



Os Desafios da Descentralização

Sumário

- ▶ Descentralização, um breve enquadramento histórico
- ▶ A descentralização de competências e a Reforma do Estado
- ▶ Descentralização e Financiamento

Enquadramento Histórico

- ▶ A relação entre o Estado central e o poder local, nas suas mais diversas expressões, nunca foi totalmente pacífico e colaborante, resultando muitas vezes em tensões mútuas.
- ▶ A atribuição de Foral ou de Cartas de Couto, naquilo que podemos referir como os primórdios do poder local, tinha como especial preocupação premiar os povoadores de certas partes do território nacional, incentivando à sua permanência e ao desenvolvimento de atividades de interesse local reconhecendo que “Lisboa” não tinha condições para lhes garantir o necessário suporte.
- ▶ Nestes tempos medievais curiosamente aos “concelhos” eram garantidas competências na área da segurança militar e pública e da Justiça.

Enquadramento histórico

- ▶ Na Idade Média os “concelhos” acabam por conquistar competências mais diversificadas designadamente a saúde, habitação, abastecimento de água, conservação de caminhos e de fornos comunitários e a conservação de estruturas militares.
- ▶ É verdadeiramente o século XIX – em particular da sua 1ª metade – que verá emergir o ideário Municipalista em grande medida como reação aos excessos da Centralização.
- ▶ De facto, a criação da figura do governador civil enquanto representante do governo central, numa cadeia hierárquica que incluía o administrador do concelho e o regedor na paróquia, todos fiscalizando e tutelando os eleitos locais, num modelo de administração centralista, e os abusos que se cometeram, incitam fenómenos e movimentos descentralizadores.
- ▶ Referência justa a Henriques Nogueira e à sua obra *O Município no Século XIX (1856)*, na qual desenvolve uma teoria para a construção de um município moderno, fazendo do municipalismo uma utopia regeneradora do país (propondo apenas 100 Municípios).

Enquadramento histórico

- ▶ Fica célebre a citação feita por Alexandre Herculano segundo a qual “o município parece ter saído das mãos de Deus”.
- ▶ A condenação política do centralismo acaba por se tornar numa das mais importantes referências dos republicanos.
- ▶ A Reforma descentralizadora de Rodrigues Sampaio (1875-1890) promoverá um dos mais profundos desenvolvimentos da vida municipal portuguesa.
- ▶ É dessa reforma a passagem da gestão do ensino primário para os municípios no dia 1 de julho de 1881. Porém, o debate educativo não deixa de se intensificar, e o tópico mais sensível, é, sem sombra de dúvida, o da nomeação dos professores.

Enquadramento histórico

- ▶ A I República (1910-1926) manter-se-á nas pegadas doutrinárias legadas pelos anteriores ideários fazendo seu o programa da descentralização e municipalização ainda que sem grande sucesso no terreno.
- ▶ Mas a II República revela cedo a sua tentação centralista.
- ▶ O Decreto n.º 15 465, de 14 de Maio de 1928, da autoria do então Ministro das Finanças António Salazar, previa no seu artigo 50.º a extinção dos municípios cuja despesa fosse absorvida em mais de 75% por despesas de pessoal.
- ▶ O Código Administrativo de 1936 faz vingar a solução centralizadora do Regime que torna o Presidente da Câmara Municipal num funcionário de nomeação governamental, impondo um severo regime de limitação de qualquer tipo de autonomia de decisão local, com a tutela administrativa e as restrições financeiras

Enquadramento histórico

- ▶ Com o 25 de Abril de 1974 advém um novo poder local democrático em que os autarcas são eleitos por sufrágio direto e universal;
- ▶ A administração local autárquica passa a ser sustentada pelos 3 novos pilares constitutivos do seu desenvolvimento: a lei da autonomia, das finanças locais, da separação dos sectores.
- ▶ As autarquias recuperam autonomia e conquistam novas atribuições e competências próprias, assumindo igualmente novas responsabilidades.
- ▶ A elaboração das primeiras leis autárquicas – a Lei das Atribuições e Competências das Autarquias e a Lei das Finanças Locais - pareciam elencar um vasto conjunto de competências das Câmaras Municipais, que iam da administração das águas públicas à gestão de cemitérios e jazigos, a numeração de edifícios e a atribuição da denominação de ruas e praças, mas que afinal se resumiam a atuações limitadas desde logo pelos escassos recursos financeiros, técnicos e humanos.

Enquadramento histórico

- ▶ A adesão à CEE suscita um novo fôlego e debate em torno de uma Europa das Regiões dando-se uma importância crescente às suas cidades e ao papel que podem e devem desempenhar.
- ▶ Em Portugal sucedem-se, nos últimos 40 anos, vários momentos políticos de reforço das autonomias municipais alargando-se progressiva mas timidamente as competências em áreas diversas como a educação, a habitação, o lazer, os transportes, a cultura, a valorização do património, a juventude.
- ▶ Mas mais do que descentralização do Estado Central as Autarquias, em especial os municípios, acabam por assumir diversas responsabilidades setoriais uma vez que a sua proximidade às populações assim o exigia.
- ▶ O fenómeno da “descentralização informal” que os municípios assumem por moto próprio, por sua conta e risco.

A descentralização de Competências e a Reforma do Estado

- ▶ A descentralização de competências sempre foi parte da organização do Estado.
- ▶ O anterior Governo, no preâmbulo daquela que seria a Lei nº 75/2013, aludia a um regime de transferência de competências para as autarquias e entidades intermunicipais que se assumia enquanto expressão de um novo fator de reorganização do próprio Estado.
- ▶ Consagrava-se, no entanto, um regime de delegações de competências a operar pelos diversos departamentos governamentais nos órgãos das autarquias locais.

A descentralização de Competências e a Reforma do Estado

- ▶ É com o atual Governo que a Descentralização é apresentada como base da reforma do Estado.
- ▶ O Programa do XXI Governo Constitucional erigiu como pedra angular a transformação do modelo de funcionamento do Estado através do reforço da autonomia local.
- ▶ O Governo aprovou, em 21 de julho de 2016, o «Documento Orientador da Descentralização - Aprofundar a Democracia Local», o qual elenca as áreas e domínios onde pretende efetivar a descentralização de competências.
- ▶ Em Março de 2017 foi entregue na Assembleia da República a Proposta de Lei 62/XIII que Estabelece o quadro de transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais.

A descentralização de Competências e a Reforma do Estado

Princípios que presidem ao atual processo de descentralização:

- ▶ - Subsidiariedade (competência exercida pela entidade mais adequada e que melhor assegure a satisfação das necessidades dos cidadãos);
- ▶ - Reforço da autonomia local (mais competências designadamente em novas áreas);
- ▶ - Mais e melhores recursos (pressupõe transferência dos meios humanos, técnicos e financeiros);
- ▶ - Eficiência (competências exercidas com melhores resultados, designadamente financeiros);
- ▶ - Modernização (uso das novas tecnologias que garantam maior rapidez e conforto).
- ▶ - Universalidade (todas as competências para todas as autarquias)

A descentralização de Competências e a Reforma do Estado

A descentralização opera-se em 3 níveis:

- ▶ Áreas Metropolitanas e CIM;
- ▶ Municípios;
- ▶ Freguesias.

A descentralização de Competências e a Reforma do Estado

As CIM

- ▶ As CIM são um instrumento de reforço da cooperação Intermunicipal em virtude da sua maior abrangência territorial e necessária visão estratégica do território.
- ▶ As competências a transferir da administração central para as CIM incidem fundamentalmente sobre:
- ▶ Educação, através do planeamento intermunicipal da rede de transporte escolar e o planeamento da oferta educativa de nível supramunicipal.
- ▶ Ação Social através da organização dos recursos e no planeamento das respostas e equipamentos sociais .
- ▶ Saúde na definição da rede de unidades de cuidados de saúde primários e de unidades de cuidados continuados de âmbito intermunicipal.
- ▶ Outras, como a promoção regional do turismo e na captação de investimento e gestão de fundos europeus

A descentralização de Competências e a Reforma do Estado

- ▶ Os Municípios
- ▶ Os municípios serão os principais destinatários do processo de descentralização enquanto estrutura política fundamental para a gestão dos serviços públicos numa dimensão de proximidade
- ▶ Está assim previsto um aprofundamento das competências em diversos domínios.
- ▶ Educação: mais competências no âmbito dos estabelecimentos públicos de educação e de ensino integrados na rede pública dos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, secundário, incluindo o profissional, nomeadamente na sua construção, equipamento, funcionamento e manutenção.
- ▶ Ação Social: Assegurar o serviço de atendimento e de acompanhamento social;
- ▶ Saúde: Gerir, manter e conservar equipamentos afetos aos cuidados de saúde primários; Gerir os serviços de apoio logístico das unidades funcionais dos Agrupamentos de Centros de Saúde (ACES); Participar nos programas de promoção de saúde pública, comunitária e vida saudável e de envelhecimento ativo.

A descentralização de Competências e a Reforma do Estado

- ▶ Proteção civil: Participar na gestão dos sistemas de videovigilância e de vigilância móvel no âmbito da defesa da floresta contra incêndios; Assegurar o funcionamento do centro de coordenação operacional municipal.
- ▶ Cultura: Gerir, valorizar e conservar património cultural e os museus;
- ▶ Património imobiliário: Gerir o património imobiliário público sem utilização, afeto à administração direta e indireta do Estado;
- ▶ Habitação: gerir as habitações sociais do Estado, os programas de apoio ao arrendamento urbano e à reabilitação urbana.
- ▶ Áreas portuário-marítimas: Gerir as áreas afetas à atividade da náutica de recreio e as áreas dos portos de pesca secundários, bem como concessionar, autorizar, licenciar e fiscalizar as atividades aí realizadas;
- ▶ Praias marítimas, fluviais e lacustres: Gerir, concessionar, licenciar e autorizar infraestruturas, equipamentos, apoios de praia ou similares nas zonas balneares

A descentralização de Competências e a Reforma do Estado

- ▶ Gestão Florestal e Cadastro Rústico: coordenar as operações de elaboração e recolha de informação cadastral e participar no ordenamento, gestão e intervenção de âmbito florestal.
- ▶ Vias de comunicação: a gestão de todas as estradas nos perímetros urbanos e dos equipamentos e infraestruturas neles integradas, salvo os troços explorados em regime de concessão
- ▶ Transportes: licenciar o transporte regular fluvial ou marítimo ou em outras vias navegáveis de passageiros.
- ▶ Estacionamento público: Regular, fiscalizar, instruir e decidir os procedimentos contraordenacionais rodoviários em matéria de estacionamento nas vias e espaços públicos dentro das localidades;
- ▶ Jogos de fortuna e azar: autorizar a exploração das modalidades afins de jogos de fortuna ou azar e outras formas de jogo.

A descentralização de Competências e a Reforma do Estado

Em articulação com as forças de segurança, com os órgãos de polícia criminal e a autoridade veterinária nacional, serão ainda exercidas competências complementares em 3 áreas:

- ▶ Policiamento de proximidade
- ▶ Proteção e saúde animal
- ▶ Segurança alimentar

A descentralização de Competências e a Reforma do Estado

As Freguesias

As freguesias passam a ter mais competências que resultam:

- ▶ Da Descentralização direta do Estado;
- ▶ De competências anteriormente municipais;
- ▶ De competências municipais contratualizadas com os municípios;
- ▶ As transferências de competências podem ser diferenciadas em função da natureza e dimensão das freguesias, considerando a população e capacidade de execução.
- ▶ A transferência de competências para as freguesias exige aprovação dos órgãos deliberativos
- ▶ A transferência de competências dos municípios para as freguesias observa os princípios da universalidade e da equidade, de modo a que todas as freguesias do município beneficiem das mesmas competências e, em termos proporcionais, de recursos equivalentes.

Financiamento

- ▶ No âmbito da revisão do regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais serão previstos os recursos financeiros a atribuir para o exercício das novas competências.
- ▶ O programa do Governo preconiza “(...) a alteração das regras de financiamento local, de modo a que o financiamento das autarquias não só acompanhe o reforço das suas competências, mas permita convergir para a média europeia de participação na receita pública” .
- ▶ No Programa Nacional de Reformas prevê-se atingir em 2019 um valor de 19% de participação das autarquias nas receitas do Estado (em % do total de receitas). Em 2014, este valor era de 14,4%, enquanto que na UE28 a percentagem média era de 25,0%.



O novo modelo de financiamento dos municípios deverá pois assentar nas seguintes formas de participação na receita fiscal do Estado:

- ▶ Uma participação direta no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial.
- ▶ Uma participação direta no IVA gerado em cada concelho.
- ▶ Uma participação direta nas receitas geradas no município, através da derrama de IRC.

Financiamento

- ▶ Para o período de 2018 a 2021, serão previstas normas específicas na lei do orçamento do Estado sobre o financiamento das competências a descentralizar.
- ▶ O Artigo 88.º do OE 2018 já prevê que o Governo fica autorizado a transferir para os municípios e entidades intermunicipais as dotações referentes a competências descentralizadas inscritas nos orçamentos e vários Ministérios.
- ▶ As dívidas que resultem do processo de descentralização de competências para os municípios são excecionadas e não relevam para efeitos de cálculo da dívida total de operações orçamentais do município;

Conclusão

- ▶ A descentralização de competências implica a aprovação na Assembleia da República da futura Lei Quadro;
- ▶ Espera-se, aquando do seu agendamento nos próximos meses, a discussão simultânea com os 3 projetos-lei sobre descentralização do PSD, CDS e PCP, e que seja possível enriquecer o mais possível esta Reforma estrutural do Estado;
- ▶ O que resta desta sessão legislativa, com as várias iniciativas quer do Governo quer dos principais partidos, a determinação do atual primeiro-ministro, antigo autarca de Lisboa, do Presidente da República, igualmente antigo autarca, e do novo líder do PSD, também antigo autarca, é uma oportunidade única de Reforma do Estado por esta via.
- ▶ Termina com a invocação de Herculano que tanto lutou por aquilo que considerava ser o direito de o «país ser governado pelo país».



Muito obrigado!