

GESTÃO PÚBLICA: UM NOVO PARADIGMA PARA A GOVERNAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL EM PORTUGAL

Manuel Ferreira de Carvalho

Resumo

Ao longo da História o Poder Local sempre desempenhou um papel inquestionável na organização do Estado, tendo-se revelado fundamental a sua existência, a qual se traduz na diversidade de competências e materializada em inúmeros domínios de ação que estas entidades têm desempenhado.

Não questionando a importância do papel destas entidades, cuja existência na perspetiva de alguns autores é anterior ao próprio Estado, deve ainda assim questionar-se a sua capacidade de resposta às solicitações atuais, a sua organização e capacidade de governação interna e externa e a respetiva adequação organizativa ao contexto socioeconómico atual, sob pena de perda de protagonismo por inadaptação.

Palavras-chave: Gestão Pública; Governação Local; Descentralização; Autarquias Locais; Portugal.

Introdução

Apesar de não ser consensual a opinião dos diversos autores no que respeita à origem dos Municípios, parece inquestionável que estes desempenham um papel relevante na organização do Estado e no funcionamento da sociedade. Prova disso é a sua capacidade de resistência, que tem mantido estes níveis de organização e administração ao longo de diversos séculos, sendo a sua génese, na perspetiva de alguns autores, Caldas (1996) ou Oliveira (2000), anterior ao próprio Estado e que deveria buscar-se na tradição hispano-romana.

A amplitude do papel destes níveis da administração ao longo da História é bastante grande, registando-se a sua importância quer na defesa aos limites territoriais do próprio Estado, quer na prestação de bens e serviços básicos à sociedade e na promoção de uma gestão territorial promotora do desenvolvimento económico e social e geradora de riqueza para a respetiva jurisdição e para a Administração Central, através da cobrança e pagamento de taxas ou impostos de diversa natureza.

Ainda assim, tal não significa que o modelo atual de governação da Administração Local seja absolutamente o mais adequado, ou pelo menos que a forma como tem sido aplicado não possa ser questionado, apesar destes níveis de administração possuírem um órgão executivo, um outro a quem compete fiscalizar e assistir a ação executiva e ainda uma estrutura administrativa de suporte que lhes garante um elevado nível de autonomia administrativa e funcional.

Ao invés, ao longo da História o modelo de governo no qual assentavam os níveis de organização e administração local foram evoluindo, ainda que os pressupostos essenciais com base no conceito genérico de governação de proximidade se tenham mantido na sua essência quase inalteráveis.

Contudo, tal evolução, que umas vezes ocorreu com maior pendor descentralizador do que noutras, nem sempre foi acompanhada pelos instrumentos que permitissem a capacidade geradora de meios próprios suficientes para fazer face às competências que tal nível de administração pressupõe, às quais por vezes acrescem outras contratualizadas com outros níveis da administração, designadamente com a Administração Central, comprometendo assim quer a verdadeira autonomia do Poder Local, quer a sua efetiva capacidade de ação e o cumprimento da sua missão.

A par de alguma incapacidade geradora de receitas próprias, em parte compensada por transferências diretas da Administração Central, em alguns casos e por razões diversas, na ótica da Gestão Pública em busca da eficácia e da eficiência na gestão dos recursos públicos, incompreensivelmente verifica-se uma enorme dificuldade junto da Administração Pública e particularmente da Administração Local em partilhar recursos e responsabilidades entre si, uma vez que, quer as atribuições e competências, quer o respetivo quadro de financiamento está claramente definido e é

muito homogéneo entre si⁹⁷ e a convivência decorrente da dinâmica social e económica é inevitável.

Assim, num contexto de recursos cada vez mais escassos e de níveis de exigência de eficácia e eficiência cada vez maiores, em que os entes públicos (a qualquer nível da Administração), são cada vez mais convocados para dar respostas para as quais nem sempre têm meios ou competências e quando simultaneamente a sociedade (ou pelo menos uma boa parte dela) vive momentos em que esperaria do Estado mais respostas ou outro tipo de respostas, parece chegada a hora para que o Estado (a todos os seus níveis) reequacione, de forma aberta com toda a sociedade qual o nível de serviço público que quer e pode prestar, a forma como o deve e pode fazer e financiar, aproveitando também para redefinir as competências, meios e responsabilidades dos níveis sub-nacionais da Administração Pública.

Nesse âmbito e simultaneamente deve ser repensado o modelo de governação interna das Autarquias Locais, permitindo-lhes maior flexibilidade na sua estrutura orgânica e na estrutura administrativa de suporte (dentro de determinados limites, designadamente estabelecendo padrões normais, limites inferiores e superiores) e ainda a uma alteração no modelo de financiamento que conduza a um maior equilíbrio na estrutura da receita e da despesa, que permita eliminar alguma rigidez existente em alguns fatores que condicionam uma execução orçamental mais adequada às necessidades e exigências da atualidade, que fomente iniciativas que visem o desenvolvimento económico e que aumente a responsabilização destes níveis de administração pela obtenção de mais receita que lhes esteja ou deva estar afeta.

Por fim e ainda no prosseguimento de uma tendência mais descentralizadora, devem ser mais enfatizadas as medidas que visam a devolução do protagonismo e da responsabilidade à sociedade e ao indivíduo, facilitando o acesso aos meios e o conhecimento para que estes prossigam os fins que lhes sejam mais adequados.

Com o presente texto não se pretende revelar nenhuma fórmula mágica nem nenhuma chave secreta para o futuro da governação local, até porque cada caso tem especificidades próprias, mas tão só apontar algumas das mudanças que parecem indispensáveis dada a ocorrência de alterações profundas de carácter socioeconómico que condicionam a Gestão Pública em geral e particularmente a Governação Local e o seu modelo atual, ainda assim, cabe aos respetivos atores e interlocutores a responsabilidade e a capacidade para promoverem as soluções que melhor se adaptem à respetiva realidade, uma vez que tomando os próprios atempadamente a iniciativa, poderão encontrar soluções mais equilibradas.

⁹⁷ As divergências mais significativas atualmente e sobre as quais os próprios Municípios pouca capacidade de intervenção possuem, decorrem essencialmente da diferente capacidade fiscal de cada Município devido à respetiva dinâmica socioeconómica e aos diferentes enquadramentos de cada NUT II para efeitos da comparticipação dos Fundos da União Europeia.

Gestão Pública: A Administração Local em Portugal

Resenha Histórica⁹⁸

Ao longo da História de Portugal, registam-se diversas mutações quer no que respeita aos limites territoriais do próprio Estado, quer no que respeita à evolução socioeconómica interna e ao sistema político-administrativo de organização e de governo do Estado aos diversos níveis.

Assim, o período medieval marcou uma ocupação humana irregular do território nacional, de resto cujas marcas ainda hoje perduram, verificando-se a uma maior intensidade dos aglomerados habitacionais no norte do que no sul do país.

A Idade Média por ser um período de natureza marcadamente guerreira, contribuiu decisivamente para que, tanto no norte como no sul, os adensamentos populacionais ocorressem em aldeias ou cidades. Para se defenderem das incursões militares, essas comunidades, normalmente apoiadas por membros da comunidade religiosa dominante em cada meio, sentiram necessidade de se voltarem para si mesmas, organizando sistemas de defesa que assentavam na preservação dos laços de solidariedade tradicionais e que são um hábito social estável e persistente até hoje, ainda que por vezes presentes de forma mais clara numas regiões do que em outras.

Alexandre Herculano, é considerado por muitos⁹⁹ o pai e grande mestre da historiografia sobre os concelhos em Portugal, sendo ainda atual muita da sua investigação sobre o funcionamento das instituições municipais durante os primeiros séculos da sua existência no nosso país. Para este autor, no seu estudo sobre os Municípios portugueses *“a origem dos Municípios deveria buscar-se na tradição hispano-romana, sendo o foral não uma criação do município, mas uma confirmação duma realidade pré-existente”* ele refere ainda que:

“As aldeias de Sancta Comba e Treixedo, no distrito de Viseu, pertenciam desde os fins do séc. X ao mosteiro de Lorvão. Arruinadas durante o séc. XI, e faltas de cultura, os monges cuidaram em repovoá-las no começo do XII(...). Dos habitantes que ahi existiam, alguns eram cavalleiros: o resto consistia bem como os recém vindos e os que sucessivamente deviam alli morar, em peões lavradores”.¹⁰⁰

Outros autores como Eugénio de Castro Caldas, Manuel de Santos Loureiro, José Rocha Oliveira, entre outros, seguem no essencial a linha de pensamento de que a criação dos Municípios é anterior ao próprio Estado e deveria buscar-se na tradição hispano-romana.

José Mattoso fundamenta o seu pensamento na base do que considera a senhoriação laica, em que os mais dinâmicos senhores não se contentavam com a

⁹⁸ Para um enquadramento mais detalhado ver: Carvalho (2010), Dissertação de mestrado, Cap. III.I.

⁹⁹ A título de exemplo, o Professor João Bilhim, (2004), a este propósito inicia o Capítulo 1.1. do seu livro “A Governação nas Autarquias Locais” com a seguinte frase: “O município sendo anterior à fundação de Portugal seria, por conseguinte, anterior à formação do próprio Estado, tendo a sua origem na dominação romana, na perspetiva de Alexandre Herculano.”

¹⁰⁰ Ver: Herculano, Alexandre, & Notas críticas de Mattoso, José, (1981), História de Portugal Desde o Começo da Monarquia até ao Fim do Reinado de Afonso III, pp. 58; 92 e ss.;

terra onde os seus antepassados haviam feito fortuna e por isso conquistavam pedaço a pedaço, pequenas ou grandes áreas da vizinhança.

A obra de Alexandre Herculano no que respeita à organização interna da vida municipal, continua a reunir um amplo consenso, ainda assim outros autores, através de estudos posteriores, mesmo reconhecendo o papel e a importância da sua investigação, no que respeita à origem dos concelhos, colocam em causa a sua opinião pois afirmam que esta terá sido inteiramente alheia a quaisquer instituições anteriores, apresentando uma nova realidade, a qual depende de outros condicionalismos surgidos de novo. É essa a opinião de Moreno (1986).

No que respeita à autonomia e efetiva capacidade de gestão dos Municípios, o século XX revelou uma enorme perturbação. Inicialmente a instalação da República procurou encetar o processo descentralizador, invertendo a tendência dominante que advinha do Código Administrativo de 1896, em vigor à data e de pendor claramente centralizador, no entanto, a Constituição de 1933, mas principalmente o Código Administrativo de 1936, revisto em 1940, foram os instrumentos que o Estado Novo adotou para regular as várias matérias relativas à organização e funcionamento dos corpos administrativos.

Assim, a generalidade dos autores que estudam esta temática defende que neste período, a coberto de um quadro formal potenciador da autonomia local, a prática política do governo foi mais centralista e controladora contrariando a autonomia postulada dos corpos administrativos. Contudo, outros autores¹⁰¹ apontam em direção oposta e abordam outra questão que tem a ver com a existência ou não de vitalidade e autonomia dos concelhos durante todo o Antigo Regime, defendendo a sua existência neste período.

A revolução de abril originou um assalto às Autarquias Corporativas. A Constituição de 1976¹⁰², e o novo poder local democrático, consagrou no seu artigo 237º “as *Autarquias Locais como integrantes da organização democrática do Estado*”, este normativo constitucional inovador e de grande importância nunca sofreu alterações a partir da redação original determina que “*As Autarquias têm património e finanças próprias*”.

Esta Constituição veio ainda instituir/retomar alguns princípios fundamentais, dos quais se destacam:

O princípio da unidade do Estado;

O princípio da autonomia das Autarquias Locais;

¹⁰¹ É o caso de Romero de Magalhães e Maria Helena da Cruz Coelho no trabalho que elaboraram conjuntamente em 1986 intitulado “*O poder concelhio: das origens às Cortes Constituintes*”.

¹⁰² A Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP) é a Lei Fundamental em vigor em Portugal. Esta foi redigida pela Assembleia Constituinte eleita na sequência das primeiras eleições gerais livres no país em 25 de abril de 1975, (dia do 1.º aniversário da designada Revolução dos Cravos). Os seus deputados deram os trabalhos por concluídos em 2 de abril de 1976, tendo a Constituição entrado em vigor a 25 de abril de 1976. A Lei Fundamental sofreu sucessivas revisões constitucionais, nomeadamente nos anos de 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005, sendo esta última a versão atualmente em vigor.

O princípio da descentralização democrática da Administração Pública.

Acima de tudo o sufrágio direto e universal foi a grande revolução trazida pelo regime democrático, também ao nível da Administração Local.

A partir da revisão de 1997, no seu art.º 235º pode ler-se, relativamente ao conceito de autarquia local: “...*pessoa colectiva territorial dotada de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas*”. Já no seu art.º 236º distingue três categorias de autarquias locais: Freguesias, Municípios e Regiões Administrativas, no continente. Nas regiões autónomas, apenas prevê a existência de Freguesias e Municípios¹⁰³.

A Gestão das Necessidades Coletivas e a Partilha e Gestão dos Recursos Públicos: As Autarquias Locais em Portugal, a Descentralização de Competências, a Autonomia da Administração Local, as suas Responsabilidades e a efetiva Capacidade de Governo¹⁰⁴

Considerando, como seria natural o princípio constitucional da unidade do Estado (CRP: art.º 6º n.º 1), é impossível dissociar a Governação Local do conceito e do modelo mais genérico de Gestão Pública.

Nesse sentido, ao longo da História, o modelo de gestão pública (independentemente de em cada época ser ou não reconhecido como tal), foi evoluindo e foi-se adaptando às circunstâncias que cada ocasião permitiam, designadamente às de carácter económico, mas também às de natureza social, política, cultural ou religiosa com marca dominante.

No último século, o designado Estado de bem-estar social ou Estado Providência, *Welfare State*, que imperou na Europa desde a crise de 1929 (Grande Depressão) até à década de oitenta, altura em que Margaret Thatcher, com o argumento de que o Estado tinha deixado de ter condições económicas para sustentar um Estado Providência, retirou vários direitos que os cidadãos tinham “adquirido” ao longo de várias décadas, abrindo assim caminho à corrente mais liberal defensora da livre atuação do mercado devidamente regulado e da livre iniciativa da sociedade e dos cidadãos.

Estava assim aberta a porta na Europa para a implementação de um novo conceito/modelo de Gestão Pública, *New Public Management*, que encontra na Teoria da Escolha Pública, *Public Choice* e na designada Escola Austríaca de Economia a sua base teórica de apoio fundamental (Alves & Moreira, 2004), ainda que a sua origem provenha dos EUA.

As medidas implementadas por Margaret Thatcher, aliadas à cada vez maior incapacidade que os Estados têm para suportar os custos do Estado Providência que eles próprios criaram, têm servido de argumento para que nas últimas décadas,

¹⁰³ No território continental, apesar de prevista a implementação de regiões administrativas, tal ainda não ocorreu, pelo que na prática é coincidente a existência apenas dos dois níveis mais baixos de desagregação (Freguesias e Municípios), tanto no continente como nas regiões autónomas.

¹⁰⁴ Para um conhecimento mais detalhado ver: Carvalho (2010), Dissertação de mestrado, Cap. V.

diversas vezes particularmente críticas deste nível de assistencialismo do Estado façam ouvir a sua opinião e para que o próprio Estado, em diversos países, fruto da necessidade de reduzir o seu peso na economia, se tenha visto por diversas vezes obrigado a rever o seu nível assistencialista e o seu papel na sociedade, deixando maior liberdade para a atuação do mercado e dos próprios cidadãos, esperando simultaneamente que essa atuação mais livre do mercado fortaleça a economia e consequentemente produza maior riqueza para o próprio Estado. Ainda assim, em alguns casos, tal movimento tem registado um défice ao nível da regulação e fiscalização, acabando por distorcer os pressupostos iniciais.

As Autarquias Locais, enquanto ente público que integra a estrutura da organização global do Estado e que exercem um papel fundamental na prossecução das políticas públicas, não poderiam manter-se à margem da evolução do paradigma do Estado. Prova disso são os movimentos que ao longo da História têm incrementado maior ou menor autonomia à ação do Poder Local (Bilhim, 2004) e que lhes permite agir, ou não, de forma mais direta junto da sociedade/território onde intervêm, condicionando também por essa via o respetivo nível de aproximação (Carvalho, 2010).

A limitação de recursos que impera na generalidade das Administrações Públicas e que afeta também uma boa parte da sociedade (ou melhor, será também, pelo menos em parte, consequência de uma situação de menor conforto da sociedade), obrigará o Estado a redefinir o seu papel na sociedade e a ter de ser mais criterioso na execução da despesa pública, a procurar maior sentido de justiça e razoabilidade na execução da receita pública, a promover maior descentralização institucional e a fomentar a livre iniciativa individual e coletiva da sociedade, atribuindo-lhe mais responsabilidades (podendo alguma da função assistencialista do Estado ser contratualizada com o ente privado ou simplesmente decorrer da livre escolha dos cidadãos), mas chamando a si o poder regulador, fiscalizador e as demais funções decorrentes da existência de um Estado soberano (deve assim o Estado concentrar-se nas suas funções fundamentais).

O Estado, na medida do possível, deve procurar não se substituir aos cidadãos, uma vez que estes, em princípio e salvo determinadas exceções, são mais capazes de gerir melhor os seus próprios interesses do que o Estado, competindo a este, para além dos poderes fundamentais inerentes à sua existência e soberania, o exercício de uma efetiva regulamentação, regulação e fiscalização independente da atividade individual e coletiva da sociedade e particularmente dos mercados, de resto cujo desempenho tem ficado claramente aquém do esperado.

Assim, o princípio geral deve ser o de um Estado que facilite o acesso aos meios e assim facilite a iniciativa individual e coletiva, definindo à priori as regras quer para o acesso aos meios quer para a iniciativa, mas as quais devem ser suficientemente flexíveis ao ponto de não inibir a iniciativa privada, mas simultaneamente suficientemente responsabilizadoras e dissuasoras para evitar eventuais tentativas de abuso por parte dos diversos intervenientes.

Ao longo dos séculos e particularmente nas últimas décadas em Portugal (após a instauração do regime democrático), derivado a alterações de inúmera natureza, ao nível da Gestão Pública, assistiu-se a um pendor fortemente descentralizador de

competências da Administração Central para as Autarquias Locais, as quais, em geral, apesar de há muito ansiarem a assunção de mais competências, nem sempre revelaram ter capacidade para as assumir da forma mais adequada, dada a existência de fatores demasiado rígidos nas estruturas que limitam e por vezes impedem mesmo que as mudanças resultantes da assunção das novas competências produzam os efeitos esperados e razoavelmente aceitáveis.

Se no período do Estado Novo a tendência mais centralizadora era dominante e justifica de algum modo a ânsia de maior autonomia e mais competências por parte da Administração Local, a euforia naturalmente vivida com a mudança de regime, associada a alguma impreparação para assumir muitas das responsabilidades que se sucederam, em grande parte decorrentes da falta de experiência (motivada pelo centralismo do período anterior) e pela necessidade de assumir novas competências essenciais ao desenvolvimento do país e em parte fomentadas por meios ou iniciativas decorrentes da adesão de Portugal à então Comunidade Económica Europeia (CEE), justificam quer grande parte da descentralização ocorrida, quer algumas das falhas que também ocorreram no processo.

Atualmente, decorridas quase quatro décadas de regime democrático em Portugal, de modo algum se pode afirmar que o nível de preparação da Administração Local é comparável ao que existia no início deste período, ainda assim, o nível global de conhecimento e de exigência da sociedade é também ele bastante superior.

A figura que se segue mostra a evolução dos critérios de distribuição das transferências do Orçamento de Estado os quais refletem a busca pela adoção, no quadro legal aplicável às finanças locais, de princípios de moralidade, de equidade e de racionalidade. Como se pode observar, assiste-se a um modelo de financiamento e governação local que sucessivamente tem enfatizado o reforço da Independência Financeira¹⁰⁵ municipal, privilegiando para tal a promoção do aumento das suas receitas fiscais.

¹⁰⁵ Independência Financeira = Receitas Próprias / Receita Total.

Quadro n.º 1. – Evolução dos critérios de distribuição das transferências do OE

Crítérios	Lei 1/79	Lei 98/84	Lei 1/87 (FEF)	Lei OE/92 (FEF)	Lei 42/98 (FGM FCM)	Lei 2/07 (FSM)
Habitantes	35%	45%	45%	40%	35%	65%
Habitantes < 15 anos				5%	5%	
Área	15%	10%	10%	15%	30%	25% + 5% ou 20% + 10%
Capitação Impostos		15%	10%	5% (ICF)	(ICF)	(ICF)
Nº de Freguesias	15%	5%	5%	5%	15%	
Repartição Igual pelos Municípios		5%	10%	15%	5%	5%
Rede Viária	Incluído no (IC)	Incluído no (IC)	10%	10%		
Nº de Alojamentos			5%			
Índice de Carências (IC)	35%	20%	5%		(IDO)	(IDO)
Acessibilidade				5%		
IRS coleta local					10%	[0%;5%]
TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Bravo, Ana Bela Santos & Sá, Jorge A. Vasconcelos e, (2000), *Autarquias Locais: Descentralização e Melhor Gestão*, p. 79, complementado/adaptado por: Carvalho, Manuel

Ver detalhes das alterações efetuadas em: Carvalho (2010), *Dissertação de mestrado*, p. 92.

Este modelo foi “aproveitado” pela generalidade dos Municípios para fomentar o crescimento do parque habitacional existente no respetivo perímetro, fazendo crescer de forma significativa a receita com origem na tributação do património imobiliário (IMI e IMT) e a diminuição das transferências do Orçamento de Estado (esta situação em alguns casos conduziu a problemas de natureza urbanística e mesmo social), conjuntamente o fomento provocado pelo enorme fluxo financeiro que entrou no país decorrente dos apoios comunitários recebidos desde a adesão do país à então CEE e às baixas taxas de juro praticadas nos últimos anos, resultou em elevados níveis de endividamento para a generalidade dos Municípios, num crescimento contínuo e em alguns casos insustentável da despesa corrente e em muitos casos num desajustamento da estrutura orçamental traduzido na necessidade de serem implementados planos de saneamento e reequilíbrio financeiro municipal.

Assim, a opção por uma tendência mais descentralizadora das competências, que fomente a autonomia dos Municípios, os capacite, mas também os responsabilize mais pelas suas opções de gestão deve continuar, procurando sempre melhorar o modelo por forma a minimizar distorções intra e interterritoriais e ainda adequando na medida do possível os meios de financiamento aos respetivos níveis administrativos de gestão, às necessidades de execução da despesa e à capacidade contributiva da sociedade.

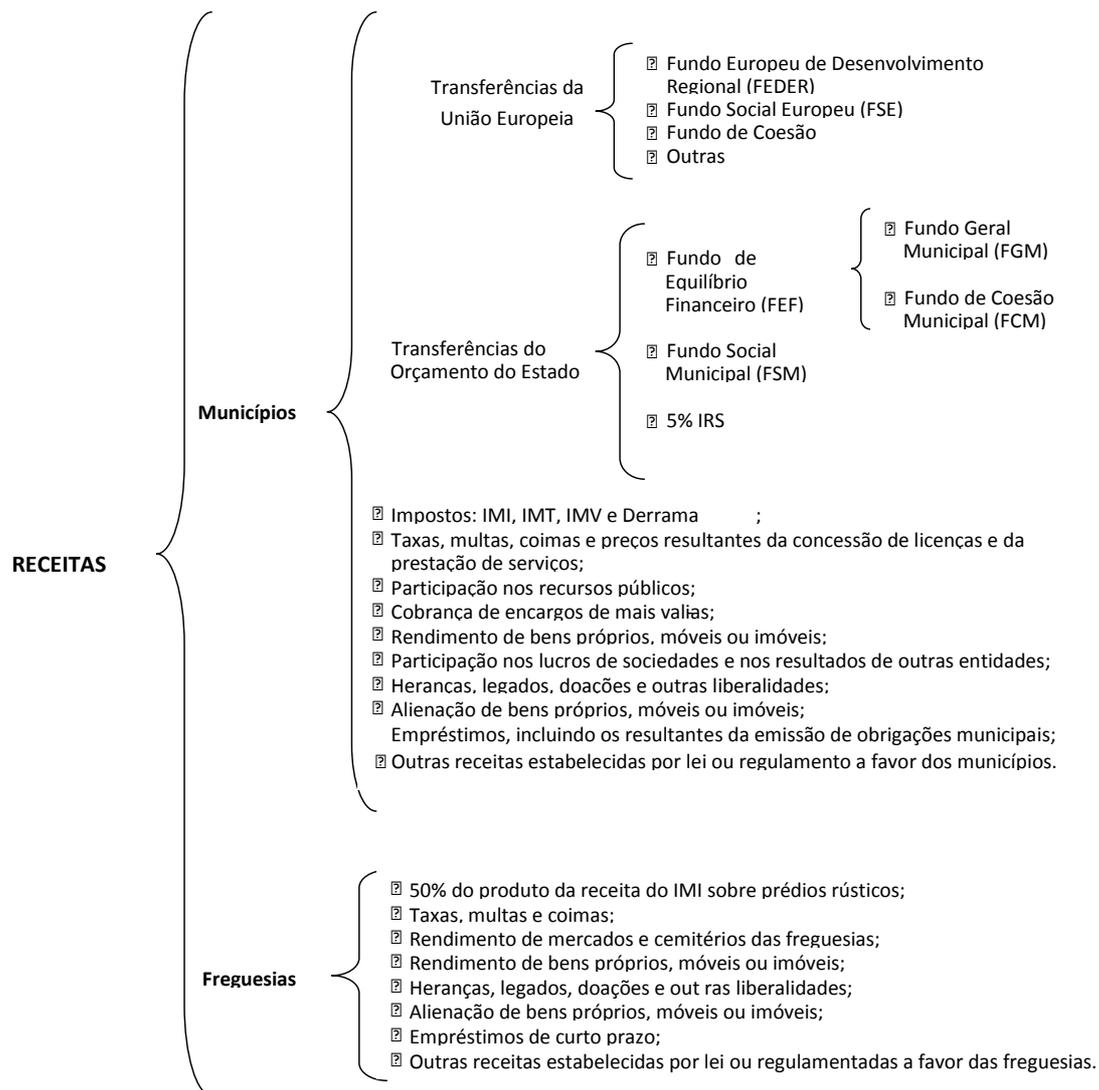
A figura que se segue mostra qual a origem que a receita dos Municípios e das freguesias pode assumir.

Em suma, pode-se dizer que são cinco os grandes grupos de receitas dos Municípios: ¹⁰⁶ Impostos municipais; transferências; taxas e licenças; receitas da gestão patrimonial e o recurso ao endividamento (ainda que esta última componente tenda a ser cada vez mais limitada dadas quer as condicionantes legais e a situação própria de cada Município quer à atual situação socioeconómica).

No seu conjunto, estes cinco grandes grupos de receitas agregavam em 2009 mais de 90% do total das receitas dos Municípios portugueses.

¹⁰⁶ Entenda-se: os que mais contribuem para o orçamento municipal.

Figura n.º 1. – Receitas dos Municípios e das Freguesias



Fonte: Bravo, Ana Bela Santos & Sá, Jorge A. Vasconcelos e, (2000), *Autarquias Locais: Descentralização e Melhor Gestão*, p. 47.

As figuras anteriores mostram, entre outros fatores, uma preocupação legal em introduzir mecanismos¹⁰⁷ que simultaneamente promovam a competitividade, mas também a solidariedade territorial entre os Municípios.

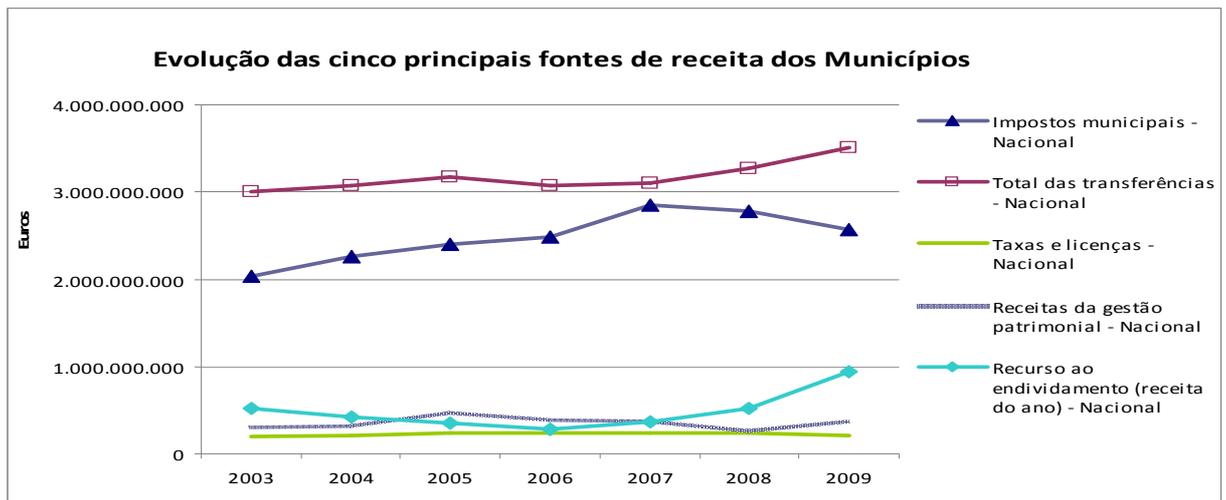
O Fundo Social Municipal (FSM), que respeita a uma transferência financeira de valor definido na Lei do Orçamento de Estado, e é calculada para cada Município, de acordo com os indicadores estabelecidos no n.º 1 do artigo 28.º da LFL, estando esta receita consignada à realização de despesas específicas, relativas às atribuições e competências transferidas da Administração Central para os Municípios, associadas a funções sociais, nomeadamente nas áreas da educação, da saúde ou da ação social. A evolução desta receita deve ser acompanhada não apenas para verificar a sua

¹⁰⁷ Designadamente através da repartição do Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) entre o Fundo Geral Municipal (FGM) e o Fundo de Coesão Municipal (FCM), considerando este último a existência de Municípios contribuintes líquidos do Fundo, enquanto outros são beneficiários líquidos do mesmo.

adequação às necessidades, mas também para avaliar o eventual impacto (caso a caso), na independência financeira municipal.

Para além da receita proveniente do FSM, existem outras receitas cuja aplicação está consignada, é disso exemplo as transferências provenientes de fundos da UE ou as receitas de empréstimos a médio e longo prazo.

Gráfico n.º 1 – Evolução das principais fontes de receita dos Municípios Portugueses

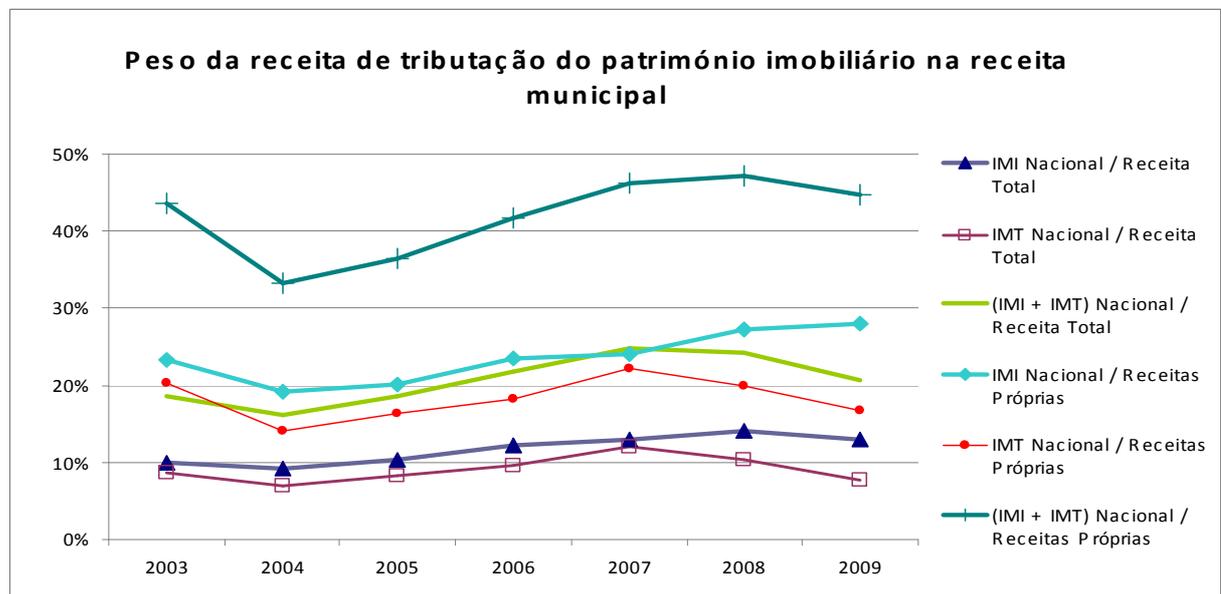
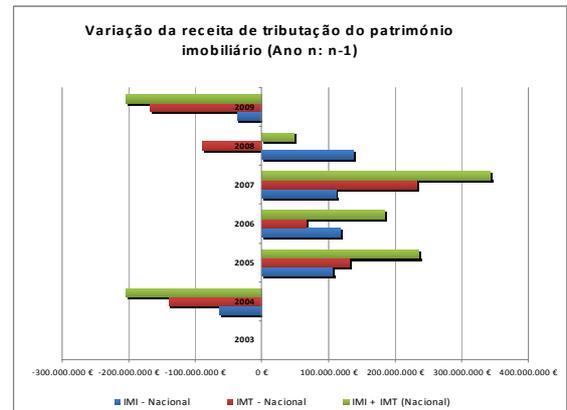
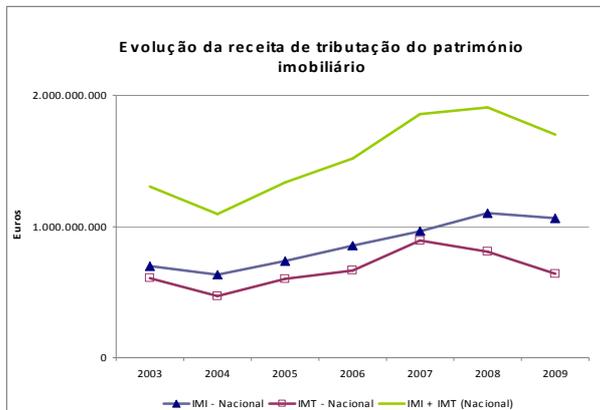


Fonte: Dados DGAL, Gráfico: Carvalho, Manuel¹⁰⁸

Apesar do esforço para incrementar maior independência financeira, a redução a partir de 2007 dos impostos municipais, decorrente essencialmente da redução da receita associada aos impostos sobre o património imobiliário (IMI e principalmente do IMT), compensado pelo aumento do recurso ao endividamento e associado ao crescimento das transferências, em parte provenientes do Fundo Social Municipal e derivadas do acréscimo de competências que vem sendo contratualizado entre a Administração Central e a Administração Local, vêm concorrendo para a degradação deste indicador, em 2009, para um nível próximo ao verificado em 2003 e que se situa abaixo dos 50% para o conjunto dos 308 Municípios portugueses.

¹⁰⁸ Todos os elementos estudados relativos à execução financeira dos Municípios têm por base informação da Direção-Geral das Autarquias Locais à qual se agradece a colaboração. Salienta-se ainda e desde já que relativamente aos anos de 2008 e 2009, alguns elementos estudados (designadamente as respetivas Demonstrações de Resultados e os Balanços), foram disponibilizados diretamente por essa entidade, com base no tratamento da informação financeira dos Municípios portugueses e ressalva-se que tal informação, para os referidos anos, reveste um carácter provisório.

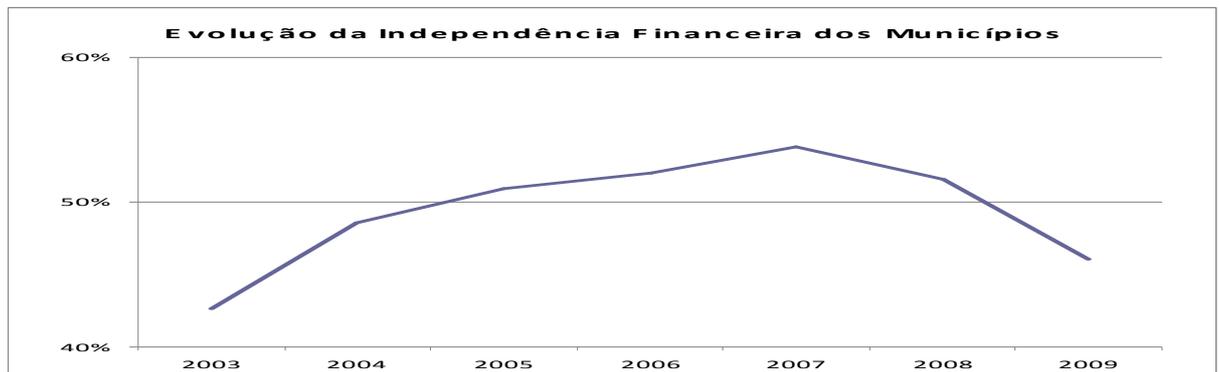
Gráficos n.º 2 – Evolução e variação da receita municipal proveniente da tributação do património imobiliário em Portugal



Fonte: Dados DGAL, Gráficos: Carvalho, Manuel

Como podemos constatar, as receitas provenientes da tributação do património imobiliário atingiram em 2008 o peso máximo de cerca de 48% das receitas próprias dos Municípios, assegurando quase em exclusivo a sua independência financeira, o que agrava a sua vulnerabilidade face a esta fonte de receita e aconselha maior diversificação.

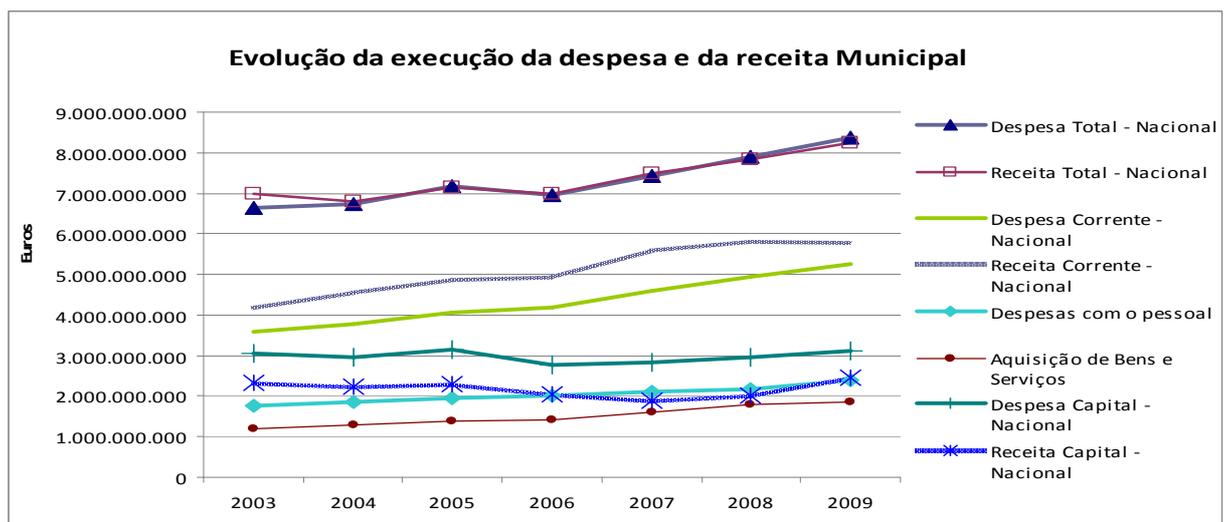
Gráfico n.º 3 – Evolução da independência financeira dos Municípios Portugueses



Fonte: Dados DGAL, Gráfico: Carvalho, Manuel

A figura que se segue mostra a evolução da despesa e da receita do conjunto dos Municípios Portugueses entre 2003 e 2009.

Gráfico n.º 4 – Evolução da execução da despesa e da receita Municipal em Portugal



Fonte: Dados DGAL, Gráfico: Carvalho, Manuel

Ao nível da despesa e da receita total, assiste-se a um crescimento praticamente contínuo e bem acentuado de ambas as variáveis, destacando-se negativamente o facto de desde 2008 a despesa total ter superado a receita total. A despesa corrente regista também uma tendência contínua de crescimento, a qual resulta essencial e simultaneamente da soma de uma tendência semelhante que se regista nas despesas com o pessoal e na aquisição de bens e serviços. Já o total da receita corrente a partir de 2007 estabilizou (com perspetivas de redução especialmente em resultado da redução nas receitas dos impostos municipais).

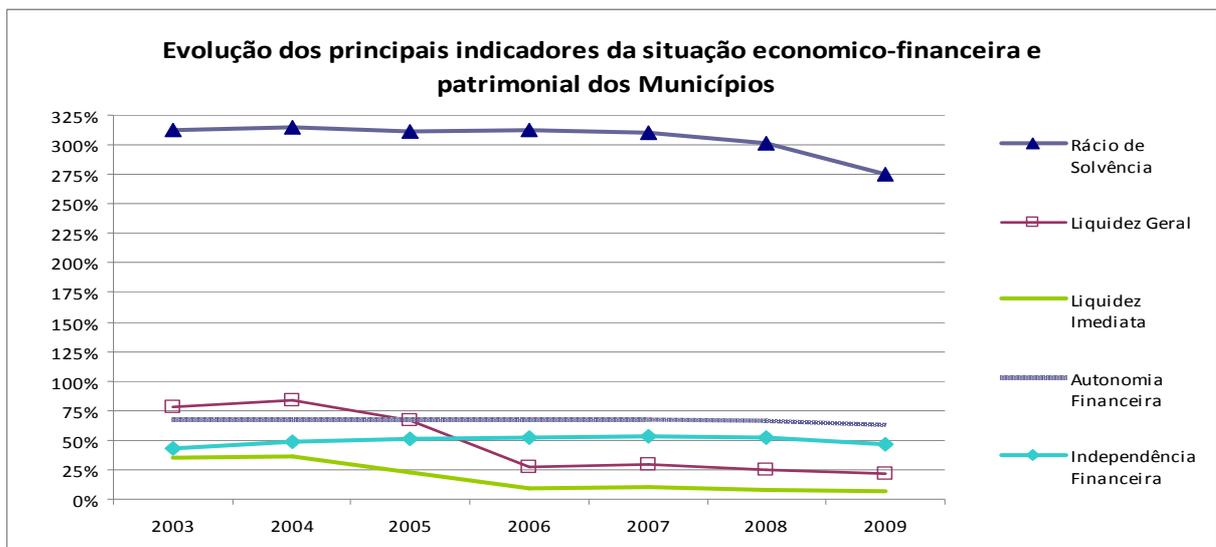
No que respeita às receitas de capital, nos últimos anos estas registam um crescimento superior ao verificado nas despesas de capital (o que poderá indiciar a alienação por parte dos Municípios de parte dos seus ativos imobiliários para fazer face às suas necessidades desta receita ou simplesmente a uma gestão patrimonial

mais racional), ainda assim é de destacar o facto das receitas de capital se manterem a um nível substancialmente inferior ao das despesas da mesma natureza.

A autonomia de que a Administração Local atualmente goza, permitiu-lhe nos últimos anos compensar alguma da quebra registada ao nível da receita proveniente dos impostos municipais com o recurso ao endividamento, ainda assim, esta fonte de financiamento está legalmente condicionada e não poderá por isso continuar a ser a solução de recurso, como tal e dada a rigidez registada do lado da despesa (designadamente ao nível da despesa corrente), urge encontrar um novo modelo de gestão municipal, que promova a inversão da tendência geral de degradação dos indicadores de gestão e não se limite a encontrar novas formas de financiamento ou a reforçar as atuais.

A figura que se segue mostra-nos a evolução de alguns dos principais indicadores da situação económico-financeira e patrimonial dos Municípios Portugueses. A este respeito destaca-se negativamente o forte aumento do passivo registado no período em análise e com maior impacto no passivo de curto prazo, o que se reflete de forma significativa na degradação dos rácios de liquidez e também no rácio de solvência.

Gráfico n.º 5 – Evolução dos principais indicadores da situação económico-financeira e patrimonial dos Municípios portugueses



Fonte: Dados DGAL, Gráfico: Carvalho, Manuel

A Governação Local do Século XXI: Velhos Problemas, Novos Desafios¹⁰⁹

Atualmente, a Administração Pública e em particular as Autarquias Locais, face à situação socioeconómica corrente, é chamada a responder cada vez mais a inúmeras

¹⁰⁹ Para um conhecimento mais detalhado ver: Carvalho (2010), Dissertação de mestrado, Cap. VII.

solicitações, as quais há poucos anos atrás eram impensáveis, revelando-se por vezes incapaz de responder, quer devido ao crescente aumento de solicitações quer à redução generalizada dos recursos e por vezes a alguma impreparação face ao desajustamento que se verifica entre a dimensão e diversidade das necessidades e a capacidade de resposta. Urge por isso redefinir o papel da Administração na sociedade (incluindo a Administração Local), bem como as formas e limites de financiamento e de intervenção social.

Nos últimos anos ou mesmo décadas, por razões políticas, sociais e económicas internas, mas também decorrentes da adesão de Portugal à atual União Europeia e posteriormente à “Zona Euro”, registou-se um crescimento do nível de vida e acima de tudo das expectativas na sociedade com enorme impacto na Gestão Pública em geral e naturalmente nas Autarquias Locais, onde o elevado crescimento verificado no setor imobiliário e particularmente na construção civil fomentou o desenvolvimento de um modelo de gestão municipal que estimulou o aumento progressivo da despesa corrente, que apresenta uma natureza de grande rigidez, ao invés da vulnerabilidade das receitas assente neste modelo de financiamento, o que torna o modelo de gestão municipal também ele bastante vulnerável.

O modelo de gestão municipal atual está ainda refém de outras condicionantes.

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.

Outro fator determinante para a governação local, respeita à complexidade das organizações municipais, com lógicas diferenciadas, diversos “*stakeholders*” com interesses divergentes (os eleitos, os funcionários autárquicos, a população em geral, os contribuintes, os eleitores, os clientes, os consumidores, os residentes, ou simplesmente os visitantes). A complexidade de uma organização caracterizada por tal tipologia, diversidade e com necessidade de estabelecer constantemente múltiplas relações quer com inúmeras entidades quer com os cidadãos, onde a sedimentação cultural e o peso da história local agudizam os vetores já tradicionalmente complexos, bem como o desempenho cada vez mais abrangente de novas funções e com a necessidade que se exige de maior rigor na qualidade do seu desempenho e na

eficiência da gestão dos recursos disponíveis, requerem cada vez mais a capacidade para organizar livremente os seus órgãos de gestão, sem terem de se acomodar às regras homogéneas impostas pelo poder central.¹¹⁰

Assim, apesar de aparentemente existirem múltiplos territórios à escala municipal com características aparentemente homogéneas, (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(s) próprio(s) Município(s), no sentido de encontrar a estrutura organizativa que melhor seja capaz de responder às solicitações e anseios dos diversos “*stakeholders*” tendo em conta os meios (cada vez mais escassos) de que dispõe ao seu alcance.

A legislação atual é suficientemente clara e abrangente ao ponto de permitir quer o associativismo municipal a diversa escala, quer o crescimento exponencial ao nível do setor empresarial local (SEL). Contudo, se ao nível do SEL os Municípios utilizaram, por vezes de forma algo imprudente,¹¹¹ esta configuração jurídica e organizacional, ainda que de forma maioritariamente individualizada (uma empresa com um Município como acionista único), o associativismo municipal de forma genérica e principalmente enquanto plataforma para alcançar instrumentos de gestão partilhada para um conjunto de recursos e responsabilidades que lhes são comuns, foi na maioria dos casos quase desprezada,¹¹² salvo poucas exceções e mesmo essas, em parte terão sido fomentadas ou por circunstâncias legais de diversa ordem ou decorrentes da amplitude e natureza das obrigações envolvidas.

Por outro lado, talvez o primeiro dos limites de qualquer entidade pública na contemporaneidade, seja sem dúvida a limitação dos recursos, assim sendo, aos Municípios enquanto pessoas coletivas com autonomia financeira, administrativa e patrimonial, para além de maior flexibilidade na sua gestão, acresce também maior responsabilidade e poderá mesmo dizer-se mais um desafio e um limite aos seus órgãos, deliberativo e executivo, eleitos por sufrágio universal. Um limite na medida em que tal flexibilidade é relativa, pois está condicionada por diversas razões, desde logo o valor global do orçamento (que naturalmente num contexto de recursos limitados e mais solicitações, é sempre insuficiente face às necessidades), outro condicionante são os limites legais para a afetação das verbas do FEF às despesas correntes e de capital, da mesma forma que os limites legais à capacidade para o endividamento, ou as restrições ao acréscimo da despesa aquando da transferência de competências ou ainda a, por vezes, limitada capacidade do Município para gerar receitas próprias, são alguns desses fatores.

¹¹⁰ Ver: Proença, Margarida, (1993), *Teoria das Organizações e Gestão Local*, pp. 37 a 41.

¹¹¹ Por vezes sem cuidarem de avaliar suficientemente a sua capacidade instalada e / ou efetuarem as adaptações necessárias ou em última análise não transferindo para a entidade empresarial todos os encargos associados ao serviço equivalente na estrutura interna do Município, acabando assim por duplicar despesa e contribuindo desta forma para o acréscimo registado na despesa corrente.

¹¹² A legitimidade política acima referida, por vezes acabou por dividir condicionando ou impedindo algum do associativismo que seria tecnicamente compreensível numa perspetiva de gestão pública mais racional.

Ainda assim, a par da capacidade para proceder a uma reestruturação interna das organizações, o maior desafio parece ser o de ser capaz de, no atual contexto, encontrar junto da sociedade o equilíbrio entre as necessidades/exigências sociais e a sua capacidade de resposta, dada a tendência de declínio, por razões económico-financeiras do Estado Social “conquistado” nas últimas décadas, devendo assim ser discutido de forma aberta num âmbito alargado a toda a sociedade qual o nível de intervenção social que o Estado deve ter na sociedade (integrando neste debate os níveis sub-nacionais de administração), uma vez que sendo o Estado unitário, deverão ser (re)definidas claramente quais as competências, meios e responsabilidades, por forma a que instituições e sociedade estejam melhor esclarecidas e assim possam agir de forma mais responsável.

Seja qual for o resultado, desta discussão resultará por certo uma maior transparência e uma maior responsabilização para todas as partes envolvidas. Por um lado os entes públicos terão o seu mandato reforçado, na condição de conseguirem maior eficiência e transparência na sua ação, por outro lado a “simples” discussão destes assuntos de forma aberta à sociedade, devolve a esta, logo aos cidadãos, a responsabilidade pela escolha, seja ela qual for. A nível municipal deve também ser seguido este princípio, aplicando-o a diversos domínios da sua ação, tendo em vista maximizar a descentralização da responsabilidade, envolvendo todos os intervenientes em cada domínio, até ao nível do indivíduo (seja ele o cidadão residente, consumidor, ou um profissional que no âmbito da sua atividade estabelece qualquer relação com o Município).

Assim, dado o contexto de cada vez maior limitação dos recursos públicos, os entes públicos devem, para além das medidas já enunciadas, enfatizar mais a devolução do protagonismo e da responsabilidade à sociedade e ao indivíduo, facilitando o acesso aos meios e o conhecimento para que estes prossigam os fins desejados e que se espera sejam os mais adequados, limitando a sua ação assistencialista aos incapazes de por si sós prosseguirem tal fim¹¹³. Desta forma, para além de promover uma gestão mais racional, eficaz e eficiente dos recursos, promover-se-ia maior liberdade na ação individual, prosseguindo o princípio essencial da Teoria da Gestão Pública.

Atendendo à tendência recente para a redução das receitas fiscais dos Municípios, associada ao crescimento registado nas receitas provenientes das transferências (designadamente resultante do incremento do FSM por contrapartida da descentralização de competências), o modelo de financiamento das Autarquias Locais deve ser reequacionado, sob pena de se agravar a sua situação de independência financeira e ainda que indiretamente, pôr em causa o princípio da autonomia Municipal.

A este propósito sugere-se uma redistribuição dos recursos públicos totais (e não o aumento da carga fiscal em geral) procurando reforçar a receita fiscal municipal por via

¹¹³ Note-se, a título de exemplo, que com o crescente progresso tecnológico e apesar dos esforços realizados no país nos últimos anos tendo em vista quer a modernização tecnológica, quer o acesso ao conhecimento, persiste uma parcela significativa da população que é hoje considerada infoexcluída, a quem é necessário garantir, eventualmente entre outra, assistência básica para o cumprimento de obrigações, por exemplo de natureza fiscal, cujo apoio dos serviços locais da Administração poderá continuar a ser essencial.

de uma indexação superior à atividade económica global (IVA, IRC e IRS), procurando evitar distorções de (des)ordenamento territorial como as ocorridas no passado.

A par de tal reforço da indexação deve também promover-se a descentralização financeira pela via de uma afetação fiscal mais direta e responsabilizadora dos respetivos beneficiários (Ex: repartição na fatura do IVA em duas componentes sendo uma diretamente afeta à Administração Local e outra à Administração Central) seria certamente mais clara quer para a Administração quer para o contribuinte, tornaria a Administração Local mais competitiva (na medida em que tal seria um estímulo para fomentar a dinamização socioeconómica local) e eficiente¹¹⁴ e os cidadãos ficariam ainda mais vigilantes e mais próximos dos seus governantes locais, ficando também a Administração Central beneficiada devido quer aos ganhos de eficiência quer aos estímulos da dinamização socioeconómica, logo com ganhos mútuos.

Qualquer alteração deve prosseguir no sentido de reforçar os princípios constitucionais da subsidiariedade, da autonomia e da solidariedade.¹¹⁵

Na sequência da análise à situação financeira acima apresentada, entende-se também que é insustentável uma governação local que mantenha uma tendência de crescimento da despesa corrente (com destaque para o peso das despesas com pessoal e simultaneamente ao aumento verificado nas despesas com os fornecimentos e serviços externos) Propõe-se que a Administração, atuando de forma racional, coerente e sensível às realidades atuais e às perspetivas futuras, estimule as entidades a promover mais o recurso aos meios de que dispõe internamente, devendo também promover-se e fomentar-se os mecanismos que flexibilizem a partilha de conhecimento e de outros recursos entre as diversas entidades, mesmo para além da Administração Local, como forma de valorização mútua e à promoção da racionalização dos seus recursos.

No seguimento do acima exposto, entende-se que o *contracting-out* em muitos casos (sempre que a capacidade interna instalada, de todo ou em parte não tenha sido eliminada, portanto já exista pelo menos em parte significativa), deve ser reequacionado e sempre que possível/aconselhável substituído por uma solução interna (por forma a evitar duplicação de despesa ou pela opção de uma contratação em parceria, com outras entidades com características e necessidades semelhantes, por forma a que os custos unitários da prestação possam ser minimizados e se possível, que mesmo nesta opção, possam ser integrados eventuais custos anteriormente afetos exclusivamente a cada uma das partes (Ex: serviços partilhados por vários Municípios para prestação de diversos serviços à comunidade com integração de recursos humanos, equipamentos e outros meios).

Deve também ser reequacionada a necessidade e capacidade de algumas entidades no âmbito e dependência das Autarquias Locais (Ex: algumas entidades do Setor Empresarial Local e Associações), cujas competências e capacidade para o seu exercício possam ser melhor desenvolvidas a outro nível, designadamente a um nível

¹¹⁴ Ver: Pandiello, Javier Suárez, (sd), *El Futuro de la Financiación Local en el Contexto del Estado de las Autonomías*, pp. 20 - 24.

¹¹⁵ Ver: Constituição da República Portuguesa – Sétima revisão – Lei Constitucional n.º 1/2005 de 12 de agosto, art.ºs 237º e 238º.

supra-municipal por forma a obter ganhos de escala e reduzir custos de gestão, entre outros.

Conclusões

É inquestionável a relevância do papel que as instituições do poder local têm desempenhado ao longo da nossa História, contudo no contexto atual de limitação global dos recursos, o modelo em que se sustenta o financiamento e a governação local atualmente parece estar esgotado. Nesse sentido entende-se que deve ser discutido de forma aberta num âmbito alargado a toda a sociedade, qual o nível de intervenção que o Estado deve ter na sociedade (incluindo os níveis sub-nacionais de administração), uma vez que sendo o Estado unitário, deverão ser (re)definidas claramente quais as competências, meios e responsabilidades para cada nível.

Apesar de nos últimos anos se ter verificado uma política descentralizadora, prosseguindo o princípio constitucional da subsidiariedade (ainda que as partes envolvidas nem sempre estivessem totalmente de acordo, por vezes em questões essenciais), nem sempre se cuidou da forma mais adequada de garantir outros princípios e acima de tudo, de outros requisitos essenciais à prossecução de uma governação local mais ajustada às verdadeiras necessidades e capacidades dos territórios, das populações e das demais entidades das respetivas jurisdições, acabando por promover distorções territoriais (em muito fomentadas por uma receita demasiado concentrada na tributação do património imobiliário), algumas dificilmente reparáveis e ainda induzindo vícios nas estruturas de governo local (designadamente decisões de governação que conduziram ao aumento insustentável da despesa corrente), parte dos quais hoje se mostram incapazes de cumprir, precisamente no momento em que a sociedade, dada a situação socioeconómica atual, mais respostas (principalmente de natureza social) esperaria obter da Administração.

A descentralização de competências registada nos últimos anos, designadamente de natureza social, na sua forma e que se traduz no orçamento dos Municípios como transferências do FSM (de acordo com a atual Lei das Finanças Locais), vem limitar a independência financeira municipal, não promove o princípio da descentralização e responsabilização fiscal e põe em causa o próprio princípio da autonomia, pelo que devem ser providenciadas fontes de financiamento alternativas, no quadro das receitas fiscais municipais, sugerindo-se uma redução do peso da tributação do património imobiliário (IMI e IMT), nas receitas fiscais municipais e um reforço do peso das componentes relacionadas com a atividade económica em geral (IVA, IRC e IRS).

Desta forma pretende-se promover maior equidade na distribuição da riqueza entre a Administração Central e a Administração Local e simultaneamente fomentar nos Municípios a dissuasão de iniciativas que promovam a distorção territorial ao estimular a dinamização socioeconómica de todas as atividades em geral, diluindo o risco inerente à elevada concentração económica, mas responsabilizando mais cada Município pelas suas decisões.

Os instrumentos fiscais que visam estimular a competitividade socioeconómica dos territórios a nível local (designadamente a possibilidade de uma parte dos impostos

locais não ser aplicada e retribuir como benefício para o respetivo contribuinte) deve manter-se ou mesmo ser reforçada, sem prejuízo da manutenção dos mecanismos de solidariedade inter-municipal.

Por iniciativa dos governos locais, por força das necessidades face à realidade económico-financeira ou por força legal, as Autarquias Locais vão necessariamente ter de diminuir a sua despesa total (que era em 2009 superior à receita total), com particular ênfase para as principais componentes das despesas correntes, contudo tal terá de ser conseguido perante um cenário adverso de crise em que as solicitações aos serviços são também cada vez maiores.

O recurso ao endividamento enquanto fonte de financiamento por parte dos Municípios tem de ser cada vez mais objeto de maior rigor e seletividade, por diversos fatores, desde logo porque a generalidade deles está a atingir (e outros já ultrapassaram) o limite da sua capacidade de endividamento, por outro lado as circunstâncias socioeconómicas atuais não são favoráveis à contratação de novos encargos desta natureza, seja derivado aos elevados encargos decorrentes do financiamento, seja à sua cada vez menor capacidade para executar receita e ao agravamento que se tem verificado no rácio de solvência.

A utilização reforçada e mais eficaz das possibilidades de gestão partilhada de recursos e responsabilidades, designadamente através do recurso a instrumentos no âmbito do associativismo municipal para uma gestão de âmbito supra-municipal (de forma direta, ou recorrendo ao setor empresarial local) podem ser soluções para obter ganhos em dimensão/escala e reduzir custos estruturais. O setor empresarial local deve ser reavaliado uma vez que a sua proliferação nem sempre terá contribuído para uma melhoria efetiva ou pelo menos significativa do benefício coletivo, podendo tal ser melhorado através de soluções que promovam a atuação em maior escala.

Por outro lado deve enfatizar-se a iniciativa da sociedade, assim, é fundamental prosseguir um modelo de governação para a Administração (também ao nível local) que facilite o acesso aos meios, à iniciativa individual e coletiva e assim prossiga a descentralização e disseminação de competências e acima de tudo a responsabilidade (ainda que de forma claramente identificável) e de seguida verifique a execução e puna severamente o incumprimento. Esta orientação deve considerar mais a liberdade e responsabilidade da iniciativa privada e de todos os agentes que se relacionam com a Administração, ainda assim é essencial um acompanhamento eficaz e em tempo útil da execução. Sempre que tal seja possível, com a aplicação desta orientação espera-se maior eficácia e eficiência ao nível da Governação Local dada a maior responsabilização a que estará sujeito o respetivo interlocutor.

A escassez de recursos é hoje o grande problema da Administração Pública, mas depositar mais confiança, motivar, responsabilizar a capacidade técnica interna e externa e decidir mais com base no conhecimento técnico a par da capacidade de reestruturar as estruturas internas de governo local por forma a encontrar junto da sociedade o equilíbrio entre as necessidades/exigências sociais e a capacidade de resposta institucional, por forma a obter maior eficácia e eficiência na gestão, parece ser o maior desafio.

O contexto do desafio apresentado no parágrafo anterior, designadamente a escassez dos recursos face às crescentes necessidades sociais, acabará por forçar as entidades locais (espera-se que por sua própria iniciativa), a reverem a sua capacidade de resposta individual e a intentarem processos reformistas, também no que respeita ao mapa administrativo nos respetivos territórios.

Como princípio geral deve prosseguir-se no sentido da descentralização de competências, tendo por limite o próprio indivíduo/cidadão ou outras entidades coletivas da sociedade no que por elas possa ser desenvolvido de forma mais eficaz e eficiente. Tal princípio deve obrigatoriamente implicar uma descentralização equivalente da responsabilidade, assim não deverá a médio prazo o financiamento destas medidas sustentar-se em transferências financeiras, mas antes na participação nos impostos, no caso das entidades da Administração Local, ou noutras de natureza e impacto semelhante no caso das restantes entidades ou dos indivíduos/cidadãos.

Com este princípio e com a introdução de maior responsabilidade espera-se maior auto-controlo, logo maior envolvimento da sociedade na decisão e na gestão da coisa pública.

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.

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.

Para finalizar, parece claro que atualmente para governar a qualquer nível da Administração Pública, não basta a legitimidade política e legal, a sociedade atual exige muito mais e a competência técnica, com reflexo nos resultados, tem de relevar cada vez mais nas decisões da governação pública, sob pena de afastar ainda mais os cidadãos das suas instituições de governo, para além de potenciar maior ineficácia e ineficiência na gestão da coisa pública.

Referências bibliográficas

Alves, André Azevedo & Moreira, José Manuel (2004), O Que é a Escolha Pública?: Para uma análise económica da política, Cascais, Principia;

Amaral, Diogo Freitas do & outros. (1992), Código do Procedimento Administrativo Anotado, Coimbra, Almedina;

Bilhim, João (2004), A Governação nas Autarquias Locais, Sociedade Portuguesa de Inovação, Edição eletrónica, Recolhido em 21-05-2009 de: http://www2.spi.pt/inovaut/docs/Manual_I.pdf ;

Bravo, Ana Bela Santos & Sá, Jorge A. Vasconcelos e. (2000), Autarquias Locais: Descentralização e Melhor Gestão, Lisboa – S. Paulo, Editorial Verbo;

Borda, Jordi. (1988), Democracia local: Descentralización del Estado, políticas Económico-sociales en la Ciudad y Participación Popular, ISBN: 84-7609-231-8, Barcelona, Espanha, Ayuntamiento de Barcelona;

Buchanan, James & Tullock, Gordon (1962), The Calculus of Consent, Ann Arbor, University of Michigan Press;

Caetano, Marcello (1973), Manual de Direito Administrativo, Vol. I, 10ª Ed., Coimbra, Coimbra Editora;

Caldas, Eugénio de Castro; Loureiro, Manuel de Santos (coautor), & Outros. (1966), Regiões Homogéneas no Continente Português: Primeiro Ensaio de Delimitação, Lisboa, Instituto Nacional de Investigação Industrial, Fundação Calouste Gulbenkian;

Canotilho, José Joaquim Gomes (1998), Direito Constitucional e Teoria da Constituição, Coimbra, Almedina;

Dias, José António Rajani Oliveira (2006), O Municipalismo em Portugal, Brasil e Cabo Verde, Edições OD & F;

Downs, Anthony (1957), An Economic Theory of Democracy, New York, Harper and Row;

Gómez, Julio Alguacil (sd), Poder local y Participación Democrática, Ediciones Aguil Topo, Edição Eletrónica, Manual recolhido em 15-11-2009 de: http://books.google.pt/books?id=YqCYObd0IV8C&pg=PA9&lpg=PA9&dq=julio+alguacil+g%C3%B3mez+Los+desafios+del+nuevo+poder+local&source=bl&ots=YPrSiXYcuw&sig=5rwgV_8VWnnUFpzMXKBUxA76GEk&hl=pt-PT&ei=7_USS_PZLYz_4AbKuuCGBA&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=1&ved=0CAgQ6AEwAA#v=onepage&q=&f=false ;

Herculano, Alexandre & Mattoso, José - Prefácio e notas críticas (1981), História de Portugal Desde o Começo da Monarquia até ao Fim do Reinado de Afonso III, Lisboa, Livraria Bertrand;

Mattoso, José (1991), Identificação de um país: ensaio sobre as origens de Portugal: 1096-1325, Vol. I, 4ª Ed. Lisboa: Editorial Presença (monografia);

Montalvo, António Rebordão (2003), O Processo de Mudança e o Novo Modelo de Gestão Pública Municipal, Coimbra, Livraria Almedina;

Moreira, José Manuel (2002), Ética Democracia e Estado: Para uma Nova Cultura da Administração Pública, Lisboa, Principia.

Moreno, Humberto Baquero (1986), Os Municípios Portugueses Nos Séculos XIII a XVI, Lisboa, Editorial Presença;

Mozzicafredo, Juan; Guerra, Isabel; Fernandes, Margarida A. & Quintela, João (1991), Gestão e Legitimidade no Sistema Político Local, Lisboa, Escher;

Nabais, José Casalta (2007), A Autonomia Financeira das Autarquias Locais, Coimbra, Almedina;

Paula, Ana Paula Pães de (2005), Por Uma Nova Gestão Pública: Limites e potencialidades da experiência contemporânea, 1ª Ed. Rio de Janeiro – Brasil: Editora FGV, Edição Eletrónica – FA Editoração, Manual Recolhido em 28-08-2009 de: http://books.google.pt/books?id=KGt09LGkvrIC&pg=PA34&lpg=PA34&dq=Aplica%C3%A7%C3%B5es+da+Teoria+da+Escolha+P%C3%BAblica&source=bl&ots=fqtGgk_cEy&sig=12q7nb1ZPughxcHRiA7ZspaMaEI&hl=pt-PT&ei=pwqxSoH9CuKd4gaW4lytCg&sa=X&oi=book_result&ct=result&resnum=4#v=onepage&q=&f=false ;

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

Riker, William H. (1982), Liberalism Against Populism, San Francisco, W.H. Freeman;

Santos, António Almeida, & Fonseca, Fernando Taveira da (coord.) (2005), O Poder Local em Tempo de Globalização: Uma história e um futuro, Coimbra, Universidade de Coimbra;

Soares, Torquato de Sousa (1931), Apontamentos para o Estudo da Origem das Instituições Municipais Portuguesas, Lisboa, (sn);

Soares, Torquato de Sousa (1963), Concelhos: Dicionário da História de Portugal, 1ª Ed., Vol. I. Lisboa, Iniciativas Editoriais;

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

Artigos

Atkinson, Rob & Smith, Ian & Sweeting, David (2007), “A governação urbana inglesa em transformação: Um paradoxo de descentralização e (re)centralização”, Revista Crítica de Ciências Sociais, 77, junho 2007: pp 59-79, Edição eletrónica, Recolhido em 11-10-2009 de: <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/77/RCCS77-059-079-RAtkinson-et-al..pdf> ;

Coelho, Maria Helena da Cruz, (2006), “O Poder Concelhio em Tempos Medievais: o “deve” e “haver” historiográfico”, Revista da Faculdade de Letras HISTÓRIA, Porto, III Série, vol. 7, pp. 19-34. Recolhido através da web em 29-06-2009 no seguinte sítio: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/3401.pdf> ;

Parente, João; Correia, Carlos & Costa, Paulo Nogueira da (2008), “A utilização de novos instrumentos financeiros pelas autarquias locais e outras entidades públicas”, Lisboa, Revista do Tribunal de Contas, N. 49 (Jan-Jun. 2008), p. 83-133;

Proença, Margarida. (1993), “Teoria das Organizações e Gestão Local”, in Administração. Dirigentes e Técnicos do Estado, Lisboa, vol. VIII, no 2, p. 37-41;

Pandiello, Javier Suárez. (sd), “El Futuro de la Financiación Local en el Contexto del Estado de las Autonomias”, Universidad de Oviedo, Edição eletrónica, recolhido em 10-05-2007 de: http://www.ief.es/Investigacion/Recursos/Seminarios/EconomiaPublica/2002_17Enero.pdf ;

Rios, Maria Emília & Costa, José da Silva (2005), “O Efeito Flypaper nas Transferências para os Municípios Portugueses”, Revista Portuguesa de Estudos Regionais, n.º 08, pp. 85-108;

Rocha, José A. Oliveira (2000), “O Futuro da Governação Local”, NEAPP - Comunicações em Conferências, recolhido em 30-04-2011 de: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/2911/1/futuro%20da%20governa%20a7%20c3%a3o%20local.doc>

Outras publicações

Carvalho, Manuel Ferreira de (2010), “A Governação Local no Algarve no Contexto de Financiamento e Responsabilidades”, Dissertação de Mestrado em Gestão Pública, Aveiro, Universidade de Aveiro;

Carvalho, Elisabete Reis (2001), “Reengenharia na Administração Pública: A Procura de Novos Modelos de Gestão”, ISCSP e UTL, Lisboa;

Diversa legislação, Diário da República Eletrónico, www.dre.pt ;

Informação financeira recolhida no sítio eletrónico da DGAL - Direcção-Geral das Autarquias Locais, <http://www.portalautarquico.pt/portalautarquico> ;

Mourão, Paulo Reis (2005), “Que Critérios Redistributivos na Lei das Finanças Locais?": Documentos de Trabalho. Núcleo de Investigação em Políticas Económicas da Universidade do Minho. NIPE WP &/2005, Edição eletrónica. Recolhido em 30-08-2009 de: http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/1642/1/WP_Nipe_6_05.pdf ;

Rodrigues, Miguel Ângelo Vilela (2009), “Mecanismos de governação: Estratégias alternativas de coordenação nos governos locais em Portugal”, Braga, Universidade do Minho, Tese de Doutoramento em Ciências da Administração, recolhido em 25-11-2009 de: <http://bibliotecadigital.ipb.pt/bitstream/10198/1371/1/TESE%283%29.pdf> ;