



***Desafios e resistências à transferência de competências
para os municípios portugueses no domínio da ação social:
O caso dos municípios da Comunidade Intermunicipal da
Região de Leiria (CIMRL)***

DISSERTAÇÃO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE
MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

AUTORA: ANA MARIA DE JESUS CARVALHO PINÉU

ORIENTADOR: DOUTOR LUÍS FILIPE DE OLIVEIRA MOTA

Leiria, 29 de setembro de 2023

***Desafios e resistências à transferência de competências
para os municípios portugueses no domínio da ação social:
O caso dos municípios da Comunidade Intermunicipal da
Região de Leiria (CIMRL)***

DISSERTAÇÃO PARA A OBTENÇÃO DO GRAU DE
MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

AUTORA: ANA MARIA DE JESUS CARVALHO PINÉU

Dissertação de Mestrado realizada sob a orientação científica do **Doutor Luís Filipe de Oliveira Mota**, Professor Adjunto da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria.

Leiria, 29 de setembro de 2023

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

“O Poder Local é a base de segurança de toda a verdadeira democracia: as municipalidades, as regiões, são fundamentais como centros de decisões locais e não podem ser absorvidos por um Estado centralizado, o qual poderá tornar despótico, mesmo nos termos democráticos.”

(Francisco Sá Carneiro)

“Fracionar ou descentralizar o poder corresponde, forçosamente, a reduzir a soma absoluta de poder, e o sistema de concorrência é o único capaz de reduzir ao mínimo, pela descentralização, o poder exercido pelo homem sobre o homem.”

(Friedrich Hayek)

“Um Governo é bom quando faz felizes os que sob ele vivem e atrai os que vivem longe.”

(Confúcio)

“O social não deve considerar-se como «o exército de salvação» do económico, como uma espécie de correcção ex post de certos excessos produzidos pela racionalidade pura da economia. Pela minha parte eu sempre preconizei uma reflexão que integra as duas dimensões quando se trata de planificar uma questão social. Com efeito, se o económico produz consequências sociais, o social é, em si mesmo e por sua vez, condição e resultado da actividade económica”

(Jacques Delors)

Originalidade e Direitos de Autor

A presente dissertação de mestrado é original, elaborada unicamente para este fim, tendo sido devidamente citados todos os autores cujos estudos e publicações contribuíram para a elaborar.

Reproduções parciais deste documento serão autorizadas na condição de que seja mencionada a Autora e feita referência ao ciclo de estudos no âmbito do qual a mesma foi realizada, a saber, mestrado em Administração Pública, no ano letivo 2022/2023 da Escola Superior de Tecnologia e Gestão do Instituto Politécnico de Leiria, Portugal, à data da prova pública que visou a avaliação deste trabalho.

Dedicatória

Ao meu marido Paulo Pinéu

Pelo apoio incondicional que me proporcionou nesta etapa da minha vida e pela preciosa ajuda nos momentos mais difíceis desta jornada, com as palavras certas nos momentos certos.

Às minhas filhas Diana Pinéu e Joana Pinéu

Pelos seres maravilhosos que são, e por todo o apoio e compreensão que demonstraram nos momentos em que estive menos presente.

Aos meus pais, Emília Carvalho e Rui Brás

Pelos valores que me transmitiram, por acreditarem neste meu projeto e por todo apoio que me deram.

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Agradecimentos

À minha família pelo apoio incondicional, de uma forma muito especial ao meu marido, que me acompanhou e apoiou incondicionalmente em todos os momentos deste meu percurso.

Às minhas filhas, que me deram força para avançar quando as adversidades e constrangimentos surgiram.

Aos meus amigos pela compreensão da minha ausência em algumas ocasiões.

Aos meus colegas de trabalho pelas aprendizagens e partilha de conhecimentos ao longo deste meu longo percurso.

Aos meus colegas de curso pelo apoio ao longo deste percurso.

Ao meu orientador, Professor Doutor Luís Filipe de Oliveira Mota, pelo apoio, contributo e conhecimento que me proporcionou nesta etapa e confiança que me permitiu avançar em determinados momentos, conseguindo alcançar as metas delineadas.

A todos, de um modo geral, que de alguma forma contribuíram para concretizar este meu projeto, o meu profundo agradecimento.

Por fim, uma palavra de agradecimento especial a toda a minha família e a todos os meus amigos, que estiveram sempre presentes e me apoiaram incondicionalmente, sem os quais não teria sido possível concretizar este sonho e chegar ao fim deste percurso, com a sensação de dever cumprido.

A todos, de coração, muito obrigada.

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Resumo

Os desafios e as resistências inerentes à aceitação da transferência das competências no domínio da ação social da Administração Central para as Autarquias Locais são muito diversificados, na medida em que se trata de uma competência bastante complexa e delicada, uma vez que assume um papel determinante junto das populações mais vulneráveis.

Com efeito, sabemos da literatura nacional e internacional que os processos de descentralização de competências implicam bastantes desafios na sua implementação, o que faz com que alguns municípios tenham resistências ou reticências à transferência de competências.

Com base neste quadro, a presente dissertação analisa a temática dos desafios e resistências à transferência de competências para os municípios portugueses no domínio da ação social, tendo como estudo de caso os municípios da Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria. Neste contexto, foram analisados os fundamentos apresentados pelos municípios para as sucessivas prorrogações da aceitação das competências da ação social, análise essa elaborada com base na recolha de todas as atas das reuniões de câmara municipal e das sessões de assembleia municipal que remetiam para este assunto.

Da análise dos resultados obtidos é possível afirmar que os dez municípios da CIMRL em estudo apenas aceitaram a transferência de competências no domínio da ação social quando viram as suas dúvidas e receios esclarecidos e quando sentiram que estavam preparados a nível financeiro, de recursos humanos e que a nível legal e regulamentar se encontravam devidamente informados para executar as novas competências de uma forma justa, eficaz, eficiente e equitativa de modo a mitigar as vulnerabilidades das suas populações com a celeridade e responsabilidade que cada situação exige.

Palavras-chave

Descentralização, Governo Local, Transferência de Competências, Ação Social, Região de Leiria

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Abstract

The challenges and resistances inherent to the acceptance of the transfer of competences in the field of social action from the Central Administration to the Local Authorities are very diverse insofar as it is a very complex and delicate competence since it assumes a decisive role with the most vulnerable populations.

In fact, we know from national and international literature that the processes of decentralization of competences involve several challenges in their implementation, which means that some municipalities are resistant or reluctant to accept those competences.

Under this context, this dissertation analyzes topic of challenges and resistances to the transfer of competences to Portuguese municipalities in the field of social action, having the municipalities of the Intermunicipal Community of the Leiria Region (CIMRL) as case studies. In this context, the grounds presented by the municipalities for the successive extensions of the acceptance of social action competences were analyzed, based on the collection of all the minutes of the municipal council meetings and municipal assembly sessions that referred to this subject.

From the analysis of the results it is possible to affirm that the ten municipalities of CIMRL only accepted the transfer of competences in the field of social action when they saw their doubts and fears clarified and when they felt that they were prepared on what concerns finances and human resources and when they felt they were duly informed about the legal and regulatory, as to execute the new competences in a fair, effective, efficient and equitable way in order to mitigate the vulnerabilities of their populations with the speed and responsibility that each situation requires.

Keywords

Decentralization; Local Government; Transfer of competences; Social Action; Region of Leiria

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Índice

Lista de tabelas	XV
Lista de Figuras	XV
1. Introdução	19
1.1. Âmbito do estudo	19
1.2. Estrutura da dissertação	21
2. Revisão da Literatura.....	22
2.1. Governação autárquica em Portugal	22
2.2. Políticas Públicas (Locais) de Ação Social.....	38
3. Metodologia.....	45
3.1. Hipóteses.....	45
3.2. Investigação qualitativa / Estudo de caso múltiplo.....	47
3.3. Variáveis para análise dos estudos de caso e fontes de informação.....	47
4. Apresentação e Discussão de Resultados.....	52
4.1. Análise de Dados	52
4.2. Análise dos processos de transferência de competências de ação social para os municípios da CIMRL	60
4.3. Discussão de resultados	79
5. Conclusões, limitações e pistas de investigação futura.....	88
5.1. Conclusões	88
5.2. Limitações.....	89
5.3. Pistas de investigação futura.....	89
6. Referências Bibliográficas	91
6.1. Legislação consultada	93
6.2. Sítios na internet / Webgrafia	96
Anexos.....	98
Anexo I. Pedido de informações à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), sobre transferência de competências no domínio da Ação Social	98
Anexo II. Resposta ao pedido de informações à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), sobre transferência de competências no domínio da Ação Social	99

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

Lista de tabelas

Tabela 1 - Dimensões para a análise dos estudos de caso	48
Tabela 2 – Atas analisadas por município	50
Tabela 3 - Data de aceitação das competências no domínio da ação social	59
Tabela 4 – Tipo de motivações evocadas para a prorrogação por município.....	80
Tabela 5 - Caracterização dos Municípios da CIMRL	81
Tabela 6 - Percentagem de passivo de cada Município face ao ativo (2022).....	83
Tabela 7 - Percentagem de recursos humanos especializados em ação social face ao total de recursos humanos em cada Município.....	84
Tabela 8 - Percentagem de população idosa (+65 anos) no Município (2021).....	86

Lista de Figuras

Figura 1 – Percentagem de votos do partido político/ movimento do Presidente de Câmara cada Município (2021).....	82
Figura 2 - Poder de compra <i>per capita</i> face à média nacional de cada Município (2019)..	85
Figura 3 - Percentagem da população ativa desempregada e inscrita no IAFP em cada Município (2021).....	87

Lista de siglas e acrónimos

+MPM – Mais Movimento pela Marinha

AC – Administração Central

AL – Autarquia Local

AM – Áreas Metropolitanas

AM – Assembleia Municipal

ANMP – Associação Nacional dos Municípios Portugueses

BTMI – Batalha é de Todos - Movimento Independente

CDS/PP – Centro Democrático Social – Partido Popular

CDU – Coligação Democrática Unitária

CEE/UE – Comunidade Económica Europeia / União Europeia

CIM – Comunidade Intermunicipal

CIMRL – Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria

CLAS – Conselho Local de Ação Social

CM – Câmara Municipal

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGAL – Direção Geral das Autarquias Locais

EIM – Entidade Intermunicipal

FCM – Fundo de Coesão Municipal

FFD – Fundo de Financiamento de Descentralização

FFF – Fundo de Financiamento das Freguesias

FGM – Fundo Geral Municipal

IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional

INTP – Instituto Nacional do Trabalho e Previdência

IPSS – Instituições Particulares de Solidariedade Social

ISSOPS – Instituto de Seguros Sociais Obrigatórios e de Previdência Social

LFL – Lei das Finanças Locais

LOE – Lei do Orçamento do Estado

MC21 – Mudar Castanheira 21

MFI – Movimento Figueiró Independente

MSSS – Ministério da Solidariedade e da Segurança Social

PAII – Programa de Apoio Integrado a Idosos

PARES – Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais

POAPMC – Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas

PPD/PSD – Partido Popular Democrático / Partido Social Democrata

PS – Partido Socialista

RFALEI – Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais

RJAL – Regime Jurídico das Autarquias Locais

RLIS – Redes Locais de Intervenção Social

RMG – Rendimento Mínimo Garantido

RSI – Rendimento Social de Inserção

SAAS – Serviço de Atendimento e de Acompanhamento Social

SNS – Serviço Nacional de Saúde

Esta página foi intencionalmente deixada em branco

1. Introdução

“A descentralização representa um processo evolutivo da organização do Estado, visando o aumento da eficiência e eficácia da gestão dos recursos e prestação de serviços públicos pelas entidades locais, mediante a proximidade na avaliação e na decisão atendendo às especificidades locais”

*(Preâmbulo do Decreto-Lei n.º 30/2015, de 12 de fevereiro,
revogado pela Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto)*

1.1. Âmbito do estudo

Nas últimas duas décadas, os governos locais assumiram novos papéis nomeadamente a coordenação de variados agentes envolvidos tanto no desenho, adoção, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como assumiram mais ativamente a prestação de serviços públicos com o intuito de suprimir as necessidades locais. Estas novas competências e responsabilidades que recaíram sobre os municípios portugueses foram resultado de vários processos de descentralização e conseqüentemente de um maior envolvimento dos governos locais na assunção das responsabilidades locais (Tavares et al., 2018, p. 15).

Segundo Mourão e Araújo (2023, p.186), num contexto atual, enfrentar o desafio da descentralização de competências é crucial para as autarquias locais, na medida em que estas estão cada vez mais a assumir mais responsabilidades em diferentes níveis, e é fundamental que essas competências não dependam apenas das transferências do governo central. Assim, as autarquias necessitam de ter os seus próprios mecanismos de financiamento que lhes permitam crescer, desenvolver e potencializar as suas comunidades no futuro, conforme previsto no art.º. 9.º da Carta Europeia de Autonomia Local.”

Nesta senda, o âmbito de estudo deste trabalho recai sobre a transferência da competência da ação social da Administração Central para as Autarquias Locais, na medida em que foi um dos processos das mais recentes, mas também mais conturbados e contestados, resultando, por exemplo, em diversas prorrogações.

Neste sentido, face à recente transferência de competências no domínio da ação social da Administração Central para as Autarquias Locais, o intuito deste trabalho prende-se com a intenção de responder à seguinte questão de investigação: **“Quais foram os principais motivos que levaram a tão grande resistência na aceitação da transferência de competências no domínio da ação social, da Segurança Social para os Municípios da CIMRL?”**.

Mais precisamente, pretende-se perceber e identificar os motivos que levaram os municípios a prorrogar sucessivamente a aceitação da competência no domínio da ação social, e se esses motivos consubstanciavam apenas o receio de não se verificarem os requisitos previstos no n.º 3 do artigo 115.º do Regime Jurídico das Autarquias Locais, nomeadamente o não aumento da despesa pública global, o aumento da eficiência da gestão dos recursos, os ganhos de eficácia do exercício das competências, a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a articulação entre os diversos níveis da administração pública, ou se por outro lado teriam outros receios ou dúvidas quanto ao sucesso da implementação da competência no domínio da ação social no seu município.

O fundamento da escolha dos dez Municípios da Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria (CIMRL) como estudo de caso múltiplo prende-se com o facto de se tratarem de municípios com diferentes características entre si, possibilitando uma abordagem mais alargada no que diz respeito ao estudo dos desafios e resistências à transferência de competências no domínio da ação social, da Administração Central para as Autarquias Locais. Importa referir que os dez municípios da CIMRL possuem características bastante diferenciadas entre si, a vários níveis ou dimensões, tais como o seu tamanho e a sua densidade populacional, as suas características geográficas, na medida em que a CIMRL é constituída tanto por municípios urbanos, como rurais, municípios situados no interior e outros no litoral, municípios com maior capacidade económica e outros com menor capacidade económica, municípios com mais recursos naturais e outros com mais recursos industriais, assim como municípios com maior património histórico e cultural e outros com menor património histórico e cultural.

Tendo em conta todas estas dimensões e/ou características dos dez municípios que compõem a CIMRL, é possível antever que cada um deles implemente políticas públicas diferenciadas e adaptadas à sua realidade local de modo a enfrentar os desafios específicos de cada um.

1.2. Estrutura da dissertação

Para uma melhor perceção do tema de estudo e adequada apresentação dos resultados obtidos neste trabalho, entendemos que a melhor forma de estruturar a dissertação foi a seguinte:

1.º Capítulo: Introdução – define o âmbito do estudo, a sua relevância, a questão de investigação e os objetivos da dissertação;

2.º Capítulo: Revisão da literatura dos seguintes temas: Governação autárquica em Portugal e Políticas Públicas (Locais) de Ação Social;

3.º Capítulo: Metodologia – define o modelo de investigação qualitativa a partir de um estudo de caso múltiplo; apresenta a questão de investigação e as hipóteses e define o modo de recolha e análise dos dados;

4.º Capítulo: Apresentação e Discussão de Resultados: apresenta o enquadramento histórico/legal do tema de estudo, bem como o tratamento e análise documental dos dados recolhidos em cada caso (Município);

5.º Capítulo: Conclusões, limitações e futuras linhas de investigação: são explanadas as conclusões do estudo, as limitações e as futuras linhas de investigação.

2. Revisão da Literatura

2.1. Governação autárquica em Portugal

Nos termos previstos no artigo 235.º e seguintes da CRP, a organização do poder político compreende a existência de Autarquias Locais, sendo estas pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das respetivas populações.

As autarquias locais são, segundo Amaral (2008, pp. 480-481), “(...) pessoas coletivas públicas de população e território, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, e que asseguram a prossecução dos interesses comuns resultantes da vizinhança mediante órgãos próprios, representativos dos respetivos habitantes.”. Na definição de autarquia local estão, assim, sempre presentes quatro elementos essenciais, nomeadamente o território, o agregado populacional, os interesses comuns diferentes dos interesses gerais e os órgãos representativos da população (Oliveira & Dias, 2016, p. 74).

De acordo com o Regime Jurídico das Autarquias Locais (Lei 75/2013), os municípios têm a responsabilidade de gerir os seus próprios orçamentos e recursos financeiros, sendo financiados principalmente através de impostos locais e transferências do Governo Central. Importa ainda referir que o governo local também tem uma grande responsabilidade na elaboração e execução de políticas públicas que visam o bem-estar da população em diversas áreas.

Os governos locais são, assim, fundamentais para a democracia e para a participação dos cidadãos, pois permitem que as pessoas tenham voz e influência nas decisões sobre seu próprio território. Por essa razão, é importante que haja transparência na prestação de contas por parte dos gestores públicos, assim como é de extrema importância acautelar a existência de mecanismos de participação popular, como consultas públicas ou orçamentos participativos, para garantir a efetividade das políticas públicas implementadas e uma maior adequação das mesmas às necessidades locais. Neste sentido, a participação dos cidadãos é fundamental para o funcionamento efetivo da democracia local, que, segundo Oliveira (2021, pp. 15-16), é um elemento essencial da governação democrática em Portugal, já que os cidadãos devem ser envolvidos ativamente na tomada de decisões que afetam as suas vidas e as suas comunidades. No mesmo sentido, Tavares (2022, pp. 86-87) destaca que a democracia participativa é uma parte fundamental da administração autárquica, atribuindo uma especial importância à

participação dos cidadãos no processo de tomada de decisões para aumentar a legitimidade das decisões tomadas pelas autarquias locais.

O funcionamento dos órgãos de governo local rege-se, assim, por um conjunto de princípios, os quais Ribeiro (2021) identifica como um conjunto de valores e diretrizes que orientam a gestão e a governação das autarquias locais, que são fundamentais para garantir a eficácia e a eficiência na prestação de serviços públicos locais, bem como a participação democrática dos cidadãos na gestão dos seus interesses locais. Ao longo das suas famosas obras sobre direito administrativo, Amaral (2008) e Caupers (1998, pp. 104-106) vão enumerando diversos princípios inerentes ao Governo Local, destacando os seguintes:

- *Princípio da Descentralização*, que consiste na transferência de poder e responsabilidades do governo central para as autarquias locais, de modo a promover uma gestão mais eficiente e eficaz dos serviços públicos locais;
- *Princípio da Autonomia Local*, que consiste na capacidade de as autarquias locais tomarem decisões e gerirem os seus próprios assuntos, dentro dos limites estabelecidos por lei;
- *Princípio da Participação dos cidadãos*, que consiste no envolvimento ativo dos cidadãos na tomada de decisões locais e na gestão dos seus próprios interesses, através de mecanismos de participação, tais como consultas públicas, orçamentos participativos, entre outros;
- *Princípio da Proximidade*, que consiste na capacidade das autarquias locais estarem mais próximas dos cidadãos e compreenderem as suas necessidades e preocupações locais;
- *Princípio da Transparência*, que consiste na prestação de contas e na divulgação de informações sobre as atividades e decisões das autarquias locais;
- *Princípio da Eficiência e da Eficácia*, que consiste na utilização eficiente e eficaz dos recursos públicos para garantir a prestação de serviços públicos de qualidade e a promoção do desenvolvimento local;
- *Princípio da Equidade*, que consiste na garantia de que todos os cidadãos têm acesso equitativo aos serviços públicos locais, independentemente da sua localização geográfica ou condição social;

- *Princípio da Subsidiariedade*, que estabelece que as decisões devem ser tomadas no nível mais próximo possível dos cidadãos, garantindo que as responsabilidades e competências sejam exercidas pelos órgãos mais apropriados;
- *Princípio da Solidariedade*, que implica a cooperação entre os diferentes níveis de governo e a responsabilidade pelo bem-estar e desenvolvimento de todas as comunidades.

De todos estes princípios, importa destacar três deles, que são particularmente importantes para este trabalho, sendo eles:

- O *Princípio da Autonomia das Autarquias Locais*, que assume elevada importância, na medida em que consubstancia um limite ao poder de revisão constitucional, nos termos da alínea n) do artigo 288.º da CRP, que refere que “as leis de revisão constitucional terão de respeitar: (...) A autonomia das autarquias locais”;
- O *Princípio da Subsidiariedade*, também consagrado no artigo 6.º, n.º1 da CRP, que encontra a sua aplicação prática no n.º 2 do artigo 235.º, que estipula que “as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações.”;
- e, o *Princípio da Descentralização Administrativa*, previsto no n.º 1 do artigo 237.º da CRP, que determina que “as atribuições e a organização das autarquias locais, bem como a competência dos seus órgãos, serão reguladas por lei, de harmonia com o princípio da descentralização administrativa”, na medida em que a Constituição da República Portuguesa no seu artigo.º 239 determina que essa organização “compreende uma assembleia eleita dotada de poderes deliberativos e um órgão executivo colegial perante ela responsável”. Nos termos do artigo 250.º da CRP, os órgãos representativos do município são a assembleia municipal, que constitui o seu órgão deliberativo, e a câmara municipal, que constitui o seu órgão executivo. Conforme estipulado no artigo 238.º da CRP, as autarquias locais têm património e finanças próprias cujo regime é também definido por lei.

Não obstante os princípios da autonomia das autarquias locais e o princípio da descentralização administrativa, importa destacar que estes não excluem a tutela administrativa por parte do Governo nacional a que as autarquias locais estão sujeitas, cujo exercício é regulado por lei. Trata-se de uma tutela de legalidade, na medida em que consiste exclusivamente a uma “*verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos*” (cif. artigo 242.º, n.º 1 da CRP).

Importa referir que, também para Oliveira (2021, pp. 15-16), todos estes princípios orientam a gestão dos municípios em Portugal e promovem a participação dos cidadãos, a transparência e a responsabilidade na gestão pública.

2.1.1. Autonomia e recursos dos Governos Locais

A Carta Europeia da Autonomia Local de 1985, documento que foi ratificado pelos Estados-membros do Conselho da Europa, entre os quais Portugal, consagra no n.º 1 do seu artigo 3.º, o conceito de Autonomia Local como o «direito das autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos». Já o princípio da Subsidiariedade, encontra-se previsto no n.º 3 do artigo 4.º destes mesmo documento, onde se estipula que “*o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos e a atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e exigências de eficácia e economia.*”

No caso português, importa referir que as Autarquia Locais consubstanciam um elemento da organização do Estado democrático e de descentralização administrativa. Nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da CRP, “*O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autónomico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública.*” Neste sentido, Tavares (2022, p. 105) destaca que a autonomia das Autarquias Locais se encontra constitucionalmente consagrada e sujeita a limite material de revisão na alínea n) do artigo 288.º da CRP, nas seguintes vertentes: autonomia jurídica (personalidade jurídica), autoadministração (cif. art. 239.º da CRP), autodeterminação (tomar decisões administrativas), autonomia normativa (competência regulamentar) (cif. art. 241.º da CRP), autonomia administrativa (capacidade de

praticar atos executivos definitivos e executórios) e autonomia financeira (as autarquias possuem património e finanças próprias).

As autarquias locais têm, assim, total liberdade de iniciativa dentro das questões da sua competência, que são definidas por lei. Essa liberdade permite que as autarquias tomem decisões e implementem ações de acordo com as necessidades e realidades locais. Neste sentido, Bilhim (2004, p. 13) refere que as atribuições das autarquias locais devem ser exercidas de forma completa e exclusiva, mesmo quando há delegação de responsabilidades por parte do governo central, sendo importante que as autarquias locais tenham a possibilidade de adaptar essas atribuições às suas necessidades específicas.

No mesmo sentido, Teles (2021) considera que a autonomia local consiste na capacidade das autarquias locais de tomarem decisões e gerirem os seus assuntos sem interferência externa, incluindo a possibilidade de criarem as suas próprias políticas e programas para atender às necessidades locais e à diversidade cultural e socioeconómica das comunidades locais, permitindo a participação efetiva dos cidadãos nas decisões que afetam as suas vidas. Para este autor (Teles, 2021, pp. 25-26), a autonomia local é composta por três dimensões interdependentes: a) a dimensão política, que se refere à capacidade das autarquias locais para definirem as suas próprias políticas e programas; b) a dimensão administrativa, que diz respeito à capacidade das autarquias locais para gerirem os seus próprios assuntos, incluindo a prestação de serviços públicos; e c) a dimensão financeira, que se refere à capacidade das autarquias locais para gerirem seus próprios recursos financeiros e orçamentais.

Os governos locais devem, assim, ter um elevado nível de autonomia e de recursos para poder responder às necessidades das comunidades locais de forma mais eficaz e democrática. De igual modo, Oliveira (2021, pp. 104-105) e Tavares (2019, pp. 31-34) reforçam a importância da formação e capacitação dos governantes e dos técnicos municipais, para que possam desempenhar as suas funções de forma mais eficaz e profissional e de ter a capacidade de fornecer serviços públicos de qualidade, promover o desenvolvimento económico e social e proteger o meio ambiente, em resposta às necessidades e expectativas das comunidades locais.

De igual modo, importa reiterar a necessidade de a capacidade institucional dos governos locais, bem como promover a cooperação e a coordenação entre as diferentes autarquias e níveis de governo. Atualmente, a resolução de problemas locais complexos requer tanto uma coordenação horizontal entre os municípios de uma região, ou seja, a colaboração e cooperação

entre eles, quanto uma coordenação vertical entre diferentes níveis de governo, como municipal, regional, nacional e supranacional (Tavares et al., 2018, pp. 14–15).

Com efeito, a concretização destes princípios requer, contudo, que na relação entre o governo central e as autarquias se estabeleça um equilíbrio adequado de poder, de modo a garantir a autonomia e independência das autarquias locais (Tavares, 2022, p. 105). A este propósito, Tavares (2022, p. 105) refere que a maioria das autarquias locais em Portugal enfrentam desafios financeiros significativos, incluindo a falta de recursos financeiros para investir em serviços públicos de qualidade, referindo ainda que o problema da dependência dos fundos públicos para financiar as autarquias e a necessidade de diversificar as fontes de financiamento tem sido uma das maiores dificuldades das autarquias locais.

De facto, embora a Constituição portuguesa salvaguarde o princípio da autonomia local e promova a descentralização, Portugal ainda é considerado um país centralizado. A falta de implementação de governos regionais no território continental contribui para essa centralização, mantendo um sistema governamental de dois níveis: o nacional e o local (Teles, 2023, pp. 214–215). A centralização excessiva em Portugal é vista como um desafio para o governo local, destacando-se a disparidade entre as competências da administração central e local. A reforma do governo local é, assim, considerada necessária para equilibrar o poder, aumentar a autonomia e a capacidade de decisão dos governos locais, permitindo-lhes enfrentar, de uma forma mais eficaz, as suas necessidades específicas. Segundo Teles (2023, pp. 218-219), fazendo uma análise comparativa em termos de autonomia local entre Portugal e outros países, podemos concluir que os municípios que gozam de uma autonomia mais elevada são os municípios da Alemanha, Dinamarca, Finlândia, Islândia, Suíça e Suécia. Relativamente aos municípios portugueses, estes encontram-se num nível muito inferior, ao lado da Grécia, Irlanda ou Chipre devido a uma grande diferença entre as condições formais, legais previstas e constitucionalmente protegidas.

2.1.2. Descentralização de competências para as autarquias

A Lei n.º 75/2013, na sua redação atual, estabelece o regime jurídico das autarquias locais (RJAL), no qual se aprovou o estatuto das entidades intermunicipais, estabeleceu o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprovou o regime jurídico do associativismo autárquico.

Importa referir que os dois níveis de órgãos autárquicos – municípios e freguesias – dispõem de órgãos executivos e de órgãos deliberativos, os últimos dos quais com a função principal de fiscalizar a atividade dos primeiros e a aprovação de algumas decisões importantes. Tal como referido no artigo 5.º da Lei 75/2013, os órgãos representativos da freguesia são a assembleia de freguesia (órgão deliberativo) e a junta de freguesia (órgão executivo), e os órgãos representativos do município são a assembleia municipal (órgão deliberativo) e a câmara municipal (órgão executivo).

Relativamente às atribuições das Freguesias, estabelece o artigo 7.º do RJAL o seguinte:

“1 - Constituem atribuições da freguesia a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com o município.

2 - 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.*

3 - As atribuições das freguesias abrangem ainda o planeamento, a gestão e a realização de investimentos nos casos e nos termos previstos na lei.”

Relativamente às atribuições dos Municípios, estabelece o artigo 23.º do RJAL o seguinte:

“1 - Constituem atribuições do município a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias.

2 - Os municípios dispõem de atribuições, designadamente, nos seguintes domínios:

- a) Equipamento rural e urbano;*
- b) Energia;*
- c) Transportes e comunicações;*

- d) *Educação;*
- e) *Património, cultura e ciência;*
- f) *Tempos livres e desporto;*
- g) *Saúde;*
- h) *Ação social;*
- i) *Habitação;*
- j) *Proteção civil;*
- k) *Ambiente e saneamento básico;*
- l) *Defesa do consumidor;*
- m) *Promoção do desenvolvimento;*
- n) *Ordenamento do território e urbanismo;*
- o) *Polícia municipal;*
- p) *Cooperação externa.”*

De acordo com o RLAL, todas estas atribuições, sejam elas das freguesias ou dos municípios, são postas em prática através das competências imputadas a cada um dos órgãos representativos das autarquias locais, as quais podem ser classificadas como competências próprias ou competências delegadas.

Como se pode verificar, os municípios e as freguesias em Portugal dispõem de muitas competências, como resultado de um processo de crescente descentralização de competências, que será descrito nos pontos seguintes.

a) O conceito de descentralização

A descentralização em Portugal é um processo em curso desde a Revolução dos Cravos, em 1974, cujo objetivo é transferir poder e responsabilidades do governo central para as autoridades locais e regionais, promovendo uma maior participação dos cidadãos na gestão pública e uma melhor adaptação às necessidades locais (Oliveira, 2021, pp. 17–20).

Para Amaral (2008, p. 486), a descentralização é um conceito jurídico-político, na medida em que “*a existência constitucional de autarquias locais, e o reconhecimento da sua autonomia face ao poder central, fazem parte da própria essência da democracia.*”. A Constituição da

República Portuguesa de 1976 estabeleceu o princípio da descentralização como um dos pilares do sistema político-administrativo do país. Desde então, várias leis e reformas foram implementadas para promover a autonomia dos governos locais e regionais e aumentar a sua capacidade de tomada de decisões. Importa referir que, em termos jurídicos, um sistema centralizado define-se pela imputação total das atribuições administrativas ao Estado, através da Lei, ao passo que um sistema descentralizado é aquele cujas atribuições administrativas são atribuídas por Lei a outras pessoas coletivas territoriais, nomeadamente as autarquias locais (Almeida, 2020, p. 75).

Segundo Rego (2023, pp. 146-147), é de extrema importância descentralizar mais a política pública, de modo a que se possa atuar de uma forma mais eficiente, tendo como objetivo atenuar as assimetrias territoriais e conseguir promover mais desenvolvimento e qualidade de vida dos cidadãos, uma vez que existem bastantes evidências de que a implementação de políticas centralizadas não conseguem dar respostas eficientes e eficazes no combate às assimetrias de desenvolvimento.

A este propósito, Teles (2021, pp. 33-35) discrimina os três tipos de descentralização em Portugal: descentralização política, que se refere à transferência de competências políticas e de tomada de decisão para as autarquias locais; a descentralização administrativa, que se refere à transferência de responsabilidades de gestão e de execução de políticas públicas para as autarquias locais; e, a descentralização financeira, que se refere à transferência de recursos financeiros do Estado para as autarquias locais, permitindo-lhes gerir os seus próprios orçamentos e investimentos.

Teles (2021, pp. 33-38) defende ainda que a descentralização pode ser uma ferramenta importante para promover a eficiência, eficácia e equidade na prestação de serviços públicos, nomeadamente em áreas de políticas públicas de saúde, educação, serviço social, etc., bem como para promover a participação dos cidadãos e o fortalecimento da democracia. No entanto, o autor refere que a descentralização deverá ser acompanhada por mecanismos adequados de supervisão e controle para garantir a transparência e a prestação de contas (Teles, 2021, pp. 33–38).

Existem várias consequências associadas aos sistemas descentralizados, nomeadamente argumentos de eficiência, argumentos democráticos e argumentos de políticas públicas.

Relativamente aos argumentos de eficiência, estes subdividem-se em eficiência da estrutura administrativa, efeitos da competição subnacional e eficiência fiscal, todos eles com aspetos positivos e negativos.

Quanto à eficiência da estrutura administrativa, Teles (2021, pp-38-39) refere que a estrutura administrativa portuguesa é caracterizada por uma forte centralização do poder político e administrativo, o que pode levar a uma falta de proximidade das autoridades com as necessidades e realidades locais. Para melhorar a eficiência da estrutura administrativa, será necessário proceder a algumas reformas, tais como a descentralização política, administrativa e fiscal para as autoridades locais, bem como a racionalização da estrutura administrativa em níveis mais altos de governo, bem como a promoção da participação dos cidadãos e de um maior diálogo entre as diferentes esferas de governo para garantir a efetivação da descentralização e a melhoria da gestão dos serviços públicos.

Relativamente aos efeitos da competição subnacional, esta poderá ter efeitos positivos na gestão dos serviços públicos, na medida em que as autoridades locais são incentivadas a procurar a eficiência e a inovação na prestação dos serviços públicos para atrair investimentos e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos, levando a uma maior transparência e prestação de contas, já que as autoridades locais são avaliadas pelos cidadãos e pelos investidores.

No entanto, a competição subnacional também pode ter efeitos negativos, na medida em que há pouca diferenciação dos incentivos constitucionais e de cultura política, levando a uma atuação pouco diferenciada entre autarquias locais, podendo até levar a um resultado equalizador, na medida em que se corre o risco de haver duplicação de investimentos, provavelmente desnecessários, entre municípios vizinhos (Teles, 2021, pp. 39–40).

Quanto à eficiência fiscal, Teles (2021, p.40) refere que as autarquias locais com maior autonomia e competência para apoiar as atividades económicas podem gerar melhor desempenho de todo o país. Assim, em níveis de jurisdição superiores poderá verificar-se um desincentivo a uma atuação eficiente na medida em que poderá ocorrer perda de quota de participação nas receitas fiscais (Teles, 2021, p. 40).

Relativamente aos argumentos democráticos, estes subdividem-se em democratização, equilíbrios e fiscalização multinível e redução de conflito.

Quanto à democratização, segundo Teles (2021), a descentralização pode contribuir para aumentar a participação dos cidadãos na tomada de decisões políticas, uma vez que as autoridades locais estão mais próximas da população e podem envolvê-la mais diretamente no processo decisório, levando a uma maior responsabilização dos governantes locais, uma vez que eles estão mais sujeitos ao escrutínio da população local. No entanto, a descentralização não garante automaticamente a democratização do sistema político, especialmente se não forem adotadas políticas para promover a participação dos cidadãos e a transparência na gestão pública, podendo levar a uma fragmentação do sistema político e a uma competição política prejudicial entre as autoridades locais (Teles, 2021, pp. 40–42).

Relativamente aos equilíbrios e fiscalização multinível, Teles (2021, pp.42-43) refere que é de extrema importância que se verifique um equilíbrio entre os níveis de governo e da fiscalização multinível na descentralização, visando garantir uma gestão pública eficiente, transparente e responsável, protegendo os cidadãos dos efeitos negativos resultantes de abusos do poder central.

Quanto à redução de conflito, o mesmo autor refere que as reivindicações de autonomia e representação política de interesses particulares de determinadas regiões poderão encontrar na descentralização uma forma de satisfazer essas exigências total ou parcialmente, muito embora se corra o risco de transformar essas exigências em provocações que levam mais facilmente à existência de conflitos (Teles, 2021, p. 43).

Analisando os argumentos de políticas públicas, estes subdividem-se em estabilidade de políticas públicas e inovação.

Relativamente à estabilidade de políticas públicas, Teles (2021, p. 43) defende que associar mais atores com autonomia e competências próprias às políticas públicas poderá levar a um aumento da estabilidade da descentralização. Contudo, tal implica articular as políticas públicas com os seus custos da governação multinível, para que não fique comprometida a estabilidade e eficiência das políticas públicas (Teles, 2021, p. 43).

Por último, relativamente à inovação, Teles (2021, p.44) defende que a descentralização pode estimular a inovação, uma vez que os governos locais estão mais próximos da população e das exigências locais, levando a soluções mais criativas e eficientes para os problemas locais,

promovendo a competição entre os governos locais estimulando desta forma a procura de soluções inovadoras para melhorar a qualidade dos serviços prestados.

Segundo Teles (2021, pp. 27-28), a descentralização deverá ser analisada tendo em consideração a teoria dos Três R's:

- *reformular*, o que implica uma revisão e reestruturação abrangente do conceito e dos princípios que norteiam a descentralização, considerando para tal, a distribuição de poder, a tomada de decisões, a alocação de recursos e a participação dos diversos atores envolvidos, garantindo uma maior efetividade e eficiência na sua implementação;
- *reformar*, o que implica mudanças graduais e pontuais no sistema de descentralização, podendo, para isso, ser necessário proceder a revisão de leis e regulamentos existentes, assim como ao fortalecimento das capacidades institucionais dos municípios, à melhoria dos mecanismos de coordenação entre níveis de governo e à otimização dos processos de prestação de serviços públicos;
- *reinterpretar*, o que implica repensar o significado e as implicações da descentralização, considerando diferentes perspetivas e contextos, nomeadamente através da implementação de novas abordagens, como a implementação dos orçamentos participativos municipais.

Estes processos de descentralização não se realizam, contudo, sem fortes desafios. Com efeito, o aumento de competências e responsabilidades nem sempre foi acompanhado por uma autonomia suficiente, capacitação institucional adequada e disponibilização de recursos financeiros suficientes para lidar com essas novas competências. Analisando os desafios que a descentralização enfrenta em Portugal, Teles (2021, pp. 84-88) destaca a falta de recursos financeiros e humanos qualificados, na medida em que a descentralização transfere para as autarquias locais mais responsabilidades e tarefas que antes eram de competência do governo central, implicando que as autarquias locais devem estar dotadas de recursos adequados para cumprir essas tarefas, sob pena de fracasso no alcance do objetivo da descentralização. Outro desafio abordado pelo autor é a desigualdade regional, na medida em que a transferência de poder para as autarquias locais pode acentuar as diferenças entre regiões mais desenvolvidas e

menos desenvolvidas, caso não exista uma estratégia de compensação e desenvolvimento equilibrado (Teles, 2021). Um outro desafio que Teles (2021, pp. 84-88) identifica na descentralização prende-se com a necessidade de coordenação entre as diferentes autarquias, podendo levar a uma fragmentação do poder local, tornando difícil a cooperação e a coordenação entre as diferentes autarquias.

b) Reformas do Poder Local da Descentralização / em Portugal

Segundo Duarte e Sousa (2015, pp. 31-46), podem ser identificadas cinco fases na evolução do Poder Local Democrático:

- A primeira fase, denominada por transição democrática e engenharia institucional, que abrange os Programas I a IV do Governo Constitucional, entre 23-07-1976 e 07-07-1979;
- A segunda fase, denominada de consolidação democrática e articulação da dimensão central-local do sistema político, abrange os Programas do V ao IX do Governo Constitucional, entre 07-07-1979 e 06-11-1985;
- A terceira fase, denominada europeização e modernização da administração autárquica, que abrange os Programas do X ao XII do Governo Constitucional, entre 06-11-1985 e 28-10-1995;
- A quarta fase, denominada défice democrático e inovação institucional, que abrange os Programas XIII e XIV do Governo Constitucional entre 28-10-1995 e 06-04-2002;
- A quinta fase, denominada austeridade e redimensionamento do Poder Local, que abrange os Programas do XV ao XIX do Governo Constitucional entre 06-04-2002 e 29-10-2015.

Da análise destas cinco fases da evolução do Poder Local Democrático bem como dos dezanove Programas dos sucessivos Governos Constitucionais, Duarte e Sousa (2015, p. 46) concluíram que as variadas oportunidades de reforma do Poder Local foram constantemente influenciadas pela interação entre a descentralização de competências e a autonomização da gestão financeira dos municípios.

Com efeito, Portugal tem passado por várias reformas do poder autárquico ao longo das últimas décadas, as quais estão, de alguma forma, relacionados com a descentralização, das quais se destacam:

- Os primeiros passos na temática do poder local surgem com a Lei n.º 79/77¹, de 25 de outubro, onde se começaram a definir as atribuições das autarquias e as competências dos respetivos órgãos;
- Em 1979, foi publicada a primeira Lei das Finanças Locais (LFL), Lei n.º 1/79², de 02 de janeiro, que estabeleceu a autonomia financeira das autarquias. Com esta lei, foram definidas as bases das relações entre a Administração Central e a Administração Local, concretizando-se o Princípio da Autonomia do Poder Local;
- Em 1987, foi alterada a Lei das Finanças Locais, através da Lei n.º 1/87³, de 6 de agosto, que estabelece o regime financeiro dos municípios e das freguesias.
- Entretanto, em 1991, foram criadas as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, através da Lei n.º 44/1991⁴, de 02 de agosto, com o objetivo de coordenar a gestão de serviços públicos e infraestruturas em toda a região metropolitana, promovendo uma maior eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos.
- Em 1998, surgiu a Lei n.º 42/98⁵, de 6 de agosto, que dividiu o sistema de subvenções em três fundos: o Fundo Geral Municipal (FGM), que assegura o cumprimento das atribuições legalmente estabelecidas, conhecido pelo financiamento da descentralização de competências para uma eficiente afetação de recursos; o Fundo de Coesão Municipal (FCM), que pretende corrigir as assimetrias dos municípios menos desenvolvidos e promover a redistribuição mais justa dos recursos (equidade); e, o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF), que aplica uma fórmula de cálculo equivalente ao FGM mas com verbas mais baixas;
- Em 2007, foi aprovada a Nova Lei das Finanças Locais, Lei n.º 2/2007⁶, de 15 de janeiro, que revogou a Lei n.º 42/98 de 06 de agosto, estabelecendo um novo quadro de financiamento das autarquias locais, definindo as fontes de receita e a distribuição das transferências financeiras do Estado para as autarquias. Esta lei procurou aumentar a

¹ Veja-se <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/79-1977-277277>.

² Veja-se <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/1-476532>.

³ Veja-se <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/1-599750>.

⁴ Veja-se <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/44-686608>.

⁵ Veja-se <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/42-1998-435422>.

⁶ Veja-se <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/2-2007-522789>.

autonomia financeira dos municípios e das freguesias, reduzindo a sua dependência face ao governo central;

- Em 2012, foi realizada uma reforma territorial que reduziu o número de freguesias em Portugal e que visava tornar a administração pública mais eficiente e reduzir os custos do Estado.
- Em 2013, foi revogada a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, através da aprovação da Lei n.º 73/2013⁷, de 3 de setembro de 2013, que estabeleceu o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais, determinando a transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais respeitando os princípios da subsidiariedade, descentralização administrativa e da autonomia do poder local.
- Também em 2013, surgiu a elaboração do novo quadro legal do poder local através da Lei n.º 75/2013⁸, de 12 de setembro, que estabeleceu o regime jurídico das autarquias locais, aprovou o estatuto das entidades intermunicipais, estabeleceu o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprovou o regime jurídico do associativismo autárquico;
- Posteriormente, em 2018, surgiu a Lei 50/2018⁹, de 16 de agosto, Lei-Quadro da transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais, que transferiu novas competências do governo central para as autarquias locais e que procurou aumentar a autonomia e a capacidade de decisão das autarquias locais, permitindo-lhes adaptar as políticas públicas às necessidades locais.

c) Desafios da descentralização

O processo de descentralização de competências do Governo Central para os municípios tem-se revelado manifestamente difícil, na medida em que os municípios têm enfrentado diversas dificuldades, não só a nível financeiro como também pela falta de recursos humanos e pela falta de estruturas (Ribeiro, 2023, p.9).

⁷ Veja-se https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1989&tabela=leis&so_miolo=

⁸ Veja-se https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=1990&tabela=leis

⁹ Veja-se https://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2932&tabela=leis&ficha=1

No mesmo sentido, Bravo (2023, p. 63) refere que em Portugal o processo de implementação da descentralização tem sido muito longo e caracterizado pela presença de constantes avanços e recuos. De acordo com a autora, com a descentralização a administração pública torna-se mais eficiente, na medida em que existe uma maior democraticidade resultante de uma maior aproximação das autarquias com a população, bem como uma maior participação dos cidadãos na gestão da administração, tornando os problemas mais fáceis de resolver, assim como também se verifica uma limitação do poder público, uma vez que este está repartido por várias pessoas coletivas, levando a uma separação vertical de poderes. Contudo, a par da descentralização verifica-se que existe uma proliferação de centros de decisão, muitas vezes associado a um aumento de servidores públicos sem as adequadas qualificações técnicas para exercerem as competências de modo eficiente e eficaz, assim como se verifica alguma dificuldade de gerir determinadas atividades com economias de escala quer de âmbito regional quer nacional levando a uma menor capacidade de controlar eventuais casos de corrupção a nível local (Bravo, 2023, p.67). No mesmo sentido, Rego (2023, p.156) considera que um dos maiores riscos associados à descentralização prende-se com *“o aumento da corrupção e do favorecimento associado ao processo de tomada de decisão.”* Neste sentido, importa desafiar esses riscos combatendo-os no dia a dia através de um aumento *“da transparência, responsabilidade e aprofundamento da democracia nos processos de tomada de decisão e de interação entre os diversos níveis de governo.”*

Para Rego (2023, p.156), um dos maiores riscos associados à descentralização prende-se com *“o aumento da corrupção e do favorecimento associado ao processo de tomada de decisão.”* Neste sentido, importa desafiar esses riscos combatendo-os no dia a dia através de um aumento *“da transparência, responsabilidade e aprofundamento da democracia nos processos de tomada de decisão e de interação entre os diversos níveis de governo.”*

O processo da descentralização em Portugal tem sido realizado por etapas, dificultando a implementação de uma estratégia eficiente e coerente. Contudo, apesar desta dificuldade, torna-se mais fácil proceder a eventuais ajustes, possibilitando uma constante avaliação das medidas executadas e preparar a implementação de novas medidas. Contudo, importa referir que a descentralização político-administrativa de 2018 irá estar sempre condicionada pelas restrições impostas pela União Europeia (UE) à descentralização financeira, uma vez que se deverá ter sempre em conta o princípio da estabilidade orçamental em toda a administração pública. Este condicionalismo verificou-se no Orçamento de Estado de 2019, na medida em que foi

necessário inscrever nos programas dos ministérios as quantias referentes às novas competências transferidas para as autarquias locais, ficando estas, deste modo, em parte subordinadas a algumas decisões por parte do Governo Central (Bravo, 2023, pp.74-75).

A este propósito, Bravo (2023, p. 76) refere que, em 2019, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) defende que o sucesso da implementação da descentralização depende de vários fatores, entre eles:

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

2.2. Políticas Públicas (Locais) de Ação Social

De acordo com Rocha (2010, p. 26), o estudo das Políticas Públicas não se concentra na estrutura política, eleições, partidos ou comportamentos eleitorais, uma vez que a disciplina do Estudo das Políticas Públicas está direcionada para as decisões políticas que têm impacto na vida dos cidadãos ou no resultado da atividade governamental. Isso significa que esta disciplina analisa as escolhas e as ações tomadas pelos governos, visando entender como essas políticas afetam a sociedade em geral, os diferentes grupos de cidadãos e suas vidas. Neste sentido, o estudo das Políticas Públicas visa compreender os processos de formulação, implementação e avaliação dessas políticas, analisando os seus objetivos, estratégias, impactos e resultados.

Uma das áreas de políticas públicas que maior interesse científico suscita é o das políticas sociais, que consiste nas ações prosseguidas com vista à realização do bem-estar social (Tavares, 2022, pp. 269-270), cujas origens políticas remontam ao séc. XIX, com a criação dos primeiros seguros na Alemanha por Bismark, mas cujo maior desenvolvimento decorreu a partir da década de 30 nos Estados Unidos da América, na sequência do New Deal de Roosevelt, e, na Europa, a partir da década de 40, por influência do Plano Marshall e do Relatório Beveridge (Rocha, 2010, p. 40).

Segundo Branco (2022, pp. 66-72), a proteção social refere-se a um conjunto de políticas e programas governamentais destinados a ajudar indivíduos e famílias que enfrentam dificuldades financeiras, desemprego, pobreza, doença ou incapacidade, sendo considerada um pilar basilar no desenvolvimento social e económico de um país, na medida em que ajuda a reduzir a pobreza e a desigualdade e a aumentar a estabilidade financeira e a segurança das pessoas. No entanto, a implementação efetiva da proteção social pode ser complexa e desafiadora, pois envolve questões políticas, financeiras e administrativas (Branco, 2022, pp. 66–72). Com efeito, o forte desenvolvimento destas políticas tem, contudo, sido travado desde a década de 80 do séc. XX, na sequência das crises petrolíferas e do avanço das ideias neoliberais (Rocha, 2010, p. 43).

2.2.1. O desenvolvimento do Estado Social em Portugal

Segundo Pereirinha e Carolo (2009, pp-4-7), o Estado-Providência em Portugal caracteriza-se por três etapas:

- **1.^a Etapa:** A criação da previdência social em 1935 e as várias reformas e ajustamentos que ocorreram ao longo do período do Estado Novo;
- **2.^a Etapa:** após a Revolução de 25 de Abril de 1974, consolidaram-se os direitos de cidadania, consagrando direitos civis e políticos e alargando e aprofundando os direitos sociais, resultando num aumento das despesas sociais públicas, obrigando a um reforço da solidariedade fiscal para a sua realização;
- **3.^a Etapa:** com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia / União Europeia (CEE/EU), traduzindo-se numa europeização do Estado-Providência português consistindo numa alteração do contexto em que a política social passou a ser feita, do conteúdo da intervenção política e da orientação dessa política. (Pereirinha & Carolo, 2009, pp. 4–7)

Segundo Rui Branco, com a consolidação de um Estado-Providência democrático, houve a combinação de diferentes influências e modelos. Por um lado, o regime de bem-estar (Welfare) democrático português combinou a inspiração Beveridgiana, que se refere ao modelo de bem-

estar social desenvolvido no Reino Unido após a Segunda Guerra Mundial, com uma abordagem social-democrata e universalista. Além disso, também incorporou elementos do legado Bismarckiano, que se refere ao modelo de seguridade social adotado na Alemanha no final do século XIX. Uma característica importante desse regime de bem-estar democrático é a provisão de serviços sociais pela sociedade civil em parceria com o Estado-Providência. Isso significa que as organizações da sociedade civil trabalham em conjunto com o Estado para oferecer serviços sociais e garantir o bem-estar dos cidadãos. Essa abordagem representa uma mudança em relação ao Estado Novo, o regime autoritário que existia em Portugal antes da Revolução de Abril de 1974. No Estado Novo, havia uma divisão rígida entre previdência (seguro social) e assistência (ação social), o que limitava o acesso e a cobertura dos serviços sociais. Com a democracia, houve uma tentativa de superar essa divisão tradicional e criar uma cidadania social mais abrangente, em que todos os cidadãos têm direito a serviços sociais e apoio do Estado-Providência. Embora a implementação dessa cidadania social e a parceria entre a sociedade civil e o Estado-Providência possam ter sido lentas e apresentado falhas ao longo do tempo, esse período marcou a primeira vez em que a democracia em Portugal buscou efetivamente promover o bem-estar social e superar as divisões sociais existentes (Branco, 2017, pp. 536–537).

Importa referir que a proteção social em Portugal sofreu várias transformações no período que se seguiu à instauração do regime democrático, em 1974. Desde então, foram introduzidas diversas políticas e programas sociais com o objetivo de melhorar as condições de vida da população e combater a exclusão social.

Deste modo, podemos concluir que a proteção social em Portugal teve origem no período pós-ditadura militar, com a promulgação da Constituição de 1976, e foi-se consolidando ao longo do período democrático, através da ampliação dos direitos sociais e da criação de programas sociais voltados para as necessidades da população mais vulnerável, implementando diversas reformas para garantir o acesso universal à proteção social, incluindo a criação de programas de assistência social, seguro-desemprego, pensões e seguro-saúde. No entanto, essas reformas foram interrompidas pela crise financeira global de 2008, que levou a um período de austeridade e cortes significativos nos gastos sociais em Portugal (Branco, 2017, pp. 553–555).

Segundo Mendes (2011, pp. 36-37), o sistema de Segurança Social foi construído com base no conceito de seguro social e em outras políticas que visam oferecer serviços e benefícios sociais de forma cada vez mais ampla e variada. A Segurança Social consubstancia um sistema de

proteção social fornecido pelo Estado para garantir o bem-estar e a segurança dos cidadãos em situações de necessidade. Esse sistema é baseado em princípios de solidariedade e redistribuição, em que os cidadãos contribuem financeiramente para o sistema e, em troca, têm direito a receber benefícios e serviços em momentos de necessidade, como desemprego, doença, invalidez ou velhice (Mendes, 2011, pp. 36–37).

Neste sentido institucionalizou-se um ciclo vital de três idades, com riscos próprios associados a cada idade, levando necessariamente à criação de medidas específicas que consigam cobrir os riscos inerentes a cada idade, nomeadamente:

- Na primeira idade, apoio na maternidade/ paternidade com recurso a licenças acompanhadas de subsídios monetários, bem como outros benefícios em espécie, e atribuição de abonos de família;
- Na segunda idade, atribuição de subsídios de desemprego e de doença, pensões de reforma antecipada e implementação de programas especiais dirigidos contra a pobreza e a exclusão social, com subsídios pecuniários;
- Na terceira idade, atribuição de pensões de velhice e de pensões de sobrevivência para cônjuges e descendentes em caso de morte do beneficiário.

Em Portugal, a pobreza e a exclusão social sempre foram dois temas alvo de grande discussão, análise e constantes tentativas de resolução ou pelo menos de mitigação.

Nesse sentido, ao longo dos tempos muitas têm sido as medidas implementadas e os serviços prestados numa tentativa de combate a esse fenómeno, nomeadamente:

- O Atendimento / Acompanhamento Social;
- O Programa de Luta Contra a Pobreza;
- O subprograma Integrar;
- O Rendimento Mínimo Garantido e o seu sucedâneo Rendimento Social de Inserção;
- O Programa de Apoio Integrado a Idosos – PAII;
- O Programa Ser Criança;
- O Programa Rede Social.

Importa referir que os serviços de Atendimento/Acompanhamento Social e os diferentes programas implementados desempenham um importante papel no que refere à redução da severidade e intensidade da pobreza, contribuindo para a mitigação dos efeitos negativos da pobreza, bem como têm contribuído para auxiliar as pessoas a adquirirem habilidades e competências necessárias para atingir maior autonomia económica (Lourenço, 2005, pp. 116–157).

Na perspetiva de Silva (2013, pp. 75-76), as sociedades atuais enfrentam grandes desafios no que respeita à concretização efetiva de uma verdadeira proteção social, nomeadamente:

- O papel das mulheres e dos novos modelos de família, nomeadamente o aumento significativo das necessidades de apoio à infância e ao idoso;
- Mudanças no mercado laboral, nomeadamente o aumento significativo da participação das mulheres no mercado de trabalho, o aumento crescente das necessidades para cuidar de parentes idosos e a consequente dificuldade em conciliar a carreira profissional com estas tarefas familiares e o aumento do risco de pobreza e do risco de desemprego de longa duração em trabalhadores com menos qualificação;
- Insuficiência da cobertura da segurança social tornando os apoios cada vez mais insustentáveis;
- Problemas de regulação da oferta privada e da defesa dos interesses dos consumidores de apoios sociais, na medida em que a regulação por parte do Estado sobre os prestadores de serviços privados poderá ser insuficiente, levando a uma privatização da prestação de serviços sociais com custos inaceitáveis expondo os beneficiários destes serviços numa situação de elevado risco económico o que poderá significar um retrocesso de mais de um século de avanços nas conquistas sociais. (Silva, 2013, pp. 75–76)

2.2.2. A “municipalização” das Políticas Sociais

A implementação do Estado Providência em Portugal por parte dos municípios só começou a ser mais evidente nos últimos vinte anos. Por oposição, os municípios dos países nórdicos e anglo-saxónicos assumiram a liderança no desempenho do papel de verdadeiras agências do Estado de Providência, ao passo que os países do sul da Europa, nomeadamente Portugal, permaneceram numa divisão territorial anacrónica, dificultando, deste modo, a implementação de políticas sociais com eficácia (Tavares, 2022, pp. 269-270). Esta situação só começou a alterar-se aquando das crises orçamentais, que afetaram os governos centrais e levaram os municípios do sul da Europa a proceder a uma descentralização tanto de atribuições como de competências para o nível local, conseguindo, dessa forma, reduzir a pressão sobre as finanças públicas e a aumentar a procura pela prestação de bens e serviços na área da ação social (Tavares, 2022). Importa, desta forma, referir que este início de descentralização deve o seu sucesso ao facto de os municípios terem recorrido a organizações do terceiro setor levando a um aumento quer de quantidade, quer de diversidade, nos serviços prestados. (Tavares, 2022, pp. 269–270).

Segundo o artigo 23.º da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, os órgãos municipais tinham como obrigação primordial assegurar a gestão de equipamentos e a realização de investimentos na construção ou no apoio à construção de creches, jardins de infância, lares ou centros de dia para idosos e centros de apoio à pessoa deficiente. Neste sentido, o Ministério da Solidariedade e da Segurança Social (MSSS) criou o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES), permitindo que as Instituições Particulares de Solidariedade Social se candidatassem ao financiamento através de verbas provenientes dos resultados líquidos da exploração dos jogos sociais, possibilitando, deste modo, que os municípios com maiores défices ao nível de infraestruturas de ação social procedessem à construção, ampliação e remodelação de equipamentos sociais. Ainda no âmbito da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, estava contemplada a participação dos municípios em cooperação com as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e em parceria com a administração central em projetos de ação social de âmbito municipal, nomeadamente nos domínios do combate à pobreza e à exclusão social, obrigando a presença dos municípios nos Conselhos Locais de Ação Social (CLAS). Nesta intuito foi criada a iniciativa mais interessante no que concerne à governação no âmbito das políticas sociais em Portugal: o Programa Rede Social (Tavares, 2022, p. 273)

De acordo com Tavares (2022, pp. 273-274), a criação e implementação do Programa Rede Social em Portugal foi considerada a iniciativa mais interessante em termos de governação no âmbito das políticas sociais em Portugal. O Programa Rede Social foi criado em 2001, com o objetivo de promover a articulação e cooperação entre os diversos agentes locais, públicos e privados, na intervenção social, visando a prevenção e combate à exclusão social. A Rede Social visa uma intervenção integrada e participada, em que se identificam as necessidades sociais locais e se planeiam e desenvolvem respostas adequadas às mesmas, através da mobilização e envolvimento de recursos e competências dos diversos atores sociais, nomeadamente autarquias, organizações da sociedade civil, empresas e outras entidades. (Tavares, 2022, pp. 273–274)

Com efeito, nas últimas duas décadas, houve uma mudança no papel dos governos locais, que agora assumem um papel mais ativo e central na coordenação dos diversos atores envolvidos no ciclo das políticas públicas e na prestação de serviços públicos adaptados às necessidades e realidades locais (Tavares et al., 2018, p. 15).

3. Metodologia

O objetivo principal deste estudo consiste, tal como referido na introdução, na identificação dos principais motivos que levaram os dez municípios da CIMRL (Alvaiázere, Ansião, Batalha, Castanheira de Pera, Leiria, Figueiró dos Vinhos, Pedrógão Grande, Marinha Grande, Porto de Mós e Pombal) a prorrogar sucessivamente a aceitação da competência no domínio da ação social.

A par deste objetivo principal, surgiu um objetivo secundário que visou perceber se os motivos apresentados pelos diferentes municípios para prorrogar sucessivamente a aceitação da competência consubstanciavam apenas o receio de um não cumprimento efetivo dos requisitos previstos no n.º 3 do artigo 115.º do RJAL – o não aumento da despesa pública global; o aumento da eficiência da gestão dos recursos; os ganhos de eficácia do exercício das competências; a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, e a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações; e, a articulação entre os diversos níveis da administração pública – ou se teriam outros receios/ dúvidas quanto ao sucesso da implementação da competência no domínio da ação social no seu município. Importa, a este propósito, recordar que, de acordo com o n.º 1 e 2 do artigo 115.º do RJAL, a lei deve prever expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício de competências pelos órgãos das autarquias locais, assim como na previsão dos recursos referidos no número anterior, a lei faz obrigatoriamente referência às respetivas fontes de financiamento e aos seus modos de afetação.

Por fim, importa referir um último objetivo secundário de compreender melhor quais as competências transferidas, bem como os avanços e recuos neste processo de transferência de competências.

3.1. Hipóteses

No decurso do estudo do tema, e com base na Revisão da Literatura efetuada, delineámos seis hipóteses que pretendemos investigar, tendo por base as variáveis delineadas para a análise dos dados recolhidos, bem como o cumprimento dos requisitos impostos legalmente para uma

correta e eficiente transferência de competências da Administração Central para as Autarquias Locais, no caso em concreto, no domínio da ação social para os dez municípios da CIMRL.

Neste sentido formulámos as seguintes hipóteses:

A transferência de competências no domínio da Segurança Social foi mais facilmente aceite pelos municípios que...

H1a: ... são liderados por Presidentes da Câmara do mesmo partido do que o Governo Central.

H1b: ... que tinham uma melhor situação financeira à data da possibilidade de transferência.

H1c: ... tinham previamente mais recursos humanos especializados na área da ação social.

H1d: ... tinham uma menor percentagem de população pobre à data da possibilidade de transferência.

H1e: ... tinham uma menor percentagem de população idosa.

H1f: ... tinham uma menor percentagem de população desempregada.

O nosso objeto de estudo recai sobre os desafios e resistências à transferência de competências no domínio social, tendo como estudo de caso os municípios da Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria (CIMRL). Tal como descrito no website¹⁰ desta comunidade intermunicipal, a Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria (CIMRL) é uma Associação de Municípios de direito público, sem fins lucrativos, dotada de autonomia administrativa e financeira, e cuja atuação visa o desenvolvimento integrado e sustentável de projetos e atividades de interesse comum aos municípios, contribuindo para a competitividade, coesão e economia de escala das intervenções do território.

¹⁰ Ver www.cimregiaodeleiria.pt.

3.2. Investigação qualitativa / Estudo de caso múltiplo

Segundo Yin (1994, pp. 22-24), a metodologia de investigação qualitativa é a abordagem mais adequada quando se pretende compreender o significado que os participantes atribuem às suas experiências e ações. Este tipo de investigação não se concentra em números e estatísticas, mas sim na análise de dados descritivos e em profundidade, obtidos por meio de técnicas como entrevistas, observações e análise de documentos.

Neste âmbito, iremos proceder a um estudo de caso múltiplo, aplicando a investigação qualitativa, na medida em que este tipo de investigação visa compreender fenómenos sociais complexos, através dos quais iremos adotar uma estratégia exploratória aplicada a cada um dos dez (10) Municípios em estudo.

O estudo do processo de aceitação da transferência de competências da Segurança Social para os Municípios Portugueses não é de todo um processo linear e conciso, na medida em que envolve muitas premissas que deverão ser tidas em linha de conta. Neste sentido, optámos por adotar o método de estudo de caso múltiplo, através de uma recolha de dados qualitativa, na medida em que na metodologia de investigação qualitativa se procede à análise de dados descritivos e em profundidade, obtidos por meio de técnicas como entrevistas, observações e análise de documentos.

Neste estudo decidimos proceder a uma análise documental, recolhendo todas as atas de reuniões de Câmara e de sessões de Assembleia Municipal dos 10 Municípios da CIMRL relacionadas com o assunto, de modo a conseguir extrair toda a informação necessária para o sucesso deste estudo.

3.3. Variáveis para análise dos estudos de caso e fontes de informação

Com base na literatura, delineámos 4 possíveis dimensões que eventualmente estiveram na fundamentação para as sucessivas prorrogações por parte dos municípios em aceitar esta competência, que se encontram na tabela abaixo: recursos financeiros; capacidade técnica; vontade política; e, riscos regulatórios.

Relativamente à dimensão **Recursos financeiros**, esta refere-se aos necessários investimentos a realizar aquando da assunção das responsabilidades assumidas, investimentos esses que podem estar relacionados com recursos humanos, infraestruturas e serviços. Os municípios com menor capacidade económica podem, assim, enfrentar uma maior dificuldade na implementação das novas competências.

Tabela 1 - Dimensões para a análise dos estudos de caso

Recursos financeiros	Existência ou não de recursos financeiros necessários para assumir as novas competências, principalmente se essas responsabilidades adicionais exigirem investimentos significativos a vários níveis (recursos humanos, infraestruturas, serviços, etc...). Os municípios com menor capacidade económica, poderão ter mais dificuldades em garantir uma assistência social adequada
Capacidade técnica	Existência ou não de experiência técnica ou conhecimento necessário para assumir adequadamente as novas responsabilidades, nomeadamente se estas envolverem áreas altamente especializadas, garantindo a prestação de um serviço de alta qualidade de modo a suprimir as necessidades das populações vulneráveis
Vontade política	Questões políticas e/ou ideológicas, tais como divergências partidárias ou opiniões contrárias sobre o papel do governo local no âmbito da ação social
Riscos legais e regulatórios	Possibilidade de existência de riscos legais e regulatórios uma vez que se trata de uma competência bastante complexa, e deste modo é de extrema importância conhecer de uma forma ampla e aprofundada toda a legislação aplicável às novas responsabilidades de modo a que se consigam ultrapassar eventuais problemas de coordenação e colaboração entre diferentes entidades

Fonte: elaboração própria

Relativamente à dimensão **Capacidade técnica**, esta diz respeito à importância da existência de experiência técnica e conhecimentos técnicos necessários para a execução das novas competências transferidas, com o objetivo de garantir uma assistência social de qualidade que se adegue às necessidades das populações mais vulneráveis, tendo em conta o número de processos familiares existentes em 2022 que serão assumidos aquando da concretização da transferência de competências, nomeadamente no âmbito dos processos de RSI e dos processos de Acompanhamento Social. Importa referir que o inevitável aumento do volume de trabalho que a transferência de competências acarreta, não deve comprometer a qualidade dos serviços prestados, promovendo o bem-estar social.

Relativamente à dimensão **Vontade política**, esta refere-se a possíveis divergências políticas e/ou ideológicas nomeadamente entre o partido do Governo e o partido pelo qual os Presidentes de Câmara foram eleitos. Também se poderão verificar divergências partidárias ou mesmo

opiniões divergentes sobre o papel das autarquias locais no domínio da ação social, uma vez que cada partido político poderá ter diferentes perspetivas na abordagem das questões sociais.

Relativamente à dimensão *Riscos legais e regulatórios*, esta diz respeito à complexidade da competência em apreço, uma vez que é fundamental a existência de um amplo e profundo conhecimento da legislação de modo a facilitar a coordenação e colaboração entre as diversas entidades envolvidas levando a uma eficiente e eficaz implementação das novas competências. Importa referir que um amplo conhecimento da legislação permite identificar previamente possíveis riscos e a encontrar soluções que permitam mitigá-los antecipadamente, levando a uma eficiente e eficaz transferência de competências.

Assim, cada município foi analisado com base na seguinte informação estatística, detalhada na tabela abaixo:

- População residente em 2021
- População idosa (+65) residente em 2021
- Território em km²
- N.º de freguesias
- Partido político mais votado em 2021 (% total de votos)
- Caracterização do executivo municipal
- Poder de compra (%) per capita em 2019
- Desempregados inscritos no IEFP % em 2021
- Ativo Financeiro em 2022
- Passivo Financeiro em 2022
- N.º de RH no Município: Total/Especializados (Ação Social)
- N.º de processos familiares de RSI em 2022
- N.º de processos familiares de Acompanhamento Social em 2022
- Total de processos familiares em 2022
- Rácio de processos familiares / recursos humanos especializados em 2022

Relativamente à recolha e análise de informação, uma das fontes de informação serão todas as atas de Reuniões de Câmara e de Sessões de Assembleia Municipal dos 10 Municípios da CIMRL relacionadas com o assunto (ver tabela abaixo).

Tabela 2 – Atas analisadas por município

Município	Data das atas das Reuniões de CM	Data das atas das Sessões de AM
Caso A Alvaiázere	- Ata n.º 7/22 de 08/03	- Ata n.º 1/22 de 25/02
Caso B Ansião	- Ata n.º 7/21 de 05/04 - Ata n.º 4/22 de 14/02 - Ata n.º 3/23 de 06/02	- Ata n.º 282/21 de 30/04 - Ata n.º 288/22 de 25/02 - Ata n.º 294/23 de 10/02
Caso C Batalha	- Ata n.º 6/22 de 22/02 - Ata n.º 4/23 de 13/02	- Ata n.º 1/22 de 25/02 - Ponto 8 da Ata n.º 1/23 de 27/02*
Caso D Castanheira de Pera	- Ata n.º 8/21 de 27/04 - Ata n.º 4/22 de 25/02	- Ata n.º 1/22 de 25/02
Caso E Leiria	- Ata n.º 4/22 de 22/02 - Ata n.º 3/23 de 07/02	- Ata n.º 3/22 de 04/03 - Edital n.º 3/23 de 17/02*
Caso F Figueiró dos Vinhos	- Ata n.º 8/21 de 22/04	- Ata n.º 27/21 de 28/04
Caso G Pedrógão Grande	- Ata n.º 4/22 de 18/02 - Ata n.º 2/23 de 26/01	- Ata n.º 4/22 de 25/02 - Edital de 24/02/2023*
Caso H Marinha Grande	- Ata n.º 11/21 de 14/04 - Ata n.º 8/22 de 14/03	- Ata n.º 1/21 de 26/02 e 03/03 (sessão de continuação)
Caso I Porto de Mós	- Ata n.º 4/22 de 24/02 - Ata n.º 1/23 de 12/01	- Ata 2/22 de 11/03 - Convocatória de 23/02/2023*
Caso J Pombal	- Ata n.º 27/21 de 2/12	- Ata n.º 7/21 de 20/12

*Não existe ata disponível no site institucional do Município, mas existe outro documento com igual valor jurídico.

Fonte: elaboração própria, com base em informação disponível nos websites institucionais dos municípios da CIMRL

Foram também analisados os Relatórios e Contas¹¹ de 2022 de 7 dos 10 municípios da CIMRL (Alvaiázere, Batalha, Leiria, Figueiró dos Vinhos, Pedrógão Grande, Porto de Mós e Pombal), os Relatórios e Contas de 2021 de 3 dos 10 municípios de CIMRL (Ansião, Castanheira de Pera e Marinha Grande), uma vez que estes 3 municípios não disponibilizaram nos respetivos sites institucionais estes documentos financeiros aquando da sua consulta a 9 de julho de 2023, bem como os Balanços Sociais de 2022 e os Mapas de Pessoal de 2022 dos 10 Municípios da CIMRL,

¹¹Veja-se https://www.cm-alvaiazere.pt/cm-alvaiazere/uploads/document/file/2678/doc_146466.pdf;
<https://www.cm-ansiao.pt/pic/documentos/pdc-2021.pdf>;
<https://www.cm-batalha.pt/municipio/informacao-financieira>;
https://www.cm-leiria.pt/cmleiria/uploads/document/file/33005/relatorio_e_contas_do_municipio_de_leiria_2022.pdf
<https://www.cm-pombal.pt/wpdm-package/relatorio-de-gestao-e-de-prestacao-de-contas-2022-com-clc/?wpdmdl=66094&refresh=64a954d6b251f1688818902>;
https://www.municipio-portodememos.pt/cmportomos/uploads/document/file/4406/prestacao_contas_e_relatorio_contas_ano2022_assinado.pdf;
<https://www.cm-castanheiradepera.pt/PT/autarquia-documentos-on-line>;
https://www.cm-mgrande.pt/pages/218?folders_list_12_folder_id=852;
<https://www.cm-pedrogaogrande.pt/images/stories/informacaoeconomicafinanceira/dpc.pdf>;
https://www.cmfigueirodosvinhos.pt/images/Apoio_ao_Municipo/Informacao_Finaceira/Prestacao_de_Contas/2022/Relat%C3%B3rio_de_Gest%C3%A3o_2022_aprovado_CM_24.04.2023_e_AM_28.04.2023.pdf.

que permitiu relacionar os dados contidos nestes documentos com as variáveis delineadas para a análise dos estudos de caso, e conseqüentemente proceder à correlação dos dados analisados com as Hipóteses formuladas.

4. Apresentação e Discussão de Resultados

4.1. Análise de Dados

4.1.1. Enquadramento histórico / legal da transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da ação social

Com a publicação das Leis n.º 50/2018 (Lei-quadro) e 51/2018, de 16 de agosto, que aprovaram, respetivamente, o quadro da transferência de competências para as Autarquias Locais e para as Entidades Intermunicipais, a concretizar em diplomas de âmbito setorial, e a alteração do Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI), iniciou-se a implementação legislativa de um novo processo de transferência de competências da Administração Central para as Autarquias Locais e para as Entidades Intermunicipais em Portugal Continental.

Nos termos do artigo 2.º da Lei-quadro, a transferência de competências rege-se pelos seguintes princípios e garantias:

- A transferência efetua-se para a Autarquia Local ou Entidade Intermunicipal que, de acordo com a sua natureza, se mostre mais adequada ao exercício da competência em causa;
- A preservação da autonomia administrativa, financeira, patrimonial e organizativa das Autarquias Locais;
- A garantia de qualidade no acesso aos serviços públicos;
- A coesão territorial e a garantia da universalidade e da igualdade de oportunidades no acesso ao serviço público;
- A eficiência e eficácia da gestão pública;
- A garantia da transferência para as Autarquias Locais dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais adequados, considerando os atualmente aplicados nos serviços e competências descentralizados;
- A estabilidade de financiamento no exercício das atribuições cometidas.

Nos termos do artigo 80.º-B do RFALEI, foram aprovadas as seguintes disposições, em articulação com o disposto nos artigos 4.º e 5.º da Lei-quadro:

- O financiamento das novas competências considera o acréscimo de despesa e de receita em que estas incorrem pelo seu exercício;
- Até 2021, os recursos financeiros a atribuir às AL e EIM para a prossecução das novas competências são anualmente previstos na LOE e constam do FFD;
- Os recursos são distribuídos de acordo com o previsto nas respetivas leis e decretos-lei de âmbito setorial relativos às diversas áreas a descentralizar.

No seguimento da publicação da Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, surgiu o Decreto-lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, que concretizou a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da ação social.

Esta transferência de competências no domínio da ação social, visa promover uma maior adequação dos serviços prestados à população e conferir uma maior eficácia no atendimento e na resposta aos cidadãos, de um modo particular, aos que se encontrem em situação de maior vulnerabilidade social.

Este diploma de transferência de competências no domínio da ação social, Decreto-lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, prevê que os órgãos municipais exerçam as seguintes competências:

- Assegurar o serviço de atendimento e de acompanhamento social, podendo este serviço ser contratualizado com instituições particulares de solidariedade social ou equiparadas (cif. art. 10º);
- Elaborar as Cartas Sociais Municipais (instrumento estratégico de planeamento da rede de serviços e equipamentos sociais, incluindo o mapeamento das respostas existentes ao nível dos equipamentos sociais), assegurando a articulação com as prioridades definidas a nível nacional e regional (cif. art. 4º);
- Assegurar o fornecimento de refeições e o apoio ao prolongamento de horário da componente de apoio à família, para as crianças que frequentam o ensino pré-escolar da rede pública (art.12º);
- Elaborar os relatórios de diagnóstico técnico e acompanhamento e de atribuição de prestações pecuniárias de carácter eventual em situações de carência económica e de risco social (art. 3º);

- Celebrar e acompanhar os contratos de inserção dos beneficiários do rendimento social de inserção, serviço este que também pode ser contratualizado com instituições particulares de solidariedade social ou equiparadas (art. 11º);
- Desenvolver programas nas áreas de conforto habitacional para pessoas idosas, em articulação com entidades públicas, instituições de solidariedade social ou com as estruturas de gestão dos programas temáticos (art. 9º);
- Coordenar a execução do Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social, em articulação com os conselhos locais de ação social (art. 8º) (que se verificará apenas a partir da próxima geração, a 5ª geração, sendo que os CLDS da 4ª geração continuarão a ter como entidade coordenadora a Segurança Social);
- Emitir parecer, vinculativo quando desfavorável, sobre a criação de serviços e equipamentos sociais com apoios públicos (art.3º)

O diploma setorial no domínio da ação social prevê a publicação de diplomas regulamentares. Nesse sentido, e no âmbito do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, foram publicadas as seguintes Portarias:

- Portaria n.º 63/2021, de 17 de março, que regula o disposto nas alíneas a) e e) do n.º 1 do artigo 3.º e do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, nomeadamente os termos de operacionalização da transferência de competências, em matéria de serviço de atendimento e de acompanhamento social (SAAS) de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social, para as câmaras municipais;
- Portaria n.º 64/2021, de 17 de março, que define, nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 3.º e do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, o exercício de competências de coordenação administrativa e financeira do programa de contratos locais de desenvolvimento social pelas autarquias locais;
- Portaria n.º 65/2021, de 17 de março, que estabelece os termos de operacionalização da transição de competências em matéria de celebração e acompanhamento dos contratos de inserção dos beneficiários do RSI para as câmaras municipais, tendo em consideração o disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 3.º e no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto;

- Portaria n.º 66/2021, de 17 de março, que regula o disposto nas alíneas b), c) e i) do n.º 1 e da alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, e o disposto na secção II do capítulo II do referido decreto-lei, designadamente a criação das cartas sociais municipais e supramunicipais e fixa os respetivos conteúdos, regras de atualização e de divulgação, bem como os procedimentos de revisão.

Importa referir que foram celebrados acordos entre o Governo e a ANMP (Associação Nacional de Municípios Portugueses), no domínio da ação social, a 3 de janeiro de 2023, e publicadas alterações aos diplomas setoriais que estabelecem as matérias acordadas com a ANMP, tal como consta do website da ANMP¹².

No denominado Acordo-Ação Social¹³, nos seus considerandos, está previsto o seguinte:

- a necessidade de se proceder a reajustamentos dos montantes a transferir para os municípios, designadamente tendo em consideração o número de processos familiares em acompanhamento;
- que é objetivo primordial promover uma descentralização com distribuição equitativa de recursos, de acordo com as características e indicadores de cada território;
- que a afetação de recursos tem de ser efetuada numa lógica territorial e atendendo à realidade social local.

Ao Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, foram, entretanto, introduzidas alterações, pelo Decreto-Lei n.º 87-B/2022, de 30 de dezembro, que não abrangem a totalidade das matérias acordadas, isto é, apenas parte das matérias acordadas com a ANMP foram objeto de previsão no Decreto-Lei n.º 55/2020, não tendo sido contemplados neste diploma, ou em regulamentação específica, os seguintes aspetos:

- A atualização dos recursos financeiros referentes aos acordos de cooperação dos Serviços de Atendimento e Acompanhamento Social e dos Centros Comunitários com

¹² Veja-se <https://anmp.pt/file-viewer/?pstad=53023>.

¹³ Acordo setorial de compromisso entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP) – para a Descentralização no domínio da Ação Social. (Assinado a 03/01/2023)
Este acordo poderá ser consultado em: <https://anmp.pt/file-viewer/?pstad=53023>

Atendimento e Acompanhamento Social, bem como dos protocolos de Rendimento Social de Inserção celebrados, nas três situações, com IPSS ou equiparadas;

- A atualização do montante correspondente aos subsídios de caráter eventual atendendo à execução efetuada pelo ISS, I.P. a 31 de dezembro de 2021;
- Aditamento à rubrica de recursos humanos de uma componente adicional cujo racional assenta no rácio de processos familiares por técnico, com a ponderação de 100 processos familiares de RSI por técnico e de 250 processos familiares de atendimento e acompanhamento social por técnico, acrescida do montante necessário à sua aplicação;
- A transferência de recursos humanos, sem obrigatoriedade de exercício, em exclusivo, das competências de atendimento e acompanhamento social e acompanhamento a beneficiários de RSI;
- Aditamento ao mapa com os encargos anuais de uma rubrica para despesas de instalações e funcionamento inerentes às competências que os municípios irão assumir, com base no número de processos familiares por técnico superior e no valor dos acordos e protocolos existentes, acrescido do incremento da transição SAAS / RLIS (Redes Locais de Intervenção Social) e dos SAAS Integrados;
- Os municípios com rácio de processos/técnico <100 beneficiarem de um valor mínimo, anual, de 18.298,19€ para instalações e funcionamento;
- A supressão da dedução da dotação anual dos subsídios eventuais, prevista no n.º 5 do artigo 5.º das Portarias 63/2021 e 65/2021, ambas de 17.03;
- A criação de um ponderador específico para eventual revisão dos montantes afetos aos municípios, no ano de 2023;
- A atualização automática, em 2024 e nos anos seguintes, dos valores anuais a transferir para os municípios, através da aplicação dos índices oficiais de inflação verificados no ano civil anterior;
- Competir às Comissões de Acompanhamento dos procedimentos de transferência de competências em matéria de serviços de atendimento e de acompanhamento social (Portaria 63/2021) e de contratos de inserção dos beneficiários do Rendimento Social de Inserção (Portaria 65/2021), avaliar a adequação e conformidade dos recursos devendo reportar à comissão de acompanhamento o desenvolvimento e a evolução das competências transferidas, bem como as eventuais dificuldades e constrangimentos;

- Competir à Comissão de Acompanhamento prevista no DL n.º 55/2020, avaliar os reportes os daquelas Comissões, remetendo-os para os membros do Governo competentes sempre que a matéria em causa assim o justifique.

Importa ainda referir que está previsto no Acordo-Ação Social o incremento da despesa de uma componente adicional relativa aos recursos humanos. Contudo, para além de não estar previsto no Acordo o incremento total da despesa, designadamente com acordos e protocolos, acresce que na alteração introduzida pelo Decreto-Lei n.º 87-B/2022 foi retirado do n.º 1 do artigo 14.º o segmento “sem aumento da despesa pública”, o que significa que não fica acautelada a neutralidade da despesa.

Relativamente aos encargos anuais referentes às competências descentralizadas no âmbito da ação social, foi publicado o Despacho n.º 9817-A/2021, de 8 de outubro que indica os recursos financeiros para os anos 2020 a 2022 que foram remetidos para cada câmara municipal através de um projeto de mapa contendo os elementos financeiros, os recursos humanos em causa e respetivos ratios, os acordos e protocolos vigentes, bem como o número de processos familiares em acompanhamento, para que no prazo de 30 dias as câmaras se pronunciassem sobre o seu teor.

Quanto ao Fundo de Financiamento da Descentralização, foi publicado o Decreto Regulamentar n.º 1/2023, de 29 de maio, que estabelece os termos e as condições da comunicação das transferências no âmbito do Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD), os procedimentos a adotar em caso de dedução, reforço e reafetação de verbas e as condições de reporte de informação, nos termos do n.º 4 do artigo 66.º da Lei n.º 24-D/2022, de 30 de dezembro (Lei do Orçamento do Estado para 2023).

Relativamente às sucessivas prorrogações da data de aceitação da competência no domínio da ação social, estas foram concretizadas pela publicação dos seguintes diplomas legais:

- Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, que concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais, no domínio da Ação Social
 - ✓ Concretiza a transferência de competências durante o ano de 2021
 - ✓ Confere a possibilidade de se prorrogar para 31 de março de 2022

- Decreto-Lei n.º 23/2022, de 14 de fevereiro, que prorroga o prazo de transferência das competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais no domínio da ação social
 - ✓ Concretiza a prorrogação da transferência de competências para 31 de março de 2022
 - ✓ Confere a possibilidade de se prorrogar para 1 de janeiro de 2023
- Decreto-Lei n.º 87-B/2022, de 29 de dezembro, que altera a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da ação social
 - ✓ Concretiza a prorrogação da transferência de competências para 1 de janeiro de 2023
 - ✓ Confere a possibilidade de se prorrogar para 3 de abril de 2023.

4.1.2. Momento de aceitação das competências no domínio da ação social pelos Municípios da CIMRL

A Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, estabelece no seu artigo 1.º o quadro das transferências de competências para as autarquias locais (AL) e Entidades Intermunicipais (EIM), cumprindo desta forma os princípios da subsidiariedade, da descentralização e da autonomia do poder local. No n.º 3 do referido diploma, está previsto que a transferência de competências tem carácter universal, podendo, mesmo assim, ser concretizada de forma gradual pelos municípios até 01 de janeiro de 2021. Estas competências encontram a sua transferência regulada através de diplomas setoriais relativos às diversas áreas a descentralizar, os quais estabelecem disposições transitórias adequadas à gestão do procedimento de cada área transferida (cf. artigo 4.º).

Relativamente à transferência de competências no domínio da ação social, o Decreto-Lei 55/2020, de 12 de agosto (diploma setorial no domínio da ação social), concretizou a transferência de competências durante o ano de 2021, mas, ao mesmo tempo, possibilitou a sua prorrogação até 31/03/2022. A 14 de fevereiro de 2022 o Decreto-Lei 23/2022 concretiza a transferência de competências a 31/03/2022, ficando estas automaticamente aceites a 01/04/2022. Posteriormente, a 29 de dezembro, surgiu o Decreto-Lei n.º 87-B/2022 que concretizou a transferência de competências a 01/01/2023 e possibilitou uma nova prorrogação, desta feita para 03/04/2023, tendo esta sido a última prorrogação concedida aos municípios para aceitarem a transferência de competências do domínio da ação social.

A Direção Geral das Autarquias Locais (DGAL) tem acompanhado e monitorizado este processo de descentralização e, neste sentido, elabora relatórios de acompanhamento do processo de descentralização. Estes relatórios de execução são trimestrais e tiveram início em 2020. Da análise destes relatórios¹⁴, constata-se que em Portugal continental, até ao final de dezembro de 2022, dos 278 municípios apenas 104 assumiram a referida competência, e até 3 de abril de 2023, esta competência será assumida por mais 173 municípios. Importa referir que, no caso do Município de Lisboa, a competência no domínio da ação social irá continuar a ser executada pela Santa Casa da Misericórdia de Lisboa.

Quanto aos municípios da CIMRL, objeto de estudo deste trabalho, após ter solicitado à DGAL as datas de aceitação desta competência por parte de cada um dos dez municípios em apreço, cuja resposta remeteu para a análise dos referidos relatórios de execução (*vide Anexos I e II*), concluiu-se que os 10 municípios em estudo não aceitaram a competência no domínio da ação social na mesma data, nem sequer no mesmo ano, tal como demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 3 - Data de aceitação das competências no domínio da ação social

Municípios da CIMRL	Data de aceitação das competências no domínio da ação social
Caso A Município de Alvaiázere	01/06/2022
Caso B Município de Ansião	03/04/2023
Caso C Município da Batalha	03/04/2023
Caso D Município de Castanheira de Pera	01/04/2022
Caso E Município de Leiria	03/04/2023
Caso F Município de Figueiró dos Vinhos	01/04/2022
Caso G Município de Pedrógão Grande	03/04/2023
Caso H Município da Marinha Grande	01/04/2022
Caso I Município de Porto de Mós	03/04/2023
Caso J Município de Pombal	01/04/2022

Fonte: elaboração própria com base em documentação da DGAL

¹⁴ Relatórios disponíveis na página da DGAL (<http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/transferencia-de-competencias/relatorios-de-acompanhamento/>)

4.2. Análise dos processos de transferência de competências de ação social para os municípios da CIMRL

4.2.1. Município de Alvaiázere (Caso A)

O município de Alvaiázere pertence ao distrito de Leiria, tem 160 kms² de área, e encontra-se subdividido em 5 freguesias, sendo elas Almoester, Alvaiázere, Maçãs D. Maria, Pelmá, Pussos São Pedro. Em 2021, tinha 6.238 residentes, dos quais 2.312 são idosos (37.1%).

O Partido Político mais votado nas últimas eleições autárquicas de 2021 foi o PPD/PSD, com 42% dos votos, sendo o executivo composto por 5 eleitos (Presidente e 2 vereadores do PPD/PSD e 2 vereadores do PS).

Importa referir que os residentes deste concelho possuem 67.6% de poder de compra *per capita* face à média do território nacional, tendo 3.5% da população ativa em situação de desemprego com inscrição no IEFP.

Relativamente à Câmara Municipal de Alvaiázere, de acordo com os dados do Relatório e Contas de 2022, esta autarquia contava com um Ativo Financeiro de 50.365.022,08€ e um Passivo Financeiro de 3.523.680,24€, tendo, portanto, um saldo de 46.841.341,84€.

Quantos aos recursos humanos em 2022, a Câmara Municipal de Alvaiázere tinha no mapa de pessoal 124 trabalhadores, estando 2 afetos à área da Ação Social.

Relativamente ao número de processos familiares existentes em 2022, tanto a nível de RSI como de Acompanhamento Social, este município contava com um total de 121 processos.

Constatou-se que o mesmo aceitou a competência no domínio da Ação Social a 01/06/2022. Da análise dos documentos mencionados na tabela 3, no caso em concreto do Município de Alvaiázere, na ata da reunião de Câmara Municipal n.º 7/22 de 08 de março de 2022 e na ata da sessão de Assembleia Municipal n.º 1/22, o Presidente da Câmara Municipal referiu que não estava de acordo com a forma como estava a ser feita esta transferência de competências para os municípios, afirmando que se estava a deparar com “*uma forma de desresponsabilização do*

Estado Central e de responsabilização das Autarquias, sem o acompanhamento dos devidos meios, para que estas competências pudessem efetivamente ser bem aplicadas pelos Municípios (...)”. No entanto, afirmou que iria assumir esta luta, reiterando que “*os autarcas já estavam habituados a isso e iriam, com certeza, conseguir em conjunto com os parceiros locais (...) da ação social (...) levar a bom porto mais este desafio.*”.

Aquando da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 23/2022, de 14 de fevereiro, que possibilitou a prorrogação da aceitação desta competência para o dia 01/01/2023, este município informou que já tinham havido conversações com algumas entidades na área da ação social, bem como com o Diretor Regional da Segurança Social, chegando ao entendimento de que a 01/06/2022 já teriam conseguido ter “*todos os recursos humanos preparados de uma forma que daria segurança para assumir essa transferência de competências (...). No que refere à delegação de competências na área da ação social, ainda assim, é aquela que num Município como o de Alvaiázere, não causa grandes transtornos, pelo que tinham estabelecido com as entidades regionais uma data para fazer as coisas bem-feitas, acredita que é melhor começar no dia um de junho (...)*”

Assim, a 25/02/2022, o Presidente da Câmara Municipal de Alvaiázere proferiu um Despacho de Ratificação sob o n.º 2379 com o seguinte teor: “*(...) Verifica-se porém, que as respetivas Portarias Regulamentadoras foram publicadas sete meses após a publicação do Decreto-Lei (...) Igualmente, o despacho com os encargos anuais que serão transferidos para cada município (Despacho n.º 9818/A-2021) foi publicado passado quase sete meses depois da publicação das Portarias (...) Constatase, assim, que o conhecimento pelos Municípios dos instrumentos fundamentais para a preparação da assunção de competências neste domínio aconteceu muito tardiamente, que crescem problemas que subsistem no terreno, circunstâncias que têm dificultado na prática, a possibilidade de assunção da competências no prazo previsto.*”

Desta forma, é possível determinar que no Município de Alvaiázere a questão da *Capacidade técnica* e dos *Riscos legais e regulatórios* estiveram na base da fundamentação da prorrogação da aceitação da competência no domínio da ação social para 01/06/2022, na medida em que foi necessário preparar todos os recursos humanos, por forma a conseguir aceitar a competência com segurança, tendo sido igualmente necessário proceder a uma análise aprofundada de toda a legislação setorial inerente a este processo, nomeadamente às portarias regulamentares que

surgiram num prazo aproximado de sete meses, principalmente na análise legislação referente à atribuição do Rendimento Social de Inserção (RSI).

4.2.2. Município de Ansião (Caso B)

O município de Ansião pertence ao distrito de Leiria, tem 176 kms² de área, e está subdividido em 6 freguesias, sendo elas Alvorge, Ansião, Avelar, Chão de Couce, Pousaflores e Santiago da Guarda. Em 2021, tinha 11.642 residentes, dos quais 3.773 são idosos (32.4%).

O Partido Político mais votado nas últimas eleições autárquicas de 2021 foi o PS, com 50% dos votos, sendo o executivo composto por 7 eleitos (Presidente e 3 vereadores do PS e 3 vereadores do PPD/PSD).

Importa referir que os residentes deste concelho possuem 74.2% de poder de compra *per capita* face à média do território nacional, tendo 3.7% da população ativa em situação com inscrição no IEFP.

Relativamente à Câmara Municipal de Ansião, de acordo com os dados do Relatório e Contas de 2021, uma vez que à data da consulta destes dados (08/07/2023) ainda não estavam disponíveis os dados relativos a 2021, esta autarquia contava com um Ativo Financeiro de 54.076.371,99€ e um Passivo Financeiro de 5.419.586,85€. O saldo era, assim, de 48.656.785,14€.

Quantos aos recursos humanos em 2022, a Câmara Municipal de Ansião tinha no mapa de pessoal 191 trabalhadores, estando 1 afeto à área da Ação Social.

Relativamente ao número de processos familiares existentes em 2022, tanto a nível de RSI como de Acompanhamento Social, este município contava com um total de 323 processos.

O Município de Ansião aceitou a competência no domínio da Ação Social a 03/04/2023.

Da análise das atas mencionadas na tabela 3, no caso em concreto do Município de Ansião, nas atas das reuniões de Câmara Municipal n.^{os} 7/21 de 05 de abril, 4/22 de 14 de fevereiro e 3/23 de 06 de fevereiro e nas atas das sessões de Assembleia Municipal n.^{os} 282/21 de 30 de abril, 288/22 de 25 de fevereiro, e 294/23 de 10 de fevereiro, o Presidente da Câmara Municipal

informou que “o Governo remeteu a este Município, em 25/03/2021, o projeto de mapa contendo a proposta de transferência financeira, para o ano de 2021, relativa ao exercício, pelo Município, das competências relativas a (i) ao serviço de atendimento e acompanhamento local e (ii) à celebração e acompanhamento de acordos de inserção. Tal mapa, limita-se a invocar uma transferência financeira, no montante de 47.091,94€, a identificar o número de (i) recursos humanos a transferir, (ii) de acordos e protocolos vigentes e, (iii) de processo familiares em acompanhamento; não dispondo de qualquer outra informação, nomeadamente descritiva e justificativa que permita aferir da suficiência e equidade dos valores a transferir.” Face a este quadro, a Câmara Municipal manifestou a sua posição desfavorável quanto à aceitação desta competência para o ano de 2021.

Mais tarde, em fevereiro de 2022, o Presidente da Câmara informou que propôs que a referida aceitação desta competência fosse prorrogada para 01/01/2023, “Considerando que a Associação Nacional de Municípios Portugueses, por meio da sua circular 13/2022/PB, de 18/01/2021, divulgou ter suscitado ao Governo a necessidade de alteração do prazo limite para a aceitação da transferência de competência de 31/03/2021, para 01/01/2023, face aos atrasos verificados na publicação das portarias regulamentadoras.”.

Posteriormente, com a possibilidade de prorrogar a aceitação da competência para 03/04/2023, a Câmara Municipal prorrogou mais uma vez a aceitação desta competência, pelos mesmos motivos.

Desta forma, é possível determinar que no Município de Ansião a variável **Riscos legais e regulatórios** esteve na base da fundamentação da prorrogação da **aceitação da competência no domínio da ação social para 03/04/2023**, na medida em que o atraso na publicação das portarias regulamentadoras promoveu as sucessivas prorrogações desta autarquia local para a última data possível de aceitação da competência.

4.2.3. Município da Batalha (Caso C)

O município da Batalha pertence ao distrito de Leiria, tem 103 kms² de área, subdividido em 4 freguesias, sendo elas Batalha, Reguengo do Fetal, São Mamede e Golpilheira. Em 2021, tinha 15.557 residentes, dos quais 3.578 são idosos (+65 anos) (23%).

O Partido Político mais votado nas últimas eleições autárquicas de 2021 foi o BTMI (Batalha é de Todos - Movimento Independente), com 49% dos votos, sendo o executivo composto por 7 eleitos (Presidente e 3 vereadores do BTMI e 3 vereadores do PPD/PSD).

Importa referir que os residentes deste concelho possuem 83.9% de poder de compra *per capita* face à média do território nacional, tendo 2.9% da população ativa em situação de desemprego com inscrição no IEFP.

Relativamente à Câmara Municipal da Batalha, de acordo com os dados do Relatório e Contas de 2022, esta autarquia contava com um Ativo Financeiro de 71.769.248,26€ e um Passivo Financeiro de 7.669.489,95€, tendo, assim, um saldo de 64.099.758,31€.

Quantos aos recursos humanos em 2022, a Câmara Municipal da Batalha tinha no mapa de pessoal 234 trabalhadores, estando 2 afetos à área da Ação Social.

Relativamente ao número de processos familiares existentes em 2022, tanto a nível de RSI como de Acompanhamento Social, este município contava com um total de 440 processos.

O Município da Batalha, constatou-se que o mesmo aceitou a competência no domínio da Ação Social a 03/04/2023.

Da análise das atas mencionadas na tabela 3, nas atas das reuniões de Câmara Municipal n.ºs 6/22 de 22 de fevereiro e 4/23 de 13 de fevereiro e na ata da sessão de Assembleia Municipal n.º 1/22 de 25 de fevereiro e o Ponto n.º 8 da ata .º 1/23 de 27 de fevereiro, uma vez que não existe ata disponível no site institucional do Município, o Presidente da Câmara Municipal referiu que apesar de *“A significativa proximidade entre a publicação da referida regulamentação e a realização de eleições autárquicas, em setembro de 2021, que, no caso do Município da Batalha, obstou a que os novos eleitos locais, procedente da mudança de executivo, se sentissem legitimados para a assunção de responsabilidades neste domínio.”*. Assim, esta autarquia decidiu prorrogar o prazo de aceitação da referida competência para

01/01/2023, aproveitando a possibilidade de “*os municípios, caso entendam não reunir as condições necessárias para o exercício das mencionadas competências, solicitar a prorrogação do prazo para a concretização das mesmas (até 1 de janeiro de 2023) (...)*”, bem como “*Atendendo à manifesta escassez de recursos humanos.*”.

Posteriormente, o Presidente da Câmara Municipal informou que “*foi publicado o Decreto-Lei n.º 87-B/2022, de 29 de dezembro, diploma que, no âmbito da ação social, acomoda as alterações decorrentes das negociações entre o Governo e a Associação Nacional de Municípios Portugueses constantes do acordo setorial de compromisso, aprovado na reunião do Conselho Geral da ANMP a 19 de dezembro de 2022*” e que, neste âmbito e “*para efeitos do exercício das competências previstas no citado diploma legal, são transferidos para os municípios os montantes equivalentes às remunerações devidas aos trabalhadores afetos ao exercício das mencionadas competências, transferidos ou que venham a ser contratados em sequência da não transição dos trabalhadores identificados pelos serviços do Instituto da Segurança Social, I. P. (ISS, I. P.), e, bem assim, os respetivos encargos a cargo da entidade empregadora, designadamente despesas com o seguro de acidente de trabalho, de higiene, segurança e medicina no trabalho*”, permitindo a prorrogação do prazo de aceitação da competência para 03/04/2023, o que se veio a verificar.

Desta forma, é possível determinar que no Município da Batalha as variáveis *Recursos financeiros, Capacidade técnica e Vontade política* estiveram na base da fundamentação da prorrogação da **aceitação da competência no domínio da ação social para 03/04/2023**, na medida em que não se encontravam reunidas as condições financeiras necessárias à prossecução desta competência, existia uma manifesta escassez de recursos humanos para assumir a referida competência, assim como a significativa proximidade entre a publicação de toda a regulamentação nesta área e as eleições autárquicas, levou a uma maior ponderação.

4.2.4. Município de Castanheira de Pera (Caso D)

O município de Castanheira de Pera pertence ao distrito de Leiria, tem 67 kms² de área, tendo apenas uma União de Freguesia de Castanheira de Pera e Coentral. Em 2021, tinha 2.645 residentes, dos quais 1.013 são idosos (+65 anos) (38.3%).

O Partido Político mais votado nas últimas eleições autárquicas de 2021 foi o PS, com 41% dos votos, sendo o executivo composto por 5 eleitos (Presidente e 1 vereador do PS, 2 vereadores do PPD/PSD e CDS/PP e 1 vereador do MC21 (Mudar Castanheira 21)).

Importa referir que os residentes deste concelho possuem 66.6% de poder de compra *per capita* face à média do território nacional, tendo 4.6% de taxa de desemprego com inscrição no IEFP.

Relativamente à Câmara Municipal de Castanheira de Pera, de acordo com os dados do Relatório e Contas de 2021, uma vez que à data da consulta destes dados (08/07/2023) ainda não estavam disponíveis os dados relativos a 2021, esta autarquia contava com um Ativo Financeiro de 29.048.225,71€ e um Passivo Financeiro de 5.393.219,76€, tendo, portanto, um saldo de 23.655.005,95€.

Quantos aos recursos humanos em 2022, a Câmara Municipal de Castanheira de Pera tinha no mapa de pessoal 106 trabalhadores, estando 2 afetos à área da Ação Social.

Relativamente ao número de processos familiares existentes em 2022, tanto a nível de RSI como de Acompanhamento Social, este município contava com um total de 140 processos.

O Município de Castanheira de Pera aceitou a competência no domínio da Ação Social a 01/04/2022.

Da análise das atas mencionadas na tabela 3, no caso em concreto do Município de Castanheira de Pera, nas atas da reunião de Câmara Municipal n.^{os} 4/22 de 25 de fevereiro e 8/21 de 27 de abril e na ata da sessão de Assembleia Municipal n.^o 1/22 de 25 de fevereiro, o Presidente da Câmara Municipal informou que *“Para que a transferência das competências/ recursos financeiros necessários se possa operar com justiça, tem de assentar também no conhecimento da realidade de facto que deve ser o mais autêntico, abrangente, transparente e especificado possível, de modo a que os valores apurados traduzam as necessidades efetivas, o que assume particular relevância, atendendo a que se trata de um ponto de viragem no que concerne à*

matéria em causa, pelo que é também indispensável que sejam, previamente, implementados mecanismos que permitam ao Município ser conhecedor de todos os elementos associados, possibilitando, assim, uma tomada de decisão consciente, informada e fundada; Da análise dos documentos remetidos a este Município, se verifica que os mesmos não são suficientemente claros, objetivos e específicos quanto a todos os aspetos determinantes para o apuramento dos encargos reais em causa, sendo de referir, a título meramente exemplificativo, o que respeita aos recursos humanos; “

Neste sentido, o Presidente referiu que “Castanheira de Pera é um Município de interior, com diminutas possibilidades de gerar receitas próprias, e onde é visível a escassez de recursos técnicos, financeiros, materiais e humanos. Deste modo, a transferência de recursos financeiros para fazer face a todos os encargos associados às competências na área da ação social é de sobrelevada importância, levando a que o seu não cumprimento tenha aqui um impacto avassaladoramente negativo, com grave lesão dos interesses públicos envolvidos”.

Mais referiu que “Dada à natureza e características deste processo, a precedência de atos preparatórios, nomeadamente o acesso a outros elementos relevantes e a realização de reuniões para esclarecimento de dúvidas sobre a matéria, constituiriam soluções adequadas a permitir ao Município inteirar-se, o melhor possível, de toda a realidade de facto existente.”, ficando deliberado que esta competência não seria aceite em 2021, na medida em que existia a possibilidade de prorrogar a aceitação da competência para 01/01/2023.

Posteriormente, em fevereiro de 2022, o Presidente da Câmara Municipal informou que “Pese embora continuem a persistir algumas incertezas que fundamentaram as decisões tomadas pelos órgãos municipais no sentido de não aceitação da transferência de competências nesta área, o Município entende que o cenário atual assente, nomeadamente, no curto período de tempo que medeia a aceitação nesta fase e a que se irá operar ope legis a 01/01/2023 e nas particularidades do nosso território quanto à matéria em apreço, não justificam o adiamento da aceitação das competências no domínio da ação social.”

Neste sentido, o Senhor Presidente da Câmara Municipal referiu também que “Ao sermos dos primeiros, existe uma equipa para acompanhamento do processo na Segurança Social, podendo Castanheira usufruir dessa ajuda na sua plenitude.”

Desta forma, é possível determinar que no Município de Castanheira de Pera as variáveis *Recursos financeiros*, *Capacidade técnica* e *Riscos legais e regulatórios* estiveram na base da fundamentação da prorrogação da aceitação da competência no domínio da ação social para 01/04/2022, na medida em que foram ponderados os riscos financeiros que a autarquia corria, bem como a falta de recursos humanos e a complexidade de toda a legislação associada a esta competência.

4.2.5. Município de Leiria (Caso E)

O município de Leiria pertence ao distrito de Leiria, tem 565 kms² de área, subdividido em 18 freguesias, sendo elas as freguesias de Amor, Arrabal, Bajouca, Bidoeira de Cima, Caranguejeira, Coimbrão, Maceira, Milagres, e Regueira de Pontes, e as Uniões de Freguesia de Colmeias e Memória, Leiria, Pousos, Barreira e Cortes, Marrazes e Barosa, Monte Real e Carvide, Monte Redondo e Carreira, Parceiros e Azoia, Santa Catarina da Serra e Chainça, Santa Eufémia e Boa Vista, e Souto da Carpalhosa e Ortigosa. Em 2021, tinha 128.603 residentes, dos quais 28.635 são idosos (+65 anos) (22.3%).

O Partido Político mais votado nas últimas eleições autárquicas de 2021 foi o PS, com 55% dos votos, sendo executivo composto por 11 eleitos (Presidente e 11 vereadores do PS e 3 vereadores do PPD/PSD).

Importa referir que os residentes deste concelho possuem 103.2% de poder de compra *per capita* face à média do território nacional, tendo 3.8% da população ativa em situação de desemprego com inscrição no IEFP.

Relativamente à Câmara Municipal de Leiria, de acordo com os dados do Relatório e Contas de 2022, esta autarquia contava com um Ativo Financeiro de 484.771.824,74€ e um Passivo Financeiro de 29.402.292,49€, tendo, assim, um saldo de 455.369.532,25€.

Quantos aos recursos humanos em 2022, a Câmara Municipal de Leiria tinha no mapa de pessoal 1138 trabalhadores, estando 8 afetos à área da Ação Social.

Relativamente ao número de processos familiares existentes em 2022, tanto a nível de RSI como de Acompanhamento Social, este município contava com um total de 3.377 processos.

O Município de Leiria aceitou a competência no domínio da Ação Social a 03/04/2023.

Da análise das atas mencionadas na tabela 3, no caso em concreto do Município de Leiria, nas atas das reuniões de Câmara Municipal n.ºs 4/22 de 22 de fevereiro e 3/23 de 7 de fevereiro e na ata da sessão de Assembleia Municipal n.º 3/22 de 04 de março e o Edital n.º 3/23 de 17 de fevereiro, uma vez que não existe ata disponível no site institucional do Município, o Presidente da Câmara Municipal informou que, ao analisar a publicação das portarias regulamentares bem como o mapa de encargos anuais com as competências descentralizadas no domínio da ação social, constata-se que *“continuam a não estar reunidas as condições técnicas, financeiras e funcionais necessárias para o pleno e responsável exercício das competências, num momento de grande complexidade e num quadro de enorme exigência, tendo em vista assegurar sempre a melhor qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Perante a insuficiência da informação identificada que a publicação destas portarias não veio resolver, considera-se persistir – e até reforçada - a convicção de que não é possível aceitar e exercer as novas competências, nem gerir, bem e responsabilmente, os recursos públicos municipais, sempre limitados.”* Assim, decidiu prorrogar a aceitação da competência para 01/01/2023 *“porquanto continuam a não estar reunidas as condições técnicas, financeiras e funcionais, necessárias para o exercício e assunção das competências.”*

Posteriormente, face à nova possibilidade de prorrogação do prazo de aceitação da competência para 03/04/2023, o Presidente da Câmara Municipal informou que, considerando *“o novo acordo entre o Governo e a ANMP, que comporta alterações significativas, bem como o reforço financeiro com novas regras que permitem de uma forma mais equitativa o acompanhamento dos processos de Rendimento Social de Inserção (RSI) e o Serviço de Atendimento e Acompanhamento Social (SAAS); Os recursos financeiros afetos a cada município, serão atribuídos em função do número de processos ativos, tendo sido para o efeito estabelecidos rácios para o acompanhamento de RSI e SAAS, existindo a possibilidade de afetar mais 4 técnicos; dos cinco protocolos de cooperação em vigor, é possível contratualizar um sexto protocolo, facto que implica delinear um novo mapa de distribuição geográfica dos recursos humanos, em função do volume processual do concelho, no caso em apreço, 2.742 processos; Necessidade de conclusão do processo de parametrizações informáticas entre o Instituto da Segurança Social e o Município de Leiria.”*, decidiu prorrogar a aceitação desta competência para 03/04/2023, permitindo melhorar as condições de aceitação desta competência.

Desta forma, é possível determinar que no Município de Leiria as variáveis *Recursos financeiros*, *Capacidade técnica* e *Riscos legais e regulatórios* estiveram na base da fundamentação da prorrogação da aceitação da competência no domínio da ação social para 03/04/2023, na medida em que esta transferência de competências acarreta grandes responsabilidades e, como tal, deverão estar assegurados os recursos humanos e financeiros adequados a uma correta e eficiente execução da competência, assim com deverão estar esclarecidos e bem definidos todos os requisitos legais inerentes a este domínio da ação social.

4.2.6. Município de Figueiró dos Vinhos (Caso F)

O município de Figueiró dos Vinhos pertence ao distrito de Leiria, tem 173 kms² de área, subdividido em 4 freguesias, sendo elas Aguda, Arega, Campelo e a União de Freguesias de Figueiró dos Vinhos e Bairradas. Em 2021, tinha 5.281 residentes, dos quais 1.858 são idosos (+65 anos) (35.2%).

O Partido Político mais votado nas últimas eleições autárquicas de 2021 foi o PS, com 46% dos votos, sendo o executivo composto por 5 eleitos (Presidente e 1 vereador do PS, 2 vereadores do PPD/PSD e 1 vereador do MFI (Movimento Figueiró Independente)).

Importa referir que os residentes deste concelho possuem 66% de poder de compra per capita face à média do território nacional, tendo 5.7% da população ativa em situação de desemprego com inscrição no IIEFP.

Relativamente à Câmara Municipal de Figueiró dos Vinhos, de acordo com os dados do Relatório e Contas de 2022, esta autarquia contava com um Ativo Financeiro de 31.063.735,29€ e um Passivo Financeiro de 12.144.446,19€. O saldo era assim, de, 18.919.289,10€.

Quantos aos recursos humanos em 2022, a Câmara Municipal de Figueiró dos Vinhos tinha no mapa de pessoal 236 trabalhadores, estando 4 afetos à área da Ação Social.

Relativamente ao número de processos familiares existentes em 2022, tanto a nível de RSI como de Acompanhamento Social, este município contava com um total de 388 processos.

O Município de Figueiró dos Vinhos aceitou a competência no domínio da Ação Social a 01/04/2022.

Da análise das atas mencionadas na tabela 3, no caso em concreto do Município de Figueiró dos Vinhos, na ata da reunião de Câmara Municipal n.º 8/21 de 22 de abril, e na ata da sessão de Assembleia Municipal n.º 27/21 de 28 de abril e 288/22, o Presidente da Câmara Municipal informou que *“foi rececionado no dia 29 de março de 2021 no Município de Figueiró dos Vinhos o ofício do Gabinete da Secretária de Estado da Ação Social (referência n.º 1471 de 15/03/2021) com o projeto de mapa contendo os elementos financeiros, os recursos humanos em causa e respetivos ratios, os acordos e protocolos vigentes, bem como o número de processos familiares em acompanhamento e outros dados considerados relevantes. Que os recursos humanos, materiais e financeiros a transferir para o Município de Figueiró dos Vinho, descritos na comunicação, carecem de informação e análise complementar, necessária para permitir uma avaliação razoável e ponderada dos encargos inerentes à prossecução da transferência de competências no domínio da ação social uma vez que são manifestamente insuficientes e não refletem o que é já a perceção e o conhecimento da Autarquia, como necessários para assegurar e garantir a melhor qualidade dos serviços prestados aos cidadãos na área da Ação Social (...)”*

Neste sentido, esta autarquia decidiu que não iria aceitar a transferência desta competência em 2021 *“enquanto não forem ressarcidos das competências que vão ser transferidas, porque nem toda a compensação financeira está salvaguardada, e enquanto isso não acontecer, a proposta é adiar a aceitação, por uma questão de precaução, mas nada do trabalho que está a ser feito está em causa.”*, ficando automaticamente aceite a 01/04/2022, uma vez que este Município não recorreu a nova prorrogação.

Desta forma, é possível determinar que no Município de Figueiró dos Vinhos as variáveis *Recursos financeiros* e *Capacidade técnica* estiveram na base da fundamentação da prorrogação da aceitação da competência no domínio da ação social para 01/04/2022, na medida em que os recursos financeiros e os recursos humanos que seriam transferidos para esta autarquia, não seriam suficiente para assumir de uma forma eficiente esta competência.

4.2.7. Município de Pedrógão Grande (Caso G)

O município de Pedrógão Grande pertence ao distrito de Leiria, tem 129 kms² de área, subdividido em 3 freguesias, sendo elas Pedrógão Grande, Vila Facaia e Graça. Em 2021, tinha 3.390 residentes, dos quais 1.204 são idosos (+65 anos) (35.5%).

O Partido Político mais votado nas últimas eleições autárquicas de 2021 foi o PPD/PSD, com 55% dos votos, sendo o executivo composto por 5 eleitos (Presidente e 2 vereadores do PPD/PSD e 2 vereadores do PS).

Importa referir que os residentes deste concelho possuem 70.2% de poder de compra *per capita* face à média do território nacional, tendo 4.1% da população ativa em situação de desemprego com inscrição no IEFP.

Relativamente à Câmara Municipal de Pedrógão Grande, de acordo com os dados do Relatório e Contas de 2022, esta autarquia contava com um Ativo Financeiro de 36.898.447,40€ e um Passivo Financeiro de 5.426.236,49€, tendo, portanto, um saldo de 31.472.210,91€.

Quantos aos recursos humanos em 2022, a Câmara Municipal de Pedrógão Grande tinha no mapa de pessoal 154 trabalhadores, estando 3 afetos à área da Ação Social.

Relativamente ao número de processos familiares existentes em 2022, tanto a nível de RSI como de Acompanhamento Social, este município contava com um total de 273 processos.

O Município de Pedrógão Grande aceitou a competência no domínio da Ação Social a 03/04/2023.

Da análise das atas mencionadas na tabela 3, no caso em concreto do Município de Pedrógão Grande, nas atas das reuniões de Câmara Municipal n.ºs 4/22 de 18 de fevereiro e 3/23 de 26 de janeiro e na ata da sessão de Assembleia Municipal n.º 4/22 de 25 de fevereiro e o Edital de 24/02/2023, uma vez que não existe ata disponível no site institucional do Município, o Presidente da Câmara Municipal informou que esta autarquia não se encontrava em condições de aceitar a referida competência a 01/04/2022, referindo que *“não existe por parte da Segurança Social qualquer indicação formal de formação técnica adequada às funções que serão assumidas pela autarquia para valorização e eficácia no desempenho; não se encontram clarificadas algumas definições dos diplomas legais, em matérias de competências municipais,*

e a possibilidade de prorrogação do prazo apresenta-se vantajosa, uma vez que possibilita o planeamento gradual das implicações financeiras, humanas e organizacionais, de uma forma mais rigorosa e consistente das funções a assumir, aquando da transferência.”

Posteriormente, o Presidente da Câmara Municipal veio prorrogar a referida competência para 03/04/2023, fundamentando que “*os funcionários afetos à ação social encontram-se em formação.*”, informação esta confirmada pela Vereadora da Ação Social, acrescentando ainda que “*seria necessário adaptar um espaço físico, pois o gabinete de ação social não poderia funcionar naquele local devido ao atendimento.*”

Desta forma, é possível determinar que no Município de Pedrógão Grande as variáveis *Recursos financeiros, Capacidade técnica e Riscos legais e regulatórios* estiveram na base da fundamentação da prorrogação da aceitação da competência no domínio da ação social para 03/04/2023, na medida em que havia a necessidade de se proceder a um planeamento gradual a nível financeiro, de recursos humanos, tanto na aquisição de competências, como na adaptação e reorganização do futuro espaço onde o gabinete de ação social iria funcionar, assim como a nível regulamentar de modo a assumir a competência de uma forma mais rigorosa e eficiente.

4.2.8. Município da Marinha Grande (Caso H)

O município de Marinha Grande pertence ao distrito de Leiria, tem 187 kms² de área, subdividido em 3 freguesias, sendo elas Marinha Grande, Vieira de Leiria e Moita. Em 2021, tinha 39.024 residentes, dos quais 9.092 são idosos (+65 anos) (23.4%).

O Partido Político mais votado nas últimas eleições autárquicas de 2021 foi o +MPM (Mais Movimento pela Marinha), com 40% dos votos, sendo o executivo composto por 7 eleitos (Presidente e 2 vereadores do +MPM, 2 vereadores do PS e 2 vereadores da CDU).

Importa referir que os residentes deste concelho possuem 94.9% de poder de compra *per capita* face à média do território nacional, tendo 5.8% da população ativa em situação de desemprego com inscrição no IEFP.

Relativamente à Câmara Municipal da Marinha Grande, de acordo com os dados do Relatório e Contas de 2021, uma vez que à data da consulta destes dados (08/07/2023) ainda não estavam disponíveis os dados relativos a 2021, esta autarquia contava com um Ativo Financeiro de 129.140.913,53€ e um Passivo Financeiro de 4.874.919.63€, tendo, assim, um saldo de 124.265.993,90€.

Quantos aos recursos humanos em 2022, a Câmara Municipal da Marinha Grande tinha no mapa de pessoal 306 trabalhadores, estando 5 afetos à área da Ação Social.

Relativamente ao número de processos familiares existentes em 2022, tanto a nível de RSI como de Acompanhamento Social, este município contava com um total de 809 processos.

Quanto ao Município da Marinha Grande, constatou-se que o mesmo aceitou a competência no domínio da Ação Social a 01/04/2022.

Da análise das atas mencionadas na tabela 3, no caso em concreto do Município da Marinha Grande, nas atas das reuniões de Câmara Municipal n.ºs 11/21 de 14 de abril e 8/22 de 14 de março e na ata da sessão de Assembleia Municipal n.º 1/21 de 26 de fevereiro e de 03 de março (sessão de continuação), a Presidente da Câmara Municipal informou que esta autarquia não iria aceitar a transferência desta competência em 2021 *“por não se encontrarem reunidas as condições técnicas, financeira e funcionais necessárias para o seu pleno e responsável exercício.”*

Posteriormente, o Presidente da Câmara Municipal¹⁵ informou que esta autarquia iria aceitar a competência a 01/04/2022, *“Apesar de não estarem reunidas as condições ideais para a materialização deste processo, entende-se que é possível implementar o mesmo em duas fases:*

Fase 1 | Implementação do SAAS, os procedimentos inerentes ao acompanhamento dos processos de RSI e preparação da atribuição dos subsídios eventuais, com recurso a uma parceria a estabelecer com a Santa Casa da Misericórdia da Marinha Grande, entidade com a qual o ISS tem estabelecido o Acordo Atípico, até 31Mar2022.

Fase 2 | Execução do Serviço diretamente pela CMMG.”

¹⁵ Em outubro de 2021, aquando das eleições autárquicas, constatou-se uma alteração no executivo eleito nesta autarquia, nomeadamente passando de uma presidente de câmara para um presidente de câmara.

Neste sentido, a Presidente da Câmara Municipal informou que “o *Município da Marinha Grande* irá assumir a transferência de competências no domínio da ação social, com efeitos a 1 de abril de 2022, designadamente: assegurar o serviço de atendimento e de acompanhamento social, celebrar e acompanhar os contratos de inserção dos beneficiários do rendimento social de inserção e elaborar os relatórios de diagnóstico técnico e acompanhamento e a atribuição de prestações pecuniárias de caráter eventual em situações de carência económica e de risco social.”

Desta forma, é possível determinar que no Município da Marinha Grande as variáveis **Recursos financeiros**, **Capacidade técnica** e **Riscos legais e regulatórios** estiveram na base da fundamentação da prorrogação da **aceitação da competência no domínio da ação social para 01/04/2022**, na medida em que não se encontram reunidas as condições técnicas ao nível dos recursos humanos, sendo necessário reorganizar os serviços, as condições financeiras e as condições funcionais para que se consigam cumprir de uma forma eficiente todos os requisitos legais desta competência.

4.2.9. Município de Porto de Mós (Caso I)

O município de Porto de Mós pertence ao distrito de Leiria, tem 262 kms² de área, subdividido em 10 freguesias, sendo elas as Freguesias de Alqueidão da Serra, Calvaria de Cima, Juncal, Mira de Aire, Pedreiras, Porto de Mós, São Bento, Serro Ventoso e as Uniões de Freguesia de Alcaria e Alvados e Arrimal e Mendiga. Em 2021, tinha 23.202 residentes, dos quais 5.801 eram idosos (+65 anos) (25%).

O Partido Político mais votado nas últimas eleições autárquicas de 2021 foi o PPD/PSD, com 58% dos votos, sendo o executivo composto por com 7 eleitos (Presidente e 3 vereadores do PPD/PSD e 3 vereadores do PS).

Importa referir que os residentes deste concelho possuem 81.2% de poder de compra *per capita* face à média do território nacional, tendo 3.2% da população ativa em situação de desemprego com inscrição no IEFP.

Relativamente à Câmara Municipal de Porto de Mós, de acordo com os dados do Relatório e Contas de 2022, esta autarquia contava com um Ativo Financeiro de 73.475.555,24€ e um Passivo Financeiro de 2.719.969,11€. O saldo era assim, de, 70.755.586,13€.

Quantos aos recursos humanos em 2022, a Câmara Municipal de Porto de Mós tinha no mapa de pessoal 344 trabalhadores, estando 6 afetos à área da Ação Social.

Relativamente ao número de processos familiares existentes em 2022, tanto a nível de RSI como de Acompanhamento Social, este município contava com um total de 814 processos.

O Município de Porto de Mós aceitou a competência no domínio da Ação Social a 03/04/2023.

Da análise das atas mencionadas na tabela 3, no caso em concreto do Município de Porto de Mós, nas atas das reuniões de Câmara Municipal n.ºs 4/22 de 24 de fevereiro e 1/23 de 12 de janeiro e na ata da sessão de Assembleia Municipal n.º 2/22 de 11 de março e a Convocatória de 23/02/2023, uma vez que não existe ata disponível no site institucional do Município,, a Vereadora da Ação Social informou que *“O governo em articulação com a Associação Nacional de Municípios Portugueses constatou que o conhecimento pelos municípios dos instrumentos fundamentais para a preparação da assunção de competências no domínio da ação social apenas foi possível após a publicação, em março de 2021, dos instrumentos regulatórios previstos no Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, e concretizados nas Portarias n.ºs 63/2021, 64/2021, 65/2021 e 66/2021, todas de 17 de março.”* e que *“A par disso, ambas as entidades verificaram ainda, uma significativa proximidade entre a publicação da referida regulamentação e realização de eleições autárquicas, em setembro de 2021, o que obstou a que muitos autarcas se sentissem legitimados para a assunção de responsabilidades neste domínio.”*

Nesse sentido, foi *“entendimento do governo promover o alargamento do prazo máximo para a concretização da transferência de competências no domínio da ação social, por solicitação dos municípios, de modo a permitir a respetiva preparação e adaptação ao nível da formação de recursos humanos e de adaptação ao nível dos sistemas de informação e a verificação dos dados financeiros.”*, ficando, deste modo, prorrogada a aceitação desta competência para 01/01/2023.

Posteriormente a Vereadora da Ação Social informou que o *“Governo acordou com a Associação Nacional de Municípios Portugueses, o aumento de dotação aos Municípios para a aceitação de tais competências, especialmente para financiamento de contratação de recursos humanos”*, tendo ainda referido que *“Pelo Decreto-Lei 87-B/2022, de 29 de dezembro foram definidas algumas regras no que concerne ao financiamento destas novas competências e outros aspetos a considerar no âmbito desta transferência de competência para os Municípios, bem assim como a faculdade dos Municípios poderem deliberar, através dos seus órgãos competentes a aceitação das mesmas com efeitos a 03 de abril de 2023.”*. Como tal procedeu-se à referida prorrogação para 03/04/2023 da aceitação da competência da ação social, alegando que *“O Município de Porto de Mós não reúne as condições necessárias para receber a transferência de competências no domínio da ação social já em janeiro de 2023”*.

Desta forma, é possível determinar que no Município de Pombal as variáveis *Recursos financeiros, Capacidade técnica e Vontade política* estiveram na base da fundamentação da prorrogação da aceitação da competência no domínio da ação social para 03/04/2023, na medida em que não se encontravam reunidas as condições financeiras e de recursos humanos para uma eficiente execução da competência, assim como a proximidade entre a publicação das portarias regulamentares e realização de eleições autárquicas provocou uma maior precaução na tomada de decisão.

4.2.10. Município de Pombal (Caso J)

O município de Pombal pertence ao distrito de Leiria, tem 626 kms² de área, subdividido em 13 freguesias, sendo elas as Freguesias de Abiul, Almagreira, Carnide, Carriço, Louriçal, Meirinhas, Pelariga, Pombal, Redinha, Vermoil, e Vila Cã e as Uniões de Freguesia da Guia, Ilha e Mata Mourisca e de Santiago, São Simão de Litém e Albergaria dos Doze. Em 2021, tinha 51.170 residentes, dos quais 14.827 são idosos (+65 anos) (29%).

O Partido Político mais votado nas últimas eleições autárquicas de 2021 foi o PPD/PSD, com 65% dos votos, sendo o executivo composto por 7 eleitos (Presidente e 4 vereadores do PPD/PSD e 2 vereadores do PS).

Importa referir que os residentes deste concelho possuem 82.7% de poder de compra *per capita* face à média do território nacional, tendo 3.4% da população ativa em situação de desemprego com inscrição no IEFP.

Relativamente à Câmara Municipal de Pombal, de acordo com os dados do Relatório e Contas de 2022, esta autarquia contava com um Ativo Financeiro de 262.933.963,95€ e um Passivo Financeiro de 14.323.528,41€, tendo, assim, um saldo de 255.640.435,54€.

Quantos aos recursos humanos em 2022, a Câmara Municipal de Pombal tinha no mapa de pessoal 713 trabalhadores, estando 8 afetos à área da Ação Social.

Relativamente ao número de processos familiares existentes em 2022, tanto a nível de RSI como de Acompanhamento Social, este município contava com um total de 688 processos.

O Município de Pombal aceitou a competência no domínio da Ação Social a 01/04/2022.

Da análise das atas mencionadas na tabela 3 no caso em concreto do Município de Pombal, na ata da reunião de Câmara Municipal n.º 27/21 de 02 de dezembro e na ata da sessão de Assembleia Municipal n.º 7/21 de 20 de dezembro, o Presidente da Câmara Municipal informou que *“O Município de Pombal foi, nos termos e para os efeitos do disposto no n.º 1 do artigo 16º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, oportunamente, notificado do projeto de mapa contendo os elementos financeiros, os recursos humanos e respetivas ratios, os acordos e protocolos vigentes, bem como o número de processos familiares em acompanhamento, respeitantes às competências a transferir previstas nos artigos 10º e 11º do mesmo diploma legal.”*

Neste sentido, o Presidente da Câmara Municipal informou que não iriam assumir a competência em 2021, na medida em que não se encontrava devidamente clarificado o conteúdo do projeto de mapa do qual tinham sido notificados. Contudo referiu que *“Sem prejuízo do que antecede, certo é que a publicação do Despacho n.º 9817-A/2021, de 8 de outubro de 2021, teve lugar em data que coincidiu com o termo do mandato autárquico e em pleno período de gestão, a que se sucedeu um novo mandato autárquico, com a tomada de posse de novos membros dos órgãos representativos da autarquia, aos quais se impõe cautela e ponderação, designadamente no que tange à avaliação da extensão e alcance da transferência de competências que se pretende operar, motivo pelo qual se considera prudente e sensato*

protelar a transferência de competências naquele domínio para momento ulterior.”, iriam assumir a referida competência a 01/04/2022.

Desta forma, é possível determinar que no Município de Pombal as variáveis *Recursos financeiros*, *Capacidade técnica* e *Vontade política* estiveram na base da fundamentação da prorrogação da aceitação da competência no domínio da ação social para 01/04/2022, na medida em que não se encontravam suficientemente esclarecidos quando aos recursos financeiros e humanos efetivamente transferidos, bem como o facto de a publicação do Despacho n.º 9817-A/2021, de 8 de outubro de 2021, que torna público o Mapa com os encargos anuais com as competências descentralizadas no âmbito da ação social, ter coincidido com o termo de um mandato autárquico e o início de um novo mandato, fase esta que impõe cautela e ponderação.

4.3. Discussão de resultados

O principal objetivo deste estudo prendeu-se com a identificação dos principais motivos que levaram os dez municípios da CIMRL a prorrogar sucessivamente a aceitação da competência no domínio da ação social. A par deste principal objetivo, tentámos perceber se também estaria em causa o receio de um possível não cumprimento efetivo dos requisitos previstos no n.º 3 do artigo 115.º do RJAL, nomeadamente:

- O não aumento da despesa pública global;
- O aumento da eficiência da gestão dos recursos;
- Os ganhos de eficácia do exercício das competências;
- A promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações;
- A articulação entre os diversos níveis da administração pública.

Nesta senda, ao analisar cada caso em particular, concluímos que os principais motivos para as sucessivas prorrogações de prazo para a aceitação das competências no domínio da ação social estão diretamente relacionadas com as quatro variáveis referidas no capítulo da metodologia (ver Tabela 1). Assim, oito dos dez municípios apontaram motivos relacionados com os recursos financeiros existentes e transferidos, nove dos dez municípios referiram motivos

relacionados com a capacidade técnica do município – quer ao nível do número de recursos humanos existentes, das necessidades de contratar novos recursos humanos bem como da necessidade de formação dos mesmos – de modo a se conseguir executar esta competência de uma forma eficiente. Relativamente à variável referente à vontade política, apenas três dos dez municípios fizeram referência a esta situação como fundamento das sucessivas prorrogações de prazo para a aceitação da competência. No que se refere aos riscos legais e regulatórios, seis dos dez municípios referiram que existia falta de clareza nas portarias regulamentares desta competência, bem como o curto espaço de tempo que mediou entre a publicação das referidas portarias e o prazo para aceitação da competência.

Tabela 4 – Tipo de motivações evocadas para a prorrogação por município

Município / Data de aceitação da competência por ordem cronológica	Recursos financeiros	Capacidade técnica	Vontade política	Riscos legais e regulatórios
Caso H - Marinha Grande Aceitação: 01/04/2022	X	X		X
Caso J - Pombal Aceitação: 01/04/2022	X	X	X	
Caso F - Figueiró dos Vinhos Aceitação: 01/04/2022	X	X		
Caso D - Castanheira de Pera Aceitação: 01/04/2022	X	X		X
Caso A - Alvaiázere Aceitação: 01/06/2022		X		X
Caso B - Ansião Aceitação: 03/04/2023				X
Caso C - Batalha Aceitação: 03/04/2023	X	X	X	
Caso E - Leiria Aceitação: 03/04/2023	X	X		X
Caso G - Pedrógão Grande Aceitação: 03/04/2023	X	X		X
Caso I - Porto de Mós Aceitação: 03/04/2023	X	X	X	

Fonte: *elaboração própria*

Para a análise da questão de investigação formulada, foram delineadas seis hipóteses com base na revisão da literatura efetuada e na caracterização de cada município a vários níveis, sendo eles políticos, financeiros, recursos humanos especializados, índices de poder de compra *per capita* (pobreza) e índice de população idosa residente em cada município da CIMRL (ver tabela abaixo).

Tabela 5 - Caracterização dos Municípios da CIMRL

Indicadores	Alvaiázere	Ansião	Batalha	Castanheira de Pera	Leiria	Figueiró dos Vinhos	Pedrógão Grande	Marinha Grande	Porto de Mós	Pombal
Pop. residente (2021)	6.238	11.642	15.557	2.645	128.603	5.281	3.390	39.024	23.202	51.170
Pop. idosa (+65) residente 2021	2.312	3.773	3.578	1.013	28.635	1.858	1.204	9.092	5.801	14.827
Território (km2)	160 km ²	176 km ²	103 km ²	67 km ²	565 km ²	173 km ²	129 km ²	187 km ²	262 km ²	626 km ²
N.º de freguesias	5	6	4	1	18	4	3	3	10	13
Partido político mais votado 2021 (% total de votos)	PPD / PSD 42%	PS 50%	BTMI 49%	PS 41%	PS 55%	PS 46%	PPD / PSD 55%	+MPM 40%	PPD / PSD 58%	PPD / PSD 65%
Poder compra (% per capita (2019))	67.6%	74.2%	83.9%	66.6%	103.2%	66%	70.2%	94.9%	81.2%	82.7%
Desempregados inscritos no IEFP (2021)	3.5%	3.7%	2.9%	4.6%	3.8%	5.7%	4.1%	5.8%	3.2%	3.4%
Ativo Financeiro (2022)	50 365 022,08€	54 076 371,99€ (valor de 2021)	71 769 248,26€	29 048 225,71€ (valor de 2021)	484 771 824,74€	31 063 735,29€	36 898 447,40€	129 140 913,53€ (valor de 2021)	73 475 555,24€	262 933 963,95€
Passivo Financeiro (2022)	3 523 680,24€	5 419 586,85€ (valor de 2021*)	7 669 489,95€	5 393 219,76€ (valor de 2021*)	29 402 292,49€	12 144 446,19€	5 426 236,49€	4 874 919,63€ (valor de 2021*)	2 719 969,11€	14 323 528,41€
N.º de RH no Município (2022): Total / Ação Social	124 / 1	191 / 2	234 / 1	106 / 1	1138 / 15.5	236 / 1	154 / 1	306 / 4.5	344 / 3	713 / 3
N.º processos famil. RSI (2022) (a)	37	71	123	33	1032	104	77	425	217	193
N.º processos famil. Acompanhamento Social (2022) (b)	84	252	317	107	2345	284	196	384	597	495
Total de processos familiares em 2022 (a + b)	121	323	440	140	3377	388	273	809	814	688
Rácio de processos familiares / RH especializados (2022)	121	162	440	140	218	388	273	180	281	229

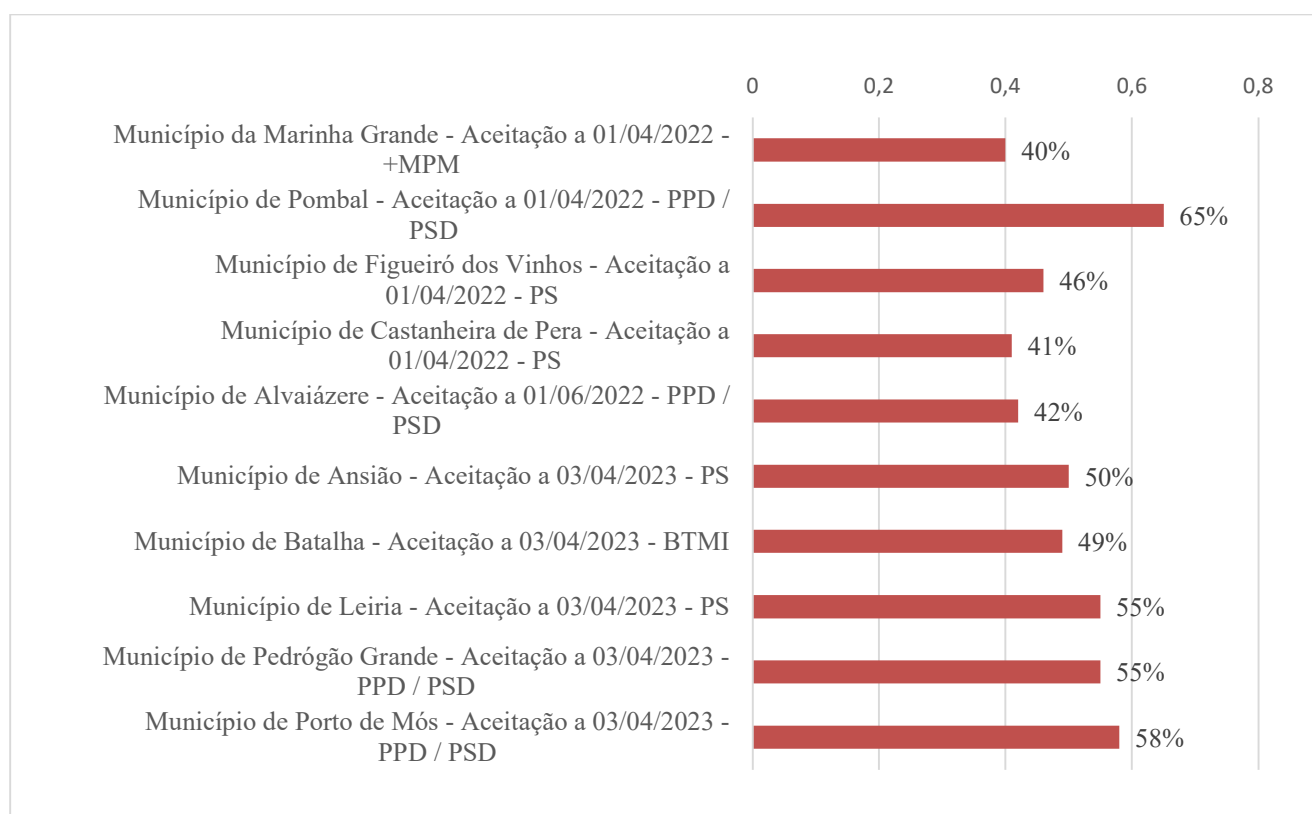
*À data da consulta dos Relatórios e Contas, a 08/07/2023, não estavam disponíveis os Relatórios e Contas relativos a 2022

Fonte: elaboração própria, com base em websites municipais, da ANMP e do Pordata (www.pordata.pt/municipios)

Em relação à primeira hipótese (H1a. A transferência de competências no domínio da Segurança Social foi mais facilmente aceite pelos municípios que são liderados por Presidentes da Câmara do mesmo partido do que o Governo Central), desde logo se constatou que nenhum município aceitou a referida competência no ano de 2021, tal como previsto inicialmente no Decreto-Lei n.º 55/2020 de 12 de agosto. Sendo o Governo português do Partido Socialista, poderia ser expectável que os municípios da CIMRL cujos presidentes da câmara tivessem sido eleitos também pelo PS (Figueiró dos Vinhos, Castanheira de Pera, Ansião e Leiria), fossem os primeiros a aceitar esta competência.

Analisado o gráfico abaixo, verifica-se que **esta hipótese não se confirma**, visto que dois dos quatro Municípios cujos presidentes foram eleitos pelo PS aceitaram a competência logo em 01/04/2022, mas os outros dois (Ansião e Leiria) apenas aceitaram a referida competência um ano depois, a 03/04/2023.

Figura 1 – Percentagem de votos do partido político/ movimento do Presidente de Câmara cada Município (2021)



Fonte: elaboração própria, baseado em websites institucionais de cada Município

Pelo contrário, verifica-se que outros três municípios cujos presidentes não foram eleitos pelo mesmo partido do atual Governo, mas sim pelo +MPM (Município da Marinha Grande) e pelo PPD/PSD (Município de Pombal) aceitaram as competências no domínio da ação social a 01/04/2022 e outro eleito pelo PPD / PSD (Município de Alvaiázere), aceitaram a competência a 01/06/2022.

A segunda hipótese delineada (A transferência de competências no domínio da Segurança Social foi mais facilmente aceite pelos municípios que tinham uma melhor situação financeira à data da possibilidade de transferência) sugeria que os municípios que apresentam uma melhor condição financeira, ou seja, têm uma menor percentagem de passivo em relação ao ativo, estariam em condições de aceitar com maior facilidade as competências no domínio da ação social, evitando as sucessivas prorrogações na referida aceitação.

Analisados os dados da Tabela 6 apresentados abaixo, constata-se que efetivamente os dois municípios com menor percentagem de passivo – o Município da Marinha Grande (3.8% de passivo) e o Município de Pombal (5.3% de passivo) – aceitaram as competências no domínio da ação social logo a 01/04/2022. Contudo, verifica-se que dois municípios com passivos maiores – o Município de Figueiró dos Vinhos, que é o município com a percentagem de passivo mais elevada (39.1%) e o de Castanheira de Pera (18.6%) – também aceitaram a referida competência na mesma data (01/04/2022). Deste modo, constata-se que **esta hipótese se confirma apenas parcialmente**.

Tabela 6 - Percentagem de passivo de cada Município face ao ativo (2022)

Município / Data de aceitação da competência por ordem cronológica	% de passivo
Caso H - Município da Marinha Grande / Aceitação: 01/04/2022	3.8%
Caso J - Município de Pombal / Aceitação: 01/04/2022	5.3%
Caso F - Município de Figueiró dos Vinhos / Aceitação: 01/04/2022	39.1%
Caso D - Município de Castanheira de Pera / Aceitação: 01/04/2022	18.6%
Caso A - Município de Alvaiázere / Aceitação: 01/06/2022	7%
Caso B - Município de Ansião / Aceitação: 03/04/2023	10%
Caso C - Município da Batalha / Aceitação: 03/04/2023	10.7%
Caso E - Município de Leiria / Aceitação: 03/04/2023	6.1%
Caso G - Município de Pedrógão Grande / Aceitação: 03/04/2023	14.7%
Caso I - Município de Porto de Mós / Aceitação: 03/04/2023	20.2%

Nota: Os dados referentes aos Municípios de Ansião, Castanheira de Pera e Marinha Grande são de 2021

Fonte: elaboração própria, com base nos websites institucionais de cada Município

A terceira hipótese delineada (A transferência de competências no domínio da Segurança Social foi mais facilmente aceite pelos municípios que tinham previamente mais recursos humanos especializados na área da ação social) sugeria que seria expectável que os municípios com maior percentagem de recursos humanos especializados na área da ação social aceitassem as referidas competências mais facilmente, sem recorrer a sucessivas prorrogações de prazos.

De facto, analisados os dados da Tabela 7, constata-se que o Município com maior percentagem de recursos humanos especializados na área da ação social – Município da Marinha Grande (1,5%) – aceitou a competência a 01/04/2022. Contudo, o segundo município com maior percentagem de recursos humanos especializados na área da ação social – Município de Leiria (1,4%) – prorrogou a aceitação da competência para 03/04/2023.

Deste modo, podemos concluir que **esta hipótese não se confirma**.

Tabela 7 - Percentagem de recursos humanos especializados em ação social face ao total de recursos humanos em cada Município

Município / Data de aceitação da competência por ordem cronológica	% de RH especializados
Caso H Município da Marinha Grande / Aceitação: 01/04/2022	1.5%
Caso J Município de Pombal / Aceitação: 01/04/2022	0.4%
Caso F Município de Figueiró dos Vinhos / Aceitação: 01/04/2022	0.4%
Caso D Município de Castanheira de Pera / Aceitação: 01/04/2022	0.9%
Caso A Município de Alvaiázere / Aceitação: 01/06/2022	0.8%
Caso B Município de Ansião / Aceitação: 03/04/2023	1%
Caso C Município da Batalha / Aceitação: 03/04/2023	0.4%
Caso E Município de Leiria / Aceitação: 03/04/2023	1.4%
Caso G Município de Pedrógão Grande / Aceitação: 03/04/2023	0.6%
Caso I Município de Porto de Mós / Aceitação: 03/04/2023	0.9%

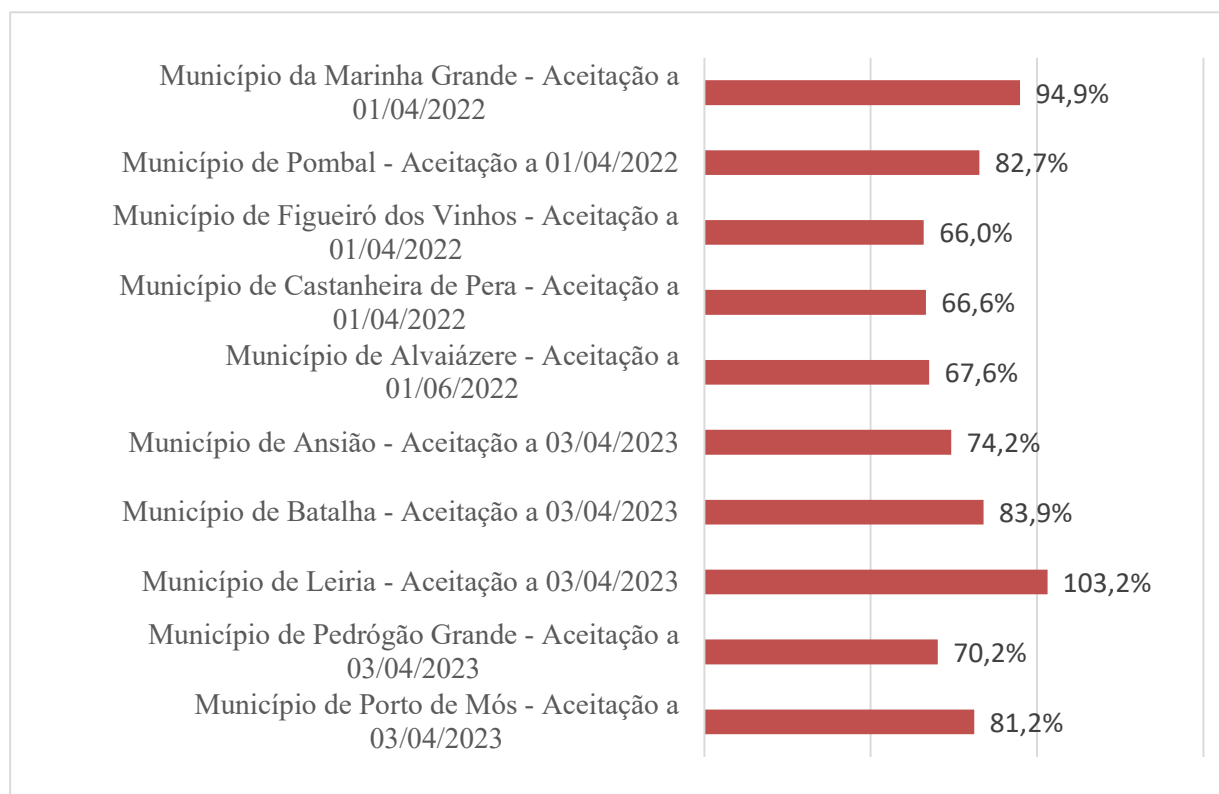
Fonte: elaboração própria, baseada em websites institucionais de cada Município e ANMP

A quarta hipótese delineada (A transferência de competências no domínio da Segurança Social foi mais facilmente aceite pelos municípios que tinham uma menor percentagem de população pobre à data da possibilidade de transferência) sugere que os municípios com menor índice de pobreza, ou seja, cuja população tem um maior poder de compra, aceitaram mais facilmente esta competência. De salientar que a população com um poder de compra mais baixo, será tendencialmente mais vulnerável e conseqüentemente poderá necessitar de mais apoio ao nível da ação social.

Analisado o gráfico abaixo, constata-se que o município com maior poder de compra – Município de Leiria com 103.2% - foi dos últimos municípios a aceitar a competência, recorrendo a todas as prorrogações permitidas, acabando por aceitar a mesma apenas a 03/04/2023. Constata-se ainda que os três municípios com menor poder de compra – Figueiró dos Vinhos (66%), Castanheira de Pera (66,6%) e Alvaiázere (67,6%) – aceitaram a competência a 01/04/2022 e 01/06/2022.

Deste modo, podemos concluir que **esta hipótese não se confirma**.

Figura 2 - Poder de compra *per capita* face à média nacional de cada Município (2019)



Fonte: elaboração própria, com base no website do Pordata (www.pordata.pt)

A quinta hipótese delineada (A transferência de competências no domínio da Segurança Social foi mais facilmente aceite pelos municípios que tinham uma menor percentagem de população idosa) sugere que os municípios com menor percentagem de população idosa residente (+65 anos) aceitaram mais facilmente estas competências, não tendo a necessidade de prorrogar sucessivamente a sua aceitação. Importa referir que a população mais idosa (+65 anos) será tendencialmente mais vulnerável e conseqüentemente poderá necessitar de mais apoio ao nível da ação social.

Analisados os dados da Tabela 8, constata-se que o município com maior percentagem de população idosa residente (+65 anos) – Município de Castanheira de Pera (38,3%) e Município de Alvaiázere (37,1%) – aceitaram a competência a 01/04/2022 e 01/06/2022.

Deste modo, podemos concluir que **esta hipótese não se confirma.**

Tabela 8 - Percentagem de população idosa (+65 anos) no Município (2021)

Município / Data de aceitação da competência por ordem cronológica	% de população idosa (+65)
Caso H Município da Marinha Grande / Aceitação: 01/04/2022	23.4%
Caso J Município de Pombal / Aceitação: 01/04/2022	29%
Caso F Município de Figueiró dos Vinhos / Aceitação: 01/04/2022	35.2%
Caso D Município de Castanheira de Pera / Aceitação: 01/04/2022	38.3%
Caso A Município de Alvaiázere / Aceitação: 01/06/2022	37.1%
Caso B Município de Ansião / Aceitação: 03/04/2023	32.4%
Caso C Município da Batalha / Aceitação: 03/04/2023	23%
Caso E Município de Leiria / Aceitação: 03/04/2023	22.3%
Caso G Município de Pedrógão Grande / Aceitação: 03/04/2023	35.5%
Caso I Município de Porto de Mós / Aceitação: 03/04/2023	25%

Fonte: elaboração própria, com base no website do Pordata (www.pordata.pt)

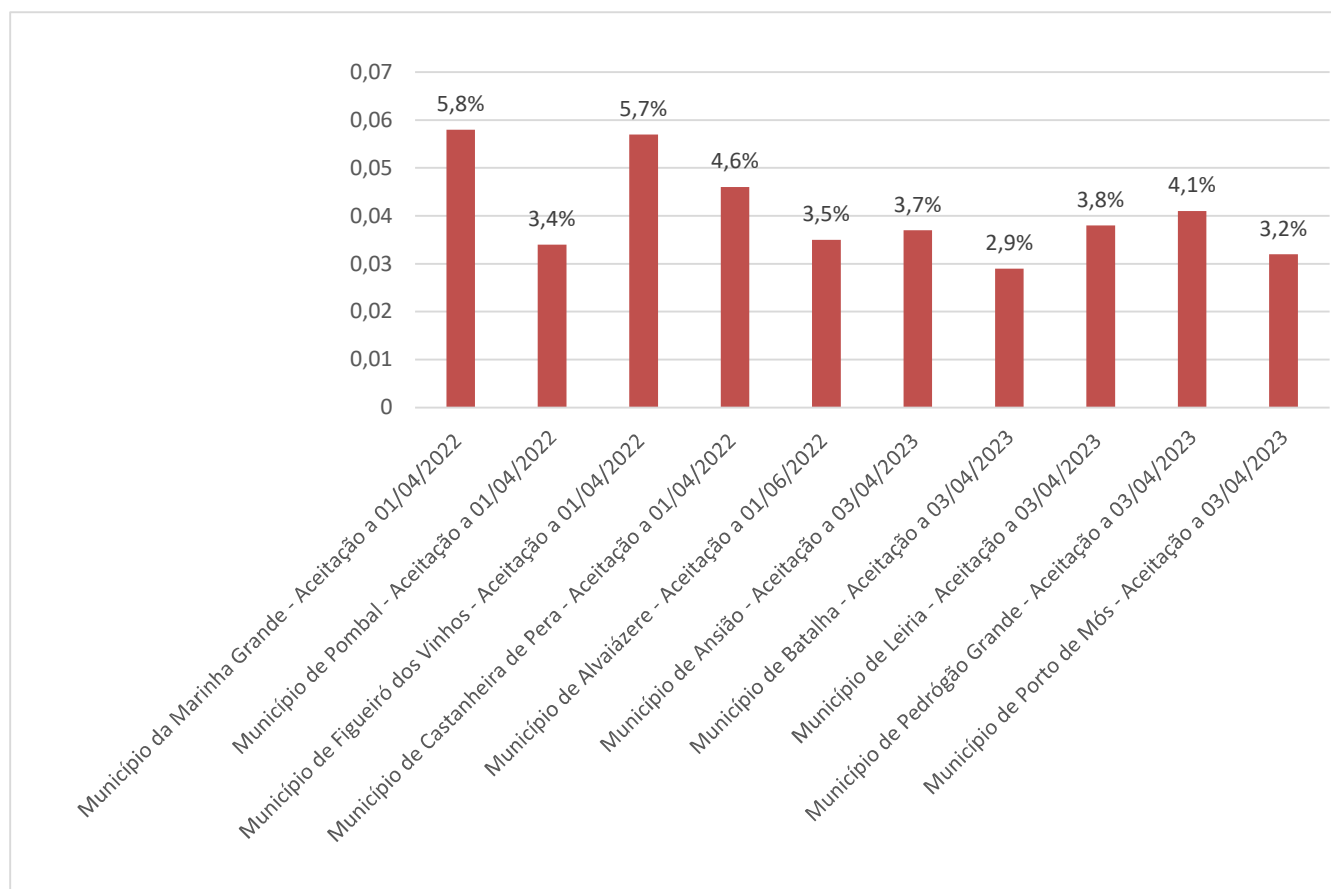
A sexta e última hipótese delineada (A transferência de competências no domínio da Segurança Social foi mais facilmente aceite pelos municípios que tinham uma menor percentagem de

população desempregada) sugere que os municípios com menor percentagem de desempregados inscritos no IEFP aceitaram mais facilmente estas competências, não tendo a necessidade de prorrogar sucessivamente a sua aceitação. Importa referir que elevadas taxas de desemprego levam inevitavelmente a uma maior diminuição do desenvolvimento económico e social do território, na medida em que se traduzem num aumento dos casos de vulnerabilidade e de necessidades de apoio social a que os municípios devem dar resposta e acautelar a proteção destas pessoas

Analisados os dados da Figura 6, constata-se que os municípios com maior percentagem de desempregados inscritos no IEFP – Município da Marinha Grande (5,8%), Figueiró dos Vinhos (5,7%) e Castanheira de Pera (4,6%) –aceitaram a competência a 01/04/2022.

Deste modo, podemos concluir que esta **hipótese não se confirma**.

Figura 3 - Percentagem da população ativa desempregada e inscrita no IEFP em cada Município (2021)



Fonte: elaboração própria, com base no website da Pordata (www.pordata.pt)

5. Conclusões, limitações e pistas de investigação futura

5.1. Conclusões

Iniciámos este trabalho com uma revisão da literatura no âmbito do Governo Local, passando pelos seus princípios e abordando a temática da autonomia e dos recursos dos governos locais. De seguida, ainda na revisão da literatura, abordámos o tema da descentralização, nomeadamente as suas consequências e desafios. Por último, ainda na revisão da literatura, dedicámos um capítulo às políticas públicas de ação social, nomeadamente o sistema de segurança social e as mudanças na política social em Portugal.

Posteriormente, após formularmos a questão de investigação, procedemos à recolha e análise dos dados, tendo em conta as quatro variáveis delineadas para se proceder ao levantamento dos principais motivos que levaram os dez municípios da CIMRL a proceder a sucessivas prorrogações para a efetiva aceitação da transferência das competências no domínio da ação social da administração central para as autarquias locais. As quatro variáveis delineadas pretendiam averiguar se os motivos das prorrogações da aceitação das competências se prendiam com motivos financeiros, de recursos humanos, vontade política ou riscos legais e regulatórios. Neste sentido, ficou comprovado que os fundamentos mais predominantes nos dez municípios em apreço se prendem com motivos financeiros e de recursos humanos, apesar de se verificar que todas as variáveis foram referidas pelos executivos municipais.

O passo seguinte neste estudo de caso múltiplo foi testar seis hipóteses no sentido de perceber se os dez municípios em estudo, tiveram em conta motivos políticos, financeiros, de recursos humanos especializados, poder de compra *per capita* / índice de pobreza, envelhecimento da população ou a taxa de desemprego para aceitar ou não mais facilmente estas competências. Através da análise, percebemos que nenhuma das hipóteses se confirmou, o que demonstra que os *timings* de aceitação estiveram muito relacionados com características próprias de cada um dos dez municípios em estudo, bem como com o receio de a transferência de competências não ser acompanhada por uma correspondente transferência de verbas.

5.2. Limitações

Considerando que o tema da transferência de competências no domínio da ação social da Administração Central para as Autarquias Locais é eminentemente político, e a sua investigação teve por base a análise de documentos públicos, disponíveis online e sem restrições, deparámo-nos com algumas limitações, apesar de se ter conseguido alcançar os objetivos propostos, que se prendiam com a identificação dos motivos que levaram os dez municípios da CIMRL a prorrogar sucessivamente a aceitação desta competência. As principais limitações sentidas relacionaram-se, assim, com o facto de os fundamentos mencionados pelos municípios, nem sempre serem claros e objetivos, levando a eventuais interpretações diferentes, uma certa evitação em expressar o eventual fundamento político da justificação fornecida, e uma certa generalização dos fundamentos indicados, talvez devido a alguma proximidade territorial entre si, ou até mesmo por convicções políticas.

5.3. Pistas de investigação futura

O objetivo principal deste estudo consiste na identificação dos principais motivos que levaram os dez municípios da CIMRL a prorrogar sucessivamente a aceitação da competência no domínio da ação social, e a sua correlação com diversos subfactores, como o partido político do Presidente da Câmara, a situação financeira do município, os recursos humanos especializados do município, a percentagem de população pobre no município e a percentagem de população pobre no município.

Este objetivo foi atingido na medida em que se concluiu que as sucessivas prorrogações da aceitação da competência no domínio da ação social estão positivamente relacionadas com motivos financeiros, de recursos humanos e de amplo conhecimento legal e regulamentar das competências assumidas, em detrimento de outros fatores, nomeadamente as ideologias políticas dos presidentes de câmara, o índice de pobreza / poder de compra *per capita* de cada município, que se concluiu não terem relação com os motivos que levaram às sucessivas prorrogações da aceitação da competência no domínio da ação social.

Estas conclusões poderiam, contudo, ser reforçadas através do estudo aprofundado das motivações, nomeadamente através da realização de entrevistas aos executivos municipais, ou através do alargamento da amostra de municípios estudados.

Além disso, o tema da transferência de competências de ação social para os municípios poderá ser analisado daqui a uns anos na dimensão da implementação de políticas, tendo em consideração, por exemplo, os seguintes pontos:

- custo-benefício da transferência de competências da ação social da Administração Central para as Autarquias Locais;
- impacto em termos práticos na vida das pessoas mais vulneráveis;

6. Referências Bibliográficas

- Almeida, F. (2020). *Direito Administrativo*. Edições Almedina, S.A.
- Amaral, D. F. (2008). *Curso de Direito Administrativo—Vol. I* (3.^a Edição). Almedina.
- Bilhim, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*. SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Branco, R. (2017). *Entre Bismarck e Beveridge: Sociedade Civil e Estado Providência em Portugal (1960-2011)*. *Análise Social*, 224, LII (3.^o).
- Branco, R. (2022). *Proteção Social no Portugal Democrático*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Bravo, A. B. S. (2023). Capítulo 3 - Reflexão sobre a descentralização em Portugal. In J. C., Ribeiro (Ed.), *Regionalização e Descentralização em Portugal: Reforma do Estado, Aprofundamento da Democracia e Desenvolvimento* (pp. 63-80). UMinho Editora.
- Caupers, J. (1998). *Direito Administrativo* (3.^a Edição). Editorial Notícias.
- Duarte, J. M., & Sousa, L. (2015). Capítulo 2 - A reforma do Poder Local nos vários programas dos governos constitucionais. In L., Sousa, A. F., Tavares, N. F. Cruz, S. Jorge (Eds.), *A Reforma do Poder Local em Debate* (1.^a Edição, pp. 1974-2015). ICS.
- Lourenço, M. dos P. (2005). *Pobreza e exclusão social e políticas sociais em Portugal—Uma Análise de Políticas Sociais na Relação com a Pobreza*. Direcção Geral da Segurança Social.
- Mendes, F. R. (2011). *Segurança Social, o futuro hipotecado*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Mourão, P. R. & Araújo, P. (2023). Capítulo 10 - Regiões diferentes, efeitos fiscais diferentes: uma discussão em torno da importância dos desenhos da descentralização fiscal em

- Portugal. In J. C., Ribeiro (Ed.), *Regionalização e Descentralização em Portugal: Reforma do Estado, Aprofundamento da Democracia e Desenvolvimento* (pp. 181-208). UMinho Editora.
- Oliveira, A. C. (2021). *A Democracia Local em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Oliveira, F. P., & Dias, J. E. F. (2016). *Noções fundamentais de Direito Administrativo* (4.^a Edição). Edições Almedina, S.A.
- Pereirinha, J. A., & Carolo, D. F. (2009). *A construção do Estado-Providência em Portugal: Evolução da despesa social de 1935 a 2003*. GHES - Gabinete de História Económica e Social.
- Rego, C. (2023). Capítulo 8 - Descentralização e desenvolvimento: para quê fazer o que ainda não foi feito?. In J. C., Ribeiro (Ed.), *Regionalização e Descentralização em Portugal: Reforma do Estado, Aprofundamento da Democracia e Desenvolvimento* (pp. 145-162). UMinho Editora.
- Ribeiro, A. (2021). *Governo Local—Conceitos, Estratégias e Práticas*. Edições Sílabo, Lda.
- Ribeiro, J. C. (2023). Introdução In J. C., Ribeiro (Ed.), *Regionalização e Descentralização em Portugal: Reforma do Estado, Aprofundamento da Democracia e Desenvolvimento* (pp. 7-20). UMinho Editora.
- Rocha, J. A. O. (2010). *Gestão do Processo Político e Políticas Públicas*. Escolar Editora.
- Silva, F. C. (2013). *O Futuro do Estado Social*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Tavares, A. (2019). *Administração pública portuguesa*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Tavares, A. F. (2022). *Governo Local e Administração Autárquica*. Edições Sílabo, Lda.

Tavares, A. F., Sousa, L., Macedo, A., Fernandes, D., Teles, F., Mota, L. F., Cruz, N. F., & Pires, S. M. (2018). *Qualidade da governação local em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Teles, F. (2021). *Descentralização e Poder Local em Portugal*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Teles, F. (2023). *The Oxford Handbook of Portuguese Politics—Chapter 14—Decentralization and local politics*. Oxford University Press.

Yin, R. K. (1994). *Estudo de Caso—Planejamento e Métodos* (2.^a). Bookman.

Yin, R. K. (2015). *Pesquisa Qualitativa do Início ao Fim*. Penso.

6.1. Legislação consultada

- Carta Europeia da Autonomia Local - Congresso de Poderes Locais e Regionais do Conselho da Europa
- Decreto de 10 de abril de 1976. *Constituição da República Portuguesa*. Diário da República n.º 86/1976, Série I de 1976-04-10
- Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, concretiza a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais, no domínio da Ação Social
- Decreto-Lei n.º 23/2022, de 14 de fevereiro, prorroga o prazo de transferência das competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais no domínio da ação social
- Decreto-Lei n.º 87-B/2022, de 29 de dezembro, altera a transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da ação social

-
- Decreto Regulamentar n.º 1/2023, de 29 de maio, que regulamenta o Fundo de Financiamento da Descentralização
 - Despacho n.º 9817-A/2021, de 8 de outubro, publica o mapa dos encargos anuais com as competências descentralizadas no âmbito da ação social
 - Documento Verde da Reforma Administrativa do Poder Local
 - Lei n.º 24-D/2022 de 30 de dezembro, aprova o Orçamento do Estado para 2023 (LOE)
 - Lei n.º 1/79 de 02 de janeiro que estabelece a autonomia financeira das autarquias
 - Lei n.º 1/87 de 6 de agosto, que estabelece o regime financeiro dos municípios e das freguesias
 - Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro, que estabelece um novo quadro de financiamento das autarquias locais
 - Lei n.º 42/98 de 6 de agosto, que dividiu o sistema de subvenções em três fundos
 - Lei n.º 44/1991 de 02 de agosto, regula a criação das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto
 - Lei n.º 50/2018 de 16 de agosto, Lei-Quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais
 - Lei n.º 75/2013 de 12 de setembro de 2013, que estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.
 - Lei n.º 79/77 de 25 de outubro, que estabelece as atribuições das autarquias e as competências dos respetivos órgãos

- Lei n.º 73/2013 de 03 de setembro de 2013, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.
- Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.
- Portaria n.º 63/2021, de 17 de março, regula o disposto nas alíneas a) e e) do n.º 1 do artigo 3.º e do artigo 10.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, nomeadamente os termos de operacionalização da transferência de competências, em matéria de Serviço de Atendimento e de Acompanhamento Social (SAAS) de pessoas e famílias em situação de vulnerabilidade e exclusão social, para as câmaras municipais
- Portaria n.º 64/2021, de 17 de março, define, nos termos da alínea h) do n.º 1 do artigo 3.º e do artigo 8.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, o exercício de competências de coordenação administrativa e financeira do programa de contratos locais de desenvolvimento social pelas autarquias locais
- Portaria n.º 65/2021, de 17 de março, estabelece os termos de operacionalização da transição de competências em matéria de celebração e acompanhamento dos contratos de inserção dos beneficiários do RSI para as câmaras municipais, tendo em consideração o disposto na alínea f) do n.º 1 do artigo 3.º e no artigo 11.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto
- Portaria n.º 66/2021, de 17 de março, regula o disposto nas alíneas b), c) e i) do n.º 1 e da alínea b) do n.º 2 do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 55/2020, de 12 de agosto, e o disposto na secção II do capítulo II do referido decreto-lei, designadamente a criação das cartas sociais municipais e supramunicipais e fixa os respetivos conteúdos, regras de atualização e de divulgação, bem como os procedimentos de revisão

6.2. Sítios na internet / Webgrafia

- Direção-Geral das Autarquias Locais - Portal Autárquico
www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/transferencia-de-competencias
- CIMRL – Comunidade Intermunicipal da Região de Leiria
www.cimregiaodeleiria.pt
- CCDR Norte - Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte
www.ccdr-n.pt/pagina/servicos/administracao-local/reforma-da-administracao-local
- DRE – Diário da República Eletrónico
<https://dre.pt/dre/detalhe/lei/1-476532>
- PGDL - Procuradoria-Geral Distrital de Lisboa
www.pgdlisboa.pt/home.php
- Município de Alvaiázere
www.cm-alvaiazere.pt
- Município de Ansião
www.cm-ansiao.pt
- Município da Batalha
www.cm-batalha.pt
- Município de Castanheira de Pera
www.cm-castanheiradepera.pt
- Município de Figueiró dos Vinhos
www.cm-figueirodosvinhos.pt
- Município de Leiria
www.cm-leiria.pt
- Município da Marinha Grande

www.cm-mgrande.pt

- Município de Pedrógão Grande

www.cm-pedrogaogrande.pt

- Município de Pombal

www.cm-pombal.pt

- Município de Porto de Mós

www.municipio-portodemos.pt

- Pordata – Estatísticas sobre Portugal e a Europa (Fundação Manuel Francisco dos Santos)

www.pordata.pt

- Portal do Governo – XXII Governo

https://www.historico.portugal.gov.pt/media/132774/doc_verde_ref_adm_local.pdf

- Assembleia da República

<https://www.parlamento.pt/ArquivoDocumentacao/Documents/descentralizacao.pdf>

- ANMP – Associação Nacional dos Municípios Portugueses

<https://anmp.pt/file-viewer/?pstid=53023>

- Council of Europe

<https://rm.coe.int/european-charter-of-local-self-government-prt-a6/16808d7ea0>

Anexos

Anexo I. Pedido de informações à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), sobre transferência de competências no domínio da Ação Social

Pedido de informações sobre transferência de competências no domínio da ação social

Ana Pinéu <anapineu1@gmail.com>
Para apoio@dgai.gov.pt

Reencaminhar
sáb 15-04-2023 15:20

Responder a Todos
Responder

Exmos. Srs.

Sou mestranda do Mestrado em Administração Pública pelo Instituto Politécnico de Leiria, com o tema da transferência de competências no domínio da ação social. Neste sentido necessito de algumas informações relativa à aceitação desta transferência de competências em 10 Municípios, nomeadamente a data da aceitação da transferência:

Município	Data de aceitação das competências no domínio da ação social
Município de Alvaázere	
Município de Ansião	
Município de Batalha	
Município de Castanheira de Pera	
Município de Leiria	
Município de Figueiró dos Vinhos	
Município de Pedrógão Grande	
Município de Marinha Grande	
Município de Porto de Mós	
Município de Pombal	

Desde já agradeço a vossa preciosa ajuda.
Com os melhores cumprimentos

Ana Pinéu

Anexo II. Resposta ao pedido de informações à Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL), sobre transferência de competências no domínio da Ação Social

RE: Pedido de informações sobre transferência de competências no domínio da ação social

Apoio DGAL <apoio@dgal.gov.pt>
Para anapineu1@gmail.com

Exma. Senhora,

Na sequência do pedido que consta no mail infra, informa-se que, encontra-se disponível para consulta no Portal Autárquico Informação respeitante à transferência de competências no domínio da Ação Social, em 'Página Inicial > Transferência de Competências > Relatórios de Acompanhamento'.

Solicita-se que, na divulgação da informação disponibilizada pela DGAL, se proceda a devida indicação da fonte da informação.

Com os melhores cumprimentos,

Divisão de Apoio às Entidades do Subsetor da Administração Local

DGAL | DIREÇÃO-GERAL DAS
AUTARQUIAS LOCAIS

Rua Tenente Espanca, n.º 22 – 1050-225 Lisboa
Tel.: 21 313 30 00 | Fax: 21 352 81 77
apoio@dgal.gov.pt

não paramos
ESTAMOS ON

Soliba mais em eportugal.gov.pt
Centro de Contacto Cívico: 300 003 990
Centro de Contacto Emprego: 300 003 880

ter 27-06-2023 11:23

Reencaminhar
Responder a Todos
Responder