



RESUMOS DA FUNDAÇÃO ► 5

Qualidade da governança local em Portugal

António Tavares
Luís de Sousa, coordenação

- A colecção Resumos da Fundação pretende levar até si as ideias-chave dos Estudos da FFMS, de uma forma sintética, linear e clara. Para quem gosta da conclusão mais perto do início.

Qualidade da governação local em Portugal

António Tavares

Luís de Sousa, coordenação

Ana Macedo

Daniel Fernandes

Filipe Teles

Luís F. Mota

Nuno F. da Cruz

Sara Moreno Pires



Largo Monterroio Mascarenhas, n.º 1, 7.º piso
1099-081 Lisboa
Telf: 21 001 58 00
ffms@ffms.pt

Director de publicações: António Araújo
Director da colecção Resumos da Fundação: João Tiago Gaspar
Título: Qualidade da governação local em Portugal
Coordenação: António Tavares e Luís de Sousa
Revisão de texto: João Ferreira
Design: Inês Sena
Paginação: Guidesign
Impressão e acabamento: Guide Artes Gráficas

© Fundação Francisco Manuel dos Santos e os autores
Novembro de 2018

ISBN: 978-989-8943-20-0

As opiniões expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade dos autores e não vinculam a Fundação Francisco Manuel dos Santos. Os autores desta publicação adoptaram o novo Acordo Ortográfico. A autorização para reprodução total ou parcial dos conteúdos desta obra deve ser solicitada aos autores e ao editor.

Qualidade da governação local em Portugal

Introdução 9

**Qualidade da governação local em Portugal:
dimensões de análise e resultados 17**

Conclusão 53

Abreviaturas 59

Glossário 61

Para saber mais 63

Autores 65

Anexo 67

Introdução

O afastamento dos cidadãos em relação à política tem sido amplamente documentado na maioria das democracias liberais. Boa parte da população sente-se negligenciada pelo poder político, organizado num sistema complexo de governação, com vários níveis, que dificulta o diálogo entre os eleitores e os seus representantes. Corporizando o poder mais próximo e logo mais acessível à maioria dos cidadãos, as autarquias assumiram, ao longo das últimas quatro décadas, um papel particularmente importante no desenvolvimento das comunidades locais e na consolidação democrática do país.

A governação local tem vindo a sofrer inúmeras transformações que se vêm processando a diferentes ritmos e através de múltiplas constelações, condicionando o desempenho dos diferentes municípios no que respeita aos desafios de natureza económica, social, cultural e de sustentabilidade ambiental resultantes da intersecção de três processos simultâneos e não necessariamente convergentes: a globalização da economia, a integração regional e a modernização da administração pública em geral.

É expectável que todas estas transformações venham a afetar os papéis dos atores e instituições do governo local. A resposta a estes desafios tem suscitado uma maior coordenação horizontal (entre os municípios de uma região) e vertical (entre diferentes níveis do governo,

particularmente nacional, regional e municipal), o que acaba por diminuir a posição cimeira dos governos locais nestes processos, como se verificara durante as décadas de 80 e 90. Contudo, os executivos não deixam de assumir um lugar central nas redes de governação territorial que se desenham e multiplicam setorialmente.

A este contexto acresce o aumento das competências e responsabilidades dos municípios, resultante de processos de descentralização e de um maior envolvimento dos governos locais nos processos de desenvolvimento e integração regional. A participação dos governos locais num sistema de *governança multinível* constitui um desafio acrescido, já que nem sempre foram dotados de um nível adequado de autonomia, de capacitação institucional e de recursos financeiros para fazer face às novas exigências da governação.

Estudos recentes indicam que os executivos municipais têm vindo gradualmente a perder centralidade na governação local, passando a assumir sobretudo um papel de coordenação de vários esforços, desenvolvidos por um panóplia de atores (outras autoridades e organismos públicos descentralizados, associações, entidades do setor privado, ONG, universidades, etc.). Esta transformação deu-se em parte devido ao crescente desequilíbrio entre o conjunto de competências que foram sendo transferidas para os governos locais e a falta de recursos financeiros para lhes fazer frente, o que obriga a encontrar parcerias com o setor privado e associativo para fazer face às necessidades dos cidadãos. A expansão dos princípios da nova gestão pública na governação autárquica também obriga a essa profusão de relações colaborativas

entre os setores público e privado, privilegiando a eficácia e a eficiência, mas levantando também várias dúvidas quanto à responsabilização dos atores. A crescente relevância das redes de governação local para a implementação de fundos da União Europeia é outro fator determinante da perda de centralidade dos municípios no desenvolvimento local.

A expressão “do governo à governação” tem sido utilizada com frequência para descrever a forma como a governação local se tem vindo a transformar, através de um crescente envolvimento de uma miríade de novos atores com relevo para o desenvolvimento local. Entre estes encontramos as associações e organizações profissionais, a comunidade empresarial, as comunidades intermunicipais, os organismos de coordenação política regional, e as instituições de ensino superior. A lógica centrípeta e hierárquica de comando das políticas de desenvolvimento, anteriormente assumida pela autarquia, está assim a ser substituída pela coordenação e negociação de várias visões e interesses que se consagram em múltiplas redes de governação.

Hoje em dia a governação local desenvolve-se através da interdependência entre instituições do setor público e organizações do setor privado, e de um complexo arranjo de serviços e respostas políticas às necessidades e anseios das comunidades locais, sem que haja necessariamente uma posição dominante dos órgãos autárquicos em todos os processos de formulação e implementação de políticas públicas. Muito embora a sua atuação ultrapasse muitas vezes a jurisdição territorial dos próprios municípios, isto não significa que as autarquias tenham perdido a sua

centralidade no desenvolvimento local, como teremos a oportunidade de demonstrar.

Melhorar a qualidade da governação local torna-se, assim, num imperativo democrático. Nesse sentido, parece-nos crucial desenvolver esforços para medir, empiricamente, a qualidade da governação local. Não é tarefa fácil, desde logo porque há diferentes visões e expectativas face à “boa governação”. O facto de a qualidade da governação local significar diferentes coisas para diferentes indivíduos requer, da nossa parte, uma abordagem criteriosa na identificação e ponderação dos indicadores. Não obstante subsistirem dúvidas quanto ao modo de medir a “boa governação” e até quanto à viabilidade e relevância prática desse exercício, estudos neste domínio têm evoluído no sentido de procurar identificar os principais valores associados à ideia de “boa governação”.

A “boa governação”, no poder local, parece verificar-se em contextos políticos nos quais:

- Existe um equilíbrio entre governabilidade e representatividade;
- O poder é exercido de acordo com regras e procedimentos estipulados pela lei e conhecidos por todos, e ainda mediante um sistema efetivo de *freios e contrapesos*;
- As assimetrias de informação entre o executivo e a oposição, por um lado, e entre o poder político e os cidadãos, por

outro, se encontram esbatidas por práticas de partilha de informação e de empoderamento;

- Os cidadãos são convidados a participar na gestão pública do seu município;
- As decisões executivas são avaliadas e sancionadas por órgãos de fiscalização e nas urnas através do voto.

Em contraste, a “má governação” aparece usualmente associada à instabilidade política; à falta de pluralismo político; a níveis baixos de participação; à falta de transparência e a uma prestação de contas mais formal do que substantiva; à má gestão e a favorecimentos nos processos de decisão; à ausência de critérios de qualidade na gestão e na prestação de serviços públicos; e, de um modo geral, a níveis baixos de desempenho institucional e socioeconómico.

Tendo em consideração estas legítimas preocupações, este projeto procurou desenvolver um modelo de análise multi-critério para determinar o “nível de qualidade de governação” de cada município português, através de um sistema de indicadores, definidos e ponderados por um painel de peritos. O Índice de Qualidade da Governação Local que propomos não só permite comparar o desempenho global dos municípios, como permite aferir o desempenho em cada dimensão da governação local. Este exercício é particularmente importante, uma vez que cada município é um sistema político único, com trajetórias de desenvolvimento, contextos de governação, expectativas da população, dinâmicas de poder e modos de gestão que o caracterizam e distinguem dos

demais, apesar de a realidade autárquica portuguesa operar sob as mesmas estruturas de governação, competências, legislação, ambientes regulatórios e condições de financiamento.

Visto que a capacidade de resposta aos desafios acima referidos varia entre os 308 municípios, torna-se crucial identificar e avaliar os fatores que condicionam o desempenho da governação local em Portugal. O Índice de Qualidade da Governação Local não se trata apenas de um mero exercício académico, mas assume igualmente uma função de *benchmarking* para os decisores políticos, permitindo-lhes, através de uma análise comparada dos resultados globais e por dimensão, ter uma ideia mais concreta de onde é que o seu município tem uma boa prestação e onde apresenta um desempenho abaixo da média, possibilitando-lhes atuar no sentido de corrigir/dirimir essas insuficiências.

Numa primeira etapa, este estudo procurou identificar e explicar os fatores que influenciam a qualidade da governação local. Partindo da definição de governação local como o processo pelo qual as decisões de políticas públicas são tomadas e implementadas a nível local, o projeto procura estabelecer indicadores válidos e confiáveis para medir a qualidade da governação local em Portugal. Não se tratam de indicadores de natureza subjetiva – por exemplo, perceções dos cidadãos sobre a qualidade da governação local – mas antes de um conjunto de indicadores objetivos de desempenho de diferentes organismos públicos, obtidos através da consulta de várias bases de dados, assim como da análise de vários documentos de gestão e reporte a nível municipal.

Numa etapa posterior, procurou-se também compreender de que forma se estruturaram as redes de governação local em matéria de desenvolvimento económico e social, através de quatro estudos de caso: Aveiro, Braga, Mirandela e Setúbal. O objetivo desta análise foi o de identificar os atores mais influentes na formulação e implementação dessas estratégias, assim como a forma e intensidade com que se estabelecem as relações entre os vários atores públicos e privados, discutindo, exploratoriamente, eventuais efeitos dessas interações na qualidade da governação local. Foram realizadas várias entrevistas para o efeito.

Por implicar uma análise mais morosa e contextualizada, o estudo teve de cingir-se à realidade de quatro municípios portugueses, com base em dois critérios: um critério exploratório, orientado para a maximização da informação recolhida para cada caso e para a exploração das diferenças dentro e entre os casos; e um critério instrumental, através da seleção de um conjunto limitado de casos onde fosse manifesta a existência de um triângulo relacional entre governo local, tecido empresarial e instituições de ensino superior. A somar a estes dois critérios, foram também tidas em conta algumas variáveis de caracterização, tais como, a dimensão populacional do município, a sua natureza territorial (rural, urbano, metropolitano), o setor económico dominante, e ainda a composição, orientação ideológica e liderança do executivo municipal.

A presente publicação está organizada em três partes. Para além da introdução e da conclusão, a segunda parte consubstancia-se em quatro secções. Na primeira secção, identificamos os princípios teóricos fundamentais

associados à ideia de “boa governação”, que nos permitiram construir o modelo de avaliação da qualidade da governação local nos 308 municípios portugueses. Na segunda secção, apresentamos e discutimos a formulação do Índice de Qualidade da Governação Local. Na terceira secção, fazemos uma análise sucinta e crítica dos resultados obtidos com a aplicação do índice ao universo dos 308 municípios portugueses. Por fim, na quarta secção, avançamos com uma análise exploratória a quatro municípios portugueses, para procurar identificar e compreender como se estruturam, na prática, as redes de governação local no setor de políticas de desenvolvimento económico e social. Concluimos com um conjunto de considerações gerais sobre o desempenho da governação local em Portugal, fundamentadas pelos resultados obtidos através das duas dimensões analíticas do estudo e que nos parecem ser úteis para informar a sociedade, trazendo-a para o debate recente sobre a descentralização e reorganização do poder local.

Este Resumo procura expor as principais conclusões do estudo *Qualidade da governação local em Portugal*, editado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos. Poderá aceder gratuitamente ao estudo completo em **ffms.pt**.

Qualidade da governação local em Portugal: dimensões de análise e resultados

O que é a “boa governação” local?

A governação é o processo através do qual as decisões sobre a gestão dos recursos económicos e sociais existentes são formuladas, tomadas, implementadas e avaliadas, com o objetivo de prover e promover o desenvolvimento e bem-estar das populações de uma região, país ou localidade.

A governação dos nossos dias faz-se em rede e apresenta elevados níveis de complexidade, devido à interdependência de entidades públicas e privadas e à coexistência de vários níveis de governo com áreas de responsabilidade sobrepostas e nem sempre coincidentes. Em paralelo à atuação dos municípios, ou em parceria com estes, encontram-se muitas organizações não governamentais (IPSS, associações empresariais, instituições universitárias, centros de formação, etc.), com relações contratuais com organismos do poder central e que atuam em áreas de intervenção também de domínio municipal, como a saúde, a educação e a inclusão social. A missão das autarquias é, muitas vezes, evitar a sobreposição de competências e a duplicação de esforços, facilitando a coordenação do conjunto de atores locais e descentralizados que intervêm num determinado campo e articulando essas iniciativas com outras levadas a cabo noutros setores

de atividade que lhes estão associados. O município também assegura a necessária territorialização destas redes de governação, para que a gestão seja feita de forma eficaz e eficiente e os serviços cheguem necessariamente a quem deles precisa. A articulação e coordenação desta diversidade de intervenientes e multiplicidade de ações coloca uma série de interrogações quanto aos propósitos e missão dos governos locais e é, por conseguinte, uma das justificações mais pertinentes para a necessidade de desenvolver ferramentas para compreender e avaliar a qualidade da governação local.

A investigação científica tem evoluído no sentido de identificar e discutir os princípios sobre os quais assenta ou deveria assentar a “boa governação”, mas este debate não tem sido acompanhado por um esforço de medir e avaliar a efetivação desses mesmos princípios. A avaliação da qualidade da governação tem sido feita de forma parcelar, direcionada para estudos de casos específicos ou focando-se apenas em aspetos setoriais da governação local, como a saúde, o ambiente ou a educação. Nesse sentido, a maioria dos estudos neste domínio peca por não oferecer uma visão sistémica da qualidade da governação local.

A bibliografia existente aponta para cinco dimensões cruciais para avaliar a qualidade da governação local:

- 1) participação dos cidadãos e prestação de contas por parte dos seus representantes;
 - 2) estabilidade política;
 - 3) eficácia governamental;
 - 4) acesso aos mercados públicos e regulação da concorrência;
- e ainda;

5) observância dos elementares princípios do Estado de Direito na governação local e prevenção da governação ilícita, vulgo corrupção. A cada uma destas dimensões corresponde um conjunto de princípios associados, para os quais foram identificados indicadores que permitem a sua mensuração.

Construção do Índice de Qualidade da Governação Local

A qualidade da governação local pode ser medida através de várias técnicas e metodologias de investigação. Nenhum destes métodos de avaliação é inerentemente bom ou mau, uma vez que todos apresentam vantagens e desvantagens. O principal problema das tentativas de mensuração da qualidade da governação local tem a ver com a própria definição do conceito. Isto é, que propriedades lhe são associadas? E como são operacionalizadas e agregadas essas propriedades por forma a podermos comparar devidamente todos os 308 municípios portugueses?

Neste estudo adotamos uma abordagem mais participativa e inovadora do que o habitual. O método de análise de decisão multicritério (*Multiple Criteria Decision Analysis* – MCDA) assenta numa abordagem construtiva, que exige a participação ativa das partes interessadas na definição dos indicadores a considerar e das respetivas ponderações. Esta é, porventura, a forma mais adequada de avaliar um conceito teórico complexo e multidimensional, permitindo considerar diferentes critérios de medição, definidos mediante um processo interativo de consulta de atores relevantes, com legitimidade e/ou responsabilidades no âmbito da administração local.

O Índice de Qualidade da Governação Local é composto pelas seguintes dimensões de análise e respectivos indicadores:

Dimensão A: Voz dos cidadãos e prestação de contas

A1. A participação ativa dos cidadãos nas reuniões das assembleias municipais;

A2. A influência dos cidadãos nas escolhas orçamentais dos governos locais (por exemplo, através da formulação, seleção e deliberação de investimentos locais mediante processos de orçamento participativo);

A3. A capacidade dos munícipes e da oposição de escrutinar a atividade e os interesses dos membros do executivo, através da consulta de vários documentos de acesso público, tais como as declarações patrimoniais e de interesses, as declarações sobre incompatibilidades e impedimentos, os relatórios sobre o grau de observância do Estatuto do Direito de Oposição, etc.;

A4. O grau de transparência das contas municipais, quer no que respeita à existência de regras e procedimentos contabilísticos rigorosos, quer em relação à disponibilização *online* de informação sobre as contas consolidadas;

A5. O nível de transparência financeira, medido a partir da divulgação *online* de informações sobre a gestão financeira do município.

Dimensão B: Estabilidade política

B1. A taxa de participação dos cidadãos em eleições autárquicas;

B2. A composição do executivo municipal, calculado pelo rácio entre os mandatos municipais do partido, grupo de cidadãos

- eleitores ou coligação que constitui o governo local, e o número total de mandatos executivos disponíveis em cada município;
- B3. A capacidade do governo local em gerar consensos políticos, aferida pelo rácio entre os vereadores que aprovaram o orçamento municipal e os vereadores presentes na sua reunião de discussão;
- B4. As políticas de longo prazo, consagradas nos planos estratégicos municipais em vigor.

Dimensão C: Eficácia governamental

- C1. O volume da dívida municipal;
- C2. O grau de execução orçamental;
- C3. A qualidade dos serviços de água para consumo;
- C4. A qualidade dos serviços de águas residuais;
- C5. A qualidade dos serviços de recolha de lixo;
- C6. O nível de investimento em serviços sociais, culturais, educacionais e recreativos.

Dimensão D: Acesso e regulação do mercado

- D1. O grau de competitividade dos contratos municipais, que procura medir a frequência com que as mesmas *entidades adjudicatárias* ganham contratos em autarquias;
- D2. As tarifas praticadas pelos serviços municipais, de modo a assegurar as boas práticas regulatórias e a salvaguardar a sustentabilidade financeira dos serviços de interesse económico geral;
- D3. A carga fiscal do município, medida através do rácio entre o total de receitas da autarquia resultantes de impostos municipais e o número de residentes no município.

Dimensão E: Estado de Direito e prevenção da corrupção

E1. O prazo médio para pagamentos de serviços, material e equipamento;

E2. A preferência por procedimentos concorrenciais e transparentes na contratação pública;

E3. A qualidade dos contratos públicos municipais, devidamente escrutinados pelo Tribunal de Contas;

E4. O volume de queixas apresentadas ao Provedor de Justiça pelos cidadãos relativas ao município e às suas entidades.

Esta estrutura conceptual, amplamente reconhecida e usada por decisores públicos e académicos, foi sugerida a um grupo de peritos (*grupo de decisão*) apenas como ponto de partida para as discussões iniciais. O *grupo de decisão* foi responsável pela seleção dos indicadores a incluir em cada dimensão e respetiva ponderação, isto é, por atribuir a cada um desses indicadores um grau de importância diferente na construção do Índice de Qualidade da Governação Local. Não poderia ser de outra forma. A título de exemplo, a capacidade dos municípios escrutinarem os interesses dos seus eleitos locais não tem a mesma relevância que a publicação das contas do município. Cada interveniente no *grupo de decisão* terá a sua visão própria do que é uma governação com qualidade e atribuirá uma relevância diferente aos vários indicadores em apreço. Os pesos foram estimados quer em função da importância de um determinado indicador para a globalidade dos indicadores que compõem o índice, quer em função do seu peso relativo dentro do grupo de indicadores congéneres para cada dimensão.

Para simplificação do processo de seleção e ponderação dos indicadores e dimensões de análise, optámos por modelar

o Índice de Qualidade da Governação Local de acordo com os critérios estabelecidos em duas conferências de decisão que tiveram lugar em Lisboa a 1 e 12 de março de 2013, tendo como facilitadores Nuno F. da Cruz (um dos investigadores deste estudo) e Rui Cunha Marques (especialista em governação local do Instituto Superior Técnico). O *grupo de decisão* que participou nessas duas conferências tinha ampla representatividade de interesses e perspetivas sobre a governação local, assegurando deste modo a credibilidade do Índice de Qualidade de Governação Local. Dificilmente conseguiríamos realizar, em tempo útil e com o mesmo grau de pluralismo, um novo processo interativo e repetido de discussão e deliberação.

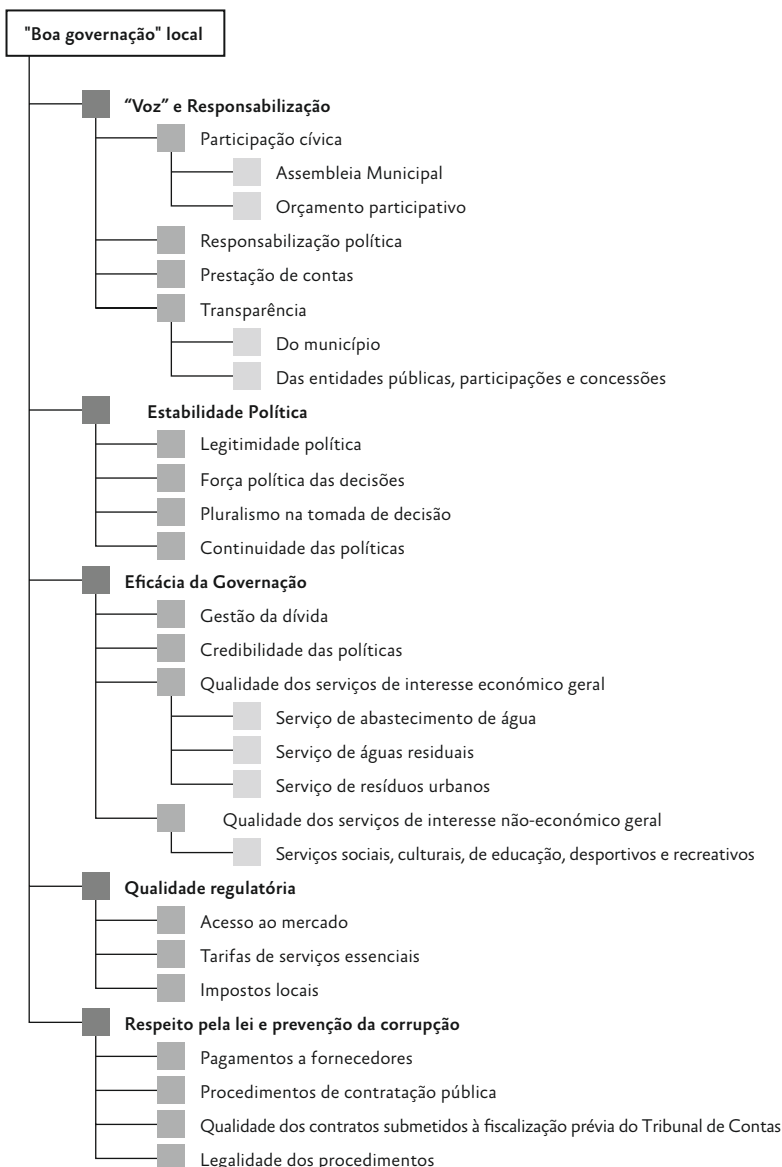
O *grupo de decisão* definido no âmbito do estudo realizado por da Cruz e Marques (2017a, 2017b) foi composto pelos seguintes atores: o Diretor-Geral do Tribunal de Contas e Secretário-Geral do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC); o Presidente da Transparência e Integridade Associação Cívica (TIAC), representação portuguesa da *Transparency International* (TI), uma ONG internacional de combate à corrupção; um representante do Departamento de Inovação e Gestão do Conhecimento da Agência para a Modernização da Administração (AMA); e o Inspetor de Finanças, Diretor da Inspeção-Geral de Finanças e responsável pelas questões de administração local. Apesar de convidadas, as entidades que representam a administração local (a saber, a Associação Nacional de Municípios Portugueses, a Associação Nacional de Freguesias e a Associação Nacional dos Funcionários Públicos Locais) não participaram neste processo.

Os pesos globais do Índice de Qualidade da Governação Local são apresentados na Figura 1. Já a Figura 2 sintetiza todas as dimensões e indicadores do Índice.

Figura 1. Pesos do Índice de Qualidade da Governação Local



Figura 2. Dimensões e indicadores do Índice de Qualidade da Governação Local



Resultados da aplicação do Índice de Qualidade da Governação Local

De seguida, apresentam-se e discutem-se, de forma seletiva e crítica, alguns dos principais resultados obtidos pelos municípios portugueses em cada uma das dimensões e indicadores que compõem o Índice de Qualidade da Governação Local.

A qualidade da governação local começa pelo modo como os munícipes se relacionam com os seus eleitos e os órgãos políticos locais. A participação dos cidadãos não se esgota no processo eleitoral. A maior ou menor intervenção dos cidadãos nos processos de decisão locais é igualmente importante, quer através da participação direta nas sessões dos órgãos executivo e deliberativo abertas ao público, quer mediante o seu envolvimento em processos de adoção e implementação de orçamentos participativos. A capacitação dos cidadãos para intervir dependerá em muito da disponibilização de informação e comunicação transparente por parte do município, por forma a tornar os governos locais mais responsáveis e responsivos, isto é, mais sensíveis às preferências dos cidadãos e mais dispostos a incorporar essas preferências na formulação e implementação de políticas públicas. No que concerne à **Dimensão A: Voz dos cidadãos e prestação de contas**:

- Os munícipes não utilizam com frequência os canais institucionais existentes para apresentar as suas demandas pessoais e/ou problemas relacionados com a comunidade local. Cerca de dois terços dos municípios, para os quais foi possível analisar as atas das Assembleias Municipais (273),

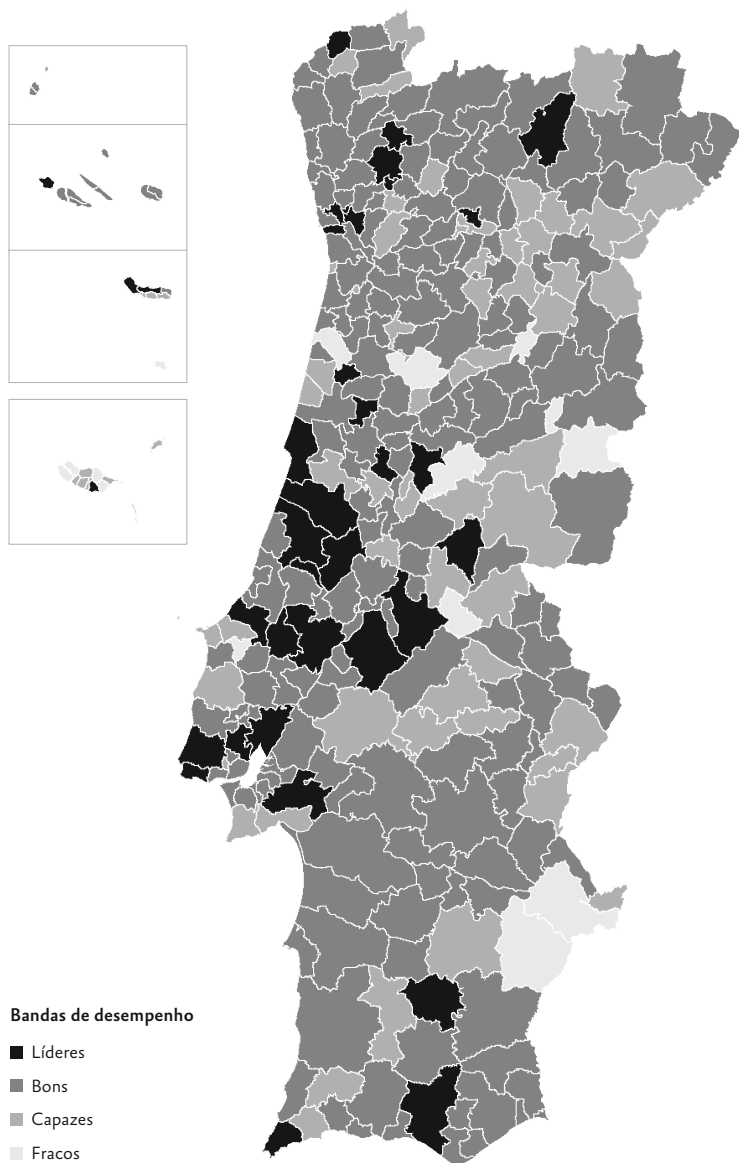
apresentam níveis de participação esporádica durante as sessões plenárias deste órgão deliberativo. Isto pode ser indicativo de um desajustamento daquele mecanismo às necessidades dos cidadãos. As intervenções nas Assembleias Municipais, antes ou depois da ordem do dia conforme o regimento em vigor, são por regra o último recurso para contestar a não resolução dos seus problemas pela autarquia. A exposição e interpelação pública do Executivo, por intermédio da Mesa da Assembleia, pode ser inconsequente, visto que nem o edil nem a sua vereação ficam (formalmente) vinculados a responder ou a dar seguimento a qualquer ação no sentido de resolver o problema do cidadão, o que gera neste último um sentimento de descrédito.

- Os mecanismos de participação direta na gestão do município estão a dar os primeiros passos, mas parecem acolher uma maior recetividade da parte dos cidadãos. Alguns municípios reservam uma parte do seu orçamento anual para implementar propostas sugeridas pelos seus cidadãos, apesar desse esforço ser ainda bastante conservador. De acordo com os dados disponíveis para 293 autarquias, 207 municípios não possuem processos de Orçamento Participativo e, nos restantes 86, o seu peso é relativamente baixo, com o montante médio a rondar os 3,7%. A ausência de participação e pressão da sociedade civil sobre os eleitos tem consequências negativas para a qualidade da governação local. Por regra, faz com que estes sejam menos transparentes sobre a gestão do município e menos sensíveis e expeditos na resolução dos problemas locais fora dos períodos eleitorais.

- A transparência dos órgãos municipais é essencial para reduzir a assimetria de informação entre governo e oposição, assim como, entre os cidadãos e os eleitos, garantindo, deste modo, uma participação informada dos munícipes nos processos eleitorais e de tomada de decisões. A prestação de contas é, portanto, crucial para garantir uma governação de qualidade. Um dos aspetos essenciais da prestação de contas gira em torno da capacidade de escrutínio dos interesses e atividades dos eleitos. A análise de seis documentos necessários (ver anexo) ao escrutínio dos interesses dos eleitos e do grau de observância dos direitos da oposição indica que, de um universo de 308 câmaras municipais, 281 disponibilizam três ou menos desses documentos, sendo que cerca de um terço não disponibiliza qualquer documento. De sublinhar ainda que, na maioria dos casos, esta informação não é produzida e disponibilizada de forma sistemática, com o modelo de prestação de contas a cumprir apenas o mínimo exigido por lei, isto é, sem espelhar as práticas e os riscos existentes.
- As contas municipais consolidam, de forma sistemática, as decisões das autarquias e, por este motivo, a sua divulgação torna-se um instrumento de transparência e prestação de contas fundamental para a qualidade da governação local. A publicação *online* desta informação é obrigatória por lei. Os dados recolhidos revelam que 263 municípios (cerca de 85% do universo analisado) publicam alguma informação desta natureza nos seus *websites*, ainda que de forma incompleta. Porém, importa destacar que o número de municípios que cumpre na totalidade estes requisitos

legais de transparência financeira e de prestação de contas (42) é inferior ao conjunto de câmaras municipais que não disponibilizam qualquer informação documental desta natureza (45). A prestação de informação financeira de forma global e consolidada é ainda uma prática limitada a um número reduzido de municípios. As Participações Societárias, ou seja, as participações de capital dos municípios em empresas municipais ou em parcerias com outras entidades privadas, são disponibilizadas por dois terços dos municípios, mas de forma dispersa e pouco inteligível; e a Consolidação de Contas é praticada por aproximadamente um quarto dos municípios, apenas.

Figura 3. Voz dos cidadãos e prestação de contas (Dimensão A)

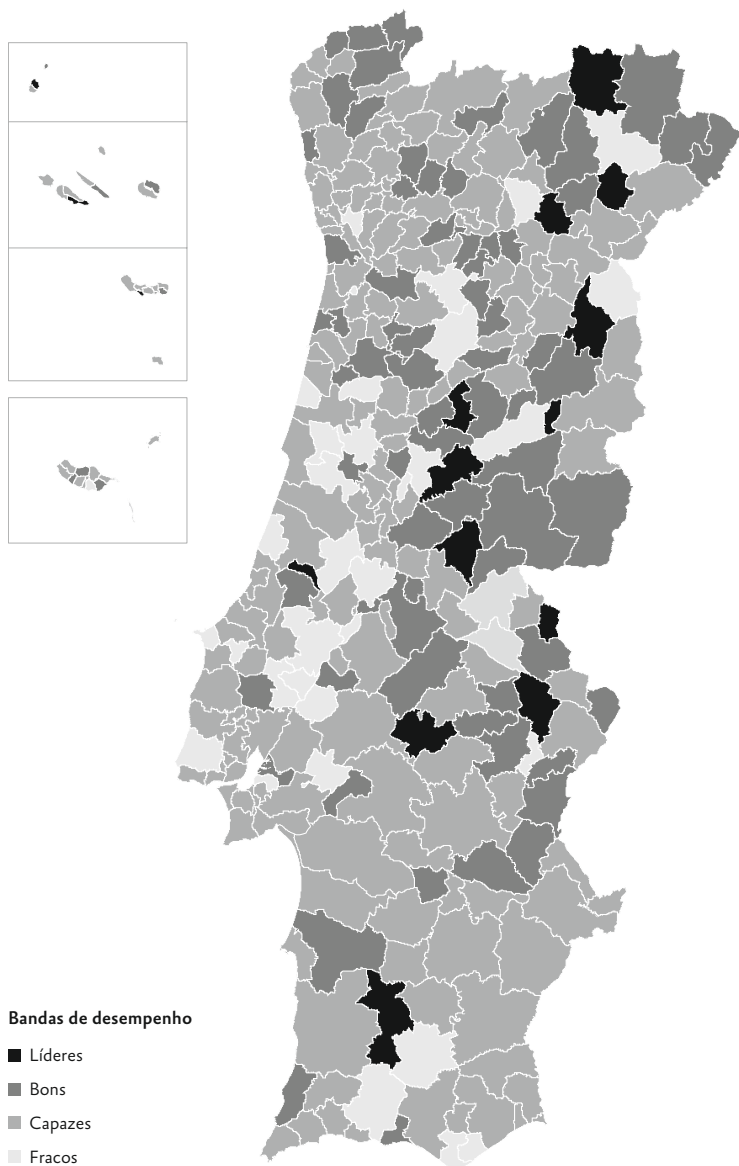


A estabilidade política, que legitima a ação dos executivos, facilita o consenso, e promove políticas credíveis e duradouras é avaliada na **Dimensão B: estabilidade política** e obteve os seguintes resultados:

- As taxas de participação dos munícipes nas eleições municipais têm sido sistematicamente baixas ao longo da última década, rondando os 50%. Não obstante a fraca legitimação eleitoral, as listas vencedoras em 2013 conseguiram formar executivos maioritários na larga maioria dos municípios portugueses. Dentro destes incluem-se 239 câmaras monpartidárias, 19 de coligação, e 11 independentes. As listas vencedoras formaram executivos minoritários em apenas 39 autarquias, sendo 35 monpartidárias, três de coligação, e uma independente.
- As estatísticas da aprovação dos orçamentos seguem, em larga medida, o contexto político dos executivos municipais. Das 254 primeiras propostas de orçamento analisadas neste estudo, somente 16 obtiveram um apoio inferior a 50% dos membros dos executivos e apenas cinco foram reprovadas nas Câmaras Municipais. Estes resultados indicam que a capacidade de gerar consenso político na esfera dos municípios portugueses é bastante elevada, quer por via da disciplina partidária nas votações, quer pelo carácter maioritário de grande parte dos executivos camarários. De referir que a aprovação dos orçamentos requer apenas um maior número de votos a favor do que contra, não considerando a abstenção.

- A elaboração de planos estratégicos de médio e longo prazo não tem obrigatoriedade legal, mas a sua criação, com o envolvimento dos atores locais, é fundamental para assegurar o futuro e a sustentabilidade das políticas municipais. Os dados recolhidos indicam que a maioria dos municípios não possui planos estratégicos. Em 2015, 50 municípios possuíam um plano estratégico, mas apenas cinco estavam em conformidade com todos os critérios previamente definidos. Os restantes municípios esboçaram planos estratégicos menos ambiciosos e sem a participação (formalizada nos programas) da oposição e da sociedade civil. Por fim, os outros 258 municípios careciam de um plano estratégico de longo prazo acessível aos munícipes.
- A concentração de poder a nível local é um fator explicativo da estabilidade política observada. A alternância partidária não gera ruturas na estabilidade política. Isto sugere uma certa continuidade política não obstante a rotatividade no executivo. Diferenças vincadas entre a composição dos órgãos executivos e legislativos também não afetam, de um modo global, a estabilidade política. O lado negativo desta tendência prende-se com o facto de as Assembleias Municipais carecerem de poderes substantivos para fiscalizar de forma efetiva as políticas públicas locais e a ação do executivo, estando o poder de decisão concentrado na Câmara Municipal, o que pode gerar riscos de gestão.

Figura 4. Estabilidade política (Dimensão B)



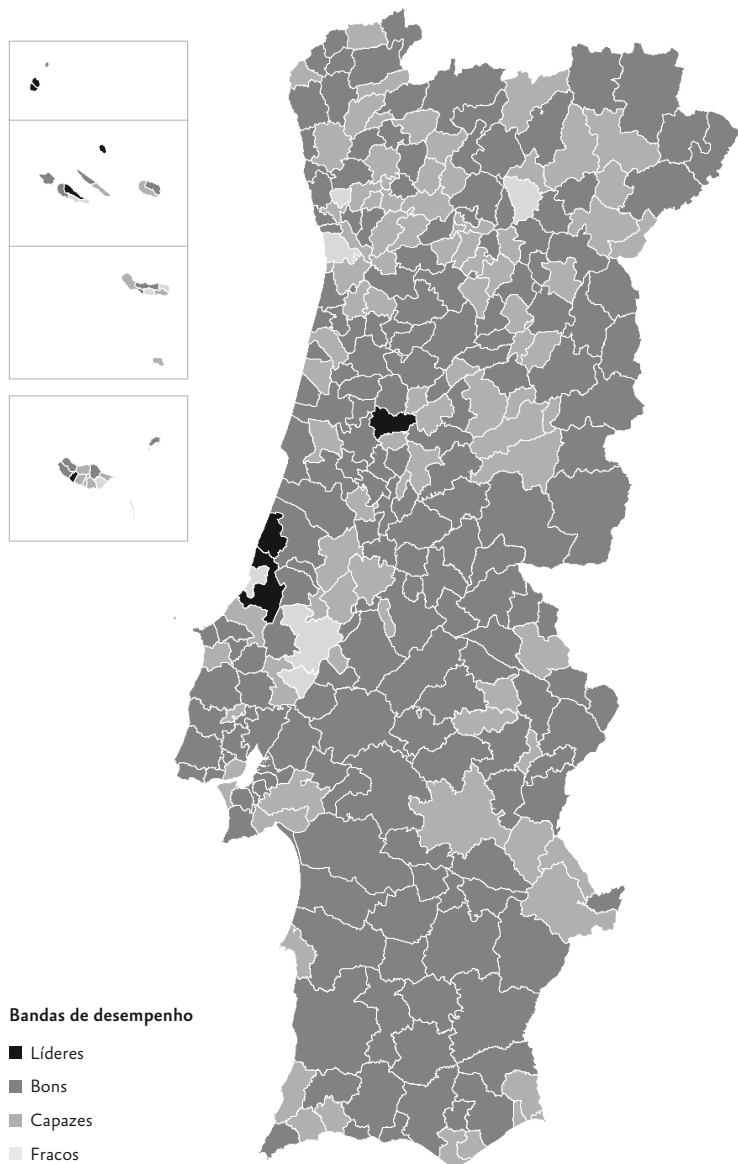
A eficácia governamental é também desejável para a “boa governação local”. As autarquias devem adotar políticas adaptadas às realidades locais, traçar objetivos exequíveis, e proporcionar serviços adequados aos seus municípios. No que diz respeito à **Dimensão C: Eficácia governamental**:

- A dívida municipal é um dos indicadores principais para analisar a sustentabilidade financeira das decisões tomadas pelos órgãos de poder municipal. Os governos locais devem ter a capacidade de assumir as suas responsabilidades sem comprometer a capacidade de financiamento a médio e longo prazo. Neste sentido, os municípios devem manter a dívida pública em níveis controlados de modo a garantir a sua sustentabilidade financeira. Segundo os dados recolhidos, 187 autarquias (61% dos 308 municípios) apresentam dívidas a terceiros inferiores a 60% – valores considerados sustentáveis, de acordo com os critérios plasmados no Pacto de Estabilidade e Crescimento. Em contraste, 51 municípios (17% das câmaras municipais portuguesas) apresentam taxas de endividamento superiores a 100%, indicando que as suas receitas anuais não são suficientes para cobrir a dívida acumulada.
- A execução dos compromissos anuais assumidos em orçamento é também um dos parâmetros centrais para medir a eficácia governamental. A credibilidade destes compromissos permite uma melhor gestão e transparência dos recursos disponíveis ao longo do ano. Dos 308 municípios analisados, a esmagadora maioria (283) regista um grau elevado de execução orçamental (superior a 80%). Três municípios executaram 100% dos seus compromissos

iniciais, sendo que apenas cinco municípios apresentam taxas de execução inferiores a 50%.

- A qualidade de governação local está fortemente ligada à capacidade das autarquias de proporcionar bons serviços de interesse económico geral aos seus municípios. Os dados recolhidos no âmbito do abastecimento de água, serviços de águas residuais e recolha de resíduos revelam grande variabilidade: os serviços de recolha de resíduos obtiveram um nível de desempenho elevado e nivelado entre os municípios. No domínio do abastecimento de água para consumo persistem dois grandes grupos de municípios com níveis díspares de desempenho. Por último, apenas 13 municípios dos 267 analisados conseguiram alcançar uma classificação satisfatória nos serviços de águas residuais.
- Os serviços de interesse geral de natureza não económica – sociais, culturais, educacionais, e recreativos – contribuem, também, para o bem-estar dos municípios, promovendo o desenvolvimento e a coesão social a nível local. Em média, os municípios portugueses gastam cerca de 15€ por habitante por ano em serviços não-económicos. A média esconde, contudo, realidades bastante distintas. Por um lado, 25 municípios (8% das 308 autarquias) afetaram valores iguais ou superiores a 50€ por habitante a este tipo de despesa, sendo que em três destes municípios o peso destes serviços na execução orçamental é superior a 13%. Por outro lado, 41 municípios não registaram qualquer gasto nesta rubrica orçamental no ano analisado.

Figura 5. Eficácia governamental (Dimensão C)



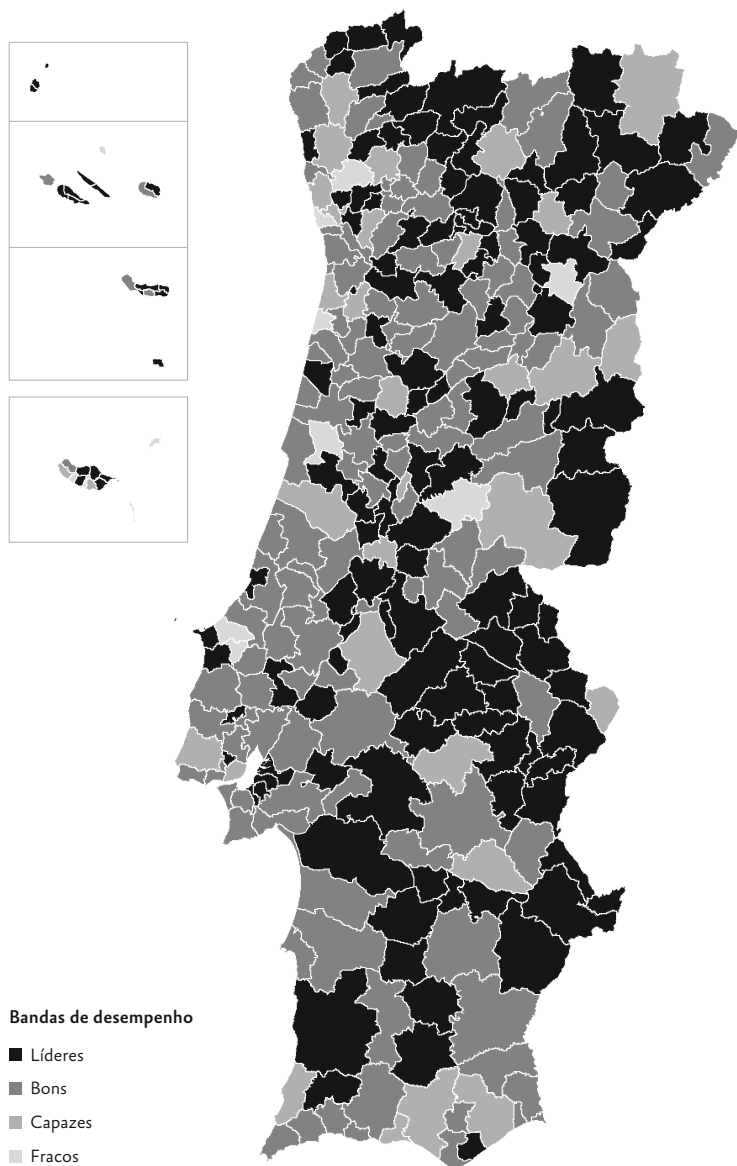
As autarquias têm a capacidade de melhorar o bem-estar dos munícipes, não só através da provisão de serviços municipais de qualidade, mas também através de práticas justas de acesso e regulação dos mercados locais, tais como, o estímulo à concorrência (no acesso a investimentos do município), a sustentabilidade dos serviços públicos locais, e a sustentabilidade fiscal. Em relação à **Dimensão D: acesso e regulação do mercado:**

- A competitividade entre empresas do setor privado na contratação pública sugere a existência de um mercado concorrencial que protege o interesse público. De um modo geral, as autarquias portuguesas garantem níveis aceitáveis de concorrência nos contratos de maior dimensão (superiores a 150 000€). A média de contratos por empresa para o período 2013-2016 é inferior a dois em 253 municípios e em cerca de 60 municípios regista-se apenas um contrato por empresa. Estes valores sugerem que, na maioria dos municípios, existe uma dispersão substantiva dos contratos por vários atores empresariais locais, o que reduz o risco de conluio e favoritismo.
- A sustentabilidade financeira dos serviços de interesse económico geral, tais como a água, o saneamento ou recolha de resíduos, resulta de boas práticas regulatórias. Contudo, esta sustentabilidade financeira tem de estar associada, igualmente, à sustentabilidade dos próprios recursos utilizados no serviço. Deste modo, taxas variáveis dependentes da utilização e dos recursos naturais disponíveis ao longo dos vários períodos do ano são também práticas importantes para assegurar a sustentabilidade dos seus serviços municipais e a “boa governação”. Os dados recolhidos permitem organizar

os municípios em três grandes grupos: 62 câmaras têm serviços municipais sustentáveis e boas práticas de fixação de preços; 115 câmaras praticam taxas variáveis, indicando escolhas responsáveis do ponto de vista da sustentabilidade ambiental, mas que carecem de sustentabilidade financeira; as restantes 96 câmaras revelam fracos níveis de sustentabilidade financeira e de utilização de recursos.

- A qualidade e sustentabilidade dos serviços devem ser complementadas por um fardo fiscal adequado. Os impostos locais elevados prejudicam o consumo e o desenvolvimento do setor privado, pelo que os impostos municipais por habitante são um indicador importante de boas práticas de governação local. Em termos médios, as câmaras municipais portuguesas cobram anualmente 207,86€ em impostos por munícipe. Todavia, este valor médio esconde importantes diferenças, já que um pequeno conjunto de municípios apresenta um fardo fiscal muito elevado: catorze câmaras – todas nas regiões de Lisboa e Algarve, com exceção de Grândola – cobram mais de 500€ por pessoa por ano. Concomitantemente, dois terços dos municípios taxam os munícipes a níveis inferiores à média nacional. De facto, quinze municípios cobram menos de 100€ por pessoa anualmente. A distribuição geográfica destas câmaras é mais heterogénea, incluindo seis municípios insulares, das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira. Contudo, todas estas câmaras partilham duas características: população reduzida e ruralidade. Estes dados apontam, por isso, para uma forte associação entre rendimento, dinamismo sazonal, litoralidade e capacidade de cobrança de impostos locais.

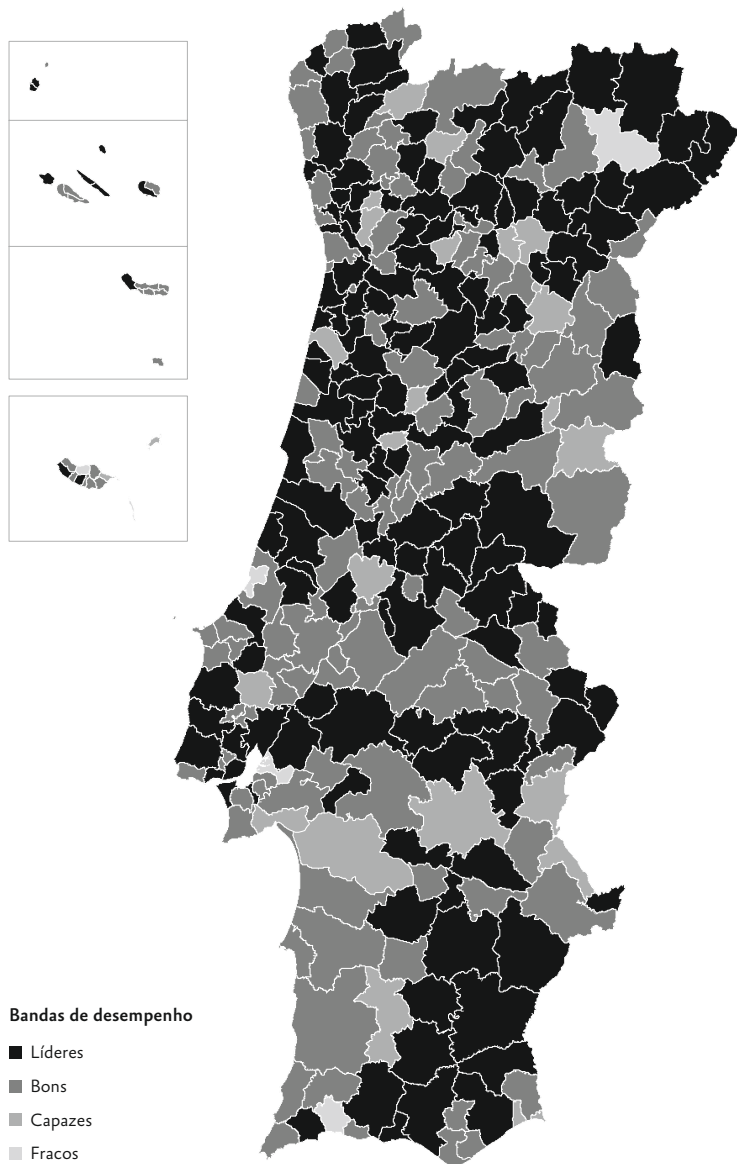
Figura 6. Acesso e regulação do mercado (Dimensão D)



Por último, a “boa governação” local pressupõe o respeito pelos princípios basilares do Estado de Direito e a ausência de corrupção. Os cidadãos esperam que os seus eleitos locais respeitem as leis e as normas em vigor, cumpram os compromissos assumidos, e defendam o interesse público acima de qualquer interesse pessoal ou de terceiros. Dos resultados obtidos para os vários indicadores que compõem a **Dimensão E: Estado de Direito e prevenção da corrupção**, destacamos:

- O respeito pelos princípios do Estado de Direito passa pela eficiência no cumprimento dos compromissos financeiros assumidos pelas autarquias. Os fornecedores e empreiteiros têm frequentemente de lidar com pagamentos em atraso por parte dos governos locais. Isto não só tem consequências financeiras negativas para os visados, como tem um impacto reputacional negativo para o município, que poderá resultar numa maior dificuldade em conseguir fornecedores de qualidade para projetos subsequentes. Deste ponto de vista, a maioria dos municípios têm sido bons pagadores: o pagamento de serviços, material, e equipamento consumido, demora, em média, menos de um mês. Metade dos municípios consegue inclusivamente pagar em menos de três semanas. Existe, porém, um número limitado de municípios (22) com valores extremos, que demora mais de 195 dias (cerca de 6 meses e meio) a cumprir com os seus pagamentos. Três câmaras apresentam inclusive valores superiores a 1095 dias, três anos, com o valor mais alto registado igual a 1586 dias.

Figura 7. Estado de Direito e prevenção da corrupção (Dimensão E)



- A corrupção é um dos elementos mais perniciosos para a “boa governação”, levando à degradação do interesse público. A nível local, a contratação pública é uma área propensa à corrupção. Este problema é especialmente frequente em contratos realizados por ajuste direto. Deste modo, procurámos calcular o risco de corrupção através do rácio entre o capital alocado para contratos municipais efetuados em concurso público (um método mais transparente e com exigências legais mais apertadas) e o montante alocado para todos os contratos realizados pela autarquia. Em média, as autarquias portuguesas utilizam 39% dos montantes disponíveis para contratação pública. Dez municípios (tendo realizado, em média, 103 contratos cada um) abstiveram-se de recorrer a concursos públicos no período analisado. Apenas quatro municípios recorrem a concursos públicos como primeiro método contratual. Sines, Fundão, Palmela e Vidigueira alocaram mais de 80% dos montantes disponíveis para a realização de concursos públicos, com o último município referido a rondar os 92%.
- Os riscos de corrupção são mitigados sempre que os contratos são bem concebidos e respeitam as normas legais em vigor. Neste sentido, a homologação de contratos pelo Tribunal de Contas está, por regra, associada a um maior cuidado na conceção e celebração dos contratos públicos. O Tribunal de Contas analisou 3764 contratos entre 2013 e 2016. Destes contratos, apenas 118 não foram homologados (cerca de 3% do número total de contratos). De entre 269 municípios do continente, o Tribunal homologou todos os contratos de 216 deles. Isto significa que os 118 contratos

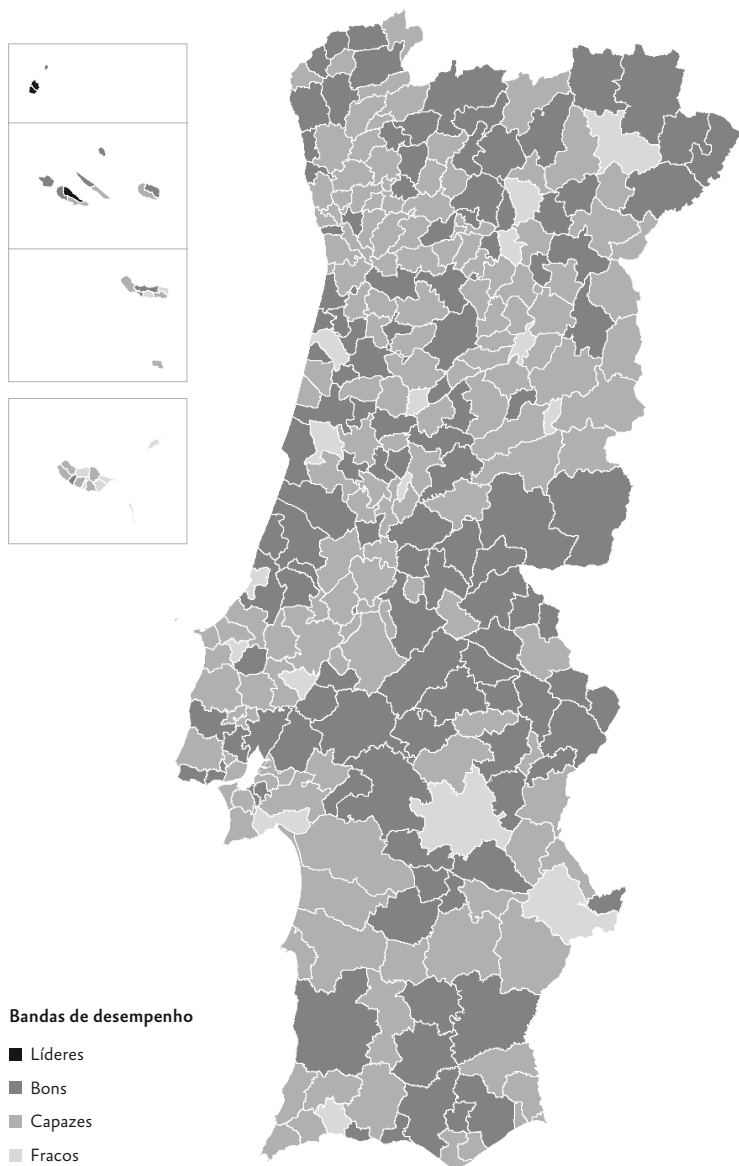
não aprovados foram celebrados por apenas 53 municípios. Dentro destes municípios, apenas quatro obtiveram mais contratos reprovados do que aprovados. Porém, importa referir que este controlo prévio só é efetuado relativamente a um conjunto limitado de contratos municipais, com valores acima dos 350 000€, sendo que para uma grande parte desses o visto é tácito, devido à falta de capacidade do Tribunal de Contas de assegurar a sua fiscalização dentro dos prazos legais.

- As queixas apresentadas pelos munícipes no Provedor de Justiça mostram o grau de insatisfação dos indivíduos quanto ao respeito pelas regras e princípios do Estado de Direito na ação administrativa dos serviços e entidades das autarquias. Esta variável é medida pelo número de queixas por 1000 habitantes registadas no Provedor de Justiça. Em média, os municípios do continente e as suas entidades foram sujeitos a 0,19 queixas por cada 1000 habitantes. Sessenta e uma autarquias não foram objeto de nenhuma queixa durante este período. Por outro lado, 19 municípios tiveram mais de 0,50 queixas por mil habitantes, com o valor mais elevado a corresponder a 1,61. Embora estes valores sejam baixos para a maioria dos municípios, não se pode concluir, *tout court*, que os cidadãos estão relativamente satisfeitos com a legalidade das ações administrativas dos serviços e entidades das autarquias.
- É preciso ter em conta outros fatores comportamentais e institucionais que poderão ajudar a explicar a relutância dos indivíduos em apresentar queixa por uma discriminação, ilegalidade ou mau serviço prestado. Os cidadãos

muitas vezes acreditam que a queixa dificilmente resolverá o problema (sendo portanto escusado apresentá-la) ou receiam que a queixa resulte em represálias (ser “mal visto” pelos funcionários e responsáveis do serviço com os quais terão de interagir ao longo do tempo). Para além disso, muitos cidadãos desconhecem os seus direitos, assim como os mecanismos existentes para reportar situações de abuso. Outros há que evitam fazê-lo por considerarem que os custos associados a esse processo são demasiado elevados: tempo e paciência a despendar para formalizar a queixa *in loco*).

O mapa da Figura 8 apresenta os resultados globais do Índice de Qualidade da Governação Local. Estes resultados foram alcançados a partir da agregação das pontuações obtidas pelos municípios nas diferentes dimensões e indicadores do Índice, ponderados de acordo com o processo de modelação MCDA conduzido pelo *grupo de decisão*. De notar que nenhum município obteve uma pontuação global suficientemente elevada para ser considerado “líder”. Tal fica a dever-se ao facto de nenhum município se destacar em todas as dimensões e ainda ao facto de os municípios “líderes” revelarem um desempenho menos satisfatório em pelo menos uma das restantes dimensões”.

Figura 8. Índice de Qualidade da Governação Local



Redes de governação local – atores e relações no setor do desenvolvimento económico em quatro municípios Portugueses

O presente estudo teve também como propósito perceber de que forma se processa a coordenação entre atores dos setores público, privado e sem fins lucrativos na prossecução de fins públicos ao nível local. Por outras palavras, pretende-se compreender de que forma se estruturam as redes de governação local que intervêm, de forma direta ou indireta, na definição e implementação de estratégias e políticas locais. Neste sentido, foram realizados estudos de caso sobre as dinâmicas de relacionamento entre aquelas tipologias de atores no domínio do desenvolvimento económico local em quatro municípios – Aveiro, Braga, Mirandela e Setúbal. Este exercício de mapeamento e análise teve dois grandes objetivos:

- 1) mapear os atores que desempenham papéis importantes no desenvolvimento económico dos municípios em análise;
- 2) identificar quais as posições e relações de dependência entre esses atores.

Para tal, foram realizadas entrevistas semiestruturadas a um amplo conjunto de atores determinantes na definição e implementação de estratégias de desenvolvimento económico no município ou região, tendo-se alargado, posteriormente, o universo de análise a outros indivíduos e entidades mencionados como sendo relevantes pelos entrevistados na primeira ronda. Adotou-se, assim, uma técnica de amostragem não probabilística conhecida por “bola-de-neve” (*snowball*

sampling), habitualmente usada neste tipo de estudos, que se caracteriza pela escolha de futuros sujeitos de análise por indicação de sujeitos da análise anterior. No total, foram realizadas 84 entrevistas nos quatro municípios – 22 entrevistas em Mirandela, 26 em Braga, 21 em Aveiro e 15 em Setúbal.

As principais conclusões desta análise, que se baseia na mensuração do número de vezes que cada ator (institucional ou individual) foi mencionado nas entrevistas enquanto ator relevante, são sintetizadas nos pontos seguintes:

- Não existe uma excessiva centralização de capacidade de influência num pequeno conjunto de atores nas redes de governação de qualquer um dos municípios estudados, ainda que seja possível identificar um conjunto de atores que ocupam posições mais preponderantes;
- Os atores que revelam maior grau de centralidade em qualquer um dos municípios são o executivo municipal, referido em mais de metade das entrevistas, e o/a seu/sua presidente, mencionado/a em mais de um terço das entrevistas. Estes resultados vão ao encontro de análises anteriores da governação local em Portugal, que indicam que existe tendencialmente uma forte concentração dos processos de governação no poder político, em geral, e na figura do/a presidente do executivo municipal, em particular;
- Em contraste com o destaque atribuído ao executivo municipal, é evidente a ausência da administração local ou da Assembleia Municipal no grupo de atores que ocupam uma posição de maior centralidade em todos os municípios

analisados, à exceção do município de Mirandela, onde a Assembleia Municipal consta da lista dos atores mais referidos;

- As instituições de ensino superior locais – Universidade de Aveiro, Universidade do Minho, Instituto Politécnico de Setúbal e polo de Mirandela do Instituto Politécnico de Bragança – foram também destacadas enquanto atores importantes, sobretudo nos casos de Aveiro e Braga, sendo mencionadas por mais de metade dos entrevistados. Nos casos de Setúbal e Mirandela, as respetivas instituições foram referidas com menos frequência, figurando, no entanto, na lista dos cinco atores mais mencionados;
- Um significativo conjunto de empresas foi incluído na lista dos dez atores mais influentes nos vários municípios – Bosch, Altice Labs, Inova-RIA e OLI – Sistemas Sanitários, em Aveiro; Bosch, Primavera e DST group, em Braga; Eurofumeiro, Sociedade Industrial de Transformação de Carnes, Lda., em Mirandela; e, Lisnave, Volkswagen Autoeuropa, Casa Ermelinda Freitas, Navigator e Secil, em Setúbal. O mesmo aconteceu com entidades de desenvolvimento empresarial de âmbito associativo e público – Associação Industrial do Distrito de Aveiro e InvestBraga, agência de dinamização económica. Dito isto, importa destacar que os atores desta tipologia não assumem um papel tão importante quanto seria de esperar na rede de governação em matéria de desenvolvimento local;
- Foi atribuída alguma importância a certas entidades supra-municipais, como a Administração dos Portos de Setúbal

e Sesimbra, a Comunidade Intermunicipal da Região de Aveiro, e a Direção Regional de Agricultura e Pescas do Norte, no caso de Mirandela. Dado o reduzido nível de autonomia da governação local em Portugal, seria expectável que fosse atribuída uma maior importância a esta tipologia de atores;

- Houve uma menção esporádica a alguns organismos da sociedade civil ligados à Igreja Católica, tais como a Diocese de Braga, a Santa Casa da Misericórdia de Mirandela e a Cáritas de Setúbal.

Considerando os resultados dos diferentes estudos de caso, parece-nos desejável apostar no desenho e implementação de estratégias e políticas de desenvolvimento económico de nível supramunicipal. Esta recomendação resulta do facto de diversos entrevistados dos quatro municípios analisados terem referido que percecionavam um significativo hiato entre o nível de decisão nacional, frequentemente sentido como demasiado distante, e o nível local, que habitualmente teria falta de escala ou capacidade para fomentar o desenvolvimento económico. A dificuldade de encontrar uma estrutura de governação de nível intermédio com capacidade para responder aos desafios enfrentados é igualmente evidenciada pela fraca alusão aos atores de nível supramunicipal atualmente existentes – como as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional, as Comunidades Intermunicipais (à exceção da CIRA, no caso de Aveiro) ou as Áreas Metropolitanas. A aposta no reforço de capacidades ao nível supramunicipal torna-se particularmente importante por forma a facilitar a comunicação entre os municípios e

os interlocutores supramunicipais, tais como as associações industriais e comerciais, as associações de desenvolvimento ou as próprias instituições de ensino superior.

Uma outra recomendação que sobressai da análise das entrevistas é a necessidade de, ao nível local, haver uma maior partilha de poder e influência no domínio do desenvolvimento económico local por parte do executivo municipal, não apenas com outros organismos políticos e administrativos do município, mas também com atores sociais, tais como empresas e, sobretudo, as suas associações representativas. Considera-se necessário promover mais e melhores instrumentos e espaços para a participação destes agentes económicos nos processos de definição e implementação das políticas locais de desenvolvimento económico. No mesmo sentido, considera-se essencial que as associações empresariais melhorem a sua capacitação institucional para um mais eficaz envolvimento nas políticas locais de desenvolvimento económico. Ao longo das entrevistas realizadas, foram apontadas várias insuficiências organizativas e de funcionamento a estas entidades, entre as quais: a excessiva politização dos órgãos sociais, a falta de recursos humanos qualificados e a reduzida representatividade associativa.

Por fim, uma outra recomendação passa pelo necessário esforço de aproximação ao tecido empresarial local e aos órgãos públicos municipais e supramunicipais por parte das instituições de ensino superior, de forma a utilizar o conhecimento que produzem em prol do desenvolvimento económico regional. A este propósito, importa destacar a relevância que muitos entrevistados atribuem

às Universidades do Minho e de Aveiro, que parecem ter já um significativo entrosamento com outros atores regionais. Esta dinâmica de proximidade não parece ser, contudo, tão evidente nos casos dos institutos politécnicos nos municípios de Setúbal e de Mirandela, o que pode ser reflexo de algum afastamento destas instituições face a outros atores municipais, contrariando, aliás, o espírito de criação desta tipologia de instituições de ensino superior. Desta feita, torna-se imprescindível que as instituições de ensino superior encontrem instrumentos para fortalecerem os seus laços com outros atores políticos e económicos locais. A iniciativa, já consolidada, da Universidade de Aveiro de atribuir aos membros da equipa reitoral funções de promoção da cooperação entre a Universidade e a sociedade parece ser um passo na direção correta.

Ideias-chave

- »» As dinâmicas da globalização e do processo de integração europeia e o seu impacto económico, social e cultural nas comunidades locais, obrigaram os decisores locais a adotar novos modos de governação mais assentes na colaboração, com outras instituições públicas, empresas e associações empresariais, grupos organizados da sociedade civil e cidadãos em geral.
- »» A qualidade da governação local possui múltiplas dimensões e os resultados da aplicação do Índice apontam para uma variação significativa no desempenho dos 308 municípios portugueses.
- »» A dimensão populacional do município, a sua natureza territorial (rural, urbano, metropolitano), o setor económico dominante, e ainda as características do executivo municipal, são alguns dos fatores que explicam a variação na qualidade da governação local.
- »» O sucesso da governação no âmbito do desenvolvimento económico local depende da partilha do poder por parte dos executivos locais, do dinamismo do tecido económico e empresarial e ainda da produção e disponibilização de conhecimento científico e tecnológico por parte das instituições de ensino superior.

Conclusão

A governação local encontra-se numa mudança de paradigma, tendo passado de um modelo onde o executivo municipal detinha um quase-monopólio na definição das estratégias e políticas de desenvolvimento socioeconómico, para um modelo onde interagem uma multiplicidade de atores e onde nenhuma autoridade consegue, por si só, impor uma visão única de desenvolvimento nem prover e promover os serviços necessários às populações locais.

Esta complexidade crescente da governação local, confirmada pela forma como se estrutura, pelo modo como as decisões são tomadas e implementadas, pelos princípios e expectativas subjacentes a essas decisões, e pela própria incerteza dos resultados, levanta uma série de questões quanto à capacidade de resposta dos municípios aos desafios e problemas emergentes. Torna-se por isso imperioso o desenvolvimento de ferramentas que permitam a mensuração do desempenho dos 308 municípios portugueses de forma objetiva e comparável.

Através de uma abordagem participativa, construtiva e repetida, desenvolveu-se um índice multidimensional, composto por 22 indicadores agrupados em cinco dimensões de análise (que consagram os princípios da “boa governação” discutidos na literatura), identificados e ponderados por um *grupo de decisão* com conhecimento especializado e experiência profissional em matéria de governação local. Os resultados

observados com a aplicação do índice às 308 realidades políticas, económicas e sociais existentes a nível municipal, permitem-nos retirar algumas lições importantes, que aqui expomos, para reflexão e debate.

Os resultados confirmam uma tendência, já evidenciada por estudos anteriores, alguns dos quais publicados pela Fundação Francisco Manuel dos Santos (ex. *Limitação de mandatos: o impacto nas finanças locais e na participação eleitoral*). Há um crescente défice de participação (formal) dos cidadãos na governação local, que não se resume à baixa taxa média de participação nas eleições autárquicas, e que se constata pela falta de envolvimento dos cidadãos nas reuniões de trabalho dos órgãos executivo e deliberativo municipais, conforme previsto por lei. O âmbito e o nível de atuação do governo local, a proximidade dos atores, a prevalência das relações interpessoais sobre o formalismo e a racionalidade burocrática, levam a que a política programática e institucionalizada seja muitas vezes preterida por uma gestão assente na informalidade e no clientelismo. Não queremos com isto dizer que as necessidades e expectativas dos cidadãos não são correspondidas, inclusivamente com melhores níveis de eficácia e eficiência, mas são frequentemente satisfeitas com prejuízo de uma gestão sustentável e inclusiva.

Nos últimos anos foi introduzido um conjunto de reformas com o intuito de aumentar a participação dos cidadãos na vida política local e, em particular, na gestão dos seus municípios. A introdução de orçamentos participativos nos municípios portugueses, com a experiência inicial de Palmela em 2002, permitiu às populações locais serem consultadas sobre

decisões de política orçamental e poderem propor, através de um processo deliberativo, pequenos projetos a serem desenvolvidos com parte dos recursos públicos disponíveis.

Embora o número de Orçamentos Participativos tenha vindo a expandir-se nos últimos anos, assim como a participação dos cidadãos e de associações, o montante de investimento público municipal dedicado a este tipo de projetos é ainda reduzido. A esta tendência conservadora dos governos locais face aos Orçamentos Participativos somam-se os níveis baixos de escolaridade em zonas rurais e suburbanas. A capacitação e empoderamento dos cidadãos para intervir na vida pública local está fortemente dependente dos níveis de educação. Sem surpresa, municípios com baixos níveis de escolaridade tendem a apresentar resultados mais baixos em termos de participação, transparência e prestação de contas.

Apesar de a legitimação eleitoral nos executivos camarários ser sistematicamente baixa, o sistema eleitoral tem conseguido originar, com bastante frequência, soluções governativas com maiorias confortáveis. Isto traduz-se numa enorme estabilidade política a nível local, o que explica, em grande medida, o elevado grau de execução orçamental. Dito isto, a ampla estabilidade política de que goza a maioria dos municípios, associada à excessiva concentração de poderes na figura do/da Presidente de Câmara e à forte assimetria de poder entre o órgão executivo (Câmara Municipal) e deliberativo (Assembleia Municipal), não só prejudica o pluralismo e a representatividade, como também acarreta riscos de natureza financeira e reputacional com prejuízo do interesse público, que convém não subestimar.

Ao longo das últimas quatro décadas o legislador preocupou-se mais com a governabilidade dos municípios do que em criar as condições necessárias para uma maior representatividade e uma prestação de contas mais efetiva do que formal. À quase-ausência dos cidadãos na fiscalização da ação do executivo municipal – durante as reuniões mensais abertas ao público ou através da participação nas sessões da Assembleia Municipal – acresce a dificuldade da oposição em escrutinar a atividade dos eleitos locais. A assimetria de informação entre as forças políticas no poder e as da oposição é considerável, embora nos últimos anos tenha havido um esforço para consagrar na lei os direitos da oposição e um conjunto de documentos de escrutínio do executivo. Porém, a publicação (*online*) só é uma obrigação legal para os documentos de reporte da gestão financeira do município que é cumprida na globalidade. Os restantes documentos de escrutínio ou carecem de obrigatoriedade legal de publicação ou não estão sujeitos a um quadro sancionatório adequado que assegure a sua efetivação. Isto leva a que os municípios, muitas vezes, ignorem os seus deveres de prestação de contas ou que interpretem esse princípio orientador da boa governação como um mero formalismo legal.

A falta de transparência também se tem feito sentir a nível da contratação pública. Os níveis de disponibilização proativa de informação sobre os processos de contratação pública dos municípios têm sido sistematicamente baixos, o que pode gerar má despesa pública e riscos de favorecimento e corrupção. O problema não se coloca nos contratos de grande dimensão, tendo em conta que estes são adjudicados por

concurso e passam pela homologação prévia do Tribunal de Contas. Acontece que isto só se verifica para uma percentagem limitada de contratos. A maioria da verba disponível para contratação pública nos municípios é executada sem recurso ao concurso público.

Não queremos com isto dizer que os contratos não concorrenciais estão, necessariamente, mal formatados ou em desrespeito das regras em vigor, mas antes que apresentam riscos de favorecimento e de corrupção mais elevados, que precisam de ser acautelados, atendendo sobretudo às debilidades dos sistemas de controlo externo, à ausência de disponibilização proativa de informação da parte dos municípios e à falta de escrutínio público.

Os dados obtidos permitem concluir que os municípios com maior densidade populacional apresentam maior eficácia governamental, possivelmente devido ao efeito de *economias de escala*. Para além disso, a eficácia será tanto maior quanto mais os municípios respeitarem os elementares princípios do Estado de Direito na governação local e investirem na gestão de riscos e prevenção da corrupção. Cremos que estas duas conclusões poderão animar a reabertura do debate político sobre a descentralização e ainda sobre a possível fusão de Juntas de Freguesia. Os dados recolhidos revelam também realidades muito distintas na qualidade dos serviços de interesse económico geral prestados pelos municípios, matéria que carece de uma investigação mais cuidada e alargada, mas que infelizmente é prejudicada pela falta de dados atualizados da parte das autoridades nacionais e locais.

Por último, a realização dos quatro estudos de caso exploratórios sobre estratégias de desenvolvimento a nível municipal permite-nos concluir que a estrutura e o funcionamento da governação local em Portugal se encontram numa encruzilhada entre dois modelos:

- uma nova governação local em rede, caracterizada por um conjunto de relações complexas e relativamente estáveis, de natureza não-hierárquica e interdependente, que vinculam uma multiplicidade de atores, públicos e privados, os quais partilham recursos e cooperam entre si de modo a aumentar a eficiência na implementação de políticas públicas;
- uma governação local mais tradicional, com modos de organização e funcionamento propensos a uma gestão municipal piramidal, menos inovadora e menos aberta a parcerias. Neste modelo a centralidade do executivo camarário, em geral, e do/a seu/sua presidente, em particular, faz-se sentir com maior preponderância nas estratégias de desenvolvimento local. Por conseguinte, esta modalidade mais conservadora de governação local parece-nos menos apta a responder aos desafios e problemas emergentes.

Abreviaturas

AMA Agência para a Modernização Administrativa

ANAFRE Associação Nacional de Freguesias

ANMP Associação Nacional de Municípios Portugueses

CPC Conselho de Prevenção da Corrupção

IGF Inspeção-Geral de Finanças

IPSS Instituições Particulares de Solidariedade Social

MCDA *Multiple Criteria Decision Analysis*

ONG Organização Não Governamental

TI *Transparency International*

TIAC Transparência e Integridade Associação Cívica

Glossário

Benchmarking – Processo que consiste na procura das melhores práticas num determinado setor, com o propósito de melhorar o desempenho de uma determinada organização. Pode ser aplicado a qualquer atividade, no sentido de melhorar a eficiência do serviço e a satisfação dos clientes. Neste caso, os beneficiários do aumento da eficácia seriam os municípios e os restantes cidadãos que interagem com as entidades da governação local.

Comunidades Intermunicipais – Associações de municípios de Portugal Continental, que não correspondem aos antigos distritos, e que têm competências anteriormente desempenhadas quer pelo Estado central, quer pelos próprios municípios. Ao todo existem vinte e uma destas entidades no continente, a que se juntam as áreas metropolitanas de Lisboa e Porto.

Economias de escala – existem quando um aumento de 1% na produção e no tamanho da rede aumenta o custo em menos de 1%, com a tecnologia de produção e os preços dos recursos mantidos constantes.

Entidades adjudicatárias – titular da proposta que foi objeto de adjudicação e que corresponde à entidade com quem a entidade adjudicante celebra um contrato público.

Freios e contrapesos – sistema de separação e controlo mútuo dos poderes legislativo, executivo e judicial. É um conjunto de princípios, regras e procedimentos que evitam a concentração de poderes e o risco de abuso em qualquer organização, pública ou privada.

Serviços de interesse económico geral – designam as atividades de serviço comercial que preenchem missões de interesse geral sujeitas a obrigações de serviço público. É o caso, em especial, dos serviços de recolha de resíduos, abastecimento de água e tratamento de águas residuais.

Para saber mais

Bovaird, T., e Löffler, E., «Evaluating the quality of public governance: indicators, models and methodologies», *International Review of Administrative Sciences*, 69(1), 2003, pp. 313–328.

Callahan, K., *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*. Boca Raton, CRC Press, 2007.

da Cruz, N. F. e Marques, R., «An application of a multicriteria model to assess the quality of local governance», *Urban Affairs Review*, no prelo DOI: 10.1177/1078087417733049, 2017a.

da Cruz, N. F. e Marques, R., «Structuring composite local governance indicators», *Policy Studies*, 38(2), 2017b, pp. 109–129.

Hendriks, F., «Understanding Good Urban Governance: Essentials, Shifts, and Values», *Urban Affairs Review*, 50(4), 2014, pp. 553–576.

Ivanyna, B. M., e Shah, A., «Citizen-Centric Governance Indicators: Measuring and Monitoring Governance by Listening to the People and Not the Interest Groups», *Economics Discussion Papers*, 27(1), 2009, pp. 1–38.

Klijn, E. H. e Koppenjan, J., *Governance networks in the public sector*, Abingdon, Routledge, 2016.

Oliveira, A. G., e Pisa, B. J., «lGovP: índice de avaliação da governança pública — instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão», *Revista de Administração Pública*, 49(5), 2015, pp. 1263–1290.

Teles, F., *Local governance and inter-municipal cooperation*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2016.

Van Roosbroek, S., e Van Dooren, W., «The quality of local governance – Ranking local governments in Belgium», *International Journal of Public Sector Performance Management*, 1(4), 2010, pp. 330–345.

Poderá ainda ser consultado o estudo completo que inspirou este Resumo, editado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos: *A qualidade da governação local em Portugal* (2018).

Autores

António Tavares é doutorado em Administração Pública pela Florida State University (EUA), professor associado com agregação na Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho e membro do Centro de Investigação em Ciência Política da mesma Universidade. É coeditor da *Urban Affairs Review*.

Luís de Sousa é investigador auxiliar do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Foi fundador e presidente da representação portuguesa da *Transparency International* em Portugal (TIAC). É consultor internacional em políticas de controlo da corrupção e tem várias publicações científicas neste domínio.

Nuno F. da Cruz é assistant professorial research fellow na LSE Cities, London School of Economics and Political Science. Doutorou-se pela Universidade de Lisboa investigando modelos de prestação de serviços públicos, desempenho e governação municipal. Foi consultor para a *Transparency International* em diversos projetos ligados à transparência e responsabilização na governação local.

Filipe Teles é professor auxiliar no Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território, na Universidade de Aveiro. Doutorado em Ciências Políticas e membro da Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas (GOVCOPP-UA). Integra o *Steering Committee* do *Local Government and Politics Standing Group* do *European Consortium for Political Research*.

Sara Moreno Pires é investigadora da Unidade de Investigação GOVCOPP-UA e docente convidada do Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território. É doutorada em Ciências Aplicadas ao Ambiente e centra a sua investigação no papel dos indicadores de sustentabilidade para a governação e o desenvolvimento local.

Luís F. Mota é professor auxiliar convidado na Universidade de Aveiro e na Unidade de Investigação GOVCOPP-UA. Doutorado em Administração Pública pela Universidade de Lisboa, desenvolve investigação nos domínios da governação em rede, processo de políticas públicas, reformas do setor público e inovação local.

Daniel Fernandes é doutorando em Ciência Política no Instituto Universitário Europeu de Florença. Com formação base em Relações Internacionais, concluiu um mestrado em Ciência Política na Universidade de Aveiro, focado em questões de competição eleitoral e sucesso de novos partidos.

Ana Macedo é licenciada em Criminologia pela Universidade do Porto e em Psicologia pela Universidade da Beira Interior.

Anexo

Seis documentos necessários ao escrutínio dos interesses dos eleitos e do grau de observância dos direitos da oposição, referidos na página 28 deste Resumo:

- 1) Declarações de incompatibilidade e rendimento de todos os membros do executivo com pelouro;
- 2) Declarações patrimoniais de riqueza e de interesse de todos os membros do executivo com pelouro;
- 3) Remunerações de todos os membros do executivo com pelouro;
- 4) Currículos detalhados de todos os membros do executivo com pelouro;
- 5) Documento que consolida os registos de interesse de todos os membros do executivo;
- 6) Relatório sobre o cumprimento do estatuto de direito de oposição.

Resumos da Fundação

- 1. Igualdade de género ao longo da vida**
Coordenação: Anália Torres
- 2. Encerramento de multinacionais**
Coordenação: Pedro de Faria
- 3. Dinâmica empresarial e desigualdade**
Coordenação: Rui Baptista
- 4. Diversificação e crescimento da economia portuguesa**
Coordenação: Leonor Sopas
- 5. Qualidade da governação local em Portugal**
Coordenação: António Tavares e Luís de Sousa

**“Como está organizado
o poder local
em Portugal?”**

**“Quais são os fatores
que determinam
a qualidade da
governação local?”**

**“Como se mede
e compara a qualidade
da governação
nos 308 municípios
portugueses?”**

