

ANÁLISE DAS DESPESAS POR FUNÇÕES NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

Sónia Nogueira

Centro de Investigação em Ciência Política (CICP)
Escola Superior de Comunicação, Administração e Turismo, Instituto Politécnico de
Bragança

Pedro De Camargo Saraiva

Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Escola Superior de Tecnologia e Gestão, Instituto Politécnico de Bragança
Campus de Santa Apolónia
BRAGANÇA – PORTUGAL

Christian Silva

Departamento de Gestão e Economia
Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Campus Curitiba
Curitiba, PARANÁ – Brasil

This study was conducted at Research Center in Political Science (UID/CPO/0758/2013), University of Minho and supported by the Portuguese Foundation for Science and Technology and the Portuguese Ministry of Education and Science through national funds.

Área temática: F) Sector Público.

Palavras-chave: Despesas por Funções Municipais, Municípios, Recursos, Nova Gestão Pública.

ANÁLISE DAS DESPESAS POR FUNÇÕES NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

Resumo

A análise da eficiência dos governos locais torna-se relevante quando os gestores públicos são confrontados com a escassez de recursos, como é o caso dos municípios portugueses. Portugal não tem um desenvolvimento económico e social repartido de forma equitativa ou igual por todo o território, facto muito discutido pelos governantes do país. Os concelhos do litoral dada a concentração de recursos humanos e financeiros, as economias de escala conseguidas e as políticas públicas aí encetadas levam a um desenvolvimento maior face aos concelhos que se localizam no interior do país.

Perante o exposto, este estudo pretende analisar as despesas municipais dos 308 municípios de Portugal. No sentido de compreender se as decisões municipais relativas à alocação dos seus recursos se traduzem no resultado esperado, este estudo procede a uma análise das despesas municipais por funções.

Os resultados permitem observar que, as cinco funções de despesas municipais selecionadas, quando somadas, correspondem em média a 78,03% do total das despesas municipais por classificação funcional para o caso de Portugal no ano de 2015. Sendo assim, os municípios portugueses apresentam diferenças significativas entre os grupos de municípios (por região, índice de interioridade e dimensão), o que demonstra que diferentes tipos de municípios, seja por localização, dimensão, entre outras características, apresenta diferentes problemas e prioridades, que são traduzidos nas diferentes maneiras que estes municípios investem seus recursos.

Resumen

Un análisis de la eficiencia de los gobiernos locales es importante cuando los gestores son confrontados con una escasez de recursos, como es el caso de los municipios portugueses. Portugal no tiene un desarrollo económico y social repartido de forma equitativa o igual por todo el territorio, facto mucho discutido por gobernantes del país. Este estudio se basa en los gastos municipales de los 308 municipios de Portugal. No hay sentido de que los municipios se relacionen con la asignación de sus recursos se traduce sin ningún resultado esperado, este estudio procede a una evaluación de los gastos municipales por funciones.

Los resultados se pueden observar que, las cinco funciones de los municipios seleccionados, cuando adicionadas, corresponden en media 78,03% del total de los gastos municipales por la clasificación funcional para el caso de Portugal no año de 2015. Los municipios portugueses presentan diferencias significativas entre los grupos de municipios, o que demuestra que los diferentes tipos de municipios, por la localización, la dimensión, entre otras características, presentan diferentes problemas y prioridades, que son traducidos en las diferentes maneras que éstos municipios afectan sus recursos.

1. INTRODUÇÃO

A Administração Pública tem sido alvo de muitas mudanças ao longo dos últimos anos, principalmente nos países desenvolvidos. Após a crise económica de 2008, da qual alguns países ainda não se recuperaram, muitos atravessaram uma situação económica frágil, com a diminuição, quando mesmo até retração, da produção económica, do aumento do desemprego e diminuição no consumo. No setor público os impactos foram sentidos quase que de forma imediata, com a diminuição na arrecadação e disponibilidade de recursos, assim como o aumento, natural ou imposto, de fortes restrições orçamentais. Dado o contexto, os gestores públicos viram-se obrigados a adaptarem-se à nova realidade, aderindo a uma nova onda de reformas na gestão pública. Nos momentos em que os gestores públicos são confrontados com a escassez de recursos são quando ideias como as da Nova Gestão Pública (NGP), a restrição orçamental, as avaliações de *performance* e o foco nos resultados, se mostram mais relevantes.

Em Portugal a situação não foi diferente. Como consequência direta da crise económica mundial, por força da dívida soberana acumulada, Portugal teve de procurar por auxílio financeiro à União Europeia e ao Fundo Monetário Internacional, o que culminou, entre outras exigências por parte das organizações internacionais, com a adesão do país ao Programa de Assistência Económica e Financeira (de maio de 2011 a 2014), impondo fortes restrições orçamentais. Estas restrições fizeram-se notar em todo o setor público, e em particular, nos municípios. Neste contexto, a análise da eficiência dos municípios torna-se ainda mais relevante. Para além disso, Portugal não tem alcançado um desenvolvimento socioeconómico homogéneo por todo o território, facto muito discutido pelos governantes do país.

Perante o exposto, o presente trabalho de investigação teve como principal objetivo analisar as despesas por funções na totalidade dos municípios portugueses. Como sub-objetivos este trabalho pretende, no que respeita as despesas por funções municipais:

1. identificar diferenças nas despesas por funções entre os grupos de municípios (por região, índice de interioridade e dimensão); e,
2. procurar identificar a influência dos fatores dimensão, índice de interioridade e localização geográfica, nas despesas por funções.

Este artigo encontra-se estruturado em quatro pontos, após a introdução. No segundo efetua-se o enquadramento teórico, no qual se apresenta a definição dos conceitos da Nova Gestão Pública e uma breve contextualização das despesas por funções municipais. O terceiro ponto é dedicado à metodologia de investigação, evidenciando o objetivo do estudo, os instrumentos de recolha e tratamento dos dados, e a definição da população e amostra. Seguidamente apresenta-se a análise empírica e os resultados, onde se caracteriza a população, as despesas por funções municipais, e discutem-se os resultados das análises. O último ponto termina com a apresentação das conclusões, as suas limitações e possíveis sugestões para investigações futuras.

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

2.1. A NOVA GESTÃO PÚBLICA

A reforma da Administração Pública é um fenómeno mundial. Face à globalização acelerada e seus efeitos (e.g., rápidas mudanças sociais, económicas e tecnológicas), os governos veem-se obrigados a adaptar e acelerar o seu processo de mudança e modernização. A Nova Gestão Pública (NGP) pode ser descrita como o agregado de praticamente todas as ferramentas de gestão consideradas aplicáveis à gestão pública, e tem como *'motto'* a normativa que o privado é melhor que o público. A teoria e sua literatura trazem consigo um aumento na expectativa sobre a capacidade da gestão e contabilidade pública em administrar as políticas públicas de maneira mais eficiente (Chan, 2003). Para tal, a NGP traz para o setor público elementos como sistemas de gestão, avaliação de *performance* e foco no cidadão, assim como responsabilização e controlo (Kapucu, 2007).

A NGP caracteriza-se como um modelo de gestão, ou mais precisamente um conjunto de ferramentas de gestão importadas do setor privado, cujo principal objetivo é melhorar a eficiência do setor público, para o qual requer uma abordagem holística, sendo capaz de integrar os recursos humanos, financeiros, técnicos e fatores estruturais que fazem parte do ambiente dinâmico do setor público (Gruening, 2001).

As ideias da NGP, baseadas, quase que na sua totalidade, no conceito de que para atingir melhores resultados o setor público se deve assimilar ao setor privado (na sua maneira de gerir e conduzir suas atividades), vieram em oposição ao modelo burocrático de gestão, tradicionalmente utilizado, até então, no setor público.

A NGP, e, principalmente, sua abordagem recomendada pelas diretrizes da OCDE, supõe benefícios indiretos, como a criação e indução de uma cultura orientada para resultados dentro do setor público, advinda da implementação das ideias e ferramentas da NGP, a qual estaria positivamente relacionada com *performance* e eficiência (Verbeeten & Spekle, 2015).

Um dos principais argumentos da NGP é o da sua universalidade. Esse argumento baseia-se em dois princípios, o da portabilidade e difusão, e o da neutralidade política (Hood, 1991). Essas afirmações apoiam-se nas ideias de que o modelo pode ser utilizado para resolver problemas na gestão pública em contextos distintos, assim como em diferentes organizações, políticas, níveis de governo e países. Dada a sua natureza política, a NGP também permite a sua acomodação para diferentes prioridades dos governos sem a necessidade de ter o seu programa adaptado ou reescrito, não estando limitada a um grupo ou estilo governamental específico.

Em relação à sua aplicação em governos locais, de acordo com os princípios da NGP, as responsabilidades públicas devem, de preferência, ser exercidas pela autoridade mais próxima dos cidadãos, e as transferências de responsabilidades para as esferas superiores da Administração Pública devem acontecer apenas quando justificadas por eficiência e economia de escala (Akilli & Akilli, 2014). Os poderes transferidos às autoridades locais devem ser completos e exclusivos, exceto nos casos previstos pela legislação, e como nota Christiaens (2001), outro problema é a divergência entre as reformas da gestão pública e as reformas da contabilidade pública. A última, mais dependente de questões legislativas e legais, nem sempre possui estrutura para suportar as reformas propostas na gestão pública (como é o caso da NGP), tornando-se assim mais um obstáculo para a implementação e sucesso das mesmas.

2.2. CONTEXTUALIZAÇÃO DAS DESPESAS MUNICIPAIS

O glossário de termos das finanças públicas do Conselho das Finanças Públicas – CFP (2015, p.13), define despesa pública ou despesa total nos seguintes termos: “Na ótica da contabilidade pública a ‘despesa total’ ou ‘despesa orçamental’ compreende todos os gastos que assumam expressão orçamental. Neste âmbito identifica-se toda e qualquer transação com ativos e passivos financeiros (despesa não efetiva), bem como todas as outras transações relacionadas com a aquisição de bens e serviços, juros, subsídios, prestações sociais, remunerações, investimentos (despesa efetiva)”.

De acordo com o CPF, a classificação das funções das Administrações Públicas é utilizada para identificar a alocação da despesa pública de acordo com diferentes funções da governação. O Glossário de termos das Finanças Públicas do CPF (2015, p.6) descreve a classificação funcional das despesas como:

“Regulamentada no Decreto-Lei n.º 171/94, de 24 de junho, a classificação funcional das despesas especifica os fins e atividades típicas do Estado, facilitando a identificação das prioridades do Estado na satisfação das necessidades coletivas. As autarquias dispõem de um classificador funcional próprio previsto no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) e de utilização obrigatória na contabilidade de custos e nos mapas do plano plurianual de investimentos.”

As funções das despesas previstas no Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) são as seguintes (Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro):

- 1.1.0. Serviços gerais de administração pública
- 1.2.0. Segurança e ordem pública
- 2.1.0. Educação
- 2.2.0. Saúde
- 2.3.0. Segurança e ação sociais
- 2.4.0. Habitação e serviços coletivos
- 2.5.0. Serviços culturais, recreativos e religiosos
- 3.1.0. Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pesca
- 3.2.0. Indústria e energia
- 3.3.0. Transportes e comunicações
- 3.4.0. Comércio e turismo
- 3.5.0. Outras funções económicas
- 4.1.0., 4.2.0. e 4.3.0. Outras funções

Ao longo dos últimos anos, a gestão financeira dos municípios portugueses foi profundamente afetada por um conjunto de fatores externos, dentre os quais se destaca a crise financeira internacional de 2008 e 2009. Devido à crise e à consequente recessão causada pela mesma, Portugal viu-se forçado a adotar programas de austeridade económica como o Programa de Assistência Económica e Financeira – PAEF (de maio de 2011 a 2014), o que impôs fortes restrições financeiras e orçamentais que também se refletiram nas finanças municipais.

Entre outros, o Programa de Assistência Económica e Financeira (PAEF) estabeleceu um conjunto de metas com implicações significativas nas administrações locais, tendo em vista a reorganização e redução significativa do número de entidades da Administração Local, o reforço da prestação do serviço público, o aumento da eficiência e a redução de custos. O aumento significativo das atribuições e competências das autarquias locais em resultado da crescente descentralização de funções, expressas no Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro) e no Regime Jurídico das Autarquias Locais (Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro), colocou pressão adicional sobre os orçamentos municipais, em particular nos municípios com maior dificuldade em obter receitas

próprias, resultante das suas características económico e demográficas (Veiga, Tavares, Carballo-Cruz, Veiga & Camões, 2015).

Apesar dos esforços no sentido da descentralização da prestação de serviços públicos e na delegação e transferência de competências ao nível das autarquias locais em Portugal, o Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2015 (Carvalho *et al.*, 2016) aponta que, em 2010, as despesas públicas locais dos municípios portugueses corresponderam a apenas 15% do total das despesas públicas e as receitas públicas a 17%, valores bem abaixo da média europeia, de 29% e 32% respetivamente (Carvalho *et al.*, 2016). Paralelamente, referente ao peso das despesas de capital locais no total das despesas de capital, Portugal apresenta um valor (66%) superior à média europeia (58%), o que sugere claramente uma maior intervenção, no caso português, dos municípios portugueses nas atividades de investimento público.

Idealmente, o nível de despesa pública deve decorrer da escolha consciente dos cidadãos acerca dos bens e serviços públicos e prestações sociais que desejam, e que deverão suportar e financiar por via orçamental, dos impostos e outros encargos

A nível nacional, em Portugal a despesa primária aumentou significativamente até 2010, com destaque para o período de 1995 a 2005. Em relação ao rácio entre a despesa total e o PIB, mesmo Portugal ainda se situando abaixo do valor médio da zona do euro, o país foi um dos estados-membros que registrou uma das maiores subidas da despesa pública em percentagem do produto interno bruto (PIB) no período analisado por Cunha e Braz (2012). No país, as principais áreas da despesa pública são a provisão de serviços por via orçamental – defesa e segurança, justiça, educação e saúde, entre outras – e a realização de transferências para assegurar rendimento em situações como a velhice, a invalidez e o desemprego.

A nível municipal, Veiga *et al.* (2015, p.160) realizaram um estudo para a Direção-Geral das Autarquias Locais (DGAL) sobre a evolução das receitas e despesas dos municípios portugueses no período de 2000 a 2014 onde salientaram que: “a análise agregada da evolução das finanças municipais revela que os municípios portugueses acomodaram uma forte redução nas suas receitas a partir de 2009 com uma redução considerável das suas despesas, sobretudo as de investimento, registando geralmente saldos de execução orçamental positivos. Adicionalmente, o setor local levou a cabo uma redução considerável na sua dívida ao longo destes últimos anos, contribuindo para a redução da dívida pública de Portugal.”.

Analogamente vale destacar que os autores encontraram indícios que, de 2008 para 2012, registou-se uma diminuição de cerca de três pontos percentuais no peso das despesas públicas locais no total das despesas do Setor Público Administrativo (SPA), o que indica uma maior eficiência e contribuição da Administração Local que dos restantes subsectores das Administrações Públicas para o processo de consolidação das contas públicas.

3. METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO

3.1. OBJETIVO DO ESTUDO

O presente trabalho de investigação tem como principal objetivo analisar as despesas por funções nos municípios portugueses.

O objeto de estudo do trabalho de investigação foram os 308 municípios de Portugal, sendo 278 pertencentes ao continente e 30 pertencentes às regiões autónomas. Em concreto é pretendido, no que respeita as despesas por funções:

- identificar diferenças nas despesas por funções entre os grupos de municípios (por região, índice de interioridade e dimensão); e,
- procurar identificar a influência dos fatores dimensão, índice de interioridade e localização geográfica, nas despesas por funções.

3.2. INSTRUMENTO DE RECOLHA DE DADOS

A recolha de dados para a investigação foi realizada através de uma pesquisa documental de dados secundários provenientes de fontes externas, baseada nas metodologias utilizadas nos trabalhos de Afonso e Fernandes (2008) e Veiga *et al.* (2015). Procurou-se recolher os dados mais recentes disponíveis relativos aos 308 municípios de Portugal.

Durante o processo de recolha de dados, procurou-se sempre obter os mesmos de fontes confiáveis e reconhecidas. No caso do presente trabalho de investigação, por se tratar de um estudo contextualizado na Administração Local, nomeadamente nos municípios portugueses, a totalidade dos dados recolhidos efluíram de órgãos e agências governamentais, entidades reguladoras.

No que respeita, às funções das despesas municipais (Tabela 1), que representam as despesas municipais por classificação funcional, os dados foram recolhidos a partir da consulta da página principal do respetivo sítio eletrónico de cada município. Em particular, foram consultados os documentos de prestação de contas, relativos ao ano de 2015: o mapa de execução anual do plano plurianual de investimentos (EAPPI), e, no caso deste não estar acessível ou elegível, o relatório de gestão.

Tabela 1. Funções das despesas municipais.

Funções
(1.1.0.) Serviços gerais de administração pública
(1.2.0.) Segurança e ordem públicas
(2.1.0.) Educação
(2.2.0.) Saúde
(2.3.0.) Segurança e ação sociais
(2.4.0.) Habitação e serviços coletivos
(2.5.0.) Serviços culturais, recreativos e religiosos
(3.1.0.) Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e
(3.2.0.) Indústria e energia
(3.3.0.) Transportes e comunicações
(3.4.0.) Comércio e turismo
(3.5.0.) Outras funções económicas
(4.1.0., 4.2.0. e 4.3.0.) Outras funções

Fonte: Elaboração própria.

A fim de garantir a maior precisão e relevância possível, além de fontes confiáveis e reconhecidas, procurou-se também obter os dados mais atualizados possíveis. Referente ao ano de 2015, foi possível a recolha de dados representativos das funções (despesas por classificação funcional). O processo de recolha de dados foi realizado entre os meses de dezembro de 2016 e março de 2017.

3.3. TRATAMENTO DOS DADOS

Para dar resposta ao objetivo de estudo, realizou-se uma análise descritiva exploratória, frequências, gráficos e medidas de localização e dispersão.

A caracterização da população é realizada através da análise descritiva exploratória.

Após a recolha dos dados, o processo de tratamento iniciou-se com a organização e agrupamento dos mesmos através da tipificação dos municípios definida previamente. Neste sentido, os municípios foram divididos por regiões (NUTS¹ II – Norte, Algarve, Centro, Área Metropolitana de Lisboa, Alentejo, Região Autónoma dos Açores e Região Autónoma da Madeira), índice de interioridade (ilhas, litoral, transição e interior) e dimensão (pequeno, médio, grande, e Lisboa e Porto), de acordo com o número de habitantes. Para este estudo, com referência à metodologia utilizada por Veiga *et al.* (2015), foi escolhida a divisão proposta pelo segundo nível da NUTS II, constituído por sete unidades, das quais cinco no Continente, sendo estas Alentejo, Algarve, Centro, Norte e Área Metropolitana de Lisboa (AML), e os territórios das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. No que se refere à análise dos concelhos portugueses com respeito ao seu índice de interioridade, esta investigação baseou-se em Rodrigues (1995) e a metodologia de classificação considerou as conclusões do seu trabalho. Rodrigues (1995) estabeleceu um índice cujos valores vão de 0 a 100, sendo que os municípios que alcancem valores inferiores a 20 são classificados como “interior”, valores entre 20 e 80 garantem a classificação “transição”, e qualquer pontuação acima de 80 classifica o concelho como “litoral”. Por último, para fins de divisão dos municípios portugueses em termos de dimensão, adotou-se a metodologia definida por Carvalho *et al.* (2016), em que são classificados como pequenos, os municípios que possuem menos de 20.000 habitantes, médios, os municípios que possuem entre 20.000 e 100.000 habitantes, e grandes, os municípios que possuem mais de 100.000 habitantes. Por possuir diferenças significativas entre os demais concelhos portugueses, devido à sua excecional importância política e económica (Veiga *et al.*, 2015), assim como as consequências decorrentes, os municípios de Lisboa e Porto serão tratados como uma categoria à parte, especialmente na análise descritiva exploratória. A opção por esta separação tem em vista garantir maior homogeneidade.

Os dados usados são relativos ao ano de 2015, sendo que a análise das despesas se concentrou nas cinco funções mais relevantes para a atividade realizadas pelos municípios portugueses, cujos pesos percentuais são superiores a 10% da despesa municipal (Tabela 2). Refira-se que o critério adotado na presente investigação teve por base o estudo de Veiga *et al.* (2015).

¹ Nomenclatura das Unidades Territoriais para fins estatísticos, INE.

Tabela 2. Funções das despesas municipais por peso.

Função	Peso
(1.1.0.) Serviços gerais de administração pública	18,45%
(1.2.0.) Segurança e ordem pública	1,96%
(2.1.0.) Educação	13,23%
(2.2.0.) Saúde	0,53%
(2.3.0.) Segurança e ação sociais	2,13%
(2.4.0.) Habitação e serviços coletivos	21,32%
(2.5.0.) Serviços culturais, recreativos e religiosos	11,49%
(3.1.0.) Agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pesca	0,50%
(3.2.0.) Indústria e energia	4,25%
(3.3.0.) Transportes e comunicações	13,55%
(3.4.0.) Comércio e turismo	4,79%
(3.5.0.) Outras funções económicas	0,85%
(4.1.0., 4.2.0. e 4.3.0.) Outras funções	6,97%

3.4. DEFINIÇÃO DA POPULAÇÃO E AMOSTRA

Portugal é composto por 308 municípios ou concelhos, sendo que a esmagadora maioria, 278 (90,26%) deles, encontram-se no Continente, e 30 (9,74%) nas ilhas, conforme a Figura 1. A população deste estudo é composta por todos os 308 concelhos de Portugal, e a amostra é composta pela totalidade da população.

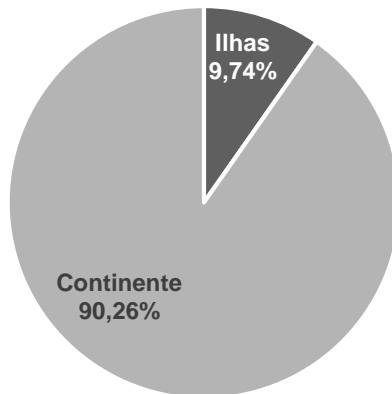


Figura 1. Municípios de Portugal por território.

A análise da Figura 2 mostra a divisão dos municípios portugueses de acordo com a sua dimensão. Em Portugal, dos 308 municípios, 183 (59,42%) são classificados como pequenos, 101 (32,79%) são municípios médios e 24 (7,79%) são municípios de grande dimensão, sendo que destes, dois são os concelhos de Lisboa e Porto.

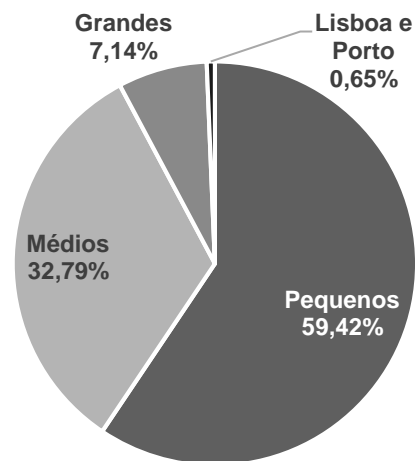


Figura 2. Municípios de Portugal por dimensão.

Ainda atentos nas divisões dos municípios, a Figura 3 mostra a proporção de concelhos por unidade territorial. A análise da figura apresenta destaque para as regiões Centro e Norte, possuindo 100 (32,47%) e 86 (27,92%) municípios respetivamente, representando em conjunto mais da metade de todos os municípios de Portugal.

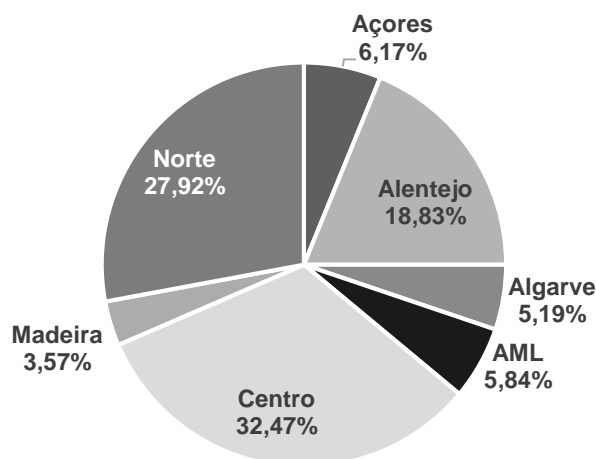


Figura 3. Municípios de Portugal por unidade territorial.

A definição dos municípios portugueses e a sua classificação perante as principais características mostra o quão heterogéneos os mesmos podem ser, desde a dimensão da população, localização geográfica, até às características que definem o índice de interioridade proposto por Rodrigues (1995).

Rodrigues (1995) estabelece um índice de interioridade cujos valores vão de 0 a 100, sendo que os municípios que alcancem valores inferiores a 20 são classificados como “interior”, valores entre 20 e 80 garantem a classificação “transição”, e qualquer pontuação acima de 80 classifica o concelho como “litoral”.

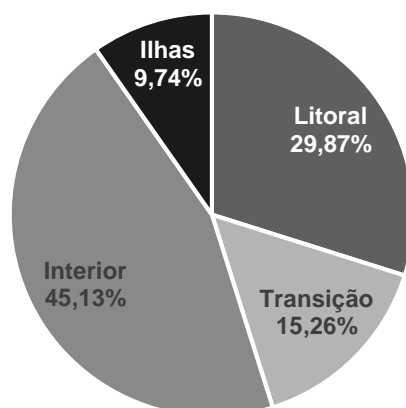


Figura 4. Municípios de Portugal pelo índice de interioridade, conforme estudo de Rodrigues (1995).

A Figura 4 mostra que de acordo com a metodologia e classificação utilizada e abordada anteriormente, dos 308 municípios de Portugal, 139 (45,13%) são classificados como possuindo características predominantes de municípios do interior, enquanto 92 (29,87%) apresentam características litorâneas. Dos restantes municípios, 30 (9,74%) situam-se nas ilhas e o remanescente, 47 (15,26%) municípios, são considerados municípios de transição, por não possuírem características predominantes suficientes para serem classificados como interiores ou litorâneos.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS EMPÍRICOS

4.1. CARACTERIZAÇÃO DA AMOSTRA/POPULAÇÃO

Neste ponto procede-se à caracterização da amostra/população, realizada através da análise descritiva exploratória, fazendo uso das variáveis relativas à dimensão dos municípios, sua localização geográfica, índice de interioridade e população. A Tabela 3 apresenta os municípios portugueses classificados por dimensão e pelas respetivas unidades territoriais para fins estatísticos, NUTS II, em número absoluto de municípios por categoria, assim como a sua percentagem em relação à totalidade de municípios de Portugal.

Tabela 3. Municípios portugueses por unidades territoriais (NUTS II).

Escala	Localização							
	Norte	Algarve	Centro	AML	Alentejo	Açores	Madeira	Total
Pequena dimensão	45 (14,61%)	7 (2,27%)	63 (20,45%)	1 (0,32%)	45 (14,61%)	15 (4,87%)	7 (2,27%)	183 (59,42%)
Média dimensão	31 (10,06%)	9 (2,92%)	35 (11,36%)	6 (1,95%)	13 (4,22%)	4 (1,30%)	3 (0,97%)	101 (32,79%)
Grande dimensão	9 (2,92%)	-	2 (0,65%)	10 (3,25%)	-	-	1 (0,32%)	22 (7,14%)
Lisboa e Porto	1 (0,32%)	-	-	1 (0,32%)	-	-	-	2 (0,65%)
Total	86 (27,92%)	16 (5,19%)	100 (32,47%)	18 (5,84%)	58 (18,83%)	19 (6,17%)	11 (3,57%)	308 (100%)

Nota: Percentagens por categoria entre parênteses.

Conforme apresentado na definição da população, dos 308 municípios de Portugal, mais de metade são classificados como municípios de pequena dimensão, ou seja, com população inferior a 20.000 habitantes. Em relação às unidades territoriais, o maior número de municípios encontra-se nas regiões Centro e Norte, sendo estas compostas por mais de 60% de todos os concelhos portugueses. Quando cruzamos localização por NUTS II e dimensão, observa-se que, referente ao cruzamento de tipologia, cabe destacar os 63 municípios de pequena dimensão localizados na região Centro, por corresponderem a 20,45%, ou seja, mais de um quinto do total. Em contraposição, três das sete regiões NUTS II, Algarve, Alentejo e Região Autónoma dos Açores, não possuem nenhum município de grande dimensão, e alguns subgrupos apresentam apenas um ou dois municípios na sua categoria, como apenas um município de pequena dimensão na AML, ou um município de grande dimensão na Região Autónoma da Madeira.

Ainda relativamente à caracterização da população do estudo, a Tabela 4 apresenta os municípios portugueses classificados por dimensão e pelos respetivos índices de interioridade de cada município. Baseado em Rodrigues (1995), esse índice classifica os municípios em quatro categorias: interior, transição, litoral e ilhas. A tabela apresenta as classificações em número absoluto de municípios por tipologia, assim como a sua percentagem em relação à totalidade de municípios de Portugal.

Tabela 4. Municípios portugueses por índice de interioridade.

Escala	Interioridade				
	Litoral	Transição	Interior	Ilhas	Total
Pequena dimensão	16 (5,19%)	29 (9,42%)	116 (37,66%)	22 (7,14%)	183 (59,42%)
Média dimensão	54 (17,53%)	17 (5,52%)	23 (7,47%)	7 (2,27%)	101 (32,79%)
Grande dimensão	20 (6,49%)	1 (0,32%)	-	1 (0,32%)	22 (7,14%)
Lisboa e Porto	2 (0,65%)	-	-	-	2 (0,65%)
Total	92 (29,87%)	47 (15,26%)	139 (45,13%)	30 (9,74%)	308 (100%)

Nota: Percentagens por categoria entre parênteses.

De acordo com a PORDATA², em 2013, Portugal possuía uma população de 10.457.381 habitantes a nível nacional, que divididos pelos 308 municípios, resulta numa média de 33.953 habitantes por município. Apesar destes dados apontarem para uma média populacional de municípios de média dimensão, cuja população é compreendida entre 20.000 e 100.000 habitantes, Portugal possui uma alta concentração populacional. Os mesmos dados populacionais da PORDATA³ mostram que, em 2013, dos 10.457.381 residentes de Portugal, 43,18%, ou 4.16.015, residiam em 24 municípios, sendo estes os 22 municípios de grande dimensão, com mais de 100.000 habitantes cada, mais Lisboa e Porto. Como consequência observa-se que dos 308 municípios de Portugal, não apenas 59,42% possuem menos de 20.000 habitantes, e destes, 116 estão localizados no interior, que somados aos municípios de média dimensão do interior, compõe 45,13% de todos os municípios portugueses (Tabela 4). Cabe notar que essa concentração populacional é observada também nos municípios classificados como litorâneos, pois dos 24 municípios mais populosos, 22 possuem características predominantes de municípios do litoral, assim como mais da metade de todos os municípios de média dimensão (Tabela 4), garantindo a sua classificação de acordo com o índice de interioridade utilizado.

4.2. DESPESAS MUNICIPAIS POR CLASSIFICAÇÃO FUNCIONAL

As tabelas 5 e 6 apresentam as médias das despesas municipais por classificação funcional. Foi calculado a média e o desvio padrão para todas as diferentes classificações dos municípios em relação à sua tipologia, como a dimensão, a localização por NUTS II e o índice de interioridade, assim como uma média nacional para cada uma das funções da classificação funcional. Os dados usados são relativos ao ano de 2015, tendo a análise se concentrado nas cinco funções mais relevantes para a atividade municipal, cujos pesos percentuais são superiores a 10% da despesa municipal, conforme já explicado. De acordo com os dados apresentados na Tabela 5, referentes à classificação dos municípios de acordo com a sua dimensão, as médias nacionais para as funções selecionadas variam de 11,49%, para '(2.5.0.) Serviços culturais, recreativos e religiosos', até 18,45% para '(1.1.0.) Serviços gerais de administração pública'. A justificação para a escolha e concentração da análise nas cinco funções mais relevantes para a atividade municipal pode ser claramente observada na última linha da tabela, que apresenta a percentagem da soma das cinco

² Base de Dados de Portugal Contemporâneo (www.pordata.pt/).

³ *Idem*.

funções em relação à totalidade das despesas municipais por classificação funcional, que representa 78,03% em média para Portugal, mas pode chegar a valores acima de 80%, como no caso dos municípios de média dimensão, e municípios localizados na região Norte ou dos Açores (Tabela 5). Ainda sobre a Tabela 5, a função '(2.1.0.) Educação' é a que apresenta menor amplitude de valores, com peso de 13,23% a nível nacional, variando de 9,71% para municípios de pequena dimensão, a 15,88% para municípios de média dimensão.

Tabela 5. Despesas municipais por função - 2015 (em percentagem do total).

Função	Escala				
	Pequena dimensão	Média dimensão	Grande dimensão	Lisboa e Porto	Média
(1.1.0.) Serviços gerais de administração pública	14,09 (10,90)	13,75 (13,19)	20,76 (15,45)	40,04 (24,37)	18,45 (12,46)
(2.1.0.) Educação	9,71 (10,65)	15,88 (14,17)	12,88 (5,63)	14,51 (8,08)	13,23 (11,94)
(2.4.0.) Habitação e serviços coletivos	24,68 (16,89)	24,85 (16,50)	21,19 (11,51)	3,38 (2,81)	21,32 (16,45)
(2.5.0.) Serviços culturais, recreativos e religiosos	12,58 (14,22)	12,08 (13,41)	8,48 (6,15)	10,10 (7,10)	11,49 (13,51)
(3.3.0.) Transportes e comunicações	16,35 (16,36)	14,27 (12,97)	12,27 (11,79)	5,99 (0,18)	13,55 (15,03)
Total	77,40	80,83	75,58	74,00	78,03

Nota: Desvio-padrão entre parênteses.

Ainda relativamente à Tabela 5, observam-se alguns pontos de destaque, principalmente para Lisboa e Porto, com 40,04% das despesas em '(1.1.0.) Serviços gerais de administração pública', mais do que o dobro da média nacional (18,45%), e outras funções como '(2.4.0.) Habitação e serviços coletivos', e '(3.3.0.) Transportes e comunicações', com 3,38% e 5,99%, valores muito abaixo das médias de outros municípios.

No tocante à Tabela 6, referente à classificação dos municípios de acordo com o seu índice de interioridade, as médias, no geral, apresentam valores mais homogêneos e próximos às médias nacionais. É interessante observar a predominância dos gastos de cada um dos tipos de municípios em relação aos demais, com os municípios do litoral liderando nos gastos com '(1.1.0.) Serviços gerais de administração pública', com 23,14%, os municípios de transição com '(2.1.0.) Educação', a 17,46%, os municípios do interior com '(2.5.0.) Serviços culturais, recreativos e religiosos', com despesas referentes, em média, a 13,83% dos gastos totais, e os municípios localizados nas ilhas com destaque para '(3.3.0.) Transportes e comunicações', responsáveis por 23,65% das despesas, e '(2.4.0.) Habitação e serviços coletivos', com peso de 24,91% nas despesas dos municípios insulares, o maior valor observável na Tabela 6.

Tabela 6. Despesas municipais por função - 2015 (em percentagem do total).

Função	Interioridade				
	Litoral	Transição	Interior	Ilhas	Média
(1.1.0.) Serviços gerais de administração pública	23,14 (15,99)	12,04 (9,15)	13,19 (10,73)	11,75 (11,12)	18,45 (12,46)
(2.1.0.) Educação	14,62 (12,93)	17,46 (13,68)	9,92 (10,51)	8,99 (8,20)	13,23 (11,94)
(2.4.0.) Habitação e serviços coletivos	19,78 (17,04)	19,93 (14,32)	24,02 (15,23)	24,91 (21,81)	21,32 (16,45)
(2.5.0.) Serviços culturais, recreativos e religiosos	10,31 (9,62)	11,70 (10,46)	13,83 (15,90)	10,26 (14,87)	11,49 (13,51)
(3.3.0.) Transportes e comunicações	10,91 (11,28)	18,00 (15,53)	15,05 (15,41)	23,65 (19,67)	13,55 (15,03)
Total	78,76	79,12	76,02	79,57	78,03

Nota: Desvio-padrão entre parênteses.

Por fim, a Tabela 7 referente às despesas municipais classificadas de acordo com os territórios NUTS II aos quais os municípios pertencem, apresenta dados e valores significativamente diferentes entre territórios e quando comparados com a média nacional. Quando observadas as amplitudes de cada função, comparando a diferença entre valores máximos e mínimos, observam-se diferenças maiores para as funções '(2.4.0.) Habitação e serviços coletivos', e '(3.3.0.) Transportes e comunicações', com amplitudes aproximadamente de 15 pontos percentuais.

Tabela 7. Despesas municipais por função - 2015 (em percentagem do total).

Função	Território							
	Açores	Alentejo	Algarve	Centro	AML	Madeira	Norte	Média
(1.1.0.) Serviços gerais de administração pública	11,32 (7,31)	16,23 (11,39)	16,82 (15,44)	13,02 (11,16)	20,67 (15,84)	12,46 (15,28)	23,82 (13,02)	18,45 (12,46)
(2.1.0.) Educação	5,84 (5,78)	11,74 (13,24)	12,58 (6,68)	12,67 (13,30)	15,87 (4,76)	14,24 (9,95)	13,18 (11,87)	13,23 (11,94)
(2.4.0.) Habitação e serviços coletivos	30,27 (21,97)	21,00 (15,70)	20,80 (15,56)	23,02 (15,78)	17,81 (14,82)	15,97 (21,12)	21,97 (15,77)	21,32 (16,45)
(2.5.0.) Serviços culturais, recreativos e religiosos	11,03 (17,04)	14,29 (17,80)	15,47 (11,58)	9,98 (8,22)	10,30 (10,81)	9,00 (6,93)	12,12 (14,65)	11,49 (13,51)
(3.3.0.) Transportes e comunicações	23,53 (20,30)	12,50 (17,45)	8,94 (10,07)	19,11 (13,57)	7,36 (9,58)	23,85 (18,47)	12,71 (13,31)	13,55 (15,03)
Soma	81,99	75,75	74,61	77,81	72,01	75,53	83,79	78,03

Nota: Desvio-padrão entre parênteses.

A Tabela 7 também apresenta os dois maiores valores da soma das cinco funções selecionadas, com 83,79% para a Região Norte seguida da Região Autónoma dos Açores com 81,99%, o que representa um maior peso destas funções no total das despesas municipais destas regiões. Algumas constatações adicionais merecem destaque, como o peso da função '(1.1.0.) Serviços gerais de administração pública' para as regiões da AML e Norte, com 20,67% e 23,82%, respetivamente. Uma possível explicação desses valores é a presença das duas cidades mais importantes política e economicamente de Portugal, Lisboa e Porto. Enquanto a região do Algarve apresenta o maior peso para '(2.5.0.) Serviços culturais, recreativos e religiosos', com 15,46%, a

Região Autónoma dos Açores apresenta as menores despesas relativas com '(2.1.0.) Educação', de 5,84%, valor muito abaixo da média nacional de 13,23%.

5. CONCLUSÕES, LIMITAÇÕES E SUGESTÕES PARA INVESTIGAÇÃO FUTURA

Conhecidas as circunstâncias de fragilidade económica e as restrições orçamentais verificadas a nível global, especialmente na União Europeia, fica clara uma necessidade crescente no setor público, ao nível da sua modernização e adequação à nova realidade mundial. Ao longo dos últimos anos, a gestão financeira dos municípios portugueses foi gravemente afetada por um conjunto de elementos externos, entre os quais se destaca a crise internacional, que levou a uma recessão económica na maioria dos países desenvolvidos no final de 2008 e durante o ano de 2009.

Os recentes desenvolvimentos verificados na Administração Pública, em geral, e nas políticas públicas, em particular, têm levado a profundas alterações na forma como os diferentes níveis de governo atuam na resolução dos problemas públicos. A necessidade de se alcançar maiores níveis de eficiência e maior impacto das despesas públicas tem requerido um aprimoramento nos instrumentos e técnicas para a tomada de decisão e avaliação das políticas públicas de vários países, e em particular, de Portugal.

O objetivo deste estudo foi avaliar as despesas municipais por funções nos 308 municípios de Portugal. Em concreto, pretendeu-se identificar as despesas por funções municipais, considerando que são aquelas que representam valores mais representativos das despesas totais dos municípios portugueses.

Os resultados permitem observar que, as cinco funções de despesas municipais selecionadas, quando somadas, correspondem em média a 78,03% do total das despesas municipais por classificação funcional para o caso de Portugal no ano de 2015. Sendo assim, os municípios portugueses apresentam diferenças significativas entre os grupos de municípios (por região, índice de interioridade e dimensão), o que demonstra que diferentes tipos de municípios, seja por localização, dimensão, entre outras características, apresenta diferentes problemas e prioridades, que são traduzidos nas diferentes maneiras que estes municípios investem seus recursos.

Relativamente aos resultados obtidos para dar resposta ao objetivo de tudo, observa-se que:

- No que diz respeito à dimensão: em relação ao total das suas despesas, os municípios de pequena dimensão são os que menos investem em "(2.1.0.) Educação" e os que mais investem em "(2.4.0.) Habitação e serviços coletivos". Já os municípios de média dimensão são os que menos tem despesas com "(1.1.0.) Serviços gerais de administração pública" e os que mais investem em "(2.1.0.) Educação". Por fim, os municípios de grande dimensão, incluindo Lisboa e Porto, gastam a maior parte dos seus recursos com a função "(1.1.0.) Serviços gerais de administração pública" enquanto a função que relativamente recebe menos recursos é "(2.5.0.) Serviços culturais, recreativos e religiosos".
- Quanto ao índice de interioridade: relativamente à média nacional, os municípios do litoral, assim como os de grande dimensão, gastam mais com "(1.1.0.) Serviços gerais de administração pública", mas menos com "(3.3.0.) Transportes e comunicações", função esta que é prioridade para os municípios localizados nas ilhas, assim como "(2.4.0.) Habitação e serviços coletivos", enquanto "(2.1.0.) Educação" apresenta o menor nível de investimento entre os grupos por interioridade. Os municípios do interior são os que mais gastam com "(2.5.0.) Serviços culturais, recreativos e religiosos", enquanto os municípios de transição são os que mais dão prioridade à "(2.1.0.) Educação".

- Em relação à localização geográfica: as unidades da AML e Norte apresentam as maiores despesas relativas com “(1.1.0.) Serviços gerais de administração pública”, enquanto os Açores e Madeira demonstram “(3.3.0.) Transportes e comunicações” como clara prioridade. Por último um destaque, entre outros, para a região do Algarve, que em comparação a todas as outras unidades territoriais NUTS II, teve a maior percentagem de seus recursos destinados a “(2.5.0.) Serviços culturais, recreativos e religiosos”.

A comparação dos resultados observados, através do cruzamento de dados e informações, permite a observação de tendências e padrões, essenciais para a identificação de deficiências, exemplos de eficiência, fraquezas e pontos fortes de cada grupo e tipologia de municípios. Esta identificação, por sua vez, é um primeiro passo da Administração pública na tentativa de melhorar seus níveis de eficácia e eficiência, seja a nível nacional ou local.

Alguns dos contributos deste trabalho de investigação foi o de enriquecer a literatura das análises de despesas municipais por classificação funcional, além de aproximar essas análises para a realidade contemporânea de Portugal, e quem sabe, poder influenciar as estratégias e políticas públicas portuguesas a nível municipal, pois os resultados obtidos podem constituir uma mais-valia para os governantes e gestores públicos na tomada de decisão.

No que diz respeito às limitações existentes, a principal delas é a dificuldade de acessos representativos das despesas por funções municipais. A ausência de uma fonte governamental capaz de fornecer os dados de maneira centralizada e confiável, dificulta muito o processo de recolha de dados e conseqüentemente da investigação em si. O período de análise, restrito ao ano de 2015, também é demasiado limitativo. A realização de análises ao longo de múltiplos anos permitiria a melhor observação de tendências e padrões, possibilitando a identificação e compreensão da influência de certos fatores e acontecimentos nas despesas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afonso, A., & Fernandes, S. (2008). Assessing and explaining the relative efficiency of local government. *The Journal of Socio-Economics*, 37, 1946-1979. doi: 10.1016/j.socec.2007.03.007
- Akilli, H., & Akilli, H. (2014). Decentralization and recentralization of local governments in Turkey. *Procedia – Social and Behavioral Sciences*, 140, 682–686. doi: 10.1016/j.sbspro.2014.04.493
- Caldas, R., Lopes, B., & Amaral, J. (2008). *Políticas públicas: Conceitos e práticas*. Acedido em <http://www.mp.ce.gov.br/>
- Carvalho, J., Fernandes, M., Camões, P., & Jorge, S. (2016). *Anuário financeiro dos municípios portugueses 2015*. Ordem dos Contabilistas Certificados 2016. Acedido em <https://www.occ.pt/>
- Chan, J. (2003). Government accounting: an assessment of theory, purposes and standards. *Public Money & Management*, 23(1), 13-20. doi: 10.1111/1467-9302.00336
- Christiaens, J. (2001). Converging new public management reforms and diverging accounting practices in Flemish local governments. *Financial Accountability & Management*, 17(2), 153–170. doi: 10.1111/1468-0408.00126
- Christiaens, J., & Van Peteghem, V. (2007). Governmental accounting reform: Evolution of the implementation in Flemish municipalities. *Financial Accountability & Management*, 23(4), 375-399. doi: 10.1111/j.1468-0408.2007.00434.x

Conselho das Finanças Públicas. (2015). *Glossário de termos das Finanças Públicas*. Acedido em <http://www.cfp.pt/>

Cunha, J., & Braz, C. (2012). A evolução da despesa pública: Portugal no contexto da área do euro. *Boletim Económico do Inverno*, 23-40. Acedido em <https://www.bportugal.pt/>

Dalonso, Y. (2015). *Avaliação de políticas públicas de desenvolvimento turístico das cidades de Gramado (Brasil) e Rovaniemi (Finlândia)*. (Tese de doutoramento). Acedido em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/>

Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14(3), 9-16. doi: 10.1080/09540969409387823

Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1-25. doi: 10.1016/S1096-7494(01)00041-1

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19. doi: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x

Januário, C. (2010). *Políticas públicas desportivas: Estudo centrado nos municípios da área Metropolitana do Porto*. (Tese de doutoramento). Acedido em <https://repositorio-aberto.up.pt/>

Kapucu, N. (2007). New public management: Theory, ideology, and practice. In Farazmand, A., & Pinkowski, J. *Handbook of globalization, governance, and public administration* (pp. 889-902). New York: Taylor & Francis.

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), 1157–1183. doi: 10.1093/jopart/muu088

Rodrigues, A. (1995). Índice de interioridade: um estudo para Portugal continental. *Cadernos Regionais – Região Centro*, INE-DRC, 3, 5-20. Acedido em <https://www.ine.pt/>

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

Verbeeten, F., & Speklé, R. (2015). Management control, results-oriented culture and public sector performance: Empirical evidence on new public management. *Organization Studies*, 36(7), 953–978. doi: 10.1177/0170840615580014

Legislação:

Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto (Sétima revisão constitucional de acordo com a Lei Constitucional n.º 1/1997, de 20 de setembro – Constituição da República Portuguesa.

Decreto-Lei n.º 54-A/99, de 22 de fevereiro – Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais.

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro – Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro – Regime Jurídico das Autarquias Locais.