

# 3. Reflexão sobre a descentralização em Portugal

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.132.4>

*Ana Bela Santos Bravo*

Academia Militar, [asantosbravo@gmail.com](mailto:asantosbravo@gmail.com)

<https://orcid.org/0000-0002-8219-9492>

## Resumo

A implementação da descentralização em Portugal tem sido um processo muito longo, com avanços e recuos. Os avanços recentes estão longe de se refletirem em resultados concretos, alguns ainda aguardando regulamentação, dificultando uma avaliação concreta. A metodologia usada neste capítulo baseia-se em análise documental no que respeita à legislação e relatórios de instituições internacionais, e na revisão de literatura recente. O objetivo deste texto é, sobretudo, efetuar uma reflexão do processo ao longo das últimas duas décadas e realçar alguns contributos da literatura. Procura-se clarificar alguns conceitos, efetuar uma breve evolução da descentralização, contextualizando-a, e apontar estratégias e abordagens que devem ser ponderadas no futuro. Conclui-se que o aprofundamento da descentralização deve passar pela implementação de uma adequada estrutura de governança territorial multinível e pela criação de regiões administrativas.

**Palavras-chave:** descentralização; administração pública; governança territorial.

## Introdução

A descentralização é um fenómeno complexo, a sua implementação em Portugal tem sido um processo muito longo com avanços e recuos e a literatura é vasta. Os avanços recentes e os que foram anunciados para um futuro próximo estão longe de se refletir, uns, em resultados concretos, outros, em regulamentação específica. Por todas estas razões, para quem já escreveu sobre a temática ao longo de mais de duas décadas, torna-se difícil apresentar uma análise original.

Assim, o objetivo deste texto é, sobretudo, efetuar uma reflexão ao longo de seis secções e realçar alguns contributos da literatura. Procura-se clarificar alguns conceitos, sistematizando o enquadramento legislativo e estudos referenciados (secções 1 e 2); efetuar uma breve evolução da descentralização, contextualizando-a (secções 3 e 4); apontar estratégias e abordagens que devem ser ponderadas no futuro (secção 5). Aí, argumenta-se que o aprofundamento da descentralização deve passar pela implementação de uma adequada estrutura de governança territorial multiníveis e pela criação de regiões administrativas.

### 3.1. Conceito e formas de descentralização

A descentralização assenta na transferência de responsabilidades, recursos e autoridade do nível mais alto de governação – Administração Central (AC) – para escalões inferiores de governo ou subnacionais – regional ou local, para o setor privado ou, ainda, para a sociedade civil. O governo local, ou regional, tem sido definido como a principal categoria sub-nacional de governação, exercida sobre uma área geográfica e num domínio limitado de funções de governo – concretamente, materializa-se nas instituições ou estruturas que exercem a autoridade e desempenham funções de governo à escala local ou regional.

A descentralização, como princípio, é essencial à organização e ao funcionamento da administração pública, tendo assumido várias formas ao longo dos tempos em Portugal.

A Constituição da República Portuguesa (CRP) consagra nos seus princípios fundamentais, nomeadamente no artigo 6.º/1, a descentralização democrática, associando-a ao princípio da subsidiariedade e da autonomia. Os artigos 266.º e 267.º referem as funções da Administração Pública: o n.º 2 do artigo 267.º estipula que deverá a lei estabelecer formas apropriadas de

descentralização administrativa. Refere-se à descentralização administrativa em termos gerais, estipulando que o exercício da função administrativa e, até, das funções de política setorial seja repartido por diversas pessoas coletivas, além do Estado.

No entanto, é a repartição de competências por diferentes pessoas coletivas ao nível territorial que tem assumido maior relevância, nomeadamente, pelas regiões autónomas (art.º 225.º e 228.º), pelas autarquias (arts. 235.º, 288.º da CRP) e ainda pelas associações públicas (267.º/1, 4). O artigo 237.º vincula as atribuições e organização das autarquias locais ao princípio da descentralização administrativa.

Em sentido lato, esta pode assumir várias formas: desconcentração, delegação e devolução. Marcelo Rebelo de Sousa refere outra classificação. Quanto à sua natureza, a descentralização pode ser: administrativa, territorial, institucional e associativa<sup>1</sup>.

Caetano (1980)<sup>2</sup> considera a descentralização territorial a verdadeira descentralização, ao possibilitar que determinados interesses locais sejam da competência de pessoas coletivas territoriais dotadas de autonomia, que assim atuam livremente no âmbito dos poderes legais, estando a sua atuação apenas abrangida pela fiscalização da legalidade.

Existem vários conceitos associados à descentralização, que importa distinguir, sobretudo, porque têm implicações no que respeita à discussão das vantagens e desvantagens da descentralização e das formas que pode assumir.

Existem três tipos de descentralização, quanto à sua natureza: política, administrativa e financeira. Naturalmente, ao nível territorial, são interdependentes, o que se desenvolverá um pouco na secção 4.

A descentralização administrativa assume formas diferentes, que podem coexistir, podendo a terminologia conduzir a confusão. Assim podem distinguir-se as seguintes:

- Desconcentração – é também denominada de descentralização administrativa ou burocrática, pois é uma transferência de funções, normalmente, apenas de natureza administrativa ou operacional, da administração central para os seus serviços regionais, ou para outras entidades, como as autarquias, as CCDR ou para as áreas metropolitanas.

1 Em "Lições de Direito Administrativo", 2.ª ed. Lisboa, p.166-167.

2 Caetano, Marcello, Manual de Direito Administrativo, cit., 1980, p. 249.

- Delegação – é o termo usado na transferência de competências, ou funções, do Estado para o setor não-governamental ou para uma entidade privada. O Estado também pode delegar funções para as agências públicas, que geralmente têm autonomia financeira. Pode aplicar-se ainda à transferência de competências dos municípios para as freguesias da respetiva área concelhia.
- Devolução – ocorre quando a transferência de funções ou de responsabilidades envolve quer decisões administrativas quer a capacidade de decisão política para entidades subnacionais de governação.

A desconcentração, em sentido estrito, distingue-se da descentralização administrativa na medida em que, no geral, respeita à repartição de competências por órgãos dentro de cada pessoa coletiva, enquanto a última se reporta à divisão de poderes e atribuições entre pessoas coletivas. Assim, tem-se usado a designação de descentralização administrativa quando se transferem funções operacionais para as autarquias, como ocorreu em 2018, processo que será referido noutra secção.

Poder-se-á deduzir que a forma de descentralização efetiva é a devolução, pois permite transferir não apenas funções de carácter administrativo e operacional mas, também, competências de decisão política acompanhada da criação de recursos financeiros próprios, como ocorreu na descentralização territorial para as regiões autónomas e para as autarquias locais.

Na descentralização administrativa o Estado pode reconhecer a especificidade dos interesses de uma região mas ser ele a prosseguir-los através de serviços regionais e órgãos cujos titulares são designados pela Administração Central. Neste caso, as decisões não serão tomadas por órgãos emanados da coletividade territorial, em nome e no interesse dela. As populações da região serão ouvidas, diretamente ou através dos seus representantes, que, por seu lado, irão intervir no exercício de uma função consultiva.

### 3.2. Vantagens e desvantagens da descentralização

As organizações internacionais têm promovido a descentralização (CE, 2016, OCDE, 2017) potenciando formas de apoiar a sua implementação eficiente. Embora a literatura tenha tido dificuldade em demonstrar, empiricamente, os efeitos inequívocos da descentralização sobre o desenvolvimento económico, os relatórios internacionais procuram realçar a importância dos governos locais enquanto nível descentralizado de administração,

democraticamente controlado pelas comunidades locais e o seu potencial como protagonistas principais no desenvolvimento económico e social destas. O recente paradigma está centrado na governança territorial, focando-se mais nos processos através dos quais a escolha pública é determinada, as políticas formuladas e implementadas, tendo em conta a dinâmica das relações entre os vários *stakeholders* ao nível do território.

A descentralização administrativa apresenta, em princípio, diversas vantagens:

- i) maior eficiência da administração;
- ii) maior democraticidade, possibilitada pela proximidade das pessoas coletivas públicas em relação aos problemas concretos a resolver;
- iii) especialização administrativa;
- iv) facilitação da participação dos interessados na gestão da administração; e
- v) limitação do poder público através da sua repartição por uma multiplicidade de pessoas coletivas, havendo quem fale em separação vertical de poderes.

Na ótica do federalismo financeiro, a vantagem da descentralização reside, sobretudo, na eficiência da afetação de recursos: a provisão de serviços públicos deve corresponder às preferências das comunidades locais e estas devem contribuir com receitas próprias para lhes fazer face. As transferências do governo central (ou federal) para os níveis sub-nacionais têm em vista compensar externalidades e possibilitar a autonomia local com base na partilha de receitas fiscais nacionais, já que, por questões de eficiência, as autarquias devem tributar fatores de produção não-móveis, como a propriedade.

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

Estas desvantagens traduzem-se em dificuldades de controlo e em risco de ineficiência. A Constituição acautela os riscos ao explicitar como limites à descentralização os poderes de tutela e de superintendência, induzidos pelo princípio da unidade da ação administrativa (267.º/2).

No entanto, na sua maioria, a literatura considera que as vantagens superaram os inconvenientes, sobretudo no plano dos princípios; os limites que são impostos à descentralização mantêm os seus inconvenientes dentro do aceitável. No geral, o balanço positivo depende de uma seleção acertada das funções a transferir e de uma boa estrutura de governança que coordene a atuação multinível ao nível da sua concretização.

### 3.3. Evolução do processo de descentralização em Portugal

O alargamento das competências das autarquias locais ao abrigo da Lei n.º 159/99, associado ao respetivo aumento da autonomia financeira (Lei n.º 48/98), significou de facto uma devolução de poderes.

Foi só através da Lei de 159/99, de 14 de setembro, que se deu um passo significativo na regulamentação do quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais e para os seus órgãos, o que, juntamente com a Lei das Finanças Locais n.º 48/98, permitiu o alargamento do âmbito do poder local. A Lei n.º 75/2013, que revoga a Lei n.º 159/99, estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico. A Lei n.º 73/2013 estipula o regime financeiro das autarquias e das entidades intermunicipais, introduzindo algumas alterações às receitas municipais.

Como referido em Bravo (2022), os novos diplomas, na sequência do Documento Verde de Reforma da Administração Local, visavam a promoção da sustentabilidade local, um maior controlo orçamental, a prevenção de situações de instabilidade e desequilíbrios financeiros e assegurar uma redução progressiva do endividamento, matéria onde se verificam as alterações mais significativas face à legislação anterior. Foi criado um Conselho de Coordenação Financeira devido à necessidade de uma maior coordenação entre o Estado e as finanças locais, reunindo-se semestralmente para promover a troca de informações entre a Administração Central (AC) e a Administração Local (AL). Segundo Silva (2014), o novo regime financeiro

das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais é potenciador de *accountability* das Autarquias Locais.

Na realidade, no que respeita às competências da Assembleias Municipais e das Câmaras Municipais, a Lei n.º 75/2013 trouxe alterações que influenciaram o modelo da gestão autárquica (Catarino *et al.*, 2015), nomeadamente: há uma diminuição das competências da Câmara Municipal derivada da transferência de competências para as Juntas de Freguesia (art. 33.º da Lei n.º 75/2013); e, quanto às competências da Assembleia Municipal, estas saem reforçadas, e a Assembleia Municipal deveria passar a ter uma maior capacidade de fiscalização e análise das atividades desenvolvidas pelo executivo camarário.

Portanto, foram necessárias várias décadas após a Constituição da República Portuguesa de 1976 para dotar as autarquias de instrumentos legislativos e financeiros para o efetivo exercício do poder local em áreas determinantes da provisão de bens e serviços às populações. Já a descentralização para o nível regional, no continente, esbarrou com a decisão do referendo de 1998, terminando com uma verdadeira “crónica de uma morte anunciada” para as regiões administrativas (Bravo e Sá, 2000).

O XXIº governo constitucional definiu como prioridade de reforma do Estado a descentralização de competências para os municípios. Assim, foi aprovado pela Lei n.º 50/2018, a Lei-quadro de transferências de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, reforçando as suas competências de atuação nas áreas da educação, ação social, saúde, proteção civil, cultura, património, habitação, áreas portuários-marítimas, praias, informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas, transportes e vias de comunicação, atendimento ao cidadão, policiamento, proteção e saúde animal, segurança dos alimentos, segurança contra incêndios, estações, jogos de fortunas e azar e freguesias.

Estas novas atribuições para a Administração Local teriam que implicar também o reforço das suas capacidades através de transferências de recursos humanos, patrimoniais e financeiros. Tal reforço financeiro está previsto na Lei das Finanças Locais (LFL) aprovado pela Lei n.º 51/2018, que previa que todo o processo de transferência de competências e o seu reforço financeiro estivesse completo até 2021. Logo, outra alteração significativa passou pela criação de um novo fundo – Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) –, o qual constitui uma nova transferência financeira do Orçamento de Estado tendo como objetivo o financiamento das novas competências das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

O incremento da dotação dos recursos financeiros da AL passa também por modificações nos impostos municipais e pelo incremento das transferências do Estado. No que concerne aos impostos municipais, passa a considerar-se como receita municipal o “produto da cobrança de contribuições, designadamente, em matéria de proteção civil, nos termos da lei” (alínea e), art. 14.º da Lei n.º 51/2018). Ainda se alterou o código do Imposto Municipal sobre Imóveis (IMI), deixando de estar isentos os serviços, estabelecimentos e organismos de Estado que tenham carácter empresarial, exceto hospitais e unidades de saúde e o património estatal sem utilização.

Na repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios, para além do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), do Fundo Social Municipal (FSM) e da participação variável de 5% no Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares (IRS) dos sujeitos passivos com domicílio fiscal no concelho, definidos nas anteriores LFL, é criada uma nova participação de 7,5% relativamente ao Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) total cobrado no município nos setores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás.

Os princípios subjacentes a estas medidas refletem o equilíbrio entre a justa repartição de recursos, a estabilidade orçamental e a solidariedade recíproca (que garantem a contenção do défice e dívida), com os que possibilitam uma melhor governança, como o de coordenação entre administração central e local e a transparência.

Recentemente, no início de 2023, foi anunciada a transferência de atribuições do Estado para as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) como uma descentralização administrativa, sendo de iniciativa do governo. No entanto, tipifica uma desconcentração, segundo a classificação definida na secção 1. Vai implicar a passagem de recursos humanos, financeiros e patrimoniais para as CCDR. Existem poucos dados sobre essa matéria, à data, encontrando-se em alteração os diplomas legais relativos aos serviços afetados.

No setor da Saúde, as CCDR passam, entre outras responsabilidades, a assegurar o planeamento regional dos recursos humanos, financeiros e materiais, incluindo a execução e acompanhamento dos necessários projetos de investimento das instituições e serviços prestadores de cuidados de saúde, em articulação com a Direção Executiva do Serviço Nacional de Saúde, competência que pertencia até agora às Administrações Regionais de Saúde.



### 3.4. A descentralização e a governança multinível

O recente alargamento da descentralização na área das políticas públicas apela à consideração de uma estrutura de governança intergovernamental e sistemas de governança apoiados por infraestruturas de tecnologia digital que possibilitem a participação alargada em rede. O Banco Mundial, a ONU, O FMI e a OCDE, desde o início do milénio, “prescrevem a descentralização como parte do ajustamento estrutural necessário para liberalizar mercados, democratizar e promover a boa governança” (Cheema e Rondinelli, 2007, p. 4), o que é necessário ao desenvolvimento inclusivo e sustentável.

Na perspetiva da governança, procura criar-se umnexo entre a questão da descentralização e o desenvolvimento com o foco nas comunidades, em Inglês, *The community-driven development (CDD)*<sup>3</sup>. Neste sentido, descentralizar competências ou funções deve empoderar as comunidades locais e influenciar a governança local com vista à eficiência, responsabilização e efetiva prestação de contas (*accountability*).

A perspetiva da governança oferece uma dimensão alargada das decisões inerentes à definição das políticas públicas e à sua implementação numa perspetiva descentralizada e mais democrática. Com efeito, a partilha descendente da autoridade abrange três dimensões funcionais tradicionais da descentralização: i) política; ii) administrativa; e iii) financeira. Os três elementos são interdependentes, aos quais pode ainda adicionar-se uma quarta dimensão, a económica, que deriva do contributo da literatura em “governança descentralizada” na implementação das políticas públicas setoriais (por exemplo, Charbit, 2011, e Pires, 2017).

A descentralização político-administrativa só é efetiva se ocorrer também uma descentralização financeira, a qual resulta, na existência de transferências dos governos centrais para os respetivos governos regionais e para o poder local e de regras específicas que as regulam, para além de receitas próprias das autarquias.

A repartição de competências entre diferentes níveis territoriais acentua a divisão funcional de poderes de decisão e de execução, respetivamente, nos vários domínios referidos, assumindo a existência de autonomia efetiva dos níveis subnacionais de governação, ou melhor, de governança. Com efeito,

---

<sup>3</sup> UN (2013), Decentralization, 6 June, <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/932061468741856252/community-driven-development-in-local-government-capacity-building-projects-emerging-approaches-in-africa> (consultado a 30 jan. 2023).

alguns domínios de decisão podem ser só de natureza administrativa e económica, sem poder político próprio, como é o caso das comunidades intermunicipais e das áreas metropolitanas em Portugal.

Como se compreende, o nível de descentralização tem sido mais fácil de quantificar pela sua dimensão financeira do que através das dimensões administrativa e política. Por isso, o grau de descentralização costuma ser medido pelo rácio das receitas locais nas receitas públicas totais, e também pelo rácio das despesas locais.

Marks *et al.* (2008) propuseram um indicador de natureza multidimensional que acrescenta aspetos políticos e administrativos, o que pode obviar à limitação dos rácios financeiros como únicas medidas da descentralização. O seu Índice de autoridade regional ('regional authority index'), integra dois aspetos políticos – a auto-regulação e a regulação partilhada, cada uma das quais se compõe de quatro componentes.

A auto-regulação refere-se ao nível de autoridade que o governo local/regional exerce sobre os cidadãos na sua região. O segundo refere-se ao poder/competências do governo regional, ou local, em relação à administração central. A autorregulação inclui o nível de autonomia de natureza institucional, o âmbito de delegação de políticas (ou controlo sobre estas) e autonomia financeira (poderes fiscais independentes) e poderes de representação, ou seja, dos órgãos legislativos e executivos próprios. Por seu lado, a regulação partilhada mede-se através do modo como os representantes regionais podem, em maior ou menor grau, contribuir para as decisões de política nacional e o modo como podem influenciar a distribuição das transferências e a delegação de competências do governo central e da partilha de receitas fiscais nacionais. Deve potenciar-se a criação de valor para a sociedade (estado ou união), estabelecendo regras de governança, de cooperação entre os diversos níveis de jurisdição e formas de supervisão e controlo do nível superior de decisão para os níveis descendentes.

Esta perspetiva é mais abrangente do que o federalismo financeiro (Oates, 1972). Este define as competências dos governos locais e as suas receitas próprias, de modo a que a autonomia local assegure a responsabilização dos governos locais e dos seus cidadãos pelos custos das suas decisões em matéria orçamental.

Assim, o paradigma tem vindo a mudar de uma ótica de eficiência na provisão de serviços às populações (dimensões administrativas e financeira) para uma ótica de gestão dos territórios no âmbito de uma efetiva governança

pública aberta a outros atores locais e regionais e não apenas entre os poderes públicos. As instituições europeias têm defendido o aprofundamento da autonomia da administração local nos seus Estados-Membros com vista a uma melhor governança e à obtenção de resultados mais eficazes em termos de desenvolvimento local. Efetivamente, para a União Europeia (UE) a Administração Local não se assume só como uma entidade gestora da política do Estado Central, por delegação de competências deste, mas, também, como uma representação chave das políticas locais num determinado território.

Porém, a transferência de funções em áreas como as das políticas educativas, de saúde e de transportes exige formas e estruturas de governança que compatibilizem a participação dos vários atores locais com a necessária cooperação e coordenação entre entidades. Os princípios A Lei n.º 73/2013 e a Lei n.º 51/2018 (artº, 5º, 8º 11º), que regulam o regime financeiro das entidades da administração local, salientam uma série de princípios, entre eles, a transparência, a solidariedade e estabilidade financeiras, bem como a compatibilização entre estratégias locais e nacionais de desenvolvimento.

### **3.5. E o futuro próximo: as regiões?**

O artigo 255.º da CRP prevê a criação, no Continente, de regiões administrativas. O art. 236º da CRP possibilita, ainda, nas grandes áreas urbanas, a consagração de outras formas de organização territorial autárquica, sendo que estas divisões administrativas têm de ser estabelecidas e definidas por lei da Assembleia da República. De facto, na última década, outras entidades da administração local foram regulamentadas, nomeadamente as comunidades intermunicipais, criadas pela Lei n.º 11/2003, de 13 de maio, e as áreas metropolitanas, criadas pela Lei n.º 10/2003, de 13 de Maio, a qual estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos. Contudo, não são autarquias.

Apesar da inscrição na Constituição e da elaboração de um Livro Branco para a regionalização e da aprovação da Lei-Quadro das Regiões Administrativas de 1991 – que contemplava o processo de criação de oito regiões –, a regionalização administrativa e financeira de Portugal continental nunca chegou a ser concretizada. Logo, a ideia da divisão regional, manteve-se, de facto adormecida “num esconso constitucional (...) e ninguém fora capaz de a tirar

desse limbo, nem para a trazer à vida nem para a condenar ao olvido”<sup>4</sup> até ao chumbo do referendo nacional em 1998.

Terminava assim um longo processo de negociação que teve mais recuos que avanços, que se renovavam em períodos de campanha eleitoral. Bravo (1998) denominou este longo processo de “crónica de uma morte anunciada” pois, de facto, a criação de regiões assustou personalidades de vários quadrantes políticos, as quais alertaram para o decorrente esforço financeiro que a criação de regiões criaria para o orçamento do Estado, não aconselhável num período de pré-adesão à União Económica e Monetária (UEM) e, ainda, pelo perigo de fragmentação política e de fraca governança a nível territorial<sup>5</sup>.

A criação de regiões em Portugal continental ainda nesta legislatura foi uma promessa do atual governo. De facto, iria reduzir o grau de *centralismo orçamental*, um dos mais elevados no conjunto dos países europeus da OCDE. Com efeito, quase 90% da despesa pública tem estado centralizada na administração central e no sistema de segurança social, cabendo à administração local apenas cerca de 12%, em média, no período 2008-2017. Ao nível das receitas, o grau de descentralização é, naturalmente menor, se considerarmos as receitas locais próprias (excluindo transferências): o seu peso no total das receitas públicas é cerca de 5%, calculado em termos de contabilidade nacional, para efeito de comparação internacional<sup>6</sup>.

As principais vantagens da regionalização seriam a eficiência na afetação de recursos, através da provisão de serviços e bens com benefícios extensivos à escala regional da preferência das comunidades, e a eficácia no planeamento e ordenamento do território, permitindo enquadrar a lógica setorial e vertical das políticas nacionais nos objetivos de desenvolvimento regional (Bravo e Sá, 2000, p. 98).

A descentralização entre nós tem sido um processo por etapas, ou camadas, o que dificulta a implementação de uma estratégia coerente. As eventuais vantagens desta abordagem prendem-se com a facilidade em realizar os ajustes necessários ao longo do processo; dão possibilidade às medidas já executadas de serem avaliadas e elucidarem a elaboração e implementação

---

4 Francisco Lucas Pires, “Referendo: a sério ou a brincar?”, in *Espaço Público*, 9-7-1996, Bravo, Ana Bela (1998, p. 885).

5 Ficou amplamente divulgado o argumento contra a regionalização da *ingovernabilidade*, apresentado por Cavaco Silva, no Expresso de 29-9-96, “Regionalização: paixão da inexperiência”.

6 Bravo (2022, p. 343) estima que, em termos da contabilidade pública e no universo de toda a administração local, essa percentagem era de cerca de 8% em 2017.

de novas medidas (Duarte, 2019). De facto, a reforma de 2013 procurou regulamentar instituições administrativas já de natureza pré-regional. Será fácil concordar que a criação das CIM e das Áreas Metropolitanas substituem, em termos administrativos, as regiões administrativas em algumas funções; outras são efetuadas pelas CCDR. Seria um salto qualitativo conceder legitimidade eleitoral e democrática a entidades regionais (as cinco CCDR têm sido apontadas para esse efeito) para que passassem a ser unidades com poder político.

Entre os argumentos contra as regiões, figuram: a pequena dimensão do território nacional; a falta de tradição histórica; e a dificuldade de encontrar consensos político-partidários na nossa vivência democrática. Um nível elevado de centralismo, parece assegurar as exigências do Plano de Estabilidade e Crescimento (PEC) Europeu. É o que se depreende do enunciado no “princípio da coordenação” entre finanças locais e finanças do Estado definido na Lei n.º 73/2013: a coordenação entre finanças locais e finanças do Estado tem especialmente em conta 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 está vinculado no seio da União Europeia.

A coordenação referida no número anterior passa a efetuar-se através do Conselho de Coordenação Financeira, embora as autarquias locais tenham de ser ouvidas antes da preparação do Programa de Estabilidade e da Lei do Orçamento do Estado, nomeadamente quanto à sua participação nos recursos públicos e à evolução do montante global da dívida total autárquica. A descentralização político-administrativa avançada em 2018 continuará a ser condicionada pelas restrições impostas pela UE à descentralização financeira, tendo em conta os princípios da estabilidade orçamental de toda a administração pública.

A opção revelada pelo governo, no OE2019, de inscrever nos programas dos ministérios as transferências relativas às novas competências das entidades da administração local, subordina-as, pelo menos em parte, à continuidade das decisões centralizadas. De facto, a descentralização de 2018 será apenas a transferência de funções administrativas e não uma verdadeira transferência de poderes de participação no desenho e na execução dos programas nas áreas das políticas de educação, saúde, transportes e cultura. A recente questão da crise da habitação nas cidades veio mostrar que decisões centralizadas e iguais para todo o país podem estar votadas ao fracasso e produzir ineficiência e bloqueios no mercado respetivo. Também nesta área os municípios devem ter mais atribuições para tomar medidas adequadas ao seu concelho.

Naturalmente, as políticas descentralizadas continuarão a ser partilhadas, mas não devemos esquecer que a autonomia local se materializa no poder discricionário das autarquias para administrarem os meios a elas alocados pela lei, e tal poder depende também da natureza desses meios (Bravo, 2022, p. 242). Consequentemente, as transferências que são pré-definidas para o financiamento deste ou daquele serviço específico são cerceadoras da discricionariedade (Bilhim, 2004, p. 14). Por outro lado, Gomes (2012) argumenta que a descentralização só será eficaz se for enquadrada num modelo regional de organização do nosso território. Há necessidade de considerar o nível regional que, na ausência de autarquias regionais, tem sido representado pelas direções regionais dos ministérios, pelas agências e organismos da administração central periférica (as CCDR e Institutos públicos), as áreas metropolitanas e as associações das comunidades intermunicipais.

OCDE (2019) realça que o sucesso da implementação da descentralização depende de muitos fatores:

- i. da estratégia de transferência, que deve ser equilibrada entre funções das várias políticas e desenhada tendo em conta as especificidades de cada país;
- ii. da capacitação política e institucional para a implementar com eficácia;
- iii. do sistema de transferência de competências e dos meios financeiros correspondentes;
- iv. do grau de desenvolvimento económico do país e da sua inserção na globalização, que é reconhecido impactar positivamente no desenvolvimento descentralizado e inclusivo.

No caso deste último fator, tem que reconhecer-se que a adesão a programas internacionais, a pertença a redes e as parcerias têm tido um efeito importante para o desenvolvimento das autarquias.

Infelizmente há que reconhecer as limitações ainda existentes. Tavares e Silva (2018), no seu estudo sobre a governação/governança nos municípios portugueses, defendem que os mecanismos e práticas de governança nos municípios são fracos, eles próprios centralizados no executivo camarário e com dificuldade em incluir outros atores que não apenas os políticos locais e a administração central, como as empresas e as universidades. As interações entre os órgãos executivos locais e outros da administração local são, regra geral, pouco relevantes.

Para concluir, resta esperar que se vão operando mudanças positivas e que as transferências de competências e de recursos, iniciadas desde o pacote legislativo 2018, sejam prosseguidas com coerência e num quadro de participação ativa das entidades locais e regionais. Como já foi atrás referido, a implementação com sucesso depende de um modelo de governança pública participativa e descentralizada a vários níveis (interinstitucional e intersetorial, incluindo o setor social) e a várias escalas (nomeadamente, territorial, temporal).

A legislação criou novas instituições, como é o caso dos Conselhos Municipais de Saúde na área da descentralização da política de saúde, mas também as CCDR vão ter atribuições nessa área, substituindo-se aos intervenientes da administração central, o que deve permitir um planeamento mais próximo dos interessados e uma melhor coordenação com os municípios. Resta esperar que as estruturas de governança sejam aperfeiçoadas e funcionem de forma eficaz.

## Referências

- Bilhim, J. F. (2004). *A governação nas autarquias locais*. Porto: SPI- Sociedade Portuguesa da Inovação. Disponível em: Manual\_I.p65 (spi.pt) (acesso em 23 de maio 2020).
- Bravo, A. (1998). Regionalização: crónica de uma morte anunciada. *Análise Social*, XXXIII (148), 885-903.
- Bravo, Ana Bela e Sá, Jorge V. (2000). *Autarquias Locais: Descentralização e Melhor Gestão*, Lisboa: Verbo Editora.
- Bravo, Ana Bela e Pinto, Mário (2020). Descentralização, Autonomia Local e Governação Territorial. In *Ciências Sociais Aplicadas e a Interface com Vários Saberes* [Cap. 8], São Paulo: Ed. Atena.
- Bravo, Ana Bela (2022). *Finanças Públicas – Teoria e a Prática em Portugal e na União Europeia*. Lisboa: Ed. Sílabo.
- CE (2016). *Soutenir décentralisation, gouvernance locale et développement local au travers d'une approche territoriale*. Bruxelles: Direction générale de la coopération internationale et du développement – Commission Européenne.
- Charbit, C. (2011). Governance of public policies in decentralised contexts: The multi-level approach. *OCDE - Regional Development Working Papers*, 2011, Paris: OCDE.
- Cheema, G. e Rondinelli, D. (2007). *Decentralizing Governance: Emerging Concepts and Practices*. Cambridge: Brookings/Ash Center Series.
- OCDE (2018). *Fiscal Decentralisation and Inclusive Growth*. Edited by Junghun Kim and Sean Dougherty, Paris: OCDE.
- Caetano, Marcelo (1980[2013]). *Manual de Direito Administrativo*. Coimbra: Edições Almedina, 10ª Edição.
- Catarino, J. et al. (2015). *Articulação de competências no poder municipal: um estudo sobre a sua recente reforma em Portugal*. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/284880508\\_Articulacao\\_de\\_competencias\\_no\\_poder\\_municipal/...estudo\\_sobre\\_a\\_sua\\_recente\\_reforma\\_em\\_Portugal](https://www.researchgate.net/publication/284880508_Articulacao_de_competencias_no_poder_municipal/...estudo_sobre_a_sua_recente_reforma_em_Portugal) (acesso em 22 de dezembro de 2020).
- Duarte, J. (2019). *Portugal e a Descentralização: A Revolução Silenciosa que tarda em se fazer ouvir*. Tese de Mestrado em Urbanismo Sustentável e Ordenamento do Território da FCT-UNL não publicada. Disponível em: Duarte\_2019.pdf (unl.pt.) (acesso em 22 de fevereiro de 2023)
- Gomes, R. (2012). *Um Modelo de Organização Regional para Portugal*. Lisboa: Ed. Colibri e Instituto Politécnico de Lisboa.
- Marks, G., L. Hooghe, e A. Schakel (2008). Measuring Regional Authority. *Regional and Federal Studies*, 18(2-3), 111-121.



Oates, W. (1972). *Fiscal Federalism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Pires, E. (2017). As modalidades de governança territorial no estado de São Paulo: especificidades institucionais, políticas públicas e lógicas de desenvolvimento, *Revista Política e Planejamento Regional* (UFRJ), 4(2), 229-249.

Sousa, Marcelo R. (1995). *Lições de Direito Administrativo*, Lisboa: Pedro Ferreira, 2ª Edição.

Silva, S. (2014). *Impacto da lei 73/2013*. Tese de Mestrado da Universidade de Aveiro-ISCA, não publicada. Aveiro: ISCA. Disponível em: <https://ria.ua.pt/handle/10773/13427> (acesso 22 de fevereiro de 2023).

Tavares, A. e Sousa, L. (2018). *A Qualidade da Governação Local em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, Disponível em: <http://www.ffms.pt/FileDownload/f450fd04-7a03-437a-9c60> (acesso em consulta em 3 de abril de 2020):

## Legislação

CRP – Constituição da República Portuguesa (2005).

Lei n.º 169/99, de 18 de setembro – Competências e regime jurídico das autarquias locais.

Lei n.º 42/98, de 6 de agosto – Lei das finanças locais: estabelece o regime financeiro dos municípios e das freguesias.

Lei n.º 10/2003, de 13 de maio – estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos criam as comunidades intermunicipais e as áreas metropolitanas.

Lei n.º 11/2003, de 13 de maio - criação e regulamentação das CIM (Comunidades Intermunicipais).

Lei n.º 73/2013 - Regime Financeiro das Autarquias e das Entidades Intermunicipais, *Diário da República*, n.º 169/2013, Série I, de 2013-09-03.

Lei n.º 75/2013 - Regime jurídico das autarquias locais.

Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto – Aprovação do regime jurídico da recuperação financeira municipal regulamentando o Fundo de Apoio Municipal.

Lei n.º 69/2015, de 16 de julho - Regime Jurídico de Recuperação Financeira Municipal.

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

Lei n.º 51/2018, de 16/08 - Lei das Finanças Locais – Altera a Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, e o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis.