

Autarquias Locais: Democracia, Governação e Finanças

Coordenação

Paulo Trigo Pereira

Rui Dias

Miguel Almeida

Introdução

Paulo Trigo Pereira, Rui Dias e Miguel Almeida

Este livro aborda a realidade da democracia e da formulação de políticas ao nível local, com enfoque nos temas da transparência, participação cidadã e finanças das autarquias, bem como das suas funções sociais e económicas.

Assim, apresenta-se e caracteriza-se a evolução das competências municipais, bem como das finanças locais, em particular na última década, do ponto de vista teórico, empírico, bem como em termos legislativos. Isto só por si, já constituiria uma importante mais-valia no sentido de entender e compreender a realidade das autarquias locais. No entanto, pretende-se ir mais longe e problematizar a forma como estão a ser desenvolvidas algumas competências municipais; questionar o modelo de financiamento que tem vindo a ser seguido nomeadamente a sua dependência de receitas do património; analisar a fragmentação institucional, sobretudo nos municípios urbanos, e as implicações sobre os mecanismos de controlo dos dinheiros públicos. Trata-se ainda de compreender melhor os incentivos que têm os trabalhadores em funções públicas e finalmente abordar a questão da transparência municipal e da participação dos cidadãos em mecanismos de orçamento participativo. Embora a obra incida preferencialmente sobre o caso português, não queremos deixar de abordar, ainda que brevemente, a realidade das finanças locais e da participação cidadã noutros países do espaço lusófono (Angola e Brasil).

Através de uma visão plural da realidade autárquica, almeja-se que tanto os eleitos locais, agentes privilegiados da dinâmica democrática, como os técnicos administrativos municipais, que asseguram o funcionamento dos serviços da administração local, bem como outros *stakeholders* (cidadãos, empresas, entidades de controlo externo, etc.), compreendam melhor a realidade onde se inserem.

Tendo em consideração os objetivos acima enunciados, a primeira parte do livro é dedicada ao enquadramento teórico da atividade financeira, à evolução do panorama autárquico em Portugal nos últimos 20 anos e ao quadro de incentivos e motivação dos trabalhadores em funções públicas. Assim, no capítulo 1, Paulo Trigo Pereira aborda, numa perspetiva essencialmente teórica a teoria da descentralização financeira que pretende responder à questão de saber o que deve ser desempenhado pela administração central e local; a natureza dos bens e serviços locais; as diferentes formas de financiamento e as várias modalidades de produção e prestação. No capítulo 2, Rui Dias e Catarina Segorbe dão uma visão da evolução do panorama autárquico nas últimas décadas em várias vertentes: legislativa, institucional, ao nível das receitas e das despesas. Finalmente, no capítulo 3, Helena Gomes aborda uma temática central na qualidade dos serviços na administração local e central: a motivação e os incentivos dos trabalhadores em funções públicas. Numa época de restrições financeiras, como a que ainda vivemos, tenta responder à questão: de que forma podem os trabalhadores em funções públicas ser incentivados para atingirem o melhor desempenho possível, de forma a assegurar um bom funcionamento dos serviços públicos?

A segunda parte aborda os temas da governação local e endividamento municipal. A crescente sobreorçamentação da receita e a desorçamentação operada por alguns municípios (sobretudo urbanos), nas últimas duas décadas, levou a uma menor transparência e *accountability* local. Nalguns casos, praticou-se uma engenharia financeira que, cedo ou tarde, se manifestou em endividamento excessivo e à necessidade de recuperação financeira. Daí a importância da análise de Luís Teiga, no capítulo 4, sobre as questões da governação e controlo na presença de desorçamentação através da criação de “agências” para a prestação de serviços públicos locais. Ensaia-se aqui uma resposta às seguintes questões: as agências criadas podem servir de *veículos de financiamento municipal* instrumentalizados no sentido de contornar os limites de endividamento dos

municípios? Podem potenciar o endividamento oculto e a transferência de dívidas e compromissos? Será que as instâncias de controlo são eficazes no controlo financeiro que exercem sobre os municípios e as respetivas agências? Da resposta a estas questões pode resultar a necessidade de alterações de natureza institucional ao nível do controlo político, jurisdicional e administrativo. Uma coisa, porém, é certa, uma gestão menos responsável, que não seja corrigida pela *accountability* democrática, nem pelas instituições de controlo externo, nem pela sociedade civil ao nível local leva a um endividamento excessivo, que é uma manifestação de um fracasso da democracia local. Neste sentido, Miguel Almeida, no capítulo 5, analisa a problemática do endividamento municipal, procurando ilustrar os principais conceitos relacionados com diferentes aspetos da dívida subnacional, mostrando a evolução das regras e dos limites de endividamento na legislação portuguesa e a criação de mecanismos de recuperação financeira, em particular o Fundo de Apoio Municipal.

Numa terceira parte deste livro abordam-se algumas políticas públicas locais propriamente ditas. As funções atribuídas aos municípios portugueses são especialmente importantes e visíveis junto das populações nas áreas social, económica e ambiental. Das que poderiam ser selecionadas, merecem natural destaque e são abordadas neste livro três. Em primeiro lugar a educação designadamente em face da descentralização de competências operada nos últimos anos. No capítulo 6, Carina Pinto coloca questões importantes: *quais as atribuições e competências a descentralizar, como devem estas ser distribuídas na hierarquia administrativa, quais os contextos mais favoráveis a políticas de descentralização e quais os contextos onde a implementação de políticas de descentralização é contraproducente?* Faz uma breve excursão histórica sobre a descentralização da educação, clarifica a dimensão e complexidade do sistema educativo, bem como a existência de inevitáveis problemas de monitorização. Isto num contexto de assimetria de informação entre administração central de um lado e municípios e agrupamentos de escola do outro. Conclui que a resposta àquelas questões não é linear nem consensual, e é exatamente por essa razão que importa debatê-las. No capítulo 7, Dora Leitão Pereira aborda as políticas públicas locais de ação social, com enfoque na articulação dos municípios com o terceiro sector e o privado, em particular no que se refere aos cuidados de longa duração aos idosos. Num contexto em que a tendência demográfica nas próximas décadas é a continuação do processo de enve-

lhhecimento da população, a autora reclama para as autarquias locais uma maior intervenção nas políticas públicas nesse domínio. Esta passará, de acordo com a autora, não tanto pela gestão direta de equipamentos, mas sim pela construção de algumas infraestruturas de cariz local e pela criação de um quadro de incentivos no sentido do mercado, ou do terceiro sector, colmatarem as carências do lado da oferta de equipamentos para os mais idosos. Finalmente, no capítulo 8, Isabel Andrade analisa as políticas relativas ao sector das águas e resíduos. Sem esquecer o enquadramento genérico do quadro teórico do federalismo orçamental, a autora analisa questões específicas quanto à organização deste tipo de serviços, nos quais tradicionalmente é relevante a importância dos municípios. É de particular interesse a explanação da recente evolução operada no setor, em articulação com os princípios teóricos previamente explanados pela autora, nomeadamente no que se refere ao desenho das estruturas tarifárias.

A quarta parte desenvolve uma perspetiva comparada de modelos de financiamento, no contexto europeu e em Angola. Tem especial interesse na medida em que a forma e o funcionamento das instituições, aqui entendidas no seu sentido mais lato, decorrem em larga medida da cultura, com elementos de proximidade nas geografias em causa, mas também com idiossincrasias e modelos próprios que importa conhecer e discutir. No capítulo 9, Rui Dias aborda, numa perspetiva europeia comparada, os diversos modelos de financiamento local, propondo uma tipologia tendo por base uma análise exploratória de dados relativos às finanças locais. Confirmando Portugal como um país que se enquadra no quadrante dos países mais centralizados ao nível europeu, e em que o peso dos impostos sobre o património é dos mais relevantes, são discutidos este e outros modelos. Daqui se retiram algumas pistas para uma possível evolução do sistema de financiamento local, no que diz respeito às receitas fiscais dos municípios. De seguida, no capítulo 10, Carlos Pacatolo aborda a dinâmica das finanças locais em Angola. O autor enumera diversas dificuldades na provisão de bens e serviços de âmbito local, apontando as limitações do modelo de gestão e administração municipal atualmente existente. Para este efeito, o autor aborda a estrutura e funcionamento da administração local angolana, com particular ênfase no que se refere às relações financeiras com o Estado central, propondo melhorias concretas no sentido de estas se encontrarem dotadas com os recursos adequados

e, bem assim, com os incentivos necessários para uma maior eficiência e justiça do sistema de financiamento local naquele país.

Sem transparência orçamental e participação cidadã, torna-se difícil a avaliação efetiva das políticas públicas locais. Assim, a quinta e última parte do livro versa sobre a análise da transparência municipal e a aplicação dos orçamentos participativos no Brasil e em Portugal. No capítulo 11, Marta Nunes da Costa aborda o orçamento participativo, suas potencialidades e seus escolhos. A autora, partindo da descrição de duas experiências no terreno de orçamentos participativos a nível local, nos dois lados do Atlântico, discute o impacto deste mecanismo potenciador da democracia local e aprecia os argumentos a favor e contra o mesmo. Sem deixar de se mostrar na globalidade favorável ao processo do orçamento participativo local é, contudo, rejeitada uma visão monolítica, apresentando ainda o capítulo sugestões de melhoria com relevância para quem, a nível local, decida enveredar por este caminho. Por fim, no capítulo 12, Sofia Batalha aborda a importante questão da transparência a qual não se subsume apenas à apresentação e prestação de contas (formal) pelos municípios. Partindo exatamente da questão conceptual relativa à transparência, da qual é condição necessária, embora não suficiente, a disponibilidade de informação tempestiva e fiável aos *stakeholders* relevantes (em especial aos munícipes), a autora apresenta os principais desenvolvimentos ao nível internacional e nacional, nomeadamente de diversos índices construídos para aferir o grau de transparência. Aborda ainda os determinantes da transparência ao nível local a partir de dados obtidos através de um inquérito aplicado aos municípios portugueses dando relevância à dimensão orçamental da transparência municipal.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	5
AGRADECIMENTOS	11

PARTE I – COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS E FINANÇAS LOCAIS

1. Autarquias locais: organização, funções, custos e tarifação de bens e serviços

PAULO TRIGO PEREIRA

Introdução	15
1.1 Autarquias locais num governo a vários níveis	18
1.2. A natureza, os custos, a oferta e a procura de bens e serviços públicos	33
1.3. O financiamento dos serviços locais: impostos, preços, tarifas e taxas	38
1.4. A governança: empresarialização, privatização e o terceiro sector	53
Referências bibliográficas	60

2. A evolução do panorama autárquico em Portugal

RUI DIAS e CATARINA SEGORBE

Introdução	63
2.1. Evolução legislativa	64
2.2. Evolução institucional	70
2.3. A evolução da despesa municipal	79
2.4. A evolução da receita municipal	83
2.5. Breve caracterização da evolução recente dos recursos humanos da administração local	89

2.6. A autonomia local	91
Conclusão	96
Referências bibliográficas	99

3. Motivação e incentivos dos trabalhadores da Administração Pública

HELENA GOMES

Introdução	101
3.1. A motivação intrínseca e extrínseca	102
3.2. Os sistemas de incentivos	103
3.3. A motivação dos trabalhadores e o sistema de incentivos na Administração Pública Portuguesa: um inquérito	108
Referências bibliográficas	117

PARTE II – GOVERNAÇÃO, CONTROLO E ENDIVIDAMENTO MUNICIPAL

4. Governação local: fragmentação, endividamento e controlo

LUÍS TEIGA BARROS

Introdução	123
4.1. Fragmentação institucional: riscos e consolidação de contas	124
4.2. O controlo financeiro do sector local: análise crítica	133
Conclusão	142
Referências bibliográficas	144

5. A dívida das administrações locais e o Fundo de Apoio Municipal

MIGUEL ALMEIDA

Introdução	147
5.1. Desequilíbrios financeiros municipais	150
5.2. Mecanismos de recuperação financeira municipal	161
5.3. Fundo de Apoio Municipal	164
Conclusão	168
Referências bibliográficas	169

PARTE III – FUNÇÕES SOCIAIS E ECONÓMICAS

6. Educação: de que estamos a falar quando falamos de descentralização?

CARINA PINTO

Introdução	173
6.1. Breve enquadramento histórico	174
6.2. Portugal: a caminho da descentralização na educação?	179
6.3. Sistemas educativos descentralizados e o desafio da informação	186
6.4. O papel da (des)confiança	191
Conclusão	194
Referências bibliográficas	196

7. Políticas públicas locais de ação social

DORA LEITÃO PEREIRA

Introdução	201
7.1. Estado social. A que modelo pertencemos	202
7.2. Quem são os atores sociais e como se relacionam	204
7.3. Tendências demográficas	205
7.4. A ação social	208
7.5. Organização, prestação e financiamento	211
Conclusão	216
Referências bibliográficas	216

8. Provisão e financiamento dos serviços de águas e resíduos

ISABEL ANDRADE

Introdução	219
8.1. Objetivos e princípios na prestação dos serviços de águas e resíduos	220
8.2. Modelos de provisão dos serviços de águas e resíduos	222
8.3. Modelos de financiamento	225
8.4. Estruturas tarifárias	232
8.5. Alguns dados estatísticos	236
Conclusão	249
Referências bibliográficas	250

PARTE IV – MODELOS DE FINANCIAMENTO LOCAL

9. Modelos de financiamento local no contexto europeu e o caso português

RUI DIAS

Introdução	253
9.1. Descentralização financeira local numa perspetiva comparada	254
9.2. Estrutura da receita e da despesa local em países europeus	262
9.3. Modelos de despesa e de financiamento local no contexto europeu	267
Conclusão	274
Referências bibliográficas	275

10. Angola: a dinâmica da descentralização financeira e seus desafios

CARLOS PACATOLO

10.1. Descentralização financeira	279
10.2. Avanços e hesitações na reforma financeira local em Angola	282
10.3. A desconcentração da despesa no OGE	287
10.4. Estrutura administrativa e governativa angolana	292
10.5. Modelo simples de transferência de recursos intragovernamentais	296
Conclusão	302
Referências bibliográficas	303

PARTE V – TRANSPARÊNCIA ORÇAMENTAL E PARTICIPAÇÃO DOS CIDADÃOS

11. Do estado-nação à cidade como espaço da democracia: análise comparada das experiências de orçamento participativo em Cascais e Brusque

MARTA NUNES DA COSTA

Introdução	307
11.1. A crise da democracia e a necessidade de reforçar a democracia local	309
11.2. A experiência do Orçamento Participativo	314
Conclusão	326
Referências bibliográficas	331

12. A transparência orçamental nos municípios portugueses

SOFIA BATALHA

12.1. Transparência – Conceito, relevância, impulsionadores e medidas	333
12.2. Breve enquadramento teórico	335
12.3. Determinantes da transparência no sector público local	337
12.4. Metodologia	340
Conclusão	353
Referências bibliográficas	354
NOTAS BIOGRÁFICAS	357

