à primeira e consideravelmente superior à da receita de capital (**73,982%**).

No global, o excedente de receita prevista em relação à efetivamente cobrada (**desvio previsto/executado**) foi de cerca de **11%**, sendo efetivamente mais relevante do lado da receita de capital.

O diferencial registado na execução da receita de capital deveu-se, sobretudo, à arrecadação de verbas provenientes das transferências de capital, nomeadamente do FEDER, ter ficado consideravelmente aquém da previsão.

Na **Tabela 4** retratam-se, ainda, os graus de execução orçamental da receita, no ano de 2014, por rúbrica económica, permitindo-nos verificar os desvios entre a receita prevista e a receita efetivamente arrecadada em cada uma delas. No contexto das receitas correntes, a rúbrica que apresentou o grau de execução orçamental mais elevado (**97,972%)** foi a das transferências correntes, a qual constituiu a maior fonte de financiamento; por outro lado, a rúbrica que apresentou o menor grau de execução orçamental foi a dos impostos indiretos, constituindo a receita menos expressiva. No caso das receitas de capital, a rúbrica que apresentou o maior grau de execução orçamental (**10875,000 %**) foi a da venda de bens de investimento, porém foi a que deteve a menor expressão; a rúbrica das transferências de capital, pese embora o facto de apresentar um menor grau de execução orçamental, foi a mais expressiva.

Em termos gerais, a maior fonte de financiamento foram as transferências correntes, e a segunda maior foram os impostos diretos, no contexto dos quais assumiu particular relevo o IMI, uma vez que a cobrança deste permitiu um encaixe financeiro de 511.703,51€.

Tabela 4 — A estrutura da receita, no ano de 2014.

Descrição	Previsões Corrigidas (€)	Receita Cobrada Líquida (€)	Desvio Previsto/Executado (€)	Grau de Execução Orçamental (%)
Receitas Correntes	**5.466.895,00**	**4.963.776,99**	**- 503.118,01**	**90,797**
Impostos Diretos	795.500,00	656.722,35	- 138.777,65	82,555
Impostos Indiretos	4.720,00	255,06	- 4.464,94	5,404
Taxas, Multas e Outras Penalidades	124.950,00	100.696,75	- 24.253,25	80,590
Rendimentos de Propriedade	282.500,00	217.714,16	- 64.785,84	77,067
Transferências Correntes	3.644.825,00	3.570.895,57	- 73.929,43	97,972
Vendas de Bens e Serviços Correntes	509.200,00	405.325,36	- 103.874,64	79,600
Outras Receitas Correntes	105.200,00	12.167,74	- 93.032,26	11,566
Receitas de Capital	**587.605 ,00**	**434.724,67**	**-152.880,33**	**73,982**
Vendas de Bens de Investimento	8,00	870,00	862,00	10875,000
Transferências de Capital	587.597,00	433.854,67	- 153.742, 33	73,835
Ativos Financeiros	—	—	—	—
Passivos Financeiros	—	—	—	—
Outras Receitas de Capital	—	—	—	—
Reposições Não Abatidas Nos Pagamentos	**150**	**7.482, 31**	**7332,31**	**4988,207**
Total das Receitas Orçamentais	**6.054.650**	**5.405.983,97**	**- 648.666,03**	**89,286**
Total de Saldo de Gerência Anterior	**0**	**0**	**0**	**0**
Total Geral	**6.054.650**	**5.405.983,97**	**- 648.666.03**	**89,286**

No que concerne ao ano de 2015, a **Tabela 5** mostra que o montante da receita total (Total Geral) ascendeu a **5.810.139,38€,** correspondendo o montante de **5.348.885,96€** às receitas correntes, e o montante de **408.447,99€** às receitas de capital, o que aponta para uma maior expressividade das receitas correntes, à semelhança do que verificámos no ano de 2014. Do ano de 2014 para o ano de 2015, verificou-se um aumento da receita total, o que se explica pela subida do valor

proveniente das receitas correntes, que acabou por compensar a descida registada nas receitas de capital.

O **grau de execução orçamental** da receita total cifrou-se nos **91,745%**, apresentando a execução da receita corrente (**93,261%**) uma performance ligeiramente superior à primeira e consideravelmente superior à da receita de capital (**75,136%**). Comparativamente ao ano de 2014, verificou-se uma subida do grau de execução orçamental.

No global, o excedente de receita prevista em relação à efetivamente cobrada (**desvio previsto/executado**) é de cerca de **8%**, sendo efetivamente mais relevante do lado da receita de capital, tal como aconteceu no ano de 2014.

O diferencial registado na execução da receita de capital deveu-se, sobretudo, à arrecadação de verbas provenientes das outras receitas correntes, nomeadamente do IVA reembolsado, e das transferências de capital, designadamente do FEDER, terem ficado consideravelmente aquém das previsões. Neste contexto, é possível identificar um ponto comum entre os anos de 2014 e 2015: o FEDER executado não correspondeu, em nada, à sua previsão.

Na **Tabela 5** retratam-se, ainda, os graus de execução orçamental da receita, no ano de 2015, por rúbrica económica, permitindo-nos verificar os desvios entre a receita prevista e a receita efetivamente arrecadada em cada uma delas. No contexto das receitas correntes, a rúbrica que apresenta o grau de execução orçamental mais elevado (**97,388%)** foi a das transferências correntes, a qual constituiu a maior fonte de financiamento; por outro lado, a rúbrica que apresentou o menor grau de execução orçamental (**12,458%**) foi a das outras receitas correntes, mas que não constituiu a receita menos expressiva. No caso das receitas de capital, a rúbrica que apresentou o maior grau de execução orçamental (**126,091%**) foi a da venda de bens de investimento, porém foi a que deteve a menor expressão; a rúbrica das transferências de capital, pese embora o facto de apresentar um menor grau de execução orçamental (**75,135%**), foi a mais expressiva. É, portanto, possível identificar um padrão, relativamente aos anos de 2014 e 2015: no contexto das receitas correntes, a rúbrica que apresenta o grau de execução orçamental mais elevado e que constitui a maior fonte de financiamento é a das transferências correntes; no contexto das receitas de capital, a rúbrica que apresenta o maior grau de execução orçamental é a da venda de bens de investimento, e a que, pese embora o facto de ser a mais expressiva, apresenta o menor grau de execução orçamental é a das transferências de capital.

Em termos gerais, à semelhança do que se verificava em 2014, em 2015 a maior fonte de financiamento foram as transferências correntes, e a segunda maior foram os impostos diretos, no contexto dos quais assumiu particular relevo o IMI, uma vez que a cobrança deste permitiu um encaixe financeiro de **551.334,72€**.

Cumpre-nos, ainda, fazer referência ao **saldo de gerência anterior**, que apresentou o valor de **52.409,38€**, e que em 2014 era de 0€. No fundo, o que isto significa é que contrariamente ao que aconteceu em 2013, em 2014 as receitas arrecadas foram superiores às despesas contraídas, permitindo que em 2015 o saldo de gerência anterior seja superior a 0€.

Tabela 5 — A estrutura da receita, no ano de 2015.

Descrição	Previsões Corrigidas (€)	Receita Cobrada Líquida (€)	Desvio Previsto/Executado (€)	Taxa de Execução Orçamental (%)
Receitas Correntes	**5.735.388,00**	**5.348.885,96**	**- 384.502,04**	**93,261**
Impostos Diretos	789.000,00	742.658,60	- 46.341,40	94,127
Impostos Indiretos	4.402,00	699,21	- 3.702,79	15,884
Taxas, Multas e Outras Penalidades	126.753,00	115.873,80	- 10.879,20	91,417
Rendimentos de Propriedade	259.328,00	217.213,18	- 42.114,82	83,760
Transferências Correntes	3.899.007,00	3.797.153,41	- 101.853,59	97,388
Vendas de Bens e Serviços Correntes	541.897,00	460.960,52	- 80.936,48	85,064
Outras Receitas Correntes	115.001,00	14.327,24	100.673,76	12,458
Receitas de Capital	**543.612,00**	**408.447,99**	**- 135.164,00**	**75,136**
Vendas de Bens de Investimento	11	13,87	2,87	126,091
Transferências de Capital	543.601,00	408.434,12	- 135.166,88	75,135
Ativos Financeiros	—	—	—	—
Passivos Financeiros	—	—	—	—
Outras Receitas de Capital	—	—	—	—

Reposições Não Abatidas Nos Pagamentos	**1.500,00**	**396,05**	**-1.103,95**	**26,403**
Total das Receitas Orçamentais	**6.280.500,00**	**5.757.730,00**	**- 522.770,00**	**91,676**
Saldo de Gerência Anterior	**52.409,38**	**52.409,38**	**0**	**100**
Total Geral	**6.332.909,38**	**5.810.139,38**	**- 522.770,00**	**91,745**

A **Tabela 6** mostra que o montante da receita total (Total Geral), arrecadado no ano de 2016, ascendeu a **6.031.290,13€**, correspondendo o montante de **5.378.540,53€** às receitas correntes, e o montante de **419.494,00€** às receitas de capital, o que aponta para uma maior expressividade das receitas correntes, à semelhança do que verificámos no ano de 2015. Entre os anos de 2015 e 2016, verificou-se um aumento da receita total, o que se explica pelo aumento dos valores provenientes, quer das receitas correntes, quer das receitas de capital.

O **grau de execução orçamental** da receita total cifrou-se nos **95,535%**, apresentando a execução da receita corrente (**95,992%**) uma performance idêntica à primeira e consideravelmente superior à da receita de capital (**88,241%**). Comparativamente ao ano de 2015, verificou-se uma subida do grau de execução orçamental, especialmente do relativo à receita de capital.

No global, o excedente de receita prevista em relação à efetivamente cobrada (**desvio previsto/executado**) foi de cerca de **4%**, sendo efetivamente mais relevante do lado da receita de capital, tal como acontecia no ano de 2015.

O diferencial registado na execução da receita de capital deveu-se, sobretudo, à arrecadação de verbas provenientes das transferências de capital, designadamente do FEDER, terem ficado consideravelmente aquém das previsões. À semelhança do que acontecia em 2015, em 2016 o FEDER executado não correspondeu à sua previsão.

Na **Tabela 6** retratam-se, ainda, os graus de execução orçamental da receita, no ano de 2016, por rúbrica económica, permitindo-nos verificar os desvios entre a receita prevista e a receita efetivamente arrecadada em cada uma delas. No contexto das receitas correntes, a rúbrica que apresentou o grau de execução orçamental mais elevado (**100,442%)** foi a das transferências correntes, cuja execução superou a previsão, e a qual constituiu a maior fonte de financiamento; por outro lado, a rúbrica que apresentou o menor grau de execução orçamental (**11,722%**) foi a das outras receitas correntes, mas

que não constituiu a receita menos expressiva. No caso das receitas de capital, a rúbrica que apresentou o maior grau de execução orçamental (**183333,333%)** foi a das vendas de bens de investimento, porém foi a que deteve a menor expressão; a rúbrica que deteve o menor grau de execução orçamental foi a dos passivos financeiros (**0,000%**). Portanto, o padrão que era possível identificar, relativamente aos anos de 2014 e 2015, também se aplica, de certa forma, se compararmos os anos de 2015 e 2016, — no sentido em que, no contexto das receitas correntes, a rúbrica que apresentou o grau de execução orçamental mais elevado e que constituiu a maior fonte de financiamento foi a das transferências correntes, e que, no contexto das receitas de capital, a rúbrica que apresentou o maior grau de execução orçamental foi a da venda de bens de investimento —, excetuando no que se refere à rúbrica com menor grau de execução orçamental — que, no caso de 2016, foi a dos passivos financeiros.

Em termos gerais, à semelhança do que se verificava em 2014 e em 2015, em 2016 a maior fonte de financiamento foram as transferências correntes, e a segunda maior foram os impostos diretos, no contexto dos quais assume particular relevo o **IMI**, uma vez que a cobrança deste permitiu um encaixe financeiro de **486.808,50€**.

No que ao **saldo de gerência anterior** concerne, — que, em 2015, era de 52.409,38€— , este apresentou, em 2016, um valor substancialmente mais elevado: **233.177,10€**.

Tabela 6 — A estrutura da receita, no ano de 2016.

Descrição	Receita Dotada (€)	Receita Cobrada (€)	Desvio Previsto/Executado (€)	Taxa de Execução Orçamental (%)
Receitas Correntes	**5.603.106,00**	**5.378.540,53**	**- 224.565,47**	**95,992**
Impostos Diretos	667.000,00	667.500,53	500,53	100,075
Impostos Indiretos	5.803,00	1.733.75	- 4069,25	29,877
Taxas, Multas e Outras Penalidades	124.101,00	110.544,75	- 13.556,25	89,076
Rendimentos de Propriedade	263.302,00	232.662,41	- 30.639,59	88,363
Transferências Correntes	3.874.979,00	3.892.093,58	17.114,58	100,442
Vendas de Bens e Serviços Correntes	527.920,00	457.594,77	- 70.325,23	86,679
Outras Receitas Correntes	140.001,00	16.410.74	123.590,26	11,722
Receitas de Capital	**475.394,00**	**419.494,00**	**- 55.900,00**	**88,241**

Vendas de Bens de Investimento	15,00	2.750,00	2.735,00	183333,333
Transferências de Capital	475.379,00	416.744,00	- 58.635,00	87,666
Ativos Financeiros	–	–	–	–
Passivos Financeiros	0,00	0,00	0,00	0,000
Outras Receitas de Capital	–	–	–	–
Reposições Não Abatidas Nos Pagamentos	**1.500,00**	**78,50**	**- 1.421,50**	**5,233**
Saldo de Gerência Anterior	**233.177.10**	**233.177,10**	**0,00**	**100,000**
Total Geral	**6.313.177,10**	**6.031.290,13**	**- 281.886,97**	**95,535**

De acordo com a **Tabela 7**, o montante da **receita total** (Total Geral), arrecadado no ano de 2017, ascendeu a **33.702.613,67€**, correspondendo o montante de **5.522.139,14€** às receitas correntes, e o montante de **27.958.955,70€** às receitas de capital, o que aponta para uma maior expressividade das receitas de capital, contrariamente ao que temos vindo a verificar, relativamente anos de 2014, 2015 e 2016. Em termos de execução orçamental da receita, o ano de 2017 foi um ano atípico, o que se explica pela elevada receita proveniente dos passivos financeiros, designadamente de empréstimos a médio e longo prazo.

Pese embora o que acabámos de referir, entendemos fazer todo o sentido analisar a receita do ano de 2017.

O **grau de execução orçamental** da receita total cifrou-se nos **98,549%**, apresentando a execução da receita de capital (**98,638%**) uma performance idêntica à primeira e ligeiramente superior à da receita corrente **(98,000%)**. Apesar da atipicidade do ano de 2017, em termos de execução de receitas, sublinha-se que o elevado grau de execução orçamental se verificou, comparativamente aos anos de 2014, 2015 e 2016, não só devido ao aumento substancial da receita de capital, como também à manutenção de elevado grau de execução da receita corrente.

No global, o excedente de receita prevista em relação à efetivamente cobrada (**desvio previsto/executado**) foi de cerca de **1,5%**, sendo ligeiramente mais relevante do lado da receita corrente, contrariamente ao que verificámos nos anos de 2014, 2015 e 2016.

A **Tabela 7** mostra, ainda, os graus de execução orçamental da receita, no ano de 2017, por rúbrica económica, permitindo-nos verificar os desvios entre a receita prevista e a receita efetivamente arrecadada em cada uma delas. No contexto das receitas correntes, a rúbrica que apresentou o grau de execução orçamental mais elevado (**159,418%**) foi a das outras receitas correntes, cuja execução superou a previsão; por outro lado, a rúbrica que apresentou o menor grau de execução orçamental (**35,463%**) foi a dos impostos indiretos, os quais constituíram a receita menos expressiva. No caso das receitas de capital, a rúbrica que apresentou o maior grau de execução orçamental (**99,674%**) foi a dos passivos financeiros, sendo a que deteve a maior expressão; a rúbrica que deteve o menor grau de execução orçamental (**57,632%**) foi a das transferências de capital. É possível identificar diferenças, em relação ao ano de 2016: no contexto das receitas correntes, a rúbrica que apresentou o grau de execução orçamental mais elevado não foi a das transferências de capital; no caso das receitas de capital, não foi a rúbrica das vendas de investimento que apresentou o maior grau de execução orçamental.

Em termos gerais, contrariamente ao que se verificava em 2016, em 2017 a maior fonte de financiamento foram os passivos financeiros, e a segunda maior foram as transferências correntes, no contexto dos quais assumiu particular relevância o **FEF**, uma vez que a receita proveniente deste permitiu um encaixe financeiro de **3.617.787,02€**.

Relativamente ao **saldo de gerência anterior**, que, em 2016, era de 233.177,10€, em 2016, verifica-se que este apresentou um valor ligeiramente mais baixo: **217.948,83€**.

Tabela 7 — A estrutura da receita, no ano de 2017.

Descrição	Previsões Corrigidas (€)	Receita Cobrada Líquida (€)	Desvio Previsto/Executado (€)	Taxa de Execução Orçamental (%)
Receitas Correntes	**5.634.830,00**	**5.522.139,14**	**- 112.690,86**	**98,000**
Impostos Diretos	672.000,00	636.813,78	- 35.186,22	94,764
Impostos Indiretos	4.350,00	1.542,65	- 2.807,35	35,463
Taxas, Multas e Outras Penalidades	112.430,00	107.314,26	- 5.115.74	95,450
Rendimentos de Propriedade	230.640,00	189.061,45	- 41.578,55	81,973

Transferências Correntes	4.007.040,00	3.931.709,02	- 75.330,98	98,120
Vendas de Bens e Serviços Correntes	454.370.00	410.194.52	- 44.175,48	90,278
Outras Receitas Correntes	154.000,00	245.503,46	91.503,46	159,418
Receitas de Capital	**28.344.905,28**	**27.958.955,70**	**- 385.949,58**	**98,638**
Vendas de Bens de Investimento	2.220,00	1.975,00	- 245	88,964
Transferências de Capital	697.445.28	401.950,00	- 295.495,28	57,632
Ativos Financeiros	—	—	—	—
Passivos Financeiros	27.645.240,00	27.555.030,70	- 90.209,30	99,674
Outras Receitas de Capital	—	—	—	—
Reposições Não Abatidas Nos Pagamentos	**1.000,00**	**3.570,00**	**2.570,00**	**357,000**
Total das Receitas Orçamentais	**33.980.735,28**	**33.484.664,84**	**- 496.070,44**	**98,540**
Saldo de Gerência Anterior	**217.948,83**	**217.948,83**	**0,00**	**100,00**
Total Geral	**34.198.684,11**	**33.702.613,67**	**- 496.070,44**	**98,549**

Tal como podemos verificar na **Tabela 8**, o montante da **receita total** (Total Geral), arrecadado no ano de 2018, ascendeu a **7.833.133,84€**, correspondendo o montante de **5.469.755,63€** às receitas correntes, e o montante de **1.559.326,68€** às receitas de capital, o que aponta para uma maior expressividade das receitas correntes, contrariamente ao que se verificava no ano de 2017, mas em linha com o que tínhamos vindo a verificar, relativamente anos de 2014, 2015 e 2016. Se tivermos em consideração o ano de 2017, no ano de 2018 verificou-se uma evidente quebra na receita total, a qual se explica pela descida abrupta das receitas de capital. Porém, como explicámos supra o ano de 2017 foi um ano atípico, em termos de execução orçamental da receita. Assim, comparativamente aos anos de 2014, 2015 e 2016, no ano de 2018 verificou-se uma

subida da receita total, devido a um ligeiro aumento das receitas correntes, e em especial a uma clara e significativa subida das receitas de capital, em razão da receita proveniente dos passivos financeiros ter sido de 1.150.563,68€.

O **grau de execução orçamental** da receita total cifrou-se nos **90,090%**, apresentando a execução da receita corrente (**93,325%**) uma performance ligeiramente superior à primeira e significativamente superior à receita de capital (**76,771%**). Em comparação com o atípico ano de 2017, verificou-se uma descida no grau de execução orçamental, especialmente do relativo à receita de capital.

No global, o excedente de receita prevista em relação à efetivamente cobrada (**desvio previsto/executado**) foi de cerca de **10%**, sendo mais relevante do lado da receita de capital, contrariamente ao que se verificou no atípico ano de 2017, mas em linha com os anos de 2014, 2015 e 2016.

O diferencial registado na execução da receita de capital deveu-se, sobretudo, à arrecadação de verbas provenientes das transferências de capital, designadamente do FEDER, terem ficado consideravelmente aquém das previsões. À semelhança do que acontecia nos anos anteriores, em 2018 o FEDER executado não correspondeu à sua previsão.

A **Tabela 8** mostra, ainda, os graus de execução orçamental da receita, no ano de 2018, por rúbrica económica, permitindo-nos verificar os desvios entre a receita prevista e a receita efetivamente arrecadada em cada uma delas. No contexto das receitas correntes, a rúbrica que apresentou o grau de execução orçamental mais elevado (**95,629%**) foi a das transferências correntes, as quais constituíram a maior fonte de rendimento; por outro lado, a rúbrica que apresentou o menor grau de execução orçamental (**73,482%**) foi a das outras receitas correntes. No caso das receitas de capital, a rúbrica que apresentou o maior grau de execução orçamental (**104,384%**) foi a dos passivos financeiros, cuja execução superou a previsão, sendo a que deteve a maior expressão; a rúbrica que deteve o menor grau de execução orçamental (**18,519%**) foi a das vendas de bens de investimento, sendo a que menor peso deteve. Em comparação com o atípico ano de 2017, no contexto das receitas correntes, a rúbrica que apresentou o grau de execução orçamental mais elevado não foi a das outras receitas correntes; no caso das receitas de capital, foi a rúbrica dos passivos financeiros que representou o maior grau de execução orçamental. Comparando, por sua vez, com anos de 2014, 2015 e 2016, no contexto das receitas correntes, foram também as transferências de capital a rúbrica que apresentou o maior grau de execução orçamental e que representou a maior fonte de financiamento;

no que às receitas de capital concerne, não foi a rúbrica da venda de bens de investimento que apresentou o maior grau de execução orçamental.

Em termos gerais, contrariamente ao atípico ano de 2017, e, à semelhança do que se verificava nos anos de 2014, 2015 e 2016, em 2018 a maior fonte de financiamento foram as transferências correntes, e a segunda maior foram os passivos financeiros, contrariamente ao que se verificava nos anos de 2014, 2015 e 2016.

Relativamente ao **saldo de gerência anterior**, que, em 2017, era de 217.948,83€, em 2018, verifica-se que este apresentou um valor substancialmente mais elevado — **802.510,06€** —, o que se justifica pelo facto da receita total do ano de 2017 ter sido atipicamente elevada.

Tabela 8 — A estrutura da receita, no ano de 2018.

Descrição	Previsões Corrigidas (€)	Receita Cobrada Líquida (€)	Desvio Previsto/Executado (€)	Grau de Execução Orçamental (%)
Receitas Correntes	**5.860.944,81**	**5.469.755,63**	**- 391.189,18**	**93,325**
Impostos Diretos	680.000,00	647.160,33	- 32.839,67	95,171
Impostos Indiretos	4.600,00	4.381,38	- 218,62	95,247
Taxas, Multas e Outras Penalidades	124.300,00	112.353,08	- 11.946,92	90,389
Rendimentos de Propriedade	257.800,00	237.277,23	- 20.522,77	92,039
Transferências Correntes	4.137.895,81	3.957.018,83	- 180.876,98	95,629
Vendas de Bens e Serviços Correntes	521.349,00	412.364,64	- 108.984,36	79,096
Outras Receitas Correntes	135.000,00	99.200,14	- 35.799,86	73,482
Receitas de Capital	**2.031.129,84**	**1.559.326,68**	**- 471.803,16**	**76,771**
Vendas de Bens de Investimento	5.400	1.000	- 4.400,00	18,519
Transferências de Capital	923.489,34	407.763,00	- 515.726,34	44,155
Ativos Financeiros	—	—	—	—
Passivos Financeiros	1.102.240,50	1.150.563,68	48.323.18	104,384
Outras Receitas de Capital	—	—	—	—

Reposições Não Abatidas Nos Pagamentos	**200,00**	**1.541,47**	**1.341,47**	**770,735**
Total das Receitas Orçamentais	**7.892.274,65**	**7.030.623,78**	**- 861650,87**	**89,082**
Saldo de Gerência Anterior	**802.510,06**	**802.510,06**	**0**	**100,00**
Total Geral	**8.694.784,71**	**7.833.133,84**	**- 861.650,87**	**90,090**

A **Tabela 9** mostra que o montante da **receita total** (Total Geral), arrecadado no ano de 2019, ascendeu a **6.740.098,07€**, correspondendo o montante de **6.029.730,10€** às receitas correntes, e o montante de **402.037,00€** às receitas de capital, o que aponta para uma maior expressividade das receitas correntes, à semelhança do que se verificava em 2018. Em comparação com o ano de 2018, em 2019 verificou-se uma diminuição da receita total, devido a uma diminuição bastante significativa das receitas de capital, que a subida das receitas correntes não conseguiu compensar.

O **grau de execução orçamental** da receita total cifrou-se nos **92,631%**, apresentando a execução da receita corrente (**104,294%**) uma performance superior à primeira e significativamente superior à receita de capital (**33,730).** Foi devido ao aumento da receita corrente e do seu grau de execução orçamental que a receita total apresentou um elevado grau de execução orçamental.

No global, o excedente de receita prevista em relação à efetivamente cobrada (**desvio previsto/executado**) foi de cerca de **7%**, sendo mais relevante do lado da receita de capital, à semelhança do que se verificou no ano de 2018.

O diferencial registado na execução da receita de capital deveu-se à arrecadação de verbas provenientes das transferências de capital, designadamente do FEDER, terem ficado consideravelmente aquém das previsões. À semelhança do que aconteceu no ano de 2018, em 2019 o FEDER executado não correspondeu à sua previsão; aliás, não houve nenhum encaixe financeiro proveniente desse fundo, apesar de a previsão ter sido de 786.399,00€.

A **Tabela 9** mostra, ainda, os graus de execução orçamental da receita, no ano de 2019, por rúbrica económica, permitindo-nos verificar os desvios entre a receita prevista e a receita efetivamente arrecadada em cada uma delas. No contexto das receitas correntes, a rúbrica que apresentou o grau de execução orçamental mais elevado (**113,958%**) foi a dos rendimentos de propriedade, cuja execução superou significativamente a previsão;

por outro lado, a rúbrica que apresentou o menor grau de execução orçamental (**83,591%**) foi a da venda de bens e serviços correntes. No caso das receitas de capital, a rúbrica que apresentou o maior grau de execução orçamental (**33,829%**) foi a das transferências de capital; as rúbricas que detiveram o menor grau de execução orçamental foram a das vendas de bens de investimento e a dos passivos financeiros. Em comparação com o ano de 2018, no caso das receitas correntes, a rúbrica que apresentou o maior grau de execução orçamental não foi a das transferências; e no caso das receitas de capital, foram também as transferências de capital que constituíram a rúbrica que apresentou o maior grau de execução orçamental e que representou a maior fonte de financiamento.

Em termos gerais, , em 2019 a maior fonte de financiamento foram as transferências correntes, à semelhança do que se verificava no ano de 2018, e a segunda maior foram os impostos diretos, contrariamente ao que se verificava no referido ano.

Relativamente ao **saldo de gerência anterior**, que, em 2018, era de 802.510,06€, verifica-se que, em 2019, este apresentou um valor substancialmente mais baixo — **300.920,77€** —, o que se justifica pelo facto da receita total do ano de 2018, comparativamente à do atípico ano de 2017, ter sido muitíssimo mais baixa.

Tabela 9 — A estrutura da receita, no ano de 2019.

Descrição	Previsões Corrigidas (€)	Receita Cobrada Líquida (€)	Desvio Previsto/Executado (€)	Grau de Execução Orçamental (%)
Receitas Correntes	**5.781.469,00**	**6.029.730,10**	**248.261,10**	**104,294**
Impostos Diretos	696.000,00	670.172,82	- 25.827,18	96,289
Impostos Indiretos	5.000,00	5.262,78	262,78	105,256
Taxas, Multas e Outras Penalidades	123.900,00	115.804,16	- 8.095,84	93,466
Rendimentos de Propriedade	252.300,00	287.514,95	35.214,95	113,958
Transferências Correntes	4.104.078,00	4.429.422,03	325.344,03	107,927
Vendas de Bens e Serviços Correntes	493.191,00	412.262,49	- 80.928,51	83,591
Outras Receitas Correntes	107.000,00	109.290,87	2.290,87	102,141
Receitas de Capital	**1.191.936,00**	**402.037,00**	**- 789.899,00**	**33,730**

Vendas de Bens de Investimento	3.400,00	0,00	- 3.400,00	0,000
Transferências de Capital	1.188.436,00	402.037,00	- 786.399,00	33,829
Ativos Financeiros	—	—	—	—
Passivos Financeiros	100,00	0,00	- 100,00	0,000
Outras Receitas de Capital	—	—	—	—
Reposições Não Abatidas Nos Pagamentos	**2.000,00**	**7.410,20**	**5.410,20**	**370,510**
Total das Receitas Orçamentais	**6.975.405,00**	**6.439.177,30**	**- 536.227,70**	**92,313**
Saldo de Gerência Anterior	**300.920,77**	**300.920,77**	**0**	**100,00**
Total Geral	**7.276.325,77**	**6.740.098,07**	**- 536.227,70**	**92,631**

Em suma, e com base na tabela-síntese (**Tabela 10**) há algumas importantes considerações a reter e a tecer:

- O ano de 2017 foi um ano claramente atípico, em termos de execução orçamental da receita;
- De um modo geral, e excetuando o ano de 2017, no quadro das receitas totais, as receitas correntes foram substancialmente mais expressivas do que as receitas de capital;
- No que concerne à taxa de crescimento da receita total, desde 2014 até 2017, registou-se um aumento da receita total, a qual decresceu significativamente — apresentando mesmo um crescimento negativo —, entre os anos de 2017 e 2018, registando, depois, uma clara recuperação, entre 2018 e 2019.

Tabela 10 — Tabela- síntese: A evolução da receita, no período 2014—2019.

Ano	Receitas Correntes (€)	Receitas de Capital (€)	Receita Total (€)	Taxa de Crescimento da Receita Total (%)
2014	4.963.776,99	434.724,67	5.405.983,97	—
2015	5.348.885,96	408.447,99	5.810.139,38	6,956
2016	5.378.540,53	419.494,00	6.031.290,13	3,667
2017	5.522.139,14	27.958.955,70	33.702.613,67	82,104
2018	5.469.755,63	1.559.326,68	7.833.133,84	- 330,257
2019	6.029.730.10	402.037,00	6.740.098,07	13,954

Analisada a estrutura da receita, sob uma perspetiva evolutiva, procederemos, na seguinte subsecção, a uma caracterização da despesa, também sob uma perspetiva evolutiva, mas de forma mais sucinta — considerando que a despesa não constitui o foco do estudo de caso que aqui desenvolvemos.

5.2.2. Caracterização das Despesas

A despesa total pode ser desagregada segundo a classificação económica, a classificação orgânica e/ou a classificação funcional, isto é, "as despesas municipais são classificadas pela sua natureza, por serviço ou por função" (Antunes, 1987, p. 64).

No recurso à classificação económica (ou por natureza) o que se pretende é a "diferenciação das despesas consoante os principais grupos económicos de aplicação dos recursos, tendo em vista uma certa homogeneidade com a contabilidade nacional" (Antunes, 1987, p. 65). Segundo este tipo de classificação, as despesas distinguem-se entre **despesas correntes** e **despesas de capital**.

As **despesas correntes** incluem as **despesas com o pessoal**, a **aquisição de bens e serviços**, os **juros e outros encargos**, as **transferências correntes**, e **outras despesas correntes**. Por sua vez, as **despesas de capital** incluem a aquisição de **bens de capital**, as **transferências de capital**, os **ativos financeiros**, os **passivos financeiros**, e **outras despesas de capital**.

De seguida, com base na **Tabela 11**, caracterizamos a despesa, no período 2014-2019:

- **2014:** Do montante total orçamentado para 2014, a título de despesa foi executado e pago o montante de **5.439.093,52€**. Desse montante, **4.045.675,38€** foram destinados a despesas correntes e **1.393.418,14€** a despesas de capital. O grau de execução da despesa total cifrou-se nos **89,833%**, registando-se que as despesas de capital apresentavam um grau de execução orçamental superior ao das despesas correntes e ao da despesa total.
- **2015:** No ano de 2015, o montante de despesa total executado e pago ascendeu aos **5.579.781,45€**, verificando-se um aumento de **2,52%**, relativamente ao ano de 2014. Do montante de despesa total, **3.794.648,77€** foram utilizados para custear despesas correntes e **1.785.132,68€** se destinaram a despesas de capital. O grau de execução orçamental da despesa total foi de **88,108%**, verificando-se uma ligeira diminuição em relação ao ano de 2014, e registando-se que as despesas de capital apresentavam um grau de execução orçamental ligeiramente

superior ao das despesas correntes e ao da despesa total, à semelhança do registado no ano de 2014.

- **2016:** A despesa total do ano de 2016, — que registou uma taxa de crescimento de **4,13%**, comparativamente ao ano anterior —, ascendeu aos **5.820.135,11€**, dos quais **3.582.142,69€** se destinaram às despesas correntes e **2.237.992,42€** às despesas de capital. No que respeita ao grau de execução orçamental da **despesa total**, este cifrou-se nos **92, 190%**, verificando-se um aumento, em comparação com o ano de 2015, e registando-se, à semelha dos anos anteriores, que as despesas de capital apresentavam um grau de execução orçamental ligeiramente superior ao das despesas correntes e ao da despesa total.
- **2017:** Do montante total orçamentado para 2017, a título de despesa foi executado e pago o montante de **32.917.071,03€**, verificando-se um aumento bastante significativo, em comparação com o ano anterior, sendo a taxa de crescimento de **82,319%**. Desse montante, **3.885.197,53€** foram destinados a despesas correntes e **29.031.873,50€** a despesas de capital. O grau de execução da despesa total cifrou-se nos **96,2525%**, verificando-se um aumento, comparativamente ao ano de 2016, e registando-se que as despesas de capital apresentavam um grau de execução orçamental superior ao das despesas correntes e ao da despesa total, à semelhança do que se havia verificado nos anos anteriores. Importa sublinhar que o ano de 2017 representou um ano atípico, em termos de execução da despesa, tal como representava em termos de execução da receita.
- **2018:** No ano de 2015, o montante de despesa total executado e pago ascendeu aos **7.565.750,58€**, verificando-se uma diminuição deveras significativa de **-335,080%**, relativamente ao ano de 2017. Do montante de despesa total, **4.668.215,14€** foram utilizados para custear despesas correntes e **2.897.535,44€** destinaram-se a despesas de capital. O grau de execução orçamental da despesa total foi de **87,015%**, verificando-se uma diminuição em relação ao ano de 2017, e registando-se que as despesas correntes apresentavam um grau de execução orçamental consideravelmente superior ao das despesas de capital e ao da despesa total, contrariamente ao ano de 2017 e aos restantes anos anteriores.
- **2019:** Do montante de despesa total orçamentado para 2019, a título de despesa foi executado e pago o montante de **6.343.983,73€**, verificando-se uma diminuição significativa, em comparação com o ano anterior, apresentando a taxa de crescimento o valor negativo de **-19,259%**. Desse montante, **4.708.565.33€** destinaram-se a despesas correntes e **1.635.418,40€** a

despesas de capital. O grau de execução da despesa total cifrou-se nos **87,218%**, sendo praticamente idêntico ao do ano de 2018, e registando-se que as despesas correntes apresentaram um grau de execução orçamental superior ao das despesas de capital e ao da despesa total, à semelhança do que se verificou no ano anterior.

Tabela 11 — A evolução da despesa, no período 2014-2019.

Ano	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Despesas Correntes (€)	4.045.675,38	3.794.648,77	3.582.142,69	3.885.197,53	4.668.215,14	4.708.565.33
Grau de Execução Orçamental (%)	87,838	87,397	90,431	87,036	93,201	95,279
Despesas de Capital (€)	1.393.418,14	1.785.132,68	2.237.992,42	29.031.873,50	2.897.535,44	1.635.418,40
Grau de Execução Orçamental (%)	96,177	89,658	95,154	97,636	78,608	70,134
Despesa Total (€)	5.439.093,52	5.579.781,45	5.820.135,11	32.917.071,03	7.565.750,58	6.343.983,73
Grau de Execução Orçamental (%)	89,833	88,108	92, 190	96,2525	87,015	87,218
Taxa de Crescimento da Despesa Total (%)	—	2,521	4,130	82,319	-335,080	-19,259

5.3. A *independência financeira*: um indicador do grau de autonomia financeira local

No que concerne ao financiamento autárquico, que tivemos oportunidade de analisar no capítulo anterior, a questão central prende-se com a origem das receitas locais e é, no

entender de Rebelo (2007, p. 193), a seguinte: "deverá o edifício financeiro local edificar-se sobre receitas próprias, ou sobre receitas subvencionadas?".

À primeira vista, a resposta parece ser simples, pois, "somente a primeira solução oferece dimensão necessária à independência financeira dos municípios" (Rebelo, 2007, p.194). Porém, "a simplicidade da solução dilui-se quando à equação adicionamos os demais vetores" (Rebelo, 2007, p. 164), isto é, quando refletimos acerca da importância das demais receitas, nomeadamente as provenientes da repartição dos recursos públicos (transferências do Orçamento do Estado, as quais podem assumir a forma de transferências correntes e/ou transferências de capital).

Com efeito, é inegável que as transferências do Orçamento do Estado constituem um elemento essencial do modelo de financiamento das autarquias locais e são "expressão do princípio da justa repartição de recursos entre o Estado e as autarquias locais" (Rebelo, 2007, p. 164). Pese embora o que acabámos de referir, por vezes, essas transferências acabam por criar uma relação de extrema dependência face ao Estado, designadamente no caso de serem excessivas, pois geram uma "ineficiente utilização dos recursos potencialmente disponíveis" (Rebelo, 2007, p. 164).

Assim sendo, Nabais (2007) argumenta que a autonomia financeira das autarquias locais será assegurada "em termos mais adequados e eficazes se uma parte significativa das suas receitas se configurar como receitas próprias" (Nabais, 2007, p. 29), pelo que devem possuir — e possuem, de facto — património e finanças próprios, cuja gestão compita aos seus órgãos. No entanto, "deter autonomia financeira não significa deter independência financeira" (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, 2014, p. 76). Mas, afinal, em que consiste a independência financeira?

A independência financeira é um indicador, cuja abrangência é vasta, tendo sido sobretudo fomentada pelas Instituições Financeiras, as quais o utilizam ainda hoje na apreciação e medição do risco de concessão de crédito aos seus clientes.

Atualmente, a independência financeira constitui também um dos indicadores de gestão financeira que possibilita a análise do desempenho das autarquias locais, sendo avaliada em função do rácio que relaciona as receitas próprias com as receitas totais (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, 2014). Mais concretamente, "traduz a capacidade de o município gerar recursos próprios, sem ter que depender do financiamento de outras entidades para desenvolver as suas atividades"

(Direção-Geral das Autarquias Locais, 2019, p. 31); isto é, expressa a capacidade que o município tem de assegurar as suas despesas com as suas próprias receitas.

Como tal, a independência financeira calcula-se da seguinte forma:

(1) Independência Financeira = [Receitas Próprias / Receitas Totais] x 100%

sendo que,

(2) Receitas Próprias = Receitas Totais - Transferências Correntes - Transferências de Capital - Passivos Financeiros

Considera-se, por isso, que existe independência financeira quando o rácio entre receitas próprias e receitas totais for igual ou superior a 50%, isto é, quando as receitas próprias representam, pelo menos, 50% das receitas totais. Quanto mais elevado for o seu valor, menor será a dependência do município em relação ao Estado, e, pelo contrário, quanto menor for o seu valor, maior será a dependência do município face ao Estado para financiar as suas despesas.

O indicador da independência financeira é um dos importantes indicadores do grau de autonomia financeira local, na medida em que "as receitas próprias municipais e a capacidade dos municípios gerarem essas mesmas receitas constituem o pilar da autonomia e da autossustentabilidade dos municípios" (Tavares, Pacheco, & Loureiro, 2016, p. 118), refletindo a capacidade de que dispõem ou não para o desenvolvimento da sua atividade sem recurso às transferências do Orçamento do Estado (transferências correntes e/ou transferências de capital) e/ou ao endividamento (passivos financeiros).

Seguidamente, com base na Tabela 12, analisa-se a independência financeira, no período 2014-2019:

- Os valores do **grau de independência financeira** do Município de Fornos de Algodres, em traços gerais, situam-se **entre os 25 e os 30%**, excetuando o ano de 2017, no qual o grau de independência financeira se cifrou nos 5,38%, o que se explica pelo elevado encaixe financeiro proveniente dos passivos financeiros, designadamente dos empréstimos a médio e longo prazo.
- Considerando o supramencionado, é possível concluir que, no horizonte temporal considerado, o Município de Fornos de Algodres não dispõe de independência financeira, sendo evidente a sua dependência face ao Estado, nomeadamente para financiar as suas despesas.

- Ademais, afigura-se deveras complicado que o Município de Fornos de Algodres consiga alcançar a independência financeira, tendo em conta que o Sr. Presidente da CMFA, Dr. Manuel Fonseca, nos confidenciou, na entrevista complementar ao estudo de caso que conduzimos, que "o município de Fornos de Algodres, em termos de receitas, foi obrigado a fazer a maximização de todas as taxas" (Fonseca, 2019), o que significa que "não há, aqui, possibilidade do aumento das receitas do município porque elas estão maximizadas" (Fonseca, 2019).

Tabela 12 — A evolução do Grau de Independência Financeira, no período 2014-2019.

Ano	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Receita Própria (€)	1.401.233,73	1.604.551.86	1.722.452,55	1.813.923,95	2.317.788,33	1.908.639,04
Receita Total (€)	5.405.983,97	5.810.139,38	6.031.290,13	33.702.613,67	7.833.133,84	6.740.098,07
Grau de Independência Financeira (%)	**25,920**	**27,616**	**28,559**	**5,382**	**29,590**	**28,318**

Perante esta elevada dependência financeira que os municípios do interior, como é o caso de Fornos de Algodres, apresentam coloca-se a possibilidade de uma maior liberdade de captação e gestão de fundos próprios poder ser o caminho para a concretização do plano estratégico das autarquias locais. Questionado em relação ao eventual risco de esse caminho poder, por outro lado, minar os processos de transparência na administração pública, o Sr. Presidente da CMFA, Dr. Manuel Fonseca, considera que "Não, redondamente que não, que não vai minar a questão da transparência na administração pública!" (Fonseca, 2019) e acrescenta que "Os municípios, cada vez mais, têm que ter autonomia na gestão desses fundos" (Fonseca, 2019).

No caso de Fornos de Algodres, essa autonomia acaba também por ser condicionada pela dívida pública do Município, na medida em que, por um lado, impossibilita que o Município adote e implemente determinadas estratégias de promoção do desenvolvimento/investimento — note-se que "Muitas vezes, eu vejo Câmaras a dar algum sistema de incentivos à fixação de empresas, e nós não conseguimos fazer isso. Vejo Câmaras a dispor áreas, a dar incentivos, e a Câmara de Fornos, infelizmente, não

tem esse poder de captar investimento através de dar algum tipo de incentivos." (Fonseca, 2019) —, e, por outro lado, coloca o seguinte desafio: o de "Muitas das decisões que são tomadas, no âmbito económico-financeiro, têm que ter o parecer do FAM" (Fonseca, 2019)

Conclusão

Na investigação em Ciência Política e no domínio específico das instituições políticas, o financiamento das autarquias locais — e, sobretudo, o papel que as receitas próprias desempenham no quadro do financiamento das autarquias locais — não têm sido alvo de um estudo exaustivo. As finanças locais, nomeadamente as receitas próprias, são um aspeto crucial para a autonomia do poder local. Assim sendo, para a compreensão do nosso objeto de estudo, partimos da seguinte premissa: sem a existência de significativas receitas próprias, não podemos falar em plena e verdadeira autonomia financeira local.

A escassez de estudos acerca do papel das receitas próprias no financiamento das autarquias locais, traduziu-se na necessidade de ampliar o âmbito do enquadramento teórico e conceptual. Como tal, parece-nos pertinente tecer algumas considerações a respeito das questões aí abordadas, a saber: a crise das democracias europeias e a necessidade de aprofundar a participação dos cidadãos; a qualidade da democracia, numa vertente iminentemente teórica, e, concretamente, em Portugal; os fatores que podem ter impacto na qualidade da governação local (em Portugal).

Em primeiro lugar, a par da consolidação da democracia, na Europa e no mundo, como a melhor forma de governo, têm-se vindo a verificar cada vez mais críticas aos regimes democráticos instituídos, o que evidencia uma clara insatisfação dos cidadãos para com o funcionamento do sistema democrático, o qual se baseia — salvo raras exceções, como é o caso do referendo e da apresentação de petições, e, mais recentemente, do orçamento participativo — no mecanismo de representação. A este fenómeno de geometria variável acresce uma crise de confiança nas instituições políticas. Essa diminuição de confiança nas instituições políticas é sintomática de uma grave crise da democracia. Ainda assim, existem autores que consideram que o excesso de confiança pode ser tão problemático quanto a falta dela; e existem, outros ainda, que reconhecendo uma mais valia à desconfiança política, consideram que um olhar mais crítico dos cidadãos em relação ao sistema político não tem de ser interpretado negativamente.

Em Portugal, à semelhança do que acontece em outros países do Sul da Europa, há uma escassa implicação psicológica e comportamental com a política, os assuntos públicos e o associativismo, o que se traduz na desmobilização e apatia da sociedade portuguesa. Quando comparada com as suas homólogas do Norte e Centro da Europa, a ainda jovem democracia portuguesa, regista taxas de participação eleitoral relativamente ténues.

Como exemplo do que se afirma, apresenta-se a evidência patenteada pela objetividade dos números, a qual salienta que a crença dos cidadãos portugueses nas instituições políticas e nos seus políticos atinge níveis mínimos preocupantemente baixos: 42% dos cidadãos admitem confiar no seu governo, cerca de 37% no parlamento nacional e apenas 20% nos partidos políticos, segundo dados da Comissão Europeia. Assim, perante o iminente cenário de crise do modelo de democracia liberal e dada a premência de uma maior participação política, deve privilegiar-se e estimular-se a participação dos cidadãos nas decisões, através da melhoria dos canais de comunicação e informação, do estabelecimento de âmbitos de consulta e concertação com associações e outros grupos organizados ou, até mesmo, através do recurso a formas de participação direta, que permitam satisfazer o ideal de proximidade dos cidadãos com o sistema político.

Em segundo lugar, em razão da expansão da democracia liberal no mundo, o interesse dos académicos — que nas décadas de 70 e 80 incidia na transição para a democracia, e, a partir da Revolução de 25 de Abril de 1974, na consolidação da democracia — passou a incidir na reflexão acerca da qualidade da democracia. Como tal, a questão central passou a ser a seguinte: "De que modo se pode avaliar a qualidade de um regime democrático?". A qualidade de um regime democrático pode ser avaliada com base num conjunto de dimensões, — que, para Diamond e Morlino, são a liberdade, o estado de direito, a responsabilização vertical, a responsividade, a equidade, a participação, a competição e a responsabilização horizontal —, mas que variam de acordo com a perspetiva de diferentes autores. Independentemente disso, o objetivo é só um: perceber quais os aspetos que se encontram subvertidos, para que se possam fornecer recomendações acerca do modo como o desempenho dos regimes democráticos pode ser melhorado.

No caso concreto português, no estudo *A Qualidade da Democracia em Portugal — A Visão dos Cidadãos*, a qualidade da nossa democracia foi analisada com base nas perceções que os portugueses têm a respeito da qualidade da democracia nas seguintes oito dimensões: Estado de direito; participação política; representação; responsabilização vertical; responsabilização horizontal; direitos e liberdades civis; igualdade de direitos; e governação eficaz. De um modo geral, a ilação que podemos retirar da análise de todas estas dimensões é a de que, em Portugal, a legitimidade da democracia já não é tão prevalecente quanto foi outrora.

Em terceiro lugar, há determinados fatores que podem ter impacto na qualidade da governação local (em Portugal). À semelhança do que acontecia com avaliação da qualidade da democracia, para avaliar a qualidade da governação local, a definição de

dimensões de avaliação e a adoção de critérios de desempenho que permitam aferir a atuação dos governos locais nessas dimensões, mostra-se impreterível. Em Portugal, as dimensões utilizadas para tal, são as que constam no estudo *Qualidade da Governação Local em Portugal*, a saber: Voz e responsabilização; Estabilidade política; Eficácia governamental; Estado de direito e prevenção da corrupção.

O Índice de Governação Local, estabelecido pelos autores que conduziram o estudo *Qualidade da Governação Local em Portugal*, permite-nos retirar duas importantes conclusões: por um lado, o fenómeno complexo da governação local traduz-se na interligação entre diferentes dimensões, o que significa que o desempenho de um município em uma determinada dimensão produzirá efeitos numa outra dimensão com a qual se correlacione, afetando (de forma positiva ou negativa), assim, a sua prestação nessa mesma dimensão; e, por outro lado, o município de Fornos de Algodres deve encetar esforços, no sentido de melhorar a sua prestação nas diferentes dimensões da qualidade da governação local, por forma a contrariar a avaliação que, em termos globais, o coloca no patamar dos municípios "Fracos".

A questão da metodologia de investigação é de extrema importância, não podendo ser descurada, sobretudo numa investigação desta dimensão.

Como tal, numa primeira fase, selecionámos a bibliografia inicial e/ou provisória, para proceder à clássica revisão de literatura relacionada com a questão que se pretende abordar, explorando os conceitos e as questões principais relacionados com a temática do financiamento das autarquias locais, enquadrando-os na literatura existente, e ressalvando as conclusões e observações que se considerem relevantes. Relativamente a essa primeira fase, importa tecer algumas importantes considerações.

No que concerne à organização administrativa do Estado Português, desde a redação inicial do artigo que se refere às categorias de autarquias locais e divisão administrativa do Estado Português — o artigo 236.º, de acordo com a redação dada pela Lei Constitucional n.º1/2005, de 12 de Agosto — que se prevê a existência de três formas de organização autárquica no território continental: as freguesias, os municípios e as regiões administrativas. Além das freguesias, dos municípios e das regiões administrativas, a Constituição da República Portuguesa reconhece uma quarta subdivisão administrativa do Estado Português, com base nos artigos 5.º e 6.º, n.º1: as regiões autónomas. É também possível identificar um modelo de circunscrição administrativa de base artificial, prevalecente no Código Administrativo e reforçado politicamente após 1974: o distrito.

Dos cinco tipos de subdivisões supramencionados, os municípios são a subdivisão administrativa mais relevante, o que se explica por duas ordens de razão: em primeiro lugar, pelo facto das regiões administrativas, apesar de estarem previstas na lei, não terem sido ainda implementadas; e, em segundo lugar, pelo facto de as freguesias, pelo seu número, dimensão, pouco peso económico e subordinação aos municípios, não exercerem uma influência expressiva, nomeadamente no regime das finanças locais.

Relativamente às competências das autarquias locais no quadro da administração pública portuguesa, importa começar por assinalar o reconhecimento do papel que estas desempenham.

No quadro da administração pública, as instituições podem ter diferentes formas de relacionamento com o Governo. No caso concreto português, é possível situar o nosso modelo de administração pública entre dois paradigmas distintos — o europeu continental (jurídico) e o anglófono (gestionário). É ainda possível e importante assinalar que as formas de relacionamento entre as instituições e o governo como órgão supremo da administração pública, são definidas nos termos da Constituição da República Portuguesa.

A administração pública portuguesa divide-se em três grandes ramos, na confluência dos interesses prosseguidos e em atenção à natureza das estruturas que nela se integram: a administração direta do Estado, a administração indireta do Estado, e a administração autónoma do Estado. As autarquias locais consubstanciam o modelo de administração autónoma do Estado, aliás a administração local autárquica (isto é, o conjunto das autarquias locais) constitui uma parte significativa da administração autónoma do Estado. Mais do que meras entidades administrativas da administração autónoma do Estado, as autarquias locais são um elemento fundamental da organização e funcionamento do Estado.

De todos os aspetos que caraterizam o modelo da administração autónoma do Estado, o mais relevante é o da autonomia de ação face ao Estado, a qual se pode compreender, no caso das autarquias locais, à luz do enquadramento legal destas, nomeadamente com base na Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL), no Regime Jurídico das Autarquias Locais (RJAL), e na Lei-quadro de transferência de competências (Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto).

No respeitante ao modelo de transferência de competências — o debate entre a *descentralização* e a *desconcentração*, apesar de a Constituição da República Portuguesa

consagrar a descentralização, a verdade é que esta não reúne consensos, pois é defendida por uns como um imperativo do Estado de Direito democrático e de defesa da autonomia local, e desconsiderada por outros, o que faz com que o caminho a seguir nem sempre se revele claro.

O legislador tem procurado desenvolver e aprofundar o estudo de novas políticas de descentralização e desconcentração administrativa, o que requer que tenha em linha de conta a dicotomia concetual existente entre descentralização e desconcentração. Em traços gerais, o critério que permite distinguir a descentralização da desconcentração é o elemento democrático.

A questão que impera é a de saber: qual tem sido tem sido o caminho adotado na transferência de competências em Portugal? Em resposta a esta questão, avançamos a hipótese de que, em matéria de transferência de competências, poderá estar em curso, — a par da manifesta descentralização de competências —, um processo de descentralização de competências, sob o manto da deslocalização.

Os conceitos de descentralização, desconcentração e deslocalização são distintos, o que significa que descentralizar, desconcentrar ou deslocalizar implica diferentes medidas. Com efeito, esta política dos 3 D's (descentralizar; desconcentrar; deslocalizar) tem sido utilizada pelos sucessivos governos — e tem-se vindo a impor — como resposta à regionalização.

Os autores do *Estudo Aprofundado sobre a Problemática da Regionalização*, realizado no âmbito da *Comissão Independente para a Descentralização* (CID), entendem não haver nenhuma alternativa viável à regionalização. No entanto, aquilo que a prática demonstra é que se tem optado pela manutenção do sistema atual (composto por dois tipos de autarquias locais conjugadas com cinco CCDR's), e pela implementação da política dos 3 D's (descentralizar; desconcentrar; deslocalizar) como resposta à regionalização.

No concernente ao modelo de financiamento das autarquias locais: das transferências do Estado ao recurso a receitas próprias, sublinha-se que, em virtude do regime de finanças locais anterior à Constituição de 1976, os municípios portugueses gozavam de uma autonomia financeira bastante reduzida. Só em 1979, com a publicação da primeira Lei das Finanças Locais (LFL), a qual definiu a base do relacionamento financeiro entre as autarquias locais e a administração central, por meio do estabelecimento de um esquema

legal de repartição de recursos, é que foi possível atenuar o quadro de dependência extrema das autarquias locais face ao Estado central.

Atualmente, a CEAL dispõe no seu artigo 9.º, sob a epígrafe Recursos financeiros das autarquias locais, que "os sistemas financeiros nos quais se baseiam os recursos de que dispõem as autarquias locais devem ser de natureza suficientemente diversificada e evolutiva de modo a permitir-lhes seguir, tanto quanto possível na prática, a evolução real dos custos do exercício das suas atribuições", o que evidencia, claramente, a importância que as receitas das autarquias locais assumem no contexto das atribuições e competências que prosseguem e das despesas que contraem no exercício das mesmas.

No nosso entender, é possível identificar três categorias distintas de receitas: as receitas próprias ou originárias; as receitas provenientes do recurso ao crédito; e as receitas derivadas, as quais são provenientes da repartição dos recursos públicos e/ou do financiamento da UE.

Retomando a questão da metodologia, e tecidas as considerações relativas à primeira fase — a da revisão de literatura —, referimo-nos, agora, às conclusões a que chegámos numa segunda fase: a do desenvolvimento do estudo de caso, subordinado à temática do financiamento das autarquias locais, com enfoque no município de Fornos de Algodres.

Tendo como horizonte temporal o período compreendido entre os anos de 2014 e 2019, procedeu-se à análise da execução orçamental, no âmbito do exercício financeiro desenvolvido pelo Município de Fornos de Algodres, refletindo-se sobre a estrutura das receitas cobradas e das despesas pagas.

Relativamente à evolução da receita cobrada, é possível reter e tecer as seguintes conclusões:

- O ano de 2017 foi um ano claramente atípico, em termos de execução orçamental da receita;
- De um modo geral, e excetuando o ano de 2017, no quadro das receitas totais, as receitas correntes foram substancialmente mais expressivas do que as receitas de capital;
- No que concerne à taxa de crescimento da receita total, desde 2014 até 2017, registou-se um aumento da receita total, a qual decresceu significativamente — apresentando mesmo um crescimento negativo —, entre os anos de 2017 e 2018, registando, depois, uma clara recuperação, entre 2018 e 2019.

De um modo geral, no concernente à despesa paga, no período 2014-2019, a evolução da despesa veio a acompanhar a evolução da receita.

No que respeita ao financiamento autárquico, a questão central prende-se com a origem das receitas locais, isto é, se estas devem edificar-se sobre receitas próprias ou sobre receitas derivadas. Trata-se, portanto, de uma questão deveras complexa.

Indissociável desta questão é um dos indicadores de gestão financeira que possibilita a análise do desempenho das autarquias locais: a independência financeira. Considera-se que existe independência financeira quando o rácio entre receitas próprias e receitas totais for igual ou superior a 50%, isto é, quando as receitas próprias representam, pelo menos, 50% das receitas totais.

Pela análise da evolução do grau de independência financeira do Município de Fornos de Algodres, no período 2014-2019, percebemos que os valores do grau de independência financeira do Município de Fornos de Algodres, em traços gerais, situam-se entre os 25 e os 30%, excetuando o ano de 2017, no qual o grau de independência financeira se cifrou nos 5,38%, o que se explica pelo elevado encaixe financeiro proveniente dos passivos financeiros. Como tal, no horizonte temporal considerado, o Município de Fornos de Algodres não dispõe de independência financeira, sendo evidente a sua dependência face ao Estado, nomeadamente para financiar as suas despesas.

Tendo em conta que, no horizonte temporal considerado, o Município de Fornos de Algodres não dispõe de independência financeira, conclui-se — respondendo à nossa pergunta de partida — que a insuficiência das receitas próprias, no quadro das receitas locais, condiciona a gestão financeira dos municípios do interior, como é o caso de Fornos de Algodres, os quais, na impossibilidade de maximizarem as primeiras, se tornam muitíssimo dependentes das subvenções do Estado e da UE, e/ou do recurso ao crédito. Ademais, o impacto da não disposição de independência financeira é tal que acaba por se traduzir na incapacidade de agir imediato por parte das autarquias locais. Percebemos, assim, que uma das principais patologias que afeta a autonomia financeira dos municípios do interior, como é o caso de Fornos de Algodres, é a insuficiência das receitas locais, em especial das receitas próprias. A "cura" para essa patologia poderá residir, na nossa ótica, na criação de fontes alternativas de captação de receitas.

A presente investigação reflete um conjunto de opções metodológicas e de especificidades espaciais e temporais decisivas para a interpretação dos seus resultados. Nesse sentido, considerando que as receitas próprias são determinantes para a gestão

financeira quotidiana dos municípios do interior, como é o caso de Fornos de Algodres, no sentido em que a sua insuficiência condiciona essa gestão, importa continuar a aprofundar o estudo do papel das receitas próprias no financiamento das autarquias locais.

Por último, cumpre-nos reconhecer que a nossa investigação deixa algumas questões em aberto, as quais poderão vir a ser alvo de investigação futura. Em primeiro lugar, constatada a insuficiência de receitas próprias e a consequente dependência face às subvenções do Estado e da UE, nos municípios do interior, como é o caso de Fornos de Algodres, seria interessante perceber se existem ou não municípios do litoral que se debatem com este problema, surgindo a seguinte questão: "Qual é o papel que as receitas próprias desempenham, no quadro das receitas locais, de municípios do litoral?". Em segundo lugar, tendo em consideração a patologia que afeta as finanças das autarquias locais, e que diagnosticámos supra, interrogamo-nos se o recurso ao crédito, por parte das autarquias locais, poderá funcionar como um paliativo dessa patologia ou, se pelo contrário, contribui para a agravar?

Bibliografia

Bibliografia

Amaral, D. F. (2015). *Curso de Direito Administrativo* (4.ª Edição ed.). Coimbra: Almedina.

Amaral, D. F., & Silva, J. P. (2019). *Estudo Aprofundado sobre a Problemática da Regionalização* . Lisboa: Parlamento.

Antunes, I. C. (1987). *A Autonomia Financeira dos Municípios Portugueses*. Lisboa : Ministério do Plano e da Administração Autárquica.

Arriaga, P., & Sales, C. (2016). Como planear a investigação? . Em M. V. Garrido, & M. Prada, *Manual de competências académicas* (pp. 199-233). Lisboa: Edições Sílabo.

Barreto, A. (1984). Estado central e descentralização: antecedentes e evolução, 1974-84. *Análise Social, XX (81-82)*, 191-218.

Belchior, A. M. (2015). *Confiança nas Instituições Políticas* . Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Bilhim, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*. São João do Estoril: SPI — Sociedade Portuguesa de Inovação .

Bilhim, J., Ramos, R., & Pereira, L. M. (2015). Paradigmas administrativo, ética e intervenção do Estado na economia: o caso de Portugal. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, 91-125.

Brealey, R. A., Mayers, S. C., & Allen, F. (2010). *Principles of Corporate Finance*. New York: McGraw-Hill.

Caetano, M. (1973). *Manual de Direito Administrativo* (Vol. I). Coimbra: Almedina.

Camerlo, M., & Sanches, E. R. (2013). E quem controla o Governo? Responsabilização horizontal na democracia portuguesa. Em A. C. Pinto, L. d. Sousa, & P. Magalhães, *A Qualidade da Democracia em Portugal — A Visão dos Cidadãos* (pp. 129-152). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Camões, P. J. (2005). Análise da evolução das finanças locais portuguesas. Em A. F. Tavares, *Estudo e ensino da Administração Pública em Portugal*. Lisboa: Escolar Editora.

Canotilho, J. J., & Moreira, V. (1993). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (3.ª Edição revista ed.). Coimbra: Coimbra Editora.

Caupers, J. (2007). *Introdução ao Direito Administrativo* (9.ª edição ed.). Lisboa: Âncora Editora.

Comissão de Apoio à Restruturação do Equipamento e da Administração do Território. (1998). *Descentralização, Regionalização e Reforma Democrática do Estado*. Lisboa: Ministério do Equipamento, do Planeamento e da Administração do Território.

Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo. (2014). *Finanças Locais 2013 — Munícipios Região de Lisboa e Vale do Tejo* . Lisboa: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo.

Comissão Europeia. (2015). *Guia para principiantes em matéria de financiamento da UE*. Luxemburgo: União Europeia.

Comissão Europeia. (2019). *"Public Opinion in the European Union, Fisrt Results". Standard Eurobarometer 91 (Spring 2019)*. Bruxelas: Comissão Europeia.

Comissão Independente para a Descentralização. (2019). *Avaliação independente sobre a organização e funções do Estado*. Lisboa: Assembleia da República.

Costa, J. C. (2011). *O Procedimento Científico Passo a Passo* . Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.

Coutinho, C. P. (2014). *Metodologia de Investigação em Ciências Sociais e Humanas — Teoria e Prática*. Coimbra: Almedina.

Cunningham, F. (2002). *Theories of Democracy — A Critical Introduction*. New York: Routledge.

Direção-Geral das Autarquias Locais. (2019). *Prestação de Contas Individuais dos Municípios — 2018 / Relatório de Análise*. Lisboa: Departamento de Cooperação e Assuntos Financeiros — Divisão de Finanças Locais.

Fonseca, M. (2020, 30 de abril). Entrevista Pessoal.

Fonseca, F. (2003). Envolvimento dos cidadãos nas políticas da administração local. Em J. Mozzicafreddo, J. Gomes, & J. Batista, *Ética e Administração: Como modernizar os serviços públicos* (pp. 309-344). Oeiras: Celta Editora.

Font, J. (2000). Mecanismos de Participación Ciudadana en la tomada de decisiones locales: una visión panorámica. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Gato, J. P. (2014). A mudança no contexto da organização administrativa do território – As freguesias portuguesas depois de 2013. Lisboa: ISCTE-IUL Instituto Universitário de Lisboa.

Gerring, J. (2004). What is a case study and what is it good for? *American Political Science Review*, 341-354.

Giddens, A. (1997). *Para Além da Esquerda e da Direita* . Oeiras: Celta Editora.

Gorbunova, E., & Raimundo, F. (2013). Direitos e liberdades e qualidade da democracia em Portugal. Em A. C. Pinto, L. d. Sousa, & P. Magalhães, *A Qualidade da Democracia em Portugal* (pp. 153-178). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Gouveia, J. B. (2001). As associações públicas profissionais no Direito Português. Em L. M. Ribas, *Direito em Questão — aspetos principológicos da Justiça* (p. 257 e ss.). Campo Grande : Universidade Católica de Dom Bosco.

Huntington, S. (1994). *A terceira onda: a democratização no final do século XX*. São Paulo: Ática.

Jalali, C. (2019). The Portuguese Party System: Evolution in Continuity? Em A. C. Pinto, & C. P. Teixeira, *Political Institutions and Democracy in Portugal: Assessing the Impact of Eurocrisis* (pp. 77-100). Switzerland: Springer International Publishing AG.

Lisi, M., Marchi, R., & Evans, A. M. (2013). Participação política e qualidade da democracia. Em A. C. Pinto, L. d. Sousa, & P. Magalhães, *A Qualidade da Democracia em Portugal — A Visão dos Cidadãos* (pp. 51-78). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Lobo, M. C., Jalali, C., & Silva, F. F. (2013). Responsividade política em Portugal: retrato de um processo de deterioração em curso . Em A. C. Pinto, L. d. Sousa, & P. Magalhães, *A Qualidade da Democracia em Portugal — A Visão dos Cidadãos* (pp. 211-240). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Magalhães, P. (2013). Governação eficaz e apooio à democracia. Em A. C. Pinto, L. d. Sousa, & P. Magalhães, *A Qualidade da Democracia em Portugal — A Visão dos Cidadãos* (pp. 241-261). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Maltez, J. A. (1994). Sobre a Ciência Política . Lisboa : Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Meirinhos, M., & Osório, A. (2010). O estudo de caso como estratégia de investigação em educação. *EDUSER: revista de educação, 2*, 49-65.

Monteiro, P. M. (2015). A Reorganização Administrativa do Território das Freguesias 2013 enquanto determinante de voto: estudo caso do Concelho de Braga e Guimarães. Braga : Universidade do Minho — Escola de Economia e Gestão.

Nabais, J. C. (2007). *A Autonomia Financeira das Autarquias Locais*. Coimbra: Edições Almedina.

Neves, A. (2012). A Reorganização da Administração Local Autárquica. Lisboa: Institiuto de Ciências Jurídico-Políticas.

Oliveira, C., & Monteiro, N. G. (1996). *História dos municípios portugueses e do poder local: dos finais da Idade Média à União Europeia*. Lisboa: Círculo de Leitores.

Públicas, C. d. (2015). Glossário de termos das Finanças Públicas. Lisboa: Conselho das Finanças Públicas.

Pinto, A. C., Magalhães, P., & Sousa, L. d. (2009). *A Qualidade da Democracia em Portugal: A Perspetiva dos Cidadãos*. Portugal: Sedes - Associação para o Desenvolvimento Económico e Social.

Pinto, A. C., Magalhães, P., & Sousa, L. d. (2013). A Qualidade da Democracia em Portugal: A Perspectiva dos Cidadãos. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Pinto, A. C., Sousa, L. d., & Magalhães, P. (2013). *A Qualidade da Democracia — A Visão dos Cidadãos*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.

Rebelo, M. (2007). *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais*. Coimbra: Almedina.

Recío, R. V., & Rasco, F. A. (2003). *Introducción a los estudios de casos — Los primeroscontactos con la investigación etnográfica*. Málaga: Ediciones Aljibe.

Rocha, J. F. (2009). O sistema financeiro local português (considerações analíticas). *Direito Regional e Local (DREL)*.

Rocha, J. O. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa* . Lisboa : INA — Instituto Nacional da Administração .

Rodrigues, M. d., & Silva, P. A. (2016). A Constituição e as Políticas Públicas em Portugal. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 13-22.

Ruquoy, D. (1997). Situação da entrevista e estratégia do entrevistador. Em L. Albarello, F. Digneffe, J.-P. Hiernaux, C. Maroy, D. Ruquoy, & P. d. Saint-Georges, *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais* (pp. 84-116). Lisboa: Gradiva.

Sá, L. (1999). Introdução À Ciência Política. Lisboa: Universidade Aberta.

Sales, P., & Sales, C. (2016). Como planear a investigação? Em M. V. Garrido, & M. Prada, *Manual de competências académicas* (pp. 199-233). Lisboa: Edições Sílabo.

Santo, P. d., Lisi, M., & Costa, B. F. (2018). Party Membership and Activism in a New Democracy: Evidence from the Portuguese Case. *DADOS — Revista de Ciências Sociais, 61*, 467-497.

Santo, P. E., & Costa, B. F. (2017). Filiados e Militantes Partidários: Perfis da Filiação Partidária numa Perspetiva Comparada. *Revista Lusófona de Estudos Culturais, 4*, 109-129.

Santos, B. d. (2003). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. Porto: Edições Afrontamento .

Silva, F. C., Vieira, M. B., & Cabaço, S. (2013). Direitos iguais, vidas desiguais: as atitudes dos portugueses sobre a desigualdade. Em A. C. Pinto, L. d. Sousa, & P. Magalhães, *A Qualidade da Democracia em Portugal — A Visão dos Cidadãos* (pp. 179-210). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Sousa, L. d. (2013). Estado de direito e qualidade da democracia. Em A. C. Pinto, L. d. Sousa, & P. Magalhães, *A Qualidade da Democracia em Portugal — A Visão dos Cidadãos* (pp. 29-50). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa .

Sousa, M. R. (1999). *Lições de Direito Administrativo* (Vol. I). Lisboa: Lex.

Tavares, A. (2019). *Administração Pública Portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Tavares, A., & Sousa, L. d. (2018). *Qualidade da Governação Local em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Tavares, J. (2000). *Administração Pública e Direito Administrativo* (3.ª edição ed.). Coimbra: Almedina.

Tocqueville, A. d. (2008). *Da Democracia na América*. (M. S. Pereira, Trad.) Lisboa: Relógio D'Água.

Vieira, M. B., & Wiesehomeier, N. (2013). Representação em Portugal: perspetivas dos cidadãos. Em A. C. Pinto, L. d. Sousa, & P. Magalhães, *A Qualidade da Democracia em Portugal — A Visão dos Cidadãos* (pp. 79-120). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade Nova de Lisboa.

Zúquete, J. P. (2013). Responsabilização vertical. Em A. C. Pinto, L. d. Sousa, & P. Magalhães, *A Qualidade da Democracia em Portugal — A Visão dos cidadãos* (pp. 121-128). Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Legislação

Conselho da Europa. *Carta Europeia de Autonomia Local (CEAL)* (1985). Conselho da Europa. Disponível em < https://rm.coe.int/168007a088 >.

Decreto-lei n.º 228/2012 de 25 de maio (Lei Orgânica das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional). *Diário da República n.º 207/2012, Série I de 2012-10-25*. Lisboa: Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Lei n.º 56/91 de 13 agosto (Lei-quadro das Regiões Administrativas). *Diário da República n.º 185/1991, Série I-A de 1991-08-13*. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 19/98 de 28 de abril (Lei de Criação das Regiões Administrativas). *Diário da República n.º 98/1998, Série I-A de 1998-04-28*. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 22/2012 de 30 de maio (Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica). *Diário da República n.º 105/2012, Série I de 2012-05-30*. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º73/2013 de 3 de setembro (Lei das Finanças Locais). *Diário da República n.º 169/2013, Série I de 2013-09-03*. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro (Regime Jurídico das Autarquias Locais). *Diário da República n.º 176/2013, Série I de 2013-09-12*. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 151/2015 de 11 de setembro (Lei de Enquadramento Orçamental). *Diário da República n.º 178/2015, Série I de 2015-09-11*. Lisboa: Assembleia da República.

Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto (Lei-quadro de transferência de competências para as autarquias locais e as entidades intermunicipais*). Diário da República n.º 157/2018, Série I de 2018-08-16*. Lisboa: Assembleia da República.

Regime Geral de Taxas das Autarquias Locais (RGTAL). *Diário da República n.º 249/2006, 4º Suplemento, Série I de 2006-12-29*. Lisboa: Assembleia da República.
Resolução do Conselho de Ministros n.º40/2011 de 22 de setembro. *Diário da República, 1.ª série—N.º 183—22 de Setembro de 2011*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 3/2016 de 22 de janeiro. *Diário da República n.º 15/2016, Série I de 2016-01-22*. Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros.

Webgrafia

Abascal, G. (2004). El Presupuesto Participativo: democracia directa versus democracia representativa o mejora de la calidad democrática?. Alicante: Universidade de Alicante.

Consultado em 5 de Setembro de 2019, disponível em < https://presupuestosparticipativos.com/wpcontent/uploads/2016/12/El_presupuesto_participativo_democracia_directa_versus_democracia_representativa.pdf>, consultado a 5 de setembro de 2019.

Campos, B. (Dezembro de 1988). Os Municípios, o financiamento das suas actividades e as relações com o poder central. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 115-126. Disponível em < https://estudogeral.uc.pt/bitstream/10316/11699/1/Os%20Municipios%2C%20o%20Fin anciamento%20das%20suas%20Actividades.pdf>, consultado a 1 de outubro de 2019.

CLAS de Fornos de Algodres. (2016). *Diagnóstico Social do Município de Fornos de Algodres*. Fornos de Algodres: Município de Fornos de Algodres. Disponível em < https://www.cm-fornosdealgodres.pt/wp-content/uploads/2016/11/Diagnostico_Social_2016.pdf>, consultado a 10 de maio de 2020.

Colino, C., & Pino, E. D. (2008). Democracia participativa en el nivel local: debates y experiencias en Europa. *Revista Catalana de Dret Public, N.º37*, 247-283. Disponível em < http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/download/2165/n37-delpino-colino-es.pdf >, consultado a 23 de setembro de 2019.

Diamond, L., & Morlino, L. (October de 2004). The Quality of Democracy — An Overview. *Journal of Democracy* , pp. 20-31. Disponível em < http://faculty.smu.edu/lmanzett/Diamond%20and%20Morlino%20(2004).pdf > , consultado a 20 de outubro de 2019.

Fernandes, M. J., Camões, P. J., & Jorge, S. (2019). *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses 2018*. Lisboa: Ordem dos Contabilistas Certificados. Disponível em < https://www.occ.pt/pt/noticias/apresentado-anuario-financeiro-dos-municipios-portugueses-2018> , consultado a 8 de dezembro de 2019.

Font, J., & Blanco, I. (2006). *Polis, la ciudad participativa — Participar en los municipios: quién?, cómo?, Y porqué?* Barcelona: Diputació de Barcelona, Xarxa de municipis. Disponível em < https://www.researchgate.net/publication/308308467_Polis_la_ciudad_participativa_Participar_en_los_municipios_quien_como_por_que >, consultado a 30 de setembro de 2019.

Gomà, R., & Blanco, I. (2002). Gobiernos Locales y redes participativas: rotas e innovaciones . *VII Congresso Internacional da Calidad y Excelencia en la*

Gestión Pública sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (p. 18). Barcelona: Institut de Govern i Politiques Publiques, Universitat Autònoma de Barcelona. Disponível em < http://portugalparticipa.pt/upload_folder/table_data/9805af81-4e05-43d5-b97d-936850fe8d57/files/Gobiernos_locales_y_redes_participativas.pdf >, consultado a 19 de setembro de 2019.

Município de Fornos de Algodres. (2015). *Estudos de Caracterização* . Fornos de Algodres: Município de Fornos de Algodres. Disponível em < https://www.cm-fornosdealgodres.pt/wp-content/uploads/2016/02/Estudos_de_caraterizacao.pdf >, consultado a 30 de abril de 2020.

Município de Fornos de Algodres. (2019). *Ata Da Reunião Extraordinária da Câmara Municipal de Fornos de Algodres Realizada No Dia 23 De Janeiro de 2019*. Fornos de Algodres: CMFA. Disponível em < https://www.cm-fornosdealgodres.pt/wp-content/uploads/2019/03/Ata-3_2019.pdf >, consultado a 15 de janeiro de 2020.

Parlamento. (2015). Informação Legislativa e Parlamentar. Lisboa. Disponível em < http://app.parla-%20mento.pt/upload/Comunicar/Anexos/2015/N4/AutarquiasLocais.pdf.Lisboa >, consultado a 20 de dezembro de 2019.

Sintomer, Y., & Ganuza, E. (2011). Democracia Participativa y modernización de los servicios públicos: Investigación sobre las experiencias de presupuesto participativo en Europa. Amesterdão: Transnational Institute. Disponível em < https://www.tni.org/files/download/participatory_politics_nologo_0.pdf >, consultado a 2 de outubro de 2019.

Tavares, F. O., Pacheco, L., & Loureiro, F. O. (2016). Administração de Tesouraria e Endividamento Municipal: situação dos municípios portugueses. *Revista Universo Contábil*, 101-125. Disponível em < https://www.researchgate.net/publication/308689044_Administracao_de_Tesouraria_e_Endividamento_Municipal_situacao_dos_municipios_portugueses >, consultado a 10 de maio de 2020.

Unidade de Missão Para A Valorização do Interior, U. (2016). O Interior em Números — Base para um diagnóstico. Lisboa: Unidade de Missão Para A Valorização do Interior (UMVI). Disponível em < http://www.pnct.gov.pt/manutencao.html >, consultado a 28 de novembro de 2019.

Wilson, W. (June de 1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly, 2*, 197-222. Disponível em < https://www.academia.edu/38491585/2_Wilson_W._1887_._The_Study_of_

Administration. Political Science Quarterly 2 2 >, consultado a 17 de março de 2020.

Anexos

Anexo I — Entrevista complementar ao estudo de caso

Entrevista complementar ao estudo de caso, realizada ao Sr. Presidente da Câmara da Câmara Municipal de Fornos de Algodres (CMFA), Dr. Manuel Fonseca, o qual é responsável pelos pelouros da "Gestão Económico Financeira" e da "Promoção de Desenvolvimento/Investimento".

1- Além das incumbências de Presidente da Câmara Municipal de Fornos de Algodres, tem a seu cargo sete pelouros. Como é que gere e concilia todas essas responsabilidades?

"Consigo gerir e conciliar, em primeiro lugar, porque tenho uma excelente equipa. Não há dúvida que tenho dois excelentes vereadores neste momento: o vice-presidente Alexandre Lote e o vereador Bruno Costa, que são excelentes profissionais. Além de serem políticos, também são muito técnicos. E é importante, cada vez mais, que os políticos também sejam técnicos.

E, por outro lado, pelo facto também de ter, neste momento, dois excelentes chefes de divisão. São chefes de divisão que já têm alguma tarimba, neste trabalho.

E, então, isso permite-me que, relativamente a estes pelouros, consiga conciliar, tanto com os chefes de divisão, como com os outros vereadores. Em termos formais, há, efetivamente, esses pelouros que foram divididos, mas nós, — sabendo que as equipas que fazem parte das Câmaras pequenas como a nossa não dispõem de muitos técnicos superiores —, formalmente dividimos os pelouros, mas muito do trabalho de cada um dos pelouros, muitas vezes, é feito também, tanto pelo vice-presidente, como pelo vereador. Isso permite-me, aqui, alguma elasticidade e conseguir fazer uma gestão, que é uma gestão racional de todos estes pelouros."

No fundo, há uma certa delegação de funções que torna possível essa gestão…

"Sim, sim, há uma certa delegação de funções, não só nos vereadores, mas também nos chefes de divisão, mas também noutros; por exemplo, no Gabinete de Apoio à Imagem,

numa série de gabinetes. E é, assim, que delegando se consegue fazer o trabalho a que nos propusemos, desde o princípio."

2- Sem querer desprestigiar nenhum dos outros pelouros pelos quais é responsável, estou particularmente interessada no da "Gestão Económico Financeira" e no da "Promoção do Desenvolvimento/Investimento", pela relevância que têm para a dissertação que estou a desenvolver. Assim sendo, poderia explicar, detalhadamente, qual tem sido a sua postura e a da CM relativamente aos mesmos, a ação que tem sido desenvolvida, as principais decisões e os principais desafios com que se têm debatido?

"Relativamente à questão da Gestão Económico Financeira, nós sabemos que há, aqui, um quadro legal: por um lado, a Lei das Finanças Locais, que é de todos, mas, relativamente ao município de Fornos de Algodres, temos um enquadramento relativo ao FAM. Portanto, muitas das decisões que são tomadas, depende deles.

Ainda ontem, tomámos decisões, no âmbito do Covid-19... Muitas das decisões que são tomadas, no âmbito económico-financeiro, têm que ter o parecer do FAM. Portanto, há também, aqui, uma articulação muito grande entre a direção do FAM e o município de Fornos de Algodres, no sentido de algumas das situações que nos oferecessem dúvidas, relativamente a se realmente as podemos pôr em prática ou não podemos pôr em prática, no sentido de nos articularmos com o FAM.

Por outro lado, relativamente a esta área, nós sabemos o quadro que temos: nós, quando entrámos na Câmara, tínhamos um stock de dívida, que estava, completamente, ingerível. O que foi prioritário, para nós, desde o início, foi que este stock de dívida que existia no município de Fornos de Algodres fosse, pelo menos, gerível. E foi isso que fizemos, a partir do momento que entrámos no FAM.

Com isto, nós sabemos quais são as nossas obrigações, quais são os custos fixos que temos, em todos os meses, durante o ano. Temos um orçamento que é feito.

Conhece-se o número de alterações e revisões orçamentais que, muitas vezes, é prática corrente das Câmaras porque, sistematicamente, foram mal programados — o orçamento e o plano de atividades. É prática corrente de muitas Câmaras, no sentido de fazerem várias alterações, revisões, ao longo do ano.

Felizmente, este ano não tem havido muitas revisões. Houve algumas alterações. Por exemplo, foi o caso de ontem, da reunião que tivemos, e que teve a ver, essencialmente, com o Covid-19, com a pandemia.

Relativamente ao resto, há e houve, aqui, também uma aprendizagem nossa, no sentido do orçamento que nós temos, ser um orçamento que se vai mantendo, ao longo do ano. Portanto, há, aqui, por um lado, um rigor muito grande, relativamente às várias rúbricas que sustentam o orçamento; há aqui um controle que é feito, mensalmente, por parte da área financeira, no sentido de reportar, relativamente ao dinheiro que é gasto por cada rúbrica, no sentido de nós controlarmos onde estamos a gastar mais, onde temos que ter uma taxa de execução maior... Portanto, há aqui um controle, mês a mês, relativamente a toda esta atividade.

Portanto, também se sustenta a atividade financeira, naturalmente, no quadro legal que existe... Só é possível, neste momento, e sabendo de antemão, como as Câmaras estão a ser sempre escrutinadas, — não só pelo Tribunal de Contas, como também pela Inspeção-Geral de Finanças e pela DGAL. É necessário que haja, aqui, uma atenção redobrada, por parte dos técnicos, relativamente às decisões que nós tomamos, relativamente à área financeira.

Relativamente, à questão da ODOR, área da Promoção do Desenvolvimento e Investimento, é uma área que é crítica, — e é crítica, não só para o concelho de Fornos de Algodres, como é crítica para a maior parte dos concelhos do Interior do País.

Há, aqui, uma discussão que irá continuar, durante vários anos, sobre o que é que tem que se fazer pelo Interior do país. Naturalmente, se não houver instrumentos, por parte, neste caso, das várias tutelas, no sentido da captação desse investimento para o Interior do País, só com os instrumentos que as Câmaras têm ao seu dispor, é difícil, neste momento, fazer essa captação de investimento.

O que a Câmara de Fornos tem feito é o apoio que tem dado aos pequenos investimentos, aos pequenos produtores, aos pequenos agricultores, que queiram fazer alguma coisa no concelho de Fornos.

Como sabe, nós estamos a preparar, — e que também depende muito deste Quadro 2020, que está a acabar—, pelo menos, uma Zona Industrial, uma vez que a Zona Industrial que nós dispomos é uma Zona Industrial em que, neste momento, infelizmente os lotes estão todos ocupados, mas não produzem riqueza. E está, ali, um imbróglio jurídico porque as

pessoas compraram os lotes, mas, se nós passarmos lá, há quatro ou cinco que têm atividade.

Portanto, a Câmara tinha que resolver esse problema, então lançamos mão do Parque Industrial... Da Zona Industrial de Juncais, no sentido de a tentar dotar de infraestruturas, de maneira a que, quem queira investir em Fornos, possa ter uma infraestrutura que não existia, até agora.

Portanto, é um processo que demora algum tempo. É necessário um estudo de impacto ambiental, relativamente àquela área, mas é um processo no qual estamos todos focados, é um dos nossos pontos fulcrais, no sentido de, de... Que aquela Zona Industrial possa ser uma realidade. Até porque, se algum investidor quiser investir em Fornos, nós não temos um metro quadrado de terreno para lhe dizer 'está, aqui, à sua disposição'. Portanto, estamos à espera que o projeto seja aprovado. Como eu disse, está a depender muito do estudo de impacto ambiental, mas espero que, no próximo ano, arranquem, definitivamente, as obras da Zona Industrial de Juncais.

Relativamente ao outro investimento que é necessário, e que, muitas vezes, não depende de haver ou não haver espaço, é um trabalho que nós estamos a fazer, no sentido, por exemplo, de apoiar os pequenos produtores. Por exemplo, de apoiar os criadores de gado... Nós criámos alguns incentivos, no sentido de dar um subsídio, por exemplo, por cabeça de gado, a cada agricultor, a cada produtor de gado, aqui de Fornos de Algodres. Nós, neste momento, conseguimos, através do incentivo que vamos dando, passar de duas queijarias certificadas para quatro queijarias certificadas do queijo da Serra da Estrela. Isto é um selo de qualidade e nós sabemos que, por exemplo, quando nós vendemos o queijo através do nosso Portal, verificamos que, sendo certificado, esse queijo é vendido, e é vendido a preço diferente. Portanto, há uma criação de valor com a certificação, que permite ao produtor vender o queijo da Serra a um valor muito mais elevado e justo. Ainda assim, o queijo da Serra devia ser pago a um valor muito superior porque é um produto gourmet. É um produto gourmet, é um produto de excelente qualidade, e o certificado exige ao produtor o cumprimento de determinados padrões que aumentam o custo do produto. Acho que é importante, cada vez mais, nós valorizarmos estes investimentos que são feitos.

Há outros investimentos que estão a ser feitos em Fornos, na área da agricultura, nomeadamente na cultura de outros tipos de frutos, como o mirtilho e as fambroesas.

E vê-se que, em Fornos, começa já a haver várias iniciativas, que trazem valor para o concelho de Fornos de Algodres. Temos, ainda, o caso daqueles que produzem mel, daqueles que produzem alguma fruta.

Portanto, é importante, neste momento, também, não só focarmo-nos na Zona Industrial de Juncais, mas continuarmos a apoiar os pequenos produtores porque esses também criam postos de trabalho, criam valor, criam investimento, no concelho de Fornos de Algodres."

3- Sendo responsável direto por estes pelouros, pode explicar de forma sumária o processo de delegação de competências nestas áreas?

"É assim, neste momento, há dois chefes de divisão: o chefe da área administrativa e financeira, e o chefe que está mais na área das obras públicas e das obras privadas, na parte do investimento, na parte dos programas. A articulação é feita, sempre, entre mim e esses chefes de divisão, e, muitas vezes, também diretamente com técnicos, pois há várias situações em que não é necessário delegar nos chefes de divisão.

Como eu disse no princípio, estamos a falar em Câmaras muito pequenas e que têm um quadro de pessoal bastante reduzido; relativamente ao município de Fornos de Algodres, num quadro de pessoal de 100 pessoas, haverá, no máximo, 10/11 técnicos superiores, o que cria alguns constrangimentos ao município.

Portanto, esta delegação é uma delegação que tem que ser formal, naturalmente, mas muitas das coisas que são feitas têm que o ser de forma informal, caso contrário a máquina não anda. E é por isso que, o Presidente da Câmara, o Vereador ou o Vice-Presidente, o que faz, muitas das vezes é o seguinte: não faz um mero despacho para o chefe de divisão, encarrega-se de preparar o processo, ajudado pelo técnico que esteja disponível, e, então aí, resolver todas as questões do município."

4- Na sessão de apresentação dos candidatos do PS de Fornos de Algodres, às eleições autárquicas de 2017, um dos atuais deputados do PS, eleito pelo círculo eleitoral da Guarda, António Pacheco, sobejamente conhecido como Santinho Pacheco, disse que se o Dr. Mário Centeno era o "CR7 das finanças", então o Dr. Manuel Fonseca só poderia ser o "Messi das finanças locais". Qual tem, então, sido a sua estratégia financeira ao nível da captação e gestão de fundos?

"Para começar, relativamente à gestão que é feita, posso dizer-lhe que a gestão dos valores que entram no município é rigorosa. Nós temos uma gestão muito rigorosa. Por exemplo, nós, todos os anos, quando é na análise das contas, temos sempre um valor de saldo de gerência. Pode dizer-se, efetivamente, que ter saldo de gerência significa que não se fez as coisas, mas a verdade é que a gestão racional que nós fazemos, relativamente a determinadas rúbricas, permite-nos que, no final do ano, não se gaste esse valor. Agora, na área do investimento, na área das obras públicas, naturalmente, não vamos deixar de o gastar.

Relativamente à questão da captação dos fundos, como sabe, o município de Fornos de Algodres, em termos de receitas, foi obrigado a fazer a maximização de todas as taxas. Eventualmente, — nós estamos a pensar, já para o próximo orçamento —, e vamos colocar uma proposta ao FAM, no sentido de mexermos com a taxa de IMI. É importante que também façamos alguma coisa para melhorar, para que os impostos que as pessoas que vivem em Fornos de Algodres pagam sejam, de alguma forma, menores."

Até porque essa é uma forma de atrair e de fixar pessoas...

"É, naturalmente... Por exemplo, como é que é possível, num município, como o nosso, termos a taxa no máximo, e outros municípios, logo aqui ao lado, — como é o caso de Penalva do Castelo —, terem a taxa no mínimo? Nós estamos a pensar, no próximo orçamento, e já falámos com o FAM, no sentido de tentar mexer na taxa de IMI e na comparticipação de IRS e do IRC, por parte do município.

O que temos feito, até agora, é uma gestão muito rigorosa, relativamente à área da receita.

Relativamente à captação de fundos, nós temos muitos projetos que são desenvolvidos por nós. Mesmo na área cultural, por exemplo, foi feito algum trabalho, sendo que muitos desses projetos aparecem, através de candidaturas, que nós vamos, sistematicamente, fazendo. E eu dou-lhe o exemplo, tanto do Vereador, como do Vice-Presidente, que estão sempre muito atentos a candidaturas que aparecem em várias áreas. Por exemplo, na área do ambiente, o Vereador Bruno tem feito um excelente trabalho, no sentido da captação de investimento para o concelho de Fornos de Algodres.

Portanto, não há, aqui, possibilidade do aumento das receitas do município porque elas estão maximizadas. Enquanto que, noutros municípios que também estavam com

problemas financeiros —, como é o caso de Portimão —, bastou aumentar 2 ou 3 décimas o IMI para que a receita aumentasse significativamente."

Mas também são realidades completamente distintas...

"Sim, são realidades completamente diferentes. Se aumentar a atividade económica de Portimão, — e é fácil —, naturalmente, sabemos como as coisas serão. Aqui não, aqui sabemos o que é que temos, sabemos qual é a realidade que temos, e, portanto, sabemos com o que contamos em termos de receitas.

Além disso, temos tido uma gestão muito racional e muito cuidada, relativamente às despesas que nós fazemos. E, por outro lado, estamos sempre atentos aos vários programas que vão existindo, no âmbito do Quadro 2020, e outras candidaturas que, muitas vezes, vão existindo. E é, precisamente, isso que, em muitas áreas, vamos fazendo. É por aí que podemos fazer alguma coisa."

5- Em que medida a dívida pública da CM de Fornos de Algodres tem ou não condicionado a gestão desses fundos?

"A questão da dívida condiciona e vai condicionar muito a gestão dos fundos, nos próximos anos, isto é, durante duas ou três décadas, uma vez que a dívida é muito grande e nós continuamos a ser o município mais endividado do país. Não vale a pena esconder isso, é a realidade.

O Anuário da Ordem dos Contabilistas todos os anos me pergunta 'então, mas afinal?', e eu respondo sempre que a dívida nunca aumentou, o problema todo é que ela é muito grande. E a dívida tem que ser paga, e isso condiciona — e muito — a captação de fundos porque o que acontece é o seguinte: no nosso orçamento, cento e tal mil euros, por mês, é para pagar a dívida. Cento e tal mil euros num orçamento de 6 milhões de euros que tem a Câmara é muito significativo.

Muitas vezes, eu vejo Câmaras a dar algum sistema de incentivos à fixação de empresas, e nós não conseguimos fazer isso. Vejo Câmaras a dispor áreas, a dar incentivos, e a Câmara de Fornos, infelizmente, não tem esse poder de captar investimento através de dar algum tipo de incentivos.

Naturalmente, a questão da dívida condiciona e vai condicionar, nos próximos anos, muito do trabalho que se possa desenvolver no concelho de Fornos de Algodres. Mas, quem está nestes cargos públicos sabe como as coisas são. E eu, quando assumi ser

candidato ao município de Fornos de Algodres, não conhecia a dívida toda porque, efetivamente, não era conhecida a dívida toda. No entanto, sabia, basicamente, qual era o quadro financeiro que o município de Fornos de Algodres tinha.

Como tal, é um desafio bastante grande. É um desafio meu, vai ser um desafio para todos os que vierem a seguir a mim, no sentido de conjugarem este equilíbrio de pagarem a dívida — porque tem de ser paga — e, ao mesmo tempo, pelo menos, criar, no concelho de Fornos de Algodres, as condições para que mais gente possa viver aqui, mais gente possa construir o seu posto de trabalho, mais gente possa construir e investir no concelho."

6- Está a mais de metade do seu segundo mandato, portanto, a estratégia financeira teve que ser delineada, respeitando o disposto pela Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro (Lei das Finanças Locais) e, mais recentemente, pela Lei que a altera, Lei n.º 51/2018, de 16 de Agosto. De que forma se materializam as alterações introduzidas por esta última à Lei das Finanças Locais?

"Há, aqui, um problema que, — falando das Câmaras mais pequenas —, é o seguinte: a burocracia que existe. Eu entendo, perfeitamente, que os dinheiros públicos têm que ser bem geridos e que, quem está nesses cargos, tem que ter a responsabilidade de gerir como deve ser os dinheiros públicos porque são de todos nós, vêm dos impostos de todos nós. No entanto, há tanta burocracia, são criados tantos constrangimentos que fazem com que as Câmaras, muitas vezes, se vejam com dificuldades na rapidez com que têm que lançar, por exemplo, um contrato ou um fornecimento. Eu dou o exemplo: muitas vezes, numa terra como esta, que é o concelho de Fornos de Algodres, é extremamente difícil arranjar 3 ou 4 fornecedores para uma necessidade que seja criada no município.

Portanto, relativamente à Lei das Finanças Locais e à Lei n.º 51/2018, o que eu penso é que tem que haver algumas alterações, relativamente à forma como se gere os municípios. Porque, muitas vezes, como eu disse, estes municípios não têm muitos técnicos e, tendo em conta o que a lei diz, não é possível, neste momento, fazer a contratação de técnicos. E, muitas vezes, verificamos que, em termos de algumas atividades que os municípios têm que fazer, não há a qualificação desses técnicos que nos permita, muitas vezes, desenvolver algum tipo de trabalho.

Ainda assim, estas leis vieram pôr em ordem muitas coisas más, que se faziam nos vários municípios, e são conhecidos os vários processos que existem, nalgumas Câmaras. No

entanto, passou-se do 8 ao 80, e, neste momento, há algumas dificuldades que nós sentimos, desde a questão da lei dos compromissos a uma série de — não digo entraves —, mas uma série de condicionantes que fazem com que os municípios tenham alguma dificuldade na gestão regular do município."

7- Tive oportunidade de ler a "Ata da reunião extraordinária da Câmara Municipal de Fornos de Algodres realizada no dia 23 de Janeiro de 2019", mais concretamente o ponto da ordem de trabalhos respeitante às deliberações ao abrigo da Lei n.º 51/2018, de 16 de Agosto (lei quadro da transferência de competências). Pela leitura que fiz, apercebi-me que foram fundamentalmente dois os aspetos que, por um lado, determinaram a unanimidade da não aceitação de determinadas competências, e, por outro lado, deixaram reticentes determinados membros do executivo municipal, levando-os, em alguns casos, a votar contra a aceitação de determinadas competências. Refiro-me, em primeiro lugar, ao facto da transferência de determinadas competências não ser acompanhada da transferência de fundos que permitam a sua exequibilidade; e, em segundo lugar, à inexistência de exequibilidade administrativa, isto é, à falta um número suficiente de recursos humanos que permita a condução de determinadas competências — e, se calhar, aqui, nesta parte, enquadra-se um pouco a questão do reduzido número de técnicos, que tem vindo a referir. Qual é a opinião do Sr. Presidente?

"Em primeiro lugar, há aqui uma questão que pode chamar ideológica, relativamente ao posicionamento em relação à descentralização ou à delegação de competências. Eu entendo que, cada vez mais, as autarquias devem ter este tipo de competências. Eu acho que, já que, nós autarcas, reclamamos tanto, em relação ao demasiado poder que o Governo central tem... Esta reivindicação, que era uma reivindicação de todos os municípios, através da Associação Nacional de Municípios — e eu lembro-me de, nos vários congressos, ser isso que nós sempre defendemos.

Como tal, eu sou daqueles que acredita e que sempre acreditou na regionalização. Sou um regionalista convicto. Apesar do nosso país ser um país pequeno, entendo que há uma disparidade muito grande entre várias Regiões. E há dinâmicas que são completamente diferentes. E se, quando foi discutida a regionalização, aqui há uns anos, se, efetivamente, ela tivesse sido posta em prática, naturalmente, que, se calhar, não estávamos a ter os problemas que nós temos. Mas isso é a minha opinião pessoal, relativamente às Regiões.

Não acredito que neste quadro que, atualmente, existe seja possível voltar a discutir a regionalização, mas entendo que, — mais dia, menos dia —, este processo tem que estar em cima da mesa porque a lógica das CCDR's, a lógica das CIM's não correspondem àquilo que eu penso que deveria ser para as Regiões.

Na altura, quando se discutiu a questão das CIM's, havia aqui a esperança de que as CIM's pudessem ser o embrião da criação das Regiões. Mas, o que se tem verificado, infelizmente, — salvo raras exceções de algumas Comunidades Intermunicipais —, é que as Comunidades Intermunicipais, serviram e servem apenas para a gestão de fundos, não servem para mais nada... Não servem para que haja uma estratégia comum para cada município. As CIM's servem apenas para que, cada um de nós, chegue lá e reivindique aquilo que quer, relativamente ao quadro financeiro 2020, e, depois, tentar arrecadar o máximo de fundos para o seu município. Não há, aqui, uma estratégia para, por exemplo, os concelhos da zona da Beira da Serra, não há uma estratégia para os concelhos da zona Norte do distrito da Guarda, não há uma estratégia para os concelhos que fazem parte da Cova da Beira.

Portanto, eu — como disse — sou um regionalista convicto, e também achei que, não havendo Regiões, a descentralização poderia, de alguma forma, dotar os municípios de um tipo de autonomia que lhes permitisse, claramente, pôr em prática as suas políticas.

Foi, por isso, que, na altura, aquando desta discussão, houve algumas competências que entendemos, — e continuamos a entender —, em relação às quais, não estarem criadas as condições para que possam ser assumidas pelos municípios.

No entanto, relativamente a outras, eu entendo que algumas delas já eram exercidas pelos municípios, de forma praticamente informal. Por exemplo, na área da proteção civil ¬— na ligação que se faz com os bombeiros — nós já exercíamos essa competência, portanto já havia, aqui, algum esforço financeiro da Câmara, por um lado, e já há, aqui, alguma gestão que é feita de forma informal, relativamente a este tipo de competências.

Há ainda outras, naturalmente, que são mais difíceis. É o caso de uma que já foi retirada, mas que, provavelmente, vai voltar a estar em cima da mesa e que está relacionada com a parte veterinária. Na altura, foi uma competência que ninguém aceitou, e, depois, a Assembleia da República decidiu retirá-la deste quadro de competências que estavam a ser discutidas.

Mas há outro tipo de competências que, ¬— mesmo reconhecendo a falta de técnicos, reconhecendo a incerteza relativamente ao quadro que aí vem —, eu entendo que temos que dar esse passo. Eu dou-lhe um exemplo, que foi aquele que mais discussão teve, no âmbito da Reunião da Câmara e da Assembleia Municipal: teve a ver com a descentralização relativamente à educação. Se é o município de Fornos de Algodres que já gere os transportes dos alunos, é o município de Fornos de Algodres que, quando existe alguma situação junto do edifício da C+S que a gere, se é o município que gere praticamente tudo o que diz respeito ao 1.º ciclo... Portanto, se é o município que gere a rede escolar, só faltava aqui a questão formal, até porque a parte pedagógica continuará a ser gerida pelo Ministério da Educação e pelos professores. Não será o município a gerir a parte pedagógica, nem é essa a função do município. A parte pedagógica é função do Ministério da Educação e, em última análise, também dos professores que fazem parte do quadro de pessoal.

Eu achei e acho, relativamente à questão da educação, e com as dificuldades que vamos ter porque o que ficou decidido é que, a partir de Setembro, a Câmara Municipal de Fornos de Algodres fica a gerir a parte da educação do concelho, que temos capacidade para tal... Com todas as dificuldades que vamos ter em termos financeiros.

Nós, neste momento, estamos a discutir, junto da tutela, qual é o quadro financeiro, de que forma é que são feitos os pagamentos relativos a esse quadro financeiro. Mas, entendemos que é possível, neste momento, e estamos em condições para que a Câmara possa exercer este tipo de competências, já a partir do próximo ano.

Além destas competências, há outras, e eu vou-lhe dar um exemplo — um que também gerou alguma discussão —: a questão do património. Nós temos em Fornos de Algodres um conjunto de imóveis que se estão a degradar, dos quais os vários ministérios não querem saber, e que, praticamente, ninguém toma conta deles. Eu acho que a Câmara poderia fazê-lo. Eu dou-lhe o exemplo das Casas dos Magistrados, que estão há 20 anos feitas, e que estão há muito anos fechadas, sem qualquer tipo de utilização. Se as entregarem à Câmara, naturalmente que a Câmara irá fazer uma utilização correta das Casas dos Magistrados.

É também o caso da Residência de Estudantes. Nós, de forma formal, tomamos conta da Residência de Estudantes, no entanto esta continua a ser património da Direção-Geral do Tesouro. Por que é que não haveríamos de ficar a gerir, como gerimos neste momento, a Residência de Estudantes? Com uma agravante: nós geríamos, mas, por exemplo, não nos podíamos candidatar a qualquer programa, por exemplo, para reabilitar aquela

Residência, uma vez que o património não é nosso. Nós, de forma legal, não podemos fazer qualquer tipo de investimento lá porque aquilo não é do município.

Eu acho que houve, aqui, algum ruído, relativamente à questão das competências, mas eu entendo, e é a minha opinião pessoal... Sei que há autarcas — até do meu partido — que não defendem isso — e claro que, naturalmente, eu respeito —, mas eu acho que, relativamente às competências, e quando isto estiver estabilizado, eu penso que vai criar uma maior autonomia dos municípios... Vai haver aqui uma coisa que é importante, que é a rentabilização de recursos e a rentabilização de espaços, que isso é o mais importante. E, como tal, eu acredito que esta história da descentralização, que penso que foi, mais uma vez, adiada para 2021... Mas, de qualquer maneira, eu penso que os municípios têm que agarrar esta oportunidade porque se querem, efetivamente, ter uma estratégia sustentada para o seu concelho, é necessário que estejam munidos, também, destas competências."

8- Em matéria de descentralização administrativa, considera que a lei quadro já mencionada, representa— à semelhança do que o Presidente da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), Manuel Machado sugere— uma vitória do poder local ou— o que Eduardo Vítor Rodrigues, Presidente da Câmara Municipal de Vila Nova de Gaia, apelidou, e passo a citar— uma "ilusão da descentralização"?

"Tanto o Manuel Machado, como o Presidente da Câmara de Vila Nova de Gaia, por acaso, até são os dois do meu partido, são os dois do Partido Socialista, e verifica-se que têm, os dois, visões distintas."

Completamente distintas. Ainda há pouco, estava a dizer que tem uma visão, mas que reconhece que há autarcas do seu partido que têm outra completamente distinta...

"O que eu acho, relativamente a esta situação, é que eu concordo com o Manuel Machado. Foi uma discussão que, durante anos e anos, esteve sempre em cima da mesa na Associação Nacional de Municípios. Eu sei de autarcas ¬ — e autarcas do meu partido — que dizem, por exemplo, que concelhos com menos de 5 mil habitantes devem acabar, e deve haver agregação de concelhos. E o que é que acontece?"

Mais ou menos, como a reorganização administrativa das freguesias...

"Sim, mais ou menos. E eu já ouvi isso de autarcas do meu partido. Já ouvi autarcas do meu partido defenderem que tem que haver uma nova reforma administrativa destes pequenos concelhos para que haja uma nova organização. Eu não concordo com isso! Se com as freguesias se criou as confusões que foram criadas…"

Exatamente! Era o que eu ia dizer. Se nem sequer isso foi unânime, quanto mais se subirmos de nível de subdivisão administrativa…

"Exatamente! Quanto mais em relação aos concelhos! Já que nós falamos tanto do Interior do País e das dificuldades que o Interior do País tem, se isso acontecesse era a machadada final no Interior do País. Se houvesse, aqui, uma reorganização de concelhos, não tenho dúvidas que seria a machadada final, em termos de desenvolvimento do Interior.

Como disse há bocado, com as dificuldades que existem, em relação a esse quadro de descentralização, eu continuo a achar que é um bom quadro, em que todos os municípios podem trabalhar.

Por outro lado, eu também entendo a realidade de Vila Nova de Gaia. Vila Nova de Gaia, tendo em conta o desenvolvimento que tem, se calhar nem lhe interessa muito ter este tipo de competências. Para a estratégia desse município, se calhar, não terá assim um interesse por aí além, ter este tipo de competências.

No entanto, para municípios como o nosso — municípios do Interior do País — eu penso que é essencial, neste momento — como disse e repito — que eles estejam munidos de novos instrumentos, para que haja uma nova estratégia local de um maior desenvolvimento para o Interior do País."

9- Considera que uma maior liberdade de captação e gestão de fundos próprios pode ser o caminho para a concretização do plano estratégico das autarquias locais? E se esse caminho não pode, por outro lado, minar os processos de transparência na administração pública?

"Não, redondamente que não, que não vai minar a questão da transparência na administração pública!

Pela experiência que tenho, durante quase estes 7 anos, tenho de dizer o seguinte: se há cargo político, se há estruturas que são escrutinadas, são as autarquias locais! As autarquias locais são escrutinadas todos os dias! Não só pelos munícipes — e é natural

que assim o seja porque os munícipes querem saber onde é que o dinheiro dos portugueses é investido, e é natural — e esse escrutínio é feito diariamente, até nas redes sociais. Mas, depois, o escrutínio também é feito na altura das eleições.

Eu acho que os municípios, cada vez mais, têm que ter autonomia na gestão desses fundos.

Não quero pôr em causa o excelente trabalho que os autarcas, anteriores à minha geração, fizeram, no entanto, acho que a qualidade e a forma de estar dos autarcas melhorou muito, nesta nova geração de autarcas. Digo e repito: não há dúvida que houve grandes autarcas que fizeram excelentes trabalhos, mas, muitas vezes, a lógica era de se fazer por fazer. Havia oportunidade de se fazer uma coisa, e fazia-se, sem se saber o que iria acontecer a seguir. Estava feito, estava feito.

Eu acho que, neste momento, os autarcas têm uma responsabilidade enorme, e, especialmente, têm uma preocupação enorme. É que, qualquer investimento que seja feito, tem que ser um investimento em que haja retorno.

E. como tal, eu acho que, cada vez mais, as autarquias deveriam ter outro tipo de autonomia na gestão de fundos. Portanto, acho que é importante para nós, mesmo no quadro comunitário de apoio que está a acabar e no que aí vem. Quem geria os fundos eram, praticamente, as Comunidades Intermunicipais, em que o que acontecia era que havia um bolo, no princípio do quadro comunitário, e o bolo era gerido desta forma… Até de uma forma que eu penso que não será a mais correta. O que aconteceu em muitas Comunidades Intermunicipais, foi que a divisão desse bolo foi feita através da 'FEFização', ou seja, tendo em conta o FEF: 'a percentagem do FEF é tanto, então toma lá tanto'.

Eu acho que isso não é forma de gerir os fundos. Quem conseguir apresentar projetos mais válidos, que possam ser mais sustentáveis, são esses projetos que têm que ser apoiados. Mas o que acontece é que, por exemplo, para a regeneração urbana, enquanto que as Câmaras mais pequenas tiveram direito a 500/700 mil euros, todas as Câmaras maiores tiveram um bolo de 5 milhões de euros. Aquilo que eu acho é que, algumas Câmaras, com esses 5 milhões de euros, estão é a fazer estradas que tinham sido feitas há 10 anos atrás, e estão novamente a requalificá-las, enquanto que os outros municípios não podem mexer em infraestruturas porque não têm esse dinheiro disponível.

Em última análise, em entendo, cada vez mais, que tem que haver uma maior autonomia na gestão e captação de fundos, por parte das autarquias."

10- Tendo em conta a situação excecional que estamos a viver e as medidas que, no quadro do Plano de Contingência do Covid-19, têm vindo a ser implementadas pela CMFA, que impacto considera que tudo isso poderá ter nas finanças do município?

"Nós tivemos, ontem, uma reunião em que aprovámos 20 medidas, no sentido de apoiar os munícipes: apoiar as empresas, apoiar as IPSS, apoiar as famílias, apoiar as pessoas, apoiar os produtores, apoiar os investidores do concelho de Fornos de Algodres.

Trata-se de um conjunto de medidas que tem um impacto financeiro de 297 mil euros. Para um município, como o nosso, é um esforço financeiro bastante elevado, no entanto, nesta altura, e perante a emergência que existe no país, têm que ser feitas opções: e nós fizemos as nossas opções. As opções foram no sentido de entendermos que, em termos de prioridades, esta era uma prioridade máxima, e como era uma prioridade máxima, o que entendemos foi então... Onde é que vamos retirar esse dinheiro? Em que rúbricas vamos tirar esse dinheiro? Nalgumas rúbricas que, neste momento, não seria possível realizarmos. E vou dar-lhe exemplos: não foi possível realizar a Feira do Queijo, não vai ser possível realizar o Fornos Youth Cup, não vai ser possível realizar uma série de eventos que havia no concelho. E, como tal, era lógico retirar esse dinheiro de lá.

E fizemos opções; opções porque entendemos, — e repito —, tendo em, conta o estado de emergência do País e o estado de emergência do concelho, era necessário tomar algumas medidas, não só durante a crise, mas após a crise de saúde pública... Porque, a seguir, vem uma outra crise que será, igualmente, grave, em termos económicos e financeiros... Nós tínhamos que dar, aqui, um sinal também. O dinheiro não é muito, são 297 mil euros, mas tínhamos que dar um sinal ¬— a todas as pessoas do concelho, a todas as famílias, a todas as empresas, a todas as IPSS —, de que, efetivamente, nós estamos cá e queremos ajudar as pessoas, neste período. Foi, por isso, que nós tomámos essas medidas.

Relativamente ao impacto financeiro, estas medidas não vão aumentar o montante da dívida."

Precisamente, por causa, da questão que mencionou: de certa forma, há uma canalização de fundos de certas rúbricas para esta iniciativa...

"Sim! Todo este quadro foi aprovado pela direção do Fundo de Apoio Municipal. O FAM aprovou todo este quadro. Felizmente, foi um processo que não teve muita discussão, no sentido de não ter havido, aqui, por parte dos vereadores da oposição, qualquer tipo de oposição a estas medidas. Só para lhe dizer que, ontem, estas deliberações, que nós tomámos, foram todas aprovadas por unanimidade. Portanto, este conjunto de 20 medidas foi, basicamente, delineado por nós, naturalmente, com algumas propostas da oposição... Mas não houve qualquer tipo de oposição, por parte das vereadoras.

Na parte da saúde pública, já tínhamos adotado algumas medidas, em termos da entrega de máscaras, de equipamentos às IPSS, aos camionistas... Mas entendemos que tínhamos que ir mais além, e conseguimos, neste momento, e com esta ginástica financeira — que não é fácil num município, como é o município de Fornos de Algodres — ter, aqui, um pacote financeiro, de perto de 300 mil euros, para acautelar uma série de medidas, que penso que são fundamentais, não só nesta altura, mas também quando entrarmos num processo mais normal — que não acredito que seja tão normal como era antes, mas um processo mais normal que vivemos neste momento."