

Catarina Isabel Valente Flório

AÇÃO SOCIAL E AS COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS NO CONTEXTO DO ESTADO NEOLIBERAL

Análise a partir da Câmara Municipal
de Montemor-o-Velho



ESCOLA SUPERIOR DE ALTOS ESTUDOS

Dissertação de mestrado em Serviço Social

COIMBRA, 2019



Ação Social e as Competências Municipais no Contexto do Estado Neoliberal
Análise a partir da Câmara Municipal de Montemor-o-Velho

CATARINA ISABEL VALENTE FLÓRIDO

Dissertação Apresentada ao ISMT para Obtenção do Grau de Mestre em Serviço Social

Orientadora: Professora Doutora Alcina Martins, Professora Associada no ISMT

Membros do júri

Presidente

Arguente

Coimbra, 2019

À semelhança de outras pessoas, de outras situações, a realização deste trabalho pautou-se por alegrias, tristezas, aprendizagens, contratempos, impedimentos, obstáculos... mas não podia deixar passar a oportunidade para manifestar, publicamente, o meu sincero agradecimento a quem teve um papel preponderante na chegada à meta.

Começo por agradecer à Professora Doutora Alcina Martins, minha orientadora, pela disponibilidade, paciência, empenho e por “não me deixar cair”.

À minha família em geral, pela paciência que tiveram, aceitando as minhas falhas e ausências, com um agradecimento muito especial à minha mãe que sempre acreditou e nunca me deixou desistir e à minha filha, com um pedido de desculpa, por tudo o que ficou para trás...

Aos meus colegas sempre disponíveis, aos meus amigos que não sendo da família, o são... sempre nas horas certas, o Pedro, o Zé Carlos e o Cristiano.

Imenso, imenso, imenso ...

Dedicatória

À Kiki.

Resumo

O estudo que se apresenta resulta do interesse em conhecer a importância das Autarquias Locais, a sua trajetória desde a sua constituição, abordando a forma como eram encaradas durante o designado “Estado Novo”, terminando com o destaque que agora assumem, nomeadamente a importância crescente de que se revestiram nos últimos anos, pelas questões da descentralização de competências do Estado.

Com este trabalho, pretende-se uma aproximação ao debate sobre as relações do Poder Local com a descentralização, num contexto neoliberal; perceber o posicionamento dos municípios face à lei da transferência de competências para as Autarquias Locais e Comunidades Intermunicipais, nomeadamente no âmbito da CIM da Região de Coimbra, bem como analisar a trajetória de Ação Social no Município de Montemor-o-Velho desde 1977 a 2019, nomeadamente os impactos das transferências de competências neste Município.

Decorrente do trabalho realizado, no que respeita à descentralização, verifica-se que o processo repercute as orientações neoliberais que Portugal tem sentido desde a década de 80, altura em que o Estado reduziu a sua intervenção, transferindo a sua responsabilidade para o Poder Local.

Por outro lado, e face ao processo de descentralização, os municípios apresentam decisões díspares, não se pautam por ideais político-partidários, procurando atender ao interesse do território. Verifica-se ainda que as áreas que os Municípios aceitam, são as de menor relevo de intervenção municipal e, por seu lado, as CIM veem o seu leque de competências reforçado.

No que respeita à Ação Social no Município de Montemor-o-Velho, esta têm-se pautado por uma intervenção assistencialista, pois até 2013 a intervenção era essencialmente, sob projetos nacionais com recorte local, e a partir desse período surgem os projetos locais, mas de cariz assistencialista. Paralelamente registam-se as Bolsas de Estudo e as Férias de Verão, que subsistem desde 1995.

Refira-se ainda que, o Município de Montemor-o-Velho fica confinado à área da educação, no contexto da transferência de competências na área Social.

Por fim, é de realçar a importância dos instrumentos de planeamento que existem no Município, virem a ser aplicados na área da Ação Social, pois só assim se pode reclamar uma intervenção qualificada dos Assistentes Sociais, combinando conhecimento, planeamento e avaliação, contribuindo dessa forma para a redução das desigualdades sociais.

Palavras chave: Poder Local; Autarquias locais; descentralização e transferência de competências; Estado Social; Estado Neoliberal; Ação Social; Câmara Municipal de Montemor-o-Velho

Abstract

The present study results from the will to understand the importance of local Municipalities, their path since their foundation, the way they were perceived during the so-called “Estado Novo” and the prominence they now assume, namely their growing importance over the last few years related with the matters of decentralization of State responsibilities.

This work aims to approach the debate about the relations of Local Government with decentralization, in a neoliberal context; to understand the position of the Municipalities facing the law of the transfer of competences to the Local Authorities and Inter-Municipality Communities, namely within the CIM of Coimbra’s Region, as well as analyse the course of Social Services in the Municipality of Montemor-o-Velho from 1977 till 2019, namely the impacts of the transfer of responsibilities into this Municipality.

As a result of this work, with regard to decentralization, it appears that the process reflects the Neoliberal guidelines that Portugal has felt since the 1980s, when the State reduced its intervention, shifting its responsibility to the Local Governmental Authorities.

On the other hand, and due to the decentralization process, the Municipalities present different decisions, they are not guided by political party ideals, trying to meet the interest of the territory. It is also verified that the areas accepted by the Municipalities are those of smaller importance for municipal intervention and, that way, the CIMs see their range of responsibilities strengthened.

On the subject of Social Services in Montemor-o-Velho’s Municipality, those Services has been limited to assist and support type of intervention, as until 2013 the intervention was essentially under National projects with a Local frame, and from that period onwards, Local projects appeared, but still about assist and support type of intervention. At the same time, there is to note the Scholarships and summer vacations, which exist since 1995.

It should also be noted that the Municipality of Montemor-o-Velho is limited to the education area, when referring to the Social Services transfer of responsibilities.

Finally, it is to emphasize the importance of the planning mechanisms existing in the Municipality, to be applied in the Social Services area, as only then it's possible to claim a qualified intervention of the Social Services workers, combining knowledge, planning and evaluation, consequently contributing to reduce social inequalities.

Keywords: Local Power; Local Authorities; decentralization and transfer of responsibilities; Social State; Neoliberal State; Social Services; Montemor-o-Velho City Hall

Índice

Introdução	1
1. O poder local em Portugal nos anos de 1970: do Estado Novo ao período revolucionário após o 25 de abril de 1974 à integração na CEE	
1.1 - Os municípios e o Estado Novo	5
1.2 - Dimensões da ação dos municípios entre 1974 a 1976	7
1.3 - Alargamento das áreas de intervenção dos municípios dos finais dos anos 1970 e nos anos 1990	9
2. O Estado social no contexto da integração de Portugal na CEE – anos 1980 e 1990	
2.1 - O Estado Social em Portugal	11
2.2 - Impactos da adesão à CEE e dos financiamentos a programas e projetos sociais	13
3. Descentralização e transferência de competências do poder central para o poder local no contexto neoliberal	
3.1 - Autonomia local	19
3.2 - Autonomia financeira e transferência de competências	19
4. Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais e posição dos municípios portugueses	
4.1- Dinâmica política da lei-quadro da transferência de competências	27
4.2 - Breve análise dos municípios da CIM Região de Coimbra	31

5. A ação social no município de Montemor-o-Velho de 1977 a 2019	
5.1 -Elementos da trajetória da Ação Social no contexto do município de Montemor-o-Velho a partir de 1977	35
5.2 – Dimensões das políticas sociais municipais desde 2015	41
Conclusão	47
Índice de Imagens e Gráficos	50
Abreviaturas	51
Bibliografia	54

Introdução

Este trabalho de investigação foi realizado no âmbito do curso de Mestrado em Serviço Social, no Regime Especial, do Instituto Superior Miguel Torga.

A justificação da escolha deste tema prende-se com o facto de a autora ser Assistente Social na Câmara Municipal de Montemor-o-Velho, razão pela qual procurou um conhecimento mais aprofundado da realidade das autarquias locais, do seu papel, começando por perceber a própria autarquia, a sua trajetória desde a formação, como eram encaradas durante o designado “Estado Novo” e como são atualmente. Pretende-se perceber ainda a importância crescente que vem assumindo nos últimos anos, pelas questões que têm estado no debate público acerca da descentralização de competências para a administração local, que ocorre no contexto neoliberal, e que apesar de consignada constitucionalmente, só agora está finalmente a ser concretizada, apesar de faseada, e que alterações irá implicar no funcionamento das autarquias e ainda de que forma se traduzirá na qualidade de vida dos cidadãos, estando prevista a sua conclusão em 2021 (caso não haja alterações nesse sentido).

Os estudos e publicações existentes tratam as questões do poder local na sua evolução histórica ou da descentralização com uma perspetiva teórica e conceptual, na medida em que a legislação que a materializa é recente e, por assumir um carácter gradual para a sua implementação, justifica o facto do processo ainda não se encontrar concluído, podendo este ser um tema de estudo posterior, tanto mais que as áreas fundamentais da intervenção social estão a colher aceitação por parte de um número muito reduzido de Municípios, como é o caso da Educação.

Assim, o trabalho centrou-se nas relações entre Administração Central e Local, da forma como a descentralização de competências tem ocorrido desde 1977 e como se está agora a concretizar, o posicionamento dos municípios e dos partidos políticos face a este processo, a intervenção do Estado Social e qual o papel do Assistente Social com o alargamento de áreas de intervenção dos municípios, especialmente no momento em que se reforça o recuo da intervenção do Estado,

alicerçado com a publicação da Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto, a Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, e respetivos diplomas setoriais, que corporizam a descentralização de competências, após mais de 4 décadas de democracia, de avanços e recuos, tendo como objetivos com a elaboração do presente trabalho: 1) proceder a uma aproximação ao debate sobre as relações do Poder local com a descentralização num contexto neoliberal; 2) perceber o posicionamento dos municípios face à lei das transferências de competências para as Autarquias Locais e Comunidades Intermunicipais (CIM), nomeadamente no âmbito da CIM da Região de Coimbra; 3) analisar a trajetória de Ação Social no Município de Montemor-o-Velho desde 1977 a 2019, nomeadamente os impactos das transferências de competências neste Município.

Os procedimentos de natureza metodológica e técnica foram a pesquisa bibliográfica e documental. Através dos resultados da pesquisa bibliográfica foi possível elaborar o apontamento histórico e conceptual dos municípios e a sua origem, na perspectiva da sua trajetória após a Constituição da República Portuguesa de 1976 com Oliveira (1996), os efeitos da adesão à CEE, nomeadamente das políticas sociais adotadas, por Magano (2014), Leal (1985), Ferreira (2008) e Rodrigues et al (2017), com uma perspectiva sociológica da adaptação e evolução do Estado democrático com Fernandes (1987 e 1992), Veiga e Pinho (2004) e Ferreira et al (2016) e sob o ponto de vista jurídico com Rebelo (2007). A pesquisa documental incidiu na Câmara Municipal de Montemor-o-Velho onde, para além da informação produzida enquanto Assistente Social do Município, se analisaram todas as atas das reuniões da Câmara e Assembleia Municipal, desde a ata n.º 1, da reunião realizada a 28/02/77 até às realizadas a 25/04/2019, os Orçamentos do Município, as Grandes Opções do Plano e Relatórios de Execução desde 2010 até 2019, disponíveis no sítio da internet do Município, para perceber a importância que se reconhece à Ação Social e qual o trabalho que se tem realizado.

Analisaram-se ainda publicações da Associação Nacional de Municípios Portugueses acerca da atuação dos municípios em contexto de crise, o posicionamento dos Partidos Políticos face ao processo de descentralização através de documentos da Assembleia da República e publicações na página da Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL).

No que respeita à aceitação de competências e transferências do Orçamentos do Estado para o Município, foram analisados vários artigos de jornal, bem como artigos de opinião.

A maior dificuldade sentida foi a falta de informação compilada acessível, inclusivamente a que consta dos trabalhos preparatórios às reuniões de Assembleia Municipal, para inclusão em Relatório a apresentar em sede de reunião àquele órgão autárquico, que reflete toda a atividade desenvolvida pelos vários serviços que, por não se considerar anexo, não consta das respetivas atas. Esta situação não ocorre com as Bolsas de Estudo, uma vez que todos os procedimentos carecem de deliberação, constando toda a informação nas respetivas deliberações. Desta forma, teve-se o cuidado de consultar os Relatórios Anuais de Execução, onde constam, mesmo de forma reduzida, as principais atividades em Serviço Social.

Refere-se ainda que não consta desta investigação o posicionamento dos Municípios face à descentralização na área da Saúde, uma vez que a publicação do seu procedimento foi posterior à fase em que se encontrava a redigir o ponto, razão pela qual não foi objeto de tratamento e, conseqüentemente, justifica a sua não inclusão.

Assim, estruturou-se o trabalho em 5 fases: inicialmente trata-se da formação dos municípios, sob uma perspetiva histórica até ao Estado democrático, com o alargamento das áreas da sua intervenção. Na segunda fase procurou-se perceber a formação do Estado Social e os impactos da adesão à CEE, nomeadamente, através do tipo e áreas das políticas sociais implementadas em que tiveram a intervenção dos municípios. Políticas essas, cada vez mais impulsionadas e

legitimadas pela descentralização prevista desde 1976, como forma de resolver os problemas que se mantiveram, como também dando continuidade à intervenção, face ao progressivo afastamento da Administração Central, culminando com a publicação da lei que corporiza a descentralização, e respetivos diplomas setoriais, e qual o posicionamento dos partidos políticos e do municípios da CIM Região de Coimbra, em especial o Município de Montemor-o-Velho, com análise da sua trajetória desde 1977, no âmbito da Ação Social.

1. O poder local em Portugal nos anos de 1970: do Estado Novo ao período revolucionário após o 25 de abril de 1974 à integração na CEE

Portugal tem uma forte tradição municipalista, segundo autores de referência, nomeadamente Ruivo e Veneza (1988), Fernandes (1992) e Pereira (2016,199). Alexandre Herculano referia que a origem dos municípios se encontrava “... na tradição hispano-romana, considerando o foral não como uma criação do município, mas uma confirmação de uma realidade pré-existente”, constituindo-se à medida que se conquistava território aos muçulmanos para fazer chegar a vontade e a ação do rei, como refere Beirante (1978)

Durante a implantação da República denotou-se um movimento municipalista, com um significativo impulso descentralizador (Pereira:2016) e inclusivamente a Constituição Política da República Portuguesa de 1911 fazia referência a autonomia financeira, a liberdades cívicas e democráticas fundamentais (CRP-1911).

1.1 - Os municípios e o Estado Novo

Com o golpe de Estado de 1926 e a implementação do regime ditatorial, designado de “Estado Novo”, impôs-se um regime autoritário, de supremacia do governo e do presidente do Conselho de Ministros sobre todos os outros órgãos de soberania (Chefe de Estado, Assembleia Nacional e Tribunais), resultando num enorme retrocesso, caracterizado pela inação social e pela repressão, a proteção da concertação capitalista e subseqüentemente, a supressão de direitos civis e políticos. Foi uma época marcada pelo centralismo político que se expressou também no que respeita às autarquias locais. A Constituição Política da República Portuguesa de 1933 (CRP 1933) conforme Rebelo (2007,155), fazia referência ao conceito de autarquia (e foi difundida por Marcelo Caetano), porém

esvaziada do poder que mais tarde lhe foi conferido, pois eram meras correias de transmissão do Governo.

A estrutura do Concelho enquanto Autarquia assentava na classificação entre municípios urbanos e rurais, subdividindo-se em 3 ordens, decorrentes de fatores de natureza fiscal, territorial e demográfica.

A administração municipal dividia-se em 2 tipos de órgãos especiais e comuns, considerando mais relevantes o Conselho Municipal, a Câmara Municipal e o Presidente da Câmara, sendo este o de maior destaque pois era “livremente nomeado pelo governo” de acordo com Sousa (2017,61) e Oliveira (1996,307) e presidia igualmente o Conselho Municipal, portanto, representante do governo e do próprio município. Os presidentes das Juntas de Freguesia tinham representação no Conselho Municipal, e eram eleitos entre os chefes de família ou equivalentes, representantes das misericórdias e dos organismos corporativos e associações profissionais, essencialmente. “Era o conselho municipal que elegia os vereadores, fiscalizava a atuação do Presidente da Câmara, podendo requerer ... inquéritos aos seus atos e estabelecia as grandes linhas de orientação para a ação da câmara municipal.” O poder do Presidente da Câmara, dentro do seu território e sob a sua jurisdição era absoluto, na medida em que só mais tarde foi permitida a delegação em vereadores, porém, só em municípios urbanos e de 1ª ordem (Oliveira:1996,307).

Entretanto, na década de 1970, no período marcelista, começaram-se a esboçar alterações conjunturais, pois para além do início de uma recessão económica de âmbito mundial (a mais grave crise do pós-guerra) Portugal já enfrentava uma crise económica nacional e vivia um período conturbado que contrariamente à tendência europeia, mantinha as colónias, fazendo surgir cada vez mais movimentos independentistas, com manifestações inicialmente sob forma de guerrilha armada e depois em guerra colonial, obrigando o Estado a intervir, empregando uma parte substantiva do seu orçamento.

Perante o contexto económico-financeiro global e por se tratar de uma guerra de 13 anos sem solução política à vista e com a iminência da humilhante derrota, um grupo de militares, nomeadamente capitães, formaram o Movimento das Forças Armadas (MFA), com vista a derrubar o regime.

1.2 - Dimensões da ação dos municípios entre 1974/1976

A 25 de Abril de 1974 dá-se o golpe militar em que participaram vários regimentos militares do país, fazendo cair o regime ditatorial, iniciando-se um processo revolucionário que mais tarde levou à implantação da democracia.

Portugal viveu sob numerosas manifestações e o 1º de Maio de 1974 foi bem representativo disso, havia manifestações por todo o país, 2 milhões de pessoas vieram para as ruas “o povo já não tem medo” como refere Varela (2013:79).

O MFA toma o poder, porém, o seu Programa Político e Militar apontava para a reorganização económica e social do país, de tipo socialista e não no sentido do regime democrático, razão que esteve na base das contestações de Novembro de 1975. Os presidentes das Câmaras Municipais que tinham sido nomeados pelo Estado Novo foram derrubados e substituídos por Comissões Administrativas, que se viram abraços com os problemas dos centros urbanos, no que respeita à habitação, creches, escolas, transportes, etc., e das zonas rurais com a construção de rede viária, distribuição de energia elétrica, rede de abastecimento de água e esgotos e muitas vezes a construção de equipamentos como escolas, centros de saúde e lares, que iam para além do que se exigia anteriormente das Câmaras Municipais mas que, por pressão das Comissões e Associações de Moradores, se tinha de dar respostas.

Ainda em 1974 e 75, assiste-se à generalização da constituição de Comissões de Moradores e de Trabalhadores, ao início da reforma agrária e ao questionamento da propriedade privada, em que os trabalhadores lutam contra os despedimentos, a descapitalização e o abandono das empresas. Após o golpe

militar, o processo revolucionário sofre um salto qualitativo, transformando-se numa revolução social.

As primeiras eleições livres realizaram-se a 25 de abril de 1975, para a Assembleia Constituinte (vencendo o Partido Socialista) e mais tarde, a 25 de novembro desse ano a revolução sofreu uma derrota e iniciou-se um processo de contrarrevolução, assente na progressiva estabilização da democracia liberal representativa. Eram as lutas pelas liberdades democráticas, as lutas dos trabalhadores e setores intermédios da sociedade, contra o próprio Movimento das Forças Armadas (Varela:2013).

Decorrente das manifestações de abril de 1974 e até ao final de 1975, especialmente após a manifestação de março de 75, o governo tomou medidas no sentido da proteção dos trabalhadores através da garantia de direitos sociais e económicos. Há igualmente avanços na área da segurança social: assistência na maternidade, doença e invalidez, subsídio de desemprego e generalização do direito à reforma; acesso generalizado de cuidados de saúde; direito ao divórcio civil para casamentos católicos; nacionalização da banca e seguradoras nacionais, democratização da gestão do ensino secundário e superior e o direito à autodeterminação dos povos de África colonizados por Portugal (Varela:2013).

A pressão popular foi tão forte que para além das medidas referidas, conseguiu ter expressão no texto constitucional como realça Ferreira (2016), garantindo, assim, os direitos que se iam conquistando.

O poder local ganha destaque em Portugal inaugurando-se a democracia local com a realização das primeiras eleições autárquicas, por sufrágio universal, a 12 de dezembro de 1976, passando os órgãos autárquicos a ser eleitos sem necessidade de homologação por parte do poder central. A composição dos diferentes órgãos autárquicos (Câmara, Assembleia Municipal e Assembleia de Freguesia) passou a depender do número de eleitores de cada município.

Ao contrário do estabelecido no Estado Novo em que o presidente da Câmara era o representante do Estado no município, na Constituição da República

Portuguesa (CRP) de 1976 a organização democrática do Estado assumia a existência de autarquias locais, definindo-as como “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”. (art. 237.º da versão inicial e art. 235.º da atual), reconhecendo enquanto forma autónoma de administração.

Consagrou 3 níveis de autarquias em Portugal Continental, com território próprio: as freguesias, os municípios e as regiões administrativas que, apesar de não terem sido constituídas, ainda estão legalmente previstas. Os arquipélagos da Madeira e dos Açores são regiões autónomas dotadas de estatutos político-administrativos próprios e contemplam municípios e freguesias.

1.3 - A ação dos municípios dos finais dos anos 1970 e nos anos 1990

O poder local reforça a sua importância com a transferência de competências em curso, conforme se pode verificar no ponto 4 deste trabalho.

Para Rebelo (2007,156-157), autarquia local e autonomia local são expressões sinónimas, tendo a primeira um substrato formal, pela forma de organização territorial e administrativa e o conceito de autonomia local um substrato material, relacionado com os interesses, atribuições e competências dos órgãos.

Conforme Sousa Franco citado em Rebelo (2007,157), os municípios são a “autarquia-paradigma” e são as que dispõem de maior autonomia e capacidade de auto-sustentação. As freguesias estão longe de ocupar o mesmo plano dos municípios.

Os municípios e as freguesias são independentes e autónomos, embora a sua relação esteja mais reforçada pelo facto de uma parte dos elementos da Assembleia Municipal ser composta pelos presidentes das Juntas de Freguesia (art. 251.º), bem como pelo reforço das transferências de competências no âmbito do processo de descentralização, que vão para além da transferência de verbas orçamentais anteriormente definidas, assumindo agora um papel de diferente relevo (Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto e Lei n.º 57/2019, de 30 de Abril).

Os órgãos representativos do município são a Assembleia Municipal, a Câmara Municipal (constando inicialmente o Conselho Municipal, entretanto extinto, conforme o artigo 158.º e 159.º da Lei Constitucional n.º 1/89, de 08 de Julho).

As freguesias, autarquias inframunicipais, só existem em Portugal, Inglaterra e País de Gales (Rebello:2007,159), pois a maior parte dos países dispõem de 2 níveis territoriais: a região e o município. As freguesias têm origem na divisão territorial e eclesiástica, nas antigas paróquias. Na Constituição de 1933 eram municípios secundários, dotados de escassos meios de ação, com um núcleo residual de atribuições e total dependência dos municípios. Apenas em 1974 conheceram destaque, porém, aquém do anúncio constitucional. Em Portugal existiam “... 4251 freguesias...” (Rebello: 2007,160) reduzindo para 3092 com a reorganização administrativa, por força da Lei n.º 22/2012, de 30 de Maio e Lei n.º 11-A/2013, de 28 de Janeiro.

A autonomia local foi revestida de estatuto fundamental da organização democrática do Estado, desde o texto constitucional de 1974, assumindo princípio constitucional conforme determina o artigo 238.º da CRP (inicialmente o 240.º) que “as autarquias locais têm património e finanças próprios” permitindo-lhes elaborar orçamentos e planos de atividades, de ter iniciativa e importância crescente.

De acordo com Veiga e Pinho (2004), após a revolução de 1974 é possível identificar três fases quanto às áreas de intervenção dos municípios, verificando-se um progressivo alargamento das mesmas. A primeira, de 1974/1984, em que a intervenção era a nível das infraestruturas (melhoraria das redes de acessibilidades, saneamento básico e energia elétrica). Numa segunda fase, a par com a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia (CEE), registando-se um aumento de recursos financeiros e de competências para os municípios no que respeita ao investimento público, nomeadamente equipamento rural e urbano, saneamento básico, energia, transportes, comunicações, educação e ensino, cultura, tempos livres e desporto e saúde. Começa a haver necessidade de pensar o ordenamento do território para a submissão de candidaturas aos

fundos comunitários, fazendo surgir os Planos Diretores Municipais. No final da década de 1990, a terceira fase, ocorre com um novo alargamento de áreas de gestão e animação de equipamentos culturais, proteção do ambiente, solidariedade social, turismo, reabilitação urbanística e acolhimento empresarial. Nesta altura, surgem ainda empresas públicas municipais, fundações e agências de desenvolvimento local.

A importância do poder local nunca foi linear: há quem considere como uma expressão de crise do Estado, como Renaud Dulong (Fernandes:1992 e Farias: s.d.) pelo conflito de interesses entre as frações e a classe dominante, em que disputam os benefícios das políticas do Estado, outros há que consideram como fundamental, por ser a primeira resposta aos problemas a que é fornecida pelos municípios, utilizando expressões como “socialismo municipal” de Wolff e Bachof (Rebello:2007-75), ou “município providência” (Ruivo e Veneza:1988,12), que pelas suas funções económicas e sociais que assumem.

2 - O Estado social no contexto da integração de Portugal na CEE - anos 1980 e 1990

No âmbito da ditadura Salazarista e Marcelista o Estado tinha um papel supletivo, no que respeita à proteção social. A intervenção cabia às mutualidades e às misericórdias, e era basicamente de apoio à família e alívio da pobreza pois, como refere Rodrigues (2010), a proteção social era pontual, paliativa e meramente assistencial.

2.1 - O Estado Social em Portugal

Como afirma Ferreira et al (2016,15) “Portugal percorreu com atraso o caminho que muitos países tinham iniciado 30 anos antes, logo após o pós-guerra e com particular intensidade na década de 60” pois noutros países europeus os neoliberais já atacavam os pressupostos do Plano Beveridge (implantado em Inglaterra em 1942 e em França três anos mais tarde), que concebia a

universalidade das políticas e dos direitos para a qual o Estado, as entidades patronais e trabalhadores contribuía, designadamente no âmbito da saúde, educação e segurança social, através de subsídio para doentes, desempregados, reformados e viúvas, permitindo um nível de vida mínimo, abaixo do qual ninguém deveria viver. O governo criou o salário mínimo e procedeu a aumentos salariais, à generalização do contrato coletivo e ao 13^o mês e interveio no sentido de evitar despedimentos e a descapitalização, conseguindo que as fábricas mantivessem postos de trabalho. Aprovou, ainda, medidas de contenção de preços de bens alimentares essenciais e das rendas.

Instaurando-se o Estado Social (conceito alemão) em que se aceita que uma parte dos rendimentos dos trabalhadores não seja pago em salário direto mas sim indireto (ou salário social) sob a forma de bens e serviços públicos gratuitos ou quase gratuitos e universais, conforme Leal (1985) e Ferreira (2016).

Contudo, dado o contexto de menor desenvolvimento económico, as políticas que se iam implementando em Portugal eram descontínuas, fragmentadas e sectoriais, ou, como apontava Rodrigues (2010,202), "... constituíram-se formas híbridas de Estado-Providência, por ser um modelo dualista, de uma sobreproteção de certos núcleos de força de trabalho contrapõem-se níveis rudimentares de proteção social a algumas camadas da população". Ainda no âmbito da intervenção destacam-se as parcerias com as Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS's) fundamentais para o desenvolvimento da rede de equipamentos sociais, através dos fundos comunitários, com especial destaque após a adesão à CEE.

Nos anos de 1980, e decorrente da crise económica mundial de 81/83, que não foi acompanhada por resposta a nível político, entra-se no designado neoliberalismo, manifestando-se em Portugal ao nível da desregulamentação generalizada do mercado de trabalho, na privatização de serviços e bens públicos, na transferência de recursos públicos para o setor privado, no aceleramento da inflação, tendo a estabilização do regime político - entre os governos do Partido Socialista (PS) e Partido Social Democrata (PSD) - criado

condições para o seu desenvolvimento. Teve igualmente reflexo na revisão constitucional de 1989, com destaque para a eliminação do princípio da irreversibilidade das nacionalizações, da referência constitucional da reforma agrária, da referência da socialização dos meios de produção e do princípio da gratuidade financiado quase exclusivamente através do processo redistributivo dos impostos do Serviço Nacional de Saúde (SNS), passando a “tendencialmente gratuito”(Varela:2013,101). Portanto, passando de políticas de cariz universal para políticas focalizadas e setorializadas em que o objetivo é minimizar e não erradicar as questões sociais.

2.2 - Impactos da adesão à CEE e dos financiamentos a programas e projetos sociais

Representou a oportunidade de responder aos problemas básicos de infra-estruturas, bem como os económicos, pois viveu-se um período de expansão capitalista da economia, com a generalização crescente da precarização do trabalho: part-time, outsourcing, estágios não-remunerados e recibos verdes.

Segundo Ferreira et al (2016) a nível social, e par da universalização/maturação do sistema de Segurança Social, assistiu-se ao efeito da europeização, resultando na modernização do sistema de proteção social em que a política social passou a ser pensada a nível supranacional. Assim, o rápido desenvolvimento do modelo social europeu, conduziu aos modelos de Estado Social da Europa do Sul, ou seja, modelos de menor eficácia no sistema de diminuição da pobreza, apesar das políticas sociais instituídas em que a inserção social se manifesta num “duplo movimento que leva, por um lado as pessoas, família e grupos em situação de exclusão social e de pobreza a iniciar processos que lhes permitam o acesso aos direitos de cidadania e de participação social e, por outro as instituições a oferecerem a essas pessoas, famílias e grupos reais oportunidades de iniciar esses processos, disponibilizando-lhes os meios, dando-lhes apoio ”como refere Rodrigues et al (2017,79).

Foi uma época onde proliferaram os programas e projetos sociais (Veiga et al:2004), advindos, essencialmente, de fundos comunitários, destacando-se:

Ao nível da educação, e para além da publicação da Lei de Bases do Ensino¹ salienta-se que a escolaridade obrigatória foi progressivamente alargada, os planos curriculares do ensino básico e secundário foram direcionados para moldar a força do trabalho para o novo quadro da CEE e transferiram-se recursos públicos para o sistema privado, através de contratos de associação. Foi também contemplado o ensino privado superior e introduziram-se as propinas como financiamento do ensino público. De acordo com Magano (2014) e Ferreira (2008) são criados os Programa Territórios Educativos de Intervenção Prioritária (TEIP) e o Programa Integrado de Educação e Formação (PIEF) que permitia igualmente a obtenção de uma certificação de escolaridade profissional, tendo evoluído para PAQPIEF (programa de apoio e qualificação da medida PIEF).

O Programa Novas Oportunidades destinava-se inicialmente para beneficiários de Rendimento Mínimo Garantido (RMG), como contrapartida, visando a inclusão e o desenvolvimento. Já neste milénio alargou para a qualificação de adultos. Também no início deste milénio o Programa Escolhas surge com o objetivo de promoção da inclusão social de crianças e jovens, oriundas de contextos socioeconómicos mais vulneráveis, inicialmente nos distritos de Lisboa, Porto e Setúbal, com mais 6 edições.

Na área da saúde, criam-se as Áreas Funcionais de Saúde – Regiões de Saúde, as Administrações Regionais de Saúde e Sub-Regiões e introduzem-se as taxas moderadoras para acesso aos serviços de urgência, consultas, meios complementares de diagnóstico e terapêutica em regime de ambulatório e transfere-se recursos públicos do SNS para hospitais privados através de Parcerias Público-Privadas (PPP). Surgem também os seguros alternativos de saúde. Em 1997 atribuem-se subsídios a IPSS para intervenção ao nível da prevenção, cura e reabilitação, num esforço de abranger situações específicas de doença. Acentua-se progressivamente o recuo dos pressupostos de

¹Decreto-Lei n.º 286/89, de 29 de agosto

universalidade e gratuidade, originando desigualdades sociais no acesso aos cuidados de saúde, potenciando situações de vulnerabilidade e exclusão social.

Ao nível da habitação², e a partir de 1974, a intervenção faz-se ao nível do fomento direto (através de diversos apoios e das políticas urbanísticas e de solos) e indireto (com os Contratos de Desenvolvimento de Habitação, empréstimos às Câmaras Municipais, Cooperativas de Habitação Económica). Contudo, com a especulação imobiliária e os preços que continuaram a subir, tornou cada mais inacessível às camadas de rendimentos mais baixos. Na década de 1980 não se conseguia controlar este problema, apesar dos esforços estruturais, permitindo o envolvimento da iniciativa privada. Desta forma, o Estado assumia uma posição mais reguladora e orientadora, não tanto produtora e distribuidora de alojamento. O crédito à habitação continuava como um instrumento privilegiado, surgindo, ainda o crédito jovem, com juros bonificados. A partir de 1990, assiste-se a vários apoios, iniciando pelo Programa de Especial de Realojamento (PER) nas grandes áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, depois com outros apoios quer aos municípios, quer aos proprietários ou a terceiros, através do RECRIA (para obras de conservação e beneficiação de edifícios arrendados degradados), REHABITA (recuperação e reconversão urbana nas áreas antigas), RECRIPH (aplicado a prédios em propriedade horizontal), URBAN (reabilitação e recuperação urbana - ex. Casal Ventoso) ou o SOLARH (para obras de conservação e beneficiação para agregados familiares com baixos rendimentos) e o Programa de Conforto Habitacional para Pessoas Idosas (PCHI).

No âmbito da intervenção com as famílias ganhou destaque o Projeto de Apoio à Família e à Criança (PAFAC) onde tem especial realce as questões dos maus tratos e violência, ou o RMG que se perpetuou até aos dias de hoje, com a designação de o Rendimento Social de Inserção (Magano, 2014). Trata-se de uma prestação pecuniária, combinada com um programa de inserção social, tendo

² durante o Estado Novo, assiste-se à criação de bairros de renda económica e renda limitada, aos bairros camarários, “as casas de famílias pobres”, “casa dos pescadores”, “as casa dos funcionários públicos”. As transformações económicas e sociais geraram necessidades de políticas habitacionais, agravado pelo processo de urbanização e de industrialização, bem como a especulação imobiliária, a preços inacessíveis a uma grande parte da população.

sofrido alterações em 2012 quer ao nível de direitos quer de obrigações dos beneficiários, pois exigiu-se uma procura efetiva de trabalho, a frequência em ações de formação profissional ou trabalho ao serviço da comunidade. Para alguns grupos conseguiram-se alterações substantivas, para outros, é um rendimento suplementar que lhes permite manter as atividades económicas paralelas tradicionais como o comércio ambulante e raramente é visto como uma oportunidade para mudar o seu trajeto de vida, face aos valores serem tão baixos³.

A última área de análise é a da Justiça e proteção de “menores em risco”. Nesta área houve uma grande preocupação com a proteção de crianças vítimas de maus tratos, negligenciados ou com comportamentos desviantes. Segundo Rodrigues et al (2017), assiste-se à regulamentação das então Comissões de Proteção de Menores, ao nível de comarca, enquanto instituição oficial não judiciária que intervém com o fim de prevenir ou pôr termo a situações suscetíveis de afetar a integridade física ou moral da criança ou do jovem, ou que coloquem em risco a sua inserção na família e na comunidade.

Muitas destas medidas foram implementadas sob o Programa de Luta Contra a Pobreza, com o objetivo de coordenar atividades entre as diferentes entidades e departamentos, de divulgar e trocar conhecimento e avaliar das ações. Subjacentes à implementação das medidas estão princípios metodológicos básicos, fundamentais, sempre patentes em todas medidas sob a sua alçada, como a adoção de uma visão multidimensional da pobreza, o estabelecimento de parcerias e a mobilização da participação das populações envolvidas.

Com esta filosofia foram ainda criadas as Redes Sociais Locais, que são redes de apoio integrado, de âmbito local e que ainda hoje existem, e se materializam através do Conselho Local de Ação Social (CLAS) e das Comissões Sociais de Freguesia (CSF), tendo estas últimas um papel de destaque em certos municípios, noutros têm uma existência relativamente discreta e noutros nem sequer foram

³ Atualmente o valor é de 188,68 €, por titular, acrescido eventualmente de 130,68 € pelos restantes adultos e 93,34 € por cada criança ou jovem menor de 18 anos. (Fonte: <http://www.seg-social.pt>)

constituídas.⁴ Apesar de durante décadas se ter ensaiado a promoção de algumas medidas políticas, não se conseguiu erradicar a pobreza (Rodrigues:2010), especialmente pelo crescente (e aceite) demissionarismo estatal, e pelo facto do crescimento económico acentuar as desigualdades sociais e aumentar o desemprego. Como resposta, continua-se a apostar na ação social com recorte local, onde muitas vezes se tem de procurar a própria base de sustentação (Ferreira:2008), frequentemente com apelo às solidariedades locais, pois em contexto de crise as escolhas políticas frequentemente são de natureza restritiva (Ferreira et al, (2016).

3 - Descentralização e transferência de competências do poder central para o poder local no contexto neoliberal

A descentralização é um princípio basilar das autarquias locais, consagrado na CRP desde o seu texto inicial de 1976 e reiterado desde então, conforme os artigos 6.º, 237.º e 267.º da CRP na sua redação atual, através da Lei Constitucional n.º 1/2005.

A descentralização na definição de Dias (2006,42) “... é a desafetação da esfera de uma entidade de um conjunto de atribuições, a favor de terceiros a título definitivo (operando, por isso, uma devolução de poderes). É o caso do Poder Local Democrático - o estado através da CRP desafetou da esfera estatal um conjunto de atribuições a favor de instituições que compõem o poder local, que não sendo Estado, são entidades constitucionais, estando impedido de inverter essa situação, pois esta tem proteção Constitucional...”. Diferente é a desconcentração que se traduz “... na deslocação de competências no âmbito da própria organização administrativa do Estado, dos órgãos centrais para os órgãos

⁴ A título exemplificativo, refira-se que o município de Coimbra tem 18 comissões implementadas, onde os técnicos da autarquia realizam o Atendimento Social Integrado, geralmente uma vez por mês. O Município de Montemor-o-Velho tem 3 Comissões constituídas, com reuniões trimestrais e o de Soure não tem nenhuma Comissão constituída.

periféricos, dos órgãos superiores para os inferiores...”. É a “distribuição de competências entre diversos órgãos da mesma pessoa coletiva pública” e “...obedece a uma lógica de descongestionamento burocrático de competências procurando conferir à entidade pública maior eficiência na prestação dos serviços públicos” (Rebello: 2007,44-45).

As variáveis que determinam a existência de descentralização diferem entre autores. Rebello (2007) refere Fausto Quadros que defende a descentralização técnica numa ótica de devolução de poderes. João Lourenço com uma aceção mais material, na medida em que apenas a descentralização territorial é verdadeira descentralização. José Tavares considera que as Autarquias Locais correspondem a um fenómeno de descentralização administrativa de elevado grau, à semelhança de Afonso Queirós e Casalta Nabais. Sérvolo Correia acrescenta a participação e autonomia sobre os entes descentralizados. Afonso d’Oliveira Machado realça os interesses locais que são prosseguidos pelas Autarquias Locais donde resulta a regra da correspondência (embora não exclusiva) entre descentralização territorial e poder local – descentralização autárquica – descentralização local autónoma. Para Rebello (2007,53), apenas existirá descentralização quando exista democracia local, quando a escolha dos corpos dirigentes dos órgãos não centrais autónomos seja efetivado pelo eleitorado e respetiva circunscrição.

Contudo, e independentemente da definição que tiver, a descentralização concretiza-se nas autarquias locais, que são o “... outro vértice do princípio da descentralização...”, pois conferem-lhe materialidade (Rebello:2007-71).

3.1 - Autonomia local

O conceito de autonomia local ergue-se o estatuto de princípio fundamental da organização democrática do Estado logo no n.º 1 do artigo 6.º da CRP. Para que se possa reconhecer independência às autarquias locais face ao Estado, terão de reunir, cumulativamente, as seguintes características: personalidade jurídica, a

eleição dos órgãos ser pela respetiva população e que lhes confirmam atribuições relativas aos assuntos locais com poder de decisão próprio bem como recursos humanos e financeiros e apesar de fazerem parte da Administração Pública, não estão subordinadas à Administração Central do Estado, estão apenas sujeitas à tutela da legalidade (artigo 242.º da CRP e artigo 9.º da CEAL).

Se falhar alguma variável, implica, no dizer de Eisenmann, uma “semi-descentralização” (Rebelo:2007-59 e ss. e Duarte:2016-50), apesar da importância dos elementos ser diferenciada, realçando a personalidade jurídica para Eisenmann e os “interesses próprios” ser o mais vago, pois apenas se densifica com o facto de o Estado prosseguir um interesse geral e a entidade local um interesse próprio da sua população.

3.2 - Autonomia financeira e transferência de competências

Implica independência quanto à origem das receitas e simultaneamente liberdade quanto ao destino das mesmas. É estabelecer o destino das receitas realizando despesa com amplitude de escolha e de acordo com Sousa Franco (Rebelo:2007,99) refere 4 níveis de autonomia financeira: a patrimonial, em que se toma decisões acerca do património público; a orçamental, pelo orçamento próprio, decidindo a relação entre receitas e despesas; de tesouraria, onde se gere autonomamente os recursos monetários próprios e a creditícia, pela possibilidade de contrair dívida, assumindo as responsabilidades pelo recurso ao crédito.

Oliveira (2006:434) e Camões (2005, citando o mesmo) referem que o regime de Finanças Locais anterior a 1976 era de reduzidíssima autonomia: as fontes de financiamento dos municípios, reguladas pelo Código Administrativo de 1940, dependiam de decisões casuísticas da Administração Central e a repartição dos recursos era discricionária, através da concessão de subsídios, participações no financiamento de projetos ou na correção do défice.

Só em 1979 foi publicada a primeira Lei das Finanças Locais (LFL), a Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, revogando o Código Administrativo de 1936-40 que, de acordo com Dias (2006), se prendia com as correções orçamentais (advindas quer do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial ou multinacionais que iriam investir em Portugal), reforçando a manutenção das práticas centralistas enraizadas na administração central que não se coadunavam com o reforço da autonomia financeira dos municípios, dada a fragilidade face aos poderes instituídos. Neste contexto, a própria legislação concedia o prazo de 1 mês para as autarquias procederem à revisão dos seus orçamentos para aquele ano de 1979 (n.º 2 do artigo 30.º) e definiu, desde logo, que a sua revisão seria efetuada até 15 de junho de 1981 (artigo 29.º).

Através desta lei definiu-se a base das relações entre a Administração Central e a Local e concretizou-se o princípio da autonomia do Poder Local. Segundo Oliveira (1996) esta lei teve 4 objetivos: simplificar as formas de financiamento das Autarquias Locais; consolidar o regime de autonomia financeira; corrigir desigualdades entre autarquias e alterar a estrutura das receitas municipais, pois passariam a constituir receitas municipais as cobranças de impostos locais. À época, os impostos locais incluíam a contribuição predial autárquica, o imposto sobre veículos, o imposto para serviço de incêndios e o imposto de turismo. Estabeleceu ainda “a possibilidade de lançamento de derramas, de cobrança de taxas e contração de empréstimos bancários, criando o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), para repartição de receita e perequação horizontal” (Rebelo:2007,180). Com a publicação da Lei, as transferências passaram a ser reguladas por critérios de repartição que, embora discutíveis, eram conhecidos e iguais para todos os municípios. As transferências eram obrigatórias e com um valor global mínimo. Foi um passo no caminho certo, servindo igualmente para consubstanciar o poder local que tinha dado os primeiros passos com a Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro e a partir da qual se começou a definir as atribuições e competências⁵ das autarquias locais. As obras de fomento, abastecimento e

⁵de acordo com Dias (Dias:2006,42) atribuições são um conjunto de áreas ou domínios afetos a uma determinada entidade, são o conjunto de missões que dada entidade tem. As competências são o

salubridade pública, cultura e assistência e ainda a administração de bens próprios passaram para a esfera das autarquias locais.

Por seu lado, o Decreto-Lei n.º 98/84, de 29 de março não altera substancialmente a LFL, mas, simultaneamente é publicado o Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de março que, não só reforça as atribuições das autarquias, tais como o saneamento básico, a defesa do ambiente, proteção civil, educação, saúde, desporto e tempos livres, como também atualiza as competências dos seus órgãos e altera o seu funcionamento: há redução do número de vereadores a tempo permanente, mas acrescenta a possibilidade de trabalharem a meio tempo e altera a duração dos mandatos, alargando para 4 anos, por forma a planificar a ação dos municípios. Clarificam-se os poderes de fiscalização da Assembleia Municipal e institui-se uma hierarquia que reforça o presidencialismo, de dependência entre os vereadores e o presidente, tornando este a “figura-chave”, com competências próprias, poderes de superintendência e a capacidade de delegar competências detidas pela própria câmara aos vereadores.

A segunda alteração da LFL, a Lei n.º 1/87 de 6 de janeiro aumentou de forma efetiva a receita gerada pelos impostos locais através da SISA e a fórmula do cálculo do FEF foi alterada, de modo a acompanhar a atuação das autarquias locais e o seu aumento de atribuições, sendo ainda pertinente 2 apontamentos: a alteração no Orçamento de Estado (OE) de 92 (em que se introduz uma variável em função do número de jovens e o FEF com base no IVA do ano em curso e não previsional, portanto, com uma transferência mais baixa) e no OE de 95 com a introdução do IVA social, diretamente para a rubrica da Segurança Social.

Já a Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto reestruturou profundamente o sistema de subvenções estaduais e substituiu o FEF tripartindo-o de forma a oferecer maiores garantias aos municípios (Rebelo:2007) passando a: 1- Fundo Geral Municipal (FGM, equivalente ao FEF) que assegura o cumprimento das atribuições legalmente estabelecidas. É o financiamento da descentralização de

conjunto de poderes funcionais afetos aos órgãos daquelas entidades. Logo, as atribuições estão para as pessoas coletivas como as competências estão para os órgãos dessa pessoa coletiva.

competências para uma eficiente afetação de recursos; 2-Fundo de Coesão Municipal (FCM) para corrigir as assimetrias dos municípios menos desenvolvidos e promover a redistribuição mais justa dos recursos (equidade) e 3-Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) a fórmula de cálculo é equivalente ao FGM mas com verbas mais baixas. É ainda de salientar que em 2001 surge o Fundo de Base Municipal (FBM), igual por todos os municípios e pretende dotar de capacidade mínima de financiamento.

As receitas municipais têm origem tributária, não só através dos impostos municipais cobrados localmente (IMI, IMT e IMV), pela comparticipação nos impostos cobrados pelo Estado (IRS, IVA e IRC), bem como as derramas (para financiamento de investimentos urgentes), as taxas, tarifas, multas, coimas (locais).

Pode ainda haver receitas provenientes da administração do património do município e ainda auxílios financeiros bem como as transferências da União Europeia. O financiamento com recurso ao crédito assume particular relevância, verificando-se, inclusivamente, a possibilidade de contrair empréstimo para saneamento ou reequilíbrio financeiro, coincidindo com o novo alargamento de atribuições e competências através da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, que transfere áreas como o equipamento rural e urbano, a energia, transportes e comunicação, ação social, habitação, ordenamento do território, etc.

Quase uma década mais tarde, através da Nova Lei das Finanças Locais (NLFL), a Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro há novamente alterações significativas, nomeadamente pela alteração do cálculo com base na receita do valor acrescentado e no limite do endividamento.

Só passada a crise económica e financeira de 2010/2012 é que há nova alteração substancial ao nível das finanças locais, através da Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro frisando o ajuste do paradigma das receitas autárquicas à realidade, com uma maior exigência de transparência na prestação de contas, maior rigor e equilíbrio orçamental, limites da dívida e mecanismos de recuperação financeira,

a alteração no cálculo do FEF (quer no valor percentual dos impostos nacionais quer nos impostos locais) e a criação de um sistema de alerta precoce, através de mecanismos de recuperação financeira para detetar situações de desvio na gestão orçamental dos municípios - tal não era o panorama nacional de endividamento dos municípios!

Por sua vez, a Lei 75/2013, de 12 de setembro estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais e estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e ainda o regime jurídico do associativismo autárquico, não só numa ótica de estabelecimento de rede mas também fomentando uma entidade supranacional. Pretende colmatar a falha da inexistência de um nível de governo intermédio, entre a administração Central e a Local, após as tentativas falhadas, quer a do referendo de 1998 e da Lei n.º 11/2003, de 13 de maio que estabelece o regime de criação, competências das comunidades intermunicipais e o seu funcionamento (revogada pela Lei n.º 45/2008, de 27 de Agosto). As Comunidades Intermunicipais (CIM) e as Áreas Metropolitanas (AM) formam as Entidades Intermunicipais. As Comunidades são constituídas por municípios que as aceitarem integrar podendo a todo o momento abandonar, diferente das Áreas Metropolitanas, que têm de ser constituídas conforme determina a lei. As Comissões Intermunicipais têm competências relativamente à promoção do planeamento e gestão estratégica de desenvolvimento económico, social e ambiental do território; ao nível dos investimentos municipais de carácter intermunicipal; na participação em planos de apoio de desenvolvimento regional, aos fundos estruturais e de investimento da União Europeia. Como conclui Duarte (2016,103) "... foi necessário criar um conjunto de entidades que permitam a aglutinação de vários municípios para assim dar resposta aos desafios supramunicipais que exigem uma disponibilização de recursos quer técnicos, quer humanos, quer financeiros que não tinham para fazer face à transferência de competências que eram realizadas." São distintas das Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

(CCDR) uma vez que a sua intervenção é na área do desenvolvimento e planeamento regional, na área do ambiente e do ordenamento do território.

O título IV do Anexo I da Lei n.º 75/2013 é totalmente destinado à descentralização administrativa, contudo, não foi concretizado pois ficaram por definir muitos aspetos que impediram que se concretizasse a descentralização das competências e só passados 5 anos e muita discussão é que se atinge o corolário do percurso de mais de 4 décadas de democratização, através da publicação da lei que regula a descentralização, a Lei n.º 50/2018, de 16 de Agosto.

Esta lei corporiza os objetivos da descentralização: a aproximação das decisões aos cidadãos; a promoção da coesão territorial; o reforço da solidariedade inter-regional; a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos. Determina ainda a transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais, sob o princípio da subsidiariedade, da descentralização administrativa e da autonomia do poder local.

Este diploma traça as linhas gerais do processo que será gradual, tendo cada uma das 23 áreas a transferir regulação específica em diploma setorial. As áreas são: educação; ação social; saúde; proteção civil; cultura; património; habitação; áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária; praias marítimas, fluviais e lacustres; informação cadastral, gestão florestal e áreas protegidas, transportes e vias de comunicação; estruturas de atendimento ao cidadão; policiamento de proximidade; proteção e saúde animal; segurança dos alimentos; segurança contra incêndios; estacionamento público; modalidades afins de jogos de fortuna e azar.

A transferência das competências deveria ocorrer durante o ano de 2019, contudo, foi permitido aos municípios protelar o procedimento, por forma a concretizar-se até 2021, mediante manifestação de interesse por parte dos

municípios (até 15/09/2018 para os que não aceitavam durante o primeiro ano e inicialmente até 30/06/2019, prorrogado até 30/09/2019 no segundo, de 2020). Contudo, em 2021 concluir-se-á, independentemente de haver ou não acordo entre as partes. Através da Lei n.º 51/2018, de 16 de agosto são densificados os princípios da estabilidade orçamental e da solidariedade nacional recíproca, através da possibilidade das transferências serem de valor inferior ao que resultaria da aplicação da lei em casos de circunstâncias excecionais para equilíbrio das contas públicas nacionais e mediante autorização e em caso de desequilíbrio macro-económico ou défice excessivo; e a participação nos impostos com uma variação percentual igual à prevista no Programa de Estabilidade. Ao nível das receitas municipais inclui-se a que advém do serviço de Proteção Civil; a cobrança de dívida/impostos é efetuada através dos próprios meios do município ou pelos serviços da Entidade Intermunicipal que os municípios integrem. No âmbito da cooperação técnica e financeira, estabelece-se a obrigação da Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) publicar semestralmente instrumentos de cooperação técnica e financeira e auxílio financeiro. O FFF é aumentado para 2,50% e há igualmente alterações dos critérios de atribuição e é criado o Fundo de Financiamento da Descentralização (FFD) no âmbito das novas competências das autarquias locais. Reforça-se a responsabilidade financeira dos membros dos órgãos executivos, no caso de não terem ouvido os serviços competentes ou terem tomado decisões contrárias às indicações, bem como a dos funcionários quando não esclareçam os assuntos da sua competência em harmonia com a lei.

Este assunto tem sido muito polémico pois pese embora se prever a transferência de recursos financeiros para o exercício de algumas das novas competências (para além dos recursos patrimoniais e de recursos humanos), são claramente insuficientes, nomeadamente nas áreas da educação e da saúde, em virtude da maior parte dos edifícios se encontrarem degradados ou a necessitar de intervenções profundas, implicando avultadas verbas, sendo, essencialmente, este o ponto de discórdia entre as partes.

Ora, verifica-se que a cada novo ciclo político está associada uma lei diferente, em que cada vez que se pretende reforçar a transferência para as autarquias locais surge uma nova lei de finanças locais que, mesmo que não apresente grandes alterações, determina ajustes de fórmulas de cálculo, criando oscilações nos valores transferidos para as Câmaras Municipais, gerando frequentemente incertezas e lacunas só ultrapassáveis com recurso ou reforço de empréstimo bancário, pois a proximidade das populações faz com que se confronte a realidade, sem os desvios possíveis à administração central, daí haver necessidade de prevenir ou até mesmo penalizar os municípios mais endividados.

4 - Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e entidades intermunicipais e posição dos municípios portugueses

A descentralização tem sido protelada durante décadas. Segundo Cabral (2018) a Lei n.º 2/2007 (LFL) já previa que o processo iniciado em 1999 fosse acompanhado dos recursos financeiros adequados, onde era suposto haver uma transferência programada e plurianual, contudo, muito aquém do esperado, verificou-se uma transferência de verbas casuística e em função das possibilidades do Estado. A crise económico-financeira de 2010/2012 fez com que o processo ficasse, novamente, em suspenso.

Atualmente, por vontade política e orientação europeia alheia a todas estas questões, a descentralização ganha um novo enfoque e encontra-se em processo de concretização.

4.1- Dinâmica política da lei-quadro da transferência de competências

Na legislatura de (2015/2019), todos os partidos com assento parlamentar apresentaram as suas propostas para a descentralização das seguintes áreas⁶:

- O PSD a 24/01/2017 apresentou o Projeto de Lei n.º 383/XIII com a descentralização de competências para os municípios e entidades intermunicipais e freguesias nas áreas da educação, saúde, ação social, gestão territorial, gestão florestal, gestão da orla costeira, medicina veterinária, saúde animal e segurança alimentar.
- Menos ambiciosa é a proposta do PCP que a 10/03/2017 apresenta o Projeto de Lei n.º 443/XIII que cinge à área da saúde, educação, segurança social e abastecimento público de água e saneamento (como era na década de 1970...) ou mesmo a proposta do CDS/PP, através do Projeto de Lei n.º 449/XIII, que acrescenta a proteção civil, praias, gestão florestal, saúde animal e segurança alimentar, sendo o Projeto de Resolução n.º 725/XIII do PAN muito semelhante no que respeita às áreas, contudo, recomenda que se abdique de transferir competências em matéria de fiscalização para acautelar eventuais conflitos em áreas como tauromaquia, jogos de fortuna ou azar, gestão de áreas protegidas, proteção animal, saúde pública ou segurança alimentar.
- Diferente dos restantes é o projeto de Resolução n.º 722/XIII do BE que não indica quaisquer áreas, admite só a descentralização por outros órgãos que sejam eleitos por sufrágio universal e que se mantenha a universalidade dos serviços e interdita a privatização e a proteção dos direitos laborais.

Apesar das propostas apresentadas verifica-se que a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, a Lei-quadro da transferência de competências para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, resulta da Proposta de Lei n.º 62/XIII do Governo, que para além de definir as áreas a transferir, designa o as entidades a

⁶ FONTE: Assembleia da República

quem compete o exercício das novas competências das mesmas, sendo para Entidades Intermunicipais, Câmaras Municipais ou Juntas de Freguesia.

Em 2018 e 2019 foram publicados diplomas setoriais das áreas a transferir para os municípios e CIM, que define basicamente o seguinte:

- Praias marítimas, fluviais e lacustres (Decreto-Lei n.º 97/2018, de 27 de novembro) - limpeza, manutenção, conservação e gestão das infraestruturas e equipamentos, assistência a banhistas, cobrança de taxas;
- Exploração das modalidades afins de jogos de fortuna e azar (Decreto-Lei n.º 98/2018, de 27 de novembro) - autorização da exploração, acompanhamento e monitorização das autorizações concedidas, de modalidades em que o ganho reside na sorte ou perícia do jogador em que atribuem prémios com valor económico, predeterminado à partida;
- Turismo (Decreto-Lei n.º 99/2018, de 28 de novembro) e Fundos europeus (Decreto-Lei n.º 102/2019, de 29 de novembro) - para a CIM,
- Vias de comunicação (Decreto-Lei n.º 100/2018, de 28 de novembro) - troços de estradas e equipamentos e infra-estruturas integradas;
- Justiça (Decreto-Lei n.º 101/2018, de 29 de novembro) - Reinserção social de jovens e adultos, prevenção e combate à violência contra mulheres e à violência doméstica, rede de julgados de paz e apoio às vítimas de crimes;
- Associações de Bombeiros (Decreto-Lei n.º 103/2018, de 20 de novembro) - funcionamento das Equipas de Intervenção Permanente participando nos seguros de acidentes de trabalho e os custos com aquisição de equipamentos afetos;
- Estruturas de Atendimento ao cidadão (Decreto-Lei n.º 104/2018, de 29 de novembro) - instalação e gestão da estrutura da Loja do Cidadão, dos Gabinetes de Apoio aos Emigrantes e os Centros Locais e Integração de Migrantes;
- Habitação (Decreto-Lei n.º 105/2018, de 29 de novembro) - apoio ao arrendamento urbano e à reabilitação urbana e gestão dos bens imóveis destinados a habitação social;

- Património imobiliário sem utilização (Decreto-Lei n.º 106/2018, de 29 de novembro) – gestão de bens imóveis sem atividade por um período não inferior a 3 anos para valorização dos imóveis adaptando-os à finalidade pretendida para o interesse público;
- Estacionamento Público (Decreto-Lei n.º 107/2018, de 29 de novembro) – regulamentação e fiscalização, instauração de contra-ordenações por estacionamento indevido dentro e fora das localidades;
- Proteção e saúde animal e de segurança dos alimentos (Decreto-Lei n.º 20/2019, de 30 de janeiro) – cessado através da Resolução da Assembleia da República n.º 138/2019, de 8 de agosto);
- Arborização e rearborização de espécies florestais (Decreto-Lei n.º 12/2019, de 21 de janeiro) – autorização e comunicação prévia dessas ações;
- Educação (Decreto-Lei n.º 21/2019, de 30 de janeiro) – carta educativa, transporte escolar, rede de oferta educativa, conservação e manutenção dos equipamentos (incluindo edifícios, mobiliário, material didático e equipamento desportivo e tecnológico), gestão dos apoios complementares educativos (ação social, refeitório, transportes, alojamento e escola a tempo inteiro) e pessoal não docente;
- Cultura (Decreto-Lei n.º 22/2019, de 30 de janeiro) – gestão, valorização e conservação de imóveis e museus, controlo prévio e fiscalização de espetáculos de natureza artística;
- Saúde (Decreto-Lei n.º 23/2019, de 30 de janeiro) – construção, manutenção, conservação e equipamento dos estabelecimentos de saúde, fornecimento de eletricidade, água, saneamento, viaturas e inerentes, rendas, programas de prevenção de doenças e estilos de vida e pessoal assistente operacional;
- Policiamento de proximidade (Decreto-Lei n.º 32/2019, de 4 de março) – criação dos Conselhos Municipais de Segurança;
- Proteção Civil (Decreto-Lei n.º 44/2019, de 1 de abril) – elaboração do Plano Municipal de Emergência de Proteção Civil e o funcionamento do

Centro de Coordenação Operacional Municipal é assegurado pelo presidente da Câmara Municipal;

- Áreas portuário-marítimas (Decreto-Lei n.º 72/2019, de 28 de maio) – no domínio da náutica de recreio, portos de pesca secundários, portos sem utilização portuária e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária;
- Transportes e vias navegáveis (Decreto-Lei n.º 58/2019, de 30 de abril) – serviços públicos de transporte de passageiros e de transporte turístico;
- Áreas Protegidas (Decreto-Lei n.º 116/2019, de 21 de agosto) – gestão das áreas protegidas que constituem a Rede Nacional de Áreas Protegidas, sob o Regime Jurídico da Conservação da Natureza e da Biodiversidade e instaurar procedimentos contraordenacionais e aplicar coimas e sanções;
- Ação Social – Decreto-Lei 357/2018, de 31/07/2019 define o que cabe aos órgãos dos municípios, remetendo para Portaria a publicar posteriormente relativamente aos Serviços de atendimento, acompanhamento e apoios sociais.

A transferência de competências consubstancia os princípios da subsidiariedade (passando para a entidade ou autarquia local que se mostre mais adequada ao exercício da competência em causa), da descentralização administrativa e da autonomia do poder local. Tem carácter definitivo e universal e formaliza-se através de contrato interadministrativo, sob pena de nulidade, podendo igualmente delegar competências nos órgãos das freguesias em todos os domínios dos interesses próprios das populações das freguesias.

Sempre que a transferência de competências implicar custos, a lei deve prever expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes, fazendo referência às respetivas fontes de financiamento e aos modos de afetação. Devem ainda ser feitos estudos para a efetivação da descentralização, numa perspetiva de não aumentar a despesa pública global; aumentar a eficiência da gestão de recursos e de eficácia do exercício das

competências pelos órgãos das autarquias locais; cumprir os objetivos de aproximação das decisões aos cidadãos, promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis e por fim, promover a articulação entre os diversos níveis da administração pública.

O acréscimo de despesas e de receitas que decorra do referido exercício e subsequentemente à transferência de recursos financeiros para as autarquias locais deverá corresponder a uma redução da despesa orçamental de igual montante nos serviços administrativos. Os recursos humanos devem respeitar a situação jurídico-funcional detida à data da transferência, designadamente em matéria de vínculo, carreira e remuneração.

4.2 - Breve análise dos municípios da CIM Região de Coimbra

A análise que se segue foi efetuada com informação obtida através da consulta da página da DGAL (lista de municípios que assumem competências em 2019, atualizada a 5 de Setembro último). Quanto aos municípios de Arganil, Cantanhede e Coimbra, obteve-se informação através da consulta das respetivas páginas da net e ainda através da publicação no jornal “As Beiras” de 25/09/2019, no âmbito da Educação do Município de Coimbra.

A CIM Região de Coimbra integra 19 municípios conforme mapa seguinte:

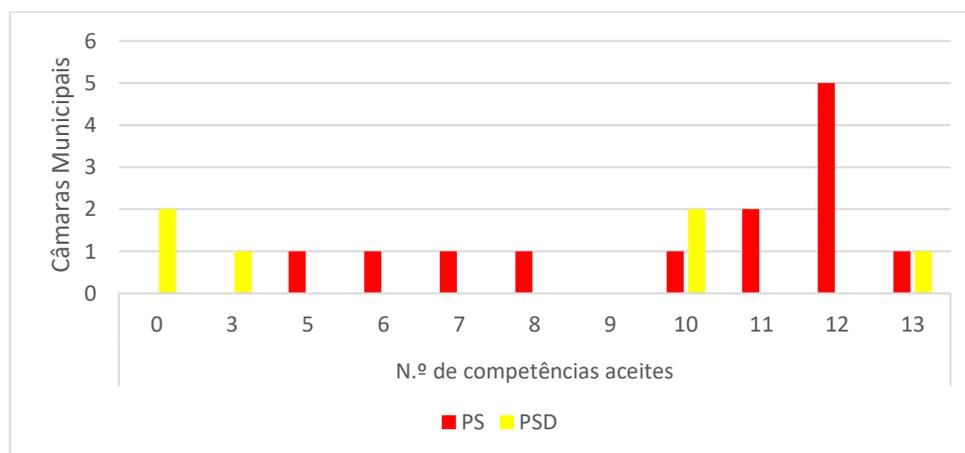
Imagem 1: Mapa da CIM Região de Coimbra



Fonte: CIM

Destes 19 municípios, 13 são de presidência afeta ao PS e os restantes 6 do PSD. No que respeita à transferência de competências dos diplomas setoriais anteriormente referidos, a posição é maioritariamente de aceitação. No entanto, regista-se que o Município de Mira aceitou apenas 3 competências (património imobiliário sem utilização, transportes e vias navegáveis e ainda áreas portuárias-marítimas) e os Municípios de Arganil e Cantanhede (todos PSD) recusaram assumir qualquer competência. Quanto aos restantes municípios é variável, conforme se verifica no quadro seguinte.

Quadro n.º 1 – Transferência de competências



Fonte: DGAL, elaborado pela autora do presente trabalho.

Os Municípios de Montemor-o-Velho, Miranda do Corvo, Condeixa-a-Nova e Oliveira do Hospital (do partido do Governo) aceitaram entre 5 e 8 áreas de

competências. Já os Municípios de Pampilhosa da Serra e de Penela (PSD) e a da Mealhada aceitaram 10 áreas. Relativamente a Góis e Lousã aceitaram 11 áreas de competências, seguidos de Coimbra, Penacova, Soure, Tábua e Vila Nova de Poiares que aceitaram 12 áreas, sendo estes Municípios todos do PS. A aceitar a totalidade das competências existem apenas 2 Municípios, cada um de um partido político, sendo o da Figueira da Foz e de Mortágua.

As áreas que obtiveram mais aceitação por parte dos Municípios da CIM Região de Coimbra foram: as da Justiça, das Associações de Bombeiros, das Estruturas de Atendimento ao Cidadão e a do Património Imobiliário sem Utilização. Seguida das Praias, dos Jogos e das Vias de comunicação aceites por 14 Municípios e por 13 o estacionamento público, seguido da Habitação e Áreas Portuárias para 12 Municípios, dos transportes em vias navegáveis para 11. A cultura reúne somente a aceitação de 9 municípios e a que menos foi aceite foi, claramente, a educação, apenas em 4 Câmaras Municipais.

Verifica-se, então, que para além dos Municípios não assumirem de uma forma global a transferência de competências, o processo em si já revela algumas fragilidades. Por outro lado, as áreas que mais foram aceites não são estruturantes na intervenção municipal, pois as áreas ligadas às questões sociais do Estado ainda não foram todas colocadas a aceitação, sendo apenas habitação e educação, e relativamente a esta última, foi a menos de todas, e inclusivamente há um debate público que reflete as questões inerentes a esta área, inclusivamente com manifestações de encarregados de educação. Ora, o próprio processo de descentralização incute aspetos diferenciadores aos cidadãos, pelo facto de viverem em determinado município faz a diferença, não garantindo os direitos a todos os cidadãos de igual modo. Apesar da referida lei-quadro apontar o caminho da descentralização e os diplomas setoriais acompanharem esse rumo, a efetiva aceitação dos municípios é diferenciada, inclusivamente quanto aos municípios do partido político do governo.

É ainda de referir que foi determinada a cessão de vigência do Decreto-Lei n.º 20/2019, que concretizava transferência de competências no domínio da proteção

e saúde animal, por resolução da Assembleia da República n.º 138/2019, de 8 de Agosto, apesar de se manterem válidos os atos praticados entre a data da aceitação e a da determinação da cessação.

5. A ação social no município de Montemor-o-Velho de 1977 a 2019

Os dados estatísticos são apresentados com base na informação obtida através dos Censos 2011 e ARU Montemor-o-Velho e quanto à análise do Orçamento da Câmara Municipal o estudo incidiu sobre os Orçamentos Municipais dos últimos 4 anos.

O concelho de Montemor-o-Velho tem a área total de 229km², integra a NUTS II Centro e a NUTS III da Região de Coimbra. Confronta com os concelhos de Cantanhede (a norte), Figueira da Foz (a oeste), Soure (a sul) e Condeixa-a-Nova e Coimbra (a este) e dista 16km da Figueira da Foz, 25km de Coimbra, 145km do Porto e 225km de Lisboa.

Resultado da reorganização administrativa do território das freguesias da Lei n.º 11-A/2013, de 28 de Janeiro, o concelho de Montemor-o-Velho era composto por 14 freguesias, sendo presentemente apenas 11: Arazede, Carapinheira, Ereira, Liceia, Meãs do Campo, Pereira, Santo Varão, Seixo de Gatões, Tentúgal, União de Freguesias de Abrunheira, Verride e Vila Nova da Barca e União de Freguesias de Montemor-o-Velho e Gatões.

A população do concelho registava, à data do Censos de 2011, um quantitativo de 26.171 habitantes, destacando-se uma evolução demográfica positiva no período intercensitário de 2001, com 25.478 habitantes. Arazede é a freguesia que se apresenta mais populosa e com maior extensão, com 5.508 indivíduos residentes (21% da população concelhia), seguindo-se Ereira (3.265 indivíduos residentes, 12,5% da população concelhia) e Santo Varão (1969 indivíduos, representando 7,5%), que apresentam maior proximidade a Coimbra, resultado do processo de urbanização, especialmente visível na freguesia de Pereira, com a construção de dezenas de lotes habitacionais.

Quanto às dinâmicas económicas relacionadas com o emprego por setor de atividade, em 2011 estavam empregados 10 973 indivíduos, sendo 7 483 no setor terciário (3 467 de natureza social e 4 016 relacionados com a atividade económica), representando 68,20% da população empregada. A população a trabalhar no setor secundário era de 25,55% e 6,25% no primário. De acordo com Cadima (2014), a população residente no concelho trabalha em Coimbra (essencialmente) e na Figueira da Foz.

No que respeita à articulação com as políticas da Segurança Social, o concelho de Montemor-o-Velho é considerado território desfavorecido, tendo sido escolhido para a implementação do Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS), desde a sua versão inicial, de CLDS+, passando para CLDS 3G e o atual CLDS 4G.

5.1 - Elementos da trajetória da Ação Social no contexto do município de Montemor-o-Velho a partir de 1977

Os valores orçamentais aqui referidos apenas se reportam às transferências do OE, não encerrando o orçamento da Câmara Municipal, dado haver outras variáveis, conforme Rebelo (Rebelo:2013,186). É ainda de referir que para uma melhor análise dos mesmos procedeu-se à conversão do valor da moeda inicial, do escudo para euro.

A Câmara Municipal de Montemor-o-Velho é composta por 7 elementos: o Presidente, atualmente no segundo mandato (2013/2017 e 2017/2021) e 3 Vereadores do mesmo partido político (PS) e mais 3 vereadores da oposição (PSD), sem pelouros. Estruturalmente, para além dos Gabinetes (de Apoio à Presidência, de Auditoria e o de Proteção Civil) e Unidades (de ambiente, de águas e de comunicação) que dependem diretamente do Presidente da Câmara Municipal, está dividida em 2 departamentos: de Administração Geral e Finanças e o de Obras Municipais e Urbanismo e 2 Divisões: a de Edifícios e a de Educação, Ação Social, Saúde, Desporto, Cultura e Turismo, subdividindo-se esta em 4

Unidades Orgânicas. O trabalho foi desenvolvido sob a Unidade de Ação Social e Saúde Pública (conforme organograma em anexo).

A ação social é uma das atribuições das autarquias locais a partir da publicação da Lei das Autarquias, a Lei n.º 159/99, com o objetivo de promover a eficiência e a eficácia da gestão pública, sob o princípio da subsidiariedade (n.º 1 e n.º 2, artigo 2.º). Às atribuições das autarquias está associada a competência dos órgãos como assegurar a gestão de equipamentos e realizar investimentos na sua construção ou apoio à construção de equipamentos sociais, integrar o CLAS, com participação no parecer face a investimento público e programas a desenvolver no município, bem como participar, em parceria, em projetos de âmbito municipal no combate à pobreza e exclusão social (Cardoso:2012). Contudo, a saúde e a educação eram áreas em que já havia intervenção por parte dos municípios.

Quanto à Ação Social no Município de Montemor-o-Velho, podemos identificar 3 momentos: o primeiro desde 1977 a 1990, o segundo desde 1990 até 2008 e o terceiro desde 2008 até 2019.

A primeira lei das atribuições e competências das autarquias locais foi publicada em 1977, porém, a área social não tinha expressão. Só em 1984 é que se contratou a primeira Assistente Social para intervir face às Políticas Sociais de âmbito municipal na área da educação, através da construção e reparação de escolas e jardins de infância. É o primeiro ano em que há registo de empréstimo bancário, sendo o orçamento total de 1 006 719,48€, correspondendo 882 019,92€ a transferência do OE e 124 699,56€ de empréstimo bancário contraído, dado tratar-se de um período em que começa a haver investimento por parte da Câmara Municipal. Ao nível da habitação social, a intervenção começa pela aquisição de terrenos para posterior construção de habitação social.

Com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, é assumida a transferência para os municípios de áreas como a educação, a saúde e os tempos livres, pelo que o valor das transferências orçamentais mais do que triplica: de 944 624€ de 1985, passa para 3 902 263,15€ em 1988, sem o complemento de

empréstimos bancários - resultado da adesão à CEE e da transferência de avultadas verbas para infra-estruturas. A Câmara Municipal priorizou a execução de obras de abastecimento de água, o arranjo de estradas, construção da rede de esgotos, a construção de uma escola preparatória, outras 3 em fase de acabamentos, 1 iniciada e 1 já adjudicada bem como a intervenção em 48 salas de aula do concelho para instalação de aquecimento. Na área da habitação, por força dos fundos comunitários e através do Programa de Apoio à Recuperação de Imóveis Degradados (PRID) regista-se a intervenção em 2 habitações no concelho.

A partir da década de 1990 e até 2009, verifica-se um novo reforço ao nível das verbas orçamentais (nesse ano a transferência do Estado é no total de 6 521 741,95€ e em 1995 o valor mais alto desse período, de 17 171 508€), continuando a beneficiar dos fundos comunitários

Ao nível da educação, destaca-se a construção da escola de Arazede, da Carapinheira e o Centro Educativo de Montemor-o-Velho, que levou ao encerramento dos estabelecimentos de várias freguesias e concentrou neste equipamento alunos desde o 1º ciclo ao secundário.

Com a publicação da Lei n.º 159/99, de 14 de setembro, verificou-se a descentralização de competências para os municípios em diversas áreas. No domínio da habitação e através do programa como o RECRRIA regista-se a intervenção em 2 habitações e com o programa SOLARH, em articulação com o Regulamento de Apoio à Habitação Degradada para Extratos Sociais Desfavorecidos, foram intervencionadas 6 habitações e listadas 167, para prioridades diferenciadas.

A ação social torna-se, também, uma atribuição local. Neste âmbito, são criadas em 1995 medidas municipais inovadoras e que se mantêm como o “ATL à beira-mar” e o “Pré-escolar vai à praia”, atuais Férias de Verão para alunos do 1º CEB e Jardins de Infância do concelho e as Bolsas de Estudo inicialmente para os

alunos do ensino secundário, profissional e superior, registando-se, entretanto, o alargamento para alunos a partir do 2.º ciclo.

São ainda criados o Gabinete Técnico local para a reabilitação urbana e a CPCJ para crianças e jovens em risco, levando a que a Câmara Municipal tenha contratado mais 4 Assistentes Sociais.

Neste período é ainda de registar a participação da Câmara Municipal enquanto parceira em políticas sociais de âmbito nacional com recorte local com a Segurança Social, como é o caso do RMG.

A partir de 2009, período marcado pelo início da austeridade financeira, transversal a todo o país com particular acuidade no concelho devido ao seu sobreendividamento, tendo estado em processo de reequilíbrio financeiro. Inclusivamente, o Despacho n.º 15.197/2010, de 7 de outubro, da DGAL vem determinar a retenção nas transferências dos FEF corrente e FEF de capital, a favor do Fundo de Regularização (CMMV:2010). Destaca-se ainda a criação do GIP, em parceria com o IEFPP, ainda em funcionamento, e para o qual foi reafetado um Assistente Social.

Em 2013, o novo Executivo Municipal pretende desenvolver a intervenção na área social pelo que foi acrescido à equipa 1 assistente social dado o interesse e o investimento na área, que não se prendia com a publicação da “1ª lei das transferências”, a Lei n.º 75/2013, mas pelo interesse político, tanto mais que a autarquia enfrentava um fortíssimo plano de reequilíbrio financeiro. A partir deste período a intervenção na área social deixa de ser através de programas nacionais e começa a desenvolver projetos municipais direcionados às famílias designadamente, o incentivo à natalidade, campanhas de recolha de bens alimentares, apoio a famílias em situação de vulnerabilidade social (mais tarde substituído por apoio de emergência social) e as Bolsas de Estudo com maior abrangência. Para outra faixa etária, com mais idade, implementa o programa da teleassistência e, a nível municipal, há um grande investimento através do projeto Montemor Sénior, à volta do qual se vão desenvolver todas as atividades

inerentes a esta faixa etária, como atividade física, passeios e convívios, veiculado através do Cartão Sénior.

Como conclui Cardoso (Cardoso:2012,116) “...embora a maioria dos regulamentos orgânicos faça referência a atribuições de caráter preventivo, nota-se, de facto, que nos últimos anos, mais do que medidas de natureza preventiva dos problemas, as autarquias têm vindo a aumentar as respostas de caráter emergencial... o que pressupõe não só o aumento das situações de vulnerabilidade mas, também, uma menor capacidade de resposta por parte da estrutura formal do Estado com competências neste âmbito”.

Parcerias

As políticas sociais municipais incorporam-se em várias áreas, designadamente: na área da educação, ao nível da alimentação são o PERA – Programa Escolar de Reforço Alimentar” que consiste na disponibilização da primeira refeição do dia a alunos em situação de carência e identificados pela escola e do projeto “Regime de Fruta Escolar”, integrado no Programa Nacional para a Promoção da Alimentação Saudável, que consiste no fornecimento de fruta, 2 vezes por semana, a crianças do 1º CEB. Para além destes, a Câmara Municipal integra também medidas no combate ao insucesso escolar, através dos Planos Inovadores e Integrados de Combate ao Insucesso Escolar, projeto educativo cofinanciado pelo Centro 2020, Fundo Social Europeu e União Europeia, através da CIM.

Para além do transporte escolar gratuito a todos os alunos dos estabelecimentos escolares, medida municipal de cariz universal, a Câmara Municipal apoia os alunos em situações que não têm enquadramento no Plano de Transportes, designadamente os que residem a menos de 3 km das escolas e os que já têm 18 anos, caso os alunos que se encontrem em situação de vulnerabilidade social e mediante parecer técnico social.

Na área da saúde implementou em 2016 e em parceria com a Unidade de Saúde Familiar (USF), o programa PAGER que consiste na realização de visitas domiciliárias a idosos com dificuldade de mobilidade e o programa de Saúde Mental, para o qual a autarquia apoiou através da aquisição de uma viatura e sua manutenção. Está em curso o projeto piloto da CIM, entre o Município de Montemor-o-Velho e o de Condeixa-a-Nova para a aquisição de uma “Unidade Móvel de Saúde” para cada um destes municípios, em prol dos cuidados de saúde à população residente nos lugares isolados dos respetivos concelho (a CIM na delegação de competências valoriza o supra municipal).

Ao nível da segurança social, e atendendo ao reconhecimento do Município de Montemor-o-Velho como território desfavorecido, implementou o programa CLDS+ com os 3 eixos: Eixo I do emprego, formação e qualificação; Eixo II da intervenção familiar e parental preventiva da pobreza infantil e Eixo III da Capacitação da Comunidade e das Instituições, dando continuidade através da versão CLDS 3G. Atualmente está em curso a implementação da nova versão, o CLDS 4G, no entanto, só foi definido como eixo prioritário o Eixo I, relativo ao emprego, formação e qualificação.

Ainda nesta área é de referir que Montemor-o-Velho foi um dos Municípios que aderiu à RLIS⁷, bem como Arganil, Cantanhede, Coimbra, Figueira da Foz, Góis, Oliveira do Hospital, Penacova, Tábua e Vila Nova de Poiares, cujo término será no final deste ano de 2019. É um modelo de organização assente numa intervenção articulada e integrada de entidades públicas e IPSS's e pretende dinamizar a articulação da intervenção multisectoriais, beneficiando de circuitos de comunicação entre várias entidades e em diferentes níveis.

A Rede Social consubstancia-se através do Conselho Local de Ação Social (composto por representantes na área da saúde, da educação, da segurança social, da GNR e de todas as IPSS's, Associações Culturais, Recreativas, Sociais e Desportivas e dos presidentes das Juntas de Freguesia), e da Comissão Social de

⁷ Criado através do Despacho n.º 12154/2013, de 24 de setembro;

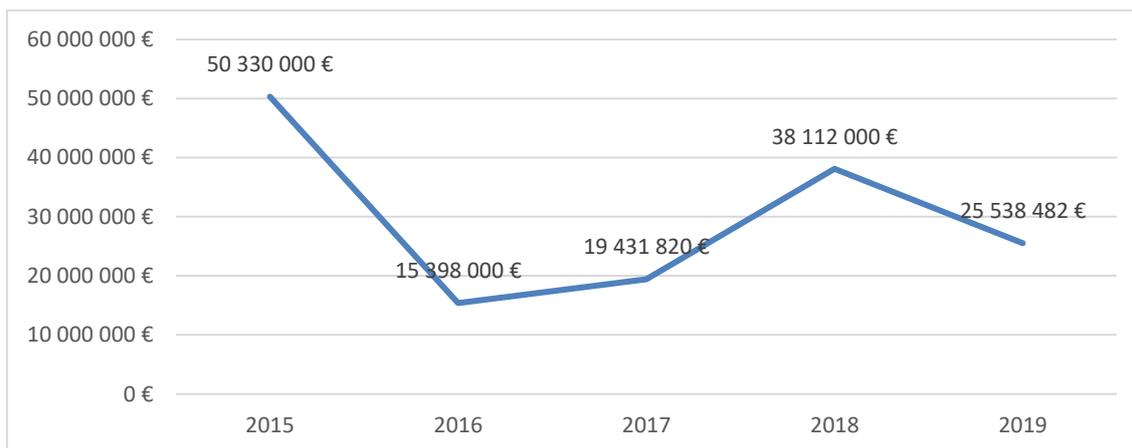
Freguesia.⁸ Destinam-se à resolução em primeira linha dos seus problemas sociais, sendo constituídas pelo presidente da respetiva Junta de freguesia, representantes das IPSS's da freguesia, dos grupos comunitários existentes ou ainda pessoas individuais que se considere que cumpra de modo relevante, para além dos representantes das entidades públicas, da Educação, Saúde, Segurança Social e GNR. Ainda sob a égide da Rede e no concelho de Montemor-o-Velho foi constituído o Grupo de Trabalho de Idosos, que acompanham as situações de risco daquela faixa etária, sendo composto por representantes da Segurança Social, da saúde, das IPSS's com valência na área dos idosos, os presidentes das Juntas de Freguesia e da GNR.

5.2 – Dimensões das políticas sociais municipais desde 2015

Da análise do gráfico *infra* que representa os valores orçamentais do Município destacam-se dois anos: 2015 e 2018. No primeiro caso, o Município de Montemor-o-Velho atravessava um período de austeridade muito acentuada e geria-se sob um Plano de Reequilíbrio Financeiro e o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL). No segundo caso, no ano de 2018, regista-se uma operação de substituição de dívida, em que se contrai dívida para pagar dívida, com outras condições contratuais. Contudo, é de realçar o aumento do orçamento que, no cumprimento da legislação, se verifica que Montemor-o-Velho é um concelho que está a conseguir gerar as suas próprias receitas, permitindo-lhe semelhantes valores em despesas, traçando um caminho de crescimento económico.

Gráfico n.º 2 – Orçamento da Câmara Municipal de Montemor-o-Velho

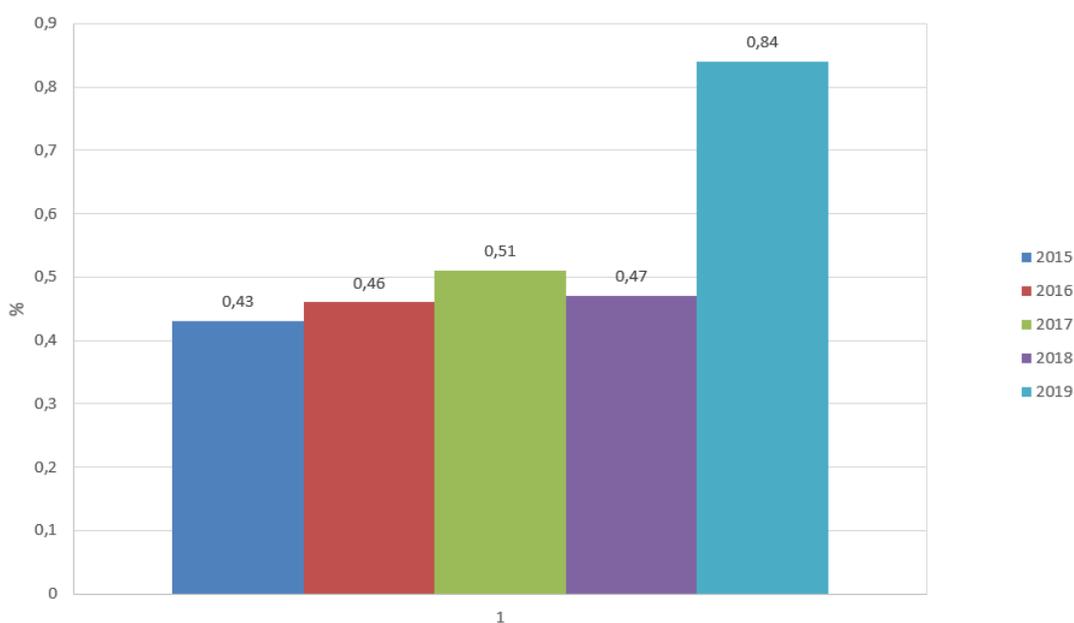
⁸ Atualmente em Montemor-o-Velho encontram-se 3 em funcionamento: na freguesia de Pereira, Araze de e Carapinheira.



Fonte: CMMV, elaborado pela autora do presente trabalho

Contudo, o crescimento económico do Município não se traduz em investimento social, na medida em que não existe uma verdadeira preocupação da área, que não chega a 1% do valor total do orçamento, conforme se pode constatar na análise do gráfico seguinte. Onde consta a percentagem do Orçamento Municipal para a área social, com a ressalva de que a educação não está contemplada na presente análise.

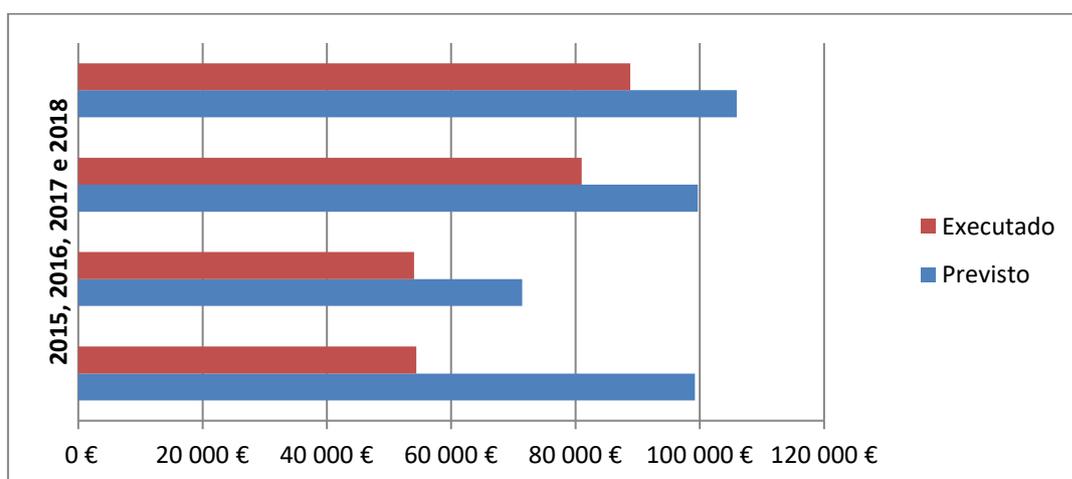
Gráfico n.º 3 - Percentagem do Orçamento Municipal destinada à Ação Social



Fonte: CMMV, elaborado pela autora do presente trabalho

É ainda de referir que, pese embora constar no Orçamento do Município uma determinada verba para a Ação Social, os dados disponíveis mostram que as verbas usadas em prol da área são inferiores, pois para além do reduzido valor orçamental, frequentemente é alvo de reestruturação, retirando verba orçamental para outras rúbricas.

Gráfico 4 – Comparativo das verbas orçamentadas e utilizadas



Fonte: CMMV, elaborado pela autora do presente trabalho

Atendendo à componente demográfica do concelho, as políticas municipais incidem, prioritariamente, na infância e juventude e na população sénior.

Na infância e juventude destaca-se **Incentivo à Natalidade** que se destina a crianças nascidas com registo de nascimento no Concelho de Montemor-o-Velho e a crianças adotadas até à idade de início do 1º ciclo e visa o aumento da natalidade e a fixação das famílias. Concretiza-se sob a forma de reembolso de 250€ para o primeiro filho e 300€ para o segundo e seguintes de despesas elegíveis no montante máximo, efetuadas nos estabelecimentos comerciais na área do Município, pela aquisição de bens e serviços, dinamizando igualmente o comércio local e com o recente programa “BebéMor” que agrega várias atividades de incentivo à natalidade, destacando-se o Pós-parto Ativo, que consiste em aulas de recuperação pós-parto, iniciativa inédita, em parceria com

os técnicos de saúde da USF que acompanharão as parturientes nas primeiras 6 semanas do pós-parto em sessões naquela entidade e, posteriormente, em aulas de hidroginástica especializada, por técnicos de desporto da autarquia com formação específica para essa condição da mulher.

Esta medida tem uma rubrica orçamental de 20 000€ para atribuição do incentivo e 6 250€ para a dinamização do respetivo programa.

Ainda neste grupo etário, mantém-se as **Férias de Verão** (com a rubrica orçamental de 12 800€), tendo este ano abarcado cerca de 95 crianças em cada semana que, para além das praias naturais e fluviais, proporciona uma experiência única para muitas dessas crianças, destacando-se o último dia de cada semana, com a ida a um aquaparque ou à Piscina das Rocas, em Castanheira de Pêra.

Para os jovens, destaca-se o **Acampamento da Juventude** (27 500€), tendo-se realizado este ano o 2º acampamento, com a participação de cerca de 100 jovens com idades compreendidas entre os 12 e os 24 anos, muitos deles que já tinham participado no ano anterior. Com esta atividade, para além do ponto de vista lúdico e pedagógico, pretende-se criar a identidade do concelho nos jovens e o sentimento de pertença à comunidade.

Ainda para esta faixa etária, a Câmara Municipal dispõe das **Bolsas de Estudo** (com uma rubrica orçamental de 55 000€) atribuídas desde 1995.

Destinam-se a alunos em situação de vulnerabilidade social, com rendimento *per capita* do agregado familiar inferior ao Indexante dos Apoios Sociais (IAS)⁹, matriculados no segundo e terceiro ciclos, secundário, profissional e superior. Existem ainda Bolsas por Excelência a alunos com média exata de 5 valores ou média igual ou superior a 17,5 valores, consoante os casos, e Bolsas por Mérito para alunos a quem o júri reconheça capacidades especiais nas áreas desportiva, artística ou científica. Este ano foram atribuídas 89 bolsas académicas, 19 por

⁹ O valor do IAS é definido anualmente, tendo sido fixado em 435,76€ para o presente ano de 2019, nos termos da Portaria n.º 24/2019, de 17 de janeiro.

excelência e 2 por mérito desportivo. O valor das bolsas varia entre os 250€ e os 1000€, atribuído uma única vez por ano, dependendo do nível de ensino e, nas bolsas académicas, diferencia-se ainda pelo rendimento *per capita* apurado.

É ainda de referir que está em apreciação jurídica o Regulamento de Voluntariado, que mais do que criar uma bolsa de voluntários para a realização de eventos (tão necessária dada a constante escassez de recursos, irá dispor de uma rubrica orçamental para apoiar os projetos de voluntariado que forem apresentados, quer seja uma pequena obra de melhoramento na habitação de alguém em situação de vulnerabilidade social, ou qualquer outro, que beneficie a comunidade e que seja reconhecido interesse.

O Município dispõe para a população Sénior do programa “**Seniores em Movimento**” (32 000€) que visa contribuir para um envelhecimento ativo e saudável e na melhoria da qualidade de vida do idoso. Compreende atividade física e lúdica. Este projeto tem proporcionado experiências únicas à população sénior, como a visita ao Jardim Zoológico, ao teatro Revista ou a simples visita ao Castelo da sua terra. Tem contado com a participação de algumas centenas de pessoas, apesar de, frequentemente, as atividades terem um custo associado.

O **Cartão Montemor Sénior** é uma medida municipal que envolve uma rede de estabelecimentos comerciais do concelho, beneficiando a população sénior a com descontos.

Ainda para esta faixa etária, o Município dispõe do programa **Teleassistência (2 600€)** que assume uma importância cada vez maior, na medida em que combate o isolamento e a solidão. Funcionam 24h/dia, durante todo o ano, através de um dispositivo situado numa pulseira ou colar que emite um alerta quando pressionado numa central telefónica. Os profissionais estão preparados não só para um atendimento de emergência médica como também, para uma palavra amiga.

Por último, refere-se o **Virtuall**, sendo este um programa identificado de simbiose entre Inovação, Envelhecimento e Qualidade de Vida, através de jogos

interativos, sob a coordenação da CIM e está igualmente a ser aplicado noutros municípios, como Cantanhede, Mealhada, Penacova, Figueira da Foz e Mira.

De uma forma mais genérica e destinada às famílias, integra ainda nas respostas do Município o programa **Montemor So(u)lidário (desde 2010)** que consiste na campanha de recolha de bens alimentares (essencialmente), procurando minimizar as carências alimentares das famílias em situação de vulnerabilidade social, através da atribuição de Cabazes Família e de Cabazes de Natal.

Esta medida tem envolvido cada vez mais pessoas, em alternativa ao Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (PO-APMC) (medida europeia da Segurança Social, que fornece mensalmente alimentos, incluindo carne e peixe, em substituição do Fundo Europeu de Apoio a Carenciados (FEAC) e Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciado (PCAAC)), bem como pela tendência de redução de vagas na Cantina Social.

As Cantinas Sociais fornecem refeições (já confeccionadas) através de 3 IPSS's locais com 4 pólos em outras IPSS's, noutros pontos do concelho. Dadas as dificuldades de atribuição de vagas, a Câmara Municipal protocolou o fornecimento de refeições a preço análogo ao de Cantina Social, cerca de 2,50€ com algumas IPSS's locais.

Ainda para as famílias em situação de vulnerabilidade social, existem ainda os Tarifários Especiais, com preços especiais para o fornecimento de água ou mesmo isenção pontual do pagamento, bem como a possibilidade de pagamento em prestações de faturas de valores elevados e o Regulamento Municipal de Emergência Social que apoia no pagamento de despesas básicas dos agregados familiares, podendo haver lugar à realização de Trabalho Social, de forma percentual ou, mediante parecer técnico. Quanto à Igualdade de Género, é de salientar que se encontra em processo de elaboração o Plano Municipal de Igualdade.

Conclusão

Decorrente do trabalho realizado, conclui-se que a intervenção local muitas vezes resulta da impulsão política, tem um carácter facultativo (não serem generalizadas pois impõem-se a um determinado território e por vezes assumirem um carácter experimental), e as políticas adotadas são de objetivos e prioridades, ligadas ao apelo da opinião pública de acompanhamento local e com foco no seu próprio território.

No entanto, os municípios são o primeiro recurso e a primeira resposta para os problemas das suas populações, especialmente para as que se encontram em situação de vulnerabilidade social, dada a proximidade com a população e, seja por delegação de competências ou por substituição da administração central, acabam por intervir, mesmo de forma individualizada, emergencial e de carácter assistencialista.

Com a descentralização não deve haver grandes alterações nesse sentido, pois o processo apresenta traços do neoliberalismo que Portugal tem sentido desde a década de 1980, em que o Estado cada vez intervém menos e transfere a sua responsabilidade para o poder local, gerando, ainda mais desigualdades por estar a decorrer de forma gradual, fazendo com que a proteção dos cidadãos seja diferente, de acordo com o Município onde moram.

Desta forma, os municípios apresentam decisões díspares face ao processo de descentralização, que não se pautam por ideais politico-partidários, procurando antes atender aos interesses do seu território. As áreas que reúnem maior aceitação são as de menor expressão na intervenção municipal, paralelamente, a área da Educação uma das menos aceites, constando do debate público as questões financeiras que determinam tal decisão. Por seu lado, as CIM, veem o seu leque de competências reforçado.

Portanto, as questões financeiras subsistem ao processo de descentralização, podendo mesmo chegar a forjá-lo, o que implicava que o grande desígnio não passasse de uma questão de semântica.

Resta a dúvida acerca da transferência da Ação Social em que não será fácil definir um pacote financeiro para a intervenção, podendo implicar a confirmação o cariz assistencialista dos municípios que, apesar das características da intervenção local, nomeadamente por muitas vezes resultar da impulsão política, ter um carácter facultativo (não serem generalizadas pois impõem-se a um determinado território e por vezes assumirem um carácter experimental), serem políticas de objetivos e prioridades, ligadas ao apelo da opinião pública, pilotadas localmente e com foco no seu próprio território, os municípios tornaram-se o primeiro recurso e a primeira resposta para os problemas das suas populações, especialmente para as que se encontram em situação de vulnerabilidade social.

A proximidade com a população, seja por delegação de competências ou por substituição da administração central, também propicia que a intervenção seja de forma individualizada, emergencial e de carácter assistencialista, não obstante a existência de um plano comunitário.

No que respeita à Ação Social no Município de Montemor-o-Velho, a intervenção até 2013 era, essencialmente, sob projetos nacionais com recorte local e a partir desse período surgem os projetos locais, mas de cariz assistencialista. Paralelamente registam-se as Bolsas de Estudo e as Férias de Verão, que subsistem desde 1995. As verbas orçamentais são muito reduzidas. Tome-se como exemplo o orçamento do presente ano que, apesar de ser um dos de maior valor, a verba destinada à Ação Social não chega a 1% e, como nos tem demonstrado os anos anteriores, a verba destinada em orçamento é sempre reduzida ao longo de cada ano, em detrimento de outra qualquer área.

Face ao exposto, e apesar de ser desconhecer o rumo da transferência de competência da Ação Social, destaca-se a importância dos instrumentos de planeamento existentes no Município serem aplicados na área social, pois só

assim se poderia reclamar uma intervenção técnica dos Assistentes Sociais, evitando os riscos da intervenção local combinando conhecimento, planejamento e avaliação, para reduzir e evitar as desigualdades sociais.

Após esta fase de transição da transferência de competências, seria interessante fazer um estudo comparativo das transferências aceites pelos municípios, designadamente na área social, educação, saúde e habitação, que se confirmam como áreas nevrálgicas de qualquer governo, quer o central quer o local. A hesitação destas áreas tomará o mesmo rumo da proteção e saúde animal que foi suspensa? Será desta que a descentralização é concretizada na sua plenitude, com o necessário envelope financeiro?

Certo é que os municípios não sustentam por muito mais tempo a falta de verbas para as competências que cada vez mais lhes são atribuídas, face ao acentuado e crescente demissionarismo do Estado, pois a proximidade com a população não permite o afastamento que é possível à administração central.

Índice de Imagens e Gráficos

Imagem 1: Mapa da CIM Região de Coimbra.....	32
Quadro n.º 1 - Transferência de competências	32
Gráfico n.º 2 - Orçamento da Câmara Municipal de Montemor-o-Velho	42
Gráfico n.º 3 - Percentagem do Orçamento Municipal destinada à Ação Social.....	42
Gráfico 4 - Comparativo das verbas orçamentadas e utilizadas	43

Abreviaturas

AM - Áreas Metropolitanas

BE - Bloco de Esquerda

CCDR - Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional

CDS/PP - Partido Popular

CEB - Ciclo do Ensino Básico

CEAL - Carta Europeia de Autonomia Local

CEE - Comunidade Económica Europeia

CIM - Comunidades Intermunicipais

CLAS - Conselho Local de Ação Social

CLDS - Contrato Local de Desenvolvimento Social

CPCJ - Comissão de Proteção de Crianças e Jovens

CRP - Constituição da República Portuguesa

CSF - Comissões Sociais de Freguesia

DGAL - Direcção-Geral das Autarquias Locais

FBM - Fundo de Base Municipal

FCM - Fundo de Coesão Municipal

FFD - Fundo de Financiamento da Descentralização

FEAC - Fundo Europeu de Apoio a Carenciados

FEF - Fundo de Equilíbrio Financeiro

FFF - Fundo de Financiamento das Freguesias

FGM - Fundo Geral Municipal

FMI - Fundo Monetário Internacional

GIP - Gabinete de Inserção Profissional

IEFP - Instituto de Emprego e Inserção Profissional

IMI - Imposto Municipal Sobre Imóveis

IMT - Imposto Municipal sobre Transmissões Onerosas de Imóveis

IMV - Imposto Municipal sobre Veículos

IPSS's - Instituições Particulares de Solidariedade Social

IRC - Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Coletivas

IRS - Imposto sobre o Rendimento de Pessoas Singulares

IVA - Imposto sobre o Valor Acrescentado

LFL - Lei das Finanças Locais

MFA - Movimento das Forças Armadas

NLFL - Nova Lei das Finanças Locais

OE - Orçamento do Estado

PAFAC - Projeto de Apoio à Família e à Criança

PAN - Partido Pessoas-Animais-Natureza

PAQPIEF - programa de apoio e qualificação da medida PIEF

PCAAC - Programa Comunitário de Ajuda Alimentar a Carenciado

PCHI - Programa de Conforto Habitacional para Pessoas Idosas

PCP - Partido Comunista Português

PER - Programa de Especial de Realojamento

PERA - Programa Escolar de Reforço Alimenta

PIEF - Programa Integrado de Educação e Formação

PPP - Parcerias Público-Privadas

PRID -

PS - Partido Socialista

PSD - Partido Social Democrata

RLIS -

RMG - Rendimento Mínimo Garantido

SNS - Serviço Nacional de Saúde

TEIP – Territórios Educativos de Intervenção Prioritária

USF – Unidade de Saúde Familiar

Bibliografia

Beirante, Cândido (1978), *Descentralização, municipalismo e cooperativismo, de Herculano a Sérgio*, Vega Universidade, Editorial Veja;

Camões, Pedro J. (2005), *Análise da Evolução Finanças Locais Portuguesas*, Núcleo de Estudos em Administração e Políticas Públicas - Fundação para a Ciência e Tecnologia;

Cardoso, Maria Júlia Faria (2012), *Ação Social nos Municípios portugueses - potencialidades e limitações*, ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa - Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas;

Descentralização, Poder local (2017), Assembleia da República, Divisão de Informação Legislativa Parlamentar, Coleção Temas;

Dias, José António Rajani Oliveira (2006), *O Municipalismo em Portugal, Brasil e Cabo Verde*, Grafimadeira, SA;

Duarte, Bruna Alexandra Marques (2016), *Descentralização Administrativa - novos caminhos e novas realidades*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa;

Fernandes, António Teixeira (1987), *Descentralização e teoria do estado, comunicação apresentada ao Colóquio sobre La Decentralisation: Évaluation d'un Thème de Recherches*, realizado na Universidade de Orléans;

Fernandes, António Teixeira (1992), *Poder local e democracia, comunicação apresentada ao II Congresso Português de Sociologia*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian;

Ferreira, Ana Rita, Carolo Daniel, Pereira Mariana Trigo e Silva Pedro Adão (2016), *Fundamentos constitucionais da proteção social: continuidades e ruturas*, p.71-97;

Ferreira, Fernando Ilídio (2008), *A questão Social, O Estado e o Mito Redentor da Acção local: lógicas e tensões presentes nas políticas e no trabalho social - Sociedade e Estado, Brasília, v. 23, p. 555-589;*

Leal, António da Silva (1985), *As políticas sociais no Portugal de hoje, Análise Social, vol. XXI (87-88-89), 925-943;*

Magano, O. e Mendes, M. M. (2014), *Ciganos e políticas sociais em Portugal - Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Número Temático - Ciganos na Península Ibérica e Brasil: estudos e políticas sociais, 15-35;*

Oliveira, César (1996), *História dos Municípios e do Poder local, Temas e Debates;*

Pereira, Nuno Marques (2016), *Organização municipal e autonomia em Portugal, Direito, Vol. 25, n.º Extraordinário: 197-214, Escola de Direito da Universidade do Minho;*

Rodrigues, Eduardo Vítor, *O Estado e as Políticas Sociais em Portugal, Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP, vol. XX, 2010, pág. 191-230;*

Ruivo, Fernando e Veneza, Ana (1988), *Seis questões pelo poder local, Revista Crítica de Ciências Sociais n.º 25/26;*

Rebelo, Marta (2007) *Descentralização e Justa Repartição de Recursos entre o Estado e as Autarquias Locais;*

Rodrigues, E. V. (2010), *O Estado e as Políticas Sociais em Portugal. Sociologia: Revista do Departamento de Sociologia da FLUP, vol. XX, 191-230;*

Rodrigues, E. V., Samagaio, F, Ferreira, H., Mendes, M. M. e Januário, S., *A pobreza e a exclusão social: teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal;*

Ruivo, F. e Veneza, A., (1988), *Seis questões pelo poder local. Revista Crítica de Ciências Sociais, n.º 25/26;*

Sousa, N.J.V.A. (2017), A autonomia do poder local, 40 anos de democracia local, Universidade Lusófona do Porto, n.º 9, Nova Série, 61-77;

Varela, Raquel (2013), Quem Paga O Estado Social em Portugal? Onde nos leva esta crise económica? O Estado de bem-estar social português e europeu tem futuro? Dívida Pública: Dívida de Todos ou Negócio de Alguns?, 3ª edição, Bertrand Editora;

Veiga, L.G. e Pinho, M.M. (2004) O poder local e a Europa, Repositorium.sdum.uminho.pt;

Veneza, Ana (1986), Revista Crítica de Ciências Sociais n.º 18/19/20;

Associação Nacional de Municípios Portugueses (2012), a ANMP e a atual situação do poder local em Portugal;

Carta Europeia de Autonomia Local - Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de Outubro;

Documento Verde da Reforma da Administração Local - “Uma reforma de gestão, uma reforma de território e uma reforma política”, 2012, Gabinete do Ministro Adjunto e dos Assuntos Parlamentares, Governo de Portugal;

Segurança Social, Evolução do Sistema de Segurança Social - conteúdo final, atualizado a 14/05/2015;

Sítios (última consulta a 06/10/2019)

<https://pt.wikipedia.org/descentralização> e centralização organizacional

<https://pt.wikipedia.org/regionalização>

<https://revistapoderlocal.pt>, desconcentração, descentralização, regionalização

<https://lfg.jusbrasil.com.br/notícias/1126602/qual-a-diferença-entre-descentralização-e-desconcentração>

<https://eco.pt/2017/09/17>, descentralização: todos a querem, ainda ninguém a fez. Porquê?

<https://repositorium.sdum.uminho.pt>

www.coladaweb.com/historia/formas-de-governo-e-formas-de-estado

www.anarquista.net/formas-de-governo.formas-de-estado-e-sistemas-de-governo

www.marxists.org/portugues/luso/livros/politica/cap09.htm, formas de estado e formas de governo

www.academia.edu/7529121, trabalho final de governação local

pt.slideshare.net/amaralsociologia/formas-de-estado-formas-e-sistemas-de-governo

expresso.sapo.pt/politica/2017-12-04, descentralização é a maior reforma desde o 25 de Abril e é um desígnio nacional

www.ccdrn.pt/sites/default/files/ficheiros

www.economias.pt/troika/

www.jn.pt/nacional/interior/fmi-vem-a-portugal-pela-terceira-vez-saiba-o-que-cortou-em-1977-e-1983-1824412.html

www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1911.pdf (última consulta a 06/10/2019)

www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1933.pdf (última consulta a 06/10/2019)

www.parlamento.pt/Parlamento/Documents/CRP-1933.pdf (última consulta a 06/10/2019) DGAL

Lei de Bases da Saúde Lei n.º 48/90, de 24 de agosto e subsequentemente o Decreto-Lei n.º 54/92, de 11 de abril;

Lei Constitucional n.º 1/89 de 8 de Julho, publicado no Diário da República n.º 155/1989, 1º suplemento, Série I;

Lei n.º 22/2012 de 30 de Maio - Aprova o regime jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica;

Lei n.º 11-A/2013 de 28 de Janeiro - Reorganização administrativa do território das freguesias;

Decreto-Lei n.º 286/89 de 29 de Agosto - Aprova os planos curriculares dos ensinos básico e secundário;

Lei n.º 57/2019 de 30 de Abril - Concretiza a transferência de competências dos municípios para os órgãos das freguesias;

Deliberações das reuniões da Assembleia Municipal de 28/02/77 até a 25/04/2019;

Deliberações de reunião de Câmara Municipal de 22/01/2019, de 11/02/2019, 18/03/2019 e 03/05/2019 – transferência de competências;

Lei Constitucional n.º 1/2005, publicada no Diário da República n.º 155/2005, Série I-A de 2005/08/12;

Lei n.º 58/2018 de 21 de agosto que cria a Comissão Independente para a Descentralização;

Despacho n.º 176-C/2019 - define a lista de concelhos a intervencionar pelos CLDS-4;

Lei n.º 1/79 de 2 de Janeiro – Finanças Locais (1ª Lei das Finanças Locais);

Lei n.º 79/77 de 25 de Outubro - Atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos;

Decreto-Lei n.º 98/84 de 29 de março - Novo regime das finanças locais;

Decreto-Lei n.º 100/84 de 29 de março - Atualização e reforço das atribuições das autarquias locais e da competência dos respetivos órgãos;

Lei n.º 159/99 de 14 de setembro - estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais;

Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro - Nova Lei das Finanças Locais,

Lei n.º 73/2013, de 3 de Setembro - Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais;

Lei 75/2013 de 12 de setembro - 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 11/2003 de 13 de maio - Estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos;

Lei n.º 45/2008 de 27 de Agosto - Estabelece o regime jurídico do associativismo municipal, revogando as Leis n.º 10/2003 e 11/2003, de 13 de Maio;

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 51/2018 de 16 de agosto - Altera a Lei das Finanças Locais;

Decreto-Lei n.º 97/2018 de 27 de novembro - Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das praias marítimas, fluviais e lacustres;

Decreto-Lei n.º 98/2018 de 27 de novembro - Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da autorização de exploração das modalidades afins de jogos de fortuna ou azar e outras formas de jogo;

Decreto-Lei n.º 99/2018 de 28 de novembro - Concretiza o quadro de transferência de competências para as entidades intermunicipais no domínio da promoção turística;

Decreto-Lei n.º 100/2018 de 28 de novembro - Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das vias de comunicação;

Decreto-Lei n.º 101/2018 de 29 de novembro - Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio da justiça;

Decreto-Lei n.º 103/2018 de 20 de novembro - Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e das entidades intermunicipais no domínio do apoio aos bombeiros voluntários;

Decreto-Lei n.º 104/2018 de 29 de novembro - Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das estruturas de atendimento ao cidadão;

Decreto-Lei n.º 105/2018 de 29 de novembro - Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da habitação;

Decreto-Lei n.º 106/2018 de 29 de novembro - Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da gestão do património imobiliário público sem utilização;

Decreto-Lei n.º 107/2018 de 29 de novembro - Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do estacionamento público;

Decreto-Lei n.º 20/2019 de 30 de janeiro - Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais nos domínios da proteção e saúde animal e da segurança dos alimentos;

Decreto-Lei n.º 12/2019 de 21 de janeiro - Altera o regime jurídico a que estão sujeitas, no território continental, as ações de arborização e rearborização com recurso a espécies florestais;

Decreto-Lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro - Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais e para as entidades intermunicipais no domínio da educação;

Decreto-Lei n.º 22/2019 de 30 de janeiro - Desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios no domínio da cultura;

Decreto-Lei n.º 23/2019 de 30 de janeiro - Desenvolve o quadro de transferência de competências para os municípios no domínio da cultura;

Decreto-Lei n.º 32/2019 de 4 de março - Alarga a competência dos órgãos municipais no domínio do policiamento de proximidade;

Decreto-Lei n.º 44/2019 de 1 de abril - Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio da proteção civil;

Decreto-Lei n.º 72/2019 de 28 de maio - Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio das áreas portuário-marítimas e áreas urbanas de desenvolvimento turístico e económico não afetas à atividade portuária;

Decreto-Lei n.º 58/2019 de 30 de abril - Concretiza o quadro de transferência de competências para os órgãos municipais no domínio do transporte turístico de passageiros e do serviço público de transporte de passageiros regular em vias navegáveis interiores;

Atas das reuniões da Assembleia Municipal:

1977: 28 de fevereiro; 31 de março, 6 de abril, 24 de abril, 16 de agosto, 28 de setembro, 29 de novembro, 7 de dezembro e 9 de dezembro;

1978: 16 de janeiro, 8 de fevereiro, 1 de março, 1 de maio, 7 de junho, 4 de julho, 25 de julho, 31 de julho, 11 de agosto, 27 de setembro, 29 de novembro, 18 de dezembro e 28 de dezembro;

1979: 29 de janeiro, 19 de abril, 11 de junho, 31 de julho, 27 de setembro, 23 de outubro e 27 de novembro;

1980: 16 de janeiro, 28 de janeiro, 19 de março, 20 de março, 14 de abril, 18 de julho, 30 de setembro e 12 de dezembro;

1981: 28 de janeiro, 30 de março, 22 de junho, 31 de julho, 30 de setembro e 12 de outubro;

1982: 15 de janeiro, 26 de fevereiro, 19 de abril, 18 de julho, 30 de setembro, 30 de novembro e 27 de dezembro;

1983: 10 de janeiro, 7 de fevereiro, 8 de março, 11 de abril, 29 de abril, 27 de junho, 11 de julho, 26 de setembro, 10 de outubro, 24 de outubro, 28 de novembro e 12 de dezembro;

1984: 16 de janeiro, 27 de fevereiro, 5 de março, 12 de março, 16 de abril, 14 de maio, 25 de maio, 29 de junho, 9 de julho, 24 de setembro, 30 de novembro;

1985: 22 de fevereiro, 29 de março, 15 de abril, 29 de abril, 24 de junho, 8 de julho, 30 de setembro e 23 de dezembro;

1986: 3 de janeiro, 13 de janeiro, 20 de janeiro, 24 de fevereiro, 25 de abril, 19 de maio, 30 de junho, 21 de julho, 15 de setembro, 29 de setembro, 13 de outubro e 29 de dezembro;

1987: 23 de fevereiro, 23 de março, 25 de abril, 22 de junho, 6 de julho, 27 de julho, 21 de setembro, 12 de agosto, 6 de outubro e 7 de dezembro;

1988: 29 de janeiro, 29 de fevereiro, 25 de abril, 26 de abril, 16 de maio, 27 de junho, 26 de setembro, 10 de outubro, 4 de novembro e 29 de dezembro;

1989: 30 de janeiro, 27 de fevereiro, 25 de abril, 28 de abril, 22 de maio, 26 de junho, 7 de julho, 25 de setembro, 9 de outubro e 28 de dezembro;

1990: 2 de janeiro, 19 de fevereiro, 9 de abril, 25 de abril, 28 de maio, 25 de junho, 16 de julho, 5 de novembro e 27 de dezembro;

1991: 4 de fevereiro, 25 de abril, 29 de abril, 28 de junho, 12 de julho, 23 de setembro, 11 de novembro e 23 de dezembro;

1992: 24 de fevereiro, 25 de abril, 27 de abril, 18 de maio, 29 de junho, 16 de novembro e 28 de dezembro;

1993: 8 de fevereiro, 26 de fevereiro, 25 de abril, 30 de abril, 24 de maio, 18 de junho, 28 de junho, 12 de julho, 27 de setembro, 29 de novembro e 30 de dezembro;

1994: 28 de fevereiro, 21 de março, 25 de abril, 29 de abril, 30 de maio, 27 de junho, 26 de setembro e 19 de dezembro;

1995: 20 de fevereiro, 24 de abril, 25 de abril, 22 de maio, 30 de junho, 25 de setembro, 13 de novembro e 22 de dezembro;

1996: 26 de fevereiro, 25 de abril, 26 de abril, 27 de maio, 24 de junho, 22 de julho, 30 de setembro, 25 de novembro e 9 de dezembro;

1997: 21 de fevereiro, 21 de abril, 25 de abril, 30 de junho, 29 de setembro e 19 de dezembro;

1998: 6 de fevereiro, 25 de abril, 29 de junho, 28 de setembro, 2 de novembro e 23 de dezembro;

1999: 26 de fevereiro, 25 de abril, 30 de abril, 25 de junho, 12 de julho, 27 de setembro e 21 de dezembro;

2000: 7 de fevereiro, 25 de fevereiro, 25 de abril, 28 de abril, 26 de junho, 21 de julho, 29 de setembro e 22 de dezembro;

2001: 12 de fevereiro, 23 de fevereiro, 25 de abril, 27 de abril, 15 de junho, 28 de setembro e 21 de dezembro;

2002: 25 de fevereiro, 25 de abril, 29 de abril, 28 de junho, 12 de julho, 30 de setembro, 2 de dezembro e 30 de dezembro;

2003: 24 de fevereiro, 17 de março, 25 de abril, 30 de abril, 30 de junho, 29 de setembro, 10 de dezembro e 29 de dezembro;

2004: 20 de fevereiro, 25 de abril, 29 de abril, 30 de junho, 29 de setembro, 7 de outubro e 22 de dezembro;

2005: 16 de fevereiro, 25 de abril, 27 de abril, 29 de junho, 13 de julho, 29 de setembro, 29 de outubro, 16 de novembro e 28 de dezembro;

2006: 22 de fevereiro, 25 de abril, 26 de abril, 28 de junho, 28 de setembro e 27 de dezembro;

2007: 28 de fevereiro, 25 de abril, 30 de abril, 27 de junho, 26 de setembro e 29 de dezembro;

2008: 29 de fevereiro, 25 de abril, 30 de abril, 26 de junho, 29 de setembro, 14 de novembro e 22 de dezembro;

2009: 16 de fevereiro, 25 de abril, 29 de abril, 18 de maio, 30 de junho, 25 de setembro, 25 de novembro e 28 de dezembro;

2010: 26 de fevereiro, 12 de abril, 25 de abril, 30 de junho, 26 de julho, 30 de setembro e 20 de dezembro;

2011: 28 de fevereiro, 25 de abril, 29 de abril, 29 de junho, 28 de setembro e 28 de dezembro;

2012: 22 de fevereiro, 25 de abril, 30 de abril, 27 de junho, 28 de setembro, 3 de outubro e 20 de dezembro;

2013: 20 de fevereiro, 25 de abril, 29 de abril, 26 de junho, 16 de setembro, 25 de setembro e 27 de dezembro;

2014: 28 de fevereiro, 25 de abril, 30 de abril, 23 de junho, 26 de setembro e 18 de dezembro;

2015: 26 de fevereiro, 24 de abril, 25 de abril, 26 de junho, 25 de setembro, 18 de dezembro e 23 de dezembro;

2016: 26 de fevereiro, 25 de abril, 29 de abril, 23 de junho, 30 de junho, 16 de setembro, 29 de novembro e 22 de dezembro;

2017: 27 de fevereiro, 25 de abril, 28 de abril, 27 de junho, 15 de setembro, 22 de outubro, 23 de novembro e 22 de dezembro;

2018: 27 de fevereiro, 25 de abril, 30 de abril, 29 de junho, 20 de julho, 28 de setembro e 19 de dezembro;

2019: 29 de janeiro, 21 de fevereiro, 15 de abril e 25 de abril.

