



Alice Cristina da Graça Dias

# GOVERNAÇÃO AUTÁRQUICA: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Mestrado em Administração Pública

Faculdade de Direito

Julho/2015



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FDUC FACULDADE DE DIREITO  
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

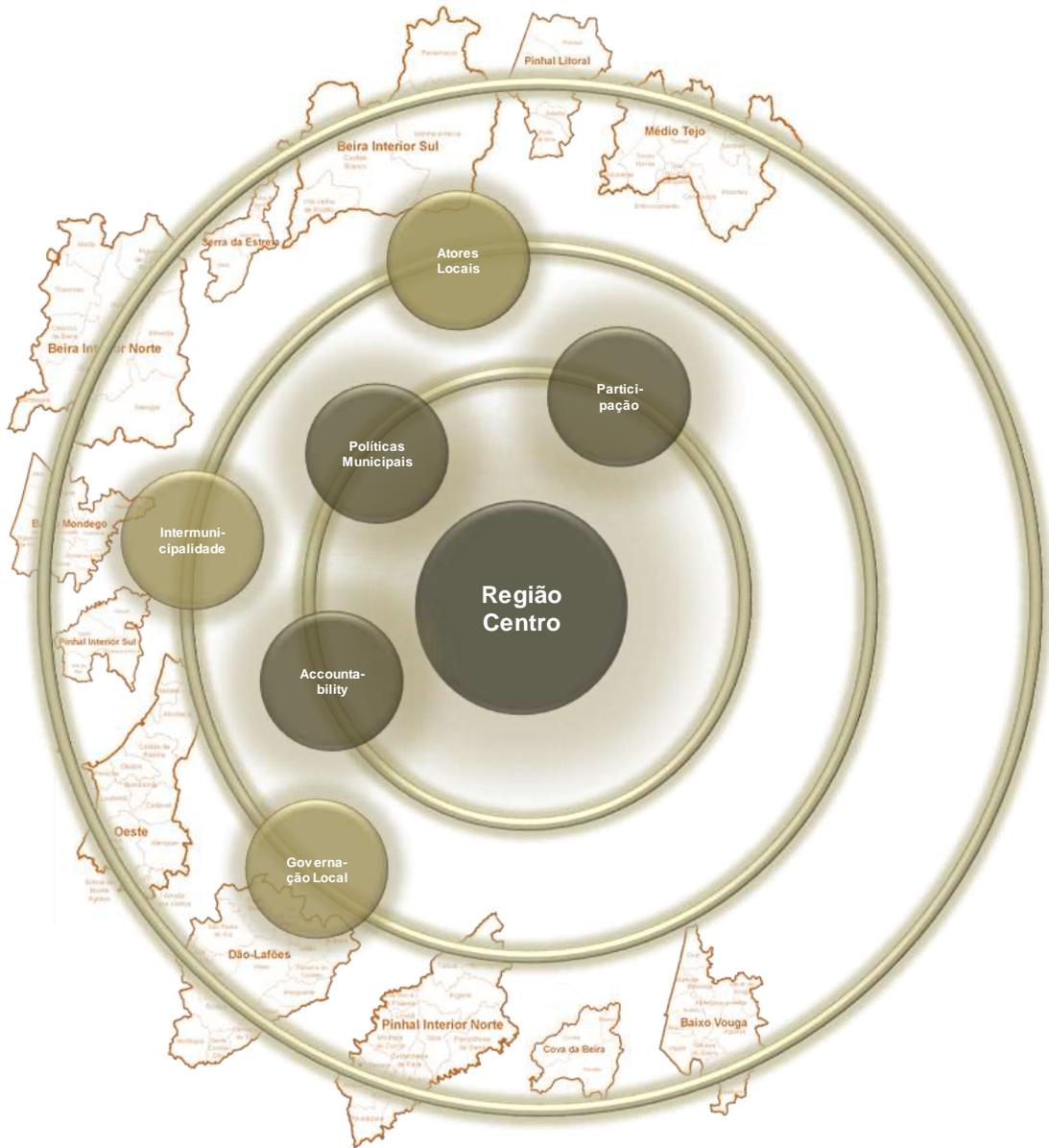
Alice Cristina da Graça Dias

# GOVERNAÇÃO AUTÁRQUICA: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

Dissertação apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra no âmbito do 2.º Ciclo de Estudos em Administração Pública (conducente ao grau de Mestre)

Orientador: Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria da Conceição Marques

Coimbra, 2015



## **AGRADECIMENTOS**

A investigação é um processo demasiadamente moroso e penoso que culmina, finalmente, após longos meses de pesquisa, seleção e tratamento de inúmera informação, tarefa que seria impossível de realizar sem os diversos estimuladores que propiciaram o resultado ora apresentado.

À Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria da Conceição Marques, orientadora desta dissertação, pela permanente disponibilidade, paciência e sábia condução da reflexão que sempre soube manter ao longo destes anos de trabalho árduo.

Às minhas filhas Andreia e Beatriz, pelo tempo que se viram privadas da minha presença num período de adaptação das nossas vidas. No entanto, demonstraram que, neste período, sabem lutar pelos vossos objetivos e sonhos; tenho a certeza que o nosso esforço irá ser compensado.

Aos amigos que me apoiaram na sustentação da perseverança, alguns dos quais contribuíram mais pessoalmente, Paulo e Vanízia. Sem vocês teria sido difícil terminar esta jornada. Finalmente, aos 33 respondentes das câmaras municipais portuguesas da região centro que tomaram o tempo suficiente para demonstrar o seu interesse pela investigação, afinal, a prova viva de que o desenvolvimento da governação local é uma preocupação partilhada.

Coimbra, julho de 2015

## RESUMO

A boa governação local e a efetiva participação dos cidadãos são dois parâmetros orientadores das democracias modernas.

Nos últimos anos temos presenciado importantes modificações na estrutura e funcionamento dos municípios, com reflexo no modelo de governação local.

A governação local, refere-se à gestão dos assuntos públicos com índices fortes de associação dos cidadãos e das suas organizações, numa perspetiva mais abrangente de junção do Estado e cidadãos.

A participação dos cidadãos, quer individual ou coletiva, nos assuntos públicos, circunscreve-se à condição de cidadania que assumirá maior ou menor dimensão, consoante as regras de funcionamento do Estado ou das entidades que materializam as suas funções.

A participação dos cidadãos e o comportamento dos municípios portugueses é objeto de um estudo empírico.

Nele procura-se identificar os tipos e as formas dessa participação, se a auscultação aos cidadãos é um instrumento de governação, meios de divulgação e implementação das políticas públicas municipais e a relação do município com os cidadãos.

A complexidade dos problemas atuais, o alargamento das áreas de intervenção dos municípios, a necessidade de envolvimento e participação dos cidadãos e outros atores locais requer a adoção de outras formas de colaboração, mais flexíveis e informais.

Conclui-se que, apesar de uma grande preocupação e interesse pela promoção da participação dos cidadãos, as realidades são divergentes e contraditórias.

O tema da governação local, apresenta vários desafios às democracias e em particular aos poderes locais. Estes confrontam-se com uma oportunidade excepcional de abrir aos cidadãos as suas estruturas político-administrativas e o próprio espaço político, dando uma resposta mais cabal aos anseios sociais, numa perspetiva de partilha do poder.

## **ABSTRACT**

Good local governance and the effective participation of citizens are two guiding principles of modern democracies.

Over the last years we have witnessed important changes in the structure and functioning mode of cities, which reflects upon the local governance model.

Local governance refers to the management of public affairs with high rates of association of the citizens and their organizations, in a broader scope the confluence of State and citizens.

The citizens' participation, both individual and collective, in public affairs, is confined to the citizenship condition, which will have a greater or lesser expression according to the State or State-related institutions' functioning rules.

The participation of citizens and their behavior is the object of an empirical study.

The study aims to identify the types and means of participation, if citizen survey is a governance instrument, means of diffusion and implementation of city public policies and the relationship of city governance with its citizens.

The complexity of current problems, the broadening of the fields of participation of the citizens, the need of citizen's involvement and participation, as well as other local stakeholders, requires other means of collaboration, which are more flexible and informal.

We conclude that, in spite of the great concern and interest for the promotion of citizens' participation, realities diverge and are contradictory.

The topic of local governance poses several challenges to democracies and to local governments in particular. They are faced with an extraordinary opportunity to open their political and administrative structures, and even their political space, to citizens. In this line of action they may give a more consistent response to social concerns, in a perspective of shared power.

## **Lista de siglas e abreviaturas**

Art.º – Artigo

BSC – *Balanced Scorecard*

CCDRC – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro

CDO – Compensação da Desigualdade de Oportunidades

CF – Compensação Fiscal

CRP – Constituição da República Portuguesa

ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses

DL – Decreto-Lei

EUROSAI – European Organisation of Supreme Audit Institutions

EUA – Estados Unidos da América

FCM – Fundo de Coesão Municipal

FEF – Fundo de Equilíbrio Financeiro

FGM – Fundo Geral Municipal

FSM – Fundo Social Municipal

IDO – Índice de Desigualdade de Oportunidades

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas

IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

NGP – Nova Gestão Pública

N.º – Número

NUT – Nomenclatura das Unidades Territoriais para Fins Estatísticos

QREN - Quadro de Referência Estratégica Nacional

RFALEI – Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais

RGTAI – Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais

SEL – Sector Empresarial Local

TC – Tribunal de Contas

## Índice

Capítulo 1 Introdução.....	11
1.1 Enquadramento geral e justificação do tema .....	11
1.2 Estrutura da Tese.....	14
1.3 Objetivo .....	15
1.4 Metodologia .....	16
1.5 Limites ao estudo.....	16
Capítulo 2 Municípios em Portugal .....	18
2.1 História dos municípios portugueses .....	18
2.2 Modelos de governação local.....	23
2.3 As políticas públicas locais.....	34
2.4 Desafios de contexto e oportunidades.....	42
Capítulo 3 Governação Local e Financiamento .....	48
3.1 Financiamento local.....	48
3.2 <i>Accountability</i> .....	53
3.3 Descentralização de competências e entidades intermunicipais.....	57
3.4 Orçamentos participativos .....	69
Capítulo 4 Estudo Empírico .....	75
4.1 A metodologia .....	75
4.2 Características específicas do estudo.....	76
4.3 Questionário .....	77
4.4 Tratamento dos dados e apresentação dos resultados .....	78
4.4.1 Universo dos respondentes.....	78
4.4.2 Categoria dos respondentes.....	79
4.4.3 Tipificação da participação democrática dos cidadãos no município .....	80
4.4.4 Auscultação aos cidadãos como instrumento de governação .....	86
4.4.5 Implementação das políticas públicas.....	89
4.4.6 Relação do município com os cidadãos.....	92
Capítulo 5 Conclusão .....	94
5.1 As questões da investigação.....	94
5.2 Investigações futuras.....	98
Bibliografia.....	100
Anexo.....	107

## **Índice de Gráficos**

Gráfico n.º 1 – Peso das respostas por dimensão do município

Gráfico n.º 2 – Categoria dos respondentes

Gráfico n.º 3 – Eficácia da participação individual dos cidadãos

Gráfico n.º 4 – Eficácia da participação coletiva dos cidadãos

Gráfico n.º 5 – Entidades mais participativas

Gráfico n.º 6 – Forma de participação coletiva

Gráfico n.º 7 – Peso das respostas dos municípios que fazem auscultação

Gráfico n.º 8 – Periodicidade de auscultação

Gráfico n.º 9 – Áreas privilegiadas na auscultação

## **Índice de Quadros**

Quadro n.º 1 – Universo dos respondentes em função do número de cidadãos

Quadro n.º 2 – Categoria dos respondentes

Quadro n.º 3 – Participação democrática dos cidadãos no município

Quadro n.º 4 – Eficácia da participação individual dos cidadãos

Quadro n.º 5 – Eficácia da participação coletiva dos cidadãos

Quadro n.º 6 – Comparação da eficácia da participação dos cidadãos

Quadro n.º 7 – Tipos de entidades mais participativas

Quadro n.º 8 – Formas de participação coletiva

Quadro n.º 9 – Auscultação aos cidadãos

Quadro n.º 10 – Periodicidade da auscultação

Quadro n.º 11 – Áreas privilegiadas de auscultação

Quadro n.º 12 – Meios de divulgação das políticas municipais

Quadro n.º 13 – Meios e frequência de utilização da comunicação social

Quadro n.º 14 – Meios que privilegiam a implementação das políticas municipais

Quadro n.º 15 – Existência de organizações de munícipes para avaliação das políticas municipais

Quadro n.º 16 – Estruturas de fomento da participação

Quadro n.º 17 – Importância da participação dos cidadãos

Quadro n.º 18 – Divulgação das atas da câmara municipal

Quadro n.º 19 – Existência de órgão de informação municipal

Quadro n.º 20 – Periodicidade da edição da informação municipal

## Capítulo 1 Introdução

### 1.1 Enquadramento geral e justificação do tema

A combinação de diversos elementos levou a que nos últimos vinte e cinco anos do século XX, se tenha assistido a um conjunto de mudanças, designadamente ao nível da subida dos défices públicos, à estagnação económica, ao desencanto com os avanços e recuos de promessas do Estado de bem-estar social, como também o crescente sentimento dos cidadãos de que o Estado invadia a sua área reservada das liberdades individuais. Daí que se tenha assistido a uma mudança nos objetivos e métodos da governação do Estado, em geral, e das autarquias locais em particular. Podemos mesmo dizer que se assistiu a um ataque ao modelo de gestão pública associado ao Estado de Providência Social. Acusando-o de ser ineficiente e demasiado lento a reagir às necessidades dos cidadãos, às mutações do meio onde se insere e de prejudicar o desenvolvimento e o crescimento económico. É tido como um meio que permite a criação de agentes e processos burocráticos que desenvolvem a sua atuação com um único propósito, o aumento do seu bem-estar e do seu poder. Diversas pressões de carácter económico, financeiro, político, ideológico, bem como o esgotamento das soluções protagonizadas por este modelo, condicionaram o aparecimento de um novo modelo de gestão, a Nova Gestão Pública.

Deparámo-nos com uma postura oposta à que foi adotada após a Segunda Guerra Mundial. Os Estados adotaram um novo estilo de governação. Assistiu-se uma inversão na forma de governar, o Estado tornou-se menos hierárquico, mais descentralizado e desconcentrado, desempenhando um papel mais contracionista na oferta de bens públicos, fomentando a expansão da iniciativa privada. Estas mudanças vieram colocar na ordem do dia a velha questão já levantada por Wilson no final do século XIX da separação entre políticos e burocratas/administradores/gestores, Bilhim (2004). No célebre artigo que, de forma unânime, é aceite como o início do estudo da Administração Pública nos EUA, publicado em 1887, por Woodrow Wilson, intitulado *The Study of Public Administration*, o autor estabelece a separação das águas entre políticos e administradores públicos. Na sua perspetiva, na implementação e gestão, os administradores públicos devem pautar a sua ação por critérios de economia e eficiência, ou seja, minimizar custos e maximizando resultados. É entendimento que os políticos concebem, desenham e definem as políticas (o que fazer) enquanto os administradores públicos, de forma neutral, implementam-nas (como fazer).

Os modelos de governação local podem ser classificados em três tipos: modelo patrocinador (Sul europeu), de crescimento económico (América do Norte) e Estado-

Providência (Europa da Norte). O sistema português possui características dos três modelos (Bilhim, 2007), em primeiro lugar é um modelo patrocínio, em segundo um modelo Estado-Providência, começando-se a ouvir falar do modelo de crescimento económico.

A maior parte das teorias sobre “governança” são influenciadas pela interação entre o governo e a sociedade, Kooiman propõe o conceito de *governance* que pode constituir um processo de permanente equilíbrio (balancing) entre as necessidades e as capacidades de governar (aptidão de dirigir, própria de um sistema político). O seu surgimento anda aliada aumento da especialização dos agentes económicos, sociais, culturais, administrativos. Concomitantemente, essa diversificação e especialização foi acompanhada pela globalização, pelo derrube de fronteiras tradicionais e pela projeção de grande parte dos atores políticos e sociais a um cenário universal, a que a disseminação da internet e das grandes plataformas de informação deram origem. A “governança” em certo sentido derruba algumas tensões clássicas da economia e da política, concretamente entre o Estado e o mercado, entre o público e o privado e entre a soberania e a anarquia.

Na ótica da governança não só se reconhece a complexidade dos nossos sistemas de Governo, como se observa como se produziu uma deslocação da responsabilidade e a preocupação por transferir as responsabilidades para os sectores, privado e voluntário e, mais genericamente, ao cidadão. A deslocação de responsabilidade encontra a sua expressão institucional na atenuação dos limites entre o público e o privado, que entronca na multiplicação das entidades voluntárias ou de sector terciário. A governança erige a cidadania ativa como fator crítico, preocupa-se com o capital social e os fundamentos sociais necessários para o desempenho económico e social efetivo, Putman (1993).

O modelo organizativo dos municípios e da sua atividade norteia-se pelos mesmos princípios que as restantes organizações públicas, assentam no modelo burocrático de organização. As suas atividades são integradas na organização de acordo com uma hierarquia de autoridade formal e de acordo com um sistema impessoal de regras. Na conceção tradicional de organização burocrática a coordenação hierárquica caracteriza-se pela definição de áreas de atuação, relações do tipo superior-subordinado, o controlo dos processos e a centralização. Implícito a este modelo está a ideia de poder e autoridade, cuja amplitude varia e distribui-se ao longo da cadeia hierárquica. É notória a preocupação em adotar modelos alternativos de organização no desenvolvimento das atividades e no fornecimento de serviços públicos. Há essencialmente três motivos para esta mudança: a forte influência de neoliberalismo e das correntes económicas na orientação da mudança, que enfatizam as soluções de mercado procurando a promoção de eficiência, eficácia e da economia, de que são exemplo a privatização e a contratualização de serviços; o

crescente envolvimento dos cidadãos individualmente ou organizados na atividade das organizações públicas e os problemas que são cada vez mais variados exigindo mais recursos, novas competências, novos conhecimentos e a conjugação de esforços. Também o aprofundamento das áreas de intervenção da administração local e o seu alargamento a novas áreas, a complexidade das questões e a natureza intermunicipal de alguns problemas, contribuíram para o surgimento de novos modelos de governação.

Nos últimos anos temos presenciado importantes modificações na estrutura e funcionamento dos municípios, com reflexo no modelo de governação local. Em primeiro lugar, o associativismo entre municípios tem assumido uma expressão crescente. O modelo de governação da administração local desde sempre apresentou manifestações de cooperação que remontam ao início do século passado e que tinham enquadramento legal (Lei n.º 88/1913, de 7 de agosto). Aliás, pelas próprias características os municípios têm de partilhar entre si um conjunto de recursos e de infraestruturas, são exemplo disso as vias de comunicações, a crescente mobilidade dos cidadãos que faz com que cada vez mais vivam num concelho e exerçam a sua atividade noutro. Os municípios não podem pois, viver de costas voltadas uns para os outros. A proximidade leva a que surjam interdependências ou problemas comuns que requerem o desenvolvimento de iniciativas conjuntas.

Também a aprovação do regime jurídico das associações de municípios, em 1989 foi um contributo importante, no quadro regulamentar das autarquias locais ao alargar os arranjos institucionais, rompendo com o modelo tradicional hierárquico. A esta legislação seguiu-se, mais tarde, novas modalidades de associativismo que contribuíram para alargar o âmbito de intervenção dos municípios.

Esta evolução no modelo de governação requer dos dirigentes uma nova forma de liderança na qual o exercício da democracia seja mais efetiva. A abordagem tradicional na liderança na administração local enfatiza a ideia de autoridade e controlo, princípios que não respondem à realidade atual da governação. Os modelos de gestão pública, cuja essência se baseiam na administração científica e nas teorias clássicas de gestão, necessitam de evoluir para novos estilos e novas formas de abordar os problemas e encontrar soluções num contexto em que a incerteza, a mudança o conhecimento são cada vez mais os elementos que caracterizam o ambiente em que os dirigentes atuam. A nova administração requer estratégias que permitam a participação das partes que são afetadas ou envolvidas na solução, procurando através da participação, a integração da informação que está disponível na solução. A liderança num contexto de governação participada terá de ser entendida como uma atuação coletiva que inclui o envolvimento da sociedade (Araújo, 2003).

A complexidade dos problemas atuais, o alargamento das áreas de intervenção dos municípios, a necessidade de envolvimento e participação dos cidadãos e outros atores locais requer a adoção de outras formas de colaboração, mais flexíveis e informais, que permitam o desenvolvimento de dinâmicas locais em áreas como a valorização de recursos locais e de intervenção ambiental, a animação cultural, a intervenção social e outras. A realidade heterogénea dos municípios e a complexidade da realidade social e económica de cada um requer estratégias de intervenção de desenvolvimento diferenciadas.

## **1.2 Estrutura da Tese**

Procurou-se incidir o estudo na forma como as autarquias estão organizadas, como implementam as políticas públicas e como promovem a participação dos cidadãos na governação local, tanto em termos da ciência política em geral, como da ciência da administração em particular.

A tese está estruturada em capítulos, em que o Capítulo 1 “Introdução” efetua o enquadramento geral, a justificação da escolha do tema, apresenta as hipóteses e identifica a metodologia seguida, bem como as limitações ao presente trabalho. O Capítulo 2, com o título “Municípios em Portugal” introduz (2.1) um enquadramento conceptual teórico da origem histórica dos municípios portugueses, a sua forma organizativa, os diversos tipos de democracia e de governação, como paradigma da nova gestão dos assuntos públicos. Em (2.2) são identificados os modelos de governação, de participação dos cidadãos nos assuntos públicos, com a distinção entre cidadania e participação e a cultura política, como fenómeno de integração dos cidadãos na vida política e social. No terceiro ponto deste capítulo (2.3) apresentam-se as políticas públicas consideradas mais relevantes na ótica local. No ponto (2.4) enquadram-se os desafios que se consideram relevantes para a governação local. No Capítulo 3 com o título “Governação Local e Financiamento” aborda, no ponto (3.1) a questão do financiamento local, fundamental para levar a cabo a implementação das políticas locais. Seguidamente (3.2) a *accountability*, considerada como um instrumento fundamental por forma a dar credibilidade aos cidadãos, pela via da transparência das ações dos eleitos locais. No ponto (3.3) a descentralização de competências da administração central para a administração local, a importância da existência de interação entre os municípios de uma dada região, a importância das comunidades Intermunicipais. Por último (3.4), abordam-se os orçamentos participativos, a forma como devemos envolver todos os atores nas decisões das políticas locais, o papel dos cidadãos nas decisões autárquicas e, especialmente, o

relacionamento entre câmara municipal e os cidadãos, a participação do cidadão individualizado e a sua intervenção coletiva.

O Capítulo 4 integra o estudo empírico propriamente dito, relativo aos “municípios portugueses, à participação dos cidadãos e à implementação das políticas públicas municipais. O ponto (4.1) identifica o tipo de estudo escolhido - estudo descritivo, numa abordagem quantitativa. O Ponto (4.2) caracteriza o estudo empírico, que consistiu na elaboração, envio, recolha e tratamento de dados de um inquérito aos municípios portugueses integrados na região centro, no total de 100 municípios, sobre o tema do trabalho. Em (4.3) apresenta-se o questionário e no ponto (4.4) apresentam-se os resultados apurados, relativamente aos temas levantados na investigação, tais como a importância e a tipificação da participação, os estímulos à participação, a implementação das políticas públicas locais e a relação do município com os cidadãos.

O Capítulo 5 apresenta as conclusões extraídas do capítulo anterior e à luz da literatura entretanto apresentada no capítulo anterior.

Bibliografia e o Anexo, que inclui o texto do inquérito, completam este estudo.

### **1.3 Objetivo**

Por razões externas e internas, Portugal tem passado nos últimos anos, por enormes dificuldades económicas e financeiras, com problemas graves ao nível da consolidação das contas públicas, com endividamento e *deficit* excessivos, levando a que se tenha colocado a hipótese de *default* e incumprimento perante os credores internacionais, com o agravamento das dificuldades de obtenção no financiamento externo.

O poder local tem de estar na primeira linha no combate ao atraso do país, na elevação das condições de vida das populações, na qualificação do território e na promoção da coesão social, económica e cultural, pela sua proximidade às populações.

A degradação da situação financeira dos municípios, por via da redução das receitas provenientes do Orçamento do Estado, é uma realidade à qual não se pode fugir. Por isso, hoje é evidente a necessidade de um novo modelo de gestão que vise a sustentabilidade financeira, que garanta uma melhor prestação de serviços aos cidadãos, que procure soluções mais eficientes e de maior proximidade aos interesses dos atores locais.

Neste estudo pretende-se responder às seguintes questões:

1. A forma como os municípios incentivam e avaliam a participação dos cidadãos;
2. A implementação das políticas públicas locais;
3. A promoção da *accountability* pelos municípios.

O tema escolhido para esta tese revela-se, em nossa opinião, de grande pertinência.

#### **1.4 Metodologia**

O tema proposto exigirá, por um lado, um enquadramento teórico com base na literatura específica e, por outro lado, um estudo de carácter empírico com recurso a um inquérito dirigido aos 100 municípios da região centro relativamente às práticas e ao estímulo da governança nos seus municípios.

O estudo é orientado na valorização e aprofundamento da administração local, na avaliação do aparelho da governação e materialização da integração dos cidadãos no processo.

A realização de um inquérito, ao nível região centro (NUT III), junto das 100 câmaras municipais, permitirá identificar as diversas estruturas ou disposições que materializam a participação dos cidadãos e, porventura, medir qual o grau de incidência desta no processo. Sobre o inquérito propriamente dito, refere-se mais adiante (ver capítulo 4) os pormenores da sua realização em concreto.

Desta maneira, responde-se aos propósitos pretendidos: adquirir conhecimentos sobre o tema em estudo; construir um quadro de referência apoiado e enriquecido com os elementos recolhidos; verificar o modelo de governação nos municípios portugueses pertencentes à região centro

As técnicas de investigação são de fronteira entre Positivismo e o Interpretativismo, que inclui trabalho de campo através da observação direta do objeto de estudo no seu contexto original bem como recorrendo a questionários, ou seja coleção dos dados a partir de entrevistas e questionários estruturados.

Em conclusão, evidenciam-se as respostas à hipótese colocada.

#### **1.5 Limites ao estudo**

O estudo circunscreve-se, a uma análise teórica à literatura científica relativamente ao tema da participação dos cidadãos, implementação das políticas públicas locais e promoção da *accountability*, ao nível dos governos locais. Complementando esta parte investigatória, enquadra-se o tema na realidade portuguesa dos municípios da região centro, à luz da legislação em vigor e das práticas recenseadas através de um inquérito, efetuado junto dos autarcas municipais do perímetro da região centro.

Naturalmente que se registam limitações ao trabalho, que, mercê de alguma inovação temática, não se dispõe de estudos anteriores similares que possam predispor uma comparação útil. O enquadramento legislativo apresenta algumas limitações de

exaustividade pois uma demorada recolha seria possível, com mais tempo disponível, e, sobretudo, mais liberdade de investigação, que o exercício da profissão não permite ou restringe poderosamente. Assim, procurou-se apurar as condicionantes legais mais pertinentes e atuais, sem o devido espaço de comparação que o estudo mereceria.

A realização do inquérito, feito à distância, não permite uma maior possibilidade por parte dos respondentes, no que toca à comunicação de comentários e outras observações que, de certa maneira, poderiam enriquecer a recolha das suas opiniões.

Por fim, deve-se sublinhar a ausência de opiniões dos cidadãos propriamente dito. Isto é, inapropriadamente, não foi concebido uma forma de auscultação aos destinatários das políticas públicas locais. Para além da democrática oportunidade de participação no tema do estudo, seria uma justa contribuição na confirmação, ou rejeição, de muitas das afirmações dos respondentes ao inquérito, e que, naturalmente, não sofre de contraditório.

Portanto, a análise aos dados recolhidos no inquérito, limita-se ao tratamento possível, tendo em consideração os objetivos traçados e à verificação das hipóteses colocadas.

## Capítulo 2 Municípios em Portugal

### 2.1 História dos municípios portugueses

Foi considerado pelos historiadores que foi da 2.<sup>a</sup> metade do século XVIII em diante que a história municipal e por conseguinte a história da administração pública mais se desenvolveu, entrelaçada com o Pombalismo, Pós-Pombalismo e com a crise do Estado Novo. Também contribuiu para este desenvolvimento a construção e reforço do Estado Moderno, a crise desse mesmo Estado Moderno bem como da sociedade do Antigo Regime, por fato de forçar uma nova visão da forma como é encarado o municipalismo (Cunha & Fonseca, 2005).

Nos textos reformistas de finais do XVIII o municipalismo começa a ser abordado já numa perspectiva mais política do que histórica, contudo num discurso crítico dando ênfase ao papel e lugar de bloqueio que o município desempenhava à implementação das reformas consideradas necessárias na sociedade, administração pública e economia portuguesa (Cunha & Fonseca, 2005).

Não obstante o grande avanço da histografia municipal ter ocorrido na 2.<sup>a</sup> metade do século XVIII, é na 1.<sup>a</sup> metade do XIX que floresce a história do município e emerge o ideário municipalista. Surgem nesta época dois grandes vultos nacionais ambos acérrimos defensores do municipalismo: são Almeida Garret e Alexandre Herculano. Alexandre Herculano foi o primeiro historiador português que se dedicou aos estudos sobre a origem do município medieval peninsular, particularmente, do município português. É com ele, e em grande medida como reação aos excessos da centralização promovida pela dinâmica das novas instituições liberais – a Divisão dos Poderes e o Código de 1842 –, que emerge a solução do municipalismo, apresentando-se como alternativa global emergida do mito historiográfico do município medieval. No entanto, será com Félix Nogueira, H. Lopes de Mendonça, Rodrigues Sampaio que o município se insere mais seriamente no jogo e na ação político-social dos equilíbrios e harmonias necessárias entre a centralização e a descentralização, que a história do município fará avanços, ultrapassando de vez o “enclausuramento” romântico medieval e fixando mais desenvolvidamente a sua ação e adaptação dos Tempos Modernos, do Centralismo e Absolutismo Monárquico (Pinto, 1996).

Alexandre Herculano evidenciou, através de uma análise comparativa entre as instituições municipais portuguesas da Idade Média e as instituições municipais romanas, inúmeras semelhanças, concluindo que o município medieval português proveio do município romano, que, em seu entender, teria sobrevivido e perdurado através dos visigóticos e muçulmanos (Pinto, 1996).

O período da análise cinge-se ao período pós-clássico do domínio de Roma (séculos III e V), tendo permitido a Alexandre Herculano concluir que o município predominava nas populações da província, assentando a sua estrutura organizativa numa assembleia e em funcionários privativos (Pinto, 1996).

Tomando como premissa que os vestígios deste modelo organizacional não desapareceram de todo durante o domínio visigodo e durante o domínio muçulmano, Herculano advoga que os vestígios do município romano evidentes permaneceram após o início da reconquista associada à falta de uma autoridade central forte, que favoreceram a rápida expansão, por toda a península, da tradição municipal (Pinto, 1996).

Mais tarde outros autores e outras teses foram surgindo sobre a origem dos municípios, desde Eduardo Hinojosa que argumentava a origem do município como sendo germânica (visigótica), pelo fato de reconquista existir uma assembleia com funções judiciais que reunia os homens livres do condado e era presidida pelo representante do monarca na região - *conventus público vicinorum*. Também o espanhol *Sanchez Albornoz* e o historiador português Gama Barros, apresentaram uma terceira tese, argumentando que a organização municipal romana na península se extinguiu no final do período de dominação romana e durante o período de denominação visigótica; que não provas suficientes da existência do *conventus* durante o período muçulmano nos moldes em os germanistas o entendiam como órgão local. Para eles o Município medieval apareceu como instituição nova em consequência das necessidades resultantes da própria reconquista (Pinto, 1996).

Segundo entende Pinto (1996), referindo o professor Freitas do Amaral, “*seriam as próprias populações, mercê das circunstâncias em que se encontravam, que se veriam na necessidade de criar os municípios de que careciam*”. Vivia-se uma época de guerrilha, em que o rei, os grandes senhores e os seus auxiliares se dedicavam sobretudo aos problemas militares, mas não delegavam em ninguém para se ocupar dos problemas administrativos, económicos e sociais das populações locais. Estas viam-se, assim, na necessidade de se organizarem a si próprias, para resolver os seus problemas.

“*Concluindo-se, como concluíram os autores modernos, que o município medieval se não filia no município romano, necessário se torna explicar a razão das semelhanças entre ambos*”. (Pinto, 1996)

O Professor Freitas do Amaral sintetiza essas razões da forma seguinte: “*primeiro, porque normalmente o mesmo tipo de necessidades produz o mesmo tipo de soluções*”. E as necessidades que levavam séculos antes as populações do período romano a administrarem-se a si próprias, quando a assuntos de interesse local, são as mesmas que irão motivar, séculos depois, a assunção pelas populações da reconquista da gestão coletiva e autónoma dos seus interesses comuns.

Em segundo lugar, é talvez de admitir que em certas zonas mais recônditas alguns vestígios tenham perdurado na memória dos povos e tenham permitido ressuscitar formas municipais mais antigas.

Em terceiro lugar, não se pode ignorar a atuação de clero erudito, que reconhecia através dos livros as fórmulas da organização municipal romana e que terá procurado aplicá-las de novo, uma vez que as circunstâncias o aconselharam ou propiciavam, assim, o município medieval terá sofrido uma romanização por via erudita, através do clero.

Focando na época onde efetivamente emergiu a história municipal, primeira metade do século XIX, importa referir que o mote dá-se com a aprovação pelas cortes, ainda antes da Constituição de 1822, da lei n.º de 20, de julho de 1822, que consagrou a primeira reforma dos municípios no século XIX.

Neste período, pela mão do liberais, emerge primeira Constituição Portuguesa (Constituição de 1822), cujos princípios ideológicos tinham as suas raízes nas ideias oriundas da revolução francesa que concebiam a estrutura do Estado de acordo com um arquétipo político-administrativo assente em três princípios fundamentais (Pinto, 1996):

- O princípio da separação dos poderes;
- O princípio da soberania nacional;
- O princípio da liberdade política.

Estes princípios sofreram forte oposição por parte dos conservadores (os absolutistas), pois representavam um grande avanço para a época.

“Surgiu com este documento a divisão do país em distritos e concelhos (art.º 212.º a 218.º), havendo em cada distrito um administrador geral nomeado pelo Rei, ouvido o Conselho de Estado; que seria assistido por uma junta administrativa, na qual estavam representados os concelhos (art.º 213.º).

A Constituição previa a existência de câmaras em todos os povos onde assim o conviesse o bem público (art.º 219.º), compostas por vereadores em número a designar por lei; por um procurador e por um escrivão” (Pinto, 1996).

Sendo sabido que o período de vigência da Constituição (Setembro de 1822 a Julho de 1823) foi demasiado curto e bastante agitado para que os preceitos inerentes aos municípios tivessem sido implementados., fica contudo o símbolo da democracia portuguesa (Pinto, 1996).

Durante o período que antecedeu o Estado Novo, 1910-1926, a República seguiu os mesmos preceitos dos ideários do século anterior, tendo promovido a descentralização e municipalização da administração e território (Cunha & Fonseca, 2005).

O ideário corporativo antiliberal e antidemocrático, surge com o Estado Novo, há também um novo fôlego e novos horizontes às investigações sobre o Município pela intensa reflexão histórica sobre as origens e natureza da instituição municipal – designadamente a sua anterioridade ou filiação no Estado Português – em correlação com a fundamentação das raízes e natureza corporativa da Sociedade e do Estado, envolvendo-se no estudo histórico das corporações dos ofícios medievais e também da “corporação” municipal.

Mas muitos deles alargar-se-iam também ao estudo das corporações dos ofícios nos Tempos Modernos e em relação com eles também dos concelhos e até ao fim do Antigo Regime do trabalho mesteiral e oficial. Este é um período de grandes evocações de História Municipal, com particular incidência no campo doutrinário mais do que no campo historiográfico. Deste resultará em particular o enorme trabalho de estudo e publicação das fontes e fundos da produção administrativa camarária. Pela primeira vez, de um modo sistemático, a História do Município Moderno é estudada a partir das suas próprias fontes, o que faz desenvolver particularmente os estudos posteriores ao século XV, quando se localizam os fundos mais completos e desenvolvidos da vida municipal. E pela descoberta e exploração destes fundos, revelar-se-ia com muito mais pormenor a vida de outras instituições locais muito articuladas aos Municípios e que aí deixaram muitas marcas e registos nos fundos arquivísticos.

Esta ideologia de base corporativa não deixaria de se fazer sentir nos estudos de história municipal que se desenvolveram entre nós, pelos anos 30 e 40 do século XX em correlação com os programas de desenvolvimento regional que pretende suportar e fazer assentar no município (e outras instituições históricas) programa desenvolvimentista a que então se prendem as elites locais portuguesas municipais e distritais para tirar a província do seu letargo e abatimento e por eles regenerar o país. Tais programas tiveram eco nas discussões à volta do Código Administrativo de 1936 do Estado Novo, tendo vingado a solução centralizadora do Regime contra as alternativas mais descentralizadoras de municipalistas e autarcas. Na prática esse é também um período de grande discussão sobre a administração local autárquica no tocante a matérias que se referem a: problemáticas da centralização/descentralização, o sistema e os problemas da administração local em si e em correlação com a descentralização e a intervenção e coordenação dos serviços técnicos e administrativos do Estado, o desenvolvimento dos serviços municipalizados. Tal estará na origem de um novo reforço da análise da história e evolução histórica do município, com um alargamento das temáticas que as novas questões a resolver exigiam.

A historiografia municipal para os tempos modernos sofrerá nos pós 25 de Abril de 1974 um extraordinário desenvolvimento. Ela está certamente em relação com a emergência da

figura do poder local no nosso ordenamento político-administrativo revolucionário – que rompe com o conceito vindo do Estado Novo da administração local autárquica – e também com o seu particular desenvolvimento assente na mobilização social e política de que foi alvo, permitida e sustentada pelos três novos pilares constitutivos do seu desenvolvimento: a lei da autonomia, das finanças locais, da separação dos setores. Tal desenvolvimento continua as linhas de rumo tradicionais da historiografia municipal portuguesa, a que genericamente se vem apelidando de *estadualista* que privilegia o estudo do município nas suas relações e mútuas adaptações ao Estado; e agora, com mais força e vigor, a que lhe contrapõe o modelo corporativo, próprio à organização da Sociedade de Antigo Regime.

Para a renovação da historiografia municipal concorreram poderosamente novos domínios de investigação historiográfica que lhe foram aplicados: a História Económica, com desenvolvimentos particularmente notórios na História Económica da Administração Municipal, na História Financeira e da Contabilidade Municipal, mercados e formação de preços, no funcionamento das almotaçarias, mas também do papel das posturas e regimentos locais no desenvolvimento e enquadramento económico mais geral. Mais decisivos ainda foram os desenvolvimentos da História Institucional, que iniciando-se pelo estudo da História Social da administração Municipal – com contributos decisivos para a configuração social dos diferentes órgãos municipais – receberia contributos fundamentais do novo campo da História Social, das Elites e também à História da Mobilidade Social e dos Sistemas Eleitorais. A matriz e a base de História Económica e Social com que se renovou a historiografia municipal mais recente, essa entronca já na referida renovação do papel do município como autarquia local na administração pública e territorial portuguesa das décadas de 50 e 60, mas também, em correlação com ela, os novos horizontes da historiografia económica europeia do Pós-Guerra e da História Económica e Social dos *Annales*. Desta etapa histórica sai particularmente beneficiado o estudo histórico do município português na Época Moderna, o Metropolitano e logo também o Ultramarino, com importantes estudos monográficos dirigidos aos grandes municípios portugueses nos seus quadros institucionais, mas também nos seus territórios e até “regiões”.

Nestes estudos, certamente também pelo seu marcado cunho institucional, sai particularmente beneficiada a perspetiva *estadualista*, que estuda os mecanismos do reforço dos elementos da articulação económica e financeira dos municípios à Coroa e Fazenda Pública, os mecanismos sociais no ordenamento social local e sua articulação com a Sociedade de Corte e nos elementos e agentes de articulação política pelo estudo do papel e ação dos magistrados régios para o governo da periferia, que prestam atenção para além da ação dos juizes de fora, também a dos corregedores, provedores e as novas “instituições públicas” do Estado Moderno, do Absolutismo e do Despotismo.

Menos consequências teve a nosso ver, para a história municipal deste período, a perspectiva da Historiografia e do paradigma Corporativo, a mais antiga (do Estado Novo) e a mais recente. Se em geral forneceu novos enquadramentos e fixou outras coordenadas de abordagem e de perceção da chamada “estadualização” ou “politização” da Sociedade, e contribui para ajudar a definir um outro e novo modelo municipal, não contribui tão decisivamente como parece dever ser o seu papel, para a abordagem social da história e vida do município, designadamente para o estudo daquelas perspectivas que tão descuradas tem sido pela Historiografia Política e Institucional Municipal, a saber, a História da Administração, vista e vivida pelo lado dos administrados. História e perspectiva esta que já R. Mousnier nos estudos integrados em *La Plume, les Faucille et le Marteau* (Paris, P.U.F, 1970) aconselha a fazer adentro do quadro analítico conhecido que é o da construção do Estado Moderno e seus limites e constrangimentos, sobretudo sociais. E que Jorge Borges de Macedo aconselhou e seguiu no artigo “Absolutismo” do Dicionário de História de Portugal (dir. de Joel Serrão, 1971) mas sem grandes consequências futuras. Perspetiva e abordagem sem as quais nunca formaremos uma visão completa da história municipal e muito menos da emergência das suas reformas, designadamente a territorial, a eleitoral e da nova configuração dos poderes, para cuja abordagem se tem recorrido sobretudo e quase em exclusivo à perspectiva da História do Estado e da Administração, que é unilateral e insuficiente.

O funcionalismo camarário constitui um dos pilares da administração local do Antigo Regime, auxiliando os seus agentes nas mais variadas tarefas da governação e assegurando o quotidiano camarário nos intervalos, mais ou menos longos e irregulares, das reuniões de vereação. O seu número era variável, consoante a categoria político-administrativa, a extensão e os habitantes dos municípios. Em qualquer dos casos, mantinha-se consideravelmente inferior ao atual, refletindo a escassez de quadros técnicos, mais evidente no interior do país e fora dos grandes centros urbanos, mas também a debilidade burocrática da época<sup>1</sup>. Realça-se que no topo da hierarquia situava-se o escrivão da câmara que embora formalmente excluído do governo municipal, desempenhava nele um papel imprescindível.

## **2.2 Modelos de governação local**

A organização das atividades da administração pública baseou-se, durante largas décadas, nos princípios do modelo de organização weberiano cuja estrutura se baseia na

---

<sup>1</sup> Este reduzido aparelho administrativo era, no entanto, compensado pela imposição, aos munícipes, de um elevado número de funções, como a repartição e cobrança de impostos, o transporte de presos, a função de guias e caminheiros, a colaboração com materiais e mão-de-obra nas obras municipais e muitas outras, gradualmente organizadas, a partir da época liberal, em serviços públicos.

divisão vertical do trabalho e na distribuição da autoridade, concentrando no topo da organização a responsabilidade por todas as ações. As características evidenciadas pelo modelo burocrático enfatizam o controlo hierárquico, a continuidade e estabilidade, o sistema de carreira, os regulamentos internos, a imparcialidade e a conformidade com as normas. Estas características foram consideradas adequadas à natureza das atividades desenvolvidas pela administração pública, motivo pelo qual os países ocidentais adotaram este modelo de organização depois da Segunda Guerra Mundial, (Araújo, 2003).

O modelo hierárquico de organização é aquele que se ajusta aos interesses do legislador. Na verdade, a coordenação das atividades é feita através da ordem administrativa, de acordo com uma série de regras através das quais o governo controla a atividade da estrutura administrativa. A natureza centralizada dos departamentos ministeriais e a sua estrutura hierárquica permitem o controlo dos recursos e objetivos e a forma como estes devem ser geridos. A principal vantagem reside na capacidade de gerir fluxos de informação num sistema centralizado de comunicação. Por outro lado, a sua estabilidade garante a continuidade da atividade administrativa mesmo em situações de instabilidade política. Este é outro aspeto importante que está na base da sua utilização na administração pública. Apesar de algumas críticas apontadas a este modelo (Hughes, 1994), ele respondeu durante um longo período às necessidades do Estado de bem-estar social, (Araújo,2003).

Os problemas financeiros dos governos, a necessidade de abrandar a taxa de crescimento dos gastos públicos, a maturidade dos sistemas de proteção social, a dificuldade em controlar uma administração cada vez mais gastadora e ineficiente, o descrédito em relação às organizações públicas e as expectativas dos cidadãos em relação à qualidade dos serviços públicos são alguns fatores que pressionaram as reformas nesta altura (Pollitt, Bathgare, Smullen e Talbot, 2000).

A dificuldade em lidar com os problemas emergentes levou à procura de novas formas de governação baseadas em modelos mais liberais. O controlo e o rigor das despesas públicas surge como uma preocupação generalizada por parte dos governos para recuperar a confiança dos cidadãos e melhorar a qualidade dos serviços prestados. Assim, a reforma da gestão pública foi uma consequência da crise do Estado de bem-estar mas também uma crise de instituições. *“Os constrangimentos económicos impuseram ajustamentos nas políticas...mudanças no funcionamento interno das organizações públicas (...) introdução de métodos alternativos de fornecer serviços públicos”* (Araújo, 2003).

Foram várias as estratégias de reforma adotadas para mudar a estrutura e o funcionamento da administração pública, desde cortes orçamentais, venda de bens do

Estado, privatização, contratação de serviços, introdução de indicadores de desempenho, gestão por objetivos, e outras técnicas de gestão do sector privado. Estas medidas de reforma enquadram-se no modelo de reforma gestor o qual foi considerado a solução capaz de responder aos problemas económicos e sociais e, em particular, a solução para introduzir maior eficiência e eficácia no funcionamento da administração pública, (Araújo, 2007).

Durante longas décadas e particularmente no período do Estado Novo, a administração autárquica, à semelhança de toda a administração pública, revelou a sua organização burocrática e a sua hierarquia verticalizada.

Na década de 70 do século passado, o designado Estado Providência, que assegurava grande parte das funções assistencialistas à sociedade começou a ser questionado. Assim, no início da década de 80 a gestão da coisa pública passou a ser cada vez mais alvo da atenção e de pressão de toda a sociedade e, por isso, a ser exigido a todos os seus atores, cada vez maior rigor no seu desempenho e mesmo tantas vezes criticada a intervenção estatal no sector empresarial, principalmente por distorcer o mercado ao não introduzir fatores naturais do próprio mercado, como a concorrência ou a liberdade contratual.

Bilhim (2004) considera: *“A nova filosofia de gestão pública, quer ao nível dos governos centrais, quer locais, gira à volta de duas abordagens complementares: a escolha pública e o gestorismo. A teoria da escolha pública (public choice) acentua a necessidade de restabelecer o primado do governo representativo sobre o modelo burocrático. O gestorismo (managerialist school) afirma o primado da gestão sobre o da burocracia tradicional.”*

Este autor salienta que a abordagem da escolha pública inspira uma administração local onde se salienta a imagem do burocrata local, movido pelos seus interesses egoístas e em nada verdadeiramente preocupado com o bem da comunidade, que considera representado na expressão vulgarmente conhecida “Não há almoços gratuitos”.

Segundo ainda este autor, grande parte do poder, atualmente, já não está na posse dos políticos que foram eleitos, mas sim de dirigentes, administrativos e funcionários, sendo essencial devolver-lhes tal poder, e para tal necessário desmantelar e desregular o setor público (identificando o fim dos monopólios e o recurso a privatizações como exemplos), para que os eleitos não venham a adotar um comportamento semelhante aos que o detêm atualmente.

A propósito da privatização, o autor refere: *“A privatização deve ser atingida por diversa forma: transferência, através da qual o governo local mantém o controlo da produção e a*

*obrigação da prestação dos serviços públicos; desinvestimento, em que o governo local vende ou cede a propriedade a terceiros. A transferência, segundo Savas, poderá assumir formas diversas: contracting out; franchising; grant; voucher e por mandate.”*

Já a abordagem ao gestorismo (*managerialist school*), segundo o mesmo autor, começou por influenciar, em primeiro lugar, a gestão privada. O autor refere a obra de *Thomas Peters* e *Robert Waterman*, no início dos anos 80 do século passado, intitulada “*In Search of Excellence*”, que lançaram a nova perspetiva da cultura organizacional.

Esta seria assim a fase da mudança organizacional e da criação de uma nova cultura de empresa.

Posteriormente, este conceito evoluiu para uma nova perspetiva, a do “*Novo Serviço Público*”, para o qual terá sido decisivo o contributo de Denhardt com a sua obra “*The New Public Service: serving, not steering*”.

Este autor refere que: “*A perspetiva gestonária constitui a nova filosofia orientadora dos novos instrumentos de gestão nas autarquias locais. Desde o início dos anos 80 do século passado assiste-se a uma mudança de foco: da Administração Pública para a gestão pública. A diferenciação entre elas deriva da procura e adoção de modelos de gestão alternativos aos tradicionais, com origem no sector empresarial...A perspetiva gestonária assenta na crença de que uma melhor gestão é a solução eficaz para um vasto campo de males económicos e sociais, quer no sector público, quer no privado.*”

Em Portugal, o DL n.º 166-A/99 de 13 de Maio, que cria o Sistema de Qualidade nos Serviços Públicos, ainda que a sua implementação fosse de forma facultativa, foi um contributo decisivo no sentido de inculcar um ideal de qualidade com o qual os serviços se deveriam identificar e deveriam prosseguir, na busca de serviços públicos que garantissem maior qualidade à sociedade.

Com tal orientação deu-se início a um novo ciclo para a gestão pública. Este novo ciclo constitui o marco legal para a mudança de paradigma na gestão pública portuguesa e assenta em três pilares essenciais, a saber: a instituição (organismo público), os clientes internos (trabalhadores e colaboradores do organismo público) e os clientes externos (utentes/contribuintes/eleitores), (Ribeiro, 2005).

A instituição deve ser vista de forma integrada no todo da administração e reconhecendo devidamente o seu papel na sociedade, definindo então uma estratégia a longo prazo, com objetivos algo ambiciosos e com metas claras, realistas e fáceis de monitorizar, por forma a estimular novas metodologias de trabalho que promovam a melhoria constante, (Carvalho, 2001).

Com uma prossecução adequada nos pilares anteriores, o objetivo é assegurar a máxima qualidade no serviço prestado ao cliente, de forma mais eficiente para que este se considere satisfeito e preferencialmente com uma atuação pró-ativa, por forma a cativar a sua participação mais ativa. Acresce a isto, derivado de inúmeros fatores de natureza sociocultural e económica, o facto dos clientes são hoje serem cada vez mais exigentes, o que força os serviços à necessidade de se adaptarem e reformularem mais rapidamente os seus processos de trabalho, por forma a acompanharem tais exigências e serem mais eficazes e eficientes, (Carvalho, 2001).

Para prosseguir os seus objetivos, a NGP procura introduzir técnicas utilizadas pelo mercado (pela gestão privada) com resultados favoráveis e adaptá-las à gestão pública, procurando ser mais eficaz e eficiente e ainda responder às vozes críticas que afirmam que *“As organizações do sector público não estão expostas ao mundo competitivo do mercado, e como tal, não possuem incentivos para reduzir custos ou para funcionarem eficazmente”*, (Carvalho, 2001).

A NGP constitui um paradigma de reforma das instituições públicas em geral, focada em objetivos previamente definidos, com vista à satisfação dos “clientes”, sendo para tal essencial estabelecer objetivos, metas e métodos de trabalho claros e manter uma comunicação coerente e esclarecedora quer com os clientes externos quer com os trabalhadores e colaboradores, por forma a garantir o seu próprio sucesso.

De acordo com Rodrigues (2005): *“Os modelos de Gestão Pública têm-se sucedido ao longo dos tempos, associados às mudanças das conceções de Estado, mais ou menos intervencionista. As últimas décadas têm representado um ataque ao modelo de gestão pública associado ao Estado de Providência Social”*.

O governo é acusado de prejudicar o desenvolvimento e o crescimento económico por ser ineficiente e demasiado lento a reagir às necessidades dos cidadãos e às mudanças do meio onde se insere e é, ainda segundo o mesmo autor *“tido como um meio que permite a criação de agentes e processos burocráticos que desenvolvem a sua atuação com um único propósito, o aumento do seu bem-estar e do seu poder”*.

Este autor prossegue afirmando que *“diversas pressões de carácter económico, financeiro, político, ideológico, bem como o esgotamento das soluções protagonizadas por este modelo, condicionaram o aparecimento de um novo modelo de gestão, a Nova Gestão Pública”*.

A NGP, segundo ainda este autor *“baseia-se então, na introdução de mecanismos de mercado e na adoção de ferramentas de gestão privada, na promoção de competição entre fornecedores de bens e serviços públicos, na expectativa da melhoria do serviço*

*para o cidadão, no aumento da eficiência e da flexibilização da Gestão*”. Entendendo ainda que, esta atuação ao nível da administração central, acaba por influenciar e condicionar a reforma ao nível dos governos locais.

A introdução de ferramentas de mercado, a maior liberdade contratual e de associativismo fizeram-se sentir, particularmente, ao nível da administração local com o forte crescimento do sector empresarial local e com a proliferação do associativismo (formal ou informal) junto deste nível da administração, seja para ir de encontro aos problemas sociais, através de associações civis, abrindo-se assim à sociedade, seja para prosseguir as atribuições e competências próprias ou que lhe estão delegadas, recorrendo assim a associações em conjunto com outras entidades (normalmente públicas) com interesses coincidentes.

A opção por este mecanismo, sempre que possível, poderá permitir por um lado uma maior aproximação à sociedade e por outro lado a possibilidade de em certas circunstâncias, atingir economias de escala, à dimensão local, que de outra forma seriam difíceis de conseguir.

Em síntese, a nova abordagem da gestão pública procura através da introdução de ferramentas de mercado, como a livre concorrência ou a liberdade contratual, aproximar a gestão pública da sociedade e simultaneamente transferir para esta algumas responsabilidades, suportada na designada economia social que cada vez mais está entregue a entidades voluntárias, sem fins lucrativos, enfim, qualquer tipo de organizações de base social e quase sempre com incidência ao nível local.

*“A governança local pode ser definida como um processo em que os resultados dessa governança dependem da interação de um conjunto complexo de instituições e atores que ultrapassam largamente o governo local”* (Stoker 2002), in Araújo (2003).

Entendendo que o problema da governação local não reside nas pessoas que nele trabalham mas nos sistemas com que trabalham, acreditamos que não é no liberalismo, nem no estatismo que reside a solução. Entendemos que a solução está na reinvenção da forma de governar localmente.

Por acreditarmos, também, na igualdade de oportunidades para todos os cidadãos, a equidade emerge como objetivo primordial; é de justiça sendo fundamental para o êxito de um conselho, de uma região ou de um país. Por isso, os poderes públicos locais podem e devem cada vez mais ser interventivos no processo de inovação, devendo eles também inovar nos seus processos de organização e gestão.

Torna-se premente criar uma rutura com a forma de governo local atual. A governação local necessita de se ajustar a novas e às novas realidades, com pensamentos e atitudes estratégicas e de redefinir o seu papel.

A minha experiência profissional ligada tanto ao mundo empresarial como à administração pública, em áreas de grande proximidade com decisores de topo das organizações, nomeadamente numa autarquia local, levam-me a alvitrar as seguintes ideias da forma como deve ser efetuada a gestão do governo local:

- Ser orientador – a identificação dos problemas, a preparação de um plano estratégico, a identificação dos recursos disponíveis bem como de parceiros para em conjunto encontrar soluções. O empenho é fundamental numa altura em que cada vez mais os recursos são escassos, sendo o catalisador da mudança a junção dos recursos privados e públicos para alcançar os objetivos da comunidade, tendo sempre como mote a equidade;
- Ser catalisador – o papel da câmara municipal passará sempre por orientar os parceiros, catalisando as energias comuns, atribuindo responsabilidades para que consigam encontrar soluções para a resolução dos seus próprios problemas, promovendo, desta forma, o aumento da participação cívica e por outro lado, privilegiando a monitorização e a fiscalização dos parceiros;
- Ser facilitador – cada vez mais os órgãos de governo local devem ocupar o lugar de facilitador criando condições para que os parceiros da comunidade interajam acrescentado desta forma valor à causa pública;
- Ser Governador - dizia Savas (1990) *“A palavra Governo vem de um vocábulo grego que significa “navegar”. O papel do governo é navegar, não remar. Prestar serviços é remar, e o governo não é muito bom remador”*;

Colocam-se então as questões: como governar? – navegando ou remando?

Estamos num mundo em constante mudança e as instituições públicas precisam de ter flexibilidade para reagir à complexidade das situações decorrentes desta constante mudança. Esta flexibilidade não é possível existir com os atuais modelos burocráticos. Por isso é necessário separar a arte de navegar (orientar o barco) das funções de prestação de serviços (remar), tanto pelos trabalhadores, como pelas empresas contratadas.

O grande mestre de gestão – Peter Druker - afirma que as organizações bem-sucedidas distinguem-se por terem devidamente separadas as decisões estratégicas das decisões operacionais.

Navegar, requiere habilidade e pluridisciplinaridade, tendo em conta os seus os objetivos estratégicos e a escassez dos seus recursos. Navegar é criar os melhores métodos para atingir objetivos traçados. Pelo contrário quem rema tende a defender a sua estabilidade; daí ser interessante criar políticas de concorrência, baseadas na comparação da qualidade do serviço prestado e no controlo dos custos, por exemplo entre municípios.

Pode-se dizer que existe outro setor, para além do público e privado, o “voluntário” e ou “organizações não lucrativas”. É difícil criar uma designação para este setor, porque é composto por organizações de natureza privada mas para satisfazer necessidades públicas. A separação de setores (público/privado) é uma forma objetiva de termos governos burocráticos como os que nos têm governado.

Há serviços prestados pelo setor privado que poderiam ser efetuados pelo setor público e vice-versa. A transferência de competências para o setor privado, não se entende como a solução! Entende-se que o governo pertence à comunidade: dando responsabilidade ao cidadão em vez de servi-lo. Uma solução moderna e adequada à atual sociedade é transferir responsabilidades de burocracia para a comunidade (reduzir o clientelismo próprio da burocracia). Apoiar cooperativas e associações é colocar os interessados a participar na gestão e a encontrarem as soluções. Reduzir a necessidade de novos trabalhadores e efetivamente, a despesa pública.

Há uma enorme diferença qualitativa nos serviços prestados pela comunidade e os prestados por trabalhadores. As comunidades são mais flexíveis e criativas que o modelo burocrata, regem-se por outros códigos de conduta. Os paradigmas são diferentes. As comunidades veem os problemas das pessoas e os burocratas veem as pessoas com problemas.

O sistema de governação emergente veio colocar novos problemas no controlo e avaliação das instituições (Araújo, 2003). Questões que resultam destas mudanças provenientes do *New Public Management*: - o *empowerment* dos cidadãos pelo seu envolvimento no fornecimento de serviços, e através de informação sobre o desempenho. As Cartas do Cidadão visam melhorar a organização e o fornecimento dos serviços públicos, conduzindo à qualidade dos mesmos; - a diversidade e complexidade da dinâmica emergente da nova estrutura institucional alterou o processo de governação. A coordenação e as relações inter-organizacionais passaram de processos de aplicação de regras para processos de negociação.

A fragmentação provoca uma redução drástica do centro de atenção dos problemas. A influência da teoria da agência está na origem do contratualismo, fixação de objetivos, avaliação do desempenho e responsabilidade vertical com prejuízo da integração horizontal. Ela torna a coordenação mais complexa pois requer muitas vezes a reconciliação de conflitos entre agências com posições discordantes, ofusca a responsabilidade para determinadas questões e enfatiza a necessidade do governo em reforçar o controlo central (Araújo, 2007).

A organização das atividades da administração pública baseou-se, durante largas décadas, nos princípios do modelo de organização weberiano cuja estrutura se baseia na

divisão vertical do trabalho e na distribuição da autoridade, concentrando no topo da organização a responsabilidade por todas as ações. As características evidenciadas pelo modelo burocrático enfatizam o controlo hierárquico, a continuidade e estabilidade, o sistema de carreira, os regulamentos internos, a imparcialidade e a conformidade com as normas. Estas características foram consideradas adequadas à natureza das atividades desenvolvidas pela administração pública, motivo pelo qual os países ocidentais adotaram este modelo de organização depois da Segunda Guerra Mundial, (Araújo, 2007).

O modelo hierárquico de organização é aquele que se ajusta aos interesses do legislador. Na verdade, a coordenação das atividades é feita através da ordem administrativa, de acordo com uma série de regras através das quais o governo controla a atividade da estrutura administrativa. A natureza centralizada dos departamentos ministeriais e a sua estrutura hierárquica permitem o controlo dos recursos e objetivos e a forma como estes devem ser geridos. A principal vantagem, reside na capacidade de gerir fluxos de informação num sistema centralizado de comunicação. Por outro lado, a sua estabilidade garante a continuidade da atividade administrativa mesmo em situações de instabilidade política. Este é outro aspeto importante que está na base da sua utilização na administração pública. Apesar de algumas críticas apontadas a este modelo (ver *Hughes*, 1994), ele respondeu durante um longo período às necessidades do Estado de bem-estar social.

O modelo hierárquico implica uma luta constante pelo aumento de poder e autoridade, reduz a flexibilidade no processo de decisão e implica uma contínua relação com os níveis superiores da hierarquia para muitas das ações ou das decisões a tomar. Estas dificuldades traduzem-se na redução da capacidade de resposta e em custos mais elevados de funcionamento. O excesso de formalismo, os elevados custos de funcionamento, a desresponsabilização e a ineficiência são algumas das críticas apresentadas, (Araújo, 2007).

Os problemas financeiros dos governos, a necessidade de abrandar a taxa de crescimento dos gastos públicos, a maturidade dos sistemas de proteção social, a dificuldade em controlar uma administração cada vez mais gastadora e ineficiente, o descrédito em relação às organizações públicas e as expectativas dos cidadãos em relação à qualidade dos serviços públicos são alguns fatores que pressionaram as reformas nesta altura (*Pollitt, Bathgare, Smullen e Talbot*, 2000:4).

A dificuldade em lidar com os problemas emergentes levou à procura de novas formas de governação baseadas em modelos mais liberais. O controlo e o rigor das despesas públicas surge como uma preocupação generalizada por parte dos governos para recuperar a confiança dos cidadãos e melhorar a qualidade dos serviços prestados.

Assim, a reforma da gestão pública foi uma consequência da crise do Estado de bem-estar mas também uma crise de instituições. “*Os constrangimentos económicos impuseram ajustamentos nas políticas...mudanças no funcionamento interno das organizações públicas (...) introdução de métodos alternativos de fornecer serviços públicos*” (Araújo, 2003).

Foram várias as estratégias de reforma adotadas para mudar a estrutura e o funcionamento da Administração Pública, desde cortes orçamentais, venda de bens do Estado, privatização, contratação de serviços, introdução de indicadores de desempenho, gestão por objetivos, e outras técnicas de gestão do sector privado. Estas medidas de reforma enquadram-se no modelo de reforma gestor o qual foi considerado a solução capaz de responder aos problemas económicos e sociais e, em particular, a solução para introduzir maior eficiência e eficácia no funcionamento da administração pública.

O modelo gestor, designado por NGP, aparece como, a grande resposta aos problemas da administração pública, partindo da crença que a gestão do sector privado é superior à gestão no sector público.

Enquanto a reforma teve um objetivo de eficiência e economia, há outro objetivo subjacente de melhor coordenação dos programas. O efeito destas mudanças é um ambiente caracterizado por um conjunto diversificado de organizações governamentais, privadas, sem fins lucrativos e voluntárias a fornecer serviços públicos. Algumas sujeitas a regulação direta e ao controlo do governo, outras mais distantes, funcionando numa base contratual. Muitas destas organizações concorrem com outras por recursos financeiros. Estas reformas estão a conduzir os sistemas administrativos para um novo paradigma pós burocrático, no qual a gestão pública emerge como elemento importante para a eficiência na implementação das políticas públicas.

Em várias áreas de intervenção do Estado, o tradicional modelo hierárquico utilizado para a implementação das políticas públicas, está a ser progressivamente substituído por um modelo pós burocrático que se estrutura com base nos mecanismos de tipo mercado, como os contratos e as parcerias. De certa forma, representa uma rutura da contradição entre o cumprimento das normas, típico do modelo tradicional de administração, e a nova abordagem que realça a realização de resultados. Estas iniciativas da NGP alteraram a estrutura e a natureza do aparelho de Estado, tornando-o mais fragmentado e concentrado no relacionamento entre os diferentes atores. O sistema de governação emergente veio colocar novos problemas no controlo e avaliação das instituições, (Araújo, 2003).

As questões resultam destas mudanças provenientes do *New Public Management*, consideradas pertinentes:

- O *empowerment* dos cidadãos pelo seu envolvimento no fornecimento de serviços, e através de informação sobre o desempenho. As Cartas do Cidadão visam melhorar a organização e o fornecimento dos serviços públicos, conduzindo à qualidade dos mesmos;
- A diversidade e complexidade da dinâmica emergente da nova estrutura institucional alterou o processo de governação. A coordenação e as relações inter-organizacionais passaram de processos de aplicação de regras para processos de negociação.

A fragmentação provoca uma redução drástica do centro de atenção dos problemas. A influência da teoria da agência está na origem do contratualismo, fixação de objetivos, avaliação do desempenho e responsabilidade vertical com prejuízo da integração horizontal. Ela torna a coordenação mais complexa pois requer muitas vezes a reconciliação de conflitos entre agências com posições discordantes, ofusca a responsabilidade para determinadas questões e enfatiza a necessidade do governo em reforçar o controlo central, (Araújo, 2007).

A administração funciona num contexto constitucional, com um conjunto de leis administrativas e o seu desempenho é determinado pela interação entre o processo político, o processo orçamental, o processo de gestão da função pública e o processo de responsabilização, tudo isto desenvolvido dentro de um ambiente de cultura político/administrativa.

A recente reorganização do mapa autárquico português, assente na racionalização administrativa e na eventual redução de custos, ocorrida pela publicação da Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, parece deixar de fora algumas questões essenciais.

A governação local contemporânea exige que esta seja acompanhada de uma reflexão profunda sobre o papel e competências dos municípios. A governação local diz respeito, cada vez mais, a um complexo arranjo de serviços e respostas às comunidades, a uma multiplicidade de instituições de prestação pública e organizações do sector privado e semiprivado, cuja área de atuação ultrapassa, a maior parte das vezes, as fronteiras dos próprios municípios. A governação contemporânea amplifica, assim, um conjunto sério de problemas de escala e de identidade, (Araújo, 2007).

As disparidades entre municípios no que diz respeito a áreas, população, meios disponíveis e recursos, contribuem para a urgência de uma reflexão.

A reforma autárquica obriga a uma abordagem integrada das várias dimensões deste problema: território, fronteiras, escala, competências, autonomia, lei eleitoral, fiscalidade, muito para além da simples fusão e extinção de freguesias. A lei n.º 73/2013 de 3 de

setembro introduziu muito dessas reformas, tendo contudo ficado algumas políticas ainda na esfera planetária, (Araújo, 2007).

### **2.3 As políticas públicas locais**

Os modelos de gestão pública influenciam a abordagem que o governo utiliza para organizar os recursos e transformá-los em serviços públicos. Os resultados das políticas públicas dependem, em boa medida, do modelo de gestão adotado e da forma como ele funciona.

Naturalmente que as contingências que estão presentes no ambiente também influenciam a implementação das políticas públicas e, em última análise, os resultados.

Como relacionamos: recursos públicos, gestão pública, resultados das políticas, relação políticas públicas/desempenho?

Da necessidade de melhorar a eficiência da administração pública, há problemas complexos que estão a emergir e que requerem o desenvolvimento de novas capacidades para orientar a adaptação da gestão pública a um novo modelo de governação o qual deverá estar mais orientada para as questões estratégicas, numa dimensão sistémica e cultural. A fragmentação da administração pública teve como consequência a desarticulação das políticas públicas exigindo a procura de mecanismos de coordenação e de integração. A implementação de políticas públicas com o recurso ao mercado colocou um conjunto de novas obrigações para o governo: ele agora tem de assegurar que os mecanismos de mercado funcionam efetiva e regularmente. Estas tarefas vão para além da imposição de regulamentos ou padrões de troca, (Araújo, 2007).

O desafio para a implementação das políticas públicas consiste em utilizar estas ferramentas numa perspetiva sistémica de forma a adaptar a capacidade do sistema administrativo para responder aos desafios que são colocados, mantendo os valores centrais dos serviços públicos. Temos de ter presente que o recurso à contratação para a implementação das políticas públicas tem implícito que, do ponto de vista do contratado, o principal objetivo não consiste em fornecer o melhor serviço público, mas o melhor serviço público possível de acordo com o contrato. A sobrevivência e a rentabilidade são objetivos chave do contratado e o serviço é o meio para alcançar esse grande objetivo, (Araújo, 2007).

A atividade da administração pública passou a ser vista como um “processo produtivo” que procura “elevada produtividade” acima de tudo, através da melhoria da eficiência.

Se é verdade que muitos destes esforços de mudança alteraram positivamente o funcionamento da administração pública no que se refere à ligação com os cidadãos, os

resultados ainda são escassos. Os programas de reforma falham, geralmente, por falta de compreensão das aspirações e expectativas dos cidadãos quando se envolvem e participam no processo de governação, (Araújo, 2007).

Naturalmente que o processo para envolver os cidadãos e promover a sua participação é complexo e constitui um desafio para a administração pública, mais especificamente para as autarquias. Em primeiro lugar, é necessário que os cidadãos percebam os benefícios que podem advir da sua participação. Em segundo lugar, é necessário que existam incentivos e que sejam reduzidas as barreiras à sua participação. Por fim, o modelo de governação necessita de ajustamentos permitindo aos dirigentes a redefinição do seu papel no relacionamento com os cidadãos e na implementação das políticas públicas. Naturalmente que o funcionamento das organizações públicas e a forma como os seus dirigentes se relacionam com os cidadãos está intrinsecamente relacionado com o modelo de coordenação das atividades do governo, (Araújo, 2007).

Segundo *Pollitt e Bouckaert* (2000:1798-177) há quatro opções de reforma possíveis no que concerne à implementação das políticas públicas:

- A manutenção do atual relacionamento entre o sistema político e o sistema administrativo, a lei e a economia de mercado. Este modelo recorre a modelos de controlo tradicionais e rigorosos como a restrição dos gastos, a redução de pessoal e a eliminação da corrupção;

- A modernização do sistema, introduzindo métodos mais flexíveis em todas as áreas do sistema administrativo: orçamento, contabilidade pública, gestão de pessoal e fornecimento de serviços. Estas mudanças têm efeito no sistema político, nomeadamente na necessidade da participação dos cidadãos e do envolvimento de *stakeholders*. Por outro lado, há uma variante que enfatiza a desregulamentação e o *empowerment* dos gestores intermédios;

- A introdução de mecanismos de tipo mercado, mantendo a forma geral do sistema administrativo, através da concorrência;

- A minimização do sistema administrativo transferindo para o sector privado o maior número de tarefas possível através da privatização e da contratação.

Face a estes cenários, a questão consiste em saber que papel deve desempenhar o Estado, que modelo de reforma a adotar e em que contexto.

A questão não gravita sobre se o Estado deve ser um ator mais poderoso que os restantes, mas sim qual o conjunto de regras formais e informais, estruturas e processos que serão necessários para que o Estado e os outros *stakeholders* (setor privado lucrativo e sem fins lucrativos, cidadãos e outros atores) possam exercer a sua influência sobre as

decisões. O modelo pós burocrático que está a emergir representa o início de uma nova era nas políticas públicas em que a abordagem jurídico-formal tende a ser substituída pela racionalidade gestonária e pelos princípios da governação<sup>2</sup>. O Governo surge como um dos atores, porventura o mais importante, da arena política e no processo de desenvolvimento da sociedade.

As estruturas de *network*, particularmente na sua forma cooperativa e colaborativa estão a emergir para aumentar os meios tradicionais de coordenação devido à grande dispersão e variedade de serviços públicos. Apesar da grande confiança nas *networks* para lidar com questões sociais complexas e a crescente interdependência entre serviços, persiste ainda uma compreensão limitada sobre como de facto funcionam as *networks* e como podem ser geridas de forma a maximizar os resultados e assegurar a sua sustentabilidade, (Araújo, 2007).

O debate atual centra-se na natureza política da cidadania. Após um longo período de crescente influência do Estado na sociedade, estamos a assistir ao reafirmar dos direitos políticos dos cidadãos nas suas relações com o Estado, clarificando o conceito de cidadania e atribuindo mais poderes aos cidadãos. Mas quando estes são também clientes significa que eles têm o direito de escolher de entre diferentes serviços públicos ou entre públicos e privados e que têm poder de aquisição no “mercado público”.

Políticas e programas são mais efetivos através do esforço coletivo e do processo de colaboração, numa lógica de pensar estrategicamente e atuar democraticamente. Assim, o novo serviço público procura assegurar que a administração seja aberta, acessível e que funcione para servir os cidadãos e criar oportunidades para a cidadania. Aquilo que distingue a NGP da governação é que a primeira dá grande atenção à avaliação dos resultados (individuais e organizacionais) em termos de *output*, enquanto a governação dá grande atenção como diferentes organizações e atores interagem de forma a alcançar um elevado nível de um resultado desejado – o *outcome* alcançado pelos cidadãos e os *stakeholders*. A Administração deve atender a aspetos que estão para além da mera racionalidade do mercado, valorizando as pessoas, não exclusivamente a produtividade. Neste sentido, Denhardt (2000) apresenta sete princípios orientadores daquilo que consideram ser o Novo Serviço Público:

- Servir em vez de dirigir;
- O interesse público é o propósito, não o subproduto;
- Pensar estrategicamente, agir democraticamente;
- Servir cidadãos, não consumidores;

---

<sup>2</sup> A União Europeia apresenta como princípios de boa governação: Abertura, Participação, Responsabilização

- A responsabilização não é simples;
- Valorizar as pessoas, não somente a produtividade;
- Valorizar a cidadania e o serviço público mais do que o empreendedorismo.

Após décadas em que o racionalismo da gestão orientou as medidas de reforma, os governos estão confrontados com novas pressões que requerem adaptações sistémicas. A preocupação com a eficiência está a ser substituída pela preocupação com a governação, adaptação, colaboração e a compreensão do impacto das políticas na sociedade. Trata-se de uma abordagem que requer uma perspetiva das questões da governação e da gestão integradas, numa lógica sistémica de forma a promover a toda a capacidade do sector público para a mudança enquanto mantém os valores centrais do público e do serviço público, (Araújo, 2007).

Na verdade, muito daquilo que a administração pública faz é ambíguo, complexo e difícil de estabelecer uma relação de causalidade. Importa salientar que o discurso atual enfatiza o trabalho de equipa, a organização, os resultados ou mesmo as pessoas, mas cada vez é mais raro ouvir que o que está em primeiro lugar é o interesse público.

Atualmente, os administradores públicos e os sistemas de gestão pública estão a emergir como elementos importantes da governação. A observação da realidade mostra que as formas burocráticas da administração pública, na sua generalidade, não estão aptas para dar respostas a novas situações e exigências de forma consentânea com a natureza das mesmas. Novas configurações, que abarquem várias dimensões da gestão pública, como sejam a racionalidade na gestão dos recursos, a reorientação dos recursos, a flexibilidade organizacional, a responsabilidade social, a avaliação de resultados e postura ética, terão de ser encontradas para que se consiga dar resposta aos novos problemas, pressões e *timings* que a atualidade encerra, (Araújo, 2007).

O trabalho nas organizações está a mudar tornando-se mais flexível, exigindo equipas com elevado conhecimento e redes de informação dentro da organização e entre organizações.

Tudo isto requer que o administrador público desempenhe um papel mais ativo, consultando os cidadãos, interagindo com associações de cidadãos, defendendo as decisões num ambiente muito mais aberto. Como consequência deste carácter distintivo da gestão pública, a formação dos funcionários não deve confinar-se à aquisição de técnicas, mas proporcionar o conhecimento e a consciência das principais correntes sobre as questões sociais. Muitas vezes, quando se fala de gestão, o termo esgota-se no conceito de controlo e das técnicas e rotinas a ele associadas, enfatizando assim os métodos mecanicistas. A preocupação exclusiva com as técnicas de controlo de gestão, sem embargo das suas virtudes, desvia a atenção das questões essenciais que estiveram

na criação dos serviços públicos. Por exemplo, a ênfase excessiva em indicadores de desempenho e a concentração na quantificação de objetivos, não consideram adequadamente quem está a obter o benefício, nem o empenhamento dos funcionários que estão envolvidos na prestação de serviços públicos. A participação dos cidadãos no processo de decisão, o direito de audição dos cidadãos e de tratamento justo afeta, em muitos casos, a economia com que as atividades são executadas. Na verdade, existe uma contradição latente entre aqueles que defendem a adoção pura e simples das técnicas de gestão privada. Por outro lado, enfatizam a necessidade de controlo, propondo modelos de atuação programados nos quais existem uma estratégia e uma sequência de respostas, sancionando-se os comportamentos que não estão de acordo com o que está prescrito. Por outro lado, pede-se às organizações públicas que respondam às pressões dos cidadãos e que encontrem respostas para os problemas atuais, apelando assim à procura de soluções alternativas para os problemas com que se confronta a sociedade. Torna-se necessário clarificar o papel da gestão pública enquanto facto que procura otimizar a utilização dos recursos e a necessidade de estabelecer ligações entre os cidadãos e as instituições prestadoras de serviços públicos. Devemos ter presente, tal como salienta *Frederickson* (1997), que os cidadãos são o centro da razão da administração pública. Na verdade, a administração pública moderna é uma rede de ligações verticais e horizontais entre organizações de todo o tipo: públicas, privadas lucrativas e sem fins lucrativos e voluntárias. Os cidadãos participam nessas organizações de muitas formas, em vários pontos. O exercício da gestão pública, tem de se ajustar à nova realidade, e os dirigentes têm de estar preparados para assumir um papel diferente nas organizações públicas. Esta mudança só será possível se os dirigentes adquirirem o conhecimento, as habilidades e as atitudes necessárias para este novo papel. Habilidades, como a capacidade de dinamizar, negociar, resolver problemas e colaborar são importante para o relacionamento entre os dirigentes e os cidadãos. A formação e o treino nestas áreas são de importância vital. As competências técnicas, consideradas tradicionalmente como as mais importantes para o exercício de cargos dirigentes, já não são suficientes para satisfazer as expectativas e as necessidades dos cidadãos. Em muitas áreas de intervenção da administração pública, e em particular nas áreas de intervenção a nível local, o tipo de relacionamento que se estabelece favorece o envolvimento dos cidadãos e a sua participação, a responsabilização e a criação de novas formas de organizar as atividades para resolver os problemas, (Araújo, 2007).

Considerando o interesse de alguns conceitos básico da economia na abordagem do tema das políticas públicas, serão inumerados os que se entendem estarem intrínsecos aos desígnios desta análise e por conseguinte às políticas publicas locais.

A abordagem político-económica da economia do setor público traduz-se em fundamentar economicamente as suas políticas financeiras, tendo em conta as regras e instituições que proporcionam, ou não essas políticas. Muitas vezes o carácter desejável tem a ver tanto com a política económica em si, como com as instituições e regras que foram desenhadas para a implementar.

Economia e finanças públicas é, pois, uma análise, normativa e positiva, das atividades financeiras, ou não financeiras, das entidades do sector público, nomeadamente das autarquias locais, devendo o seu estudo atender aos seguintes questões, (Ferreira, 2012):

- Quais os efeitos da manipulação de certas variáveis instrumentais (política orçamental) na prossecução de objetivos?
- Quais os efeitos de alterações em variáveis estruturais (regras e instituições) na implementação das políticas públicas?
- Qual deve ser a intervenção do Estado na economia, nomeadamente na sua vertente financeira (receitas e despesas públicas)?
- Quais devem ser as regras e instituições a operar no sector público de forma a implementar as políticas públicas desejáveis?

Conceito importante na questão da definição das políticas públicas, é o de Equidade. Existe um adágio inglês que diz: *“há duas certezas na vida: morrer e pagar impostos”*. Para além da obrigação de pagar impostos, ao longo da vida, todos os cidadãos são constantemente beneficiados com o fruto dessas contribuições, por exemplo, ao nascer uma criança, os pais podem receber um subsídio de nascimento e durante a juventude um abono de família; ao frequentar uma escola pública, ao ir a uma urgência num hospital público, ao brincar em jardins municipais, ou apenas circular nas ruas de cidades, vilas ou aldeias todos estão a beneficiar de bens ou serviços que foram financiados basicamente por impostos.

Torna-se mais fácil identificar uma situação injusta do que clarificar uma situação justa. O que é um sistema fiscal justo? É a distribuição de rendimento e riqueza entre os indivíduos, resultante do livre funcionamento do mercado, justa? Não há respostas simples nem únicas para estes problemas, apesar de ser possível desenvolver argumentos consistentes que fundamentam as várias respostas.

A análise da equidade visa determinar os efeitos da distribuição da carga fiscal e dos benefícios da despesa pública no bem-estar social. Embora não haja uma única conceção do que constitui o bem-estar de uma sociedade, isso não significa que não seja possível analisar de forma objetiva as opções que se colocam ao equacionar a questão da justiça social.

No que concerne à eficiência, podemos dizer que pretende responder á seguinte questão: Qual a proporção do produto criado num país que deve ser gasta (em consumo ou investimento) pelo sector privado e qual a proporção que deverá ser canalizada para o sector público para ser despendida em bens públicos ou em transferências para os mais carenciados?

Algumas pessoas gostam de pão, manteiga e lagosta, mas também gostam de respirar ar puro, sentir segurança no dia-a-dia, e sentir que há justiça social onde os que se dedicam a atividades ilícitas são julgados imparcialmente. Tem-se pois uma opção importante entre um primeiro tipo de bens que pode ser obtido de forma privada, voluntária e independente de outros indivíduos, e o segundo tipo de serviços que envolvem decisões políticas ou públicas que só podem ser alcançadas através de escolhas coletivas, que pressupõem coordenação e concentração entre muitos indivíduos. Quando se coloca a opção entre bens públicos e bens privados em termos das preferências dos cidadãos está-se a colocar o problema da afetação eficiente de recursos escassos, (Ferreira, 2012).

Eficiência, no seu sentido económico mais simples, significa afetar os recursos económicos de forma ótima, no sentido de que não é possível melhorar o bem-estar de um agente económico sem que seja através da diminuição do bem-estar de outro. Isso passará necessariamente por dar às pessoas aquilo que elas pretendem, quando defrontam os custos privados e sociais das várias opções que têm à sua disposição. A complexidade do problema prende-se com o conhecimento que se tem daquilo que as pessoas desejam, em termos de bens públicos. A dimensão ideal do sector público em relação ao privado, na ótica da afetação eficiente de recursos, dependerá pois da importância relativa dada aos bens públicos em relação aos privados, na certeza de que, dadas as restrições de recursos materiais e tecnológicos, a maior produção de uns andar­á associada a uma menor produção de outros. Eficiência é pois o segundo grande critério para avaliar os problemas que se colocam no sector público, (Araújo, 2007).

Embora os economistas muitas vezes estejam em desacordo acerca de questões de índole normativa, estão no essencial de acordo acerca das grandes funções que o sector público deve desempenhar e que podem ser agrupadas em três categorias designadas usualmente por funções afetação, distribuição e estabilização.

Entende-se por função de afetação, a forma como o sector público contribuiu para uma afetação eficiente de recursos na economia, com o sentido que se deu a este conceito acima. Uma primeira área de intervenção do sector público é a da provisão de bens e serviços públicos que, sendo desejados pelos cidadãos, não encontram provisão através do funcionamento dos mercados, (Araújo, 2007).

Uma segunda área de intervenção está relacionada com a afetação eficiente de recursos, prende-se com os efeitos externos na produção ou no consumo de bens mercantis. Para certos bens, os preços a que são transacionados refletem os custos privados necessários à sua produção, mas não o custo global que a sociedade tem que suportar com a sua produção. Neste caso está-se na presença de uma externalidade. Isto acontece, por exemplo quando há poluição associada à produção de aço, da pasta de papel ou ao consumo de produtos petrolíferos. Na ausência da intervenção pública, o preço do aço, da pasta de papel ou dos combustíveis, seria mais baixo e as quantidades consumidas mais elevadas do que deveriam ser caso as empresas produtoras e os consumidores suportassem a totalidade dos custos sociais associados à sua produção. Há pois, lugar a intervenção pública que poderá passar por tributar as empresas poluidoras (aço, pasta de papel) ou os consumidores (combustíveis) com vista aos agentes económicos incorporarem esses efeitos externos nas suas decisões, (Araújo, 2007).

Um terceiro tipo de intervenção pública no âmbito da função afetação diz respeito à regulação. É condição necessária (mas não suficiente) para uma afetação eficiente de recursos que os mercados sejam competitivos. Na realidade, muitos mercados funcionam de forma não competitiva (em oligopólio ou monopólio) o que requer a intervenção pública com vista à sua regulação para corrigir restrições à concorrência. Um dos objetivos da regulação é evitar que as empresas pratiquem preços de monopólio.

Deste modo pode-se então resumir o âmbito da intervenção pública no campo da função afetação como sendo a provisão de bens e serviços públicos, a correção do comportamento dos agentes económicos através de impostos ou subsídios para que incorporem os efeitos externos (externalidades) das suas atividades e finalmente a regulação de certas atividades produtivas.

Uma outra função do sector público é a função distribuição. A distribuição de rendimento e riqueza numa dada sociedade é, em grande parte, uma herança do passado, na medida em que determina a distribuição de direitos de propriedade entre os agentes económicos. Algumas pessoas detêm terras, outras ativos financeiros, outras apenas a sua força de trabalho, os seus talentos e capacidades. Mesmo no caso daqueles que só dispõem dos seus atributos, há diferentes capacidades que são valorizadas de forma diversa no mercado (Araújo, 2007).

As diferentes dotações de fatores produtivos e o seu respetivo valor de mercado (o seu preço) determinam a distribuição de rendimento e riqueza num dado momento histórico, numa dada sociedade. Essa distribuição poderá ser considerada “justa” e nesse caso não haverá razões para que o governo intervenha por motivos de distribuição de rendimento. É, contudo, geralmente reconhecido que certas correções à distribuição do rendimento

que resultam do livre funcionamento das forças de mercado não são desejáveis por motivos de justiça distributiva, (Araújo, 2007).

Certos bens e serviços, embora de natureza essencialmente privada, são designados por bens de mérito (*Musgrave*) ou bens primários (*Rawls*), como é o caso de níveis de instrução básica ou de cuidados primários de saúde. Uma sociedade justa baseia-se no princípio de igualdade de oportunidades para todos os cidadãos o que pressupõe, entre outras coisas, uma igualdade de acesso a esses bens primários e de mérito. Esta igualdade de acesso implica que o Estado intervenha ao nível do ensino obrigatório, ao nível de campanhas de vacinação gratuitas e noutros setores. Está-se, neste caso, na presença de uma provisão a todos os cidadãos de certos bens e serviços diretamente “em espécie”. É nestes dois sentidos que se pode falar numa função distribuição com o duplo objetivo de intervir, quer na distribuição de rendimento e riqueza com vista a adequá-la a uma norma distributiva considerada mais desejável, quer na provisão em espécie de certos bens/serviços com vista a contribuir para uma maior igualdade de oportunidades, (Araújo, 2007).

Finalmente, o sector público deverá ter também uma função de estabilização económica, função essa que se coloca sobretudo ao nível macroeconómico, de contribuir para o crescimento sustentado da economia, para níveis de emprego elevados, para uma estabilidade de preços e para o equilíbrio das contas externas. É sabido, quer teórica quer empiricamente, que o livre funcionamento dos mercados não leva necessariamente a situações de pleno emprego (ou de taxa “natural” de desemprego) e que a intervenção da política orçamental poderá ter um papel importante na manutenção de níveis mais desejados de crescimento económico e de emprego. É também adquirido, qualquer que seja a escola de pensamento económico a que pertença, que níveis de despesa pública elevados, não acompanhados das respetivas receitas fiscais, tendem a gerar pressões inflacionistas, devido à pressão sobre as taxas de juro das acrescidas necessidades de financiamento do Estado, e que mesmo orçamentos equilibrados têm efeitos expansionistas. A utilização da política orçamental, com vista a alcançar certos objetivos de natureza macroeconómica, está precisamente relacionada com a função de estabilização do sector público (Araújo, 2007).

## **2.4 Desafios de contexto e oportunidades**

No atual contexto político-económico, de globalização, de crise económica, mas também tantas vezes de carências sociais graves, novos desafios se impõem às estruturas de governo local e particularmente aos municípios.

O primeiro dos desafios, que compete a todos, a todas as instituições públicas e nesse contexto também aos municípios, parece residir na necessidade de inverter uma tendência generalizada de afastamento por parte dos cidadãos da sua atividade e do exercício dos seus direitos, mas também das suas responsabilidades políticas perante o sistema democrático vigente.

Prova disso são os estudos que indicam o continuado afastamento dos cidadãos dos atos eleitorais a que são chamados a manifestar a sua opinião. Apesar de este fenómeno não ser exclusivo de Portugal e de, em outros países ter uma expressão mais significativa, têm-se verificado um forte crescimento da abstenção, facto que deve merecer a devida atenção, (Santos, 2005).

Para Santos (2005:291), a globalização é também responsável por alguns dos efeitos que se verificam nas democracias modernas.

Para este autor, tais efeitos seguem duas linhas aparentemente opostas, mas que na sua opinião são complementares. Numa perspetiva, antevê um certo afastamento, em determinadas matérias, do centro de decisão política à escala nacional, para uma escala supranacional, em resultado de um “alargamento” mesmo que virtual das fronteiras (integração do país em órgãos de decisão supranacionais).

Em sentido oposto, antevê uma tendência para a revalorização e o reforço dos poderes dos órgãos da administração local, fundamentando a sua opinião na proximidade destes órgãos com os destinatários das respetivas medidas (aproximação aos centros de decisão) e no potencial efeito de promoção da participação dos cidadãos.

Para além de antever estas perspetivas, que lançam necessariamente novos desafios à administração, para este autor, existe hoje um reconhecimento generalizado de que é ao nível do governo local e designadamente através dos municípios, que até hoje se tem exercido da melhor forma, a aproximação entre os eleitos e os eleitores, aproximando os cidadãos da conceção das políticas que se lhes destinam. A este propósito o autor afirma que: *“Com o poder local coincide a melhor democracia, porque é uma democracia de proximidade, em contraponto da democracia de distanciamento, quando não de alheamento, próprios da democracia representativa. Com o poder local coincide a melhor forma de aproximar os eleitos dos eleitores, porque reciprocamente se conhecem, se influenciam e se esclarecem”*, (Santos, 2005:284).

Também Alves & Moreira (2004:109), a propósito da descentralização ou centralização e centrando-se na questão da integração de Portugal na União Europeia, dão conta do potencial aumento da regulamentação e da ineficiência da centralização europeia face aos

governos nacionais, bem como da tendência para o crescimento dos grupos de pressão com vista à obtenção de rendimentos, aproveitando o aumento da burocracia.

Os autores apresentam ainda a aprovação constante de um volume cada vez mais elevado, de despesa pública à escala europeia, como sendo potenciador para fenómenos de “logrolling”- conceito defendido por James Buchanan e baseado na possibilidade do indivíduo poder “vender” o seu voto - e mostram-se contrários às propostas de harmonização compulsiva das políticas fiscais no seio dos estados-membros, uma vez que tal seria uma medida centralizadora, para um nível ainda mais afastado dos cidadãos, eliminando a saudável concorrência fiscal entre os estados-membros e violando o princípio da subsidiariedade.

Sendo os municípios as estruturas locais com competência para responder à generalidade dos problemas que se colocam aos cidadãos e às coletividades no seu dia-a-dia, devido à sua proximidade e ao conhecimento mais real das necessidades, aplicando o princípio constitucional da subsidiariedade, é natural que os seus desafios e as suas responsabilidades sejam também eles proporcionais ao acréscimo de competências.

Na opinião de Pereira & Castro (1985:13): *“Como entidades públicas de administração, são as Autarquias Locais que realmente têm a ver com o dia-a-dia de cada cidadão dizendo-lhe bastante mais do que outras instâncias de poder, de facto mais longínquas e diluídas no que respeita ao quotidiano das populações locais.”*

O contexto socioeconómico de globalização provoca mudanças e desenvolvimento rápido na sociedade atual, o que na opinião de Gómez (2006:9-10) são fatores que induzem novos desafios ao nível dos governos locais, os quais se vêm cada vez mais na necessidade de responder com rapidez às mudanças de carácter social, económico, tecnológico e no âmbito da gestão pública.

Este autor alerta para alguns desajustes entre a prática política e as suas estruturas exemplificando o que sucede com a perda de operacionalidade e legitimidade do estado-nação, no âmbito da globalização e os reflexos que tal está a ter ao nível local.

Para este autor, a insuficiência financeira dos entes locais, a deficiente legislação, a inércia da perspetiva ideológica neoliberal, a fragilidade de um tecido associativo fragmentado e com dificuldades para se organizar e se adaptar às novas condições e o esgotamento de uma cultura reivindicativa, são fatores que promoveram a implantação de um modelo de gestão empresarial dos governos locais, essencialmente nas grandes cidades e, em consequência de uma visão muito distante da participação da cidadania, (Gómez, 2006:34-35).

Assim, num contexto de globalização, de perda de competências das estruturas de governo central, mas com acréscimo ao nível das estruturas locais, parece ser inevitável a necessidade de “manter” equilibradas as contas públicas e de fazer coincidir, uma grande flexibilidade na forma de organização das estruturas de governo locais, maior flexibilidade no seu modo de gestão (o que não pode significar menor rigor na utilização das disponibilidades públicas, antes pelo contrário deve originar mais e melhores sistemas internos e externos de controlo). Deverão ocorrer maiores responsabilidades em áreas anteriormente da competência do governo central, (particularmente na área social), maior abertura das instituições locais e dos seus órgãos à discussão pública dos assuntos respeitantes à comunidade, bem como a necessidade dos municípios virem a assumir maiores responsabilidades ao nível da cobrança de impostos que sejam sua receita. Mesmo, no futuro, poderemos considerar como hipótese o aumento da sua receita fiscal tendo em consideração a transferência de competências a que se assiste e à aplicação do princípio da autonomia e independência financeira.

Esta hipótese do aumento da receita fiscal municipal poderá passar por um novo modelo fiscal, no qual a receita fiscal dos municípios dependesse menos do fator imobiliário e mais da atividade económica em geral (em função do valor do IVA<sup>3</sup>, IRS e IRC), o que induziria os municípios na sua organização interna a uma reforma com vista a estimular uma maior promoção da dinamização e diversificação económica e conseqüentemente todo o sistema nacional ficaria a ganhar, na medida em que o ganho fiscal nacional (na parte correspondente à atividade económica), depende da soma das dinâmicas económicas geradas em cada local, (Carvalho, 2010).

Parece assim que seria essencial, à semelhança do que já acontece com a lei atualmente em vigor relativamente à componente variável do IRS e da Derrama, também de futuro se pudessem alargar tais estímulos de competitividade a impostos como o IVA ou o IRC, pois tal fator poderia ser um desafio quer à Administração quer à atividade económica, o qual poderia vir a funcionar positivamente, principalmente aplicado em territórios com maiores carências socioeconómicas cuja aplicação, dentro de determinados limites previamente fixados, competiria aos órgãos municipais.

Convém a este propósito salientar que se está a referir ao aumento da receita fiscal municipal por via de uma redistribuição dos recursos públicos totais e não ao aumento da

---

<sup>3</sup> Este imposto vai ser objeto de algumas alterações ao nível da sua tributação, (o processo de implementação já foi iniciado a 01 de Janeiro de 2010 e será aplicado de forma faseada até 2015). Estas alterações decorrem da transposição das Diretivas Comunitárias n.º 2008/8/CE; 2008/9/CE e 2008/117/CE do Conselho da Europa e visam respetivamente a harmonização das regras no que respeita à tributação deste imposto para as prestações de serviços em função do lugar, para os reembolsos a sujeitos passivos estabelecidos noutros Estados membros e às Medidas de combate à fraude e evasão em operações intracomunitárias.

carga fiscal em geral, salvaguardando os princípios do equilíbrio financeiro vertical e horizontal na distribuição dos recursos públicos, (Carvalho, 2010).

Seguindo a linha de pensamento do parágrafo anterior, dada a transferência de competências generalizada e progressiva da administração central para a administração local e o pressuposto da aplicação do princípio da autonomia, previsto na CRP, deverá assumir-se também a autonomia financeira, logo a existência por parte dos municípios de capacidade para gerar receitas próprias que evolua de acordo com as suas competências, pois para além de ser um princípio salvaguardado na CRP, é de considerar que um peso demasiadamente elevado das verbas provenientes de transferências distorce o sentido de responsabilidade.

A distorção do sentido de responsabilidade, decorrente do elevado peso das verbas provenientes de transferências, é justificado na medida em que, quem as recebe poderá ter a tendência a depreciar o esforço realizado para conseguir esses montantes, bem como, alguns pensamentos irrealistas de infinidade dos recursos e ainda maiores dificuldades para controlar a sua execução por parte de quem as concede, o que tenderá a agravar os défices públicos, (Carvalho, 2010).

Seria útil ainda encontrar um mecanismo complementar (de correção/compensação), através do qual, os municípios que recorressem a este instrumento de competitividade fiscal, lhes fosse deduzido nas transferências, mais X% da receita que abdicassem, a qual reverteria a favor do Fundo de Coesão Municipal (FCM).

Desta forma não se pretendia penalizar ainda mais os municípios, mas apenas garantir que este instrumento fosse utilizado de uma forma racional pelos municípios que efetivamente apresentam maiores carências, uma vez que são estes que apresentam um menor nível de receita (portanto teriam menor perda) e assim acabariam por ser recompensados da perda através do FCM.

Já os municípios com maior capacidade fiscal, ao não ser introduzido um mecanismo corretor deste tipo, poderiam ser motivados a promover ao máximo legal os benefícios fiscais no seu território, tendo ainda a possibilidade de oferecer outras condições (instalações, capacidade logística, enquadramento territorial, oferta complementar de serviços, etc.), que absorveriam qualquer tentativa dos municípios de menor capacidade.

A implementação das regiões administrativas em Portugal, foi um processo rejeitado pelos portugueses no passado. Ainda assim, nos últimos tempos diversas correntes de opinião, englobando todas as áreas políticas nacionais, têm-se mostrado favoráveis a uma nova consulta aos eleitores, (Carvalho, 2010).

A este propósito parece oportuno tecer as seguintes considerações:

- A implementação das regiões administrativas seria sem dúvida uma forma de descentralização de atribuições e competências do Estado. Contudo, a rejeição deste processo impulsionou a reforma no sentido de uma descentralização direta da administração central para a administração local e particularmente para os municípios;
- Face à evolução das atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios deve questionar-se qual o papel de alguns organismos da administração central (se se justifica ou não a sua coexistência ou se ficaram desprovidos de competências) e ainda se não é necessário existir uma entidade que coordene as políticas públicas a nível supramunicipal, mas simultaneamente infra estadual.

Todos estes fatores representam novos desafios que certamente conduzirão a uma gestão mais próxima da sociedade e ao convite à maior participação e discussão pública dos cidadãos e das suas estruturas sociais, de forma a tentar inverter a tendência de afastamento acima referida. Acima de tudo representam um desafio à capacidade das organizações em geral, da administração central e dos municípios em particular, para manterem uma dinâmica socioeconómica local ativa, que justifique e sustente a própria estrutura político-administrativa e assim seja capaz de tornar mais democrático o sistema que assim se diz, mas que tantas vezes receia auscultar a opinião soberana do povo conforme determina a Constituição, (Carvalho, 2010).

## Capítulo 3 Governação Local e Financiamento

### 3.1 Financiamento local

De acordo com o previsto no art.º 14º da lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, que estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais (RFALEI), são as seguintes as fontes de receita dos Municípios:

- O produto da cobrança do imposto municipal sobre imóveis (IMI), sem prejuízo do disposto na alínea a) do n.º 1 do art.º 23.º da RFALEI;
- O produto da cobrança de derramas lançadas nos termos do art.º 18.º desta mesma lei;
- A parcela do produto do imposto único de circulação que caiba aos municípios, nos termos do art.º 3.º da lei n.º 22-A/2007, de 29 de junho (Código de Imposto sobre Veículos);
- O produto da cobrança de taxas<sup>4</sup> e preços<sup>5</sup> resultantes da concessão de licenças e da prestação de serviços pelo município, de acordo com o disposto nos art.º 15.º e 16.º da RFALEI<sup>6</sup>;
- O produto da participação nos recursos públicos determinada nos termos do disposto nos art.º 25.º e seguintes da RFALEI<sup>7</sup>;
- O produto da cobrança de encargos de mais-valias destinados por lei ao município;
- O produto de multas e coimas fixadas por lei, regulamento ou postura que caibam ao município;
- O rendimento de bens próprios, móveis ou imóveis, por eles administrados, dados em concessão ou cedidos para exploração;

---

<sup>4</sup> A aplicação de taxas é admitida no pressuposto de ser a contrapartida da prestação de uma atividade pública, da utilização de bens do domínio público ou a remoção de limites jurídicos à atividade dos particulares, designadamente quando estas são geradoras de impacto ambiental negativo. A aplicação de taxas, de forma por vezes arbitrária pelos municípios, encontra-se prevista no art.º 20.º da RFALEI, tendo um diploma de enquadramento próprio, o designado Regime Geral das Taxas das Autarquias Locais (RGTAL), aprovado pela Lei n.º 53-E/2006, de 29 de Dezembro.

<sup>5</sup> A definição de preços consiste no estabelecimento de uma tabela pública, de instrumentos de remuneração a fixar pelos municípios relativos aos serviços prestados e bens fornecidos pelos mesmos. Assim, a obtenção desta receita pressupõe a existência de uma contrapartida (prestação de serviços/venda de bens) pelo município. Conceito definido no art.º 21.º da RFALEI.

<sup>6</sup> É da competência das assembleias municipais, sob proposta das respetivas câmaras, a deliberação relativa ao lançamento e à taxa da derrama, nos termos do art.º 18º da RFALEI.

<sup>7</sup> A partir do art.º 25.º da RFALEI, são definidas as regras para repartição dos recursos públicos entre o estado e os municípios, tal repartição, tanto no que respeita ao Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e às suas duas componentes (Fundo Geral municipal (FGM) e Fundo de Coesão Municipal (FCM) como as do Fundo Social Municipal (FSM), este último cuja receita está consignada, pois destina-se nomeadamente ao financiamento de despesas determinadas, relativas a atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios, associadas a funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde ou na ação social.

- A participação nos lucros de sociedades e nos resultados de outras entidades em que o município tome parte;
- O produto de heranças, legados, doações e outras liberalidades a favor do município;
- O produto da alienação de bens próprios, móveis ou imóveis;
- O produto de empréstimos, incluindo os resultantes da emissão de obrigações municipais;
- Outras receitas estabelecidas por lei ou regulamento a favor dos municípios.

Na análise da relação entre o Estado e as autarquias locais há que ter em conta os princípios fundamentais enumerados no Capítulo II do Título I do RFALEI. Destacam-se os princípios da justa repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias (art.º 10.º) e o princípio da coordenação entre as finanças locais e finanças do Estado (art.º 11.º).

Estes princípios vêm reforçar a necessidade de haver uma perfeita coordenação entre as ações do governo local com o governo central; dá ênfase ao equilíbrio de todo o país, à necessidade do cumprimento das políticas de convergência a que nosso país está vinculado. Para este efeito foi criado o Conselho de Coordenação Financeira, devendo ser ouvidas as autarquias antes da preparação anual do Programa de Estabilidade e Crescimento e da Lei do Orçamento. A importância deste conselho é evidente no art.º 12.º da RFALEI.

Ainda neste Capítulo II do RFALEI no n.º 2 do art.º 13.º, revela-se a preocupação em salvaguardar tanto a autonomia do poder local e a democraticidade consagradas na CRP.

Analisando a repartição de recursos públicos entre o Estado e os municípios, na parte que respeita às transferências do orçamento do estado para os municípios, está estruturada sob a forma de transferências de fundos, que são os seguintes:

- Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF);
- Fundo Geral Municipal (FGM);
- Fundo de Coesão Municipal (FCM);
- Fundo Social Municipal (FSM).

O FEF é uma subvenção geral que tem um valor global igual a 19,5% da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), das pessoas coletivas (IRC) e sobre o valor acrescentado (IVA), deduzido do montante afeto ao Índice Sintético de Desenvolvimento Social, nos termos do n.º 2 do art.º 69.º do RFALEI, é repartido da seguinte forma 50 % como Fundo Geral Municipal (FGM) e 50 % para o Fundo de Coesão Municipal (FCM), conforme o art.º 27.º do mesmo diploma.

Nos termos do art.º 28.º do RFALEI, o FGM corresponde a uma transferência financeira do Estado por forma a dotar os municípios das condições financeiras adequadas ao desempenho das suas atribuições, em função dos respetivos níveis de funcionamento e investimento. Ora, é clara a verticalização do equilíbrio financeiro entre o Estado e as autarquias locais visado nesta lei.

O FCM, tal como preconiza o n.º 1 art.º 29.º do RFALEI, tem como mote o reforço da coesão municipal, fomentando a correção de assimetrias, em benefício dos municípios menos desenvolvidos, onde existam situações de desigualdade relativamente às correspondentes médias nacionais. O FCM é a soma entre a compensação fiscal (CF) e a compensação da desigualdade de oportunidades (CDO) baseada no índice de desigualdade de oportunidades (IDO). No n.º 2 do mesmo artigo é definido como compensar a desigualdade de oportunidades entre os municípios. A diferença de oportunidades resultante da desigualdade de acesso a condições necessárias para os munícipes poderem ter uma vida mais longa com melhores níveis de saúde, de conforto, de saneamento básico e de aquisição de conhecimentos. Pode-se afirmar que se está na presença do conceito do equilíbrio financeiro horizontal associado à solidariedade transversal entre os municípios, atendendo ao exposto no RFALEI, dado que consta no n.º 3 do art.º 27.º do RFALEI, “*Os Municípios com maior capitação de receitas municipais, nos termos dos n.ºs 1, 2 e 4 do artigo 33.º, são contribuintes líquidos do FCM*”.

Os municípios com capitação de receitas municipais em termos de Compensação Fiscal igual ou superior a 1,25 vezes a média nacional, são contribuintes líquidos do FCM, enquanto os que registem uma capitação inferior a 0,75 são beneficiários líquidos do fundo.

Ainda no âmbito do FCM, e atendendo a que existem municípios que são contribuintes líquidos e outros que são beneficiários líquidos, por forma a promover o equilíbrio horizontal e de alguma forma compensar a maior capacidade/agressividade fiscal permitida aos municípios, é introduzida uma componente variável na cobrança sobre o IRS (0% a 5%), deduzido do Índice Sintético de desenvolvimento Social, n.º 1 do art.º 26.º do RFALEI.

Por fim, o FSM, compreende a transferência financeira determinada na lei do orçamento de estado, e calculada proporcionalmente para cada município, de acordo com os indicadores estabelecidos no n.º 1 do art.º 34.º do RFALEI e estando esta receita consignada à realização de despesas específicas, relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios, associadas a funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde ou na ação social.

A consignação das verbas do FSM determina que a autonomia financeira das autarquias, pelo menos, na parte que lhes corresponde está no mínimo condicionada. Há também outras matérias onde a consignação também se pode verificar, destacando-se os fundos provenientes das transferências da União Europeia ou as receitas resultantes de empréstimos a médio e longo prazo.

Já no que concerne à distribuição do FGM pelos municípios, existe uma parcela fixa e outra variável. No termos do n.º 1 do art.º 32.º do RFALEI, a distribuição da parcela fixa é de 5% repartida de igual forma por todos os municípios, sendo a variável o benefício de cada um, consoante as suas características de acordo com os critérios definidos na lei, nomeadamente fatores como a população residente, a média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros e parques de campismo ou a área afeta a áreas protegidas, cuja, variabilidade determina o montante deste fundo entre os vários municípios.

Atendendo que o FEF é repartido de igual forma entre o FGM e o FCM, garante-se que todos os municípios são beneficiários líquidos deste fundo. Simultaneamente, esta repartição torna mais claros os dois objetivos principais do FEF: a partilha dos recursos entre a administração central e local e a equalização entre as autarquias do mesmo nível.

Em suma, pode-se dizer que são cinco os grandes grupos de receitas que contribuem para os orçamentos municipais: impostos municipais; transferências; taxas e licenças; receitas da gestão patrimonial e o recurso ao endividamento.

A lei determina que as receitas próprias das autarquias só podem ser definidas por lei da Assembleia da República, não podendo os órgãos autárquicos determinar o lançamento de impostos, taxas, derramas ou mais-valias que não estejam previstos na lei.

A classificação económica das receitas públicas é o método de classificação mais utilizado e que permite distinguir a receita quanto à sua natureza económica, desde logo, se é corrente ou de capital, bem como o respetivo enquadramento em termos de agrupamento e rubrica.

A estrutura económica das receitas está definida no classificador económico das receitas e despesas a utilizar pelas autarquias locais na preparação dos documentos previsionais e resulta da adaptação às autarquias locais, da classificação económica das receitas e despesas públicas que consta do decreto-lei n.º 26/2002, de 14 de fevereiro.

Têm sido grandes e diversos os esforços para melhorar a vida do poder local, e vão desde a assunção da Associação Nacional de Municípios como representante dos interesses do poder local, até às últimas alterações legislativas no âmbito do financiamento das autarquias locais e no âmbito da transferência de competências para estas. Todavia, e tal como refere Bilhim (2004) “...apesar de todos os esforços empreendidos no sentido de

*melhorar a vida do poder local, o que se pode observar é que a carência de recursos próprios e consequente necessidade de financiamentos centrais têm-se mantido até aos nossos dias”.*

O art.º 9.º da Carta Europeia de Autonomia Local<sup>8</sup> identifica os recursos financeiros das autarquias locais, designadamente:

- As autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições;
- Os recursos financeiros das autarquias locais devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou por lei;
- Pelo menos uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve provir de rendimentos e de impostos locais, tendo estas o poder de fixar a taxa dentro dos limites da lei;
- Os sistemas financeiros nos quais se baseiam os recursos de que dispõem as autarquias locais devem ser de natureza suficientemente diversificada e evolutiva de modo a permitir-lhes seguir, tanto quanto possível na prática, a evolução real dos custos do exercício das suas atribuições;
- A proteção das autarquias locais financeiramente mais fracas exige a implementação de processos de perequação financeira ou de medidas equivalentes destinadas a corrigir os efeitos da repartição desigual das fontes potenciais de financiamento, bem como dos encargos que lhes incumbem. Tais processos ou medidas não devem reduzir a liberdade de opção das autarquias locais no seu próprio domínio de responsabilidade;
- As autarquias locais devem ser consultadas, de maneira adequada, sobre as modalidades de atribuição dos recursos que lhes são redistribuídos;
- Na medida do possível, os subsídios concedidos às autarquias locais não devem ser destinados ao financiamento de projetos específicos. A concessão de subsídios não deve prejudicar a liberdade fundamental da política das autarquias locais no seu próprio domínio de atribuições;
- A fim de financiar as suas próprias despesas de investimento as autarquias locais devem ter acesso, nos termos da lei, ao mercado nacional de capitais.

Como se pode constatar, a Carta Europeia de Autonomia Local procura salvaguardar o equilíbrio na distribuição dos recursos em função da repartição das competências, acautelando um adequado nível de recursos próprios (de gestão livre), uma natureza

---

<sup>8</sup>Carta Europeia de Autonomia Local, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 58/90 de 23 de Outubro

diversificada e evolutiva dos recursos, a proteção das autarquias locais financeiramente com menor capacidade para gerar receitas, a consulta sobre assuntos do seu interesse, designadamente em matéria de atribuição e redistribuição de recursos, o princípio da não especificidade em matéria de atribuição de subsídios a favor destas e ainda a sua possibilidade de acesso ao mercado nacional de capitais.

Como ficou claro, a aplicação do princípio constitucional da descentralização, tem implícito um sentido de justiça na repartição do poder e dos recursos entre o estado e o municípios em função da melhor capacidade para o exercício das atribuições e competências (transferência de poderes, competências, legitimidade democrática e orçamentos próprios), sendo portanto um exercício de avaliação quase constante, para aferir quem estará melhor habilitado para desempenhar melhor determinada competência e preferencialmente com menos recursos.

### **3.2 Accountability**

O modelo de gestão atual da administração pública (modelo integrador) defende a partilha de poder e responsabilidade entre subordinados e dirigentes, sendo o modelo mais utilizado nos organismos do sector público, isto porque não se verifica a existência de um controlo total e porque permite a adaptação a múltiplos cenários como os que resultam de mudança governamentais que implicam sempre novas medidas e novas políticas. No entanto, para que este modelo funcione é necessário ter ao nível da informação da gestão de conhecimento e organização e de um capital humano fortemente competente e conhecedor (Carvalho, 2011).

Não existindo modelos perfeitos, competirá a gestão de topo analisar a organização e aplicar aquele que melhor se adapte à especificidade da mesma fomentando a mudança e envolvendo as pessoas para que se sintam parte do processo. Com este princípio e com a introdução de maior responsabilidade espera-se maior autocontrolo, logo maior envolvimento da sociedade na decisão e na gestão da coisa pública (Carvalho, 2011).

Na prossecução desta orientação mais descentralizadora, libertadora e responsabilizadora, o Estado não pode perder o seu verdadeiro sentido de existência (no que respeita a estas matérias), mantendo o seu papel de regulador, fiscalizador e árbitro, procurando promover junto da sociedade o melhor equilíbrio possível entre a utilização dos recursos coletivos e os interesses e a liberdade individual (Carvalho, 2011).

Numa perspetiva de autocontrolo, as entidades de governo local devem adotar mecanismos de controlo interno mais eficazes que sejam capazes, não apenas de reportar informação *à posteriori* e demasiado desatualizada, mas também de antecipar eventuais cenários e/ou apontar para possíveis soluções ao nível da decisão (Carvalho, 2011).

Se por um lado a existência de um órgão executivo (de governo liderado pelo presidente da câmara), um outro de fiscalização e assistência (a assembleia municipal), ambos eleitos por sufrágio direto e ainda uma estrutura técnica de apoio conferem estabilidade ao município, na verdade é impossível negar a legitimidade democrática, política e legal que a eleição confere a estes órgãos, designadamente ao executivo (a quem compete governar). Contudo, tal legitimidade nem sempre se tem revelado compatível com as exigências atuais que cada vez mais buscam neste órgão e nos seus responsáveis, muito mais do que a legitimidade política e legal, acima de tudo buscam competências técnicas ao nível da governação municipal. Por outro lado, esta legitimidade política, por vezes sobrepõe-se exageradamente à razoabilidade que seria tecnicamente compreensível na perspetiva da governação municipal, acabando por gerar conflitos ou algum isolamento territorial, ao invés do que seria desejável, uma vez que o responsável pelo governo local (presidente da câmara municipal) deve ser também e cada vez mais um mediador para resolver eventuais conflitos e não mais um potenciador dos mesmos, para além de ser capaz de promover melhores desempenhos ao nível técnico (Carvalho, 2011).

Apesar de estas serem as características que se espera de um líder, quando nos encontramos na esfera da administração pública para além destas características de liderança, exige-se do líder a verificação dos três tipos de legitimidade (Carapeto e Fonseca, 2006): legitimidade legal, que se refere a possibilidade de levar a cabo a missão da organização apesar das mudanças políticas em virtude de se encontrar exposto e obrigado ao cumprimento de um determinado quadro legal; legitimidade gestonária que se alude em conseguir implementar medidas de gestão para concretizar o desenho organizacional e conseguir desenvolver e implementar as políticas públicas; e legitimidade sociológica que fomenta o correto alinhamento de todas as legitimidades com os valores da instituição nos quais se baseiam as expectativas de todos os trabalhadores.

Outro fator determinante para a governação local e que resulta da mudança do paradigma da gestão pública, refere-se à questão da responsabilização dos seus órgãos, da transparência dos atos praticados através da sua divulgação e da prestação de contas – *accountability*, traduzida pela obrigação de divulgar, demonstrar, explicar e justificar o que faz e como se faz, como se cumprem as obrigações financeiras, políticas ou outras, sendo, no entanto, mais do que uma questão jurídica ou procedimental (Gonçalves, 2011).

O conceito de *accountability* refere-se à existência de formas de atribuição de responsabilidade por ações realizadas e sua respetiva prestação de contas. O conceito vincula a obrigação de agentes públicos permitirem ao público conhecerem suas ações e por meio disto atribuir responsabilidades e resultados as ações produzidas. Portanto *accountability* envolve um mecanismo de controlo, punições e recompensas. Uma das

metas da reforma dos anos 90 foi tornar os gestores públicos mais “*accountables*”. Um dos desafios atuais é ampliar e aprimorar os instrumentos de *accountability* (Silva, 2011).

Autores como O’Donnell (1999) defendem a bi-dimensionalidade do termo *accountability*: vertical e horizontal. A primeira refere-se aos mecanismos disponíveis aos cidadãos para controlar as ações dos governantes e agentes públicos, isto porque, em termos de administração pública temos os agentes que são formalmente eleitos por sufrágio universal e aqueles que não o são e que decorrem da chamada descentralização de poder. Entre os primeiros destaca-se o governo e entre os segundos os ministros selecionados por cada pasta. A segunda reporta-se aos tipos de controlo exercidos por outras organizações do Estado, tais como tribunais de contas, em que os agentes públicos e os temas que com eles se relacionam, são avaliados numa perspetiva de omissões, impedimentos e sanções e classificados como ilícitos.

Sendo o governo partidário eleito pelos cidadãos, interessa que a organização responsável pela fiscalização e controlo da atividade das instituições seja a mais isenta e apartidária possível, pois só assim se consegue ter um julgamento justo e independente. É igualmente necessário que disponham de colaboradores altamente qualificados em várias áreas de atuação (equipas multidisciplinares) e em número suficiente para que as ações de fiscalização possam ser mais rotineiras. Em Portugal esta atividade é acometida ao TC, que de acordo com a sua missão é o organismo responsável pelo controlo da legalidade, da regularidade e da gestão financeira da administração pública, incluindo sector público administrativo e sector público empresarial, bem como por avaliar a forma como a responsabilidade financeira se efetiva (Carvalho, 2011).

De acordo com Bresser Pereira (2006), *accountability*, ou responsabilização pode também operar por cinco formas distintas:

- Responsabilização por controlos clássicos – baseia-se na observância das regras procedimentais do direito administrativo. Neste âmbito o controlo é exercido pelo poder judicial e tribunais de contas;
- Responsabilização por controlo parlamentar – os gestores são controlados pelos políticos, que em princípio são a fonte originária principal das políticas públicas implementadas pelas agências governamentais;
- Responsabilização pela introdução da lógica dos resultados – é exercida por meio da avaliação de desempenho das organizações (com bases em metas e objetivos formulados) na execução das políticas públicas formuladas. Este modelo proporciona mais autonomia decisória aos gestores que passam a ser responsabilizados por resultados obtidos;

- Responsabilização por meio de competição - inserem-se mecanismos de concorrência norteados por índices e metas contratualizadas entre o órgão governamental central e uma agência reguladora e os prestadores de serviços públicos, a partir dos quais os burocratas podem penalizar recompensar ou procurar corrigir as falhas de mercado;
- Responsabilização por meio de controlo social – é efetuada por cidadãos e organizações civis, que controlam as ações dos agentes públicos na formulação e implementação das políticas públicas. Alguns autores denominam este modelo de *accountability* social.

Existem várias formas de *accountability* e como tal os mecanismos que lhes estão associadas são igualmente diferentes consoante os objetivos específicos que visem atingir, podendo ser utilizados ao nível de (Gonçalves, 2011):

- Políticas públicas implementadas;
- Questões administrativas;
- Questões financeiras;
- Questões morais;
- Questões legais;
- Questões ambientais;
- Questões sociais.

O termo *accountability* apesar de profundamente relacionada com a prestação de contas não se restringe a esse conceito sendo muito mais abrangente. Os seus principais objetivos passam por obrigar todos aqueles que servem o interesse público, quer sejam funcionários, dirigentes, gestores públicos ou governantes a restringirem os seus atos à legalidade e a obrigação de darem a conhecer os seus atos através da prestação de contas de forma explícita e transparente para que a sociedade possa avaliar a gestão praticada, aceitando-a, ou pelo contrário rejeitando-a ou retificando-a, através de mecanismos próprios (Gonçalves, 2011).

Conforme referido *accountability* passa pela responsabilização objetiva, ou seja, não se resume apenas à responsabilidade do sujeito mas implica também a responsabilização deste pela prática de determinado ato e pela capacitação de que o cargo que ocupa pressupõe a existência de responsabilidades e de que este tem, obrigatoriamente, de as reconhecer para que dessa forma se possam minimizar erros e melhorar a gestão (Gonçalves, 2011).

A transparência por sua vez, passa por tornar claro os atos praticados, por essa razão se diz que a informação prestada aos *stakeholders* de uma organização, vistos como todos aqueles que têm interesse nessa informação, deva obedecer a determinados critérios

como seja a compreensibilidade, a relevância, fiabilidade e tempestividade (Gonçalves, 2011).

No 8.º congresso da *European Organisation of Supreme Audit Institutions* (EUROSAI), realizado em Lisboa em 2/06/2011 (2011:4), foram apresentadas as seguintes conclusões:

*“[...] 3. A transparência e a prestação de contas (accountability) são, não só, valores democráticos mas também elementos fundamentais para uma boa governança. A prestação de contas (accountability) é um conceito vasto que inclui um largo espectro de responsabilidades para os gestores públicos, tais como as capacidades profissionais e de gestão, o cumprimento das normas financeiras e outras, indo ao encontro de expectativas de desempenho e de conduta ética;*

*4. Se os gestores públicos quiserem manter a confiança pública, têm de estar conscientes das expectativas dos cidadãos relativamente ao modelo de boa governança. Podem fazê-lo através da educação, da comunicação, da abertura, da valorização dos valores éticos e, além disso, conferindo maior importância à prestação de contas (accountability);*

*5. A avaliação do desempenho e o reporte desempenham um papel fundamental na garantia da prestação de contas (accountability) dos gestores públicos, especialmente numa altura em que a abordagem baseada nas regras está a ser enriquecida por uma abordagem baseada nos princípios;”*

### **3.3 Descentralização de competências e entidades intermunicipais**

Apesar de aparentemente existirem múltiplos territórios à escala municipal com características aparentemente homogêneas, (ex: dimensões geográficas, populacionais, etc.) na realidade e dada a amplitude da intervenção municipal, bem como a diversidade territorial e sociocultural que caracterizam o território nacional, torna-se difícil estereotipar qualquer modelo de uniformização organizativa, pelo que deve a organização municipal surgir como resultado da inter-relação com o meio envolvente e da capacidade de inovação do próprio município, no sentido de encontrar a estrutura organizativa que melhor seja capaz de responder às solicitações e anseios dos diversos “*stakeholders*” (Araújo, 2003).

Durante a vigência do regime ditatorial em Portugal, em algumas matérias, e mesmo até num passado relativamente recente, parecia reinar um quase absoluto consenso em torno das virtudes da centralidade em relação à maior parte das competências. Por razões diversas, ao longo dos últimos anos, diferentes correntes (entre elas os intervenientes diretos (da administração central e da local), têm-se articulado positivamente, no sentido

de conseguir propostas de descentralização de diversa natureza, capaz de superar mutuamente as expectativas para problemas diagnosticados, preferencialmente com ganhos de eficiência para ambos os intervenientes e com maior eficácia e/ou acréscimo no benefício total para a sociedade, (Carvalho, 2010).

Diversas correntes de opinião associam positivamente a descentralização e a democracia, ou melhor, consideram que atualmente a descentralização é uma condição essencial para a sustentação do ideal democrático (Carvalho, 2010).

A descentralização prevista na CRP, visa essencialmente reconhecer a capacidade e devolver o poder aos atores locais para exercerem competências em áreas que lhes dizem diretamente respeito, com maior eficiência. Por outro lado, o exercício de tais competências, no respeito do princípio da autonomia, pressupõe para além de uma descentralização administrativa, também uma efetiva descentralização de recursos, designadamente uma maior descentralização fiscal, por forma a uma melhor aproximação às populações (que serão o elemento fiscalizador por excelência da atuação dos governos subnacionais), tal parece revelar-se essencial à melhoria no que respeita à partilha e gestão dos recursos públicos, bem como à concretização do princípio da autonomia.

Segundo Borda (1988:9,10), in Carvalho (2010), para os mais acérrimos defensores da democracia, a descentralização representa uma estratégia através da qual se criam instituições, ou se lhes confere poder efetivo, que viabilize a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Assim, este autor escreve: *“La izquierda se confronta en Europa con la reforma de sus propios Estados nacionales, lo creciente sentido teóricamente democratizador: la descentralización. (...) La única forma de superar las tendencias a la sectorialización, al burocratismo del Estado, a la distancia con los actores sociales, etc. consiste en crear instituciones que tengan una capacidad de actuación global, que sean representativas, pero que correspondan a sujetos sociales, a ciudadanos que de algún forma se sientan identificados entre ellos, que siguen una identidad comunitaria. (...) La democracia territorial que históricamente corresponde a nuestra época desarrollar, sólo puede construirse sobre bases locales. En resumen la democracia se expandirá únicamente si se desarrollan las instituciones políticas locales.”*

Zbyszewski, (2006:161), inicia o estudo à racionalidade da descentralização da despesa pública, o que nas suas palavras, interessa *“entender quais as funções económicas que são descentralizáveis. Trata-se de estabelecer a escala ou o nível da Administração que maximiza o bem-estar social, isto é, que melhor conjuga o bem-estar e a utilização económica dos recursos”*.

Este autor continua apontando ainda outras dificuldades para a descentralização da afetação, designadamente um potencial congestionamento da provisão por sobre

utilização (podendo degradar o serviço), a possibilidade da provisão ultrapassar os limites geográficos da jurisdição, tornando-a ineficiente ou exigindo correções entre jurisdições, apontando soluções como o associativismo autárquico para ultrapassar tal constrangimento.

A este propósito Zbyszewski (2006:161-165) escreve: “*A busca da eficiência na afetação conduz-nos a múltiplas jurisdições fiscais responsáveis pelo financiamento da provisão pública, o que nos leva a concluir pela heterogeneidade da provisão pública na dimensão das jurisdições. Algumas distorções devem ser levadas em conta, como por exemplo, o facto do modelo de Musgrave considerar as preferências iguais, quando não o são e existirem perdas de economias de escala*”. Para este autor a eficácia e a eficiência são precisamente os conceitos chave que poderão ajudar a decidir racionalmente qualquer opção política de descentralização ou não descentralização, sendo essencial avaliá-los aquando da afetação da provisão pública, devendo considerar-se se a afetação descentralizada mantém ou não homogeneidade na provisão nas suas características e no seu custo (avaliação do custo marginal e da potencial degradação do serviço).

Num Estado marcadamente social, as autarquias têm que assumir funções tradicionalmente desempenhadas pelo Estado, o qual cada vez mais transfere competências suas para a administração local, designadamente em áreas como a educação, a saúde, a proteção social, a segurança, entre outras. Não se pretende de qualquer forma repudiar o que se tem vindo a verificar, ao nível da transferência de competências da administração central para a administração local, mas apenas constatar, salientar esse facto e realçar que, tal mais não é do que a aplicação do princípio da subsidiariedade defendido na Constituição, Montalvo (2003:47-52).

A CRP, no n.º 1 do art.º 6º refere que “*O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e a descentralização democrática da Administração Pública*”<sup>9</sup>.

Realçam-se dos princípios constitucionais relativos à administração local, o princípio da descentralização administrativa, que visa uma aproximação ao cidadão da atividade e da decisão, na medida em que prevê que deverá ser o órgão da administração mais próximo do destinatário da medida/política de ação que deverá executá-la; o princípio da justa repartição dos recursos públicos pelos diversos níveis da administração que está interligado com o anterior, na medida em que as autarquias são um executor de proximidade ao cidadão e que executam grande parte das medidas da administração; por fim, o princípio da correção de desigualdades entre autarquias do mesmo grau não deixa

---

<sup>9</sup>CRP – Sétima revisão – Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de Agosto, art.º 6º n.º 1

de estar interligado com o anterior, na medida em que a justa repartição dos recursos públicos pelo Estado e pelas autarquias deverá pressupor que o Estado na sua função redistributiva (também entre as instituições da administração), deverá desempenhar um papel de solidariedade perante as autarquias menos capacitadas (Ribeiro, 2005).

A proximidade do poder local aos cidadãos, permite uma identificação mais clara e nítida das reais necessidades dos cidadãos. Considera-se que através do poder local o investimento público é descentralizado e democratizado gerando assim mais eficiência e eficácia na gestão da coisa pública, incrementado assim a coesão social, económica e cultural. Entende-se que o catalisador deste investimento são as autarquias locais. Temos de ter em linha de conta que a proximidade das autarquias locais aos cidadãos é o fator chave neste processo de proximidade e satisfação nas necessidades dos cidadãos. Isso é tido em conta nas competências que são delegadas nas autarquias, sendo as grandes políticas sociais – na educação, na proteção à infância, no apoio aos idosos e aos deficientes, na habitação social -, competência municipal, (Nico, 2013).

O sistema globalizado que motivou a adaptabilidade às novas tecnologias de informação e comunicação, as mudanças culturais e sociais que se introduziram nos cidadãos, motivou um conjunto de ações por parte do poder central, com vista à reforma da administração pública. Entre estas ações destacam-se (Carvalho, 2010):

- A necessidade de reforçar as medidas tendentes à desconcentração dos serviços públicos, designadamente através do reforço da transferência de competências, anteriormente pertencentes à administração central, para as autarquias locais;
- O estabelecimento de restrições legais ao endividamento da administração autónoma, particularmente dos municípios e a adoção de mecanismos de controlo mais eficazes tendo em vista evitar o sobre-endividamento.

A crise atual poderá ou tenderá assim a ser mais um contributo, para acelerar o processo da tão ambicionada passagem de competências da administração central para as autarquias locais (Carvalho, 2010).

A ideia da democracia de base territorial parece ser a dominante, falando-se hoje cada vez mais em participação popular na gestão municipal, designadamente para questões como o orçamento participativo, discussões públicas para questões de ordenamento e planeamento urbano, territorial ou ambiental, (Carvalho, 2010).

Importa conhecer o enquadramento legal relativo ao quadro de atribuições e competências dos municípios, bem como perceber a evolução observada, afinal este pode ser um “retrato” por um lado do nível de maturidade dos próprios municípios para assumirem novas atribuições e, por outro lado, também da maturidade/abertura da administração

central para descentralizar competências que anteriormente assumia. Os municípios têm vindo progressivamente a assumir mais atribuições, (Ribeiro, 2005).

O diploma legal atualmente em vigor, lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, reserva o Título IV para abordar a descentralização administrativa, referindo no seu art.º 111º que a mesma se concretiza *“através da transferência por via legislativa de competências de órgãos do Estado para órgãos das autarquias locais, bem como das entidades intermunicipais”*.

O objetivo da delegação de competências, de acordo com o art.º 118º do mesmo diploma, visa a promoção da coesão territorial, o reforço da solidariedade inter-regional, a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações e a racionalização dos recursos disponíveis.

Este diploma, no seu art.º 114º determina que as competências tem carácter definitivo e universal, devendo a lei prever expressamente os recursos humanos, patrimoniais e financeiros necessários e suficientes ao exercício pelos órgãos das autarquias locais e das entidades intermunicipais das competências para elas transferida, tal como preconiza o n.º 1 art.º 115º do mesmo diploma.

Também neste art.º 115º, no n.º 3, está evidenciado, nomeadamente, a necessidade de serem promovidos estudos de modo a que a concretização da transferência de competências assegure a demonstração de que não há aumento da despesa pública, que há aumento da eficiência da gestão dos recursos pelas autarquias locais ou pelas entidades intermunicipais, que há ganhos de eficácia do exercício das competências.

O atual RFALEI, tem por objetivo promover um equilíbrio financeiro horizontal e vertical (horizontal entre os municípios e vertical entre estes e a administração central), pode dizer-se então que tem por base o princípio da solidariedade, nesse sentido, prevê a repartição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios. Como reforço para garantir este equilíbrio também as leis dos últimos orçamentos do Estado têm privilegiado estas matérias.

A transferência massificada de competências enquanto forma de descentralização, não é necessariamente um tema objeto de consensos, desde logo porque os interesses, apesar de aparentemente coincidentes, na realidade podem conter algumas divergências, designadamente enquanto alguns organismos absorvem novas competências, outros vêm o seu âmbito esvaziar-se e em alguns casos poderão mesmo temer pela perda de fundamento orgânico, motivando a sua extinção (esquecendo o interesse social), mas para além disso, há a ter em conta que o território não é homogéneo e que em cada

território poderão observar-se necessidades de intervenção de diversa ordem, completamente distintas de outro território, (Ribeiro, 2005).

Assim, a descentralização é, cada vez mais, um instrumento mais ou menos consensual no que respeita à melhor promoção da eficiência na gestão dos recursos públicos, na medida em que devolve aos locais a responsabilidade pela gestão dos seus próprios recursos e, na medida do possível, tal deverá desenvolver-se para além da orgânica do Estado, reconhecendo e respeitando a capacidade própria da pessoa humana em gerir melhor, por si ou em associações, os recursos para os fins que lhe são vitais, (Moreira, 2002:142).

Parece assim assistir-se a uma opinião claramente favorável à descentralização, pelo que este deverá ser um processo a continuar, contudo, deverá ser realizado segundo regras que permitam simultaneamente manter um padrão de identidade e alguma coesão nacional entre os vários municípios, mas permitindo-lhes alguma flexibilidade, a suficiente e necessária para adaptarem a sua aplicação às condições particulares e aos interesses da população local e indutora de alguma competitividade económico-social junto das estruturas de governo subnacionais, salvaguardando o não acréscimo no custo marginal por forma a, no mínimo, manter, mas preferencialmente, aumentar a eficácia e a eficiência na respetiva provisão, (Carvalho, 2010).

Simultaneamente a administração central deverá assumir um reforço do seu papel regulador, definindo regras claras e fiscalizando a sua aplicação, pelo que se ressalva que qualquer movimento tendo em vista o reforço do princípio da subsidiariedade, deverá conduzir a um reforço da administração central, não no seu papel de prestador de serviços, mas antes no que respeita aos poderes de tutela<sup>10</sup> e superintendência, ainda que salvaguardando o princípio da autonomia da administração local e regional.

Tal como verificámos anteriormente, um dos princípios para que possa ocorrer a descentralização, de forma eficaz e eficiente, pressupõe a existência de homogeneidade de base territorial na provisão a descentralizar, (Carvalho, 2010).

Contudo, com a tendência generalizada de acréscimo de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais e a conseqüente descentralização, poderá ocorrer a médio prazo uma situação de perda de coesão territorial pontual ou mais generalizada, no que respeita à execução de determinadas competências entretanto transferidas. Este aspeto, pode ser enunciado como potencial fator limitador da descentralização,

---

<sup>10</sup> De acordo com a Lei n.º 27/96, de 01 de Agosto, atualmente esta tutela é exercida através da Inspeção-geral de Finanças, que tem competência para averiguar toda a matéria relacionada com a gestão patrimonial e financeira, e da Inspeção-geral da Administração Local, que tem competência ao nível de toda a restante atividade administrativa

designadamente se não forem devidamente ponderadas as eventuais externalidades, poderá provocar desvios na procura e na oferta, quer ao nível quantitativo quer qualitativo e dos respetivos custos em diferentes jurisdições, limitando a aplicação do princípio do utilizador pagador (para cada jurisdição) defendido por Baleiras (2001).

Por forma a evitar a perda de coesão, ou pelo menos que não se verifiquem diferenças de progresso demasiado elevadas, deverá a administração central, desempenhando a sua função de tutela definir linhas de orientação claras, com vista a não perder a coesão derivada de distintas opções políticas, pressupondo-se a salvaguarda do princípio do equilíbrio financeiro vertical e horizontal, (Carvalho, 2010).

Consideram-se linhas de orientação, nomeadamente:

- A definição de metas;
- A definição dos padrões de execução;
- Os respetivos valores mínimos de execução.

Também o desenvolvimento de um adequado conjunto de indicadores que permitam de forma fácil mas eficaz monitorizar a aplicação de cada competência por cada entidade, bem como às respetivas entidades executoras efetuarem o seu autocontrolo, é considerado como fulcral, (Ribeiro, 2005).

Deverão ainda as entidades promover o desenvolvimento de sistemas internos de monitorização e avaliação contínua, por forma a promover um desempenho mais eficiente não apenas das competências entretanto transferidas, mas de toda a sua atividade, pois não bastará promover a descentralização, confiando que com a aproximação do centro de decisão da política de ação aos respetivos “juízes” (aos eleitores), estará garantida a eficiência na ação/aplicação dos meios para a prossecução dos fins, essa poderá ser uma tentativa para moderar a eficiência, mas certamente não será suficiente, (Ribeiro, 2005).

O recurso à aplicação de sistemas internos de monitorização e avaliação contínua baseados em ferramentas como o *Balanced Scorecard* (BSC)<sup>11</sup> e o *Benchmarking*<sup>12</sup>, poderão ser uma solução viável para melhorar o desempenho institucional e consequentemente a eficiência na aplicação dos recursos públicos.

---

<sup>11</sup> O *Balanced Scorecard* é uma ferramenta de gestão estratégica, desenvolvida no início dos anos 90 pelo professor da Universidade de Harvard, Robert Kaplan e pelo consultor David Norton. Esta ferramenta parte da análise ao histórico dos indicadores financeiros e prossegue interligando com a análise a mais três perspetivas (a dos clientes/utilizadores externos, a análise à perspetiva interna (processos) e à perspetiva de aprendizagem e crescimento). Esta ferramenta tem provas dadas, designadamente ao nível da avaliação da performance, ainda assim, por cá a sua aplicação ainda não está generalizada e os serviços públicos estão aos poucos a aderir ao modelo, sendo ainda menos frequente a sua adesão pelos Municípios.

<sup>12</sup> O *Benchmarking* é um processo sistemático e contínuo de avaliação dos produtos, serviços e processos de trabalho das organizações que são reconhecidas como representantes das melhores práticas com a finalidade de comparar desempenhos e identificar oportunidades de melhoria na organização que está a realizar (ou monitorizar).

Assim, considera-se que a descentralização generalizada e continuada de competências da administração central na administração local, deverá conduzir à aplicação de sistemas internos de monitorização e avaliação contínua, não apenas por parte de quem delega, mas também por parte de quem assume as novas competências, pois tal torna-se essencial para uma adequada aferição se, por um lado, a descentralização é uma realidade material, se está a ser executada nos termos definidos e por outro lado se o sistema utilizado é ou não o mais eficiente. Assim é essencial monitorizar o desempenho institucional e conseqüentemente da eficiência na aplicação dos recursos públicos, promover a melhoria contínua e apresentar resultados aos órgãos de decisão e de supervisão, bem como aos cidadãos.

Contudo, o enquadramento legal das competências dos municípios, atento ao explanado na lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, é um enquadramento genérico, dado que inúmeras outras competências, em matérias específicas, decorrem de diplomas complementares. No entanto, existem limites à descentralização das competências para os municípios os quais estão desde logo consagrados na CRP enquanto diploma que congrega uma série de princípios gerais através dos quais se rege o Estado de direito que é a República Portuguesa e as suas instituições.

Um tema considerado interessante neste âmbito é o da regionalização. Argumentos favoráveis à regionalização centravam-se sobretudo na necessidade de descentralizar a decisão política na administração pública, melhorando com isso a eficiência e eficácia, através de uma maior proximidade entre os cidadãos e outros agentes económicos, assim como uma melhoria na repartição dos recursos públicos pelo território nacional com vista ao desenvolvimento. Estes são sobretudo argumentos económicos. Por outro lado, os opositores da regionalização argumentavam que esta teria como efeito o aumento das reivindicações políticas regionais, e com elas o aumento da despesa pública e dos impostos, pois teria associada à criação de burocracias regionais, que aumentariam o número de trabalhadores públicos, sem que isso significasse uma melhoria nos bens e serviços oferecidos aos cidadãos, sobretudo do interior. Neste caso, está-se perante um argumento essencialmente político (o comportamento das elites regionais e das burocracias nascentes) que tem repercussões económicas. Uma abordagem político-económica da regionalização leva a considerar critérios económicos, políticos e jurídicos sendo que os aspetos institucionais de implementação prática não são despidiendos, (Nico, 2013).

O Conselho Geral da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP)<sup>13</sup> define o papel das autarquias locais no contexto nacional. Entende que o poder local é dos pilares

---

<sup>13</sup> Resolução do Conselho Geral da ANMP de 07 de maio de 2012

da organização democrática e constitucional do Estado, afirmando mesmo que não há Estado democrático sem democracia local, pressupondo esta a descentralização territorial do Estado.

A conjuntura económica, financeira e orçamental que Portugal atravessa e os compromissos assumidos no memorando de entendimento acordado com a TROIKA, levaram o governo a colocar em agenda política a Reforma da Administração Local Autárquica.

Os princípios orientadores da reforma administrativa são, (Nico, 2013):

- Maior proximidade e descentralização administrativa;
- Reforço do municipalismo e da intervenção das freguesias como estratégia de desenvolvimento;
- Eficiência na gestão e afetação dos recursos públicos, potenciando economias de escala;
- Reforço de sustentabilidade da estrutura autárquica, numa perspetiva de dimensão e de escala;
- Valorização da prestação de serviço público;
- Especial consideração pelas especificidades locais;
- Reforço da coesão e competitividade territorial.

A reforma assenta em três eixos estruturantes:

- O Sector Empresarial Local (SEL);
- A organização do Território;
- A Gestão municipal, gestão intermunicipal e financiamento.

Com base nos princípios da descentralização e da subsidiariedade pretende o Governo uma redefinição das atribuições e das competências entre freguesias, municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas com vista “à *qualificação do associativismo municipal e ao aprofundamento da legitimidade e do controlo democrático das comunidades intermunicipais e das áreas metropolitanas*” (Documento Verde, 2011).

Esta reforma da organização territorial autárquica, colocada em agenda política pelo atual governo, através do “Documento Verde da Reforma da Administração Local”, recoloca a questão da necessidade de unidades territoriais intermédias agregadoras, de um nível imediatamente abaixo do Estado que seja capaz de assegurar a coordenação daquelas e receber atribuições que, de acordo com o princípio da subsidiariedade, não sejam de atribuir ao nível mais próximo do cidadão mas a um nível superior, permitindo assim ganhos de eficiência e eficácia, (Nico, 2013).

A CRP, instituída em 1976, estabelece no título VIII, intitulado “Poder Local”, que a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos administrativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas. Estabelece ainda a mesma constituição que no continente as autarquias locais são: as freguesias, os municípios e as regiões administrativas.

Após o fracasso do referendo de 1998, que visava a criação das regiões administrativas, os sucessivos governos têm optado por reforçar o associativismo municipal, como meio para promover a descentralização, colocando de lado a criação das regiões administrativas previstas na constituição. Como tal foram criadas em 2003 as comunidades urbanas que dariam origem em 2008 às comunidades intermunicipais. Com a lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, o governo pretendeu efetuar uma redefinição das atribuições e das competências entre freguesias, municípios, comunidades intermunicipais e áreas metropolitanas. Verificando-se que, ao longo dos últimos anos, os sucessivos governos têm optado por reforçar o associativismo municipal, especialmente depois do fracasso do referendo de 1998.

A extensão do território de muitos dos municípios portugueses, bem como a sua situação de carência material muito extensa aquando da instauração da democracia, demonstraram, desde cedo a necessidade de atuação supramunicipal. A atomização dos trezentos e oito municípios portugueses constitui um entrave à prossecução de novas tarefas e tipos de intervenção que se revestem cada vez mais de um cariz verdadeiramente supramunicipal. Nesse sentido, como nos diz Ruivo (2004:3): *“há muitos anos que se tem tornado bem claro o fato de ser imprescindível a procura de outros patamares territoriais de natureza mais intermédia, os quais possibilitem o alcance de objetivos cada vez mais comuns e de muito difícil prossecução a título meramente individual. Lembremos apenas, a este propósito e outros, questões como a localização das políticas públicas, a construção/fragmentação das identidades, a relação do território com o poder político, a construção europeia, etc”*.

Segundo Reis (1996), embora tenhamos a vantagem de ter municípios de alguma dimensão, está provado que muito do processo de desenvolvimento não é gerível à escala municipal e precisa de um nível de governo que consagre a descentralização e dê sentido administrativo à diversidade estrutural do território.

Os municípios portugueses não apresentam todos a mesma dimensão. Existem pequenos municípios que não têm população suficiente para usufruir das economias de escala necessárias a uma redução dos custos de produção dos seus serviços e por outro lado, existem municípios demasiado grandes e excessivamente povoados que se debatem com

problemas contrários, de sobrepopulação em relação ao que podemos considerar uma dimensão ótima, o que faz com que, para a produção dos seus serviços, tenham que suportar custos médios *per capita* mais elevados do que se tivessem uma dimensão ótima (Pereira, 1998).

Também a aplicação das políticas públicas por parte dos diferentes ministérios, necessitam de uma concretização espacial, nomeadamente no que se refere a áreas como os transportes, a energia e os recursos geológicos, a educação e a formação, a cultura, a saúde, a habitação, o turismo, a agricultura, o comércio e a indústria, as florestas e o ambiente.

Contudo, essas múltiplas intervenções deverão ser coordenadas de modo a integrarem-se num sistema coerente, em rede, ainda que complexo de racionalização do uso do território.

Muitos autores defendem que em Portugal deveria existir um poder decisório de nível intermédio, entre o poder local e o poder central, à semelhança do que acontece em quase todos os países da Europa, (Nico, 2013).

Desde o referendo de 1998, questões como: a necessidade de reestruturar a organização territorial do Estado; diminuir a centralização administrativa e financeira; a necessidade de uma melhor coordenação horizontal das políticas públicas, à escala nacional, regional e local; a necessidade de privilegiar as políticas públicas centradas no território; de racionalizar a administração desconcentrada e a concretização dos princípios da subsidiariedade e da descentralização, dando prioridade à correção de assimetrias regionais, com vista ao desenvolvimento harmonioso, têm feito parte da agenda política dos sucessivos governos, (Nico, 2013).

Assim, com o intuito de reiniciar o processo de reorganização administrativa do país, em Maio de 2003, o XV Governo Constitucional, definiu, através das Leis n.º10 e 11/2003, a criação de novas unidades administrativas com o objetivo destas gerarem novas escalas territoriais que favorecessem a descentralização administrativa e a cooperação entre Municípios. Surgiram novas designações das associações de municípios, distinguindo entre as comunidades intermunicipais e as associações de municípios de fins específicos.

Em 2008, o governo em funções, entendendo que o associativismo municipal que se verificava na altura não podia dar resposta a problemas e desafios de maior dimensão, nomeadamente aqueles que resultavam da lei das finanças locais e do novo quadro de referência estratégica nacional (QREN), estabeleceu um novo regime jurídico do associativismo municipal, através da lei n.º 45/2008, de 27 de agosto, revogando as leis n.º 10/2003 e n.º11/2003, de 13 maio.

Este novo regime vai mais longe que o anterior ao distinguir competências de natureza regional, intermunicipal, municipal ou inframunicipal (freguesias). Estabelece ainda este regime que o nível intermunicipal deve ser exercido pelas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto e por associações de municípios correspondentes às NUT III.

O governo atual decidiu colocar em agenda política a reforma da administração local, o que culminou com a publicação em 2013 da lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, tendo como base a necessidade de adoção de um novo paradigma de gestão pública local, que pretenda dar resposta à atual conjuntura económica e financeira e às novas exigências colocadas aos poderes públicos e locais, bem como satisfazer os compromissos internacionais assumidos no âmbito do Programa de Assistência Económico-financeira, assinado com a TROIKA.

Em sintonia com o previsto na CRP, a lei n.º 75/2013, de 12 de setembro estabelece os estatutos das entidades intermunicipais. A alínea c) do n.º 1 do art.º 1º da lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado tanto para as autarquias locais, bem como para as entidades intermunicipais.

Esta forma de organização territorial autárquica, através de entidades intermunicipais concretamente, áreas metropolitanas e as comunidades intermunicipais, - n.º 2 do art.º 63º da lei n.º 75/2013, vem na sequência da tentativa falhada do processo de regionalização em Portugal. Estas entidades intermunicipais visam, essencialmente, flexibilizar alguns processos, designadamente através da transferência progressiva de atribuições pela administração central e o exercício em comum das competências delegadas pelos municípios que as integram, n.º 3 do art.º 67º e n.º 3 do art.º 81º, respetivamente, do mesmo diploma.

Este diploma, no que diz respeito à gestão municipal, intermunicipal e financiamento, contempla uma revisão das atribuições e competências de cada um dos diferentes níveis de poder local assim como dos respetivos mecanismos de financiamento de modo a promover uma verdadeira descentralização, a qual deverá permitir o reforço da coesão nacional, ser mais eficiente e catalisadora de uma melhor articulação entre a administração central e administração local.

Numa lógica de descentralização e de reforço da eficácia e da eficiência da gestão pública, o governo decidiu promover a avaliação do nível de competências que possam ser objeto de transferência entre o Estado, as comunidades intermunicipais e os municípios, (Nico, 2013).

Por outro lado, muitos municípios portugueses, não possuem dimensão nem capacidade técnica para planearem e executarem determinados empreendimentos. Certos projetos,

tais como infraestruturas intermunicipais, gestão de áreas ambientais e mesmo candidaturas a fundos comunitários, só são exequíveis a partir de determinada escala, (Nico, 2013).

As associações de municípios surgiram como meio de colmatar as dificuldades sentidas pelos municípios. Após a instauração da democracia os municípios viram as suas atribuições e competências alargadas, no entanto, rapidamente se percebeu que os mesmos não detinham os meios técnicos e financeiros necessários para porém em prática as novas atribuições, (Nico, 2013).

Por outro lado, certos projetos só a partir de determinada escala são exequíveis. Como tal, desde cedo se verificou necessária a existência de estruturas supramunicipais. Assim, como a criação das regiões administrativas, previstas na CRP, foi sendo adiada, a solução encontrada passou pela criação de associações de municípios, que permitiriam a resolução de problemas que os municípios isoladamente, por falta de escala, não poderiam resolver, (Nico, 2013).

### **3.4 Orçamentos participativos**

A participação do cidadão, no seu bairro, na sua comunidade, é fundamental para o desenvolvimento, para a criação das coisas concretas e contribui favoravelmente para que a sua vida se torne mais agradável. Não há lei alguma que determine que nos devemos matar todos de trabalho e com isso criar um mundo que não queremos, cheio de vícios, consumista, de desresponsabilização pela coisa pública e sem nos sentirmos propriamente pertença de um espaço, do nosso bairro ou comunidade que nos transmita a harmonia necessária para o nosso bem-estar. Parece-nos que é tempo que nos tornarmos exigentes, inclusive com nós próprios, (Ribeiro, 2005).

O cruzamento, entre os avanços tecnológicos, o crescimento económico e as nossas necessidades, como seres humanos, parece-nos estar no centro do problema. Por outro lado, a da visão "estatizante", que nos assegura que o poder central porá ordem em nossas vidas, assegurando as nossas necessidades básicas da vida em sociedade, é uma forma simplista da realidade e já desmentida pelos fatos.

Diz-nos o costume que a intervenção do cidadão na transformação social está estandardizada através de dois eixos fundamentais: o eixo político-partidário e, em menor escala, o eixo sindical-trabalhista.

O primeiro tem como instrumento central a eleição dos representantes, e como palco de luta o parlamento e as estruturas executivas do governo. O segundo, utiliza o instrumento que constitui a negociação empresarial e a greve, e tem como palco o mercado de

trabalho, visando a apropriação mais equilibrada do produto social. Penetrou muito pouco ainda na nossa consciência, a importância de um terceiro eixo que tem como instrumento a organização comunitária, e como espaço de ação o bairro, o município, o chamado "espaço local", o espaço de moradia, (Ribeiro, 2005).

De certa forma, o cidadão que viva num bairro que não lhe agrada, pensa em mudar de bairro, ou de cidade, mas não pensa muito na possibilidade e direito de intervir sobre o seu espaço de vida, de participar na criação de uma qualidade de vida melhor para si e para a sua família.

É bom dizer que também em torno da ideologia do poder local formou-se uma concepção simplificadora, de solução universal na linha das tecnologias alternativas, do pequeno, do comunitário. Dar a devida importância ao espaço local e à participação não significa que este mecanismo possa assegurar o conjunto dos equilíbrios necessários ao nosso desenvolvimento. Mas no conjunto este "terceiro eixo" abre um espaço político profundamente renovador na nossa concepção de democracia, (Dowbor, 2008).

A descentralização que o poder local permite tem igualmente uma dimensão administrativa extremamente concreta, a dimensão da simples racionalidade no uso dos recursos disponíveis, e na economia dos nossos esforços.

Tendencialmente privilegiamos as economias de escala, consideramos que as empresas de certa forma simbolizam para nós o desenvolvimento moderno, tendemos a ver escalas de produção muito elevadas. É a confiabilidade do gigante. O que em geral desconhecemos, é o custo do gigantismo, que os economistas chamam de "deseconomias de escala", e que resultam em grande parte dos crescentes custos administrativos à medida que uma empresa ou uma administração se tornam maiores.

Por outro lado, o gigantismo das empresas leva-as em geral a produzir em massa, de forma muito padronizada, perdendo-se na produção de grande escala, a flexibilidade de resposta ao que é realmente necessário para os diferentes indivíduos ou grupos que compõem a sociedade, (Ruivo, 1999).

Neste plano, é indiscutível que aproximar o poder de decisão e de controlo sobre os processos de desenvolvimento, das pessoas que arcarão com o benefício ou o prejuízo, que estão diretamente interessadas nos resultados, constitui simplesmente boa política administrativa.

A administração local vê-se esmagada entre as necessidades explosivas que surgem no município, e a inoperância das outras instâncias, e faz um trabalho de contenção de pressões sem os meios correspondentes. Na prática, a administração local vê-se na linha de frente das pressões, mas no último escalão de acesso aos recursos. Com isto não se

preconiza a inversão dos processos, substituindo o poder central pelo poder local, mas o equilíbrio nos diversos níveis do processo decisório. A administração municipal não pode continuar a ser vista como um nível de decisão que se limita à construção de rotundas, recolha de lixo e outras atividades de cosmética urbana. Trata-se de um eixo estratégico de transformação da forma como tomamos as decisões no que concernem ao desenvolvimento económico e social, ao potencializarmos o papel articulador do conjunto das iniciativas e agentes económicos e sociais que agem no território. A preocupação com o perigo da política local ser muito "bairrista", de visão estreita, não se justifica. Há um imenso campo de trabalho na coordenação intermunicipal, que permite políticas amplas e coordenadas, respondendo diretamente aos anseios da população, (Ruivo, 1999).

Na realidade é o processo de tomada de decisão que precisa ser democratizado, aproximado da população, com uma revisão profunda da hierarquia de competências. Precisamos de um intenso esforço de abertura de espaços, de autonomia local, de renovação tecnológica, jurídica e social.

O espaço local está em plena transformação. A informatização e o acesso fácil à internet abre uma nova geração de inovações no plano das técnicas de gestão municipal, criando uma nova transparência administrativa. Torna-se relativamente barato ter e manter sistemas de informação atualizados, é exemplo disso as fotos de satélite que nos permitem assegurar um seguimento mais sofisticado na área ambiental, (Ribeiro, 2005).

Defender os interesses do município é promover o desenvolvimento equilibrado, com uma base económica variada, uma situação social mais justa. Trata-se de promover uma visão de longo prazo, entendendo-se que o município, a região, o bairro, será o lugar de vida dos filhos, dos netos, a quem é preciso deixar algo melhor: é este problema que enfrentamos.

O uso racional dos recursos não pode depender apenas da "mão invisível", dos mecanismos de mercado da área da economia. Os recursos naturais, em particular, não são renováveis, ou renováveis a longo prazo (caso das florestas) ou ainda com custos elevadíssimos (caso da água poluída ou da terra saturada). A destruição da fauna ou dos recursos piscatórios é também em geral definitiva, e hoje um sem número de municípios vê uma base importante de produção da sua riqueza simplesmente destruída (Ribeiro, 2005).

Descentralização e democratização são, neste sentido, inseparáveis e as forças políticas convencionais terão de adaptar-se, abrindo espaço para formas modernas de desenvolvimento. Em termos gerais, a política de recursos humanos, a sua modernização, melhor utilização, melhor formação e um nível mais justo de remuneração devem constituir um eixo essencial de preocupação do planeamento local.

A forte estrutura dos movimentos locais participativos, em particular dos diversos tipos de organizações da sociedade civil, ao lado de outras estruturas tradicionais, é indispensável para que interesses mais amplos constituam um "contrapeso" democrático às estruturas esclerosadas das elites tradicionais e das corporações.

Também as políticas sociais constituem outro eixo que potencializa o desenvolvimento local, (Ribeiro, 2005).

É o município que pode, melhor do que grandes empresas privadas ou burocracias distantes, assegurar à comunidade a satisfação das suas necessidades, bem como contribuir para o bem-estar dos seus cidadãos.

Nada impede um município de tomar em suas mãos a dinamização das próprias atividades produtivas. É importante notar que o ritmo de funcionamento no dia-a-dia do aparelho produtivo depende em grande parte dos mecanismos de mercado, dos preços dos fatores de produção e dos preços de venda ao consumidor. Mas a própria criação e estruturação do aparelho produtivo e das infraestruturas dependem em grande parte de uma intervenção consciente e de planeamento, envolvendo uma visão de longo prazo e a harmonização das decisões dos agentes económicos, privados ou não, que o mercado por si só não pode assegurar. Para esta harmonização muito contribui a elaboração do plano estratégico do município, bem como a sua monitorização e acompanhamento em que todos os atores devem ter o seu papel bem definido, devendo o município promover a interação entre esses mesmos atores, (Ribeiro, 2005).

O município deve ter a capacidade de conhecer as atividades mais viáveis e promover - através de créditos, isenções, promoção etc. - os investimentos complementares que assegurem a melhor integração entre agricultura, indústria e serviços, cultura, turismo, e a melhor articulação entre as empresas existentes.

Hoje o município não pode ter uma atitude passiva face ao aparelho produtivo do município, sob pena dos chamados mecanismos de mercado não assegurarem a que a criação de riqueza fique no município. Um município passivo pode tornar-se uma simples periferia de uma grande empresa, produzindo matéria-prima para uma transformação cujos frutos, como por exemplo a criação de emprego, retornem ao município, levando a uma desvalorização progressiva tanto dos recursos naturais como humanos.

Ainda nesta ligação entre os agentes económicos e os municípios, mais exatamente ao nível do aparelho produtivo, tanto agrícola como industrial, é necessário para o seu funcionamento, assegurar de um conjunto de infraestruturas económicas que tão-pouco se constituem espontaneamente, por influência da "mão invisível". São exemplo disso, a rede de estradas camarárias, os meios de transporte; as redes de comunicações, permitindo a

circulação da informação; a rede energética, a rede de canalização de água e esgotos, sendo que nem tudo é competência municipal, (Ribeiro, 2005).

Um município bem dotado em infraestruturas promove novos empreendimentos, bem como proporciona ao tecido empresarial existente, as condições essenciais para funcionar da forma mais eficiente, gerando o que os economistas chamam de “externalidades”. São externas à empresa, mas melhoram a produtividade sistêmica de todo o território.

As infraestruturas económicas constituem uma área privilegiada do ação municipal. Trata-se de investimento público, que melhora as condições de funcionamento/ laboração das empresas, promovendo a sua fixação no território. É fundamental, portanto, que esses investimentos sejam organizados de forma que as diversas redes se complementem e permitam o crescimento harmonioso do município e mesmo até a um nível mais agregador da comunidade intermunicipal (Ruivo, 1999).

É importante referir que, não obstante a construção das redes de infraestruturas económicas não ser na sua totalidade de responsabilidade municipal, como é o caso da energia ou das telecomunicações, a lógica integradora do conjunto das redes depende da influência do município, ou mesmo da comunidade intermunicipal, assim como da participação dos diversos atores municipais na construção do município.

A participação da comunidade nas políticas locais, pela via por exemplo dos orçamentos participativos, implica uma transformação na cultura administrativa, num processo sistemático e trabalhoso, privilegiando, o controlo, a monitorização e fiscalização em detrimento do fazer.

O poder local, como sistema organizado de consensos da sociedade civil num espaço limitado, implica, portanto, alterações no sistema de organização da informação, reforço da capacidade administrativa, e um amplo trabalho de formação tanto na comunidade como na própria máquina administrativa. Trata-se, portanto, de um esforço do município sobre si mesmo. O município deve ter uma ação organizativa, deve adaptar-se a esta realidade local, desenvolvendo as técnicas necessárias de forma a aprofundar conhecimento da dinâmica política do município, (Ruivo, 1999).

O essencial do problema é a democratização das decisões, para que possam corresponder às necessidades da população, e isto implica uma profunda descentralização.

A humanização do nosso desenvolvimento económico e social, e a gradual civilização das nossas classes dirigentes passam pela participação popular nas decisões económicas. Esta, por sua vez, exige um sistema de informação efetiva ao cidadão e instrumentos práticos de sua participação nas decisões.

Um instrumento chave desta participação é o planeamento descentralizado: propostas ordenadas e submetidas à comunidade significam a possibilidade dos indivíduos se pronunciarem antes das decisões serem tomadas, em vez de se limitarem a protestar diante de fatos já consumados. Isto sim significa respeito à liberdade individual, (Ribeiro, 2005).

Um avanço significativo da participação pode se dar através dos meios científicos e educacionais. De forma geral, pode-se pensar num centro de estudos municipais ou equivalente, que permita mobilizar as capacidades científicas locais em torno da resolução dos problemas básicos enfrentados pelo município e pela região.

Este nível de organização permite desenvolver pesquisas de fundo: estudos demográficos, estudos da posse e uso do solo, estudos da própria história do município, criando gradualmente um núcleo capaz de conhecer o município e os seus problemas mais significativos, e transmitir estes conhecimentos às forças políticas locais (Ribeiro, 2005).

Trata-se, sem dúvida, de um investimento de longo prazo, mas que não deve ser subestimado: a formação de uma geração de jovens, conhecedores do potencial da sua região e do seu município, pode constituir uma alavanca poderosa para a transformação local.

É preciso levar em conta que a participação pode se dar de forma setorial: os médicos e enfermeiros do município, por exemplo, podem organizar uma campanha de esclarecimento sanitário, e constituir, através dos postos de saúde descentralizados, um canal relativamente permanente de informação aos cidadãos sobre determinadas opções da área sanitária, (Ribeiro, 2005).

Os diversos organismos de participação municipal podem ser coordenados através de um tipo de conselho de desenvolvimento municipal, que reuniria os grupos organizados representativos. O corpo de vereadores, por sua excessiva vinculação político-corporativa, dificilmente consegue preencher esta função de um organismo amplo destinado a buscar consensos sobre as orientações de médio e longo prazo do município.

Em outros termos, há uma gama de instrumentos que podem ser utilizados, visando a formação de uma cultura de planeamento e de participação: é uma forma lenta, sem dúvida, mas profunda, de assegurarmos a utilidade social dos recursos, e a autoridade do cidadão sobre a atividade económica que, afinal das contas, é o resultado do esforço de todos.

## Capítulo 4 Estudo Empírico

De forma a dar resposta às hipóteses da investigação, foi elaborado um estudo empírico que será desenvolvido no presente capítulo: Numa primeira fase com a apresentação da metodologia seguida para este efeito e, numa fase posterior, com a apresentação das conclusões possíveis.

### 4.1 A metodologia

Na metodologia utilizada, partiu-se de um desenho da investigação que viesse a permitir responder às questões previamente ensaiadas tendo em vista a validação do estudo apresentado. Em primeiro lugar, foram determinados os elementos de um desenho de investigação: o meio, a população alvo/amostra, o tipo de estudo, os instrumentos de colheita de dados e o tratamento dos dados, como refere Fortin (2009: pp. 132-135).

O tipo de estudo escolhido foi o estudo descritivo. Segundo refere Fortin (2009: 162), os estudos descritivos têm como objetivo caracterizar um determinado fenómeno que alguém se interessou por analisar, sendo que o ponto nuclear deste desenho é a identificação correta e precisa dos fatores determinantes e dos conceitos que possam ser caracterizadores fiáveis do fenómeno que se está a analisar.

O estudo descritivo poder ser desenvolvido sob três tipos: estudos descritivos simples; estudos de caso e inquéritos. Para o trabalho em causa foi utilizado o inquérito, uma vez que só com esta categoria de estudo é que era possível recolher os dados que precisávamos para municiar a nossa análise, isto é, recolher junto dos municípios, os comportamentos, atitudes e opiniões que permitissem conduzir às respostas das questões previamente colocadas.

Por se considerar que já existe um conhecimento teórico generalizado sobre esta matéria, diria mesmo um conhecimento elevado sobre o tema em causa, optou-se pela utilização do método dedutivo onde se integra a utilização de questionários que possam vir a conduzir a formulação do estudo empírico. Foi utilizada uma plataforma de questionários *on-line* onde foi possível conceber o questionário e especificar o tipo de questões: do tipo abertas ou do tipo fechadas (a distinção passa por permitir no primeiro caso que o respondente possa emitir uma opinião relativamente à pergunta formulada e no segundo caso se restrinja a umas das opções previamente definidas), ou do tipo mistas (permitem os dois tipos de tratamento), tendo-se para o efeito decidido utilizar todos os dois tipos de questões.

Na elaboração do estudo empírico foram utilizados quer os métodos da investigação qualitativa, quer os métodos da investigação quantitativa. Segundo Fortin (2009: 148), «na abordagem qualitativa, o investigador não se coloca como perito, dado que é de uma relação sujeito-objeto que se trata», quer-se com isto dizer que o investigador dá início ao estudo conferindo ao sujeito uma determinada abertura para que este possa expor as suas ideias acerca do estudo que se está a desenvolver e com isso o investigador possa a adquirir aprendizagem. Por sua vez, a abordagem quantitativa caracteriza-se por utilizar técnicas de recolha de dados, apresentação e análise de dados que permitirão a sua quantificação, ou seja, através dos dados recolhidos no questionário e com utilização de determinados métodos econométricos foi possível transformá-los em informação que possa ser lida, entre outros, sob a forma de tabelas ou de gráficos.

#### **4.2 Caraterísticas específicas do estudo**

O estudo no terreno foi elaborado tendo em conta a população alvo e o universo de interesses para o tema da dissertação: a relação do município com os cidadãos, a tipificação da participação dos cidadãos, os estímulos à sua participação e a implementação das políticas públicas locais. Naturalmente que este estudo realizado através de inquérito, administrado à distância permite, tão e somente, obter a opinião dos respondentes individuais sobre a participação dos cidadãos no contexto da sua autarquia. Não se tratou de obter uma opinião geral sobre o tema, antes sobre a prática no contexto local.

Elaborou-se um conjunto de perguntas, necessárias e suficientes, para medir cada uma das variáveis, tendo-se optado por identificar respostas quantitativas escolhidas pelo respondente a partir de um conjunto de respostas alternativas fornecidas. Considerou-se que a identidade e representatividade do respondente não era relevante para o estudo, pelo que se optou por manter o anonimato do respondente, bem como do nome do município.

Tendo em consideração que a esta salvaguarda poderá aumentar a qualidade e a confiança das respostas e, sobretudo, favorece o aumento do número de respostas, como aliás de veio a verificar. Assim, salvo melhor opinião, é imputável a esta opção o elevado número de respostas recebidas, contrariando estudos anteriores (Hill, 2003: 91) em que a taxa de resposta, em questionários enviados pelo correio, não excede um terço.

A aplicação do questionário foi realizada através de um *website*, um interface *on-line* que faculta a construção de questionários personalizados e, simultaneamente, permite a sua partilha por um conjunto de entidades previamente definidas. A referida plataforma faculta

a gravação das respostas aos inquéritos em formato editável, permitindo à posteriori a análise dos resultados.

Esta ferramenta traz enormes vantagens comparativas associadas, uma vez que permitiu:

- Recolher informação de um elevado número de respondentes ao mesmo tempo;
- Reduzir o custo associado ao envio de questionários pelo processo tradicional (correios);
- Reduzir o número de cartas devolvidas ou extraviadas;
- Reduzir o tempo que decorre entre a elaboração do questionário e a sua disponibilização junto das entidades;
- Agilizar a resposta às perguntas;
- Facilitar recolha das respostas;
- Uma recolha em tempo real de informação e, conseqüentemente, um acompanhamento constante da evolução das respostas aos questionários e a monitorização dos mesmos em função do processamento automático dos dados;
- Uma maior precisão e sistematização dos resultados obtidos, bem como uma maior facilidade de análise.

Por contrapartida, existem algumas desvantagens associadas à utilização destes instrumentos de recolha de informação que tentámos minorar, através da introdução de mecanismos artificiais e facilitadores das respostas, como sejam, por exemplo a formulação de perguntas de resposta rápida ou aplicáveis a toda a população. Apesar deste esforço, uma das desvantagens que não conseguimos erradicar é o risco dos respondentes não serem sinceros na sua resposta.

### **4.3 Questionário**

Na construção do questionário foram introduzidas vinte e nove questões. Para efeitos de análise aos resultados obtidos, estas foram agrupadas em seis grandes grupos que permitiram dar resposta às questões principais que se pretendem tratar, são eles:

Grupo I – Universo dos respondentes;

Grupo II – Categoria dos respondentes;

Grupo III – Tipificação da participação democrática dos cidadãos no município;

Grupo IV – Auscultação aos cidadãos como instrumento de governação;

Grupo V – Implementação das políticas públicas;

Grupo VI – Relação do município com os cidadãos.

## 4.4 Tratamento dos dados e apresentação dos resultados

### 4.4.1 Universo dos respondentes

Do universo dos 100 municípios portugueses pertencentes à região centro, conforme a figura n.º 1, responderam ao inquérito 33 câmaras municipais, isto é 33% do total, o que é significativo do interesse para este tipo de questões ou da sua atualidade junto dos respondentes.



Figura n.º 1 – Mapa dos municípios da região centro (fonte: CCDRC)

Quanto ao universo das câmaras municipais respondentes, tendo por base o número de cidadãos de acordo com os dados constantes da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, no quadro n.º 1 apresenta-se a repartição dos respondentes, atendendo à dimensão do município, no que concerne a número de cidadãos.

N.º de cidadãos por município	N.º municípios (Lei n.º 75/2013)	N.º respostas	Peso das respostas por dimensão do município
Até 10.000	33	14	42,4%
De 10.001 a 50.000	55	17	30,9%
De 50.001 a 100.000	10	1	10,0%
Mais de 100.001	2	1	50,0%
Total	100	33	33,0%

Quadro n.º 1 - Universo dos respondentes em função do número de cidadãos (Pergunta 28)

Da leitura dos dados do quadro e do gráfico apresentados observamos que dos municípios com mais de 100.001 cidadãos, no total de 2, houve um que respondeu (50%), recaindo o maior número de respostas nos municípios de menor dimensão, ou seja os que têm menos de 10.000 cidadãos (42,4%).

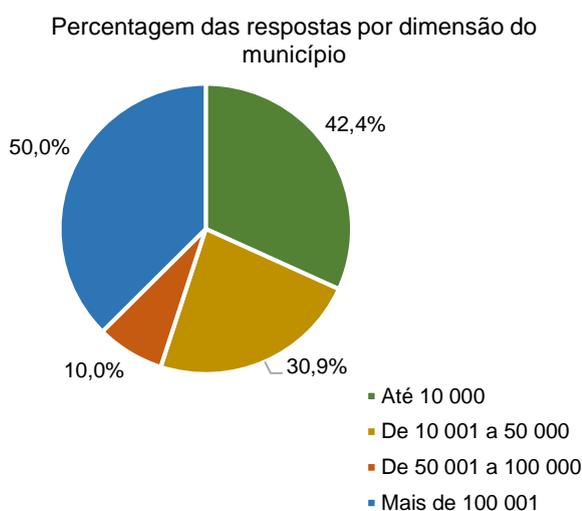


Gráfico n.º 1 – Peso das respostas por dimensão do município

#### 4.4.2 Categoria dos respondentes

Os questionários foram respondidos por pessoas com uma perceção diversa sobre a gestão autárquica, desde presidentes de câmara, vereadores, dirigentes, técnicos superiores e outros (colaboradores de confiança política), como se pode verificar no quadro n.º 2. Os respondentes reúnem perceções não homogéneas das políticas públicas municipais e da governação autárquica.

Convém fazer notar que estas respostas incorporam a opinião pessoal dos respondentes e não as respostas institucionais, uma vez que se pressupõe que estas não terão sido objeto de deliberação em sessão de executivo.

Da leitura dos números retira-se que os inquéritos foram maioritariamente respondidos por pessoas que estão fora da máquina administrativa dos municípios, incluindo neste grupo a gestão de topo da câmara. Na verdade, existiu uma tendência o inquérito ser preenchido pelo grupo designado de “outro”, que se entende ser quem está próximo dos eleitos, os que detêm a confiança política (36,4%).

	N.º respostas	Peso
Presidente da Câmara	3	9,1%
Vereador	5	15,2%
Dirigente	6	18,2%
Técnico Superior	7	21,2%
Outro	12	36,4%
Total	33	100,0%

Quadro n.º 2 - Categoria dos respondentes (Pergunta 29)

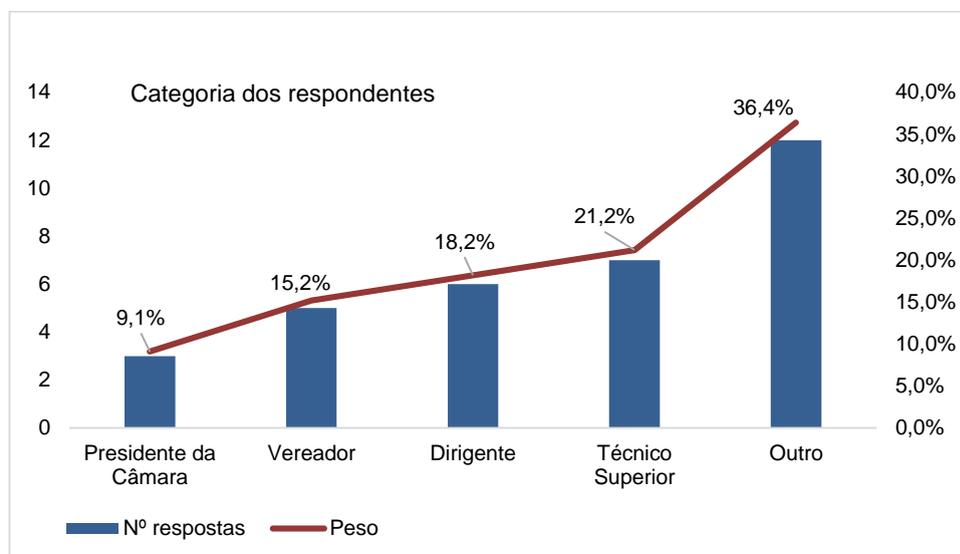


Gráfico n.º 2 – Categoria dos respondentes

Naturalmente que, neste tratamento do estudo, não se recolheu a opinião dos cidadãos sobre o mesmo tema, o que, porventura, o teria enriquecido bastante. A participação dos cidadãos, como objeto de estudo, merece, provavelmente, o interesse do responsável máximo do município, como questão relevante que se afigura para os interesses da autarquia. É igualmente um tema muito oportuno na atualidade nacional, face ao desinteresse dos cidadãos pela causa pública e à preocupante diminuição dos votantes em atos eleitorais.

Dos respondentes, verifica-se que 9,1% são presidentes de câmara, 15,2% vereadores e 36,4% do grupo “Outro”. Dispomos, assim, de uma hierarquia de respondentes às questões colocadas no questionário mais representativa dos eleitos ou dos da sua confiança política.

#### 4.4.3 Tipificação da participação democrática dos cidadãos no município

Com esta questão procurou-se identificar a forma da participação, nomeadamente, se esta é sobretudo individual ou coletiva, isto é, quando ocorre, se o é por intermédio de uma

pessoa singular, de uma pessoa coletiva ou se por um grupo de pessoas que, de certa maneira, materializem uma forma organizada de participação.

Relativamente ao modo de participação e qual a mais benéfica para o município, se a coletiva ou a individual, é interessante a leitura dos resultados. No quadro n.º 3 é feito o cruzamento das repostas obtidas nas perguntas 1, 2 e 3, do inquérito.

Perguntas	Individual	Peso	Coletiva	Peso
Modo em que a participação democrática dos cidadãos é mais ativa	15	45,5%	18	54,5%
Participação democrática dos cidadãos com mais benefícios para o município	13	39,4%	20	60,6%
Tipo de participação democrática mais utilizado pelos cidadãos	21	63,6%	12	36,4%

Quadro n.º 3 - Participação democrática dos cidadãos no município (Pergunta 1, 2 e 3)

A leitura dos dados do quadro anterior leva-nos a entender que para os respondentes o modo de participação individual ou coletiva dos cidadãos, tem uma amplitude de variação não muito elevada (da ordem dos 10%). Contudo, quando a questão é colocada de forma a perceber de que modo o município colhe mais benefícios, aí a resposta é clara, recai sobre a forma coletiva de participação (60,6%). Interessante ainda da leitura dos dados é que os respondentes afirmaram que o tipo de participação democrática mais utilizada é a individual (63,6%).

Isto é, os cidadãos confrontam-se com a administração municipal na situação de um indivíduo face a uma organização, com papéis diferentes e desproporção representativa, naturalmente. Tal situação poderá resultar da relação pessoal estabelecida com a câmara municipal e com o tipo de questões que os cidadãos apresentam, sobretudo, de cariz doméstico. Cita-se, por exemplo, a resolução de assuntos de índole muito pessoal ou familiar (pagamento de taxas e licenças, obtenção de serviços diversos, etc.).

Na participação individual, tentou-se aferir qual o meio de comunicação, mais eficaz, tendo sido delineados como veículos: assembleia municipal, câmara municipal, reuniões com os eleitos, reuniões com os dirigentes e participação em grupos específicos. Para tal utilizou-se uma escala de 1 a 5, sendo que um 1 corresponde a nada eficaz, 2 a pouco eficaz, o 3 a relevante, o 4 eficaz e 5 a muito eficaz.

No quadro n.º 4 apresentam-se os resultados:

Participação individual	Nada eficaz	Pouco eficaz	Relevante	Eficaz	Muito eficaz
Veículos de comunicação mais eficazes	1	2	3	4	5
Na assembleia municipal	3	4	11	12	3
Na câmara municipal	0	5	7	17	4
Nas reuniões com os eleitos	1	2	7	18	5
Nas reuniões com os dirigentes	3	4	11	14	1
Participação em grupos de trabalho específicos	2	5	11	13	2

Quadro n.º 4 – Eficácia da participação individual dos cidadãos (Pergunta 4)

Releva-se que pela primeira vez, os respondentes dão importância à intervenção dos dirigentes nos processos. Como estamos no campo de análise da participação individual, entende-se que esta participação seja muito direcionada para a resolução de questões particulares.

O maior extremo classificativo verificou-se nas reuniões com os eleitos, uma vez que foi o veículo de comunicação mais classificado como eficaz e muito eficaz, no entanto houve um respondente que o classificou como “nada eficaz”.

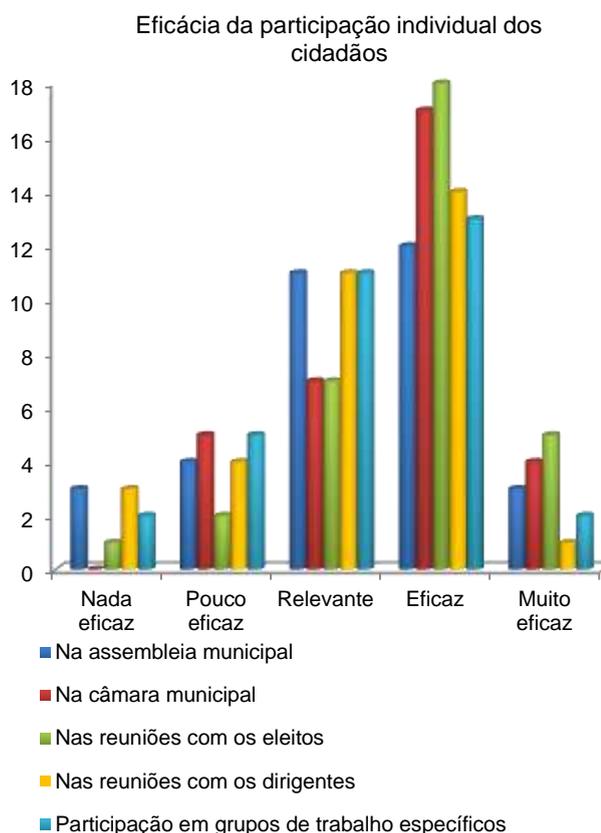


Gráfico n.º 3 – Eficácia da participação individual dos cidadãos

Na questão colocada para avaliar a participação coletiva, e a forma como esta é melhor conseguida, foram considerados, para além dos veículos de comunicação utilizados na questão anterior, o orçamento participativo. As respostas apresentam-se no quadro seguinte:

Participação coletiva	Nada eficaz	Pouco eficaz	Relevante	Eficaz	Muito eficaz
Forma como é melhor conseguida	1	2	3	4	5
Na assembleia municipal	4	3	5	15	6
Na câmara municipal	2	5	5	13	8
Nas reuniões com os eleitos	1	0	9	19	4
Nas reuniões com os dirigentes	3	3	9	16	2
Participação em grupos de trabalho específicos	2	4	9	13	5
Orçamentos participativos	4	5	7	8	9

Quadro n.º 5 - Eficácia da participação coletiva dos cidadãos (Pergunta 5)

À semelhança da classificação refletida no quadro n.º 4, as respostas espelhadas no quadro n.º 5 incidem sobre a classificação de “eficaz” e as duas menos indicadas são a “nada eficaz” e a “pouco eficaz”. Aliás, o peso destas duas classificações é equivalente ao peso da classificação mais alta “muito eficaz”. Desta forma, 64% das classificações ficaram centradas na classificação de “relevante” e de “eficaz”.

A leitura dos dados leva-nos para a perceção sobre a importância para alguns respondentes quanto aos orçamentos participativos, sendo que este veículo de comunicação colhe o maior número de respostas na categoria de muito eficaz (9). Interessante também é o elevado número de respondentes que considera este veículo de comunicação como pouco eficaz (escala 1 e 2, no total de 9). O que nos leva a alvitrar que este tipo de veículo de comunicação ainda não está consolidado por todo o universo dos respondentes.

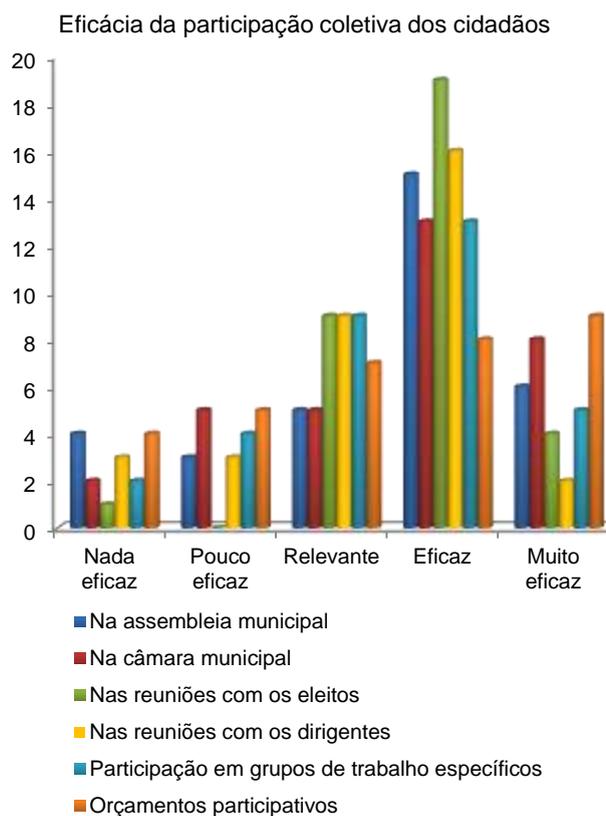


Gráfico n.º 4 - Eficácia da participação coletiva dos cidadãos

Veículos de comunicação mais eficazes	Indiv	Colet	Indiv	Colet	Indiv	Colet	Indiv	Colet	Indiv	Colet
	Nada eficaz		Pouco eficaz		Relevante		Eficaz		Muito eficaz	
	1		2		3		4		5	
Na assembleia municipal	3	4	4	3	11	5	12	15	3	6
Na câmara municipal	0	2	5	5	7	5	17	13	4	8
Nas reuniões com os eleitos	1	1	2	0	7	9	18	19	5	4
Nas reuniões com os dirigentes	3	3	4	3	11	9	14	16	1	2
Participação em grupos de trabalho específicos	2	2	5	4	11	9	13	13	2	5
Orçamentos participativos	-	4	-	5	-	7	-	8	-	9

Quadro n.º 6 – Comparação da eficácia da participação dos cidadãos

Fazendo uma análise comparativa sobre a eficácia dos veículos de comunicação na participação individual e coletiva e utilizando a mesma escala (quadro n.º 6), sem dúvida que o veículo de comunicação mais eficaz são as reuniões com os eleitos. Isto reflete a preferência pela proximidade de quem tem o poder para a tomada de decisão, nomeadamente, quanto à alocação de verbas nas Grandes Opções do Plano, por exemplo, em orçamentos participativos.

Ainda no que concerne à participação coletiva dos cidadãos tentou-se verificar quais os tipos de entidades que mais participam. Utilizou-se para o efeito uma escala de 1 a 5, sendo que 1 indica nada participativo, 2, pouco participativo, 3 relevante, 4 participativo, e 5 muito participativo. No quadro n.º 7 apresentam-se os resultados:

Participação Coletiva	Nada participativo	Pouco participativo	Relevante	Participativo	Muito participativo
Tipo de entidade que mais participa	1	2	3	4	5
Associações de solidariedade	0	2	8	19	4
Associações desportivas	0	0	7	18	8
Organizações escolares	1	2	11	14	5
Associações éticas	13	12	7	1	0
Associações artísticas e culturais	1	4	8	17	3
Associações juvenis	4	7	11	9	2
Clubes de lazer	13	6	7	5	2
Igrejas e associações religiosas	5	6	11	9	2
Grupos informais	9	9	9	6	0
Associações de moradores	12	12	7	2	0
Associações de classes profissionais	14	11	3	5	0

Quadro n.º 7 – Tipos de entidades mais participativas (Pergunta 8)

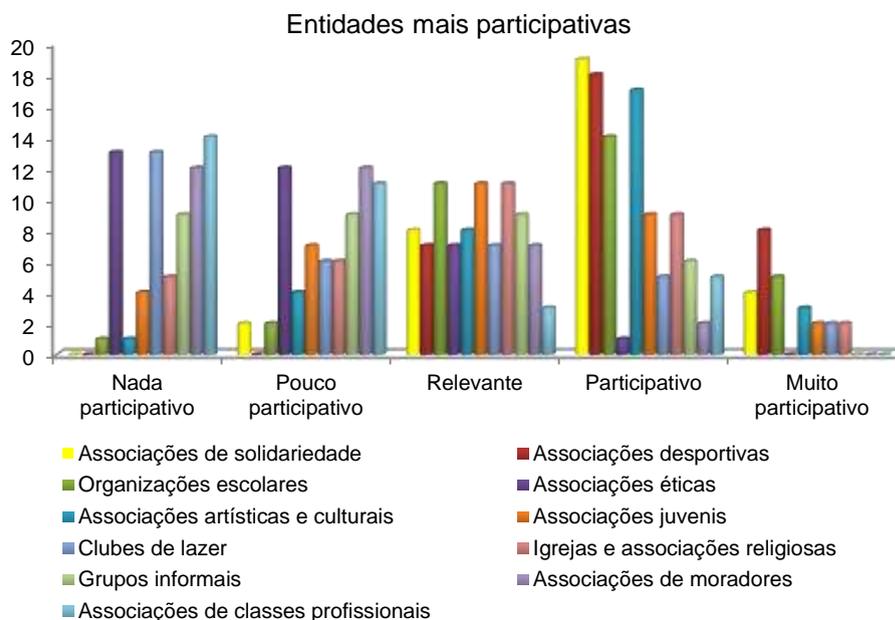


Gráfico n.º 5 – Entidades mais participativas

No entendimento dos respondentes, as entidades que mais participam de forma coletiva, são as associações de solidariedade, as associações desportivas, as associações artísticas e culturais e ainda as organizações escolares.

Resultado interessante é a resposta obtida para os grupos informais, em que a tendência das respostas vai desde a ausência total de participação (9 respostas) a uma participação relevante (nível 3) também com as mesmas 9 respostas, inviabilizando qualquer leitura.

As entidades com menos participação são as associações éticas, os clubes de lazer, as associações de classes profissionais e as associações de moradores.

O passo seguinte na recolha das perceções foi o de avaliar o tipo de participação coletiva que os respondentes privilegiam. Nessa análise, utilizou-se a mesma escala de 1 a 5, agora para os seguintes critérios: 1 considerado nada importante, 2 pouco importante, 3 relevante, 4 importante e 5 muito importante. No quadro n.º 8 apresentam-se os resultados dos respondentes:

Formas de participação coletiva	Nada importante	Pouco importante	Relevante	Importante	Muito importante
	1	2	3	4	5
Orçamentos participativos	8	4	8	5	7
Assembleia Municipal	3	0	7	15	8
Câmara Municipal	0	0	11	11	10
Site próprio para recolher ideias	5	6	8	8	5
Fóruns de debate	6	7	12	6	1

Quadro n.º 8 - Formas de participação coletiva (Pergunta 9)

### Formas de participação coletiva

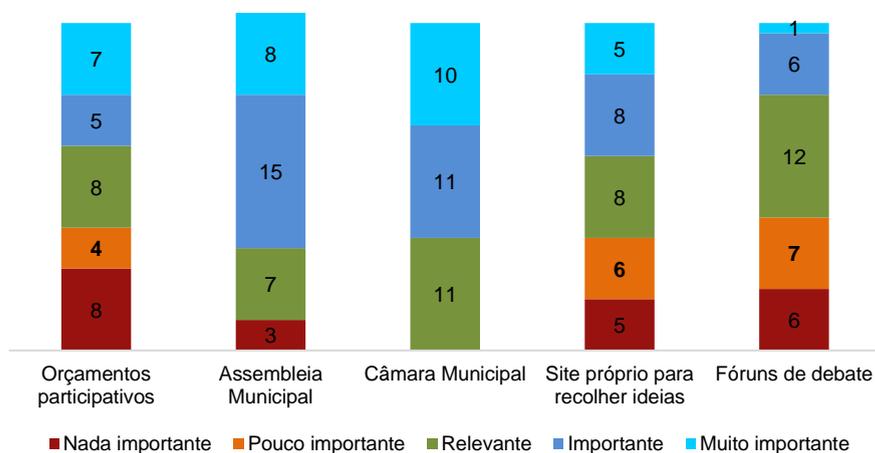


Gráfico n.º 6 – Forma de participação coletiva

Da leitura dos dados do quadro e do gráfico anterior, é interessante observar a distribuição pela escala das repostas quanto às formas de participação coletiva, nomeadamente, quanto aos orçamentos participativos, ao *site* próprio para recolha de ideias, ou mesmo aos fóruns de debate. Observa-se dos resultados obtidos que as formas mais abertas, de maior proximidade aos cidadãos, que privilegiam a intervenção de todos os atores na governação local, ainda se encontram numa fase embrionária de assimilação pelos eleitos locais.

Assim, as formas de participação mais convencionais, a assembleia municipal e a câmara municipal, são as preteridas pela maioria dos respondentes.

#### 4.4.4 Auscultação aos cidadãos como instrumento de governação

Uma das questões colocadas aos respondentes incide sobre a importância da auscultação aos cidadãos, enquanto instrumento fundamental no âmbito da governação. Todo o universo dos respondentes (33) considero-o importante.

Também se questionou se o município respondente fazia auscultação aos cidadãos. Neste caso, o universo dos respondentes, não obstante todos terem considerado ser importante, foi de 22, representando 66,7% do universo de respondentes. Os resultados apresentam-se no quadro n.º 9:

Auscultação aos cidadãos	Sim	Peso	Não	Peso	Total dos respondentes
No vosso entendimento, a auscultação aos cidadãos é considerada um instrumento fundamental, no âmbito da governação?	33	100,0%	0	0,0%	33
Fazem auscultação aos cidadãos no âmbito da governação	22	66,7%	11	33,3%	33

Quadro n.º 9 - Auscultação aos cidadãos (Perguntas 6 e 7)

Importante também para o nosso estudo é a periodicidade com que é feita a auscultação. No universo dos respondentes que fazem auscultação (22), 21 identificaram a periodicidade com que a fazem.



Gráfico n.º 7 - Peso das respostas dos municípios que fazem auscultação

O quadro seguinte demonstra o resultado da pergunta 7.1:

No quadro e gráfico seguintes, verifica-se que a maioria dos municípios não faz planeamento quanto à auscultação, tendo a maioria dos respondentes dito que não têm definida a periodicidade, mas que a fazem mais do que uma vez por ano (42,9%). Este resultado é demonstrativo de que a prática de auscultação ainda não está intrínseca na atividade dos eleitos locais, nem que existe uma linha de atuação definida.

Periodicidade da auscultação	N.º respostas	Peso
Anual	5	23,8%
Semestral	2	9,5%
Trimestral	0	0,0%
Mensal	3	14,3%
Sem periodicidade (mais que 1 vez por ano)	9	42,9%
Sem periodicidade (menos que 2 vezes por ano)	2	9,5%
Outra	0	0,0%
Total de respondentes	21	100,0%

Quadro n.º 10 - Periodicidade da auscultação (Pergunta 7.1)

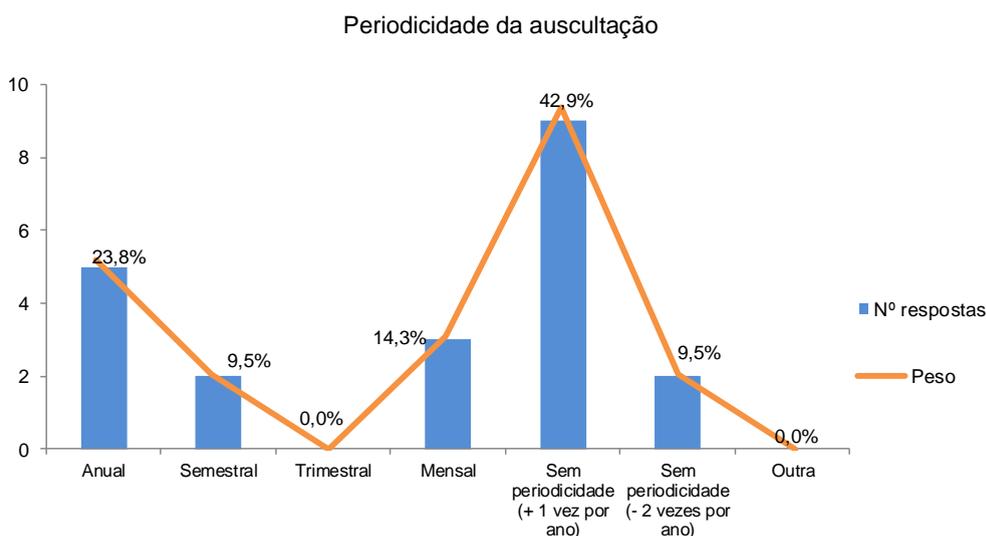


Gráfico n.º 8 – Periodicidade da auscultação

A importância das áreas sobre a qual recai a auscultação também foi alvo do questionário. Para classificar as áreas privilegiadas de auscultação foi utilizada uma escala de 1 a 5, sendo 1 considerado nada importante, 2 pouco importante, 3 relevante, 4 importante, e 5 muito importante. No quadro n.º 11, apresentam-se os resultados:

Áreas privilegiadas na auscultação	Nada importante	Pouco importante	Relevante	Importante	Muito importante
	1	2	3	4	5
Implementação de políticas públicas	0	0	7	12	3
Satisfação dos cidadãos quanto à prestação de serviços dos serviços municipais	0	0	2	11	9
Satisfação dos cidadãos com a atuação dos órgãos de gestão do município	0	1	3	12	6
Necessidades e preferências dos munícipes	0	0	2	10	10

Quadro n.º 11 - Áreas privilegiadas de auscultação (Pergunta 7.2)

Do quadro anterior e gráfico seguinte retira-se que a auscultação efetuada pelos respondentes pretende em primeiro lugar, perceber quais as necessidades e preferências dos munícipes, em segundo a auscultação sobre a satisfação que estes têm quanto à prestação de serviços efetuada pela autarquia, em terceiro a preocupação em perceber como os cidadãos olham para a atuação dos órgãos de gestão municipal e por fim a preocupação com a implementação das políticas públicas.

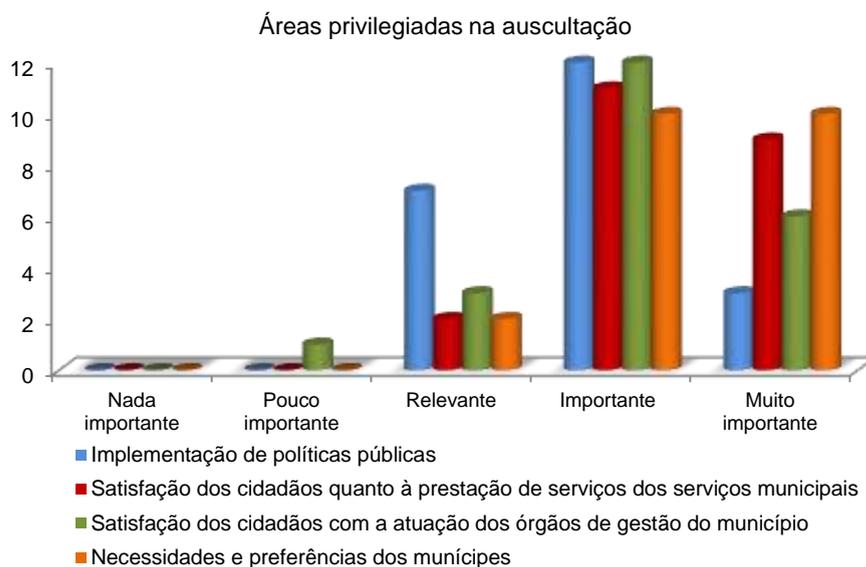


Gráfico n.º 8 – Áreas privilegiadas na auscultação

#### 4.4.5 Implementação das políticas públicas

O desafio para a implementação das políticas públicas consiste em utilizar ferramentas, numa perspetiva sistémica, de forma a adaptar a capacidade de respostas do sistema administrativo do município. Com as perguntas 12 e 12.1 tentou-se verificar quais os meios de divulgação privilegiados para os respondentes difundirem as políticas municipais, bem como a forma como estes as divulgam junto dos cidadãos. As questões foram colocadas por forma a se tentar perceber quais os meios de divulgação mais utilizados, bem como, em caso de utilização de meios de comunicação, a periodicidade com que a fazem. Os resultados apresentam-se nos quadros n.º 12 e n.º 13.

Meios divulgação da Políticas municipais	N.º respostas	Peso
Organizam Assembleias de cidadãos	6	6,7%
Utilizam órgão de comunicação próprio	23	25,8%
Utilizam a internet	33	37,1%
Utilizam a comunicação social	27	30,3%
Total de respostas	89	100,0%

Quadro n.º 12 – Meios de divulgação das políticas municipais (Pergunta 12)

Da leitura do quadro exposto acima, facilmente se percebe que a preferência para a divulgação recai sobre os órgãos de comunicação social, ou outros de fácil acesso virtual em detrimento de uma política de proximidade aos atores locais, como são as assembleias de cidadãos.

Quando a divulgação é feita por recurso à comunicação social, o meio e a frequência com que esta ocorre é avaliada na pergunta 12.1. Apresentam-se os resultados no quadro n.º 13:

Meios e frequência com que utilizam a comunicação social	Nunca	Ocasionalmente	Frequentemente	N.º respostas
Imprensa	1	5	24	30
Rádio	3	13	13	29
Televisão	7	19	1	27

Quadro n.º 13 - Meios e frequência de utilização da comunicação social (Pergunta 12.1)

Assim, o meio de comunicação social mais utilizado e com maior frequência (24) é a imprensa, seguindo-se a rádio (13). Estes meios de comunicação social são de mais fácil acesso aos atores locais uma vez que existe um grande número de dimensão regional. Também os custos de divulgação nesta tipologia de meios de comunicação têm um peso significativo na decisão, pois são inferiores aos custos de divulgação pelo outro meio de comunicação que constava no questionário, a televisão (1).

Com o sentido de perceber quais os meios privilegiados para a implementação das políticas municipais, bem como se o município tem preocupação em incorporar na sua estrutura hierárquica “o saber fazer” na implementação dessas políticas, construiu-se a pergunta 13, cujos resultados se apresentam no quadro a seguir:

Meios que privilegiam para a implementação das políticas municipais	N.º respostas	Peso
Através de recursos internos	31	52,5%
Estabelecendo parcerias	21	35,6%
Recorrendo à subcontratação	7	11,9%

Quadro n.º 14 - Meios que privilegiam a implementação das políticas municipais (Pergunta 13)

É notória a tendência para que os recursos internos das autarquias (52,5%) acompanhem a implementação das políticas públicas municipais. Também o estabelecimento de parcerias (35,6%), permite adquirir novos conhecimentos e interiorizar novas práticas e metodologias na cultura organizacional, acolheu a preferência face ao outro meio apresentado no questionário, que foi o recurso à subcontratação. Esta tendência demonstra a preocupação em dotar o capital humano do município com os conhecimentos necessários para a promoção da proximidade aos cidadão e às suas necessidades.

Por considerarmos que a envolvência dos cidadãos é fundamental na avaliação do desempenho dos eleitos em termos de governação, a pergunta 14 foi formulada para avaliar se os respondentes têm noção da existência de organizações de municípios que avaliem as políticas públicas municipais postas em prática pelo município. O quadro n.º 15 apresenta os resultados:

Pergunta 14	Sim	Não	N.º respostas
Existem organizações de municípios para avaliar as políticas municipais	1	32	33

Quadro n.º 15 – Existência de organizações de municípios para avaliação das políticas municipais

Da leitura dos dados verifica-se que só um dos respondentes confirmou a existência de uma organização municipal para avaliar as políticas municipais. Foi ainda questionado (pergunta 14.1) o nome da organização não tendo o respondente identificado a organização. Destes resultados podemos retirar duas conclusões: ou os municípios não têm conhecimento da existência destas organizações, ou elas não existem.

Focando-nos agora do lado do município, as perguntas 18 e 19 foram elaboradas com vista a aferir se o município tem alguma estrutura de fomento à participação dos cidadãos. Os resultados apresentam-se no quadro n.º 16:

Perguntas 18 e 19	Sim	Peso	Não	Peso	N.º respostas
O município possui uma estrutura de fomento de participação dos cidadãos	3	9,1%	30	90,9%	33
O município tem Provedor do Município	3	9,1%	30	90,9%	33

Quadro n.º 16 - Estruturas de fomento da participação

Do universo dos respondentes, 90,9% responderam negativamente às duas questões colocadas. Conjugando as duas respostas facilmente se percebe que a maioria dos municípios não tem uma estrutura que fomente a participação dos cidadãos, bem como Provedor do Município. Os municípios que afirmaram ter uma estrutura que fomenta a participação dos cidadãos (9,1%), também afirmaram ter Provedor do Município.

Com a pergunta 20 pretendeu-se perceber se os respondentes consideram importante a participação dos cidadãos a nível da administração local. A resposta foi 100% positiva.

Pergunta 20	Sim	Não	N.º respostas
A importância da participação dos cidadãos a nível da administração local	33	0	33

Quadro n.º 17 - Importância da participação dos cidadãos

#### 4.4.6 Relação do município com os cidadãos

A forma como o município encara a sua relação com o cidadão foi questionado nas perguntas 15 a 17.

Com a pergunta 15, pretendeu-se perceber se o município em questão detém uma estrutura interna que avalie a implementação das decisões que são tomadas pelos eleitos. Todos os respondentes afirmaram que não possuem nenhuma estrutura interna que faça essa avaliação.

Para avaliar a transparência de informação e sua divulgação (*accountability*), relativamente às decisões tomadas nas reuniões da câmara municipal, construiu-se a pergunta 16. As respostas apresentam-se no quadro n.º 18:

Pergunta 16	Sim (em parte)	Peso	Sim (na totalidade)	Peso	Não	Peso	N.º respostas
As atas da câmara municipal são afixadas ao público ou divulgadas no site do município	2	6,1%	30	90,9%	1	3,0%	33

Quadro n.º 18 - Divulgação das atas da câmara municipal

Da leitura do quadro acima, retira-se que 90,9% dos municípios inquiridos divulgam as atas na sua totalidade das reuniões de câmara, considerando a divulgação como fator determinante para a governação local. Isto demonstra uma mudança de paradigma na governação pública local, nomeadamente no que se refere à responsabilização dos eleitos, à transparência dos atos praticados e ao compromisso na prestação de contas aos cidadãos.

Tentou-se com a pergunta 17 perceber se ao município dos respondentes detém um órgão de informação municipal. O quadro n.º 19 apresenta os resultados:

Pergunta 17	Sim	Peso	Não	Peso	N.º respostas
Existe um órgão de informação municipal	23	69,7%	10	30,3%	33

Quadro n.º 19 – Existência de órgão de informação municipal

Dos respondentes, 69,7% afirmaram que o seu município detém órgão próprio de informação municipal, demonstrando a importância da comunicação na organização.

Por se considerar importante a periodicidade da edição da informação do município, foi questionado aos respondentes, que afirmaram ter no seu município um órgão de informação, qual a periodicidade da edição da informação. Os resultados apresentam-se no quadro n.º 20:

Periodicidade da edição da informação municipal	N.º respostas	Peso
Semanal	4	17,4%
Mensal	3	13,0%
Trimestral	10	43,5%
Anual	6	26,1%
Total das respostas	23	100,0%

Quadro n.º 20 – Periodicidade da edição da informação municipal (Pergunta 17.1)

Das respostas obtidas, 43,5% afirma que a edição da informação é trimestral, 26,1% que é anual e 17,4% que é semanal, sendo a periodicidade mensal a que menos respostas obteve. (13%). Estes números indicam que o preterido pelos municípios é a edição da informação trimestral.

## Capítulo 5 Conclusão

No decorrer deste trabalho de dissertação foram abordados e analisados temas que, na opinião da autora, se relacionam de forma pertinente com o tema principal deste estudo e que por isso se justificou a sua alusão.

Com o presente capítulo pretende-se efetuar uma síntese dos aspetos mais importantes, bem como apresentar a resposta às questões da investigação, por via das conclusões recolhidas no âmbito do estudo empírico. Serão ainda focadas algumas orientações que se julgam relevantes para uma pesquisa futura.

### 5.1 As questões da investigação

Com este trabalho pretendeu-se refletir sobre as questões de investigação inicialmente colocadas no capítulo 1:

1. A forma como os municípios incentivam e avaliam a participação dos cidadãos;
2. A implementação das políticas públicas locais;
3. A promoção da *accountability* pelos municípios.

No que se refere à questão 1, refletiu-se sobre as formas que os governos locais têm adotado para promover a participação dos cidadãos, nomeadamente, se esta é individual ou coletiva, e, mais importante, se a auscultação aos cidadãos é considerada e relevada como instrumento de governação.

Para este desiderato, apresentam-se as principais conclusões decorrentes da análise às respostas do inquérito, tendo como matriz, a literatura estudada.

A maioria dos respondentes considera mais ativa e benéfica para a município, a forma de participação coletiva. Contudo, a forma de participação dos cidadãos individual é a mais utilizada, isto é, na opinião dos respondentes os cidadãos encaram a sua relação com a administração municipal como uma relação pessoal, onde prevalece o interesse pessoal

Relativamente às formas de materialização desta participação individual, constatou-se que estas se manifestam, sobretudo, através da participação em câmara municipal e em reuniões com os eleitos, denotando uma ausência organizativa dos cidadãos para causas comuns.

Para a aferição da participação coletiva dos cidadãos e da forma como ela é melhor conseguida, indicou-se os mesmos veículos de comunicação utilizados na avaliação da participação individual, acrescido do orçamento participativo. O veículo de comunicação em que a participação coletiva é melhor conseguida é a participação nas reuniões com os

eleitos. Interessante nesta resposta é a importância atribuída aos orçamentos participativos, como forma de participação coletiva, no entanto, falta a consolidação da sua implementação.

Ainda no que toca à participação coletiva dos cidadãos, verificou-se que as entidades mais participativas, são que já estão organizadas, geralmente associadas à promoção das políticas sociais (associações de solidariedade, desportivas e as artísticas e culturais), que aproveitam este veículo para atingir os seus objetivos.

Fazendo uma análise comparativa sobre a eficácia dos veículos de comunicação na participação individual e coletiva, sem dúvida que o veículo de comunicação mais eficaz é o das reuniões com os eleitos. O que reflete a preferência pela proximidade de quem tem o poder para a tomada de decisões.

É ainda interessante verificar que os municípios privilegiam as formas de participação coletivas convencionais, como são as reuniões de câmara e da assembleia municipal. Quanto às formas de participação coletivas mais abertas e de maior proximidade aos cidadãos, como são os orçamentos participativos, o *site* próprio para recolha de ideias, ou mesmo os *fóruns* de debate, conclui-se que ainda se encontram numa fase embrionária de assimilação pelos eleitos locais.

Na auscultação, pretendeu-se perceber se esta é considerada instrumento fundamental no âmbito da governação local. Percebemos pelas respostas obtidas, que os municípios consideram ser um instrumento curial, apesar de nem todos terem como prática fazer auscultação aos seus munícipes. Os municípios que utilizam este instrumento não têm definida a periodicidade com que auscultam os cidadãos, afirmam fazê-la mais que uma vez por ano. O que demonstra que a prática de auscultação ainda não está interiorizada na atividade dos eleitos locais.

As áreas de atuação do município sobre as quais recai a auscultação que é feita aos cidadãos, também foram alvo de preocupação neste estudo. Sobre esta matéria, conclui-se que a auscultação que é feita pretende perceber quais as necessidades e preferências dos munícipes, a satisfação que estes têm sobre a prestação de serviços pela autarquia, bem como a sua satisfação face à atuação dos órgãos de gestão do município. Ora, a preocupação com a auscultação feita pelos municípios tende a avaliar o desempenho dos eleitos locais, cuja preocupação ainda é, tendencialmente, com os ganhos intangíveis da sua atuação, ou seja a preocupação com a sua reeleição.

No que se refere à questão 2, refletiu-se sobre a personalização das relações do poder local com os cidadãos e das formas e meios da implementação das políticas públicas locais.

O desafio para a implementação das políticas públicas consiste em utilizar ferramentas, numa perspectiva sistémica, de forma a adaptar a capacidade do sistema administrativo para responder aos desafios que lhe são colocados. Verificámos quais os meios privilegiados pelos municípios para implementarem as políticas municipais, bem como a forma como estes as divulgam junto dos cidadãos.

Desta forma constatou-se que a preferência para a divulgação recai sobre os órgãos de comunicação social, ou outros de fácil acesso virtual em detrimento de uma política de proximidade aos atores locais, como são as assembleias de cidadãos. O meio de comunicação social mais utilizado e com maior frequência é a imprensa, seguindo-se a rádio. Estes meios são mais acessíveis aos atores locais, pois há uma grande diversidade deste tipo de meios de dimensão regional. Um dos fatores que contribui para uma maior utilização destes meios, está associado aos custos desta divulgação, quando comparados com outros meios de dimensão nacional, como é o caso da televisão.

Quanto à forma privilegiada para a implementação das políticas públicas municipais, é notória a tendência para a utilização dos recursos existentes na autarquia, assim como o estabelecimento de parcerias, que permite integrar na cultura organizacional, novos saberes e novas práticas.

Considerou-se importante avaliar a existência de organizações de munícipes que avaliem as políticas públicas postas em prática pelo município, o desempenho dos eleitos em termos de governação, bem como avaliar se o município fomenta a participação dos cidadãos. Podemos concluir, sobre esta matéria que os municípios, na esmagadora maioria, não têm conhecimento da existência de organizações de munícipes que efetuem esta avaliação, ou ainda revelam a inexistência destas estruturas que fomentam a participação dos cidadãos.

A provedoria do munícipe é uma iniciativa inovadora que pode materializar a mediação entre os atores locais. Este exemplo extraordinário que é singular na região centro, poderá vir a ser o facilitador no processo de materialização de cidadania, a incorporar no governação local.

Esta iniciativa, porventura com uma função igualmente de controlo sobre a recetividade das decisões por parte dos cidadãos, a expandir-se aos municípios, acrescentaria um grau suplementar na democraticidade dos órgãos municipais e fomentaria, porventura, a passagem de uma gestão municipal de rotina para uma gestão municipal de negociação, na qual os cidadãos e as suas organizações representativas desempenhariam um papel importante.

No que se refere à questão 3, o foco recaiu sobre a promoção da *accountability* pelos municípios. O modelo de gestão atual defende a partilha de poder e responsabilidade entre todos os atores locais. É também necessário os municípios terem noção da importância em investirem nos conhecimentos a adquirir pelo seu capital humano, para que este fique habilitado a preparar a informação para gestão, de forma clara e transparente.

Pretendeu-se avaliar ainda a transparência da informação e a sua divulgação (*accountability*), relativamente às decisões tomadas nas reuniões da câmara municipal, concluindo-se que a maioria dos municípios inquiridos divulgam as atas, na sua totalidade, das reuniões de câmara, o que demonstra uma mudança de paradigma na governação pública local, nomeadamente no que se refere à responsabilização dos eleitos, à transparência dos seus atos e ao comprometimento na prestação de contas aos cidadãos. Contudo, esta forma de informar *a posteriori* sobre o que se faz e não sobre o que se projeta fazer, evita questionamentos, pressões ou influências prematuras, nas decisões do município.

Bastará a divulgação das atas do órgão executivo? Haverá matéria decisória que não transpõe a sala da reunião do colégio decisório? Que tipos de matéria ficam alheados do conhecimento dos cidadãos? Quantas perguntas, a necessitar de respostas na perspetiva de uma avaliação mais apurada do exercício da democracia local e conseqüentemente da promoção da *accountability*.

Ainda sobre esta matéria, tentou-se perceber se os municípios detêm um órgão de informação municipal, e caso o tenham qual a periodicidade da edição da informação. Conclui-se que a maioria dos municípios têm um órgão próprio de informação municipal, o que revela a importância da comunicação na organização. Contudo, quando questionados sobre a periodicidade da edição da informação é eleita a trimestralidade, o que é bem elucidativo da carga simbólica que se lhe imprime. A informação municipal, divulgada por meios próprios, chega aos cidadãos (é um pressuposto) com a frequência de entre uma a quatro vezes por ano. Intrinsecamente, uma vontade declarada de não prestar um serviço de informação, mas possivelmente de comunicação. Fica em aberto se esta prática preenche os requisitos mínimos da transparência na governação local.

Se a democracia participativa só pode ser realizada através da participação ativa e contínua de grandes sectores da população no processo político, a democracia comunitária integra os cidadãos no controlo das condições que governam as suas vidas, na deliberação e na implementação das políticas.

O sentimento de pertença a uma comunidade é tanto mais reforçado quando os seus membros são chamados a intervir, a montante e a jusante, nas políticas municipais, visto

que estas dizem respeito a todos. Neste sentido, o papel dos governos locais no fomento da participação das organizações e dos grupos de cidadãos é um dos maiores desafios dos próximos anos, para a estabilidade democrática e a governação local.

*In fine*, as formas de participação dos cidadãos na tomada de decisões nas câmaras municipais da região centro, são rudimentares e limitam-se aos contactos pessoais destes com os eleitos. Quando existe participação dos cidadãos na governação, destaca-se uma prevalência de questões do foro doméstico dos cidadãos. As do foro público não são objeto de auscultação institucionalizada, na grande maioria dos municípios respondentes. Alguma inovação neste domínio poderá verificar-se, através da promoção dos orçamentos participativos ou mesmo através de assembleias de cidadãos, visto ser a organização que favorece a promoção do debate de ideias entre os atores locais. São nestas organizações sociais que a participação é melhor conseguida, pois existe uma maior proximidade entre os atores locais, sendo os cidadãos mais exigentes sobre os seus direitos cívicos, os seus direitos básicos e a elite política mais elevada, do ponto de vista democrático. O panorama regional não será portanto, muito animador neste domínio, com o recalçamento da participação dos cidadãos nos assuntos da coisa pública.

## **5.2 Investigações futuras**

Este trabalho deixa em aberto a possibilidade das formas de participação dos cidadãos na tomada de decisões nas câmaras portuguesas da região centro, que ainda são rudimentares e limitativas aos contactos pessoais destes com os eleitos, prevalecendo ainda a ideia que as questões do foro doméstico dos cidadãos são as mais relevantes. Contudo, denota-se alguma propensão para se começar a olhar para os orçamentos participativos como uma ferramenta que promove a governação local, em que todos os atores locais são chamados a participar, assim como para as assembleias de cidadãos, visto serem as organizações que favorecem a promoção do debate de ideias entre os atores locais.

Deixa ainda em aberto a possibilidade de poder vir a ser estudado, de forma mais pormenorizada, alguns dos temas aqui focados, como por exemplo, de disseminação da informação municipal, divulgada por meios próprios, a forma como chega aos cidadãos e se esta preenche os requisitos mínimos da transparência na governação local. Bastará a divulgação das atas do órgão executivo? Haverá matéria decisória que não transpõe a sala da reunião do colégio decisório? Que tipos de matéria ficam alheados do conhecimento dos cidadãos? Quantas perguntas, a necessitar de respostas na perspetiva de uma avaliação mais apurada do exercício da democracia local e conseqüentemente da promoção da *accountability*.



## Bibliografia

Alves, A. A. e Moreira, J.M. (2004). “O que é a Escolha Pública? Para uma análise económica da política.” Principia, Cascais.

Amorim, Maria Salete Sousa de e Reolon, Rodrigo (2009). “Gestão governamental e políticas públicas locais”. (consultado em janeiro 2015), disponível em [https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCAQFjAAahUKEwjrmvHx4fGAhUEPQKHWeBCIM&url=http%3A%2F%2Fwww.seer.ufrgs.br%2Fdebates%2Farticle%2Fdownload%2F7019%2F5453&ei=hearVavEJYTUOeCqpgF&usq=AFQjCNGI87JEVxmofeBpKo1Nyq4jFWnOVg&sig2=NBi0duUBTUh9G-p\\_JnVw&bvm=bv.98197061,d.d24](https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CCAQFjAAahUKEwjrmvHx4fGAhUEPQKHWeBCIM&url=http%3A%2F%2Fwww.seer.ufrgs.br%2Fdebates%2Farticle%2Fdownload%2F7019%2F5453&ei=hearVavEJYTUOeCqpgF&usq=AFQjCNGI87JEVxmofeBpKo1Nyq4jFWnOVg&sig2=NBi0duUBTUh9G-p_JnVw&bvm=bv.98197061,d.d24)

Araújo Joaquim Filipe Ferraz Esteves (2003). “ A governação local e os novos desafios”. Universidade do Minho. (consultado em janeiro 2015), disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/3303>

Araújo Joaquim Filipe Ferraz Esteves (2007). “A Reforma da Gestão Pública: do mito à realidade”. Universidade do Minho. (consultado em janeiro 2015), disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8309/3/ArtigoUNED.pdf>

Baleiras, Rui Nuno (2001). “Governação Subnacional: legitimidade económica e descentralização da despesa pública”. Universidade Nova de Lisboa, Faculdade de Economia. (consultado em janeiro de 2015), disponível em <http://libraries.fe.unl.pt/index.php/e-resources/nsbe-wp/item/governacao-subnacional-legitimidade-economica-e-descentralizacao-da-despesa-publica-rui-nuno-baleiras>

Balestero, Gabriela Soares (2011). “Os orçamentos participativos como instrumento de participação popular na efetivação das políticas públicas” Prismas: Dir., Pol. Publ. e Mundial., Brasília, v. 8, n. 1, jan./jun. (consultado em junho 2015) disponível em [http://www.unisc.br/portal/upload/com\\_arquivo/1349874365.pdf](http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/1349874365.pdf)

Bilhim, João (2002). “Questões actuais de gestão de recursos humanos”. Lisboa: Universidade Técnica de Lisboa. ISCSP.

Bilhim, João (2004). “A Governação nas Autarquias Locais” in Coleção Inovação e Governação nas Autarquias. Porto, Sociedade Portuguesa de Inovação.

Bilhim, João (2004). “Qualificação e Valorização de Competências” in Coleção Inovação e Governação nas Autarquias. Porto, Sociedade Portuguesa de Inovação.

Bilhim, João (2007). “Governação e inovação nas autarquias locais”. XII Congresso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administracion pública, Sto Domingo, Rep. Dominicana, 30/10 a 2/11/2007. (consultado em janeiro de 2015),

disponível

em

[http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/GovInovAutarquias\\_JAFB07.pdf](http://www.rcc.gov.pt/SiteCollectionDocuments/GovInovAutarquias_JAFB07.pdf)

Bravo, Ana Bela Santos e Sá, Jorge A. Vasconcelos e (2000). “Autarquias Locais: Descentralização e melhor gestão”. Verbo. Edição n.º 2611.

Bresser, Pereira L. (2006). “Responsabilização na administração pública”. São Paulo: CLAD, FUNDAP. Edição Brasileira.

Carapeto, Carlos; Fonseca, Fátima (2006). “Administração Pública: Modernização, Qualidade e Inovação”. 2.ª Ed. Lisboa: Edições Sílabo. ISBN 972-618-423-1.

Carvalho, Manuel Ferreira de (2010). “A governação local no Algarve no Contexto de Financiamento e Responsabilidades”. Universidade do Aveiro. (consultado em janeiro 2015), disponível

em

<http://repap.ina.pt/bitstream/10782/421/3/A%20governacao%20local%20no%20Algarve.pdf>

Carvalho, Manuel Ferreira de (2011), “Gestão pública: um novo paradigma para a governação da administração local em Portugal”. 8º Congresso Nacional da Administração Pública, INA, 21 e 22 de novembro. (consultado em janeiro de 2015), disponível em [http://repap.ina.pt/bitstream/10782/577/1/Gestao%20publica\\_um%20novo%20paradigma%20governancao%20AP%20local.pdf](http://repap.ina.pt/bitstream/10782/577/1/Gestao%20publica_um%20novo%20paradigma%20governancao%20AP%20local.pdf)

Castells, Manuel (1999). “O Poder da Identidade”, 2º volume, S. Paulo, Paz e Terra.

Cunha, Mafalda Soares da e Fonseca, Teresa (2005). “Os municípios no Portugal Moderno - Dos forais manuelinos às reformas Liberais”. Lisboa Edições Colibri.

Dias, Carlos Bonny e Sarrico, Cláudia S. (2008). “Controlo público dos governos municipais, Novos horizontes” (consultado em janeiro de 2015), disponível em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/egg/v13n3/v13n3a05.pdf>

Dias, Nelson e Allegretti, Giovanni (2009). “Orçamentos participativo em Portugal: em busca de uma Democracia de maior proximidade, ou de uma racionalidade funcional?”, Junho. ISCTE, (consultado em junho 2015) disponível em [https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3413/1/Cidades2009-18\\_Dias\\_Allegretti.pdf](https://repositorio.iscte-iul.pt/bitstream/10071/3413/1/Cidades2009-18_Dias_Allegretti.pdf)

Dowbor, Ladislau (2008). “O que é poder local?”. Edição revista e atualizada em 2008, Julho. (consultado em junho 2015) disponível em <http://dowbor.org/08podlocal.doc>

Druker, Peter (1986), “Inovação e Gestão”, Lisboa, Editorial Presença.

Fernandes, Maria José (2007). “Contribuição da informação contabilística para a tomada de decisão na administração pública autárquica: controlo do endividamento líquido”. Revista de Estudos Politécnicos, Vol. V, n.º 8, páginas 067-096.

Ferreira, Paulo, Jorge Lopes (2012). Universidade do Minho. Escola de Direito “ O impacto dos impostos no orçamento das Câmaras Municipais: o caso do Município do Tarrafal de Santiago”. (consultado em junho 2015) disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/20630/1/Paulo%20Jorge%20Lopes%20Ferreira.pdf>

Franco, António de L. Sousa, (1ª edição, 1980), “Finanças Públicas e Direito Financeiro”, volume I e II 4ª edição.

Gómez, Julio Alguacil, (sd), (2006). “Poder Local y Participación Democrática”. Intervencion Cultural.

Gonçalves, Cristina Maria de Jesus (2011). Instituto Politécnico de Lisboa, Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa. “A accountability nos Serviços e Fundos Autónomos”. (consultado em maio 2015) disponível em [http://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/2428/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Mestrado\\_Cristina%20Gon%C3%A7alves.pdf](http://repositorio.ipl.pt/bitstream/10400.21/2428/1/Disserta%C3%A7%C3%A3o%20Mestrado_Cristina%20Gon%C3%A7alves.pdf)

Kooimanm, Jan (1993), “Modern Governance”, Londres, Sage.

Leitores, Circulo de (1996), História dos Municípios e do poder Local”, direção César Oliveira.

Montalvo, António Rebordão, (2003), “O processo de mudança e o novo modelo de gestão pública, municipal”. Almedina

Moreira, José Manuel (2002), “ Ética Democracia e Estado: Para uma nova cultura da administração pública”. Principia, Publicações Universitárias e Científicas.

Mozzicafredo, Juan; Guerra, Isabel; Fernandes, Margarida A. e Quintela, João, (1991), “Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local”. Vol. 3 de Coleção de Estudos.

Nico, Rosa Maria Ramos (2013). “O Papel das Comunidades Intermunicipais na descentralização administrativa – O caso da Comunidade Intermunicipal do Médio Tejo”. Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, Lisboa. (consultado em junho 2015) disponível em <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/6162/2/DEFESA%C3%9ALTIMOTESE.pdf>

O'Donnell, Guillermo (1999). “Horizontal Accountability in New Democracies. In The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies”. USA: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Pereira, Anne; Freitas, Francisco; Luiz, Juliana e De Moraes, Neira (2012). "Participação e Cidadania: Orçamentos Participativos para Jovens em Portugal", VII Congresso Português de Sociologia, junho. (consultado em maio 2015), disponível em [http://www.aps.pt/vii\\_congresso/papers/finais/PAP0574\\_ed.pdf](http://www.aps.pt/vii_congresso/papers/finais/PAP0574_ed.pdf)

Pereira, Armando & Almeida, M. Castro de (1985). "Conhecer as autarquias locais". Porto Editora.

Pereira, Paulo Trigo; Santos, José Carlos Gomes; Arcanjo, Manuela e Afonso António (2012). "Economia e Finanças Públicas", 4ª Edição - Revista e Atualizada. Escolar Editora.

Pinto, Aires de Jesus Ferreira, (1996). "O município português (séculos XIX e XX)" Centro de Estudos e Formação Autárquica, Coimbra.

Putman, Robert D. (1993), "Making Democracy Work", Princeton University Press.

Ribeiro, Arnaldo Joaquim (2005). "Governância municipal: estudo sobre a participação dos cidadãos como paradigma da governação nas câmaras municipais portuguesas". Universidade do Minho, Escola de Economia e Gestão, Braga, fevereiro. (consultado em abril 2015) disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/3243>

Rocha, J. A. Oliveira (2000). "A dialéctica da modernização do governo local: Agenda para o século XXI". Conferência proferida no Centro de Estudos e Formação Autárquica. Coimbra 1 de março. (Consultado em janeiro de 2015), disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/2912/3/A%20Dialectica%20da%20Modernizacao.pdf>

Rocha, J. A. Oliveira (2001). "As Relações entre o Poder Político e os Funcionários", Comunicação nos Colóquios sobre o Estatuto dos Funcionários Municipais. CEDREL. Lisboa, 21 de Junho. (consultado em janeiro 2015), disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/2908>

Rocha, J. A. Oliveira (2005). "Regionalização no âmbito da gestão autárquica". Edições Almedina.

Rodrigues, Miguel Ângelo Vilela e Araújo Joaquim Filipe Ferraz Esteves de (2005). "A nova gestão pública na governação local". (consultado em janeiro 2015), disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/4545/1/INA2005.pdf>

Rodrigues, Miguel Ângelo Vilela (2005). "A nova gestão pública na governação local: o caso dos municípios dos distritos de Vila Real e Bragança". Universidade do Minho. Março. (consultado em janeiro 2015), disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/8142/1/Tese.pdf>

Rodrigues, Miguel Ângelo Vilela (2009). “Mecanismos de Governação: Estratégias alternativas de coordenação dos governos locais em Portugal”. Universidade do Minho. Março. (consultado em janeiro 2015), disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/9879/1/TESE.pdf>

Rodrigues, Miguel Ângelo (2007). “A gestão pública nos governos locais: uma era de mudança e modernização”. XII Congresso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración pública”. (consultado em janeiro 2015), disponível em [https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1304/1/CLAD\\_A%20Gest%C3%A3o%20P%C3%ABlica%20nos%20Governos%20Locais\\_uma%20era%20de%20mudan%C3%A7a%20e%20moderniza%C3%A7%C3%A3o.pdf](https://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1304/1/CLAD_A%20Gest%C3%A3o%20P%C3%ABlica%20nos%20Governos%20Locais_uma%20era%20de%20mudan%C3%A7a%20e%20moderniza%C3%A7%C3%A3o.pdf)

Ruivo, Fernando (1990). “ Local e política em Portugal: o poder local na mediação entre o centro e periferia”. Revista Crítica de Ciências Sociais, n.º 30, junho. (consultado em janeiro de 2015) disponível em <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/30/Fernando%20Ruivo%20-%20Local%20e%20Politica%20em%20Portugal,%20o%20Poder%20Local%20na%20Mediacao%20entre%20Centro%20e%20Periferia.pdf>

Ruivo, Fernando. (1999). “Cidadania Ativa, Movimentos Sociais e Democracia Participativa”. *Revista crítica de Ciências Sociais* 54 (Junho). Coimbra: ICS. (consultado em janeiro 2015), disponível em <https://estudoqeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/10850/1/Cidadania%20Activa%20e%20Movimentos%20Sociais%20e%20Democracia%20Participativa.pdf>

Ruivo, Fernando (2002). “ Localização de políticas públicas”. (consultado em janeiro 2015), disponível em <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/oficina/ficheiros/178.pdf>

Santos, Paula do Espírito, (2005), “Um contributo Acerca da Abstenção Eleitoral em Revista”. CIES-ISCTE / CELTA.

Santos, António Almeida & Fonseca, Fernando Taveira da (coord.) (2005), “ O Poder Local em Tempo de Globalização: Uma Historia e um futuro.” Imprensa da Universidade de Coimbra / CEFA.

Santos, Simone Monteiro dos (2006). “Política de e-Government e Participação política nos municípios portugueses”. Universidade do Minho, junho. (consultado em janeiro 2015), disponível em <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/6279/1/Tese%20-%20C3%BA%20ultima.pdf>

Savas, E. S. (1990). “ Privatização: a chave para um governo melhor”. Rio de Janeiro. Nórdica.

Serra, João B. (1996). “Os poderes locais: administração e política no primeiro quartel do século XX.” Lisboa. (consultado em janeiro 2015), disponível em <http://www.cidadeimaginaria.org/bib/Podloc.pdf>

Silva, Celso Fraga da (2011). “Accountability e controlo social”. 8º Congresso Nacional da Administração Pública, INA, 21 e 22 de novembro. (Consulta, maio de 2015), disponível em:

<http://repap.ina.pt/bitstream/10782/591/1/Accountability%20e%20controlo%20social.pdf>

Teixeira, Elenaldo Celso (2002). “ O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade”. (consulta, janeiro 2015) disponível em [http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a\\_pdf/03\\_aatr\\_pp\\_papel.pdf](http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf)

Teles, F. e Moreira, J.M. (2007) Liderança ética num contexto de governação local: Estado, Mercado e Sociedade Civil, Revista de Administração Local, 219 e 220, pp. 345-354 e pp. 453-461.

Teles, F. (2008). “Autarquias no Fio da Navalha: Governação Local e estratégias de reforço do Capital Social” in Moreira, J.M.; Jalali, C.; Alves, A.A. (eds) Estado, Sociedade Civil e Administração Pública. Para um novo paradigma do serviço público, Almedina: Coimbra.

Zbyszewski, João Paulo, (2006), “O Financiamento das Autarquias Locais Portuguesas: Um Estudo Sobre a Provisão Pública Municipal”. Almedina.

## **Legislação**

Resolução da Assembleia da república n.º 28/90, 23 de outubro – Aprovação, para ratificação, da Carta Europeia de Autonomia Local.

Lei n.º 169/99 de 18 de setembro – Estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Lei n.º10/2003, de 13 de Maio - Estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos.

Lei n.º 11/2003, de 13 de maio - Estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das comunidades intermunicipais de direito público e o funcionamento dos seus órgãos.

Constituição da República Portuguesa – sétima revisão – lei constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto.

Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro – aprova a Lei das Finanças Locais, revogando a lei n.º 42/98, de 6 de agosto.

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

Lei n.º 3-A/2010, de 28 de abril – Grandes Opções do Plano para 2010-2013.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de setembro, “ Resolução sobre a reforma da administração local autárquica.

Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro – Estabelece o regime financeiro das autarquias locais e das entidades intermunicipais.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro – Estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

## **Webgrafia**

CCDRC – Observatório do Centro. Mapa da Região Centro "alargada" (100 municípios). (consultado em junho 2015), disponível em [http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com\\_content&view=article&id=367&Itemid=249&lang=pt](http://www.ccdrc.pt/index.php?option=com_content&view=article&id=367&Itemid=249&lang=pt)

CCDRC – Observatório do Centro. “Políticas Públicas no Centro de Portugal” QREN 2007-2013, 31 de dezembro, (consultado em janeiro 2015), disponível em [http://maiscentro.qren.pt/private/admin/ficheiros/uploads/Políticas%20publicas\\_31dez2013.pdf](http://maiscentro.qren.pt/private/admin/ficheiros/uploads/Políticas%20publicas_31dez2013.pdf)

Jornal Público, artigo de Leonte Botelho, 26/01/2012, “ Governo ensaia regionalização com novo modelo de gestão autárquica. (consultado em janeiro 2015), disponível em <http://www.publico.pt/politica/noticia/governo-ensaia-regionalizacao-com-novo-modelo-de-gestao-autarquica-1530800>

OCDE - 2001. “Cidadãos Parceiros: Informação, Consulta e Participação Pública na Formulação de Políticas”. *Nota de Política*. (consultado em maio 2015) disponível em <http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/9789264195561-sum-pt.pdf?expires=1437334970&id=id&accname=quest&checksum=E94465B21B04D24D21DC5A8B9CE5FEF2>

## Anexo

### Inquérito às autarquias locais

Este inquérito visa sustentar a investigação que eu, Alice Cristina da Graça Dias, estou a desenvolver no âmbito da minha tese de mestrado subordinada ao tema: "Governança Autárquica: Desafios e Oportunidades", no âmbito do Curso de Administração Pública da Universidade de Coimbra.

Trata-se de uma tese orientada pela Professora Doutora Maria Conceição da Costa Marques, que tem como objectivo estudar e estruturar a forma como as autarquias estão organizadas, como implementam as políticas públicas e como promovem a participação dos cidadãos na vida da autarquia.

O inquérito está estruturado em 20 questões, maioritariamente de resposta fechada, e demora aproximadamente 3 minutos a ser respondido

\*Obrigatório

---

Para além da expressão eleitoral, os cidadãos participam ainda, com maior ou menor participação activa, na gestão municipal e, conseqüentemente, nas grandes decisões do município.

Com este enquadramento, peço que respondam às seguintes questões:

1. **1. No vosso entendimento, de que modo a participação democrática dos cidadãos é mais activa? \***

*Marcar apenas uma oval.*

- Através da participação individual  
 Através da participação colectiva

2. **2. Qual a participação democrática dos cidadãos com mais benefícios para o vosso município? \***

*Marcar apenas uma oval.*

- A individual  
 A colectiva

3. **3. Que tipo de participação democrática é mais utilizado pelos cidadãos? \***

*Marcar apenas uma oval.*

- A individual  
 A colectiva

4. **4. Considerando a participação individual dos cidadãos, assinale, numa escala de 1 a 5, em que 1 corresponde a nada eficaz e 5- muito eficaz, os veículos de comunicação mais eficazes \***

*Marcar apenas uma oval por linha.*

	1	2	3	4	5
Na assembleia municipal	<input type="radio"/>				
Na câmara municipal	<input type="radio"/>				
Nas reuniões com os eleitos	<input type="radio"/>				
Nas reuniões com os dirigentes	<input type="radio"/>				
Participação em grupos de trabalho específicos	<input type="radio"/>				

5. **5. De que forma a participação coletiva é melhor conseguida? \***

(1 menos importante; 5 mais importante)

*Marcar apenas uma oval por linha.*

	1	2	3	4	5
Na assembleia municipal	<input type="radio"/>				
Na câmara municipal	<input type="radio"/>				
Nas reuniões com os eleitos	<input type="radio"/>				
Nas reuniões com os dirigentes	<input type="radio"/>				
Participação em grupos de trabalho específicos	<input type="radio"/>				
Orçamentos participativos	<input type="radio"/>				

6. **6. No vosso entendimento, a auscultação aos cidadãos é considerada um instrumento fundamental, no âmbito da governação? \***

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim  
 Não

7. **7. Fazem auscultação aos cidadãos no âmbito da governação? \***

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim  
 Não

8. **7.1. Se sim, qual a sua periodicidade?**

(pf, responda no item que mais se aproxima da V. periodicidade)

*Marcar apenas uma oval.*

- Anualmente  
 Semestralmente  
 Trimestralmente  
 Mensalmente  
 Sem periodicidade (mais que 1 vez por ano)  
 Sem periodicidade (menos que 2 vezes por ano)  
 Outra: \_\_\_\_\_

9. **7.2. Se sim, o que privilegiam?**

(1 menos importante; 5 mais importante)

Marcar apenas uma oval por linha.

	1	2	3	4	5
Aferir da implementação de política públicas	<input type="radio"/>				
A satisfação dos cidadãos quanto à prestação de serviços dos serviços municipais	<input type="radio"/>				
Asatisfação dos cidadãos com a atuação dos órgãos de gestão do município	<input type="radio"/>				
As necessidades e preferências dos munícipes	<input type="radio"/>				

10. **8. Quando a participação é coletiva, que tipo de entidade participa mais? \***

(1 nada participativa; 5 muito participativa)

Marcar apenas uma oval por linha.

	1	2	3	4	5
Associações de solidariedade	<input type="radio"/>				
Associações desportivas	<input type="radio"/>				
Organizações escolares	<input type="radio"/>				
Associações éticas	<input type="radio"/>				
Associações artísticas e culturais	<input type="radio"/>				
Associações juvenis	<input type="radio"/>				
Clubes de lazer	<input type="radio"/>				
Igrejas e associações religiosas	<input type="radio"/>				
Grupos informais	<input type="radio"/>				
Associações de moradores	<input type="radio"/>				
Associações de classes profissionais	<input type="radio"/>				

11. **9. Qual a forma de participação coletiva que privilegiam?**

(1 nada importante; 5 muito importante)

Marcar apenas uma oval por linha.

	1	2	3	4	5
Orçamentos participativos	<input type="radio"/>				
Assembleia municipal	<input type="radio"/>				
Câmara municipal	<input type="radio"/>				
Site próprio para recolher ideias	<input type="radio"/>				
Fórums de debate	<input type="radio"/>				

12. **10. Quais as políticas municipais que mais beneficiam da participação nos orçamentos participativos**

(1 nada importante; 5 muito importante)

Marcar apenas uma oval por linha.

	1	2	3	4	5
As da área social	<input type="radio"/>				
As da área da educação	<input type="radio"/>				
As da área da saúde	<input type="radio"/>				
As da área da protecção à infância	<input type="radio"/>				
As da área de apoio aos idosos e aos deficientes	<input type="radio"/>				
As da área da habitação social	<input type="radio"/>				

13. **11. Qual a verba que canalizam para os orçamentos partilhados?**

Marcar apenas uma oval.

- 0€
- Até 5.000€
- Entre 5.001€ e 25.000€
- Entre 25.001€ e 50.000€
- Entre 50.001€ e 250.000€
- Mais de 250.001€

14. **12. Como promovem a divulgação das políticas municipais? \***

Marcar tudo o que for aplicável.

- Organizam Assembleias de cidadãos
- Utilizam órgão de comunicação próprios
- Utilizam a internet
- Utilizam a comunicação social

15. **12.1. Se utilizam a comunicação social, com que frequência o fazem?**

Marcar apenas uma oval por linha.

	Nunca	Ocasionalmente	Frequentemente
Imprensa	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Rádio	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Televisão	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

16. **13. Quais os meios que privilegiam para a implementação das políticas municipais? \***

Marcar tudo o que for aplicável.

- Através de recurso internos
- Estabelecendo parcerias
- Recorrendo à subcontratação
- Outra: .....

17. **14. Há organizações de municípes para avaliar as políticas municipais postas em prática? \***

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim  
 Não

18. **14.1 Se existe, como se chama?**

\_\_\_\_\_

19. **15. Há uma estrutura municipal interna que avalia a implementação das decisões? \***

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim  
 Não

20. **15.1 Se existe, como se chama?**

\_\_\_\_\_

21. **16. As atas da câmara municipal são afixadas ao publico ou divulgadas no site do município? \***

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim (em parte)  
 Sim (na totalidade)  
 Não

22. **17. Existe um órgão de informação municipal? \***

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim  
 Não

23. **17.1. Se existe, qual periodicidade da sua edição?**

*Marcar apenas uma oval por linha.*

	Semanal	Quinzenal	Mensal	Trimestral	Anual
Periodicidade	<input type="radio"/>				

24. **18. O vosso município possui uma estrutura de fomento de participação dos cidadãos? \***

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim  
 Não

25. **18.1. Se possui, como se chama?**

\_\_\_\_\_

26. **19. O município tem um Provedor do Município? \***

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim  
 Não

27. **20. Considera importante a participação dos cidadãos a nível da administração local? \***

*Marcar apenas uma oval.*

- Sim  
 Não

28. **21. Qual o número de cidadãos no seu município? \***

*Marcar apenas uma oval.*

- Até 10.000  
 De 10.001 a 50.000  
 De 50.001 a 100.000  
 Mais de 100.001  
 Outro

29. **22. Agradeço a sua colaboração e peço que identifique a qualidade com que preencheu este inquérito. \***

*Marcar tudo o que for aplicável.*

- Presidente da Câmara  
 Vereador  
 Dirigente  
 Técnico Superior  
 Outro