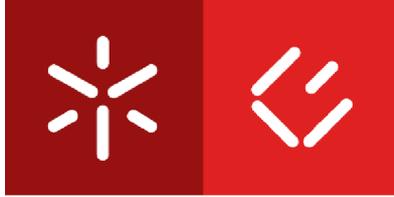




Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Rodrigo Ferreira de Oliveira

**A Despesa Social a Nível Local:
Uma Análise Empírica aos Municípios
Portugueses**



Universidade do Minho
Escola de Economia e Gestão

Rodrigo Ferreira de Oliveira

**A Despesa Social a Nível Local:
Uma Análise Empírica aos Municípios
Portugueses**

Dissertação de Mestrado
Mestrado em Administração Pública
Especialização em Gestão Pública e
Políticas Públicas

Trabalho efetuado sob a orientação do
**Professor Doutor António Fernando
Freitas Tavares**

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS

Este é um trabalho académico que pode ser utilizado por terceiros desde que respeitadas as regras e boas práticas internacionalmente aceites, no que concerne aos direitos de autor e direitos conexos.

Assim, o presente trabalho pode ser utilizado nos termos previstos na licença abaixo indicada.

Caso o utilizador necessite de permissão para poder fazer um uso do trabalho em condições não previstas no licenciamento indicado, deverá contactar o autor, através do RepositóriUM da Universidade do Minho.



**Atribuição
CC BY**

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

AGRADECIMENTO

A todos aqueles que de forma consciente ou inconsciente contribuíram para aquilo em que me tornei. A todos aqueles que de forma consciente ou inconsciente contribuíram para a realização deste estudo.

Ao Professor Doutor António Tavares, meu orientador, pela disponibilidade e por todas as sugestões e correções que me foi fazendo ao longo desta dissertação.

Ao Professor Doutor Pedro Camões por toda a paciência e disponibilidade aquando da definição do modelo econométrico.

A todos os funcionários das Câmaras Municipais que se mostraram disponíveis para nos enviar os dados que precisávamos.

A todos os familiares e amigos que me incentivaram e motivaram ao longo de todo o curso. Agradecer, em especial a três pessoas.

À Zezinha, minha mãe, pelo patrocínio, por acreditar em mim e sobretudo pela coragem de dizer “Vai, se falhares estou aqui!”

À Anabela pela constante preocupação sobre o estado da dissertação e pelo incentivo.

À Marta pelo apoio, pela motivação, pelo carinho e, principalmente, pelas chamadas de atenção para a realidade. PiuPiu.

DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE

Declaro sob compromisso de honra, ter atuado com integridade na elaboração do presente trabalho académico e confirmo que não recorri à prática de plágio nem a qualquer forma de utilização indevida ou falsificação de informações ou resultados em nenhuma das etapas conducente à sua elaboração.

Mais declaro, que conheço e que respeitei o Código de Conduta Ética da Universidade do Minho.

STATEMENT OF INTEGRITY

I hereby declare having conducted this academic work with integrity. I confirm that I have not used plagiarism or any form of undue use of information or falsification of results along the process leading to its elaboration.

I further declare, that I have fully acknowledged the Code of Ethical Conduct of the University of Minho.

Resumo

Com as transformações ocorridas no contexto político, económico e social vivido na Europa nas últimas décadas, a maioria dos países do velho continente teve de fazer adaptações no setor público. Com recursos limitados é sempre necessário que os Governos (de qualquer nível) escolham determinadas políticas em detrimento de outras.

Com as populações a exigir cada vez mais políticas sociais que respondam às suas necessidades, quais são os fatores que os agentes políticos têm em consideração para escolher determinada política? No fundo, com este estudo procuramos saber o que determina a despesa social dos municípios em Portugal.

Analisamos quais os determinantes da despesa social dos municípios tendo em conta as Grandes Opções do Plano, o Plano Plurianual de Investimentos e o Plano de Atividades Municipais dos 308 municípios portugueses para o período de 2009 até 2019. Olhamos para o papel da ideologia, da demografia, da arrecadação de receita dos municípios e dos ciclos eleitorais para perceber o que determina a despesa social dos municípios.

As variáveis demográficas parecem ser os fatores mais preponderantes em termos de influência na despesa social. Além destas, os resultados sugerem a ideia de que existe uma possibilidade dos momentos eleitorais autárquicos terem influência na despesa social. As escolhas em termos de gastos sociais não parecem ser feitas de acordo com a ideologia do partido no poder, nem com a capacidade de arrecadar impostos.

Palavras-Chave: Despesa Social; Despesa Municipal; Políticas Sociais

Abstract

With the changes that have taken place in the political, economic and social context experienced in Europe in recent decades, most countries on the old continent have had to make adaptations in the public sector. With limited resources, it is always necessary for Governments (at any level) to choose certain policies over others.

With populations increasingly demanding social policies that respond to their needs, what are the factors that political agents consider when choosing a policy? Basically, with this study we seek to know what determines the social expenditure of municipalities in Portugal.

We analyze the determinants of social spending in the municipalities taking into account the Great Options of the Plan, the Multi-Annual Investment Plan and the Municipal Activities Plan of the 308 Portuguese municipalities for the period from 2009 to 2019. We look at the role of ideology, demographics, revenue collection by the municipalities and the electoral cycles to understand what determines the social expenditure by the municipalities.

Demographic variables seem to be the most prevalent factors in terms of influencing social expenditure. In addition to these, the results suggest the idea that there is a possibility that election years may have an influence on social spending. The choices in terms of social spending do not seem to be made according to the ideology of the ruling party, nor to the ability to collect taxes.

Key words: Social Expenditure; Municipal Expenditure; Social Politics

Índice Geral

DIREITOS DE AUTOR E CONDIÇÕES DE UTILIZAÇÃO DO TRABALHO POR TERCEIROS.....	ii
AGRADECIMENTO	iii
DECLARAÇÃO DE INTEGRIDADE	iv
Resumo	v
Abstract	vi
Índice de Tabelas	viii
Índice de Figuras	viii
Abreviaturas e Siglas	ix
1 - Introdução	10
2 – Enquadramento Teórico	4
2.1 - Enquadramento Histórico	4
2.2 - Estrutura Orgânica.....	13
2.3 - Financiamento do Poder Local	15
2.4 - Processo Político e Prioridades de Políticas Públicas.....	22
2.5 - Políticas Sociais Municipais.....	26
3 – Metodologia	32
3.1 - Hipóteses.....	32
3.2 - <i>Design</i> de Investigação	35
3.2.1 - Despesa das Funções Sociais das Grandes Opções do Plano.....	35
3.3. - Análise e Recolha de Dados	37
4 – Análise e Resultados Empíricos	41
4.1 - Operacionalização das Hipóteses.....	41
4.2 - Resultados Empíricos	43
Conclusão	51
Bibliografia	53
Legislação	62

Índice de Tabelas

Tabela 1 – Correlação entre as variáveis dependentes	44
Tabela 2 – Correlação entre as variáveis independentes	45
Tabela 3 – Determinantes da despesa social	46
Tabela 4 - Estatísticas Descritivas de todas as variáveis	50

Índice de Figuras

Figura 1 – Composição das variáveis dependentes	45
---	----

Abreviaturas e Siglas

BE – Partido Bloco de Esquerda

CDS-PP – Centro Democrático Social - Partido Popular

CDU – Coligação Unitária Democrática

GOP – Grandes Opções do Plano

H1 – Hipótese 1

H2 – Hipótese 2

H3 – Hipótese 3

H4 – Hipótese 4

IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

PCP – Partido Comunista Português

PAM – Plano de Atividades Municipais

POCAL – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais

PPI – Plano Plurianual de Investimentos

PSD – Partido Social Democrata

PS – Partido Socialista

SNC-AP - Sistema de Normalização Contabilística para Administrações Públicas

1 - Introdução

Devido ao contexto político, económico e social vivido na Europa nas últimas décadas, a maioria dos países do velho continente teve de fazer adaptações no setor público. Com recursos limitados é sempre necessário que os governos, quer supranacionais, quer nacionais, quer subnacionais, consigam desempenhar as suas funções da forma mais eficiente. As políticas nacionais, regionais ou locais identificam quais os objetivos de uma determinada comunidade política e a forma como esses objetivos vão ser alcançados.

Um dos pontos que, ao longo dos últimos anos, tem feito parte da agenda política, é a descentralização de competências. Apesar de poder ser vista como uma das razões do desequilíbrio orçamental, até mesmo o Fundo Monetário Internacional considera a descentralização como algo benéfico e saudável para as contas públicas (Baleiras, 2001).

Muitos governos centrais, nomeadamente dos países nórdicos, têm apostado já há largos anos, também devido à influência da Nova Gestão Pública, na descentralização de competências para governos subnacionais. Os países do Sul da Europa demoraram mais nessa transição e começamos a ver progressivas alterações, num passado recente. Em Portugal, assistimos a mudanças estruturais no que respeita à administração local que, apesar do contexto adverso, conseguiram reduzir a dívida dos municípios portugueses (Veiga *et al.*, 2015).

Uma parte importante da atuação dos municípios são as políticas sociais. O presente trabalho de investigação tem como aspeto central de estudo a despesa social dos 308 municípios portugueses, na última década, isto é, de 2009 a 2019. O que se pretende com a análise da despesa social dos municípios para compreender se existe algum padrão no que respeita à despesa social realizada e quais os principais determinantes dessa mesma despesa.

Consideramos despesa social toda aquela despesa que é orçamentada como função social segundo a classificação funcional do POCAL. Apesar de olharmos apenas para a despesa que cabe dentro da classificação como função social, é possível encontrar na literatura autores que assumem que as funções sociais dos municípios não se esgotam nessa classificação. No entanto, era necessário restringir o objeto de análise a algo que pudesse ser comparável entre os 308 municípios em estudo.

Os municípios têm vindo a receber cada vez mais competências transferidas por parte do governo central de modo a que as políticas sejam implementadas de forma mais eficaz e eficiente. Assistimos a uma tendência descentralizadora que resulta de um movimento reformista da gestão pública e que está em sintonia com o princípio da subsidiariedade (Ferreira, 2016)

De facto, não são abundantes estudos que façam uma comparação da despesa social dos municípios de forma a conseguirem trazer uma luz sobre quais são os determinantes da despesa social dos mesmos. Além disso, pode permitir a comparação entre municípios com características semelhantes, de modo a conseguir identificar modelos mais eficazes respeitantes a políticas públicas de carácter social. Desta forma, pode permitir aos responsáveis políticos ajustar as suas escolhas para que, de forma mais eficiente, consigam dar respostas as solicitações das populações.

Neste sentido, este trabalho procura analisar quais os determinantes da despesa social dos municípios tendo em conta as Grandes Opções do Plano, o Plano Plurianual de Investimentos e o Plano de Atividades Municipais dos municípios portugueses. Para isso procuramos responder à seguinte questão:

- Quais os determinantes da despesa social dos municípios?

Para tentar responder à questão de partida deste trabalho vamos testar cinco hipóteses que resultam da literatura que serviu de suporte à análise empírica. Encontramos evidências na literatura que que partidos de esquerda tendem a apostar mais em políticas sociais. Outros autores mostram que a população jovem e a população idosa são as que mais usufruem de políticas sociais. Para outros, a capacidade económica da população pode ser um fator de pressão política para obrigar governos locais a investirem mais em termos sociais. E, existe ainda, a perceção que o ano eleitoral é um fator que influencia os gastos dos municípios.

A importância deste tema pode ser justificada pela necessidade de se perceber quais são os fatores que estão na origem da despesa social dos municípios. O objetivo principal desta dissertação é a criação e a aplicação de um modelo empírico de análise que consiga explicar o que determina a despesa social dos municípios tendo em conta as Grandes Opções do Plano, o Plano Plurianual de Investimentos e o Plano de Atividades Municipais dos municípios portugueses. Com esse objetivo, o estudo organiza-se da seguinte forma:

O capítulo dois diz respeito a todo o enquadramento teórico que suporta o trabalho e está dividido em cinco partes. Na primeira começamos por fazer um enquadramento histórico sobre o municipalismo português. Apresentamos a várias mudanças que foram acontecendo ao longo da história dos municípios em Portugal, além dos princípios que estão na base do poder local atualmente.

Na segunda parte mostramos como está organizada a estrutura orgânica do poder local, mais propriamente o poder municipal. Olhamos para o número de municípios que existem em Portugal, para as suas características, para quais são os seus órgãos e como estes se organizam e são eleitos.

Na terceira parte passamos para o financiamento do poder local. Neste subcapítulo fazemos uma resenha histórica através das várias leis das finanças locais, mostrando as alterações que estas foram introduzindo e os pressupostos em que estavam assentes.

Na quarta parte, ou subcapítulo, procuramos introduzir várias abordagens ao processo político e as prioridades de políticas públicas. Aqui vimos o que são políticas públicas, falamos dos trade-offs existentes, da nova gestão pública, da teoria da escolha pública e do Estado de Bem-Estar Social. No subcapítulo “Políticas Sociais Municipais” apresentamos o que é a despesa social. Além disso falamos sobre a influência da descentralização, pelo papel da ideologia e pelos ciclos político-económicos característicos do poder local.

O terceiro capítulo é dedicado à metodologia do trabalho e onde apresentamos a pergunta de partida, onde apresentamos as hipóteses formuladas, onde explicamos qual o *design* de investigação, qual a variável dependente, como foi realizada a análise e recolha dos dados e onde especificamos o nosso modelo. Este capítulo divide-se em três partes: hipóteses, *design* de investigação e análise e recolha de dados.

O quarto capítulo diz respeito à análise e aos resultados empíricos. Aqui, são apresentados os resultados dos testes efetuados e a análises dos resultados obtidos. No último capítulo enunciamos as conclusões do estudo, as suas limitações e contribuições para estudos futuros.

2 – Enquadramento Teórico

2.1 - Enquadramento Histórico

Com a fragmentação do sistema feudal emerge aquilo que conhecemos como Estado Moderno. É o resultado do desenvolvimento do capitalismo mercantil dos países do sul da Europa. A teoria política do governo local advém, precisamente, do aparecimento do Estado Moderno, que desde logo reconhecera a existência do poder local (Ferreira, 2016).¹

O município é uma das instituições mais robustas e mais sólidas da organização político-administrativa de Portugal (Rocha e Silva, 2017). Podendo a sua fundação ser considerada anterior à formação do próprio Estado, os municípios portugueses são a consequência da Idade Média e fruto da reconquista. De todas as divisões político-administrativas que foram fazendo parte do ordenamento jurídico português, o município foi aquela que conseguiu sobreviver até aos dias de hoje, assumindo o papel de órgão autónomo em relação ao poder central (Bilhim, 2004).

A consolidação do poder local em Portugal esteve sempre sujeita a forças antagónicas. Por um lado, forças políticas pressionavam a anulação da autonomia local e a centralização em prol do governo central. Por outro lado, o desenvolvimento económico e comercial, que se traduziu no surgimento e afirmação da classe burguesa, solicitava mais autonomia e autodeterminação dos corpos administrativos locais.

Já no início do séc. XIV o país, sob o reinado de D. Dinis, estava dividido em comarcas como forma mais básica de organização administrativa. Em cada uma, existia um corpo administrativo designado de câmara municipal, constituída por um conjunto de vereadores, eleitos por um colégio eleitoral local bastante restrito. É em 1342 que surge pela primeira vez a palavra câmara municipal (Monteiro e Oliveira, 1996).

Apesar de na altura parecer que tinham um conjunto de competências bastante abrangentes para a época e indicadores de um sistema descentralizado, na realidade o sistema administrativo tinha um cariz bastante centralizador. A partir de 1342, as câmaras municipais eram presididas por juizes de fora, magistrados de nomeação régia, a quem incumbia exercer as funções administrativas, jurídicas e

¹ Por este trabalho se focar na análise empírica da despesa social dos municípios, este enquadramento, ou evolução histórica, não vai analisar em profundidade a questão das freguesias, de forma a ser mais incisivo no objetivo de análise deste trabalho, os municípios.

de policiamento, detendo também uma tutela inspetiva sobre a atuação dos restantes funcionários administrativos (Monteiro e Oliveira, 1996). Imediatamente acima dos juizes de fora, em termos hierárquicos, estavam os corregedores, também eles de nomeação régia, que tinham por missão a superintendência e a fiscalização da atuação dos primeiros. Constituíram-se como elementos fundamentais para a monarquia que necessitava de mecanismos para a eliminação ou controlo de poderes infra estatais (Monteiro e Oliveira, 1996).

As câmaras municipais tinham pouca autonomia face ao poder central. Apesar do seu corpo administrativo se constituir por elementos escolhidos localmente, eram presididas, controladas e fiscalizadas por funcionários da coroa. Na prática revelam-se uma extensão do poder régio e uma manifestação da sua vontade, abandonado o princípio da prossecução dos interesses locais (Monteiro e Oliveira, 1996; Ferreira, 2005).

No entanto, também importa referir que o elevado número de comarcas (800), perante o número reduzido de juizes de fora, permitia a presidência da câmara municipal a outros magistrados oriundos das próprias localidades o que, em qualquer uma das situações, deixava a câmara municipal, entregue a si própria, longos períodos, favorecendo a autonomia local. No entanto continuavam a ter de lidar com a tutela inspetiva do corregedor (Monteiro e Oliveira, 1996; Ferreira 2005).

A esta organização centralizadora, juntaram-se outras disposições que reforçavam a superioridade e a dependência dos elementos do poder local à coroa. As ordenações afonsinas, para além de reorganizarem e uniformizarem o corpo de leis pelo reino, instituíram o direito foraleiro. Posteriormente, e já com D. Manuel I a reforma dos forais veio reduzir, em muitos casos, um conjunto de liberdades locais para um instrumento de ação do Rei (Monteiro e Oliveira, 1996).

Assim, no Antigo Regime as normas gerais na definição de competência e na eleição dos vereadores, exceto Lisboa e 1/5 dos 841 concelhos. A atribuição de estatutos e competências semelhantes aos municípios rurais e urbanos. Os ofícios de juiz ou vereador não eram transferíveis por venda, hereditariedade ou transmissão corporativa. Vemos o aumento da tutela da coroa sobre a eleição e composição das comarcas a partir do séc. XVIII contrabalança por maior autonomia na administração da justiça. O recrutamento dos elegíveis para vereadores e juizes camarários foram alargados a mais pessoas que não apenas nobres e famílias ricas. Não existia um nível regional ou supraconcelhio. Ainda no Antigo Regime assistimos à diversificação das elites sociais locais, à maior mobilidade social, a bases de recrutamento mais alargadas, além da perda de prestígio social do exercício do poder nas comarcas mais pequenas. Esse prestígio aumento no final do Antigo Regime, mas as comarcas maiores eram as

que tinham mais destaque a esse nível. A concentração do poder foi-se fixando em grupos cada vez mais restritos (Monteiro e Oliveira, 1996; Ferreira, 2005).

Rocha e Silva (2017) consideram que o municipalismo português tem as suas bases na Revolução Liberal de 1820. A constituição de 1822, inspirada na sua congénere francesa, estabelecia que a todos os povos corresponderia uma Câmara com vereadores eleitos por voto secreto em assembleia pública. Aqui, os municípios já apresentavam algumas competências, que segundo os mesmo autores, mostravam o seu poder normativo, as suas atribuições sociais básicas e o seu poder tributário (Ferreira, 2005; Rocha e Silva, 2017). Com uma constituição política bastante reformadora com um pendor descentralizador, o território foi dividido em distritos e concelhos. Para cada distrito o Rei nomeava um administrador geral que, em parceria com a junta administrativa (eleita por sufrágio limitado e restrito), exercia funções de fiscalização e supervisão. Nos concelhos continuavam a existir as Câmaras Municipais como corpo administrativo compostas por vereadores e um procurador, ambos eleitos por sufrágio limitado e restrito.

Em relação ao poder local, a Carta Constitucional de 1826 afirmou-se como defensora da autonomia local. No entanto, as atribuições ficaram a cargo de uma lei regulamentar que na prática esvaziou os poderes e a autonomia dos municípios (Rocha e Silva, 2017). Temos de ter em atenção que no ano de 1828, D. Miguel I é aclamado Rei e Portugal passa por um período de um regime absolutista que se caracteriza pelo claro pendor centralizador.

Em 1832, Mouzinho da Silveira é responsável por um dos mais importantes diplomas referentes à organização administrativa territorial de Portugal. Apesar do seu carácter centralizador é considerado o marco inicial da moderna administração local de Portugal (Oliveira, 2013; Rocha e Silva, 2017). O país passou a estar dividido em 796 concelhos, 40 comarcas e 8 províncias. Em cada uma delas o rei, por indicação do governo, nomeava respetivamente um perfeito, um subprefeito e um provedor, para aí exercerem o poder executivo. Junto destes, existiam corpos administrativos eleitos localmente, a junta geral da província, a junta da comarca e a câmara municipal.

A nova divisão administrativa, e tudo o que esta acarretou, permitiu que os agentes nomeados pelo poder local concentrassem em si todo o poder junto das respetivas populações. Por potenciar abusos por parte desses agentes, o decreto nunca foi bem-recebido. Isto levou a que em 1835 e 1836 fossem feitas alterações com a introdução de decretos que já transmitiam a preocupação do legislador em garantir a autonomia dos municípios através da sua sustentabilidade territorial e populacional. Estas

alterações dividiram o país em 17 distritos e 351 concelhos. Estava assim criada a base para a divisão administrativa que vigora atualmente em Portugal (Rocha e Silva, 2017).

Um dos momentos marcantes na história da estruturação da organização do poder local português é a publicação do primeiro código administrativo português. Publicado a 31 de dezembro de 1836 tem a sua importância porque divide o país em distritos, concelhos e freguesias. Todas as circunscrições administrativas tinham órgãos deliberativos eleitos pelas populações.

A nível do municipalismo, o Código Administrativo de 1836 consagra a Câmara Municipal como órgão do concelho, sendo esta composta por vereadores eleitos anualmente. Só podiam exercer o direito de voto todos aqueles que vissem há mais de 25 anos no concelho e que se encontrassem financeiramente estáveis. O presidente da Câmara era determinado segundo votação dos vereadores. À parte estas especificidades, este Código Administrativo previa um leque extenso de atribuições para os municípios (Rocha e Silva, 2017).

Apesar da sua importância, o Código Administrativo de 1836 durou apenas até 1842. Depois de lhe serem introduzidas alterações em 1840 e 1841, surge no ano seguinte o Código Administrativo de 1842 com um carácter marcadamente centralizador. Depois de fazer desaparecer as freguesias, a administração municipal continuava a ter por base a Câmara Municipal. Esta, eleita por sufrágio direto e censitário, era composta por vereadores e é introduzida a figura do administrador do concelho que era nomeado pelo Rei.

Com o Código Administrativo de 1878 o poder local ganhou uma margem significativa de autonomia, sobretudo pela criação de uma estrutura supramunicipal e de um reforço do poder executivo dos órgãos eleitos. Este Código levou à discricionariedade no lançamento de impostos diretos e indiretos por parte das câmaras e à possibilidade de contraírem empréstimos. A tutela administrativa ficou a cargo da junta geral do distrito, eleita diretamente pela população. Muitos municípios entram em desgoverno devido a excessos de tributação e a abusos na contração de dívidas (Monteiro e Oliveira, 1996).

Muito devido à crise financeira que se instalou em Portugal, os Códigos Administrativos de 1886 e 1895/96, bem com a reforma de 1892 protagonizada por José Dias Ferreira, alteraram as disposições anteriores (sobre matéria de organização administrativa incidindo também sobre o poder local) demonstrando uma preocupação relativamente a matérias financeiras. Em 1896, 46 concelhos foram extintos devido à falta de recursos. Além disso, críticas à organização municipal deficiente agravaram a centralização (Rocha e Silva, 2017).

A implementação da República pôs em causa a vigência do Código Administrativo de 1895/96 por ser considerado desadequado aos ideais republicanos. Assim, enquanto o novo regime não elaborasse um novo documento, o Código Administrativo de 1878 foi restabelecido com pequenas alterações. Apesar dos esforços desenvolvidos, a 1ª República falhou na tentativa de criação de um código administrativo. Assim, o seguinte foi elaborado em 1936-40 com base na Constituição de 1933.

A ditadura militar que se instalou em Portugal em 1926 necessitou de reorganizar todas as estruturas administrativas, onde se incluiu o poder local, de maneira a cumprir o seu objetivo. Desta forma, o contexto do Código Administrativo de 1936-40, relativamente ao poder local, assenta em princípios de extremo controlo político e financeiro, na subalternização à política nacional e na relevância das chefias administrativas. Deixamos de ter Câmaras Municipais eleitas pela população, e os seus presidentes e vice-presidentes passaram a ser nomeados pelo governo, assumindo ao mesmo tempo as funções de magistrados administrativos, ou seja, representantes locais do governo. Também os regedores de freguesia eram nomeados pelo governo (Biilhim, 2004; Rocha e Silva 2017)

O poder local, e principalmente os municípios, passaram a assumir-se como uma extensão da administração central, deixando para segundo plano a prossecução dos interesses locais. O próprio quadro de funcionários administrativos refletia dependência face ao poder central. Os funcionários menos qualificados pertenciam ao quadro do município, enquanto os mais qualificados e os quadros mais técnicos pertenciam à Direção Geral da Administração Política e Civil do Ministério do interior. No fundo, o Código Administrativo de 1936-40 esvaziou de poder as estruturas locais. Este código dividiu o território nacional em quatro níveis de circunscrições administrativas: a freguesia, o concelho, o distrito e a província. Quatro circunscrições e três autarquias, já que ao distrito não correspondia nenhuma autarquia.

Com o 25 de abril de 1974, o poder local estava politicamente diminuído e desacreditado, resultado do modelo centralizador que presidiu à organização administrativa do Estado Novo. São dissolvidos os corpos administrativos e nomeadas as comissões administrativas que, até finais de 1976, asseguraram a gestão dos interesses locais (Bilhim, 2004).

Após 1974 e com a Constituição de 1976 é consagrado o sufrágio direto e universal dos eleitos locais em busca da representatividade política. No entanto, tínhamos um país virado para o litoral com uma população pouco preparada para o exercício da democracia local, onde os municípios eram como um braço administrativo do Estado.

Numa primeira fase assistimos a uma elevada dependência financeira, o que levou as autarquias locais a continuarem a funcionar como instrumento de subordinação do poder local ao governo. Só em 1977 é publicada a lei das autarquias locais que transfere competências da administração central para a administração local. Só mais tarde, em 1979, é publicada a Lei das Finanças Locais que concretiza o princípio da autonomia.

Foi um período inicial marcado pela falta de qualidade técnica do pessoal das autarquias, pela orientação para os assuntos rotineiros, onde a preocupação era a satisfação das necessidades básicas da população. Para tentar resolver estas dificuldades foram criados os GAT, Gabinetes de Apoio Técnico. Os ganhos de representação política não foram acompanhados por um estímulo do poder central aos programas de desenvolvimento regional e local. Apesar da primeira Lei nº79/77 e seguintes há uma indefinição nas atribuições da administração central e da administração local porque a lista de atribuições tanto de uma como de outra quase coincidem.

Com a Constituição de 1976 há 3 grandes princípios que influenciam o poder local, o princípio da autonomia local, o princípio da descentralização administrativa e o princípio da subsidiariedade. O princípio da autonomia faz com que as autarquias locais deixem de ser entendidas como elementos da administração indireta do Estado e passem a integrar um conjunto de pessoas coletivas sobre quem a administração direta do Estado só detém o poder da mera tutela da legalidade. Em 1985 é aprovada a Carta Europeia da Autonomia Local que reconhece as autarquias locais como um dos princípios fundamentais dos regimes democráticos. A descentralização administrativa não se trata de uma mera repartição do poder decisório entre órgãos de uma pessoa coletiva. É, na verdade, a capacidade de os governos locais tomarem as suas próprias decisões sem estarem sujeitos à superintendência de um órgão superior. Subsidiariedade prevê que as decisões devem ser tomadas pelo nível mais próximo possível do cidadão, só passando para o nível superior quando se manifestar mais eficiente (Neves, 2004). A fase democrática do poder local é, desde o seu começo, marcada por um sentimento descentralizador, baseado na ideia que o poder local é capaz de utilizar os recursos públicos de forma mais eficaz e eficiente (Ferreira, 2016).

Depois de 1976, o percurso do poder local pode, segundo Ribeiro (2018), dividir-se em quatro fases. A primeira fase, até 1986 é considerada a fase das conquistas. Foi uma época em que a administração autárquica conquistou direitos, legitimidade e um quadro legal que formaram a sua base. É também nesta fase que se consegue aumentar a consciencialização das regras democráticas e

incrementar a participação cívica das populações. Após décadas de ditadura o poder local assume-se como verdadeiro agente formador democrático.

Em 1986, Portugal entra para a Comunidade Económica Europeia (CEE) e dá-se início à segunda fase do poder local democrático. Os fundos europeus permitiram ao poder local afirmar a sua autonomia, além de fazer com que o princípio da subsidiariedade fosse cumprido de forma mais clara. Assistimos pela primeira vez às autarquias a terem iniciativa e responsabilidade na execução de várias obras e equipamentos. Nesta fase, aprovam-se pela primeira vez os planos diretores municipais, o que denota alguma preocupação com a gestão e o ordenamento do território. Foram fixados quadros legais mais robustos que consolidaram a estabilidade legal e financeira da administração local. Foi um período marcado pela multiplicação de obras públicas de iniciativa local, de redes de abastecimento de água, saneamento, recolha de resíduos, até obras de construção de habitações sociais e mesmo de equipamentos sociais e desportivos. As autarquias tinham verdadeiros orçamentos de investimento. Também é neste período que se dá um aumento de quadros técnicos qualificados nos recursos humanos das autarquias, nomeadamente municípios.

Com a mudança de século, o autor considera que entramos numa terceira fase, mas que não apresenta grandes diferenças em relação à segunda fase. Digamos que é a fase de afirmação do poder local que termina com aquilo que seriam as bases para uma nova Lei das Finanças Locais, publicada em 2007. Esta lei procurou acabar com as assimetrias de desenvolvimento e estabelecer uma repartição justa dos recursos públicos destinados às autarquias locais. Nesta fase, após apostarem em obras infraestruturais, as autarquias pautaram-se por uma tímida aposta em políticas ambientais, sociais e educacionais. Os eleitos locais procuraram estabelecer medidas que atráissem empresas para o seu território.

A última fase, que diz respeito sensivelmente à última década, é caracterizada pela preocupação como o bem-estar social da população. Nos últimos anos, as preocupações dos cidadãos também se alteraram, o que levou a que os titulares do poder político local também alterassem a sua forma de atuação.

A forma do poder local responder às necessidades dos cidadãos foi evoluindo de forma natural conforme as necessidades e expectativas se foram alterando. Depois das necessidades básicas satisfeitas, outras necessidades mais complexas foram surgindo. Decorridos mais de quarenta anos de poder local democrático vemos que, se no início a preocupação recaía em criar infraestruturas para responder as necessidades da população, hoje as autarquias têm preocupações de valorização de produtos

endógenos, de fomentar a prática desportiva e de criar apoios ao empreendedorismo, por exemplo (Ribeiro, 2018).

As formas de gestão dos governos locais, principalmente as formas de gerir municípios, têm conhecido várias formas de trabalho e organização. Há municípios que gerem diretamente os seus serviços, outros criam empresas municipais para fazer cumprir alguns dos seus desígnios e ainda existem aqueles que deixam nas mãos de privados, através de concessões, a gestão de certos serviços. Conforme a forma de atuação, é possível caracterizar os governos locais em três tipos: Modelo Patrocinador, Modelo de Crescimento Económico e Modelo Estado-Providência (Bilhim, 2004).

O Modelo de Estado-Providência é característico do Norte da Europa. Neste modelo cabe ao governo local promover o fornecimento de um alargado número de bens e serviços públicos e a gestão do ordenamento do território. O Modelo de Crescimento Económico, típico da América do Norte, assenta na ideia de que o principal objetivo dos governos locais é o aumento do crescimento da riqueza da população da sua circunscrição territorial. O Modelo Patrocinador caracteriza-se pelos eleitos locais utilizarem o aparelho de poder para “pagar” determinados favores a apoiantes, seja através de benefícios ou de empregos (Bilhim, 2004).

O sistema português pode ser caracterizado como um modelo híbrido, já que é possível encontrar características dos três modelos, na forma de atuação dos governos locais em Portugal. É certo que encontramos claras características do Modelo Patrocinador e do Modelo de Estado-Providência. Com as crescentes preocupações de atração de empresas, incentivos ao empreendedorismo, apoio na incubação de empresas, valorização dos produtos endógenos, há um enfatizar das características do Modelo de Crescimento Económico.

O Modelo Patrocinador é o que mais caracteriza o sistema português, devido ao facto das funções dos eleitos locais se concentrarem na satisfação dos interesses locais através da prestação de bens e serviços públicos. O aparelho do poder local parece-nos ser um local caracterizado por comportamentos de compadrio, com a utilização da máquina burocrática para a distribuição de favores (Bilhim 2004; Catarino et al, 2007). Os autarcas procuram que os interesses locais sejam reconhecidos, representados e protegidos. Procuram-no fazer através de relações pessoais que mantêm com indivíduos dos vários níveis da administração central. Além disto, os titulares do poder local preocupam-se com a captação de recursos financeiros para conseguirem promover a distribuição de bens e serviços públicos, tanto diretamente como através de infraestruturas locais, de forma a garantir uma maior probabilidade de reeleição (Bilhim 2004; Ferreira, 2016).

Este modelo é caracterizado pelo fraco sistema de controlo sobre a atividade autárquica, que apenas se preocupa com a legalidade da atuação administrativa. Tem como consequência, também devido à possível falta de transparência, a possível influência de interesses privados na atuação do governo local. No entanto, os quarenta anos de poder local democrático trouxeram uma maturidade que conseguiu implementar procedimentos que levaram o modelo de Portugal a aproximar-se do modelo de gestão mais profissionais característicos do Norte da Europa e da América do Norte (Bilhim, 2004; Catarino et. al, 2007; Fernandes, 2016).

Há outras formas de olhar para o poder local. Ao longo da história, o poder local foi representado como um corpo intermédio entre o Estado e a família, como uma simples divisão administrativa ou até mesmo como algo que tinha origens romanas. Hoje, tende a ser visto pelo prisma da agência, o município como agência local de serviços públicos. Se quisermos seguir a ideia de Bilhim (2004) podemos reduzir a relação entre Estado e municípios em dois extremos: os municípios dependentes e os municípios independentes. O município dependente surge do modelo napoleónico, sendo imposto por legislação. O município independente nasce da influência anglo-saxónica e tem na sua base a ideia de sociedade natural, ou seja, nasce das necessidades locais da vivência em comunidade.

Há diversos modelos que procuram explicar as relações entre o governo local e o governo central. O modelo da relativa autonomia assume o poder local como um poder independente, num quadro de poderes e obrigações onde o que define as “regras do jogo” é a legislação. Aqui, quanto maior capacidade do município para gerar receitas próprias, maior é a sua autonomia face à administração central. O modelo de governo local como agências explica-nos que a atuação do poder local a nível político é residual estando simplesmente orientada para implementar políticas emanadas do poder central. Aqui, a ação dos municípios está sujeita a um grande controlo por parte do centro, muito devido à dependência financeira a que os municípios estão sujeitos. O modelo interativo apresenta-se como o menos homogéneo já que se desenvolve numa rede de complexas relações entre o governo local e central, onde os titulares de ambos os poderes procuram atingir objetivos comuns. Há uma partilha do trabalho e não existe uma clara diferenciação na política de impostos (Fernandes, 2016).

Como modelos teóricos que são, não são fáceis de encontrar no seu “estado puro”. A maior parte das relações entre administração local e administração central apresentam características dos vários modelos suprarreferidos. No entanto, existem sempre características que se destacam que nos permitem catalogar as relações segundo esses modelos. Depois de, em ditadura, os governos locais se

assumirem como verdadeiras agências do poder central, no Portugal democrático parece-nos evidente que a relação com o estado central se caracteriza por uma relativa autonomia.

Na literatura tem-se seguido a dicotomia que surge da lógica do pensamento de Dearlove (1973), onde por um lado podemos considerar o poder local como uma agência do poder central, e por outro podemos considerar o poder local como sendo autónomo. Na primeira visão, os municípios são vistos como simples estruturas administrativas, o chamado “local government as administration”, onde se limitam a aplicar as leis emanadas do poder central. Neste tipo de relação o governo central estabelece as políticas públicas, enquanto o governo local tem a função de as aplicar e adaptar à realidade local. Desta forma, as autarquias locais ficam dependentes das transferências financeiras feitas pela administração central de modo a que as políticas possam ser aplicadas de forma equitativa. A visão oposta, apresenta o governo local autónomo face ao poder central, o chamado “local self-government”. Neste tipo de relação, os eleitos locais, através de várias estratégias têm real influência nas políticas públicas locais.

2.2 - Estrutura Orgânica

Com o 25 de abril de 1974 e consequente Constituição de 1976, são criadas condições para o fim do municipalismo corporativo, originando uma nova estrutura do poder local. É, por fim, reconhecido o estatuto de administração autónoma. No entanto, temos de reconhecer que a autonomia municipal é consideravelmente mais ampla do que a das freguesias (Oliveira 2013).

Segundo o artigo 235º, nº2, da Constituição da República Portuguesa, “as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”. Com isto entende-se que são pessoas coletivas com jurisdição delimitada a um território, onde reside uma população que elege os titulares dos cargos locais na expectativa de verem satisfeitas as suas necessidades.

Portugal é composto por 308 municípios (278 no continente e 30 nas regiões autónomas). Os municípios portugueses têm em média uma área de 300 km² e uma média de 34 mil habitantes. Uma dimensão que está acima da média europeia (Tavares, 2015). Em termos de dimensão territorial e populacional, os municípios portugueses são mais pequenos que os ingleses, mas maiores do que franceses, espanhóis ou alemães (Sousa, 2017; Ralha, 2018).

Os municípios ganharam, ao longo da história, um papel preponderante na aplicação de políticas públicas. Devido à sua relevância a nível político, social, económico e histórico são considerados como uma das instituições básicas e mais robustas da estrutura administrativa portuguesa (Rocha e Silva, 2017; Rocha, 2006). Com o objetivo de fazer cumprir os seus desígnios, o sistema político dos municípios portugueses está assente em dois órgãos representativos: a assembleia municipal e a câmara municipal.

A assembleia municipal é o órgão deliberativo do município. É constituída por membros eleitos diretamente e pelos presidentes de junta de freguesia. Os membros eleitos diretamente, pelo sistema de representação proporcional através do método d' Hondt, por um lado têm de ser em número superior aos presidentes de junta. Por outro lado, têm de ser, pelo menos, o triplo do número de vereadores da câmara municipal. Isto causa algumas disparidades, por exemplo Barcelos tem 123 deputados municipais enquanto São João da Madeira conta com apenas 21 deputados.

Podemos dizer que a assembleia municipal é o órgão fiscalizador e que a sua ação se centra na apreciação e votação de assuntos que emanam do órgão executivo do município. Reúne cinco vezes por ano em sessões ordinárias podendo reunir em sessão extraordinária quando os assuntos assim o justificarem.

A câmara municipal é o órgão executivo do município. Enquanto com a assembleia municipal podemos fazer a comparação com a assembleia da república, a câmara municipal não tem comparação com o governo. É composta por um presidente e um conjunto de vereadores (um dos quais é vice-presidente). O número de vereadores é variável. Lisboa conta com 16, o Porto com 12, municípios com mais de 100 mil eleitores têm 10 vereadores, de 50 mil a 100 mil eleitores são 8 vereadores, de 10 mil a 50 mil contam com 6 vereadores, e menos de 10 mil eleitores correspondem 4 vereadores. O presidente da câmara é o cabeça de lista da lista mais votada para a câmara municipal.

A câmara é eleita diretamente pelo sistema de representação proporcional através do método d' Hondt, pelo que não existe homogeneidade política no executivo. Entre os vereadores é importante distinguir entre os que exercem funções em regime de permanência e aqueles que não se encontram em tal regime. Os vereadores em permanência são escolhidos pelo presidente de câmara, a quem cabe definir as competências dos vereadores.

No domínio das competências da câmara distinguem-se as que podem ser delegadas pelo presidente da câmara das competências que são indelegáveis e nas quais a vontade do órgão colegial é

fundamental para a tomada de decisão. Exemplo destas últimas são a elaboração do orçamento e plano de atividades, os instrumentos de gestão territorial e a aquisição e alienação de imóveis.

2.3 - Financiamento do Poder Local

A ideia de descentralização, e nomeadamente a descentralização do sector público, é uma ideia que tem vindo a ganhar forma e está cada vez mais presente na discussão pública e, por consequência, na agenda política. Camões (2006) considera que todos os sistemas de governo apresentam algum grau de descentralização, o que leva a que o conceito de governo unitário seja mais um tipo ideal do que uma estrutura realmente observável. Deste ponto de vista, podemos considerar que em vez de governos unitários, o que existe são diferentes tipos de sistemas de governação vertical. Quanto à descentralização financeira, todos os sistemas verticais de governo assentam, em maior ou menor medida, na existência de transferências dos governos centrais para os respetivos governos subnacionais e de regras específicas que as regulam. O sistema de transferências financeiras vigente em Portugal resulta da evolução das Leis de Finanças Locais que se verificou no período democrático (Camões, 2006; Baleiras, 1997).

Fazendo uma retrospectiva, o Estado Novo, como já referimos no capítulo anterior, imbuído do seu carácter autoritário, não deixava espaço para que existisse uma verdadeira autonomia das autarquias locais, apresentando um regime de finanças locais totalmente arbitrário. O Código Administrativo de 1940 fazia com que na base de financiamento dos municípios estivessem apenas, e só, decisões casuísticas de quem detinha o poder a nível central. Assim, podemos considerar que as transferências de recursos públicos da administração central para a administração local funcionavam numa lógica verdadeiramente discricionária (Camões, 2006)

Todos os passos que foram dadas nos últimos 45 anos foram no sentido de acabar com a discricionariedade. No entanto, este esquema de dependência extrema não se alterou de imediato com o novo regime, devido ao difícil relacionamento entre administração central e governo local. A instabilidade governativa tornou muito difícil a definição de um esquema legal de repartição de recursos. Apesar das primeiras leis relativas ao novo poder local, isto é, as leis de atribuições das autarquias locais e dos poderes dos órgãos autárquicos, datarem de 1977, só em 1979 foi publicada a lei (Lei n.º 1/79 de 2 de janeiro) que definiu as bases das relações financeiras entre a administração central e as autarquias locais (Neves, 2004; Camões, 2006; Carvalho, 2011).

A transferência intergovernamental para os municípios foi denominada de Fundo de Equilíbrio Financeiro. É o instrumento central da lei que foi sofrendo modificações ao longo da própria evolução da lei. Este fundo contribuiu decisivamente para concretizar os princípios de autonomia do poder local definidos na CRP de 1976. Definiu um conjunto de receitas que caberiam diretamente aos municípios e estabeleceu um valor mínimo a transferir para os mesmos (Camões, 2006).

Estavam consagrados dois tipos de transferências. Segundo Camões (2006) lei estabeleceu que passariam a constituir receitas municipais as cobranças de um conjunto definido de impostos locais. São exemplo disso a contribuição predial autárquica, o imposto sobre os veículos, o imposto para serviço de incêndios e o imposto de turismo. Além disto, os municípios participariam no produto de um outro conjunto de impostos.

Com esta lei, as transferências passaram a ser reguladas por critérios de repartição que, embora discutíveis, eram conhecidos e iguais para todos os municípios. Para além disso, a existência de transferências obrigatórias e como valor global mínimo definido foi também um passo no caminho de uma maior independência e de um maior compromisso com o princípio da subsidiariedade. Com isto o legislador pretendeu duas coisas. Por um lado, há um conjunto de regras claras e conhecidas de todos. Por outro lado, vemos ideia de valor mínimo garantido. Com transferências discricionárias poderíamos assistir a municípios que acabavam por não receber nenhum valor, assim há garantia de que pelo menos um valor mínimo recebem (Neves, 2004; Camões, 2006; Carvalho, 2011).

A lei das finanças locais foi sofrendo alterações ao longo do tempo. Podemos destacar os anos 1984 (onde foi introduzida uma ponderação para o turismo nas transferências. Muito útil para municípios como Albufeira que alargou a rede de saneamento para fazer face a períodos de pressão demográfica) (Decreto-Lei n.º 98/84 de 29 de março), 1987 (Lei n.º 1/87 de 6 de janeiro), 1992 (Lei n.º 2/92 de 9 de março). Os anos de 1998 (Lei n.º 42/98 de 6 de agosto) e de 2007 (Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro) também trouxeram importantes modificações principalmente nos critérios de distribuição dos fundos que promoveram a equidade.

Na base do financiamento das autarquias locais encontramos três princípios fundamentais. O primeiro é a coerência. Isto quer dizer que o financiamento deve ser adequado às atribuições e às competências das autarquias. No fundo é dar os recursos necessários para que as autarquias possam cumprir os seus desígnios. A autonomia financeira é outro princípio. As autarquias têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos seus órgãos. Neste princípio está implícito o direito de exercer os poderes tributários que lhes sejam afetos. Trata-se de ter recursos e de ter capacidade de gerar

recursos. O terceiro princípio diz-nos que a participação das autarquias nos recursos públicos visa o equilíbrio financeiro vertical e horizontal. Por equilíbrio financeiro vertical pode entender-se a adequação de recurso de cada nível da administração pública às respetivas competências. Por equilíbrio financeiro horizontal entende-se que é a correção das desigualdades entre autarquias resultantes de diferentes capacidades de arrecadação de receitas ou necessidades de despesas (Neves, 2004; Camões, 2006; Carvalho, 2011)

Mais recentemente a lei que modela a repartição de recursos entre o Estado e os municípios voltou a sofrer alteração, mostrando o seu carácter cada vez menos discricionário e com uma filosofia coerente, de forma a delegar autonomia, sempre resguardando o equilíbrio vertical e horizontal.

Assim, com estas alterações de 2013 (que vêm substituir a Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro), os municípios têm direito através do fundo de equilíbrio financeiro ao valor igual a 19,5% da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares e coletivas (IRS e IRC) e sobre o valor acrescentado (IVA). Este fundo é dividido em parte iguais pelo Fundo Geral Municipal e pelo Fundo de Coesão Municipal. Recebem uma subvenção específica, determinada a partir do Fundo Social Municipal (FSM), cujo valor corresponde às despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios relativas a educação, saúde, ação social, por exemplo. Têm direito a uma participação variável de 5% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial, calculada sobre a respetiva coleta líquida das deduções previstas no n.º 1 do artigo 78.º do Código do IRS. E, será ainda introduzida em 2020 uma participação de 7,5% na receita do IVA cobrado nos setores do alojamento, restauração, comunicações, eletricidade, água e gás (Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro).

O Fundo Geral Municipal visa dotar os municípios de condições financeiras adequadas ao desempenho das suas atribuições em função dos respetivos níveis de funcionamento e investimento. A distribuição deste fundo pelos municípios, dentro de cada unidade territorial, obedece, agora, aos seguintes critérios: a) 65% na razão direta da população residente e da média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo; b) 5% distribuído igualmente por todos os municípios; c) 25% na razão direta da área ponderada por um fator relativo à amplitude altimétrica do município; d) 5% na razão direta da área afeta à Rede Natura 2000 e área protegida. Nos municípios com mais de 70% do seu território afeto à Rede Natura 2000 ou área protegida a ponderação da alínea c) passa a 20%, enquanto a da alínea d) passa para 10% (Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro).

O Fundo de Coesão Municipal visa a correção de assimetrias, em benefício dos municípios menos desenvolvidos e corresponde à soma da compensação fiscal (diferença entre a capitação média nacional das coletas dos impostos municipais e a respetiva capitação municipal) e da compensação de desigualdade de oportunidades (diferença de oportunidades decorrente da desigualdade de acesso a condições necessárias para poderem ter uma vida mais longa, com melhores níveis de saúde, conforto, de saneamento básico e de aquisição de conhecimentos) baseado no índice de desigualdade de oportunidades (Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro).

O Fundo Social Municipal visa financiar as despesas relativas a atribuições e competências dos municípios associadas a funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde ou na ação social. A sua repartição é fixada anualmente no Orçamento de Estado de acordo com certos indicadores. 32,5% relativo ao número de utentes da rede de saúde municipal, 35% relativo às inscrições no ensino pré-escolar e ensino básico e os restantes 32,5% dizem respeito ao número de utentes da rede de creches, jardins de infância, lares centros de dia e programas de ação social (Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro).

Assim o Fundo de Equilíbrio Financeiro passou de 25,5% da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, IRC e IVA, em 2007, para 19,5%, em 2013. A estes valores temos de juntar o Fundo Social Municipal e a participação no IRS. É necessário perceber que apesar destas alterações verificadas, o que não mudou foram os limites ao endividamento das autarquias locais, estando os municípios limitados a um endividamento líquido correspondente a 125% dos principais recursos próprios (Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro).

Com as mudanças que foram introduzidas na lei, o legislador procurou reforçar a autonomia local através dos poderes tributários dos municípios, com a possibilidade de cobrança de impostos cuja receita tinham direito e do reforço significativo da autonomia para concessão de isenções fiscais e criação de taxas. Percebe-se no íntimo da lei que há uma solidariedade entre a administração central e as autarquias no esforço de combate ao défice público. Ajustes mais recentes na lei adaptam as transferências ao ciclo económico, o que significa que quando as receitas fiscais crescem os municípios verão as suas transferências provenientes do Orçamento de Estado crescerem e quando as receitas diminuírem, as transferências seguem o mesmo caminho. No entanto, nenhum município pode ver as suas transferências descenderem mais do que 5% ou 2,5%, conforme a sua capacidade fiscal. Um outro pressuposto que também vem de 2007 é o combate ao défice através dos limites ao endividamento (Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro; Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro).

Estas alterações permitem fomentar a coesão territorial segundo mecanismos de redistribuição entre municípios consoante a capacitação dos impostos locais. As alterações privilegiaram também a promoção da sustentabilidade, dando uma majoração aos municípios com maior área da Rede Natura 2000 ou áreas protegidas. O Fundo Social Municipal também foi uma grande mudança quando surgiu porque procura promover uma discriminação positiva tendo em vista assegurar uma efetiva igualdade de oportunidades (Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro).

A descrição das transformações ocorridas nos sistemas de transferências financeiras permite perceber que a sua estruturação implica dois tipos de regras. Regras sobre o montante global a atribuir às autarquias, e regras sobre o modo como esse montante deve ser distribuído entre elas. Neste ponto, há sempre duas questões sequenciais importantes que têm de ser definidas. Primeiro, a questão da descentralização que diz respeito à definição do montante global a transferir. Em segundo lugar, a questão da redistribuição que concerne à repartição do montante pelas diversas unidades.

No que diz respeito ao montante global a transferir, as alterações do sistema foram muito relevantes e sempre no sentido de obter uma fórmula que fosse fixa, conhecida e até mesmo automática. O objetivo era simples e vinha no sentido de romper com o passado discricionário, isto é, não ser suscetível de manipulação pelos responsáveis pela sua implementação, ou seja, o governo central (Neves, 2004).

As transferências financeiras para as autarquias locais cumprem três funções essenciais. Primeiro, o equilíbrio financeiro vertical, por causa do desequilíbrio entre despesas e receitas. Segundo, o equilíbrio financeiro horizontal para redistribuir os recursos pelas regiões mais desfavorecidas. Terceiro, visa corrigir externalidades para conseguir eficiência na obtenção de recursos (Pereira e Silva, 2001; Neves, 2004).

A evolução dos critérios de repartição das transferências pelos municípios deu-se no sentido de privilegiar estas três funções essenciais. Os critérios relativos ao número de habitantes, área e número de freguesias são critérios que favorecem a ideia de eficiência na afetação de recursos, isto é, o equilíbrio financeiro vertical e a correção de externalidades. Os objetivos redistributivos são prosseguidos com critérios tais como a percentagem de população jovem, o índice de carência e o índice de desigualdade de oportunidades (Bravo e Sá, 2000; Neves, 2004; Camões, 2006; Carvalho, 2011).

Relativamente à redistribuição de recursos, os critérios têm vindo a evoluir no sentido de identificar carências que não se reduzam só às condições materiais, mas também às condições de

qualidade de vida, educação, entre outras. O modo de cálculo do Índice de Carência Fiscal e do Índice de Desigualdade de Oportunidades e o seu uso para a repartição do FCM faz com que alguns municípios mais favorecidos não sejam contemplados (Bravo e Sá, 2000). Segundo Camões (2006), isto traduz uma abordagem muito mais redistributiva à política de transferências e que deve ser saudada.

Fundamental à ideia de autonomia local está implícito o princípio das autarquias locais fruírem de meios financeiros próprios e de possuírem autonomia na gestão desses mesmos recursos. Assim, exige-se que antes de tudo se conheçam quais os princípios orçamentais que estão subjacentes às finanças locais (Neves, 2004).

A Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto vem introduzir alterações à Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro. No entanto, essas alterações impostas pela nova Lei não introduzem alterações significativas ao que aqui tratamos.

Os orçamentos das autarquias locais são produzidos pelos seus órgãos executivos e aprovados pelas assembleias deliberativas das mesmas. Todo esse processo deve respeitar alguns princípios. Segundo Sousa Franco os princípios orçamentais das autarquias locais são (Franco, 1992, pp. 345 e segs.):

1) Princípio da Independência – Um dos pilares que garante a autonomia das autarquias locais. Este princípio diz-nos que a elaboração, a aprovação e a execução do orçamento das autarquias é independente do Orçamento de Estado.

2) Princípio da Unidade – Existe apenas um orçamento para a autarquia. Em cada período orçamental, um ano, é produzido apenas um orçamento. Isto permite a existência de uma maior racionalidade na medida em que todas as operações de gestão financeira estão plasmadas num único documento.

3) Princípio da Anualidade – O orçamento é elaborado para um ano. Este ano de vigência do orçamento corresponde ao ano civil.

4) Princípio da Universalidade – No orçamento estão inscritas todas as despesas e receitas mesmo as referentes aos serviços municipalizados.

5) Princípio do Equilíbrio – No orçamento estão previstos os recursos necessários para fazer face a todas as despesas, e as receitas correntes nunca podem ser menores que as despesas correntes, no mínimo têm de se equivaler.

6) Princípio da Especificação – Todas as receitas e despesas previstas no orçamento devem estar suficientemente discriminadas, isto é, separadas pelo seu tipo.

7) Princípio da Não Consignação – as receitas não podem estar atribuídas a nenhuma despesa em específico (salvo quando permitido por lei, como o caso de financiamentos europeus e da cooperação técnica e financeira). É a ideia que aquilo com que o munícipe contribui é independente dos benefícios recebidos por este. É, possivelmente, o princípio mais importante das finanças públicas.

8) Princípio da Não Compensação – Todas as despesas e receitas constam no orçamento pela sua importância integral. Quer as despesas, quer as receitas devem ser orçamentadas de forma bruta. Caso assim não fosse poder-se-ia dar o caso de várias despesas e receitas ficarem de fora do orçamento.

Antes do 25 de abril de 1974, não se respeitava o princípio da autonomia local e consequentemente a autonomia financeira também estava comprometida. Devido a este facto as autarquias locais não tinham ao seu dispor meios financeiros suficientes. Aliás, os recursos que tinham disponíveis no período do Estado Novo eram muito limitados e, na maioria dos casos, insuficientes para dar resposta de forma eficaz às suas competências. A atribuição de recursos era feita na forma de subsídios, de forma discricionária e de forma a condicionar politicamente os autarcas (Neves, 2004).

Devido ao regime centralizador vigente na época e a todas as suas condicionantes, os processos orçamentais nas autarquias locais eram muito rudimentares, assim como toda a sua contabilidade. Na verdade, de uma forma simplista, podemos dizer que o processo orçamental da altura era inexistente.

Passados anos da mudança de regime, mais propriamente 1979, surge a primeira lei das finanças locais. Esta Lei é um romper com o passado no que diz respeito à discricionariedade de atribuição de subsídios. Apesar de algumas alterações importantes, ao nível do processo de orçamentação não há grandes alterações a registar. Continuava tudo muito rudimentar e a fiscalização era nula.

Ao longo dos tempos, a contabilidade do setor público em Portugal confrontou-se com diversas reformas. No entanto, o sistema de contabilidade pública era pautado, quase exclusivamente, pelo controlo orçamental e pelo controlo da legalidade. Mesmo com a introdução do POCAL e, por último, do SNC-AP, o foco é dado no controlo orçamental.

Digamos que hoje existe um controlo apertado sobre o orçamento, onde se deram variadas alterações, mas o processo orçamental ainda é pouco escrutinado e feito de forma incremental.

Vemos que a nível do processo orçamental não existem muitas regras. Pede-se apenas que se cumpram umas datas, mas a forma como o orçamento é elaborado é ainda muito discricionária. Isto é, pode ser feito de várias formas, desde que cumpra os requisitos legais.

2.4 - Processo Político e Prioridades de Políticas Públicas

As políticas públicas são o aspeto central da atuação de qualquer governo. Através delas os governos procuram dar resposta aos anseios sentidos pelas suas respetivas populações, com o objetivo de melhorar o seu bem-estar (Silvestre, 2010). Não é fácil conseguirmos chegar a uma definição exata e clara de política pública. De uma forma crua, políticas públicas podem ser consideradas como tudo aquilo que os governos decidem fazer ou não fazer (Dye, 1987; Kraft e Furlong, 2010). No entanto, segundo Pasquino (2004), temos de ter em atenção ao facto de não podermos chamar política pública a qualquer decisão adotada pelos governos. Na verdade, segundo o autor, uma política pública é muito mais do que uma simples decisão tomada por um dado governo, quer este seja nacional ou local. Assim, são a totalidade das ações, das metas e dos planos que os governos implementam para atingirem o bem-estar da sociedade e o interesse público (Caldas, 2008). Resumindo, uma política pública é o resultado de uma decisão governamental compreendendo o processo de conceção, implementação e avaliação (Anderson, 1984).

Podemos ver que as políticas públicas como “orientações emanadas dos órgãos de poder para aplicar no campo político, económico e social. São decididas pelas elites governantes, segundo as suas visões do mundo e da vida e também os seus interesses a curto prazo, nomeadamente a reeleição” (Bessa e Nogueira Pinto, 2001). Na verdade, as políticas públicas acabam por ser um sistema, isto é, uma relação entre o ambiente, a formulação e os seus resultados, na medida em que recebem inputs dos partidos políticos, dos grupos de interesses e mesmo dos média, que em conjunto acabam por ter influência nos resultados e nos impactos das políticas públicas (Easton, 1965).

Todo o processo político começa quando há identificação de um problema ao qual é preciso dar resposta (Carvalho, Barbosa e Soares, 2010). Um problema é uma necessidade para a qual é preciso dar resposta. Sendo que um problema público é a razão de ser de uma política pública e de qualquer intervenção governamental. No entanto, nem todos os problemas públicos são traduzíveis em políticas públicas. Pode existir falta de consenso sobre os problemas, nem todos os problemas chegam a ser percebidos como tal pelas populações, muitas vezes não chegam a ser resolvidos porque simplesmente

não existiu processo político ou este não chegou ao fim, ou então, porque as circunstâncias que geraram o problema se alteraram, o que levou à alteração do próprio problema.

Com a evolução das necessidades dos cidadãos, o Estado deixou de ter recursos para responder a todas essas necessidades. Muitas vezes, os problemas públicos são solucionados por privados. Se o Estado deixar de intervir numa determinada área isso também é considerado uma política pública. Para Theodoulou (1995), é tão importante a decisão de intervir em algum problema, como decidir não intervir.

Nas últimas décadas, as funções sociais do Estado começaram a ser repensadas devido à escalada do seu custo orçamental e custo fiscal. É aqui que ressurgem os princípios básicos do liberalismo e da racionalidade económica, segundo os quais o Estado deve intervir o menos possível, deixando para o mercado o fornecimento dessas funções sociais. Ao Estado caberia, apenas, fornecer o mínimo ou aquilo que o privado não fosse capaz de oferecer (Lobato, 2006). No entanto, o Estado continua a ter responsabilidades a nível de provisão de funções sociais, muito por alterações estruturais e por problemas que surgiram da normal evolução da própria sociedade (Bonoli e Natali, 2012; Mozzicafredo, 1997).

Os recursos que os governos locais têm à sua disposição são limitados. Posto isto, há necessidade de estabelecer orientações de modo a decidir onde se vai gastar e quando se vai gastar os recursos disponíveis em determinada política pública, sabendo que essa decisão vai afetar necessariamente as restantes políticas a implementar. Desta forma, quando um executivo pretende aumentar os gastos em determinada política, vai necessariamente diminuir os gastos com outra determinada política (Garand e Hendrick, 1991).

Estes autores testaram a existência de *trade-off* em áreas como a educação, bem-estar social e vias de comunicação. Os seus estudos, durante quatro décadas nos Estados Unidos da América, mostram que os *trade-off* entre as categorias fazem ver as diferentes visões estratégicas assumidas pelo Estado, uma vez que os recursos alocados numa área não podem ser utilizados noutra.

Segundo Rocha (2006), o modelo utilizado por Garand e Hendrick (1991) é composto por um conjunto de variáveis endógenas, no sentido de representar a existência de *trade-off*, e um conjunto de variáveis exógenas que captam as alterações nas apostas políticas. De acordo com o estudo não existe significância estatística para permitir afirmar que existem *trade-offs* entre todas as categorias da despesa. No entanto, é possível afirmar com clareza que existe *trade-off* entre as políticas de bem-estar social e as políticas de desenvolvimento de vias de comunicação. Já entre o bem-estar social e a educação, não

é tão clara e existência de *trade-off*. Por sua vez, parece existir uma relação conjunta entre bem-estar social e saúde, isto é, quando aumenta a despesa numa categoria a outra tende a seguir o mesmo caminho.

É interessante perceber que o próprio sistema fiscal também tem a capacidade de influenciar os gastos públicos. Como explica Facchini (2019), em alguns Estados dos Estados Unidos da América, as despesas não são apenas determinadas pelos interesses da maioria, políticos ou grupos de interesse, mas também foram determinados pela capacidade do sistema fiscal de um governo conseguir captar recursos.

As políticas públicas que causam maiores volume de despesas são as políticas nas áreas da defesa e segurança, justiça, educação e saúde, além de subsídios por velhice, invalidez ou situações de desemprego (Trotman-Dickenson, 1996; Cunha e Braz, 2012). Com a crise das últimas décadas tem-se existido um esforço para que as políticas públicas e a própria atuação da administração pública se faça de forma mais eficiente. É nestes momentos de crise que as ideias da Nova Gestão Pública ganham força (Saraiva, 2017).

A Nova Gestão Pública procura a eficiência da administração pública. Os governos locais têm também responsabilidades na área, já que fornecem serviços públicos de proximidade (Pérez-López et al, 2015). Desta forma, como possuem recursos limitados e restrições orçamentais, a gestão eficiente desses recursos é, também, alvo de grande preocupação (Geys e Moesen, 2009). Segundo Warrington (1997) este modelo de gestão visa melhorar o desempenho, aumentar a eficiência, evitar a corrupção, evitar o desperdício e tornar os processos mais transparentes. Este novo modelo surge, sobretudo, devido a fatores económico-financeiros e ideológico/políticos, aliados ao próprio desgaste do sistema que vigorava (Rodrigues e Araújo, 2005).

A reforma da Nova Gestão Pública como estratégia para melhorar o desempenho dos governos locais é baseada em diversas teorias como a escolha pública, a teoria da agência e a teoria de custos de transação (Christensen e Lægreid, 2011). Decorrente da Nova Gestão Pública surgem medidas como a descentralização, a privatização, as parcerias público-privadas e o desenvolvimento de mecanismos de controlo financeiro mais rigorosos (Akilli e Akilli, 2014).

A Teoria da Escolha Pública é vista como o prolongamento da utilização dos métodos da análise económica à política e aos seus intervenientes, podendo ser considerada uma perspetiva económica sobre a política e a tomada de decisões (Alves e Moreira, 2004). No cerne desta teoria encontramos a

ideia de que o homem é um maximizador de utilidade racional, isto é a natureza humana é uniformemente egoísta (Mueller, 1979). Os eleitores são motivados pelo seu próprio interesse, desta forma a visão sobre os gastos públicos vai ser determinada, precisamente, por esse autointeresse (Pitlik *et al.*, 2011). A visão de que o comportamento humano consiste na maximização egoísta racional foi amplamente contestada. A resposta da escolha pública convencional a tais críticas é que a realidade das suposições é irrelevante para a validade de uma teoria científica. Tudo o que conta, de acordo com essa visão, é a exatidão empírica das hipóteses que são deduzidas dos pressupostos. Assim, se as previsões da escolha pública são apoiadas pela evidência, então os pressupostos "funcionam", independentemente do seu realismo (Boyne, 1998).

Também a Teoria da Escolha Pública afirma que todas as funções do Estado onde não são identificadas fortes e inultrapassáveis economias de escala devem ser providas pelos órgãos subnacionais (Tullock *et al.*, 2002). Ainda que possamos verificar uma política descentralizadora com vista a garantir o princípio da subsidiariedade, nem sempre se conseguiu assegurar os outros princípios. A descentralização de competências de âmbito social, verificada nos últimos tempos, traduz-se no orçamento municipal através de transferências do Fundo Social Municipal, o que faz com que os municípios vejam a sua independência financeira limitada, que não promova o princípio da descentralização nem o da autonomia (Carvalho, 2011).

O Estado de Bem-Estar Social é fruto da evolução das sociedades e assume-se como instituição que busca regular as relações de poder existentes dentro da sociedade (Matos, 2014). A mesma autora, argumenta que as origens do Estado de Bem-Estar Social centram-se em medidas como os seguros de saúde para trabalhadores em caso de acidente ou doença e assentam numa base reduzida de direitos e benefícios sociais.

O surgimento do Estado de Bem-Estar Social dá-se no pós Segunda Guerra Mundial. Este período marcado pela implementação de medidas para fazer face ao contexto económico e social é apelidado de “Anos Dourados” (Kersbergen, 1995; Carmo e Cantante, 2014; Matos 2014). O Estado de Bem-Estar Social surge como instituição social que procura implementar o capitalismo de bem-estar através de políticas redistributivas com o objetivo de diminuir a desigualdade social e de promover a proteção social aliado à capacidade de eficiência e eficácia a nível económico (Kersbergen, 1995; Carmo e Cantante 2014).

De facto, no pós Segunda Guerra Mundial e até ao final dos anos 70, meados dos anos 80, assistimos a um aumento da despesa social do Estado. A maior parte dos países europeus aumentou a

despesa social, em média, em cerca de 10% do seu produto interno bruto (Kersbergen, 1995). Existe aqui uma ideia de, por um lado, procurar salvaguardar os indivíduos mais vulneráveis e, por outro, promover ferramentas para que exista uma real igualdade de oportunidades (Carmo e Cantante, 2014).

Esta é a tendência que se assiste na chamada “Europa Continental” e na “Europa Nórdica”, mas no nosso país só com o 25 de abril de 1974 e com a aprovação da Constituição de 1976 é que podemos considerar que se deu início do Estado de Bem-Estar Social em Portugal (Matos, 2014). O Estado de Bem-estar Social em Portugal surge quando se começa a falar em “*welfare state retrenchment*”, isto é, no recuo do Estado Bem-Estar Social (Kersbergen, 1995). Na verdade, em Portugal, a despesa social em percentagem do PIB, entre 1980 e 2001, cresce de 11% para 21%, sendo a segunda maior subida só atrás da Grécia. E olhando para um conjunto de países europeus só a Irlanda e os Países Baixos é que diminuíram a sua despesa social dentro deste período (Castles, 2006).

2.5 - Políticas Sociais Municipais

Já percebemos que existe um aumento da despesa pública devido à “extensão do domínio de intervenção do Estado moderno em funções como a saúde, a educação e a segurança social” (Tavares, 2019). Existindo hoje uma seletividade social, a intervenção descentralizada começa a ganhar espaço. Este processo de descentralização é acompanhado, segundo Hespanha (2008), da criação de parcerias de agências tanto públicas como privadas, sem esquecer o setor comunitário e não lucrativo com vista a identificar as necessidades e a conceber estratégias conjuntas.

Podemos considerar a despesa social como sendo a provisão, tanto através de instituições privadas, como através de instituições públicas, de contribuições e benefícios financeiros a indivíduos ou famílias com o objetivo de proporcionar o apoio que necessitam quando surgem situações que afetem, de forma prejudicial, o seu bem-estar, na condição destas contribuições e benefícios financeiros não assumirem a forma de pagamento direto de algum serviço ou bem (OCDE, 2007). Para que se considere despesa social, a provisão de benefícios deve assentar em formas de redistribuição interpessoal (Carolo, 2014). Assim, a despesa social, segundo Pinho (2014), engloba as prestações sociais, a educação, a saúde, entre outras despesas em áreas diferentes que visam a melhoria do bem-estar dos cidadãos tais como a habitação, o emprego e a cultura (Cohn, 1995).

O poder local pode ser visto como um poder que apesar de ser estatal é local. É um poder que embora seja estatal tem de ser considerado nas suas diferentes vertentes sociais (Branco, 1998). É evidente que um país como Portugal, muito graças à sua centralização administrativa, as autarquias locais nunca assumiram um verdadeiro papel na esfera social. Na verdade, estiveram a maioria do tempo arredadas de qualquer intervenção em termos de política social. Isto parece não fazer sentido uma vez que as autarquias locais são um ponto privilegiado da expressão das necessidades e aspirações da população e, por consequência, assume-se “como importante sede para uma mais apropriada integração e definição do perfil das políticas sociais públicas” (Branco, 1998). Nesta lógica, os municípios não se resumem a um poder que trata problemas menores ou inferiores, mas diz respeito, segundo Sponsati (1991) a um poder efetivo com preponderância na gestão social, tendo uma maior capacidade para prestar políticas públicas de forma eficaz.

No final da última década do século XX, Francisco Branco (1998) considerava que as competências municipais de carácter social são de cariz residual e suplementar. A nível de políticas de ação social, os municípios têm tido um papel suplementar quer no respeitante a equipamentos, na prestação de serviços de ação social. Contudo, volvidos vinte anos, temos assistido aos municípios a ganharem cada vez mais relevância e deixarem esse papel de cariz suplementar para assumir um papel central na rede social de apoio. Isto acontece pelo facto de o Estado central não ter condições para prestar serviços no setor social. Desta forma, os municípios assumem-se como estrutura que visa suprir essa incapacidade do Estado central (Branco, 1998).

Também na educação temos assistido a um processo de descentralização. Podemos observar, desde há uns anos esta parte, um novo princípio que visa uma maior autonomia dos agentes locais, através da descentralização de competências em vários domínios, nomeadamente, também na educação (Charlot, 1994). A descentralização de competências que temos vindo a assistir, no domínio da educação mais propriamente, traduziu-se, segundo Seabra *et al.* (2012) na maior parte dos países do velho continente, no incremento da autonomia das instituições escolares. Tendo em conta o plano empírico podemos olhar para a descentralização destas competências sobre diferentes prismas que dão origem a soluções políticas bastante diferentes (Pinhal, 2011).

Em Portugal, o modelo de descentralização de competências que foi adotado em matéria de política educativa, procurou alargar o conjunto de competências das autarquias locais (Seabra *et al.*, 2012). Esta tendência procura contextualizar, nas autarquias locais, a ação política e a própria administração da educação (Barroso, 1997). Podemos observar, segundo o estudo “avaliação da

descentralização de competências de educação para os municípios” que de grosso modo os municípios desempenham competências ligadas ao pré-escolar e primeiro ciclo do ensino básico. Na última legislatura as competências foram alargadas. O Decreto-Lei n.º 21/2019, de janeiro de 2019, aprovado pelo Presidente da República transferiu novas competências para os municípios na área da educação. Desta forma, os municípios passam a ter responsabilidades no investimento, na manutenção de edifícios escolares e no fornecimento das refeições aos alunos nos estabelecimentos de ensino básico e secundário. A lista de novas competências transferidas na área da educação contempla também o recrutamento, a gestão e seleção do pessoal não docente, ficando estes últimos vinculados ao município ao invés de vinculados ao Ministério da Educação.

Esta tendência descentralizadora tem vindo a ganhar forma. Os municípios viram as suas competências, na área da saúde, serem aumentadas com a promulgação do Decreto-Lei n.º 23/2019. Agora, os municípios passam a ter sob a sua alçada a conservação e manutenção de equipamentos das unidades hospitalares, a gestão e execução de serviços de apoio das unidades funcionais dos centros de saúde, além da prestação de cuidados de saúde primários. Devido a estas novas competências, os municípios têm responsabilidade na gestão dos assistentes operacionais dos centros de saúde, além de terem um papel de gestores e investidores relativos a novas unidades de prestação de cuidados de saúde primários.

Também no domínio cultural foram introduzidas alterações que reforçam as competências das autarquias. O Decreto-Lei n.º 22/2019 transfere para os municípios a gestão, conservação e valorização do património cultural desde que seja de âmbito local. Assim, o poder local passa a ter competências de gestão de museus não denominados de nacionais onde exercem um controlo e fiscalização de espetáculos de natureza artística.

Poderíamos ser levados a pensar que as políticas públicas culturais não têm assim tanto peso na hora da escolha dos governantes por parte dos eleitores, porque a influência que têm na vida das populações é pouca. A pesquisa de Leyden, Goldberg e Michelbach (2011) mostra que a felicidade auto percebida pelos habitantes de uma cidade é influenciada pela forma como os seus ambientes são construídos e mantidos. Uma das razões de felicidade demonstradas pelo estudo acima referido está relacionada com a possibilidade de acesso a equipamentos culturais. As políticas culturais tendem a ocupar um lugar com mais importância nas políticas autárquicas, onde se nota uma clara estratégia de desenvolvimento global dos concelhos através deste tipo de políticas. O progressivo aumento dos investimentos na área cultural tem sido transversal à maioria das autarquias (Azevedo, 2003).

Por sua vez, Hourie, Malul e Bar-El (2015), no seu estudo a partir de dados do Departamento Central de Israel, perceberam que alocação de fundos mais eficiente permite melhorar o bem-estar dos residentes: um aumento de 1% no orçamento da educação, aumenta o bem-estar dos residentes em 0,44% e um aumento de 1% no orçamento para recreação e cultura, aumenta o seu bem bem-estar em 0,24%. Além disso, serviços de jardinagem e limpeza pública e água e saneamento têm um impacto significativo no bem-estar dos cidadãos.

Os partidos políticos têm um papel preponderante no processo de formulação de políticas públicas. Compete aos partidos políticos a formulação de alternativas para conseguir dar resposta aos anseios da população (Rocha, 2006). Segundo a autora, parecem ser as variáveis socioeconómicas que têm mais impacto no capítulo das preferências políticas dos municípios. No entanto, há evidências de que os partidos políticos, de forma genérica, têm influência no tipo de políticas públicas formuladas (Garand, 1985). A ideologia política é como um padrão que nos ajuda a racionalizar a vida em sociedade ou então como ela deveria ser (Jost *et. al*, 2009; Facchini, 2016). Quando a ideologia dos eleitores vira à esquerda o tamanho do setor público tende a ser maior, quanto mais à esquerda for um governo, maiores são os gastos públicos (Pickering e Rockey, 2011; Facchini, 2019). Contudo, nos Estados Unidos da América, parecem ser as mudanças de rendimento *per capita* dos Estados e as suas características sociodemográficas que têm maior impacto nos níveis de despesa com saúde e educação (Dilger, 1998).

A ideologia tem uma grande influencia nas escolhas políticas dos governos. A visão predominante na literatura mostra que os partidos à esquerda do espectro partidário tendem a apresentar gastos públicos mais elevados, ao passo que os partidos à direita procuram fixar orçamentos mais baixos (Casteles, 1989; Snyder e Yackolev, 2000; Seitz, 2000; Telleir, 2006). O impacto do partidarismo torna-se verdadeiramente forte quando falamos de políticas de velhice, de benefícios sociais e de incapacidade (Bove *et.al*, 2016). Apesar de esta teoria ser aceite pela generalidade dos autores, Guillamón *et. al* (2011) recorrem a variados autores para mostrar que não há evidência a nível municipal que sustente esta hipótese. No entanto, segundo o estudo de Camões (2003), parecem existir evidências de que, em termos de despesa pública local em Portugal, os partidos de esquerda tendem a gastar mais do que os partidos de direita.

Também os ciclos político-económicos podem dar uma explicação em casos de alteração da despesa dos municípios. Estes ciclos dizem-nos que, com o aproximar de eleições, os políticos tendem a aumentar a despesa de forma a garantir a reeleição (Nordhaus, 1975). Os governos procuram implementar as chamadas medidas “populares” no momento antes das eleições, sendo que as políticas

mais “impopulares” são, tendencialmente, implementadas no pós-eleições. Isto diz-nos que os governos vão procurar aumentar os gastos e baixar impostos antes de uma eleição e no período pós-eleição o comportamento vai seguir no sentido contrário (Blais e Nadeu, 1992). Como sugerem Guillaumon *et. al* (2011) os políticos no poder procuram aumentar a sua possibilidade de reeleição através da manipulação das despesas.

As pesquisas sobre os ciclos político-económicos tendem a centrar a sua análise a nível nacional. Contudo, existem autores que sustentam a ideia de que os níveis locais são mais apropriados para analisar este fenómeno. Por um lado, os políticos locais estão mais conscientes das reais necessidades das populações, além de serem os principais recompensados por atenderem às preferências dos eleitores (Van der Ploeg, 2006). Por outro lado, grande parte dos orçamentos locais enfrenta limitações de índole legal, sendo que a área social é onde existe uma maior autonomia de ação (Schulze e Rose, 1998). De facto, Veiga e Veiga (2007) demonstram que os governos locais não só aumentam a sua despesa total, como muitas vezes optam pela modificação da composição do orçamento. Estudos mais recentes sobre o tema tendem a mostrar que, na maioria das vezes, não há um significativo aumento da despesa, mas uma alteração da composição da mesma (Rogoff, 1990; Drazen e Eslava, 2010; Guillaumon *et. al*, 2011).

Existem vários modelos que procuram explicar esta realidade. O modelo partidário de Hibbs (1977), o modelo oportunista de Nordhaus (1975) e o modelo híbrido de Frey e Schneider (1978). No modelo de Hibbs, percebemos que há diferenças entre partidos de esquerda e partidos de direita. Normalmente partidos de esquerda chamam para a sua agenda problemas como o desemprego, enquanto os de direita tendem a suportar os custos do desemprego e o combate à corrupção. No modelo de Nordhaus vemos o argumento de que todos os políticos são oportunistas e procuram manipular a economia no sentido de terem ganhos eleitorais, através do crescimento da atividade económica e da diminuição do desemprego. No modelo híbrido vemos uma conjugação dos dois modelos anteriores, dependendo a perceção que os titulares do poder têm da sua popularidade junto do eleitorado. No caso de a reeleição não estar garantida, a opção recai sobre políticas eleitoralistas. Caso a reeleição seja quase um dado adquirido não há necessidade de adoção de medidas eleitoralistas.

As eleições são um dos elementos chave dos regimes democráticos. Estas são o instrumento fulcral no que à responsabilização dos agentes políticos e às suas escolhas diz respeito. Todos os agentes políticos que se apresentam a eleições têm com principal objetivo a vitória das mesmas (Della Porta, 2003). Com base nesta ideia os políticos, que se encontram a exercer o poder, adotam medidas para

atrair os eleitores e aumentar tanto a sua popularidade como as hipóteses de serem reeleitos. No entanto, no pós-eleições, os candidatos vencedores adotam medidas anti-inflacionárias para controlar a despesa efetuada no período pré-eleitoral (Veiga, Veiga e Morozumi, 2017). Também é possível perceber, segundo a análise de Rogoff (1990), que os candidatos optam por gastos de consumo que são imediatamente visíveis, e deixam de lado os gastos de investimento, que são visíveis apenas a médio e longo prazo.

Estes fatores de curto prazo têm alguma relevância no momento da eleição, como nos mostra o funil da causalidade. O funil da causalidade é uma analogia que procura explicar a relação entre as variáveis envolvidas na manifestação do comportamento eleitoral. Apesar deste modelo se basear na identificação partidária para tentar explicar o voto dos eleitores, também nos diz que os fatores de curto prazo são capazes de alterar a opção eleitoral dos indivíduos numa dada eleição (Antunes, 2008).

Se olharmos para o caso concreto de Portugal vemos um comportamento generalizado dos executivos municipais de aumento da despesa de capital em períodos eleitorais (Marta, 2000; Coelho 2004). Segundo Veiga e Veiga (2004), a existência de ciclos político oportunistas é uma realidade de Portugal.

Os municípios são organizações complexas do ponto de vista de sua gestão devido à complexidade das suas atribuições. É certo que os municípios estão numa constante competição horizontal na atração de investimentos, de famílias e de pessoas que permitem alcançar maiores níveis de desenvolvimento tanto a nível económico como a nível social (Ralha, 2018). Daí decorre também a importância deste estudo. Perceber até que ponto maior despesa social significa maior nível de bem-estar e, por conseguinte, maior atração de pessoas.

3 – Metodologia

Neste ponto o que pretendemos é dar a conhecer a metodologia empregada para analisar a despesa social dos municípios portugueses. Este capítulo tem como objetivo apresentar as hipóteses formuladas e descrever o *design* de investigação e as variáveis que vamos utilizar no estudo.

Como já aludido o grande objetivo deste estudo é perceber quais as razões que estão na origem da despesa social dos municípios. No fundo procuramos fazer uma análise da evolução dos gastos das funções sociais das grandes opções do plano dos municípios. Desta forma a pergunta a que este estudo se propõe responder é:

- Quais os determinantes da despesa social dos municípios?

3.1 - Hipóteses

O municipalismo português foi evoluindo até chegarmos ao que temos hoje. Um poder municipal cada vez mais próximo do cidadão. Devido a essa proximidade e à natural evolução as necessidades das populações o poder local procura responder a novos anseios. As novas preocupações estão muito mais ligadas a aspetos sociais do que alguma vez estiveram. Assim, o poder municipal procura, através das suas funções sociais, estabelecer políticas públicas que permitam aumentar o bem-estar das suas populações.

Todas as políticas públicas implicam dispêndio de recursos. Recursos esses que são sempre limitados. Cada governo, de qualquer nível, ao alocar recursos transmite as suas intenções e as suas prioridades políticas. Desta forma, o valor despendido pelos municípios para cada uma das suas funções pode mostrar quais são as suas prioridades políticas. As prioridades políticas podem ser influenciadas pelo partidarismo e pela visão ideológica de quem exerce o poder político (Garand, 1985; Jacoby e Schneider, 2001; Rocha, 2006).

Podemos considerar ideologia como um conjunto de ideias e ideais integrados num sistema fechado, onde os indivíduos que o formam acreditam em determinadas verdades. O papel da ideologia é priorizar, lançar os holofotes sobre formas específicas de encarar os problemas e como eles devem ser resolvidos, além de procurar desviar a atenção de outras abordagens aos mesmos problemas (Tayler-

Gooby, 1994). Parece existir na literatura a evidência de que a ideologia é um dos fatores que mais influencia a tomada de decisões políticas. Assim, também as políticas sociais parecem refletir verdadeiras divisões ideológicas (Birrell e Murie, 1975). Camões (2003) mostrou que existe uma tendência para que os municípios governados por partidos de esquerda apresentem maiores valores de despesa pública. Conjugando esse facto com a ideia de que os partidos de esquerda têm maior propensão para favorecerem políticas redistributivas na área social e para apresentarem maior despesa nestas funções, devido às maiores ligações com as redes sociais, do que partidos de direita (Hicks e Swank, 1984; Painter e Bae, 2001; Beblavý, 2010; Reto e Sá, 2016; Herrero-Alcalde e Tránchez-Martín, 2017), chegamos à seguinte hipótese:

H1: Os executivos liderados por partidos de esquerda são mais propensos a aumentar a despesa social

A despesa social municipal depende das características socioeconómicas de cada município. O tamanho da população pode influenciar indiretamente as políticas sociais municipais (Lien e Pettersen, 2004). Pequenos concelhos e municípios mais rurais enfrentam maiores dificuldades na manutenção, ou no aumento, da prestação de serviços. Além disso, a provisão de alguns serviços torna-se mais complexa devido à necessidade de investimento inicial substancial e a custos significativos de manutenção contínua (Tran, Dollery e López, 2018).

Segundo Cunha e Braz (2012), a educação e a saúde, bem como assegurar rendimento em casos de velhice, invalidez e desemprego, são as principais áreas para onde são canalizados recursos públicos. Esta ideia também é corroborada pelos estudos de Saraiva (2017) e McCullough (2017) que nos apresentam a educação como área funcional onde os municípios de média dimensão mais investem. Noutros contextos, argumenta-se que o número de aposentados e de pais solteiros e desempregados podem provocar aumentos nos gastos sociais dos municípios, uma vez que esses grupos têm maior possibilidade de exigir estes serviços (Painter e Bae, 2001; Lien e Pettersen, 2004). Kushner e Ogwang (2017) constataram que os municípios com populações mais velhas incorriam em maiores gastos sociais. Herrero-Alcalde e Tránchez-Martín (2017) sugerem que as necessidades da população mais jovens tendem a ter efeito nos gastos sociais. Como os gastos com educação e com a saúde, aliados

aos das pensões de velhice são canalizados maioritariamente para a população jovem e idosa chegamos a uma segunda hipótese:

H2a): Em municípios com maior número de jovens a despesa social tende a ser mais elevada.

H2b): Em municípios com maior número de idosos a despesa social tende a ser mais elevada.

A literatura mostra que grupos populacionais específicos conseguem condicionar a ação dos políticos locais de forma a satisfazer os seus interesses. População com maiores salários podem exigir uma maior qualidade e uma maior diversidade de serviços públicos, o que pode levar a um aumento da despesa social. No entanto, essas exigências podem ser compensadas com o aumento da arrecadação de impostos (De Borger e Kerstens, 1996; Lien e Pettersen, 2004; Afonso e Fernandes, 2008; Herrero-Alcalde e Tránchez-Martín, 2017).

Os municípios não têm todos a mesma capacidade para arrecadar receita. É natural que os municípios que consigam arrecadar mais receita tenham maior folga orçamental para apostar em políticas públicas de carácter social, de forma a trazer maior bem-estar às suas populações. Além deste facto, segundo dados da PORDATA, as receitas de impostos das câmaras municipais tiveram aumentos, em muitos casos de 100%, em menos de dez anos. Esta maior receita permite ter mais margem para apostar nas áreas sociais. Assim, pretendemos testar a seguinte hipótese:

H3: Municípios com maior capacidade para arrecadar receita apresentam níveis mais elevados de despesas sociais.

O modelo oportunista, relativo aos ciclos político-económicos, diz-nos que os políticos, tentam manipular a economia com vista a obter melhores resultados eleitorais. Isto é, procuram através de um aumento da despesa pública trazer mais bem-estar às populações nas vésperas de atos eleitorais de forma a garantirem a reeleição (Nordhaus, 1975). As conclusões empíricas dos estudos de Marta (2000), Coelho (2004) e Veiga e Veiga, (2004) apontam para a existência de ciclos político-económicos nos municípios portugueses. Os titulares do poder autárquico procuram melhorar o desempenho da economia local, aumentando significativamente a despesa em ano eleitoral (Painter e Bae, 2001; Veiga

e Veiga, 2005). A despesa pública é uma variável utilizada muitas vezes para aferir a existência de ciclos político-económicos. Benito, Bastida Vicente (2013) mostram-nos que é apropriado testar os ciclos político-económicos por tipos específicos de gastos públicos. A literatura mostra que os detentores do poder político muitas vezes não alteram o orçamento na sua globalidade, mas apenas efetuam modificações na sua composição (Rogoff, 1990; Drazen e Eslava, 2010). Assim, pretende-se testar a seguinte hipótese:

H4: As despesas sociais dos municípios aumentam no último ano de mandato.

3.2 - *Design* de Investigação

O estudo tem um design não experimental, já que nenhuma das variáveis é criada ou manipulada, essas variáveis existem e desenvolvem-se no seu ambiente. Seguindo um design não experimental esta é uma pesquisa longitudinal (painel), já que vai olhar para os 308 municípios portugueses ao longo do tempo e não apenas num ano em específico, precisamente entre 2009 e 2019.

3.2.1 - Despesa das Funções Sociais das Grandes Opções do Plano

As Grandes Opções do Plano são o instrumento definidor dos objetivos estratégicos de desenvolvimento social e económico de um município, sendo o elemento estruturante das políticas macroeconómicas da autarquia local (Carvalho *et. al*, 2004). Compõem as Grandes Opções do Plano, o Plano Plurianual de Investimentos e o Plano de Atividades Municipais (este último também chamado de Plano de Atividades mais Relevantes).

Com um horizonte temporal de quatro anos, correspondentes aos anos do mandato, são a referência obrigatória para a execução dos projetos da autarquia. O horizonte temporal de quatro anos permite uma constante comparação de resultados com o que estava previsto. Desta forma, o plano plurianual de investimentos é o instrumento que melhor reflete a tomada de decisões políticas. É um dos instrumentos que permite que a atividade da câmara municipal seja fiscalizada. Deve existir uma

identificação prévia do modo e da forma dos objetivos e dos programas a serem inscritos nas grandes opções do plano para o desenvolvimento estratégico do município, desenvolvimento esse que deve corresponder ao quadriênio respeitante do mandato.

No entanto, olhando em específico para o Plano Plurianual de Investimentos, segundo o POCAL, é um documento que se vai desenvolvendo ao longo do tempo na medida em que vai sendo executado. Desta forma, quando algum plano é realizado, elimina-se e acrescenta-se outro. Tendo em vista um aumento do reforço do controlo da gestão e da execução do orçamento municipal, no Plano Plurianual de Investimentos são apresentados de forma discriminada todos os projetos e ações que impliquem despesas de investimento segundo os objetivos estabelecidos pelas autarquias locais e apresenta a respetiva previsão da despesa.

Por sua vez, o Plano de Atividades Municipais é constituído pelas transferências de capital assim como transferências correntes do município para as freguesias, no âmbito de acordos de colaboração ou protocolos de delegação de competências. Também devem estar inscritas no Plano de Atividades Municipais as despesas relativas à realização de eventos desportivos, eventos culturais e eventos de outros tipos que tenham relevância a nível estratégico para o município. Além de tudo isto, devem estar plasmados no Plano de Atividades Municipais todos os subsídios atribuídos a empresas privadas e as empresas públicas municipais e intermunicipais (Toste, 2016).

Segundo as notas explicativas do Decreto-Lei n.º 54-A/99 de 22 de fevereiro, as funções sociais são as funções que abrangem os serviços que procuram assegurar a satisfação das necessidades relativas à educação, habitação, segurança e ação social, saúde, ao ordenamento do território, ao saneamento básico, à gestão de resíduos sólidos, ao abastecimento de água e aos serviços recreativos, culturais, cívicos e religiosos.

Citando o mesmo Decreto-Lei, a educação divide-se em “ensino não superior” que “compreende os estabelecimentos de ensino pré-escolar, básico secundário, técnico-profissional, das escolas ou centros de educação especial e de educação de adultos”, e em “serviços auxiliares de ensino” que “inclui os apoios aos estudantes em matéria de transportes escolares e ação social escolar, bem como a construção, recuperação, conservação e apetrechamento das infraestruturas do desporto escolar”. Relativamente à saúde, os “serviços individuais de saúde” contemplam “o apoio prestado aos serviços de saúde, designadamente a construção de centros de saúde, bem como os serviços de saúde prestados no âmbito da assistência na doença dos servidores do Estado”. A segurança social “compreende as transferências do orçamento da autarquia para a Caixa Geral de Aposentações, enquanto contribuição

patronal, as pensões de aposentação e reforma, enquanto suportadas pela autarquia”, enquanto a ação social diz respeito aos “serviços de ação social e as prestações pecuniárias proporcionadas a beneficiários com necessidades especiais, designadamente subsídios a infantários, terceira idade, deficientes e a outras instituições de assistência e de solidariedade social”.

A nível de serviços coletivos e habitação, o ordenamento do território “abrange a elaboração e a execução dos planos municipais de ordenamento e a realização de reabilitação urbana e rural”, o saneamento “inclui todo o sistema municipal de drenagem de águas residuais”, o abastecimento de água diz respeito a “todo o sistema de distribuição da água, designadamente a captação, armazenamento e qualidade”, a gestão dos resíduos sólidos “compreende a recolha, tratamento, eliminação ou reciclagem de resíduos sólidos”, a “proteção do meio ambiente e conservação da natureza” diz respeito a tudo que seja relacionado com “higiene pública (balneários, sanitários e lavadouros), fiscalização sanitária e cemitérios, bem como a proteção, conservação e valorização do património natural”.

Os serviços culturais compreendem “os museus, bibliotecas, teatros, cinematecas, arquivos e outros centros de cultura, bem como a organização ou apoio de atos culturais. Abrange, também, os subsídios ou participações a organizações promotoras de cultura”. A nível de desporto, recreio e lazer são abrangidas todas as atividades de “fomento, promoção e apoio à prática e difusão do desporto, da ocupação de tempos livres, do recreio e do lazer. Abrange nomeadamente a construção, recuperação e conservação de infraestruturas desportivas. Engloba ainda os apoios e participações a organizações com tais objetivos”. As “outras atividades cívicas e religiosas” compreendem “o apoio a organizações filantrópicas, juvenis e outras de carácter cívico e religioso”.

O que pretendemos saber não é se um determinado município gasta mais em serviços culturais do que outro, nem saber quem é que investe mais na rede de saneamento básico, ou alguma comparação do género. O que procuramos com esta análise é perceber quais são os fatores que podem influenciar a despesa em termos de funções sociais dos municípios.

3.3. - Análise e Recolha de Dados

A base de dados que suporta a análise empírica é constituída pela totalidade dos 308 municípios portugueses. Para a análise foram utilizados os valores das funções sociais dos municípios no período entre 2009 a 2019.

As despesas dos municípios portugueses podem ser classificadas de acordo com o POCAL em quatro funções: gerais, sociais, económicas e as chamadas outras funções. As funções gerais dizem respeito aos serviços gerais de administração pública, nomeadamente à: 1) administração geral – “abrange os órgãos da autarquia e os serviços gerais da autarquia, designadamente os da área administrativa e financeira, tesouraria, património e notariado” – e, 2) a proteção civil e a luta contra incêndios – “Compreende os serviços vocacionados para a proteção civil, a prevenção e o combate a incêndios (bombeiros municipais) e o socorro às populações civis em caso de acidentes e de calamidades. Abrange ainda os subsídios concedidos a instituições que prosseguem tais objetivos” (Decreto-Lei nº 54-A/99 de 22 de fevereiro).

As funções sociais, que vamos tratar nesta análise e foram analisadas no ponto 3.2.1., podem ser divididas em cinco subcategorias: 1) a educação que respeita ao ensino não superior – “compreende os estabelecimentos de ensino pré-escolar, básico secundário, técnico-profissional, das escolas ou centros de educação especial e de educação de adultos” - e aos serviços auxiliares de ensino – “inclui os apoios aos estudantes em matéria de transportes escolares e ação social escolar, bem como a construção, recuperação, conservação e apetrechamento das infraestruturas do desporto escolar”; 2) a saúde que corresponde aos serviços individuais de saúde – “compreende o apoio prestado aos serviços de saúde, designadamente a construção de centros de saúde, bem como os serviços de saúde prestados no âmbito da assistência na doença dos servidores do Estado”; 3) a segurança e ações sociais que engloba a segurança social – “transferências do orçamento da autarquia para a Caixa Geral de Aposentações, enquanto contribuição patronal, as pensões de aposentação e reforma, enquanto suportadas pela autarquia” – e a ação social – engloba os s serviços de ação social e as prestações pecuniárias proporcionadas a beneficiários com necessidades especiais, designadamente subsídios a infantários, terceira idade, deficientes e a outras instituições de assistência e de solidariedade social”; 4) a habitação e os serviços coletivos que dizem respeito à habitação, ao ordenamento do território – “abrange a elaboração e a execução dos planos municipais de ordenamento e a realização de reabilitação urbana e rural” - ao saneamento – “todo o sistema municipal de drenagem de águas residuais” - ao abastecimento de água – “todo o sistema de distribuição da água, designadamente a captação, armazenamento e qualidade” - aos resíduos sólidos – “compreende a recolha, tratamento, eliminação ou reciclagem de resíduos sólidos” - e à proteção do meio ambiente e conservação da natureza – “compreende a higiene pública (balneários, sanitários e lavadouros), fiscalização sanitária e cemitérios, bem como a proteção, conservação e valorização do património natural”; 5) os serviços culturais recreativos e religiosos que correspondem à cultura – “museus, bibliotecas, teatros, cinematecas,

arquivos e outros centros de cultura, bem como a organização ou apoio de atos culturais. Abrange, também, os subsídios ou participações a organizações promotoras de cultura” - ao desporto, recreio e lazer – “fomento, promoção e apoio à prática e difusão do desporto, da ocupação de tempos livres, do recreio e do lazer. Abrange nomeadamente a construção, recuperação e conservação de infraestruturas desportivas. Engloba ainda os apoios e participações a organizações com tais objetivos” - e a outras atividades cívicas e religiosas – “Respeita o apoio a organizações filantrópicas, juvenis e outras de carácter cívico e religioso” (Decreto-Lei nº 54-A/99 de 22 de fevereiro).

As funções económicas são constituídas também por cinco subcategorias: 1) agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pesca – “despesas com a construção e melhoramento de caminhos agrícolas, com a manutenção de brigadas para a prevenção e combate a incêndios florestais”; 2) indústria e energia – “despesas com a construção, manutenção e modernização dos parques industriais. Compreende a iluminação pública e as resultantes dos incentivos à diversificação das fontes de energia e apoio ao transporte e distribuição de energia”; 3) transportes e comunicações, sejam rodoviários, aéreos ou fluviais – “abrange os viadutos, construção e conservação de arruamentos, vias, caminhos e sinalização, a construção, beneficiação e conservação de parques de estacionamento e terminais, a construção, modernização, beneficiação e conservação de aeródromos municipais, pistas de aterragem e hangares e, ainda, a construção, modernização e beneficiação de estruturas fluviais municipais”; 4) comércio e turismo que diz respeito a mercados feiras e turismo e todos apoios que procurem a dinamização de ambos; 5) Outras funções económicas – “são os assuntos ou serviços de carácter residual não suscetíveis de enquadramento na categoria ou grupo das funções económicas como sejam a informação dos direitos do consumidor”(Decreto-Lei nº 54-A/99 de 22 de fevereiro).

As outras funções dos municípios correspondem a: 1) operações da dívida autárquica – “diz respeito às relações da autarquia com as instituições financeiras e a concessão de empréstimos ou subsídios reembolsáveis, nomeadamente a serviços municipalizados”; 2) transferências entre administrações – “incluem-se as transferências efetuadas para outras entidades da administração central, regional ou autárquica” e 3) funções diversas não especificadas – “engloba as despesas não enquadráveis nas anteriores rubricas” (Decreto-Lei nº 54-A/99 de 22 de fevereiro).

Já depois de termos afirmado que vamos olhar para os valores orçamentados das funções sociais inscritas nos documentos previsionais dos 308 municípios portugueses, há que acrescentar que em alguns casos e anos específicos não foi possível obter os dados pretendidos. Duzentos e noventa e cinco municípios dispunham da informação completa relativa às Grandes Opções do Plano. Duzentos e

cinquenta e três municípios tinham disponíveis dados sobre o Plano Plurianual de Investimentos. Duzentos e quarenta e dois municípios disponibilizavam dados sobre o Plano de Atividades Municipal. Para ultrapassar este problema tentamos contactar os municípios quer por via eletrónica (E-Mail), quer por via telefónica. Fomos obtendo variadas respostas por parte dos órgãos dos municípios desde “não temos esses dados disponíveis”, “apenas começamos a trabalhar dessa forma depois de 2013 e, portanto, dos anos anteriores não temos informação”, “têm de nos enviar uma declaração de honra assinada onde conste que os dados apenas serão utilizados para questões de formação académica”, ou até “não lhes podemos enviar esses dados porque são confidenciais”. Além disto, muitas vezes não obtivemos qualquer tipo de resposta por parte dos municípios. No entanto, há que ressaltar que a generalidade dos municípios disponibilizaram de forma aberta toda a informação que lhes solicitamos.

Aliado à falta de certos dados, em alguns documentos que tivemos acesso as despesas estavam classificadas de acordo com o seu objetivo e não de acordo com a sua função. Neste ponto é fácil fazer a transposição do objetivo para a função em que se insere. O problema está a montante, isto é, na definição da despesa por objetivos, que muitas vezes segue critérios muito subjetivos.

Para a criação de um modelo que fosse capaz de testar a realidade em causa foi necessário, como é claro, adicionar variáveis independentes. Variáveis como o número total da população por município, o total da população jovens por município, tanto dos zero anos aos catorze anos como dos zero aos vinte e quatro, e o total da população idosa por município foram recolhidos da base de dados da Marktest. Os valores das transferências assim como dos impostos locais estão publicados no sítio do Instituto Nacional de Estatística. Os dados relativos aos resultados eleitorais foram obtidos junto da Comissão Nacional de Eleições.

De referir, uma vez mais, que o modelo vai utilizar os valores previsionais, ou seja, os valores orçamentados. Desta forma, o nosso modelo clássico de regressão linear de efeitos fixos vai traduzir não aquilo que os municípios gastaram efetivamente, mas vai indicar a intenção política de prosseguir políticas sociais.

4 – Análise e Resultados Empíricos

Neste capítulo do trabalho o que se pretende fazer é analisar empiricamente a despesa social dos municípios portugueses. Deste modo, vamos operacionalizar as hipóteses anteriormente formuladas no ponto 3.1. Além da operacionalização das hipóteses, vamos igualmente explicitar de que modo foram construídas.

É neste capítulo que, também, são apresentados os resultados do nosso modelo de estimação.

4.1 - Operacionalização das Hipóteses

Com as nossas 4 hipóteses definidas vamos apresentar uma por uma a forma como foram operacionalizadas no nosso modelo. Tendo por base a literatura, a primeira hipótese que propomos está relacionada com a ideologia partidária. Isto é, propomos a hipótese de que os partidos de esquerda tendem a ter níveis de despesa social maiores do que os partidos de direita (ou não considerados como esquerda). Para o efeito foi introduzida uma variável dicotómica:

“Ideologia” = 1 se o partido/coligação é de esquerda

“Ideologia” = 0 se o partido/coligação é de direita ou independente

A variável “Ideologia” assume valor 1 caso o partido/coligação que governa o executivo municipal é de esquerda. Caso o partido/coligação que detém o poder camarário for de direita ou independente, então, a variável assume o valor de 0. Assim, caso o executivo seja liderado pelo Partido Socialista (PS), Bloco de Esquerda (BE), Partido Comunista Português (PCP), pela Coligação Democrática Unitária (CDU), ou um destes partidos ou coligação faça parte de uma coligação que lidere o executivo municipal serão considerados como esquerda. Por outro lado, se os executivos forem liderados pelo Partido Social Democrata (PSD), pelo Partido do Centro Democrático Social – Partido Popular (CDS-PP), ou por alguma coligação que integre algum destes partidos, então serão considerados de direita. Apesar das listas independentes, como o próprio nome indica, não estarem associadas a qualquer partido político, quer de esquerda, quer de direita, isso não significa que não sejam de esquerda ou de direita, na medida em que qualquer indivíduo tem a sua ideologia. Não existindo uma forma perfeita para caracterizar as listas

independentes de acordo com a sua ideologia, decidimos classificá-las como “não esquerda” e assim assumem o valor 0.

Olhando para os partidos/coligações à esquerda do espectro político e para as políticas por estes defendidas, é de esperar que o coeficiente associado à variável “Ideologia” seja positivo. Isto é, espera-se que os resultados mostrem que os partidos de esquerda sejam aqueles que mais apostam nas políticas sociais e, portanto, tenham uma despesa em termos de funções sociais mais elevada do que partidos de direita ou independentes.

De forma a testar a hipótese 2a – em municípios com maior número de jovens a despesa social tende a ser mais elevada – é introduzida a variável “População Jovem” onde são considerados jovens toda a população que integre o grupo etário dos 0-14 anos. Apesar de as Câmara Municipais, nos últimos anos, terem tido a preocupação de canalizar mais apoios sociais para os jovens entre os 15-24 anos, as principais políticas sociais municipais são direcionadas para os jovens entre os 0-14 anos. Esta variável é gerada através da divisão da população 0-14 anos pela população total. Para testar a hipótese 2b – em municípios com maior número de idosos a despesa social tende a ser mais elevada – é introduzida a variável “População Idosa” onde são considerados idosos toda a população que se encontra no grupo etário dos 65+ anos. Esta variável é gerada pela divisão da população 65+ anos pela população total. Tanto no caso da hipótese 2a como no caso da hipótese 2b, espera-se que a despesa social aumente sempre que a proporção destes grupos da população seja maior, ou seja, espera-se que exista uma relação positiva entre as variáveis independentes e a variável dependente.

Para que a análise relacionada com demografia fosse mais robusta, foi introduzida mais uma variável relativa à população total dos municípios. É esperado que exista uma relação positiva entre a população e a despesa social dos municípios. Então, quanto mais aumentar a população mais se espera que aumente a despesa social.

Para testar a terceira hipótese por nós formulada – municípios com maior capacidade para arrecadar receita apresentam níveis mais elevados de despesas sociais – foi introduzida a variável “receitas próprias” que se traduz nos impostos locais per capita. Esta variável é gerada através da divisão dos impostos locais pela população total do município.

Como vimos anteriormente, uma população com maior poder económico pode exigir uma maior qualidade e quantidade de serviços públicos, o que pode levar a um aumento da despesa social. Essas solicitações podem ser financiadas através do aumento de impostos. Aqui espera-se que o coeficiente

associado à variável “receitas próprias” seja positivo. Neste sentido, quanto maiores forem os impostos locais (capacidade de gerar receita) maiores serão os gastos em políticas sociais.

De forma a testar a influência dos atos eleitorais na despesa social dos municípios, formulamos a quarta e última hipótese - As despesas sociais dos municípios aumentam no último ano de mandato. A influência dos atos eleitorais nas despesas globais dos municípios está estudada e parece existir uma tendência para que o gasto total dos municípios seja maior no ano eleitoral. Com esta hipótese procuramos saber se a despesa social também acompanha o aumento que se verifica no total da despesa.

Foi ainda introduzida a variável “ano” que nos mostra se ao longo do tempo a despesa social aumentou ou diminuiu. A partir desse resultado é possível perceber se no ano eleitoral a despesa social tende a ser mais elevada do que nos anos não eleitorais. Além de servir este propósito, esta variável serve como variável de controlo.

Tendo em conta todas as variáveis, podemos representar o nosso modelo da seguinte forma:

$$\text{Despesa Social Municipal} = \beta_0 + \beta_1 \text{Ideologia}_i + \beta_2 \text{PopulaçãoJovem}_i + \beta_3 \text{PopulaçãoIdosa}_i + \beta_4 \text{PopulaçãoTotal}_i + \beta_5 \text{ArrecadaçãodeReceita}_i + \beta_7 \text{ano}_i + \varepsilon_i$$

4.2 - Resultados Empíricos

Na tabela 1 estão apresentadas as correlações entre as três variáveis dependentes. Como podemos observar, as variáveis Grandes Opções do Plano e Plano Plurianual de Investimentos apresentam uma correlação elevada, o que indica que estão a medir sensivelmente o mesmo conceito. Em relação à correlação entre as Grandes Opções do Plano e o Plano de Atividades apresenta-se mais baixa, mas mesmo assim apresenta um nível de correlação suficientemente elevado para ser aceitável enquanto indicador das despesas sociais. Estes números eram esperados já que as Grandes Opções do Plano são o conjunto do Plano Plurianual de Investimentos e do Plano de Atividades Municipais. As diferenças apresentadas em relação às esperadas na correlação podem ser explicadas pela falta de dados disponíveis para o mesmo conjunto de municípios.

Variável	Despesa Social Grandes Opções do Plano	Despesa Social Plano Plurianual de Investimentos	Despesa Social Plano de Atividades Municipais
Despesa Social Grandes Opções do Plano	1.0000		
Despesa Social Plano Plurianual de Investimentos	0.7688	1.0000	
Despesa Social Plano de Atividades Municipais	0.5618	0.0706	1.0000

Tabela 1 - correlação entre as variáveis dependentes

Em relação à correlação das variáveis Plano Plurianual de Investimentos e Plano de Atividades Municipais vemos que apresentam uma correlação baixa. O Plano Plurianual de Investimentos apresenta, de forma discriminada, todos os projetos e ações que impliquem despesas de investimento, segundo os objetivos estabelecidos pelas autarquias locais e apresenta a respetiva previsão da despesa. Por sua vez, o Plano de Atividades Municipais corresponde às transferências de capital assim como transferências correntes do município para as freguesias, no âmbito de acordos de colaboração ou protocolos de delegação de competências. Também devem estar inscritas no Plano de Atividades Municipais as despesas relativas à realização de eventos desportivos, eventos culturais e eventos de outros tipos que tenham relevância a nível estratégico para o município. Além de tudo isto, devem estar plasmados no Plano de Atividades Municipais todos os subsídios atribuídos a empresas privadas e as empresas públicas municipais e intermunicipais. Apesar das rubricas inscritas nos dois planos terem o mesmo nome e tratarem das mesmas áreas, os planos são compostos por diferentes tipos de despesa. Estas diferenças explicam a baixa correlação que apresentam.

Na figura 1 estão apresentadas as percentagens da despesa inscrita nos planos para o período da nossa análise (2009-2019). Conseguimos perceber que a despesa do Plano Plurianual de investimentos é normalmente mais avultada do que a despesa do Plano de Atividades Municipais. Algo que também se compreende devido à natureza das despesas quer de um plano quer de outro.

Segundo a Figura 1 percebemos que os dados disponíveis nos primeiros anos da análise são em número bem inferior em relação aos dados disponíveis para os últimos anos da análise. Isto dá-nos a informação de que existiu uma mudança em termos contabilísticos nos municípios portugueses. A partir de 2013 parece existir uma mudança no registo e tratamento da informação disponível para os cidadãos.

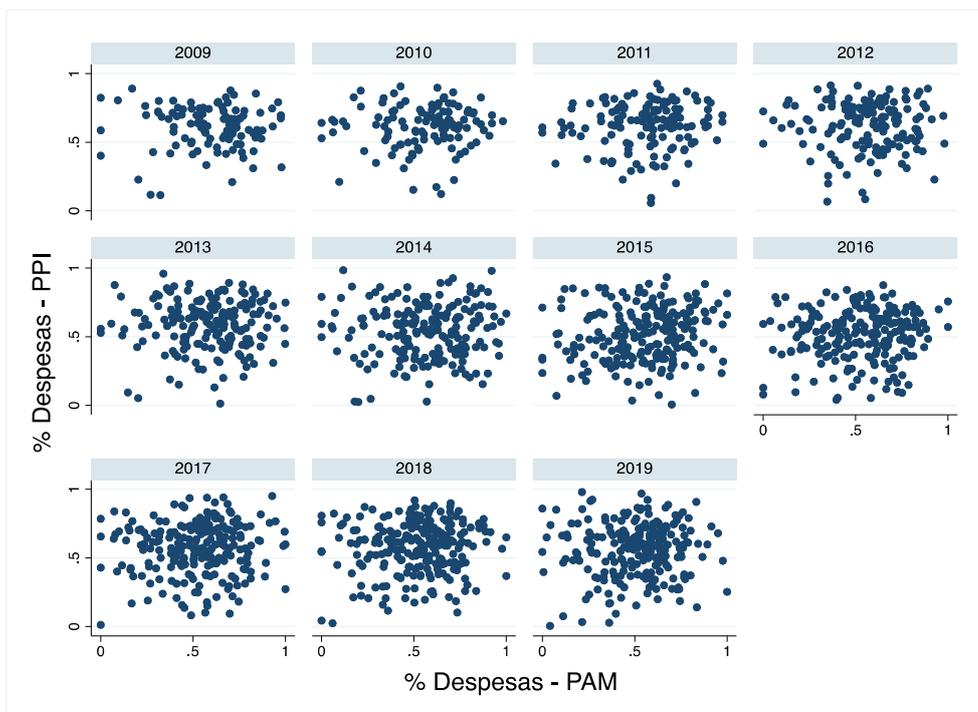


Figura 1- composição das variáveis dependentes

Uma análise da correlação entre as variáveis independentes permite concluir que estas não apresentam valores de correlação significativamente elevados, pelo que a multicolineariedade não será um problema nos resultados obtidos. Na tabela 2 estão apresentadas as correlações entre as variáveis independentes. A variável população é a variável que apresenta maior correlação com as restantes. No entanto, nenhuma das variáveis apresenta correlações excessivamente elevadas, sugerindo que multicolineariedade não representa um problema para a qualidade dos resultados.

Variável	População	Receitas Próprias	Coligação	População Jovem (<14)	População Idosa (>64)	Ano
População	1.0000					
Receitas Próprias	0.7490	1.0000				
Ideologia (esquerda)	0.1494	0.1778	1.0000			
População Jovem (<14)	0.6158	0.5357	0.0703	1.0000		
População Idosa (>64)	-0.6721	-0.4905	-0.0824	0.8264	1.000	
Ano	-0.0380	0.1025	-0.1295	0.2227	0.0948	1.000

Tabela 2 - correlação entre as variáveis independentes

Os resultados empíricos do modelo de estimação estabelecido estão apresentados na tabela 3.

Variáveis	GOP			PPI			PAM		
	1	2	3	1	2	3	1	2	3
População total (log)	0.968 (0.724)	0.915 (0.725)	1.874** (0.916)	2.248** (0.905)	2.158** (0.904)	3.529*** (1.151)	-2.575*** (0.820)	-2.644*** (0.819)	-2.200** (1.001)
Ideologia (esquerda)		-0.015 (0.010)	-0.015 (0.011)		-0.032** (0.013)	-0.022 (0.016)		-0.027** (0.013)	-0.030** (0.015)
Porcentagem de jovens (<14 anos)			-0.166* (0.090)			-0.030 (0.124)			-0.009 (0.114)
Porcentagem de idosos (>64 anos)			-0.332*** (0.105)			-0.475*** (0.149)			-0.095 (0.135)
Receitas Próprias (%)			-3.572 (8.657)			-5.569 (14.025)			-14.716 (12.366)
Ano=2010	-0.007 (0.012)	-0.007 (0.012)		0.004 (0.017)	0.004 (0.017)		-0.040** (0.016)	-0.040** (0.016)	
Ano=2011	-0.018 (0.012)	-0.018 (0.012)		0.000 (0.016)	0.000 (0.016)		-0.039** (0.016)	-0.039** (0.016)	
Ano = 2012	0.001 (0.011)	0.001 (0.011)	-0.003 (0.011)	-0.003 (0.015)	-0.003 (0.015)	-0.005 (0.015)	0.005 (0.014)	0.004 (0.014)	0.004 (0.014)
Ano = 2013	-0.025** (0.012)	-0.023* (0.012)	-0.026** (0.012)	-0.030* (0.016)	-0.032* (0.016)	-0.028 (0.017)	0.000 (0.015)	0.002 (0.015)	0.006 (0.016)
Ano = 2014	-0.050*** (0.013)	-0.048*** (0.013)	-0.049*** (0.015)	-0.069*** (0.018)	-0.071*** (0.018)	-0.060*** (0.020)	0.002 (0.017)	0.005 (0.017)	0.012 (0.019)
Ano = 2015	-0.055*** (0.014)	-0.053*** (0.015)	-0.054*** (0.017)	-0.086*** (0.020)	-0.088*** (0.020)	-0.071*** (0.024)	-0.011 (0.018)	-0.008 (0.018)	0.003 (0.021)
Ano = 2016	-0.066*** (0.015)	-0.063*** (0.016)	-0.062*** (0.019)	-0.090*** (0.021)	-0.093*** (0.022)	-0.068** (0.027)	-0.031 (0.019)	-0.029 (0.020)	-0.014 (0.024)
Ano = 2017	-0.046*** (0.016)	-0.044*** (0.016)	-0.041* (0.021)	-0.047** (0.022)	-0.049** (0.022)	-0.019 (0.029)	-0.038* (0.020)	-0.035* (0.020)	-0.018 (0.026)
Constante	-2.652	-2.356	-8.473*	-8.194*	-7.665	-15.784*	14.373*	14.778***	10.871*
Observations	1,763	1,763	1,763	1,445	1,445	1,445	1,327	1,327	1,327
R-squared	0.089	0.090	0.086	0.085	0.088	0.097	0.048	0.051	0.042
Number of cmun	295	295	295	253	253	253	242	242	242

Standard errors in parentheses

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Tabela 3 - Determinantes da Despesa Social (Stata 16.0)

A tabela 3 mostra-nos os resultados do modelo aplicado, onde a variável dependente é o valor das despesas dos municípios portugueses em funções sociais. Como já explicado no ponto 3.2.1, as grandes opções do plano são constituídas pelo plano plurianual de investimentos e pelo plano de atividades municipais. Por termos disponíveis dados, como já explicamos no ponto 3.3, sobre as grandes opções do plano para 295 municípios, para o plano plurianual de investimentos de 253 municípios e os dados do plano de atividades municipais para 242 municípios consideramos interessante também olhar para esses dados de forma separada. Esta diferença de dados pode introduzir uma variação nos

resultados. Como podemos verificar na tabela 4, para as Grande Opções do Plano temos 2664 observações, para o Plano Plurianual de investimentos temos 2196 observações e para o Plano de Atividades Municipais temos 2023 observações.

Neste ponto queremos deixar claro que toda aquela despesa social que é realizada através de contratos com empresas privadas, organizações em fins lucrativos e empresas municipais não se encontra refletida nas Grandes Opções do Plano, no Plano Plurianual de Investimentos ou no Plano de Atividades Municipais. Um outro ponto de ressalva é o facto de muita da despesa social que é considerada despesa corrente também não se encontrar refletida nestes documentos financeiros dos municípios.

Olhando para a tabela conseguimos perceber que a somar ao modelo completo (na tabela identificado nas colunas GOP_3, PPI_3 e PAM_3) acrescentamos mais duas estimações. Na primeira (identificada como GOP_1, PPI_1 e PAM_1) isolamos a variável relativa à população total em termos municipais. Na segunda, juntamos a esta, a variável relativa à ideologia partidária.

Para explicarmos os resultados faremos a leitura da tabela seguindo a ordem das hipóteses formuladas. Além disso, seguiremos a ordem em que os resultados aparecem na tabela. Em primeiro as Grandes Opções do Plano, em segundo o Plano Plurianual de Investimento e, por último, o Plano de Atividades Municipais.

A análise da primeira hipótese sugere que para as Grandes Opções do Plano não podemos considerar os resultados como estatisticamente significativos. Isto diz-nos que a despesa dos municípios no âmbito das suas funções sociais não é influenciada pela ideologia do partido que preside ao executivo camarário. De outra forma, podemos afirmar que os executivos decidem gastar mais ou gastar menos no âmbito social de acordo com outros fatores que não a ideologia. Assim, diríamos que podemos rejeitar a primeira hipótese.

Olhando para as variáveis demográficas na equação GOP_3, a variável relativa à população jovem mostra-se estatisticamente significativa para um intervalo de confiança de 90% e traduz uma relação inversa entre a população jovem e as despesas das funções sociais. O modelo mostra que o aumento da população jovem não se traduz num aumento das despesas dos municípios com as funções sociais. A mesma equação mostra com significância estatística superior que também não existe uma relação positiva entre o número de idosos e a despesas das funções sociais das grandes opções do plano dos municípios.

Apesar dos resultados, para as Grandes Opções do Plano, nos levarem a rejeitar as hipóteses 2a e 2b. Não é verdade que quanto mais jovens vivem num determinado município maior é a despesa social desse mesmo município. Assim como, não verificamos que quanto maior for a população idosa de um município, maior será a sua despesa social. No entanto, temos de ter em consideração o facto da despesa social corrente não estar contemplada nas Grande Opções do Plano, o que pode ser uma explicação para os resultados obtidos.

Na equação do nosso modelo (GOP_3), vemos que existe relação positiva entre a variável da população total e a despesa social das Grandes Opções do Plano, onde a variável se mostra estatisticamente significativa para um intervalo de confiança de 90%. De facto, é intuitivo pensarmos que uma maior população se traduz num natural aumento das despesas sociais. Nas estimações GOP_1 e GOP_2 a variável não se mostrou estatisticamente significativa.

Continuando com o modelo completo, é possível afirmar que a variável relativa à arrecadação de receitas próprias dos municípios não apresenta significância estatística. Sendo assim, não podemos dizer que os municípios com maior capacidade para arrecadar receita tendem a gastar mais em termos de funções sociais. Os resultados obtidos nesta variável permitem-nos rejeitar a hipótese 3.

Tendo em conta a variável “ano”, podemos observar que a despesa social tem vindo a diminuir. Por outro lado, se dermos especial atenção aos anos de 2013 e 2017 – que correspondem a anos eleitorais – conseguimos perceber que as descidas nestes anos são bem inferiores aos restantes anos de mandato. Isto traduz a ideia de que existe uma maior aposta nos gastos com funções sociais nos anos de sufrágio eleitoral.

Para o Plano Plurianual de Investimentos os resultados da análise mostram-se estatisticamente significantes na equação PPI_2, onde refletem que os partidos considerados de esquerda tendem a apostar menos em funções sociais. Já quando observamos os resultados da equação do nosso modelo completo (PPI_3) a nossa variável relativa à ideologia não apresenta significância estatística. Estes resultados não nos permitem afirmar que, em termos do Plano Plurianual de Investimentos, os partidos de esquerda tendem a fazer uma maior aposta em questões sociais. Nesse sentido, podemos rejeitar a hipótese.

Passando às variáveis demográficas, na equação PPI_3, a variável que retrata a população jovem não se mostra estatisticamente significativa. Assim, os resultados não indicam que a população jovem tenha influência na despesa social do Plano Plurianual de Investimentos. Por outro lado, a variável relativa

à população mostra-se estatisticamente significativa para um intervalo de confiança de 95% e traduz uma relação inversa entre a população idosa e a despesa social do Plano Plurianual de Investimentos dos municípios. No entanto, temos, mais uma vez, de ter em atenção que nem toda a despesa social associada a estas variáveis se encontra refletida no Plano Plurianual de Investimento, pois muitas vezes são consideradas como despesas correntes.

Em relação à variável da população total dos municípios podemos observar que para o Plano Plurianual de Investimentos, nas três equações (PPI_1, PPI_2 e PPI_3), a variável se apresenta estatisticamente significativa. Assim, como nas Grandes Opções do Plano, constatamos uma relação positiva entre a população total e a despesa social do Plano Plurianual de Investimentos. Seguimos mais uma vez o mesmo raciocínio: mais população implica maior despesa. Aqui, mesmo isolando a variável, esta apresenta resultados semelhante, o que nos leva a crer que a despesa social do Plano Plurianual de Investimentos é influenciada pelo total da população.

Tendo em conta a variável relativa à arrecadação de receitas próprias do município vemos na equação PPI_3, que, tal como nos resultados das Grandes Opção do Plano, não apresenta significância estatística, desta vez com o Plano Plurianual de Investimentos. Desta forma, não podemos afirmar que a arrecadação de receitas próprias tem influência no aumento da despesa social do Plano Plurianual de Investimentos. Assim, a hipótese 3 é rejeitada.

Os resultados da variável “ano” seguem semelhantes para o Plano Plurianual de Investimentos, como se haviam apresentado para as Grandes Opções do Plano. A despesa social tem vindo a diminuir. Atendendo aos anos eleitorais (2013 e 2017) percebemos que nestes anos a despesa social do Plano Plurianual de Investimentos apresentam descidas menos acentuadas nestes anos do que nos restantes anos. Isto traduz a ideia de que em ano eleitoral há um maior cuidado com a despesa social do Plano Plurianual de Investimentos.

Para o Plano de Atividades Municipais os resultados ilustram que existe a possibilidade de os partidos de esquerda apostarem menos em políticas sociais do que partidos de direita. Se olharmos para as equações PAM_2 e PAM_3 vemos que os resultados são estatisticamente significativos para um intervalo de confiança de 95%. Nas duas equações há uma relação negativa entre a despesa social e partidos de esquerda. No entanto, estes resultados podem ser enviesados e devem ser lidos com alguma precaução, já que o número de observações é menor.

As variáveis relativas à população jovem e idosa mostram-se não estatisticamente significativas para o Plano de Atividades Municipais. Estes resultados mostram que estas variáveis são indiferentes em relação a este plano. Aqui, as hipóteses 2a e 2b são rejeitadas. De sublinhar novamente que a despesa social veiculada a estas variáveis pode estar associada às despesas correntes e não estarem refletidas no Plano de Atividades Municipais.

Tal como nas Grandes Opções do Plano e no Plano Plurianual de Investimentos, também no Plano de Atividades Municipais, a variável relativa à população total mostra-se significativa. No entanto, enquanto nas Grandes Opções do Plano e no Plano Plurianual de Investimentos há uma relação positiva com a despesa social, no Plano de Atividades Municipal verifica-se uma relação negativa. Desta forma, mais população não implica maior despesa. Mesmo isolando a variável esta apresenta resultados semelhantes. Esta diferença em relação aos outros planos pode estar relacionada com a natureza da despesa inscrita nos diferentes documentos.

Olhando a variável relativa à arrecadação de receitas próprias do município, vemos na equação PAM_3, que como nos resultados das Grandes Opções do Plano e no Plano Plurianual de Investimentos, não apresenta significância estatística. Tendo em conta os resultados não podemos afirmar que a arrecadação de receitas próprias tem influência no aumento da despesa social do Plano de Atividades Municipais. Assim, a hipótese 3 é rejeitada.

A variável “ano” apresenta-se estatisticamente significativa na equação PAM_1 e PAM_2 e não estatisticamente significativa na equação PAM_3. Os anos eleitorais também não apresentam valores estatisticamente significativos. No Plano de Atividades Municipais a despesa social vai diminuindo da mesma forma ao longo dos anos.

Variável	N.º Observações	Média	Desvio Padrão	Mínimo	Máximo
Despesa Social Grandes Opções do Plano	2, 664	.5514711	.1621092	.00216	.9751314
Despesa Social Plano Plurianual de Investimentos	2,196	.5695758	.1889711	.0044252	.9848002
Despesa Social Plano de Atividades Municipal	2,023	.5451822	.2141629	0	1
População	2,771	4.36621	1.46793	1.393464	8.931545
Receitas Próprias	2,156	23.35983	16.37287	.8	80.9
Ideologia (Esquerda)	3,388	.1024203	.303245	0	1
População Jovem (<14)	2,771	.1314055	.0259235	.0484065	.240711
População Idosa (>64)	2,771	.2341224	.0653116	.0775543	.4556804
Ano	3,388	2014	3.162744	2009	2019

Tabela 4 - Estatísticas Descritivas de todas as variáveis

Conclusão

Nesta dissertação pretendemos estudar os determinantes da despesa social dos municípios tendo em conta as Grandes Opções do Plano, o Plano Plurianual de Investimentos e o Plano de Atividades Municipais dos municípios portugueses. De forma a atingir o objetivo proposto começamos por fazer um enquadramento histórico sobre o municipalismo português. Mostramos como está organizada a estrutura orgânica do poder local, mais propriamente o poder municipal. Descrevemos o financiamento do poder local e apresentamos a componente da despesa social em detalhe. Além disso discutimos a influência da descentralização, pelo papel da ideologia e pelos ciclos político-económicos característicos do poder local.

Com a revisão da literatura ficamos a perceber que o Estado tem expandido a sua ação em áreas como a saúde, educação e segurança social. Sendo que a despesa social engloba estas áreas bem como a habitação, o desemprego e a cultura (Cohn, 1995; Carolo, 2014; Pinho, 2014; Tavares, 2019). Percebemos que a ideologia política pode ser um fator que tem influência na tomada de decisão e que os partidos mais à esquerda tendem a apresentar orçamentos com níveis mais elevados de despesa (Casteles, 1989; Snyder e Yackolev, 2000; Seitz, 2000; Telleir, 2006; Pickering e Rockey, 2011; Facchini, 2019).

Por outro lado, existem autores que sustentam que os ciclos político económicos podem trazer uma explicação de alteração de despesa municipal (Nordhaus, 1975; Painter e Bae, 2001; Veiga e Veiga, 2005). Há ainda autores que defendem que a estrutura sociodemográfica de uma população é que tem o papel preponderante na despesa municipal (Painter e Bae, 2001; Lien e Pettersen, 2004; Cunha e Braz, 2012; Saraiva, 2017; McCullough, 2017; Kushner e Ogwang 2017; Herrero-Alcalde e Tránchez-Martín, 2017; Tran, Dollery e López, 2018).

Além destes pontos, a literatura mostra que grupos populacionais específicos conseguem condicionar a ação dos políticos locais de forma a satisfazer os seus interesses. (De Borger e Kerstens, 1996; Lien e Pettersen, 2004; Afonso e Fernandes, 2008; Herrero-Alcalde e Tránchez-Martín, 2017).

Na análise empírica deste trabalho testamos um modelo de análise de determinantes da despesa social dos municípios nas Grandes Opções do Plano, no Plano Plurianual de Investimentos e no Plano de Atividades Municipais, para os 308 municípios portugueses, entre os anos de 2009 e 2019. Com a análise dos resultados conseguimos perceber que as variáveis demográficas parecem ser os fatores mais

preponderantes em termos de influência na despesa social. Além destas, os resultados sugerem a ideia de que existe uma possibilidade dos momentos eleitorais autárquicos terem influência na despesa social.

É importante salientar que este trabalho encontrou limitações na sua elaboração. Primeiro, a recolha de dados ficou limitada, muitas vezes, por falta de resposta por parte dos municípios. Segundo, de salientar que toda a despesa social que é realizada através de contratos com entidades terceiras, sejam elas empresas privadas, organizações sem fins lucrativos e até empresas municipais, não se encontra inscrita nos Planos analisados neste trabalho. Terceiro, muita despesa social é tratada como despesa corrente e, por isso mesmo, também não aparece inscrita nem nas Grandes Opções do Plano, nem no Plano Plurianual de Investimentos, nem no Plano de atividades Municipais. Estes dois últimos pontos podem explicar os resultados do nosso modelo em relação às variáveis da população jovem e da população idosa.

Este estudo abre caminho, por um lado, para um estudo mais pormenorizado dos determinantes das despesas funcionais das Grandes Opções do Plano, do Plano Plurianual de Investimentos e do Plano de Atividades Municipais dos municípios portugueses. E por outro, para o estudo da despesa social que não envolva apenas as Grandes Opções do Plano, o Plano Plurianual de Investimentos e o Plano de Atividades Municipais, mas sim toda a despesa social que é realizada pelos municípios e não consta destes documentos.

A investigação neste tema pode contribuir para ficarmos a conhecer a estrutura da despesa social e global dos municípios. Com o continuar de investigações semelhantes poderemos compreender como se gasta, onde se gasta e porque se gastam determinados recursos em determinadas políticas.

Bibliografia

Afonso, A., Fernandes, S. 2008. Assessing and explaining the relative efficiency of local government. *Journal of Socio-Economics*, 37(5), 1946-1979.

Akilli, H., Akilli, H. 2014. Decentralization and recentralization of local governments in Turkey. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 140, 682–686.

Alves, A., Moreira, J. 2004. *O Que É a Escolha Pública?: Para Uma Análise Económica da Política*. Cascais: Principia Editora.

Anderson, J. 1984. *Public Policy-Making* – 3rd Edition. New York: CBS College Publishing.

Antunes, R. 2008. Identificação Partidária e Comportamento Eleitoral: Fatores Estruturais, Atitudes e Mudanças no Sentido de Voto. Tese de Doutoramento em Psicologia. Coimbra: Universidade de Coimbra.

Azevedo, N. 2003. Políticas Culturais à Escala Metropolitana: Notas de uma Pesquisa sobre a Área Metropolitana do Porto. *Revista da Faculdade de Letras*, Série I, vol. 13, p. 201-210.

Baleiras, R. 1997. Electoral defeats and local political expenditure cycles. *Economics Letters*, 56 (2), 201-207.

Baleiras, R. 2001. “Governança Subnacional: Legitimidade Económica e Descentralização da Despesa Pública.” *Compêndio de Economia Regional*. Coleção APDR, N°9. Coimbra: Associação para o Desenvolvimento Regional.

Barroso, J. 1997. “Da Exclusão escolar dos alunos à Inclusão social da escola: que sentido para a territorialização das políticas educativas”. Lisboa: Ministério da Educação.

Beblavý, M. 2010. Comparative analysis of determinants and effects of social protection spending in the new EU member states. Em P. Saunders & R. Sainbury (Ed.), *Social Security, poverty and social exclusion in rich and poor countries* Ppp. 113-132). Cambridge: Intersetia.

Benito, B., Bastida, F., Vicente, C. 2013. Municipal elections and cultural expenditure. *Journal of Cultural Economics*, 37, 3-32.

Bessa, A., Nogueira Pinto, J. 2001. *Introdução à Política*. Lisboa: Verbo.

Bilhim, J. 2004. *A Governação nas Autarquias Locais*. Porto: SPI-Sociedade Portuguesa de Inovação.

- Birrell, D., Murie, A. 1975. Ideology, Conflict and Social Policy. *Journal of Social Policy*, 4 (3), 243-258.
- Blais, A., & Nadeau, R. 1992. The electoral budget cycle. *Public Choice*, 74(4), 389–403.
- Bonoli, G., Natali, D. 2012, “The politics of the ‘new’ Welfare States: Analysing reforms in Western Europe”, em Giuliano Bonoli e David Natali (orgs.). *The Politics of The New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Bove, V., Efthymiou, G., Navas, A. 2016. Political cycles in public expenditure: butter vs guns. *Journal of Comparative Economics* 45, 582-604.
- Boyne, G. 1998. *Public Choice Theory and Local Government: A Comparative Analysis of the UK and the USA*. Londres: Macmillan Press.
- Branco, Francisco. 1998. *Municípios e Políticas Sociais em Portugal 1977-89*. Lisboa: Instituto Superior de Serviço Social.
- Bravo, A., Sá, J. 2000. *Autarquias Locais: Descentralização e Melhor Gestão*. Lisboa: Verbo
- Caldas, Ricardo Wahrendorff (coord.). 2008. *Políticas Públicas: Conceitos e Práticas*, Serie Políticas Publicas 7. Belo Horizonte: Sebrae/MG.
- Camões, P. 2003. “Partisan Influence on Local Public Policy: An Empirical Test of Portuguese Municipalities”. Working Paper do NEAPP Série IV (3). Braga: Universidade do Minho.
- Camões, P. J. 2006. Análise da Evolução das Finanças Locais Portuguesas. Em A. F. Tavares (Ed.), *Estudo e ensino da Administração Pública em Portugal* (pp. 101–116). Lisboa, Portugal: Escolar Editora.
- Carolo, D. 2014. “Despesa e Redistribuição na Segurança Social em Portugal: análise da Reforma de 2007”. Tese de Doutoramento em Ciência Sociais. Lisboa: Universidade de Lisboa.
- Carvalho, J., Fernandes, M., Teixeira, A. 2004. *POCAL Comentado*, 2ª Edição. Lisboa: Rei dos Livros.
- Carvalho, M. 2011. “Gestão Pública: Um Novo Paradigma para a Governação da Administração Local”. Artigo apresentado no 8º Congresso Nacional de Administração Pública.
- Carvalho, M., Barbosa, T., Soares, J. 2010. Implementação de Política Pública: Uma abordagem Teórica e Crítica. Colóquio Internacional sobre Gestão Universitária.
- Castles, F. 1989. Explaining public education: Expenditure in OECD nations. *European Journal of Political Research*, 17, 431– 448.

- Castles, F. 2006. The growth of the post-war public expenditure state: long-term trajectories and recent trends. TranState working papers, 35, Bremen: Bremen University.
- Catarino, J., Faro, C. e Vargas, J. 2007. Economia do Conhecimento e Administração Local. Porto: SPI - Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Carmo, R., Cantante, F. 2014. Precariedade, desemprego e proteção social: caminhos para a desigualdade? Observatório das Desigualdades, ISCTE-IUL, CIESIUL.
- Charlot, B. 1994. L'école et le territoire: nouveaux espaces, nouveaux enjeux. Paris: Armand Colin Éditeur.
- Christensen, T., Lægreid, P. 2007. The whole of government approach to public sector reform. *Public Administration Review* 67:1059–66
- Coelho, C. 2004. Ciclos Político Económicos e o Poder Local. Tese de Mestrado em Administração Pública. Braga: Universidade do Minho.
- Cohn, A. 1995. “Políticas Sociais e Pobreza no Brasil”. Brasília: Instituto de Pesquisa Económica Aplicada.
- Cunha, J., Braz, C. 2012. “A Evolução da Despesa Pública: Portugal no Contexto da Área do Euro.” *Boletim Económico de Inverno*, 23-40.
- De Borger, B., Kerstens, K. 1996. Cost Efficiency of Belgian local governments: A comparative analysis of FHD, DEA and econometric approaches. *Regional Science and Urban Economics*, 26(2), 145-170.
- Dearlove, J. 1973. The Politics of Policy in Local Government. Londres: Cambridge University Press.
- Drazen, A., & Eslava, M. 2010. Electoral manipulation via voter-friendly spending. Theory and evidence. *Journal of Development Economics*, 92(1), 39–52.
- Dye, Thomas R. 1987. “Understanding Public Policy.” Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall.
- Easton, D. 1965. *A Systems Analysis of Political Life*. Nova Iorque: John Wiley and Sons.
- Facchini, F. 2016. Political ideological change: A theoretical approach. *Social Science Information*, 55(4), 589–602.
- Facchini, F. 2019. What are the determinants of public spending? An overview of the literature. *Atlantic Economic Journal*, 46, 419-439.

- Ferreira, J. 2005. O Poder Local e Regional na Assembleia Constituinte 1975/1976 – As Regiões Administrativas. Dissertação de Mestrado em História Contemporânea. Porto: Universidade do Porto – Faculdade de Letras.
- Ferreira, J. 2016. Políticas Sociais Municipais: O Caso dos Municípios da Lezíria do Tejo. Tese de Doutoramento em Políticas Públicas. Lisboa: ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa
- Franco, S. 1992. Finanças Públicas e Direito Financeiro, 4^o Edição. Coimbra: Almedina.
- Frey, B., Schneider, F. 1978. “Na Empirical Study of Politic-Economic Interaction in the United States.” *Review of Economics and Statistics* 6 (2): 174-83.
- Garand, J. 1985. “Partisan Change and Shifting Expenditure Priorities in the American States, 1945-1978.” *American Politics Quarterly* 14(4): 355-91.
- Garand, J., Hendrick, R. 1991. Expenditure Tradeoffs in te Americam States: A Longitudinal Teste, 1948-1984. *Western Political Quartely* 44 (4), 915-940.
- Geys, B., Moesen, W. 2009. Exploring sources of local government technical inefficiency: Evidence from Flemish municipalities. *Public Finance and Management* 9, 1–29.
- Guillamón, M., Batida, F., Benito, B. 2011. The electoral budget cycle on municipal police expenditure. *European Journal of Law and Economics*, 36, 447-469.
- Herrero-Alcalde, A., Tránchez-Martín, J. 2017. Demographic, political, institution and financial determinants of regional social expenditure: the case of Spain. *Regional Studies*, 51(6), 920-932.
- Hespanha, P. 2008. “Políticas Sociais: Novas Abordagens, Novos Desafios”. *Revista de Ciências Sociais*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Hicks, A., Swank, D. 1984. Government Redistribution in Rich Capitalist Democracies. *Policy Studies Journal*, 13, 265-286.
- Hibbs, D. 1977. “Political Parties and Macroeconomic Policy.” *American Political Science Review* 71, 1467-97.
- Hourie, E., Malul, M., Bar-El, R. 2015. The Social Value of Municipal Services. *Journal of Policy Modeling*, 37(2), 253-260.

- Jacoby, W., Schneider, S. 2011. Variability in State policy priorities: An empirical analysis. *The Journal of Politics* 63 (2), 544-568.
- Jost, J. T., Federico, C. M., & Napier, J. L. 2009. Political ideology: Its structure, functions, and elective affinities. *Annual Review of Psychology*, 60(1), 307–337.
- Kersbergen, K. 1995. *Social Capitalism*. Londres: Routledge.
- Kraft, M., Furlong, S. 2010. *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. California: CQ Press.
- Kushner, J., Ogwang, T. 2017. Why Do Per-Household Expenditures Differ between Municipalities?. *Public Finance and Management*, 17 (4), 303-324.
- Leyden, Kevin M., Abraham Goldberg e Philip Michelbach. 2011. Understanding the Pursuit of Happiness in Ten Major Cities. *Urban Affairs Review* 47(6), 861-888.
- Lien, S., Pettersen, A. 2004. Local Government and Welfare Generosity: Municipality Spending on Social Welfare. *Scandinavian Political Studies*, 27 (4), 343-365.
- Lobato, L. 2006. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de Políticas Públicas. Em Saravia, E. e Ferrarezi, E. *Políticas Públicas – Coletânea*, vol. 1, Brasília, Escola Nacional de Administração Pública 289-313.
- Magalhães, J. 2013. *História dos Municípios portugueses na educação e na cultura*. Lisboa: Instituto de Educação da Universidade de Lisboa.
- Marta, J. 2000. *Imperfeições e Competição no Processo Político: Uma Aplicação aos Governos Locais*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Braga: Universidade do Minho.
- Matos, M. 2014. *O Estado-Providência em Portugal e as Políticas Sociais: avaliação da implementação das Cantinas Sociais*. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Lisboa: ISCTE-IUL.
- McCullough, J. 2017. Local health and social services expenditures: An empirical typology of local government spending. *Preventive Medicine*, 105, 66-72.
- Monteiro, N., Oliveira, C. 1996. *História dos Municípios e do poder local: dos finais da Idade Média à União Europeia*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Mozzicafredo, J. 1997. *Estado Providência e Cidadania em Portugal*. Oeiras: Celta Editora.
- Mueller, D. 1979. *Public Choice*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Neves, M. 2004. *Governo e Administração Local*. Coimbra: Coimbra Editora
- Nordhaus, W. 1975. "The Political Business Cycle." *Review of Economic Studies* 42:169-90.
- OCDE. 2007. "OECD Social Expenditure database(1980-2003)".
- Oliveira, A. 2013. *Direito das Autarquias Locais – 2ª Edição*. Coimbra: Coimbra Editora.
- Painter, G., Bae, K. 2001. The changing determinants of state expenditure in the united states: 1965-1992. *Public Finance and Management*, 1, 370-392.
- Pasquino, G. 2004. *Curso de Ciência Política – 2ª Edição*. Cascais: Príncipia Editora.
- Pereira, P., Silva, J. 2001. "Subvenções Para os Municípios: um Novo Modelo de Equilíbrio Financeiro". ISEG-WP.
- Pérez-López, G., Prior, D., & Zafra-Gómez, J. 2015. Rethinking new public management delivery forms and efficiency: Long-term effects in Spanish local government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 1157–1 183.
- Pickering, A. C., & Rockey, J. 2011. Ideology and the growth of government. *The Review of Economics and Statistics*, 93(3), 907–919.
- Pitlik, H., Gerhard, S., Bechter, B., & Brandl, B. 2011. Near is my shirt but nearer is my skin: Ideology or self-interest as determinants of public opinion on fiscal policy issues. *Kyklos*, 64(2), 271–290.
- Pinhal, J. 2011. "A construção do sistema educativo local em Portugal: uma história recente" em Cardona, M.J. e R. Marques (coord.), *Da Autonomia da Escola ao Sucesso Educativo: obstáculos e soluções*. Chamusca: Edições Cosmos.
- Pinho, A. 2014. "Despesa Social e Crescimento Económico: uma análise comparada entre o Norte e o Sul da Europa". Trabalho de Projeto do Mestrado em Economia Industrial. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Ralha, J (Coord.). 2018. *Da Gestão, Em Autarquias: Para Melhorar as Competências de Gestão dos Eleitos*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Reto, L., Sá, J. 2016. *Esquerda e Direita em Portugal: Consensos, Divergências e Antagonismos*. Lisboa: Livros Horizonte.

- Ribeiro, A. 2018. “Administração autárquica, desafios”. Em Ralha, J (Cord.). 2018. *Da Gestão, Em Autarquias: Para Melhorar as Competências de Gestão dos Eleitos*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Rodrigues, M., Araújo, J. 2005. A nova gestão pública na governação local. Comunicação apresentada no 3.º Congresso Nacional de Administração Pública.
- Rocha, C. 2006. As Prioridades Políticas dos Governos Locais Portugueses: Análise Empírica da Alocação das Despesas Municipais. Dissertação de Mestrado em Administração Pública. Braga: Universidade do Minho.
- Rocha, J., Silva, P. 2017. “Municípios em Portugal” em Oliveira, A., Hermany, R (Cord.), *Municipalismo: Perspectivas de Descentralização na América Latina, na Europa e no Mundo*, Brasília: Confederação Nacional de Municípios, 171-211.
- Rogoff, K. 1990. Equilibrium political budget cycles. *The American Economic Review*, 80(1), 21–36.
- Saraiva, P. 2017. Eficiência das despesas por funções municipais: uma aplicação da Data Envelopment Analysis. Dissertação de Mestrado em Gestão das Organizações – Ramo de Gestão de Empresas. Bragança: Instituto Politécnico de Bragança.
- Schulze, G., & Rose, A. 1998. Public orchestra funding in Germany: An empirical investigation. *Journal of Cultural Economics*, 22(4), 227–247.
- Seabra, T., Carmo, R., Baptista, I., Fontes, A. 2012. *Avaliação da Descentralização de Competências de Educação para os Municípios*. Lisboa: Direção-Geral de Estatísticas de Educação e Ciência – Ministério da Educação e Ciência.
- Seitz, H. 2000. Fiscal policy, deficits and politics of subnational governments: The case of the German Laender. *Public Choice*, 102(3–4), 183–218.
- Silvestre, H. 2010. *Gestão Pública – Modelos de Prestação no Serviço Público*. Lisboa: Escolar Editora.
- Snyder, J., Yackovlev, I. 2000. Political and economic determinants of changes in government spending on social Determinants of regional social expenditure in Spain protection programs. Background paper presented at the ‘Securing Our Future in a Global Economy’ conference. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology.
- Sousa, N. 2017. A Autonomia do Poder Local – 40 Anos de Democracia Local. *Revista da Faculdade de Direito e Ciência Política*, nº9, 61-77.

- Sponsati, A. 1991. *A assistência social no Brasil 1983 - 1990*. São Paulo: Cortez.
- Tavares, A. F. 2015. “Reformas territoriais: fusões de municípios e cooperação intermunicipal” em Sousa, F., Tavares, A. F., Cruz, N. F., Jorge, S. (Org.), *A Reforma do Poder Local em Debate*. Lisboa: Imprensa das Ciências Sociais.
- Tavares, A. F. 2019. *Administração Pública Portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Taylor-Gooby, P. 1994. Ideology and Social Policy: New Developments in Theory and Practice. *The Australian and New Zealand Journal of Sociology*, 30 (1), 71-82.
- Tellier, G. 2006. Public expenditures in Canadian provinces: An empirical study of politico-economic interactions. *Public Choice*, 126(3-4), 367-385.
- Theodoulou, S. 1995. “How public policy is made”. Em Theodoulou, S. e Cahn, M. *Public Policy: The Essential Readings*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 86-96.
- Toste, V. 2016. *Análise económica das políticas municipais espelhadas nas GOP do concelho de Angra do Heroísmo*. Relatório de Estágio para a obtenção do grau de Mestre em Economia Financeira e Monetária. Coimbra: Universidade de Coimbra.
- Tran, C., Dollery, B., López, G. 2018. An Empirical Analysis of the Determinants of per Capita Municipal Expenditure in South Australian Local Government. *Public Finance and Management*, 18 (3-4), 285-312.
- Trotman-Dickenson, D. I. 1996. *Economics of the Public Sector*. Londres: Mackmillan
- Tullock, G., Seldon, A., Brady, G. 2002. *Government: Whose Obedient Servant? A primer in Public Choice*. Londres: Institute of Economic Affairs.
- Van der Ploeg, F. 2006. The making of cultural policy: A European perspective. In V. Ginsburgh & D. Throsby (Eds.), *Handbook of the Economics of Art and Culture* (pp. 1183-1221). Amsterdam: North-Holland.
- Veiga, F., Veiga, L. 2004. “Ciclos Politico-Económicos nos Municípios Portugueses.” *Atas da II Conferência do Banco de Portugal: Desenvolvimento Económico Português no Espaço Europeu*. Lisboa.
- Veiga, F., Veiga, L. 2005. “Eleitoralismo nos Municípios Portugueses.” *Análise Social*, Vol. XL (4.º), n.º 177, 865-88.

Veiga, L., & Veiga, F. 2007. Political business cycles at the municipal level. *Public Choice*, 131(1–2), 45–64.

Veiga, F., Tavares, A., Carballo-Cruz, F., Veiga, L., & Camões, P. 2015. *Monitorização da evolução das receitas e despesas dos municípios*. Acedido em <http://www.portalautarquico.pt/>.

Veiga, F. Veiga, L. Morozumi, A. 2017. “Political Budget Cycles and Media Freedom.” Braga: Universidade do Minho.

Warrington, E. 1997. “Tree Vies of the “the New Public Administration”. *Public Administration and Development* Vol. 17, 3-12.

Legislação

Constituição da República Portuguesa

Decreto-Lei n.º 98/84 de 29 de março

Decreto-Lei n.º 54-A/99 de 22 de fevereiro

Decreto-Lei n.º 21/2019 de 30 de janeiro

Decreto-Lei n.º 22/2019 de 30 de janeiro

Decreto-Lei n.º 23/2019 de 30 de janeiro

Lei n.º 1/79 de 2 de janeiro

Lei n.º 1/87 de 6 de janeiro

Lei n.º 2/92 de 9 de março

Lei n.º 42/98 de 6 de agosto

Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro

Lei n.º 73/2013 de 3 de setembro

Lei n.º 51/2018 de 16 de agosto