



UAlg **FE**

UNIVERSIDADE DO ALGARVE
FACULDADE DE ECONOMIA

AS AUTARQUIAS EM PORTUGAL
As políticas de gestão autárquica na construção de um perfil
vencedor

GONÇALO ANTÓNIO DE OLIVEIRA CEBOLEIRO

Mestrado em Gestão Empresarial

2012

UNIVERSIDADE DO ALGARVE

FACULDADE DE ECONOMIA

AS AUTARQUIAS EM PORTUGAL
As políticas de gestão autárquica na construção de um perfil vencedor

GONÇALO ANTÓNIO DE OLIVEIRA CEBOLEIRO

Mestrado em Gestão Empresarial

Dissertação orientada por:
Professora Doutora Eugénia Maria Dores Maia Ferreira Castela
Faculdade de Economia da Universidade do Algarve

2012

DEDICATÓRIA

À memória da minha avó Maria Alice e a todos os que acreditaram em mim, me motivaram e apoiaram nos momentos mais difíceis...

“Eu não me envergonho de corrigir os meus erros e mudar as minhas opiniões, porque não me envergonho de raciocinar e aprender.”

Alexandre Herculano

UNIVERSIDADE DO ALGARVE

Por despacho de 12 de Outubro de 2012, do Pró-reitor, Professor Doutor Manuel Célio da Conceição, por delegação de competências do Reitor da Universidade do Algarve, foram nomeados os seguintes professores para fazerem parte do júri das provas de Mestrado em Gestão Empresarial (2ºCiclo), requeridas pelo Licenciado **Gonçalo António de Oliveira Ceboleiro**.

Presidente:

- Doutora **Cristina Maria Pereira Viegas de Oliveira**, Professora Auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade do Algarve.

Vogais:

- Doutor **Guilherme José Fresca Mirador de Andrade Castela**, Professor Auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade do Algarve;
- Mestre **Francisco Moita Flores**, Presidente da Câmara Municipal de Santarém;
- Licenciado **João Carlos de Almeida Vidal**, Assistente convidado da Faculdade de Economia da Universidade do Algarve.

Orientador:

- Doutora **Eugénia Maria Dores Maia Ferreira Castela**, Professora Auxiliar da Faculdade de Economia da Universidade do Algarve.

ÍNDICE GERAL

DEDICATÓRIA.....	iii
ÍNDICE GERAL	v
ÍNDICE DE FIGURAS.....	viii
ÍNDICE DE GRÁFICOS.....	ix
ÍNDICE DE TABELAS	x
LISTA DE ABREVIATURAS	xi
AGRADECIMENTOS.....	xiii
RESUMO	xiv
ABSTRACT	xv
Capítulo 1. INTRODUÇÃO	1
1.1 Apresentação do tema.....	1
1.2 Objetivos pretendidos e resultados a atingir	3
1.3 Resumo dos capítulos seguintes	4
Capítulo 2. A EVOLUÇÃO DO PODER LOCAL E SEUS CONTRIBUTOS.....	7
2.1 Definição e características do poder local.....	7
2.2 Autonomia e divisão de poderes das autarquias locais.....	8
2.3 Consequências na democracia local no caso de inversão de papéis entre municípios e freguesias	9
2.4 Evolução da dimensão das autarquias locais.....	12
2.5 Níveis de autarquias locais na Europa	15
2.6 Tipos ideais de autarquias locais	17
Capítulo 3. A SITUAÇÃO PORTUGUESA (A perspetiva atual)	22
3.1 História, constituição e democracia do poder local no caso português (desde 1974 até à atualidade)	22
3.2 Caracterização dos autarcas antes e depois do 25 de Abril.....	26
3.3 Um acréscimo das mulheres na política local e suas diferenças em relação aos homens	27
3.4 As últimas três eleições autárquicas portuguesas.....	31
3.5 Presidentes de câmara e a lei da limitação do número de mandatos.....	33
3.6 Partidos políticos e o número de mandatos dos seus autarcas.....	36
3.7 Discussão da reforma da administração local	38
Capítulo 4. Metodologia	44

4.1	Esquema metodológico	44
4.2	Fase 1: O inquérito online	44
4.3	Fase 2: OVERALS - Análise Não Linear de Correlações Canónicas.....	46
4.4	Fase 2: CATPCA - Análise Categórica de Componentes Principais.....	50
Capítulo 5. Análise e interpretação dos resultados		52
5.1	Fase 1: Caracterização dos autarcas que responderam ao inquérito.....	52
5.2	Fase1: Caracterização dos municípios que fizeram parte do inquérito	56
5.3	Fase1: Vantagens eleitorais sobre um candidato que já esteve no poder e seus aspetos envolventes	58
5.4	Fase 1: Apresentação de estudos e teorias sobre a existência de um aumento de despesa em anos de eleições, associado ao tipo de comportamentos.....	61
5.5	Fase2: Resultados OVERALS aplicada a todos os autarcas com respostas válidas.....	69
5.6	Fase 2: Resultados OVERALS aplicada aos autarcas que estejam no segundo ou mais mandatos consecutivos.....	75
5.7	Fase 2: Comparação dos resultados OVERALS	80
5.8	Fase 2: Resultados CATPCA	81
5.9	Fase 3: Caracterização dos perfis OVERALS	84
5.10	Fase 3: Caracterização dos perfis CATPCA.....	87
Capítulo 6. POLÍTICAS DE GESTÃO AUTÁRQUICA		88
6.1	Reformas das finanças locais e sua evolução desde o 25 de Abril de 1974.....	88
6.2	Principais fontes de receita das autarquias.....	93
6.3	Pontos fortes e pontos fracos no financiamento das autarquias	94
6.4	Atuação e aptidão das câmaras municipais em contexto empresarial	102
6.5	Estudo que auxilia a gestão da qualidade das autarquias locais.....	104
6.6	Parâmetros e indicadores para análise das contas das autarquias.....	105
6.7	Critérios de seleção utilizados para apurar as cinco Câmaras Municipais sujeitas a análise	108
6.8	Introdução à análise orçamental dos municípios	110
6.9	O município de Salvaterra de Magos	110
6.9.1	Análise do orçamento do município de Salvaterra de Magos	114
6.10	O município de Benavente.....	115
6.10.1	Análise do orçamento do município de Benavente	119
6.11	O município de Estarreja	120
6.11.1	Análise do orçamento do município de Estarreja.....	124
6.12	O município de São Pedro do Sul	125
6.12.1	Análise do orçamento do município de São Pedro do Sul	129

6.13	O município de Azambuja.....	130
6.13.1	Análise do orçamento do município de Azambuja	134
6.14	Análise de alguns rácios das contas dos municípios estudados	136
6.15	Análise da eficiência entre as receitas correntes e as despesas correntes em ano de eleições e seguinte	142
6.16	Análise dos gastos com pessoal em ano de eleições autárquicas e seguinte.....	144
6.17	Análise de construções diversas em ano de eleições autárquicas e seguinte	145
	Capítulo 7. CONCLUSÕES	148
	ANEXO A – Carta Europeia de Autonomia Local	154
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	162
	APÊNDICE 1 – Inquérito <i>online</i>	166
	APÊNDICE 2 – Primeira mensagem de correio eletrónico.....	178
	APÊNDICE 3 – Segunda mensagem de correio eletrónico	180
	APÊNDICE 4 - Terceira mensagem de correio eletrónico.....	182
	APÊNDICE 5 – Indicadores contabilísticos do município de Salvaterra de Magos	184
	APÊNDICE 6 – Indicadores contabilísticos do município de Benavente.....	186
	APÊNDICE 7 – Indicadores contabilísticos do município de Estarreja	188
	APÊNDICE 8 – Indicadores contabilísticos do município de São Pedro do Sul	190
	APÊNDICE 9 – Indicadores contabilísticos do município de Azambuja.....	192

ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 - MAPA AUTÁRQUICO RESULTANTE DAS ELEIÇÕES DE 2009 [FONTE: WWW.JN.PT].	32
FIGURA 2 – ESQUEMA METODOLÓGICO DOS PROCESSOS DA INVESTIGAÇÃO.	44
FIGURA 3 - POSICIONAMENTO DE CADA VARIÁVEL NO MAPA BIDIMENSIONAL DEFINIDO PELAS DUAS COMPONENTES PRINCIPAIS RETIDAS.	83
FIGURA 4 - RÁCIO RECEITAS CORRENTES/DESPESAS CORRENTES DAS CINCO AUTARQUIAS NOS ANOS DE 2007 A 2010.	137
FIGURA 5 - RÁCIO RECEITAS CORRENTES/RECEITAS TOTAIS DAS CINCO AUTARQUIAS NOS ANOS DE 2007 A 2010.	138
FIGURA 6 - RÁCIO TRANSFERÊNCIAS CORRENTES/RECEITAS TOTAIS DAS CINCO AUTARQUIAS NOS ANOS DE 2007 A 2010.	139
FIGURA 7 - RÁCIO DESPESAS CORRENTES/DESPESAS TOTAIS DAS CINCO AUTARQUIAS NOS ANOS DE 2007 A 2010.	140
FIGURA 8 - RÁCIO DESPESAS COM O PESSOAL/DESPESAS TOTAIS DAS CINCO AUTARQUIAS NOS ANOS DE 2007 A 2010.	141
FIGURA 9 - RÁCIO CONSTRUÇÕES DIVERSAS/DESPESAS TOTAIS DAS CINCO AUTARQUIAS NOS ANOS DE 2007 A 2010.	142
FIGURA 10 - COMPARAÇÃO ENTRE AS CINCO AUTARQUIAS DO RÁCIO RECEITAS CORRENTES/DESPESAS CORRENTES EM ANO DE ELEIÇÕES.	143
FIGURA 11 - COMPARAÇÃO ENTRE AS CINCO AUTARQUIAS DO RÁCIO RECEITAS CORRENTES/DESPESAS CORRENTES NO ANO SEGUINTE A ELEIÇÕES.	144
FIGURA 12 - COMPARAÇÃO ENTRE AS CINCO AUTARQUIAS DO RÁCIO PESSOAL/DESPESAS TOTAIS EM ANO DE ELEIÇÕES.	144
FIGURA 13 - COMPARAÇÃO ENTRE AS CINCO AUTARQUIAS DO RÁCIO PESSOAL/DESPESAS TOTAIS NO ANO SEGUINTE A ELEIÇÕES.	145
FIGURA 14 - COMPARAÇÃO ENTRE AS CINCO AUTARQUIAS DO RÁCIO CONSTRUÇÕES DIVERSAS/DESPESAS TOTAIS EM ANO DE ELEIÇÕES.	146
FIGURA 15 - COMPARAÇÃO ENTRE AS CINCO AUTARQUIAS DO RÁCIO CONSTRUÇÕES DIVERSAS/DESPESAS TOTAIS NO ANO SEGUINTE A ELEIÇÕES.	146

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 - DESPESA PÚBLICA EM VALORES PERCENTUAIS DO PIB (1977 - 2010) [FONTE: AMECO]. ...	1
GRÁFICO 2 - POPULAÇÃO MÉDIA POR MUNICÍPIO [FONTE: MARTINS, 2001].	14
GRÁFICO 3 - REDUÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS EM VALORES PERCENTUAIS [FONTE: MARTINS, 2001].	15
GRÁFICO 4 – COMPARAÇÃO COM O NÚMERO DE PRESIDENTES COM TRÊS OU MAIS MANDATOS E O TOTAL DE PRESIDENTES DE CÂMARAS MUNICIPAIS POR REGIÕES.....	36
GRÁFICO 5 – NÚMERO DE PRESIDENTES COM TRÊS OU MAIS MANDATOS POR PARTIDO.	37
GRÁFICO 6 - NÚMERO DE PRESIDENTES COM DOIS MANDATOS POR PARTIDO.	37
GRÁFICO 7 - NÚMERO DE PRESIDENTES COM UM MANDATO POR PARTIDO.	38
GRÁFICO 8 – RESPOSTAS À QUESTÃO 3 DO INQUÉRITO REALIZADO AOS AUTARCAS.	53
GRÁFICO 9 - RESPOSTAS À QUESTÃO 5 DO INQUÉRITO REALIZADO AOS AUTARCAS.....	53
GRÁFICO 10 – RESPOSTAS À QUESTÃO 7 DO INQUÉRITO REALIZADO AOS AUTARCAS.	54
GRÁFICO 11 – RESPOSTAS À QUESTÃO 8 DO INQUÉRITO REALIZADO AOS AUTARCAS.	55
GRÁFICO 12 - RESPOSTAS À QUESTÃO 10 DO INQUÉRITO REALIZADO AOS AUTARCAS.....	55
GRÁFICO 13 - RESPOSTAS À QUESTÃO 11 DO INQUÉRITO REALIZADO AOS AUTARCAS.....	56
GRÁFICO 14 – RESPOSTAS À QUESTÃO 18 DO INQUÉRITO REALIZADO AOS AUTARCAS.	57
GRÁFICO 15 - RESPOSTAS À QUESTÃO 58 DO INQUÉRITO REALIZADO AOS AUTARCAS.....	57
GRÁFICO 16 - RESPOSTAS À QUESTÃO 59 DO INQUÉRITO REALIZADO AOS AUTARCAS.....	58
GRÁFICO 17 – RESPOSTAS À QUESTÃO 23 DO INQUÉRITO REALIZADO AOS AUTARCAS.	59
GRÁFICO 18 – RESPOSTAS À QUESTÃO 22 DO INQUÉRITO REALIZADO AOS AUTARCAS.	62

ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 - CARACTERÍSTICAS DOS DOIS TIPOS-IDEAIS DE ADMINISTRAÇÃO AUTÁRQUICA E A SITUAÇÃO EM PORTUGAL [FONTE: MARTINS, 2001].	20
TABELA 2 – EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE PRESIDENTES DO SEXO FEMININO NAS CÂMARAS MUNICIPAIS.	30
TABELA 3 – NÚMERO DE PRESIDENTES COM TRÊS OU MAIS MANDATOS POR DISTRITO E REGIÃO AUTÓNOMA.	35
TABELA 4 – NÚMERO DE AUTARCAS POR DISTRITO QUE RESPONDERAM AO INQUÉRITO.	45
TABELA 5 - RESUMO DA APLICAÇÃO DO MÉTODO OVERALS NO SPSS.	69
TABELA 6 – VARIÁVEIS SELECIONADAS APÓS APLICAÇÃO DA OVERALS A TODOS OS AUTARCAS RESPONDENTES.	71
TABELA 7- VARIÁVEIS SELECIONADAS APÓS APLICAÇÃO DA OVERALS AOS AUTARCAS QUE ESTÃO NO SEGUNDO OU MAIS MANDATOS.	76
TABELA 8 - RESUMO DA APLICAÇÃO DO MÉTODO CATPCA NO SPSS.	82
TABELA 9 – CÂMARAS MUNICIPAIS ESCOLHIDAS PARA ANÁLISE.	109
TABELA 10 - INDICADORES UTILIZADOS NA DISTRIBUIÇÃO DOS FUNDOS PARA O MUNICÍPIO DE SALVATERRA DE MAGOS, NOS ANOS DE 2007 A 2010.	111
TABELA 11 - ORÇAMENTO DA RECEITA DO MUNICÍPIO DE SALVATERRA DE MAGOS PARA OS ANOS DE 2007 A 2010.	114
TABELA 12 - ORÇAMENTO DA DESPESA (RESUMO) DO MUNICÍPIO DE SALVATERRA DE MAGOS PARA OS ANOS DE 2007 A 2010.	115
TABELA 13 - INDICADORES UTILIZADOS NA DISTRIBUIÇÃO DOS FUNDOS PARA O MUNICÍPIO DE BENAVENTE NOS ANOS DE 2007 A 2010.	116
TABELA 14 - ORÇAMENTO DA RECEITA DO MUNICÍPIO DE BENAVENTE PARA OS ANOS DE 2007 A 2010.	119
TABELA 15 - ORÇAMENTO DA DESPESA (RESUMO) DO MUNICÍPIO DE BENAVENTE PARA OS ANOS DE 2007 A 2010.	120
TABELA 16 - INDICADORES UTILIZADOS NA DISTRIBUIÇÃO DOS FUNDOS PARA O MUNICÍPIO DE ESTARREJA NOS ANOS DE 2007 A 2010.	121
TABELA 17 - ORÇAMENTO DA RECEITA DO MUNICÍPIO DE ESTARREJA PARA OS ANOS DE 2007 A 2010.	124
TABELA 18 - ORÇAMENTO DA DESPESA (RESUMO) DO MUNICÍPIO DE ESTARREJA PARA OS ANOS DE 2007 A 2010.	125
TABELA 19 - INDICADORES UTILIZADOS NA DISTRIBUIÇÃO DOS FUNDOS PARA O MUNICÍPIO DE S. PEDRO DO SUL NOS ANOS DE 2007 A 2010.	126
TABELA 20 - ORÇAMENTO DA RECEITA DO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DO SUL PARA OS ANOS DE 2007 A 2010.	129
TABELA 21 - ORÇAMENTO DA DESPESA (RESUMO) DO MUNICÍPIO DE SÃO PEDRO DO SUL PARA OS ANOS DE 2007 A 2010.	130
TABELA 22 - INDICADORES UTILIZADOS NA DISTRIBUIÇÃO DOS FUNDOS PARA O MUNICÍPIO DE AZAMBUJA NOS ANOS DE 2007 A 2010.	131
TABELA 23 - ORÇAMENTO DA RECEITA DO MUNICÍPIO DE AZAMBUJA PARA OS ANOS DE 2007 A 2010.	135
TABELA 24 - ORÇAMENTO DA DESPESA (RESUMO) DO MUNICÍPIO DE AZAMBUJA PARA OS ANOS DE 2007 A 2010.	135

LISTA DE ABREVIATURAS

ACP – Análise de Componentes Principais

ADSE¹ – Direcção-Geral de Protecção Social aos Funcionários e Agentes da Administração Pública.

AL – Autarquias Locais

ANMP – Associação Nacional dos Municípios Portugueses

BE – Bloco de Esquerda

CAF – Common Assessment Framework

CATPCA – Categorical Principal Components Analysis

CDS – Centro Democrático e Social

CDU – Coligação Democrática Unitária

CRP – Constituição da República Portuguesa

DEA – Data Envelopment Analysis

DGAL – Direcção Geral da Administração Local

FBM – Fundo Base Municipal

FCM – Fundo de Coesão Municipal

FEF – Fundo de Equilíbrio Financeiro

FFF – Fundo Financiamento das Freguesias

FGM – Fundo Geral Municipal

FSM – Fundo Social Municipal

GQT – Gestão da Qualidade Total

ICF – Índice de Carência Fiscal

IDO – Índice de Desigualdade de Oportunidades

IGAT – Inspeção Geral de Administração do Território

¹ Inicialmente em 27/04/1963 foi atribuída ao organismo com a designação de Assistência na Doença aos Servidores Cíveis do Estado. A sua designação foi alterada em 15/10/1980, permanecendo até à atualidade.

IGF – Inspeção Geral de Finanças

IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis

INE – Instituto Nacional de Estatística

IRC – Imposto sobre os Rendimentos Coletivos

IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares

ISO – International Organization for Standardization

IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado

LFL – Lei das Finanças Locais

NUTS – Nomenclaturas de Unidades Territoriais

OE – Orçamento de Estado

PCP – Partido Comunista Português

PEC – Pacto de Estabilidade e Crescimento

PIB – Produto Interno Bruto

PL – Proposta de Lei

PS – Partido Socialista

PPD/PSD – Partido Popular Democrata/Partido Social Democrata

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional

ROC – Revisor Oficial de Contas

SPSS – Statistical Package for the Social Sciences

TC – Tribunal de Contas

TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação

TMDP – Taxa Municipal de Direitos de Passagem

U E – União Europeia

AGRADECIMENTOS

Os meus primeiros agradecimentos vão para os dois estabelecimentos de ensino que, juntos, me permitiram melhorar os meus conhecimentos e engrandecer a minha formação: a Universidade do Algarve e o Instituto Politécnico de Leiria. Sendo duas instituições distintas e com tipos de ensino diferenciados, estão vocacionadas para colmatar as mais variadas necessidades de formação nas regiões onde estão inseridas, sempre em nome do progresso e do futuro.

Em seguida, e como não podia deixar de ser, agradeço à minha orientadora de mestrado, a Professora Doutora Eugénia Castela, pela sua dedicação, pela mais-valia das suas opiniões e pela disponibilidade com que me recebeu sempre que me desloquei ao Algarve.

O meu sincero agradecimento a todos os presidentes das câmaras municipais que me responderam ao inquérito “*online*” e assim contribuíram inegavelmente para a realização deste estudo.

Quero também agradecer à minha companheira, Armanda Ferreira e à minha irmã, Sílvia Ceboleiro, que dispensaram algum do seu tempo para me ajudarem com a organização dos textos teóricos e com a revisão e correção finais.

Por último, quero agradecer ao Eng.º Nelson Tavares da Silva, por ter deixado de parte os seus compromissos pessoais para me facultar a sua colaboração nos momentos finais desta dissertação.

A todos, bem hajam!

RESUMO

O presente trabalho consiste num estudo realizado aos presidentes de câmara em Portugal com a finalidade de encontrar o perfil de um autarca vencedor e um estilo de liderança único, de modo a perceber-se como conseguiram estar continuamente no poder desde o 25 de Abril. Apesar de todos os autarcas portugueses serem objeto de estudo, só os autarcas com dois mandatos consecutivos, ou mais, foram considerados relevantes para se conseguir definir o perfil desejado.

O estudo está dividido em três partes distintas. A primeira parte é uma introdução teórica sobre a história do poder local, a sua evolução através dos tempos e como estão instituídas as autarquias em Portugal. A segunda parte é a análise do inquérito *online* que se realizou junto dos presidentes de câmaras municipais de todos os municípios portugueses, de modo a poder caracterizá-los, tanto a nível pessoal, como profissional e a conhecer os seus métodos de gestão utilizados no dia-a-dia. A terceira parte aborda a gestão autárquica como um meio para atingir o sucesso político que tantos presidentes conseguiram ao longo dos seus mandatos. Nesta secção analisaram-se as contas públicas de cinco autarquias representadas por cada partido político que está no poder autárquico. A gestão autárquica foi analisada segundo os seguintes pressupostos: eficiência, eficácia e pela sua face economicista. Os perfis de autarcas vencedores encontrados nesta investigação são baseados nos fatores que foram estudados e nas respostas obtidas no inquérito. Qualquer fator externo à observação pode alterar os resultados alcançados e influenciar a definição do “perfil vencedor” encontrado.

Palavras-chave: poder local, gestão autárquica, presidentes de câmara, perfis, OVERALS, CATPCA.

ABSTRACT

This work is based on a study applied to the mayors in Portugal and aims to find a winning profile and a unique leadership style, so we understand how they managed to maintain in power since the 25th April. Although all the portuguese mayors are the subjects of the study, only those with two mandates, or more, were considered relevant to define the desired profile.

The study is divided in three different parts. The first one is a theoretical introduction about the history of local government, its evolution throughout times and how were the municipalities established in Portugal. The second part is the analysis of the online enquiry which was answered by the mayors of all municipalities in Portugal, so we could characterize them, in a personal and professional level, understanding their daily administration methods. The third part is about the municipality management as a mean for the political success that the mayors attained through the years. In this section the administration of five municipalities was analyzed, representing each political party in power. The administration was analyzed based on efficiency, effectiveness and economic criteria.

The winning profiles found by this investigation are based on the answers received from the online enquire and in the factors that were studied. Any outside factor can modify the results and influence the winning profile definition found.

Key words: local government, municipal management, mayors, profiles, OVERALS, CATPCA.

Capítulo 1. INTRODUÇÃO

1.1 Apresentação do tema

Nos dias que correm, ter-se uma gestão autárquica altamente eficaz e com pessoas tecnicamente preparadas para os cargos que ocupam é meio caminho para se diminuir o despesismo que existe nas nossas contas públicas. Todos os dias, pelas notícias que nos chegam, podemos constatar que o país parece não ter um rumo definido e, de dia para dia, o agravamento da nossa dívida externa é um facto. Uma parte da despesa pública está nas autarquias portuguesas. Algumas, com os poucos recursos que têm, conseguem fazer muito, mas outras, como é do conhecimento geral, têm uma gestão pouco eficiente em que se verifica muito desperdício de capitais públicos e de mão-de-obra.

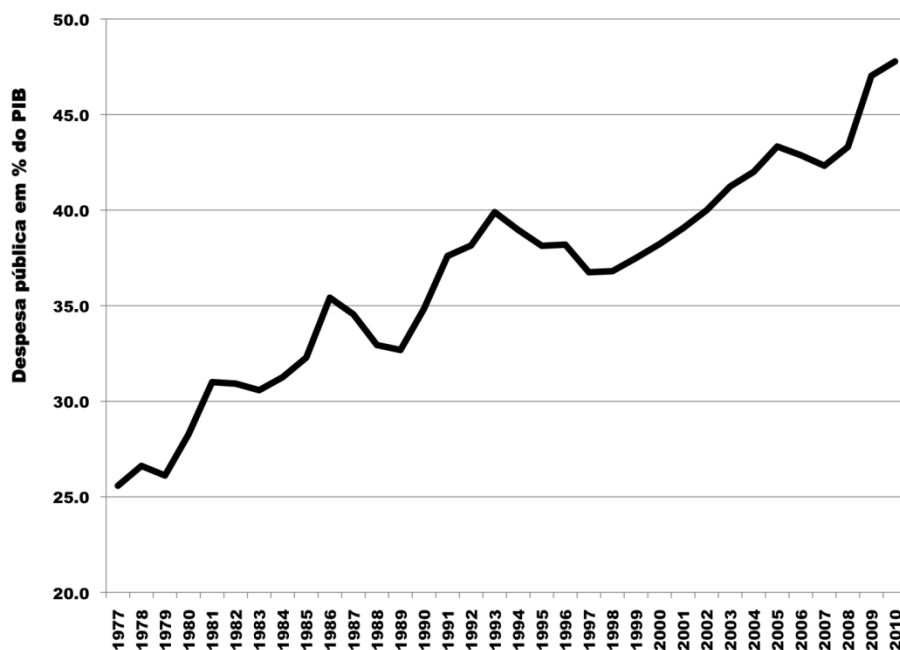


Gráfico 1 - Despesa pública em valores percentuais do PIB (1977 - 2010) [Fonte: AMECO].

No Gráfico 1, pode verificar-se o crescimento acentuado da despesa pública em valores percentuais do PIB, desde 1977. Excetuam-se três períodos, em que existe

uma ligeira diminuição: i) o de 1986 a 1990, em que o PIB nacional registou um forte crescimento, ii) o de 1993 a 1997, provocado pelo crescimento económico que existiu depois da recessão económica de 1993 e por Portugal ter entrado na moeda única europeia fazendo um esforço para diminuir a despesa pública e por último iii) o de 2005 a 2007, em que o Governo português foi fortemente pressionado por Bruxelas a controlar o défice orçamental.

Dados de 2008, indicam que, em média, 42% da estrutura de financiamento das câmaras municipais provém das transferências do Estado. O Anuário Financeiro dos Municípios editado pela Câmara de Técnicos Oficiais de Contas, em 2010, divulgou a existência de um grande desequilíbrio financeiro entre os grandes e os pequenos municípios. Em 2008, nas autarquias mais pequenas, as transferências do Estado representavam 66% do seu financiamento.

Visando uma melhoria da gestão autárquica e dos seus preponentes, avançou-se com o presente estudo. A população alvo é constituída pelos trezentos e oito presidentes das câmaras municipais que foram convidados a responderem a um inquérito “*online*”, com três secções distintas. A primeira secção visava definir as características pessoais e profissionais dos inquiridos, a segunda abordava a parte política e gestora e por fim, a terceira, continha perguntas para se definir o perfil de um autarca vencedor.

Com o recurso a técnicas de estatística multivariada (Maroco, 2007), pretende-se delinear o perfil dos atuais autarcas portugueses numa perspetiva de análise exploratória das características mais relevantes em termos de percurso político e de gestão camarária.

No universo dos trezentos e oito inquiridos, obtiveram-se oitenta respostas válidas, o que representa 26% da população alvo. Com base em algumas das respostas dadas, como por exemplo: 95% dos inquiridos serem do sexo masculino, 48% terem idade entre 51 a 60 anos e 65% possuírem o grau académico de licenciado entendemos que os respondentes são representativos do universo dos autarcas portugueses. As respostas encontram-se distribuídas geograficamente pelas três regiões de Portugal continental (45,8% - Norte, 19,6% - Centro e 25% - Sul) e pelas regiões autónomas (2,8% - Madeira e 6,9% - Açores). Todos os partidos estão representados na nossa amostra, exceto o Bloco de Esquerda, que só possui uma câmara municipal e não fez parte do universo dos respondentes.

1.2 Objetivos pretendidos e resultados a atingir

Tal como o título da dissertação indica, o objetivo geral deste trabalho de investigação é o de encontrar e definir as boas práticas de gestão autárquica que compõem o perfil de um autarca vencedor.

A base do estudo é um inquérito *online* à população alvo, em que se tentarão encontrar pontos/características comuns aos presidentes das câmaras para se definir perfis de autarcas. O estudo também servirá para analisar alguns métodos de gestão autárquica, de modo a verificar quais os mais eficazes e compreender toda a evolução, até aos dias de hoje, de que o poder local foi alvo. Escolheu-se como método de inquérito, o “inquérito *online*”, porque é um método inovador, de menores custos e com algumas técnicas consegue-se aumentar o interesse da população alvo em responder ao inquérito. Chegar ao contacto com os presidentes das câmaras municipais através da internet não consistiu nenhum problema pois, hoje em dia, já todos possuem uma caixa de correio eletrónico. Foi enviado um *e-mail* a todos os presidentes, que continha um breve texto com a descrição e os objetivos do trabalho, e um *link* que os direcionava para o “inquérito *online*”.

Antes de se chegar ao objetivo central da presente dissertação, faz-se um breve enquadramento da história das autarquias, de modo a perceber-se como se processou a divisão do território nacional até chegar aos trezentos e oito municípios aos dias de hoje.

Por meio dos inquéritos efetuados junto dos presidentes de câmara, analisam-se as respostas com técnicas de estatísticas multivariada que nos permitirão compreender os métodos utilizados na gestão autárquica dos diversos municípios, selecionar os mais eficazes e verificar qual o impacto de uma boa gestão autárquica.

O presente trabalho contém também um capítulo dedicado à análise de documentos de prestação de contas, documentos previsionais e outros documentos referentes à gestão autárquica de cinco câmaras municipais, que representem o universo dos partidos que estão à frente de autarquias em Portugal. O objetivo deste capítulo é verificar se existe alguma diferenciação nos métodos de gestão autárquica de acordo com os diferentes partidos que estão no poder.

Após a conclusão deste trabalho, pensou-se para o futuro, na elaboração de uma página de internet com todos os resultados da investigação, que contribuirá também

para publicitar o estudo realizado e dar a conhecer aos presidentes das câmaras municipais as conclusões do estudo que, em parte, também são do seu interesse.

1.3 Resumo dos capítulos seguintes

Capítulo 2 – A evolução do poder local e seus contributos

Sendo este um estudo inédito, e não havendo informação sobre o tema, até ao momento da recolha da bibliografia, este capítulo terá uma breve descrição da história das autarquias e das suas competências até aos dias de hoje. Começa por definir-se as características do poder local para chegar-se à compreensão da divisão de poderes e da autonomia das autarquias locais. Dedicar-se uma secção à evolução da dimensão das autarquias locais, em que alguns países europeus, com o intuito de aumentar a eficácia e eficiência na prestação de serviços públicos locais, tomaram como medida a redução do número de municípios. Anos mais tarde, veio a confirmar-se que a solução não passaria só por essa ação, o que os levou a implementar medidas extras de modo a criar uma maior participação das populações na vida pública local.

Nas últimas secções observam-se as autarquias locais na Europa: como estão divididas, as suas dimensões, os seus níveis e as suas diferenças de país para país. Através de um estudo já realizado, demonstram-se dois tipos de autarquias ideais; as do tipo representativo e as do tipo funcional.

Capítulo 3 – A situação portuguesa (a perspetiva atual)

Este capítulo tem como finalidade descrever o panorama atual de como estão retratadas as autarquias portuguesas percorrendo as últimas três eleições autárquicas e fazendo alusão à história do poder local, mesmo antes do 25 de Abril. Faz-se uma comparação dos autarcas, antes do 25 de Abril e da atualidade, percebendo o desenvolvimento a que foram submetidos ao longo dos tempos. Dedicar-se uma secção às mulheres autarcas à frente dos destinos dos municípios portugueses e comparam-se as suas diferenças de pensar, agir e gerir, em relação aos autarcas do sexo masculino. De seguida, analisa-se, por partido político, como está refletido, a nível de câmaras municipais, o território continental e as regiões autónomas e quais as tendências de voto por região. Faz-se referência à lei da limitação do número de

mandatos (Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto) e analisa-se por partidos políticos, os autarcas que estão no poder há três ou mais mandatos e que não vão poder candidatar-se nas próximas eleições autárquicas à presidência do mesmo município. Por último, comparam-se algumas conclusões de estudos citados nos capítulos anteriores com a reforma da administração local que está em curso atualmente.

Capítulo 4 – Metodologia

No capítulo 4, começa por ser apresentado um esquema metodológico, referente às principais fases da recolha e análise dos dados. Este esquema evidencia de que forma foi estruturada a investigação e apresenta a sequência de etapas até à constituição dos perfis. Em seguida descreve-se o inquérito “*online*” feito aos autarcas portugueses², e explicam-se as duas metodologias estatísticas utilizadas para a análise de dados e subsequente redução de dimensionalidade.

Capítulo 5 - Análise e interpretação dos dados

Neste capítulo, constrói-se o **perfil de um autarca vencedor** de pelo menos duas eleições consecutivas, apesar de todos os respondentes serem analisados. No seguimento, descreve-se a utilização dos métodos estatísticos utilizados na análise dos dados, e por fim, as conclusões a que se chegou. Faz-se uma breve introdução teórica com estudos já concluídos sobre algumas perguntas do inquérito, tais como, o caso de existir vantagem eleitoral numa recandidatura e sobre o aumento da despesa em anos de eleições.

Capítulo 6 – Políticas de gestão autárquica

Neste capítulo, analisa-se a gestão autárquica de cinco câmaras municipais. Começa com uma secção teórica em que se estudam as reformas que as finanças locais já sofreram desde o 25 de Abril e as principais fontes de receita das autarquias. De seguida, observa-se um estudo realizado em Portugal sobre a gestão da qualidade das autarquias locais, com o intuito de tornar as administrações públicas mais eficientes e eficazes e, principalmente, mais próximas dos cidadãos. Após a introdução teórica, analisa-se a gestão autárquica dos cinco municípios que foram seleccionados com critérios pré-estabelecidos, de modo a que existissem fatores comuns entre eles, para que se pudesse ter algum grau de comparação. Toda a informação para a análise da

² Ver apêndice 1.

gestão está acessível ao público em geral nas páginas de internet dos municípios, e foi baseada na apreciação dos orçamentos (receita e despesa), dos relatórios de gestão e das grandes opções do plano.

Capítulo 7 – Conclusões

Apresentam-se as conclusões da presente investigação e comparam-se os resultados com conclusões teóricas de estudos já realizados e mencionados nos capítulos anteriores. Em seguida analisam-se os perfis modelos encontrados, através do inquérito *online* aos autarcas portugueses. Faz-se alusão às diferenças encontradas na gestão autárquica de cada partido que se encontra no poder e verifica-se se as conclusões da análise dos orçamentos municipais vão ao encontro das conclusões retiradas de outros estudos.

Capítulo 2. A EVOLUÇÃO DO PODER LOCAL E SEUS CONTRIBUTOS

Um dos objetivos primordiais deste capítulo é definir um conceito de poder local percebendo tudo o que abrange essa conceção. Faz-se alusão a um estudo que retrata as consequências de se retirar poderes aos municípios e atribuí-los às freguesias e retrata-se, também o problema da dimensão das autarquias locais. A nível europeu, tenta compreender-se como estão divididos os países a nível local e as suas alterações ao longo dos tempos. Por último descrevem-se alguns métodos para se chegar ao tipo ideal de autarquia local concluindo que existem dois tipos: representativo e funcional.

2.1 Definição e características do poder local

O conceito, “poder local”, pode ter várias interpretações suscitando desta forma diferentes definições. No entanto, é comum o pensamento de que o poder local se manifesta pela intervenção do campo político local, em que predominam os conflitos e contradições da nossa sociedade.

Segundo Guerra (1985), o poder local é referido como “um órgão de dispersão das contradições, recriando uma nova forma de divisão do trabalho político, gerada pela complexidade crescente das funções do aparelho central do Estado. Sob outra perspectiva, ele é, ou poderá vir a ser, um instrumento fundamental para re-problematizar o pensamento político, ensaiar novas experiências de desenvolvimento e novas responsabilidades de democratização”.

Nos dias de hoje, está cada vez mais subjacente a ideia de que o poder local, do ponto de vista económico, se define pela divisão social do trabalho político, assumindo a esfera da reprodução social e, do ponto de vista político, sob a convergência de poderes a partir do rearranjo local das «classes sociais locais». O peso que as autarquias têm vindo a assumir na reprodução social incita a uma

diminuição do seu papel ao nível político, relativamente às questões básicas de alteração de uma sociedade. Sendo que, por esse motivo, o aparelho central mantém as funções de reprodução do processo de acumulação capitalista, essencial à mudança.

A produção de serviços e algumas outras atividades começaram a ter relevância, menorizando o papel da produção de bens. Muitos desses serviços, como: marketing, supervisão, pesquisa técnica, etc., encontram-se a cargo do sector privado. No entanto, surgem cada vez mais serviços essenciais, ligados aos processos produtivos, que estão a cargo do sector público, destacam-se como exemplo todos os serviços tradicionais do “*welfare-state*”³ como a saúde, educação, habitação, contactos internacionais entre outros (Guerra, 1985).

2.2 Autonomia e divisão de poderes das autarquias locais

Os representantes eleitos das autarquias locais têm garantidas as regras fundamentais, que asseguram a independência política, administrativa e financeira das instituições que representam, na “Carta Europeia de Autonomia Local”, que é um instrumento jurídico internacional.

Após várias tentativas infrutuosas, nos anos 60 e 70, a Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa (CPLRE) - órgão representativo das autarquias locais - aprovou, em 1981, um projeto de Carta Europeia de Autonomia Local. Depois de ter sido trabalhado por um comité intergovernamental de peritos, o projeto foi submetido para discussão à Conferência de Ministros responsáveis pelas autarquias locais, reunida em Roma, em Novembro de 1984, que recomendou a sua aprovação final pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa. Após esta aprovação, em Junho de 1985, a Carta, com o estatuto de convenção internacional, foi aberta em Outubro do mesmo ano.

No essencial, a retificação da Carta pelos Estados compromete os mesmos a respeitar um conjunto de regras fundamentais que asseguram a autonomia das autarquias locais, como se pode verificar pelo seu artigo 3º:

³ Estado de bem-estar social ou Estado-providência - é um tipo de organização política e económica que coloca o estado como protetor e defensor social e organizador da economia.

“1. Entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efetiva das autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos.

2. O direito referido no número anterior é exercido por concelhos ou assembleias compostas por membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, directo e universal, podendo dispor de órgãos executivos que respondem perante eles. Esta disposição não prejudica o recurso às assembleias de cidadãos, ao referendo, ou a qualquer forma de participação directa dos cidadãos permitida por lei.” (Martins, 2001).

A simples existência de autarquias locais faz com que existam diversos níveis de decisão, dotados de autonomia relativa, que podem reduzir a possibilidade de eventuais abusos de poder por parte da Administração Central. Por essa razão, países com regimes políticos totalitários tendem a não aceitar a existência de autarquias locais como, nos dias de hoje, as conhecemos em Portugal. O grau de autonomia das autarquias locais diz respeito ao funcionamento e organização dos poderes executivo e regulamentar, que são exercidos no quadro de uma única hierarquia de normas subordinadas às leis aprovadas pelo Parlamento. A divisão de poderes, associada à existência de autarquias locais, aligeira a carga suportada pela Administração Central, permitindo que a mesma se concentre em tarefas de natureza estratégica ou de âmbito nacional, tais como a defesa, o comércio externo e as relações exteriores (Martins, 2001).

2.3 Consequências na democracia local no caso de inversão de papéis entre municípios e freguesias

No âmbito desta temática, considera-se pertinente aprofundar o conceito de democracia local. Este reflete-se “no direito dos cidadãos eleitores das comunidades locais de deliberar diretamente, ou através de órgãos por eles eleitos e perante eles responsáveis, sobre os assuntos relativos às respetivas comunidades” (Oliveira, 2005).

Desta forma, a democracia local advém do papel e do desempenho dos cidadãos, cuja responsabilidade é imputada aos órgãos, direta ou indiretamente eleitos devendo, por

sua vez, fomentar uma maior participação dos cidadãos na tomada de decisões sobre os assuntos da respetiva comunidade.

Os municípios e freguesias partilham uma estreita relação, tendo por base assegurar os princípios e interesses comuns que lhes estão subjacentes, respeitando a hierarquia, delimitando a sua ação distinta, em virtude das competências e atribuições que lhes foram designadas (Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro).

Refere-se, por isso, que os municípios exercem forte influência sobre as freguesias, delegando-lhes tarefas e proporcionando importantes meios financeiros para a sua ação.

No entanto, esta questão, sob uma outra perspetiva, pode não ser tão linear como aparenta. O autor António de Oliveira (2005) apresenta uma nova situação, referindo os problemas e suas consequências de uma possível inversão de papéis, transformando as freguesias em municípios, ou seja, dotando as freguesias de mais poderes, atuando o princípio da subsidiariedade, consagrado no artigo 6.º, do n.º 1 da CRP.

Contudo, os países que enveredaram por este caminho, como França, Espanha e Itália enfrentam inúmeros problemas de diversas formas, devido à pulverização territorial (municípios muito pequenos) que levantou dificuldades de ordem administrativa. Por causa da pequena dimensão das estruturas dos municípios, impedia-se o desenvolvimento das tarefas que a lei coloca a seu cargo, o que os levou a associarem-se e formarem entidades que não têm uma legitimidade democrática direta.

São inúmeros os obstáculos e desvantagens que se prendem com esta questão, as freguesias “não têm território, nem população para exercer, a um nível adequado, as atribuições urbanísticas e de construção de equipamentos, bem como, as de prestação de serviços (entre os quais a recolha de lixo, a distribuição de água e o tratamento de águas residuais), além de outras, que exigem autarquias com uma dimensão maior” (Oliveira, 2005).

Com todas estas condicionantes, a democracia local jamais poderia desempenhar as atribuições que lhes estão imputadas. Para além de que se teria uma desestruturação do território face ao desenvolvimento das atividades locais e um desajustamento da população face ao território.

Oliveira (2005) refere, neste contexto, a fragilidade com que se depararia a situação portuguesa caso se verificasse a constituição das freguesias como a unidade base da

Administração Local. Deste modo, teriam que se criar, necessariamente, associações de freguesias, com o objetivo de implementar organizações próximas dos municípios, com o inconveniente de não terem órgãos eleitos diretamente pela população. Na sua opinião, andar-se-ia para trás e os municípios passariam a exercer as funções que em Espanha e Itália exercem as províncias, em França, os departamentos e na Alemanha, os “*Kreise*”. Neste contexto estar-se-ia perante a limitação dos municípios.

Prevalece a ideia de que as freguesias portuguesas devem manter a mesma estrutura e importância, uma vez que apresentam as vantagens de uma administração de proximidade, considerando o município como a unidade fundamental da administração local, sem prejuízo de ajustamentos quanto a atribuições. Em consonância com a situação descrita, dever-se-ia de acordo com o princípio da subsidiariedade⁴, entregar às freguesias mais responsabilidades, selecionando aquelas que podem exercer melhor o poder autárquico que os municípios, e deixar como estão as outras. Uma outra questão que se coloca é uma reflexão sobre a fusão dos municípios com menor população, uma vez que está patente a ideia de que o município, para desempenhar as tarefas de forma correta, que a lei põe a seu cargo, deverá ser um município grande, como outrora, também já defendido, em meados do séc. XIX, por Henriques Nogueira (Oliveira, 2005).

Como se pode verificar no estudo de António Oliveira, Portugal apresenta, em média, municípios com uma população relativamente elevada. Contudo, também é visível um número significativo de municípios despovoados.

Ressalta uma outra atenuante, como particularidade portuguesa, ainda que constitucionalmente não desejada, a ausência de uma autarquia local situada a nível superior do município. A Constituição continua a prever a existência de regiões administrativas como autarquias locais no continente (artigos 236º, n.º 1 e 255.º da CRP), sendo os distritos extintos. No entanto, esta medida ainda não se encontra em vigor, pelos resultados negativos obtidos através do referendo de 1998.

A inexistência deste tipo de administração cria um vazio que impede o Governo da República de tratar os problemas de âmbito supra-municipal com uma instância democraticamente legitimada. Contudo, esta situação não se verifica nos Açores e Madeira, uma vez que estas são Regiões Autónomas (Oliveira, 2005).

⁴ O princípio da subsidiariedade visa determinar o nível de intervenção mais pertinente nos domínios de competências partilhadas entre as freguesias e os municípios.

No entanto, em substituição, existem entidades desconcentradas, intituladas de Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional⁵ que, pela privação de meios financeiros e técnicos, detêm pouca influência.

Na opinião do mesmo autor, o nível supra-municipal poderia ser a província e não a região, mas o que está em causa é a criação de uma autarquia local que tenha uma dimensão adequada para tratar dos problemas e, sendo eles de elevado número, torna-se necessário um quadro superior ao do município e inferior ao do Estado.

Para minorizar esta situação foi publicada, em 13 de Maio de 2003, a Lei n.º 10/2003 que regula as grandes Áreas Metropolitanas e as Comunidades Urbanas. Mas esta não se restringe somente aos espaços densamente povoados (Lisboa e Porto), como se poderia pensar, vai mais além, pretendendo abranger todo o território do continente com “Áreas Metropolitanas⁶”, não impondo um limite máximo do número de municípios.

As grandes Áreas Metropolitanas podem ser constituídas com, pelo menos 9 municípios e um mínimo de 350 mil habitantes e, as Comunidades Urbanas, com um mínimo de 3 municípios e pelo menos 150 mil habitantes.

É de referir que cada uma destas entidades deve ser constituída por municípios ligados entre si e nenhum município pode pertencer a mais do que uma delas.

Um aspeto a ter em conta é o facto destas estruturas organizativas não possuírem órgãos diretamente eleitos pelos cidadãos, carecendo da legitimidade democrática que é própria das autarquias locais⁷ (Oliveira, 2005).

2.4 Evolução da dimensão das autarquias locais

Este é um assunto que está associado às reformas da administração autárquica. Para compreensão deste tema, destacam-se duas funções essenciais das autarquias locais: a prestação de serviços e a participação e representação dos interesses da população.

Convém referir que os aspetos a favor da dimensão, como uma maior eficiência ou maior representatividade, devem ser avaliados de forma empírica, para que surtam o efeito pretendido. No contexto desta abordagem, surge como exemplo a situação

⁵ Reguladas pelo decreto-lei nº 104/2003, de 23 de Maio, cit in Oliveira, 2005:24.

⁶ Nos termos da lei são pessoas coletivas de natureza associativa e de âmbito territorial e visam a prossecução de interesses comuns aos municípios que as integram – cit in Oliveira, 2005:25.

⁷ Artigo 239.º, n.º2, da CRP.

ocorrida nos anos 50-60, em que alguns países europeus, com o intuito de aumentar a eficácia e eficiência na prestação de serviços públicos locais, reduziram o número de municípios. No entanto, mais tarde, alguns desses países sentiram necessidade de implementar estruturas inframunicipais, com o objetivo de criar uma maior participação das populações na vida pública local.

Foi após a segunda guerra mundial que se perpetuaram mudanças significativas relativamente à dimensão dos municípios, correlacionando-se vários fatores: o crescimento económico que surgiu na maior parte dos países da Europa Ocidental, o aumento da mobilidade populacional, que teve como consequência a expansão das zonas urbanas e, por sua vez, o desenvolvimento dos serviços públicos associados ao «*welfare state*» (Martins, 2001).

Surgiram quatro alternativas de ação para responder aos novos desafios:

- Ajustamento estrutural;
- Ajustamento técnico;
- Ajustamento por transferências financeiras;
- Ajustamento por centralização.

Confrontadas com as novas necessidades sociais e políticas, as autarquias locais desenvolveram algumas alternativas, nomeadamente com o ajustamento estrutural, que aconteceu sobretudo nas décadas de 60 e 70. No entanto, na década de 90, a Grécia evidencia-se pela implementação de uma reorganização desse tipo. Designa-se pela fusão dos municípios, de acordo com critérios de eficácia e economias de escala, resultando numa diminuição significativa do número de municípios. O ajustamento técnico teve o seu auge nas décadas de 80 e 90, essencialmente nas zonas rurais e nas áreas metropolitanas. Promove a cooperação entre municípios, explorando em comum as competências e os recursos existentes.

Os ajustamentos por transferências financeiras tiveram impacto na segunda metade dos anos 70, com exceção de Espanha e Portugal. Reflete-se no aumento das transferências financeiras do Estado para os municípios, de forma a aumentar funções, diretamente ou através de organismos por eles criados. E por fim, os ajustamentos por centralização, que foram praticamente extintos nos últimos cinquenta anos, destacam-se somente nos anos 80, no Reino Unido, com a governação da Primeira-Ministra *Thatcher*, pela adoção de uma reforma da

administração local sob princípios centralizadores. Define-se pela transferência de competências dos municípios, para os níveis intermédio, regional ou central (Martins, 2001).

Constata-se que fatores como a densidade populacional, a superfície média e o número de habitantes dos municípios, não explicam a variação do número de municípios, surgindo outros fatores pertinentes para esta questão, como os representantes eleitos nos sistemas político-partidários a nível nacional e as atribuições e competências dos municípios de cada país (Martins, 2001).

Destacam-se alguns aspetos: a população média dos municípios na Europa da década de 90 é bastante díspar e as diferenças da dimensão dos municípios verificam-se entre os diferentes países, mas também no interior de um mesmo país.

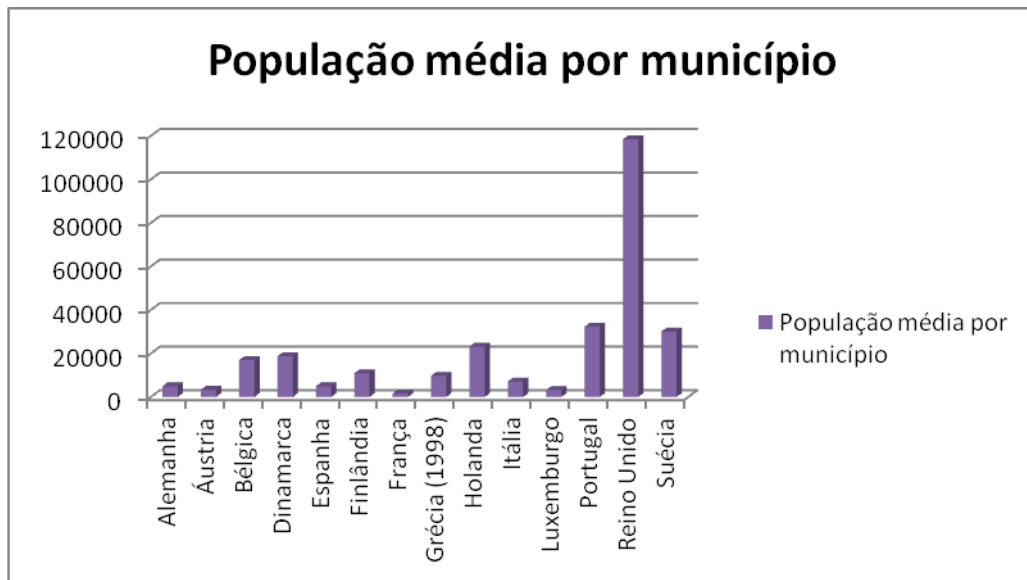


Gráfico 2 - População média por município [fonte: Martins, 2001].

Como exemplo, os países com maior número de municípios de grande e pequena dimensão, apresentam-se na Alemanha, Espanha, Itália e França.

Durante as décadas de 60 e 70, com a exceção de Portugal e Itália, todos os países que apresentavam um maior número de médios e grandes municípios, reduziram o seu número de municípios através de fusões.



Gráfico 3 - Redução do número de municípios em valores percentuais [Fonte: Martins, 2001].

2.5 Níveis de autarquias locais na Europa

Na Europa, os atuais sistemas de autarquias diferem de país para país. Existiram várias condicionantes que alteraram as características das políticas locais de cada país, tais como: os diferentes percursos históricos, a diversidade dimensional, geográfica, cultural e humana das diferentes nações, os fatores económicos e sociais que condicionaram o desenvolvimento das infraestruturas físicas, a importância relativa dos serviços sociais, etc.

Os países pertencentes à União Europeia estão organizados em três tipos de Estados: os Estados Federais, os Estados Regionais e os Estados Unitários. Como Estado Federado considera-se uma nação composta por diversas entidades territoriais autónomas, dotadas de governo próprio, que possuem um conjunto de competências ou prerrogativas garantidas pela Constituição e que não podem ser abolidas ou alteradas de modo unilateral pelo Governo Central. Apenas o Estado Federal possui personalidade internacional e é considerado soberano para fins de direito internacional. São exemplos de Estados Federais, a Alemanha, a Áustria e a Bélgica. A Alemanha, como Estado Federal, é um caso típico de um sistema de autarquias locais misto com dois níveis. Um número elevado de cidades alemãs (cento e catorze cidades) acumula atribuições municipais, as que, geralmente competem às autarquias intermédias. As atribuições das autarquias intermédias variam consideravelmente de

um Estado para o outro. Em certos *Länder* (Estados) existem igualmente associações, quer de municípios, quer de autarquias intermédias, com atribuições diversas, nomeadamente no domínio dos transportes públicos ou de questões sociais. De uma forma geral, o sistema de autarquias locais na Alemanha apresenta grandes variações entre os diferentes *Länder* e foi objeto de grandes modificações depois da queda do muro de Berlim.

Na Áustria, o sistema das autarquias locais tem apenas um nível de autarquias que são os municípios. A cidade de Viena é, simultaneamente, um Estado Federado, um município e o centro de uma região urbana que integra outros trinta e dois municípios. No país, apenas quinze cidades são consideradas regiões urbanas, usufruindo de um estatuto especial.

A Bélgica considera-se uma estrutura federal clássica com dois níveis de autarquias locais. O nível federal da Bélgica é composto por três comunidades linguísticas e por três regiões. A área metropolitana da capital (Bruxelas) inclui uma associação de dezanove municípios, cujas competências são exercidas pelos órgãos representativos da região.

Como Estados Regionais temos a Itália e a Espanha. Desde 1948, que a Constituição Italiana tem sido alterada com sucessivas leis constitucionais e eleições regionais, dando origem a um Estado Regional. Na sequência da aprovação de uma lei, em 1990, os limites territoriais de algumas províncias foram alterados para dar lugar a “cidades metropolitanas”. Convém acrescentar que as competências regionais foram significativamente reforçadas em 1977 e, depois, no período entre 1997 e 1998. No território espanhol existem três níveis de autarquias desde 1978, mas os estatutos das dezassete comunidades autónomas foram aprovados entre 1979 e 1983. Sete comunidades autónomas são constituídas por uma única província, duas (*Cataluna* e a *Comunidad Valenciana*) criaram organismos metropolitanos em torno das cidades de Barcelona e Valência, as cidades de *Ceuta* e *Melilla* possuem competências que se identificam com comunidades autónomas e as duas comunidades autónomas insulares (*Islas Baleares* e *Canarias*) possuem concelhos insulares com características especiais. Os estatutos de cinco comunidades autónomas espanholas preveem a possibilidade de criação de autarquias locais, supra-municipais, distintas do nível provincial intermédio (Martins, 2001).

Existem Estados unitários com um, dois e três níveis de autarquias locais. Com um nível, temos a Finlândia, o Luxemburgo e Portugal continental. Apesar da

Constituição Portuguesa prever a existência de três categorias de autarquias locais, por enquanto, o território português ainda só está dividido em municípios, com competências próprias e recursos financeiros específicos, que garantem a sua autonomia, no sentido definido pela Carta Europeia de Autonomia Local. As áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto não são autarquias locais, mas sim associações de municípios de tipo especial. Com o referendo de 1998, tentaram instituir-se as regiões administrativas, o que não foi possível devido ao resultado desfavorável do mesmo. As regiões autónomas da Madeira e dos Açores têm estatutos económicos e políticos idênticos aos Estados Regionais. Com dois níveis de autarquias locais, pode dar-se como exemplo de entre muitos, a Dinamarca, a Holanda e a Suécia. Na Dinamarca, o sistema de autarquias locais a dois níveis está dividido entre os *kommuner*, que são os municípios, e os *amtskommuner*, que são as autarquias intermédias. A Holanda possui um sistema quase uniforme de autarquias locais com dois níveis (municípios e províncias). Em exceção existem três províncias metropolitanas (Amesterdão, Haia e Roterdão) que estão em fase de instituição desde 1994, ano em que foi aprovada uma lei-quadro sobre a Administração Local. Em relação à Suécia, o território está dividido em três municípios (*Gotland*, *Malmö* e *Gotemburgo*) que acumulam as suas competências municipais com a autarquia intermédia (Martins, 2001). Três níveis de autarquias locais só existem em território francês. A França está dividida em vinte e seis regiões administrativas. As regiões estão subdivididas em cem departamentos e estes estão subdivididos em 4.032 cantões. Os cantões ainda estão divididos em 36.680 comunas, que são os municípios com um concelho municipal eleito. As regiões, departamentos e comunas são todos conhecidos como coletividades territoriais, logo possuem assembleias locais e um executivo.

2.6 Tipos ideais de autarquias locais

As autarquias locais na União Europeia apresentaram, ao longo do tempo, algumas mudanças nas suas características políticas e dimensões organizacionais (recursos legais, financeiros e humanos). Importa ressaltar que a Carta Europeia de Autonomia Local⁸, assinada por todos os países da União Europeia, e salvo de ratificações por

⁸ Ver anexo A.

alguns desses países, obteve um papel preponderante seguido pelos princípios e finalidades que a regem.

Recorrendo a aspetos de cariz sociológico, Max Weber definiu «tipo-ideal» como uma construção intelectual que permite analisar a construção empírica e, sem a qual, a informação recolhida sobre vários exemplos de um dado fenómeno se tornaria um amontoado de dados impenetrável a qualquer tipo de raciocínio (Martins, 2001).

Os “tipos-ideais” refletem três fases:

- a) A seleção de um número de variáveis consideradas relevantes;
- b) A extensão dos limites da variável, no sentido de englobar todas as possibilidades;
- c) A combinação da seleção das variáveis e a extensão lógica dos seus limites permite que a construção tenha consistência lógica interna.

Não obstante, é possível construir vários tipos de ideais de um mesmo fenómeno, tendo em conta os diferentes aspetos que são considerados pertinentes para a análise, embora, todos os “tipos-ideais”, desde que sejam coerentes, podem ser analisados. Contudo, a fecundidade de cada um deles depende do número de variáveis seleccionadas e dos critérios utilizados para a seleção.

Como exemplo, destaca-se a bibliografia anglo-saxónica que distingue dois tipos de autarquias locais: *Choice* (escolha) e *Agency* (medianeiro). O tipo *Choice* refere que a descentralização permite às comunidades locais obter uma escolha, de acordo com as suas preferências, nos níveis de impostos e de serviços, ao invés das decisões serem tomadas a um nível superior de autoridades públicas.

O tipo *Agency* define-se por uma maior capacidade das autarquias locais em adaptar as características dos serviços públicos às características da população, assim como, garantir um maior controlo dos serviços autárquicos.

Entende-se que, nestes dois tipos, é dada a primazia ao papel das autarquias relativamente à prestação de serviços, sendo que as funções políticas das autarquias ficam muito aquém daquilo que é considerado o mecanismo de reforço da democracia pluralista (Martins, 2001).

No contexto do que foi referido, o autor Martins (2001) estabelece uma dicotomia entre sistemas de autarquias locais de tipo «representativo» e de tipo «funcional».

O **tipo-ideal representativo** difere em tudo do **tipo-ideal funcional**, pelo facto das autarquias locais beneficiarem de proteção constitucional, pela aliança entre sistemas

políticos nacionais e locais, que resulta da existência de chefes dos órgãos executivos autárquicos eleitos diretamente e com grande visibilidade política.

A dimensão representativa das autarquias justifica a existência de um número elevado de representantes eleitos, provocando um entrave à fusão de municípios, fator que explica a pequena dimensão destes.

Neste tipo, os critérios técnicos e económicos de eficiência não ocupam um lugar de destaque no sistema autárquico, sendo que a prestação de serviços públicos locais é realizada de forma indireta e o Estado assume a responsabilidade pela sua administração, a partir da realização, em termos locais, de políticas formuladas ao nível central. Depreende-se, desta forma, que as autarquias locais não são responsáveis por serviços públicos como: saúde pública, proteção social, educação, domínios considerados com demasiado elevado peso financeiro, o que leva a concluir que a importância relativa das finanças locais é fraca. No entanto, para sobressair o aspeto representativo das autarquias, refere-se que as receitas próprias provêm sobretudo dos impostos locais exclusivos.

A cláusula geral assenta no princípio base de definição de atribuições. A maioria do pessoal das autarquias goza do estatuto de funcionário e de um sistema de carreiras.

No **tipo-ideal funcional**, as relações entre os sistemas políticos nacionais e locais são débeis e relativamente à prestação de serviços públicos, estes, refletem-se sobre critérios de eficiência. A proteção constitucional na autonomia local, neste tipo-ideal, é bastante escassa ou nem sequer existe.

Este tipo apresenta municípios de grande dimensão média, resultantes de processos de fusão. Como consequência desta situação, existe um pequeno número de representantes eleitos.

De acordo com a gestão das autarquias, os chefes políticos dos órgãos executivos têm pouca visibilidade política e são eleitos, quando existem, de forma indireta.

Neste tipo subsiste uma capacidade técnica e administrativa das autarquias, assegurando a prestação de serviços públicos de elevado nível financeiro, excluindo deste modo, a responsabilidade periférica do Estado.

Desta forma, torna-se visível a importância das finanças locais nas despesas públicas, essencialmente asseguradas através de transferências financeiras. Por fim, as competências das autarquias são atribuídas visando a execução de tarefas específicas. Estes dois tipos-ideais não pretendem representar a realidade, são descritos

sobretudo, como instrumentos de análise, permitindo detetar incoerências num dado fenómeno⁹ (Martins, 2001).

Em conformidade com os aspetos referidos anteriormente, e dando o exemplo do sistema autárquico português, é perceptível uma incoerência entre as características estruturais (dimensão) e funcionais (formas de prestação dos serviços) dos municípios portugueses que, neste sentido, se relacionam com o tipo-ideal funcional. Por outro lado, e no que se refere aos recursos (legais, financeiros e humanos) e à inserção política dos mesmos no sistema político nacional, estão mais próximos do tipo-ideal representativo.

Na Tabela 1 podem visualizar-se as características dos dois tipos-ideais de administração autárquica e a situação em Portugal.

Dois tipos-ideais de administração autárquica e a situação em Portugal			
	Tipo-ideal Representativo [R]	Tipo-ideal Funcional [F]	Caso português
Proteção constitucional	Sim	Não	Sim [R]
Dimensão dos municípios	Pequena	Grande	Grande [F]
Resistência à reforma	Grande	Pequena	Grande [R]
Relações entre sistemas políticos nacional e local	Fortes	Fracas	Fortes [R]
Chefes dos órgãos executivos	Eleitos diretamente alta visibilidade	Inexistente ou eleito indiretamente	Eleitos diretamente [R]
Número relativos de eleitos locais	Grande	Pequeno	Pequeno [F]
Atribuições	«Cláusula geral»	Específicas	Cláusula geral [R]
Administração periférica do Estado	Forte	Fraca	Forte [R]
Prestação de serviços	Indireta	Direta	Direta [F]
Importância relativa das finanças locais	Pequena	Grande	Pequena [R]
Importância relativa dos recursos próprios	Grande	Pequena	Média
Pessoal	Funcionários	Contratuais	Funcionários [R]

Tabela 1 - Características dos dois tipos-ideais de administração autárquica e a situação em Portugal [fonte: Martins, 2001].

⁹ Incoerência não significa necessariamente mau funcionamento.

Aos presidentes das câmaras municipais portuguesas é-lhes conferido um peso político que vai muito além da importância económica e financeira das autarquias que dirigem.

O autor Martins (2001) evidencia um desfasamento entre aquilo que é a importância das finanças locais, no conjunto das finanças do Estado, relativamente à dimensão política dos municípios e das competências que os mesmos supostamente exercem.

As limitações dos recursos financeiros e humanos podem ser superadas através de formas indiretas de prestação de serviços. Por outro lado, o fator da grande dimensão média deve ser reconhecido pelos chefes dos órgãos executivos municipais como um aspeto positivo.

O autor refere ainda, a partir do seu estudo, que “o reforço da descentralização em Portugal deverá passar pela criação de autarquias intermédias entre os municípios e a Administração Central”.

Capítulo 3. A SITUAÇÃO PORTUGUESA (A perspetiva atual)

Este capítulo tem como finalidade descrever o panorama atual de como estão retratadas as autarquias portuguesas, percorrendo as últimas três eleições autárquicas e fazendo alusão à história do poder local, mesmo antes do 25 de Abril. Analisa-se, por cores políticas, como está refletido, a nível das câmaras municipais, o território continental e as regiões autónomas e quais as tendências de voto por região. Dedicase também uma secção ao facto de existir, cada vez mais, um maior número de mulheres autarcas à frente dos destinos dos seus municípios e, por fim, apresentam-se alguns pontos deste estudo que convergem com a reforma do poder local atualmente em curso.

3.1 História, constituição e democracia do poder local no caso português (desde 1974 até à atualidade)

A definição do sistema político e administrativo português contempla uma série de acontecimentos que se relacionam entre si. Recuando no tempo, o regime ditatorial do Estado Novo que vigorava desde 1926, teve o seu termo com o golpe de Estado do 25 de Abril de 1974, anunciando a democracia em Portugal.

Nos dois anos que se seguiram, verificaram-se seis governos provisórios, até 25 de Abril de 1976, ano em que vigorava a nova Constituição, ocorrendo neste mesmo dia eleições para a Assembleia da República. O primeiro Governo Constitucional inicia as suas funções em 23 de Julho de 1976, liderado por Mário Soares, sob nomeação do então Presidente da República, General Ramalho Eanes.

Surge então uma fase de grande instabilidade política, caracterizada por sete governos minoritários e dois de coligação (Aliança Democrática e Bloco Central), culminando com o fim do primeiro governo de Cavaco Silva, em 1987 (Coelho, 2004).

Desde 1974, que o poder local em Portugal presenciou várias etapas. Numa primeira fase, assiste-se à propensão do intervencionismo, período do despertar de consciências e mudanças de atitude que eclodiu na participação política da população.

À reivindicação de grupos e movimentos sociais, o poder autárquico responderá com ações pontuais direcionadas para a satisfação de necessidades e para a melhoria das condições de vida.

Numa segunda fase, surge o interesse pelo desenvolvimento e resolução de problemas inadiáveis de nível estrutural, em consequência do aumento da vontade de liderança (Fernandes, 1992).

As autarquias usufruem de legislação própria que define as suas competências, contudo, nos últimos tempos, tem surgido alguma apreensão entre os autarcas por um condicionalismo associado à autonomia e liberdade de gestão.

No decorrer destas fases, foram notórias as mudanças ao nível da gestão das autarquias e, igualmente, no perfil do presidente de câmara, que se tem configurado sobretudo como gestor. A par desta mudança, surge a necessidade de formação técnica do pessoal da administração autárquica.

Todas estas transformações resultaram nalguns conflitos, pela forma como o poder local se constitui, através de experiências multifacetadas com orientações nem sempre coerentes e coincidentes. São várias as situações que o presidente de câmara enfrenta, respetivamente, nas atividades económicas. Apresenta-se como coordenador de iniciativas, sem que seja preciso assumir um papel determinante. Noutros casos, o seu papel assenta na criação de infraestruturas necessárias ao desenvolvimento e reforço do sistema produtivo.

Contudo, o desempenho das suas funções estende-se ainda como agente económico, aplicando uma parte do financiamento disponível na construção de empreendimentos importantes para o desenvolvimento do concelho. No entanto, o objetivo primordial da sua função será o de proporcionar o arranque económico.

Por todas estas atenuantes, o poder local tende a situar-se no centro da própria vida democrática, constituindo-se como motor de dinamização da atividade coletiva nas suas mais diversas expressões (Fernandes, 1992).

A democracia está igualmente conectada com a promoção do desenvolvimento social, que atua, a nível local, no seio da comunidade. O seu objetivo define-se pela melhoria da qualidade de vida e o bem-estar das populações.

O autor António Fernandes (Fernandes, 1992) refere que “as sociedades humanas têm capacidades para dimensionar as suas necessidades, para discernir as suas aspirações e para conduzir, em autonomia, os seus próprios projetos, em processos concretos de desenvolvimento”.

De acordo com a sua Constituição, evidencia-se o facto da República Portuguesa se definir como uma democracia, cujo sistema eleitoral se estende pelo sufrágio de dois órgãos de soberania: o Presidente da República e a Assembleia da República.

São igualmente representativa as assembleias legislativas regionais da Madeira e dos Açores, os órgãos das autarquias locais e os deputados ao Parlamento Europeu. Nos termos da lei, a Constituição de 1976, com as suas diversas revisões, reconhece, como órgãos de soberania do Estado, o Presidente da República, a Assembleia da República, o Governo e os Tribunais.

Eleito por maioria absoluta e sufrágio universal, o chefe de Estado, e órgão máximo do país, intitula-se de Presidente da República. Compete-lhe assegurar o funcionamento das instituições democráticas, garantir a independência nacional, a unidade do Estado. Destacam-se algumas das suas funções, nomeadamente: o poder de convidar o partido vencedor das eleições a formar Governo, o de convocar eleições antecipadas, nomear e exonerar o Primeiro-Ministro, dissolver a Assembleia da República ou promulgar e mandar publicar os diplomas legais e exercer o direito de veto sobre estes (Coelho, 2004).

Identificam-se dois órgãos do poder político que não são órgãos de soberania nacional: as regiões autónomas e as autarquias locais. A organização democrática do nosso Estado compreende a existência de autarquias locais, definindo-as como: “pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”¹⁰.

É recente a organização democrática das autarquias locais portuguesas, concretamente a inauguração da democracia, ao nível local, deu-se em 1977, com as primeiras eleições autárquicas.

Os dois primeiros diplomas a serem publicados, em 1977 e 1979, foram essenciais para o poder local, designadamente, a primeira Lei das Autarquias Locais e a primeira Lei das Finanças (Lei nº 1/79 de 2 de Janeiro – 1ª Lei das Finanças Locais).

¹⁰ CRP, Título VIII- Poder Local, capítulo I- Princípios Gerais, artigo 235º, n.º2.

As autarquias locais (continente) são representadas pelas freguesias, municípios e as regiões administrativas, sendo que esta última ainda não está instituída. As suas competências visam o desenvolvimento das comunidades, sobretudo na satisfação das suas necessidades, em prol do desenvolvimento socioeconómico, ordenamento do território, abastecimento público, saneamento básico, saúde, educação, cultura, ambiente, desporto entre outros (Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro).

Estão inseridas nos órgãos das autarquias locais, as assembleias de freguesia, as assembleias municipais e as câmaras municipais.

As eleições da câmara e da assembleia municipais são feitas em simultâneo, exceto no caso de eleição suplementar. A sua constituição é formada por um presidente, aquele que da lista obteve mais votos e, igualmente, por um número de vereadores proporcional à população do município, sendo o órgão executivo colegial do município eleito pelos cidadãos residentes na sua área (Coelho, 2004).

A assembleia municipal é o órgão deliberativo do município, cuja ação, entre outras, se define pela capacidade de acordo com as propostas apresentadas pela câmara municipal, entre elas, estabelecer as taxas municipais, fixar anualmente o valor da taxa de contribuição autárquica (IMI)¹¹ e autorizar o lançamento de derramas, cujo objetivo se destina ao reforço financeiro¹².

À câmara municipal está inculcida a responsabilidade pela gestão económica e financeira dos municípios. Ocupa ainda, um papel preponderante na globalidade das receitas e despesas ao nível das autarquias locais. É definida como sendo o órgão mais importante das autarquias locais.

Uma das suas principais funções, traduz-se na elaboração das opções do plano e da proposta de orçamento, estando por sua vez sujeitas à aprovação e controlo da assembleia municipal, assim como, a sua execução, depois de aprovadas (Coelho, 2004).

¹¹ Decreto-lei n.º 278/2003 de 12 de Novembro.

¹² Decreto-lei n.º 701-A/76, 29 de Setembro.

3.2 Caracterização dos autarcas antes e depois do 25 de Abril

Com o evoluir dos tempos, e sobretudo desde do 25 de Abril de 1974, período referencial de mudança, têm vindo a presenciar-se novas formas de exercer a política local, decorrentes duma nova formação de elites, que se diferencia das existentes no passado.

É no seguimento desta ideia que A. Teixeira Fernandes (Fernandes, 1992) defende que é perceptível uma transformação das “categorias socioprofissionais, apresentando consequências ao nível da relação entre o poder autárquico e a sociedade local”.

Recuando no tempo, a períodos antes do 25 de Abril de 1974, as atividades político-partidárias eram consagradas pelos “notáveis”. O “notável” distinguia-se por representar interesses de cunho pessoal e ser um intermediário entre as populações (sociedade fechada) e o Estado (sociedade global). Destacavam-se pelas categorias profissionais, usufruindo de uma posição privilegiada na comunidade, refere-se como exemplo: o proprietário agrícola, a autoridade legal (regedor), o sagrado (padre) e o professor. O poder político confundia-se assim com o poder social dos «notáveis» (Mendes, 1993).

Contudo, com a revolução do 25 de Abril de 1974, e com a institucionalização da democracia, surge uma nova expressão político-partidária, assumindo a responsabilidade da política nacional e local. Os partidos tornam-se mediadores políticos e ficam igualmente responsáveis pela mudança e participação de novos grupos sociais ou de grupos que, no período antecedente ao 25 de Abril, não se encontravam representados nos partidos ou nos órgãos locais do poder.

Com a evolução da situação portuguesa, face à sua adesão à Comunidade Europeia e ao Mercado Único, marco relevante da nossa história que propiciou uma crescente internacionalização e interdependência da nossa economia, ultrapassando obstáculos físicos, económicos, culturais e comunicacionais, incitando por sua vez à concorrência, foi igualmente presenteada a valorização da pequena escala, das identidades e culturas locais, dos circuitos económicos locais, das pequenas e médias empresas, enquanto fatores potenciadores dos territórios locais, como forma de subsistir à concorrência internacional (Mendes, 1993).

Em virtude destes acontecimentos, e face às novas necessidades emergentes da sociedade local, a gestão da autarquia ultrapassou largamente a gestão dos interesses locais, para intervenções de cariz público e coletivo. Como tal, não se vê, hoje em dia, o que outrora identificava automaticamente o autarca com o “notável”.

Presentemente, a disputa é entre os “notáveis”, aqueles que possuem capital antigo mas que agora não usufruem de tanta influência na sociedade local, e os designados “novos atores políticos”, recém-chegados à atividade política através da “recomposição das classes sociais” e que sobressaem por serem detentores de uma “pujança económica”, procurando a distinção e um reconhecimento social, garantidos por uma certa visibilidade social.

O capital simbólico também constitui um fator de grande importância. A participação e inserção dos eleitos nas associações locais estabelecem fontes de socialização de cariz político, alcançando e acumulando um conjunto de fatores decisivos: a popularidade, o reconhecimento da sua pessoa, a reputação, entre outros.

Vários estudos desenvolvidos na Europa, e igualmente em Portugal, indicam que as associações locais (culturais, desportivas, recreativas, económicas) servem de canal para o acesso ao poder autárquico.

A autora Maria Manuela Mendes (Mendes, 1993) reforça a ideia, mencionando que o “capital político (associado a outros tipos de capital-social, económico, escolar, etc.) que o autarca coloca no mercado político local não é apenas fruto da sua participação nas estruturas político-partidárias (socialização política), mas resulta também da sua inserção nas associações com sede local”.

3.3 Um acréscimo das mulheres na política local e suas diferenças em relação aos homens

Com o eclodir dos tempos e com as transformações políticas que daí advieram, especificamente no poder local português, assistiu-se a um interesse e envolvimento crescentes das mulheres na política. Estas foram adquirindo uma posição de destaque e de influência no seio da política, confluyente com a sua ideologia.

Recorrendo à análise realizada (Maciel, 2008), constata-se a relação da mulher à sua trajetória de vida, a nível político, e à seleção por uma facção partidária. Como

exemplo, refere-se as seis autarcas da área metropolitana de Lisboa filiadas em partidos de esquerda PS e PCP.

O resultado da pesquisa efetuada, através do método de entrevista, demonstrou que os homens e as mulheres entrevistados manifestaram desde muito cedo o seu interesse na vida política, aliando a sua vida pessoal, familiar e profissional em torno da participação política ou associativa (Maciel, 2008).

As mulheres detêm uma maior escolarização e possuem um currículo político mais abrangente, não tão restrito ao poder local. Neste sentido, surge-lhes uma maior necessidade de adquirir visibilidade social (Genovesse e Thompson, 1993; Baum e Espírito-Santo, 2004; Martins e Teixeira, 2005).

A vida dos homens e das mulheres, enquanto políticos, difere entre si, sendo que, a vida deles atua somente em torno da vertente política, ultrapassando com mais facilidade as dificuldades encontradas na construção da sua trajetória política. A explicação deriva das suas histórias de vida individuais e não do próprio género, como se poderia pensar, em consequência pode existir uma menor hesitação por parte dos homens em refletir e decidir uma recandidatura.

A vida das mulheres focaliza-se, não só na importância política, mas igualmente noutros campos da vida familiar e amigos. A ambiguidade de situações vividas, nomeadamente pela participação ativa na vida política e simultaneamente o interesse na vida familiar, conjugal e parental, constituem-se como os seus maiores obstáculos. Contudo, existem fatores em comum. Deste modo, destacam-se os programas políticos de interesse social defendidos por ambos os entrevistados. Este fator opõe-se à hipótese levantada por Espada (2002), referindo que os homens tendem a desenvolver maior interesse pelas políticas “duras” como sejam a justiça, economia/finanças e trabalho e as mulheres mais nas áreas da intervenção social e comunitária (saúde, educação, cultura e ambiente).

Esta pesquisa consagrou-se no apuramento de uma questão bastante pertinente, que consistia em saber se realmente existem diferenças de género no exercício do poder, estando ambos em pé de igualdade, isto é, usufruindo das mesmas funções e desafios, encontrando-se no mesmo lugar hierárquico. O resultado revela que o desempenho do seu papel entre os géneros é muito similar, sendo que, para todos, os aspetos mais relevantes, são: a capacidade de decidir e intervir na sociedade de forma a melhorá-la, saber ouvir os intervenientes nas decisões políticas, reunir os seus

contributos, saber envolver, motivar e mobilizar as equipas no processo de decisão política.

Enquanto os homens têm uma visão mais estratégica do poder que se demarca por uma postura mais individual, as mulheres interessam-se pelo envolvimento das pessoas nas decisões, pela mobilização, motivação e incentivo dos intervenientes.

Relativamente ao aspeto da liderança, as mulheres manifestam alguns traços considerados tradicionalmente masculinos como autoridade, perseverança e empreendedorismo, mas introduzem igualmente, na sua liderança sensibilidade, emotividade e capacidade de comunicação, características associadas às mulheres.

Quer os homens, quer as mulheres descrevem um ideal de líder semelhante, sendo que os homens realçam o facto de saber ouvir, a mobilização da equipa e a capacidade de decisão e as mulheres destacam o saber ouvir, a determinação e a capacidade de trabalho. O que difere entre os dois é o sentimento de proximidade a esse ideal.

Uma outra atenuante refere-se à dificuldade do sucesso de uma relação conjugal ou parental pela exigência e desgaste, estando sob exercício de um cargo como o de presidente de câmara. Contudo, não é visível que o poder político da mulher leve ao conflito matrimonial.

Destaca-se um exemplo retirado da mesma pesquisa, “o caso de Guilherme Ventura de 56 anos, do PS, que depois de dois divórcios assume a custódia e responsabilidade parental dos seus 3 filhos, em consequência, surgiram algumas limitações que, de certo modo prejudicaram a sua trajetória política”.

Pode realçar-se, por isso, “que o sexo, as componentes e as características físicas e biológicas de cada indivíduo, na construção da sua trajetória pessoal, profissional e política, não são tão relevantes como o género e suas significações sociais e culturais. Os papéis que cada indivíduo deve desempenhar e as expectativas que se associam aos homens e mulheres é que influenciam de forma determinante o seu percurso. Mais importante do que ser homem ou mulher, são os papéis e lugares simbólicos e reais que se ocupam.” (Maciel, 2008).

Reportando para a atualidade o que foi referido nesta secção, constata-se que as mulheres portuguesas estão cada vez mais presentes em cargos de gestão, de chefia e de liderança, relacionados com política.

Pela Tabela 2 verifica-se que, nas últimas três eleições autárquicas, existiu um acréscimo do número de indivíduos do sexo feminino à frente dos municípios

portugueses, repartidos por todas as forças políticas, exceto o CDS-PP, sem estar coligado com outro partido. Mais ainda, a única presidência de câmara que o Bloco de Esquerda detém, em Salvaterra de Magos, é uma mulher que já venceu três eleições seguidas, com maiorias absolutas.

Presidentes do sexo feminino por partido	2001	2005	2009
B.E.	1	1	1
PCP	3	3	4
PS	5	5	10
PPD/PSD	7	8	5
PPD/PSD.CDS-PP	0	1	2
Grupo Cidadãos	0	1	0
Total	16	19	22

Tabela 2 – Evolução do número de presidentes do sexo feminino nas câmaras municipais.

Outro dado importante que se pode constatar é que as quatro presidentes do sexo feminino dos partidos mais à esquerda, três do PCP (Nisa, Almada e Palmela) e uma do B.E. (Salvaterra de Magos), nas últimas três eleições, saíram vencedoras, não perdendo nenhum mandato. O mesmo já não se verifica nos partidos mais ao centro e direita. No PS, dos treze municípios que já foram presididos pelo sexo feminino, só três é que mantiveram os últimos três mandatos, que foram os casos de Vila Velha de Ródão, Vila Franca de Xira e Montijo. Nas eleições autárquicas de 2005, o PS perdeu duas câmaras já conquistadas (Guarda e Felgueiras) e ganhou em Vila do Porto e Odivelas. O ano de 2009 foi bom para as autarcas do Partido Socialista pois conquistaram seis câmaras que antes eram presididas por homens. O PPD/PSD, nestes últimos três mandatos, já deteve dez câmaras municipais presididas por mulheres, das quais três com maiorias consecutivas (Vila de Rei, Miranda do Corvo e Caminha). Nas eleições de 2005, perdeu as câmaras de Baião e Arronches, mas conquistou as de Viseu e a de Lajes do Pico. O ano de 2009, ao contrário do Partido Socialista, foi um ano mau para as autarcas do PPD/PSD, pois perderam quatro municípios, os de Silves, Leiria, Viseu e Lajes do Pico. No caso das duas câmaras da coligação PPD/PSD.CDS-PP existentes neste mandato, uma foi ganha nas eleições de 2005 (Nelas) e a outra nas últimas autárquicas (Rio Maior).

3.4 As últimas três eleições autárquicas portuguesas

O artigo 235.º da Constituição da República Portuguesa define que a organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais, as quais são pessoas coletivas territoriais, dotadas de órgãos representativos e que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas. No Continente, as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas mas, as regiões dos Açores e Madeira englobam só as freguesias e os municípios (artigo 236.º). Os municípios são as autarquias locais, que têm como propósito defender os interesses da população residente no concelho, mediante órgãos representativos por ela eleitos. Os órgãos representativos do município são a assembleia municipal (órgão deliberativo) e a câmara municipal (órgão executivo). Atualmente existem 278 municípios no Continente, 19 na região autónoma dos Açores e 11 na região autónoma da Madeira, totalizando 308 municípios.

As primeiras eleições que serviram de base para o estudo foram as eleições autárquicas de 2001. Foram realizadas, em 16 de Dezembro de 2001, com o desígnio de se elegerem autarcas para 308 concelhos, 4252 freguesias, num total de 2044 mandatos autárquicos. Estas eleições ficaram marcadas pela demissão do Primeiro-Ministro António Guterres, na sequência de uma vitória expressiva do Partido Social Democrata que, sozinho, conquistou 142 municípios, mais 16 em coligações com outros partidos, contra os 113 conquistados pelo Partido Socialista. Após este episódio, foram marcadas eleições legislativas antecipadas pelo Presidente da República Jorge Sampaio.

As eleições autárquicas de 2005 foram realizadas em 9 Outubro de 2005, nos 308 concelhos e 4260 freguesias do Continente e regiões autónomas. A estas eleições, apresentou-se um número superior de candidaturas independentes em relação a anos anteriores, devido a alguns autarcas estarem envolvidos em processos judiciais. Os casos mais marcantes foram o de Isaltino Morais, em Oeiras, Valentim Loureiro, em Gondomar, Fátima Felgueiras, em Felgueiras e Avelino Ferreira Torres, em Amarante. O Partido Social Democrata teve o maior número de presidentes de câmara com um total de 157 (138 + 19 em coligação), mas perdeu a presidência de algumas câmaras importantes, tais como a de Oeiras e de Gondomar, devido ao presidente do partido, na altura, ter retirado a confiança política aos candidatos e não

ter apoiado as suas recandidaturas. O Partido Socialista desceu o número de presidências para 109 autarquias.

No dia 11 de Outubro de 2009, deram-se as últimas eleições autárquicas em Portugal, a esta data. Após estas eleições, o PPD/PSD continuou a ser o partido com mais presidências de câmara no país (139), mas pode-se considerar que o Partido Socialista foi um dos vencedores das eleições autárquicas pois passou de 109 municípios para 132. A CDU perdeu quatro autarquias ficando com 28, o CDS-PP manteve a câmara em Ponte de Lima e o B.E. manteve a de Salvaterra de Magos. Existiram sete vitórias de listas de grupos de cidadãos independentes. Foram reeleitos Valentim Loureiro, em Gondomar e Isaltino Morais, em Oeiras, mas a grande surpresa, contra todas as previsões, foi a não reeleição de Fátima Felgueiras com o Movimento Sempre Presente (MSP), tendo o PS sido a terceira força mais votada em Felgueiras, após três maiorias absolutas consecutivas.

Na Figura 1, ilustra-se o cenário atual do país dividido por cores políticas para cada presidência de município.

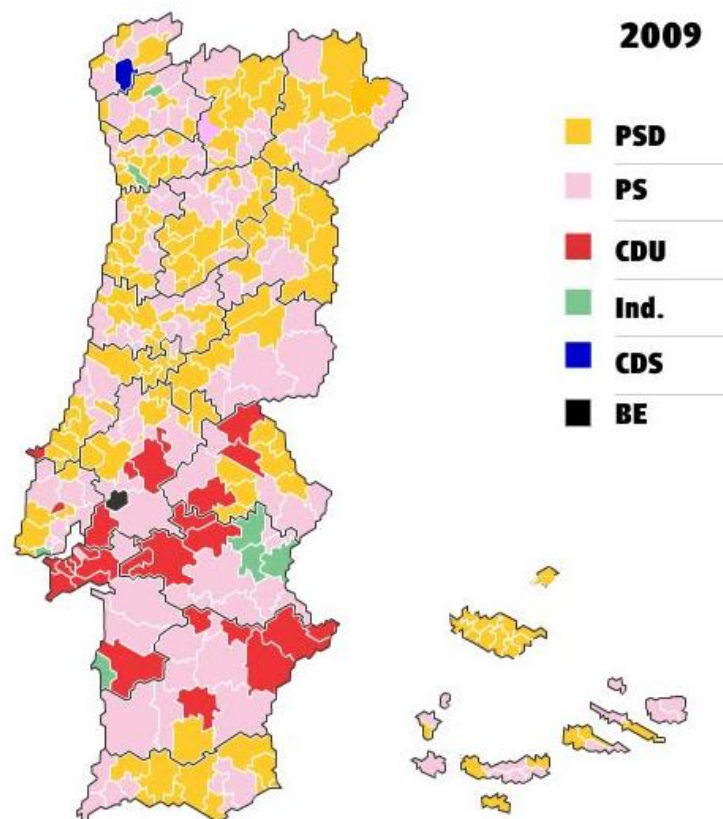


Figura 1 - Mapa autárquico resultante das eleições de 2009 [Fonte: www.jn.pt].

3.5 Presidentes de câmara e a lei da limitação do número de mandatos

Uma grande maioria dos autarcas portugueses, pelo menos aqueles que se queriam recandidatar nas eleições autárquicas de 2013 e não o vão poder fazer, estão contra a Lei n.º 46/2005, de 29 de Agosto, que estabelece limites à renovação sucessiva de mandatos dos presidentes dos órgãos executivos das autarquias locais.

A lei no artigo 1º estabelece:

“1- O presidente de câmara municipal e o presidente de junta de freguesia só podem ser eleitos para três mandatos consecutivos, salvo se no momento da entrada em vigor da presente lei tiverem cumprido ou estiverem a cumprir, pelo menos, o 3º mandato consecutivo, circunstância em que poderão ser eleitos para mais um mandato consecutivo.

2- O presidente da câmara municipal e o presidente de junta de freguesia, depois de concluídos os mandatos referidos no número anterior, não podem assumir aquelas funções durante o quadriénio imediatamente subsequente ao último mandato consecutivo permitido.

3- No caso de renúncia ao mandato, os titulares dos órgãos referidos nos números anteriores não podem candidatar-se nas eleições imediatas nem nas que se realizem no quadriénio imediatamente subsequente à renúncia.”

A presente lei foi aprovada em 28 de Julho de 2005 com os votos a favor do PS, PPD/PSD e B.E. (precisava de uma maioria de dois terços) e os votos contra do PCP. Os restantes partidos CDS-PP e Partido Ecologista "Os Verdes" abstiveram-se na votação do diploma. Foi promulgada, em 14 de Agosto de 2005, pelo Presidente da República, Jorge Sampaio e entrou em vigor a 1 de Janeiro de 2006, mas só será aplicada efetivamente nas autárquicas de 2013.

Com a proximidade do ato eleitoral, prevê-se alguma contestação dos candidatos que se têm eternizado à frente das autarquias (alguns desde o 25 de Abril de 1974) que, popularmente, são conhecidos como “dinossauros políticos”, pois consideram a lei penalizadora para os autarcas honestos e competentes. Muitos já vieram manifestar o seu desagrado através da comunicação social, como é o caso de Jaime Soares

(PPD/PSD), presidente da Câmara de Vila Nova de Poiares, em exercício desde o 25 de Abril de 1974, que define a lei que limita os mandatos autárquicos como "um atentado à democracia", criticando a sua aprovação em Assembleia da República.

Para o politólogo António Costa Pinto, os aparelhos políticos irão "antecipar" a saída de cena de diversos candidatos autarcas, nas eleições de 2013, as primeiras com a lei da limitação dos mandatos locais em vigor.

"O poder a nível autárquico aponta muitas vezes para mecanismos de sucessão dos presidentes, e as forças políticas procurarão encontrar novos candidatos próximos daqueles que sairão do poder", sublinha o investigador do Instituto de Ciências Sociais (ICS) da Universidade de Lisboa.

José Adelino Maltez, também do ICS, afirma que o sistema político português está "muito envelhecido", motivo pelo qual diversos presidentes da câmara, "verdadeiros caciques locais", contestam a aplicação do diploma que restringe o número de mandatos¹³.

Como pode verificar-se na Tabela 3, dos 308 presidentes de Câmaras Municipais, 159 não vão poder recandidatar-se, o que significa que mais de metade dos autarcas estão impedidos por lei.

Constata-se que a limitação de mandatos afeta autarcas de todas as regiões do país, mas os três casos mais críticos são: o distrito de Castelo Branco, em que 82% dos autarcas não vão poder recandidatar-se, o distrito de Lisboa, com uma percentagem de 75% e o distrito de Vila Real, com 71%. Isto traz um inconveniente aos partidos políticos, pois terão que arranjar candidatos substitutos e a probabilidade de virem a ganhar novas eleições autárquicas diminui.

¹³ Fonte: <http://www1.ionline.pt/conteudo/18548-mais-65-dos-candidatos-s-autarquicas-nao-podem-recandidatar-se-em-2013>, acedido em 2 de Dezembro de 2011.

Presidentes com três ou mais mandatos por Região	
	Mandatos \geq 3 / Total - (%)
Viana do Castelo (Norte)	6/10 - (60 %)
Braga (Norte)	7/14 - (50 %)
Vila Real (Norte)	10/14 - (71 %)
Bragança (Norte)	7/12 - (58 %)
Porto (Norte)	10/18 - (56 %)
Aveiro (Centro)	10/19 - (53 %)
Viseu (Centro)	12/24 - (50 %)
Guarda (Centro)	5/14 - (36 %)
Coimbra (Centro)	8/17 - (47 %)
Leiria (Centro)	6/16 - (38 %)
Castelo Branco (Centro)	9/11 - (82 %)
Santarém (Centro)	12/21 - (57 %)
Portalegre (Centro)	8/15 - (53 %)
Lisboa (Centro)	12/16 - (75 %)
Setúbal (Sul))	7/13 - (54 %)
Évora (Sul)	7/14 - (50 %)
Beja (Sul)	3/14 - (21 %)
Faro (Sul)	9/16 - (56 %)
Açores	5/19 - (26 %)
Madeira	6/11 - (55 %)
Totais	159/308 - (52 %)

Tabela 3 – Número de presidentes com três ou mais mandatos por distrito e região autónoma.

No Gráfico 4 encontra-se um comparativo por regiões, da totalidade dos presidentes de câmara e os que estão, atualmente, no último mandato. Pode verificar-se que, apesar da região centro ser a mais afetada com a limitação de mandatos (82 mandatos) é na região norte e na região autónoma da Madeira que a percentagem é superior, atingindo os 54% de autarcas que não vão poder ir, novamente, a eleições no mesmo concelho.

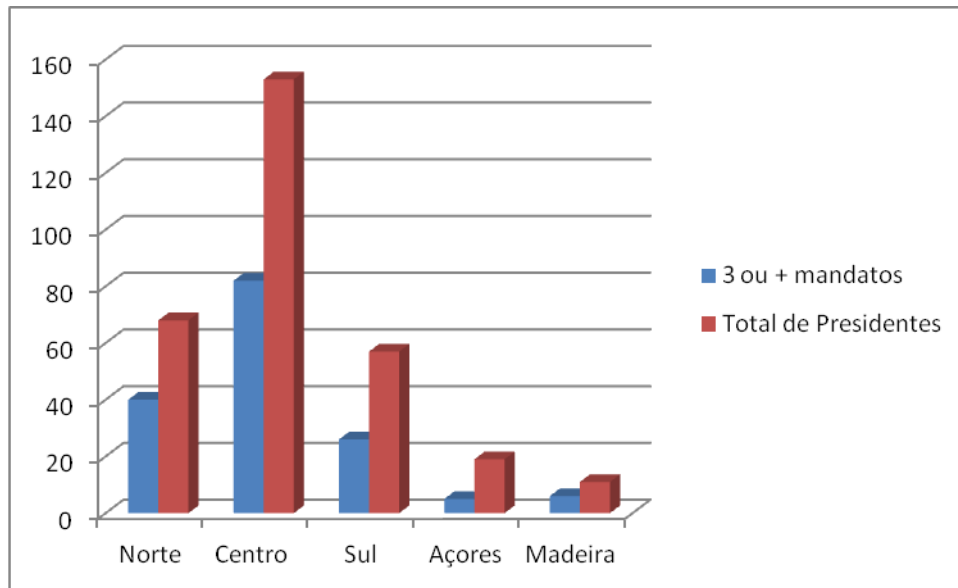


Gráfico 4 – Comparação com o número de presidentes com três ou mais mandatos e o total de presidentes de câmaras municipais por regiões.

3.6 Partidos políticos e o número de mandatos dos seus autarcas

Apesar da lei da limitação de mandatos ter sido aprovada pelo PS, PPD/PSD e B.E., os primeiros dois partidos é que serão os mais penalizados pois, no geral, são os que detêm o maior número de presidentes de câmara com três ou mais mandatos. O PPD/PSD tem 67 autarcas nessa situação, o PS 57 e, de seguida, vem o Partido Comunista com 13 mandatos. No Gráfico 5, pode verificar-se essa situação, por partido, a nível nacional. Faz-se referência à diferença do número total de presidentes com três mandatos que, neste gráfico, é de 149, mas que, em tabelas anteriores, apareceu como sendo 159, devido a, neste caso, não se contabilizarem situações particulares que existiram. Essas situações foram: um caso em que o mesmo partido concorreu às eleições autárquicas com candidatos diferentes e nove casos em que o mesmo presidente concorreu por partidos diferentes.

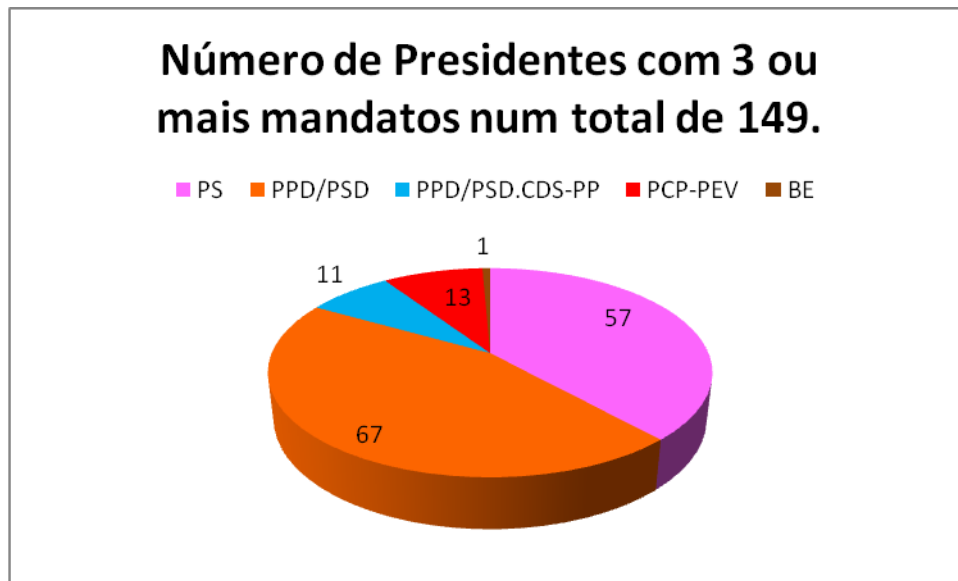


Gráfico 5 – Número de presidentes com três ou mais mandatos por partido.

Em seguida, com o intuito de retratar a situação do poder autárquico em Portugal e de como está dividido em partidos políticos, apresentam-se dois gráficos. O primeiro demonstra o número de presidentes por partido político com dois mandatos consecutivos e, o segundo, os autarcas estreados das eleições de 2009.

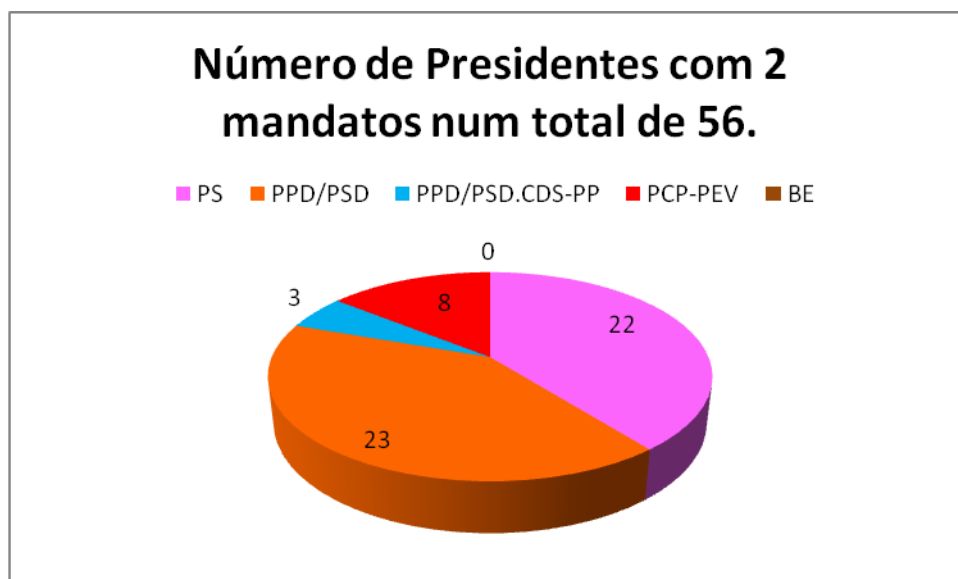


Gráfico 6 - Número de presidentes com dois mandatos por partido.

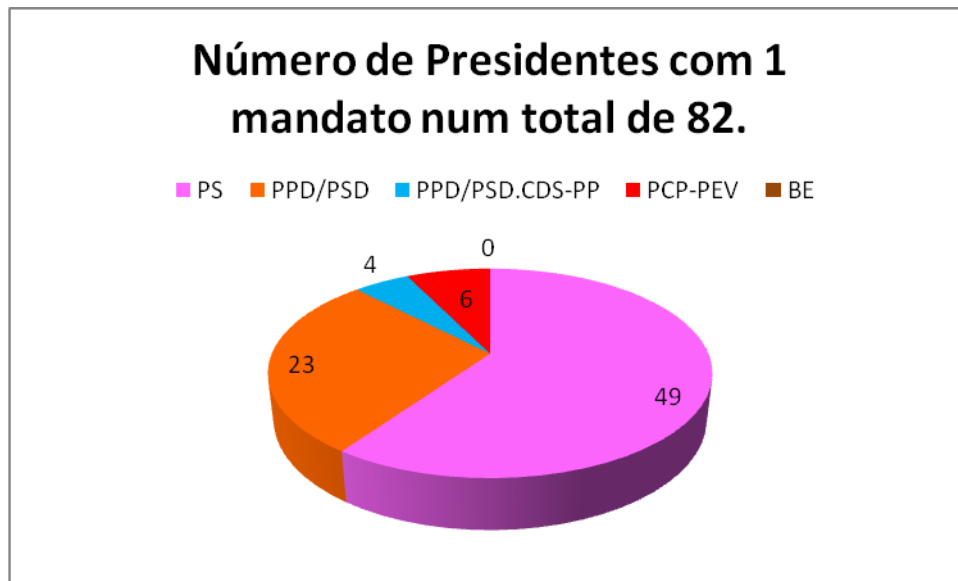


Gráfico 7 - Número de presidentes com um mandato por partido.

Pela análise destes gráficos pode concluir-se que, para o caso das últimas eleições autárquicas, o número de autarcas que sobreviveram ao primeiro mandato, ganhando as eleições seguintes foi um número bastante baixo, apenas 56. Verifica-se um número superior (82) entre os autarcas que ganharam pela primeira vez eleições, mas indiscutivelmente, o maior número está nos autarcas que concluíram três ou mais mandatos. Estes dados levam à discussão dum assunto que é retratado no capítulo 5: Será que um candidato que já está no poder tem vantagem eleitoral sobre um candidato que tenha ganho pela primeira vez as eleições autárquicas?

3.7 Discussão da reforma da administração local

Nos últimos tempos, tem-se vindo a falar muito da reforma do poder local, mas até à data ainda pouco se fez. Começou a discussão em 2001, com o governo de António Guterres, mas, após os socialistas perderem as eleições autárquicas, em Dezembro do mesmo ano, o que originou a dissolução do Governo, as propostas ficaram adiadas. Com o Governo seguinte (PPD/PSD), em 2004, quando se preparavam para debater na Assembleia da República uma alteração à lei do poder local, também a Assembleia acabaria por ser dissolvida. Com a eleição do governo de José Sócrates o assunto volta a estar em foco, mas acabaria por ser esquecido, instituindo-se apenas a

lei da limitação de mandatos do poder local. Para alteração da legislação do poder local terá que haver consenso entre os maiores partidos da Assembleia da República, pois para ser aprovada é necessária uma maioria de dois terços (Valles, 2006).

No momento do *terminus* desta dissertação, o Governo de Portugal, maioritariamente constituído por duas forças partidárias (PPD/PSD – Partido Social Democrata e CDS-PP – Partido Popular) apresentou um novo projeto para a reforma da administração local, intitulado “Documento Verde da Reforma da Administração Local”.

A atual reforma da administração local não é objeto de análise da presente investigação. Considerou-se importante mencioná-la nesta secção, por ser uma reforma atual e essencial para o futuro do poder local e, também, porque os seus pressupostos vão ao encontro dos objetivos deste estudo.

Em seguida, passam-se a mencionar e confrontar algumas das medidas propostas no referido documento, com algumas teorias já referidas em secções anteriores. O Governo ao iniciar este projeto quis deixar alguns pontos assentes¹⁴:

- O principal objetivo da reforma da administração local é aumentar a qualidade dos serviços prestados pelas autarquias;
- O que se tem vindo a passar, nos últimos anos, é que os orçamentos para o poder local têm vindo a ser reduzidos em média 5 a 6% por ano. Nos primeiros anos, as autarquias, para responderem à redução dos orçamentos, pediram empréstimos, o que levou ao seu endividamento. Com os valores reduzidos dos limites de endividamento das autarquias e com os orçamentos reduzidos, o caminho seria começar a prestar um mau serviço autárquico às populações, pois não haveriam recursos económicos. Para evitar essa situação, o Governo quer fazer a reforma o mais urgente possível;
- O calendário estabelecido para a finalização desta reforma é no final do primeiro semestre de 2012;
- Esta reforma abrange muitas áreas do poder local, mas o que está a originar mais polémica junto das populações é a redução/junção das freguesias. O Governo defende que a reforma vai muito mais para além disso, como por

¹⁴ Informação constatada presencialmente num colóquio com o título “Passado, Presente e Futuro das Autarquias Locais”, organizado pelo Partido Social Democrata e com a presença do Eng.º Paulo Simões Júlio, Secretário de Estado da Administração Local e Reforma Administrativa (Ourém, 20 de Outubro de 2011).

exemplo: a redução dos cargos de dirigente, a redução do número de vereadores e a redução/extinção de algumas empresas municipais nos municípios;

- Não é a redução das freguesias que vai provocar a desertificação de algumas zonas do país. Os dados mais recentes dos Censos 2011 mostram que ainda não houve qualquer redução e já existem zonas que estão a ficar desertas.
- Os custos das juntas de freguesia só são responsáveis por 0,1% do PIB. É nas câmaras municipais que se verificam os maiores gastos. O objetivo principal da medida de diminuição do número de freguesias não é a redução de custos, mas sim, a otimização dos serviços prestados tais como: aproveitar melhor os recursos humanos, técnicos e máquinas em áreas mais abrangentes para que se possa satisfazer um número maior de pessoas;
- O maior partido do Governo justifica-se perante os inconformados: “Não foi o PPD/PSD que começou esta reforma. Estas medidas estão assinadas no acordo com a *troika* (Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional) e foi o maior partido da oposição (PS) que as acordou...”
- A reforma da administração local é para beneficiar toda a população a quem se presta serviço autárquico. Estas medidas não são contra os autarcas portugueses. O Partido Social Democrata é o que tem mais câmaras municipais e mais juntas de freguesia no país, logo nunca iria implementar medidas para prejudicar os seus autarcas.
- O documento verde é ainda uma proposta. O governo vai percorrer o país todo a debater com os autarcas e com as populações para se chegar a um consenso. Quem for contra estas medidas tem a liberdade de apresentar propostas. Tudo isso será analisado mas, no final de Junho de 2012, terá que estar concluído.

As medidas propostas no “Documento Verde da Reforma da Administração Local”, resumem-se a três áreas distintas do poder local: Gestão, Território e Política. As três áreas estudadas no desenvolvimento da presente dissertação.

Para a Organização do Território, o documento propõe a redução do número de freguesias (atualmente são 4.259), com critérios pré estabelecidos que respeitem a sua identidade histórica e cultural, de modo a que as novas freguesias (resultado da

aglomeração de outras freguesias) ganhem escala e valor para que se possam redefinir as suas atuais competências. Com a aglomeração de freguesias, o Governo pretende diminuir as assimetrias populacionais, mantendo a freguesia como espaço reconhecível pela comunidade de cidadãos. No capítulo 2 da dissertação, apresentou-se um estudo (Oliveira, 2005), em que se defendia deixar as freguesias com a mesma estrutura e importância, mas de acordo com o princípio de subsidiariedade, entregar às freguesias mais responsabilidades, selecionando aquelas que podem exercer melhor o poder autárquico que os municípios. Sugeria-se sim, uma fusão de municípios com menor população, uma vez que está patente a ideia de que um município para desempenhar as tarefas de forma correta deverá já ter uma certa dimensão e que a sua importância é proporcional à sua dimensão.

Para a área da gestão, o Governo pretende fazer uma revisão de todo o enquadramento legal ao nível das atribuições e competências a transferir, tal como nos meios de financiamento, de modo a promover uma maior descentralização, a qual se pretende mais eficiente e catalisadora de uma melhor articulação entre Administração Central e Administração Local.

Nos municípios pretende-se potenciar a clara definição das suas atribuições e competências, devidamente acompanhada dos respetivos meios de execução no caso da passagem de competências do Estado Central para os municípios.

Para as freguesias, as atribuições e competências devem ser reforçadas e diferenciadas de acordo com a sua dimensão e tipologia. Estas transferências de competências serão financiadas pelo orçamento do município, mediante a reorientação de parte das verbas dos fundos municipais, mas nunca aumentando a despesa nem o número de funcionários. Assim, as freguesias passam a ter a dimensão, escala e capacidade adequadas ao novo papel que assumem na gestão e interação com os municípios. O documento verde, para o sector empresarial local propõe uma redução do número de entidades, de acordo com as especificidades locais, determinando concretamente quais as suas áreas estratégicas de atuação, gerando economias de escala, melhor gestão e mais eficiência dos recursos públicos. Também, como no Estado Central, é necessária a redução efetiva de dirigentes municipais.

Sendo assim, estabelece-se um novo critério para a determinação do número máximo de dirigentes municipais em função da tipologia do município:

- ✓ Diretor municipal
 - 1 Diretor municipal por cada 100.000 habitantes;
- ✓ Diretor de departamento
 - 1 Diretor de departamento entre 40.000 a 70.000 habitantes;
 - 2 Diretores de departamento entre 70.000 a 100.000 habitantes;
 - A partir de 100.000 habitantes: 1 diretor de departamento por cada 40.000 habitantes;
- ✓ Chefe de divisão
 - Até 5.000 habitantes: 1 chefe de divisão;
 - Entre 5.000 e 10.000 habitantes: 2 chefes de divisão;
 - Entre 10.000 a 30.000 habitantes: 3 chefes de divisão;
 - A partir de 30.000 habitantes: 1 chefe de divisão por cada 10.000 habitantes.

A reforma da administração local, para a área da política, através do documento verde define as seguintes mudanças:

- ✓ Alteração e compatibilização da atual lei eleitoral e do regime jurídico dos municípios e freguesias de acordo com a reforma da administração local, tendo em consideração as especificidades locais, assegurando a devida representatividade do eleitorado nos respetivos órgãos autárquicos;
- ✓ O presidente do município é o cidadão que encabeça a lista à assembleia municipal mais votada;
- ✓ Os restantes membros do órgão executivo são escolhidos pelo presidente de entre os membros eleitos para a assembleia municipal;
- ✓ Reforço dos poderes de fiscalização da assembleia municipal sobre o executivo municipal;
- ✓ Ponderar um reajustamento das atuais competências das instituições autárquicas municipais, acentuando a importância da assembleia municipal enquanto órgão deliberativo;
- ✓ Redução do atual número de deputados municipais como consequência da redução do número de elementos dos executivos municipais;
- ✓ Redução do número de vereadores do executivo municipal, estabelecendo um novo critério com base no número de eleitores do município:

- ✓ Redução do número de vereadores do executivo municipal, estabelecendo um novo critério com base no número de eleitores do município:
 - Municípios de Lisboa e Porto: doze e dez vereadores, respetivamente (dos quais seis a tempo inteiro em Lisboa, cinco a tempo inteiro no Porto);
 - Municípios com 100.000 ou mais eleitores: oito vereadores (dos quais quatro a tempo inteiro);
 - Municípios com mais de 50.000 e menos de 100.000 eleitores: seis vereadores (dos quais três a tempo inteiro);
 - Municípios com mais de 10.000 e menos de 50.000 eleitores: quatro vereadores (dos quais dois a tempo inteiro);
 - Municípios com 10.000 ou menos eleitores: dois vereadores (dos quais um a tempo inteiro).

Como conceito final do que será a reforma da administração local, fica a seguinte noção retirada do documento verde:

“A reforma da administração local defende, no seu todo, a melhoria da prestação do serviço público, o aumento de eficiência, pela redução de custos, levando em consideração as especificidades locais, a existência de diferentes tipologias de territórios, nomeadamente áreas metropolitanas, áreas maioritariamente urbanas e áreas maioritariamente rurais. A reforma da administração local visa o reforço do municipalismo, a promoção da coesão e a competitividade territorial através do poder local”.

Capítulo 4. Metodologia

Este capítulo começa por apresentar um esquema metodológico com as principais sequências utilizadas na análise dos dados e as respetivas técnicas utilizadas: OVERALS - Análise Não Linear de Correlações Canónicas e CATPCA – Análise Categórica de Componentes Principais. Segue-se uma descrição do inquérito que se realizou aos autarcas portugueses, a explicação dos métodos utilizados e por fim como se chegou à constituição dos perfis encontrados.

4.1 Esquema metodológico

A presente investigação encontra-se suportada com os procedimentos metodológicos assinalados na Figura 2.

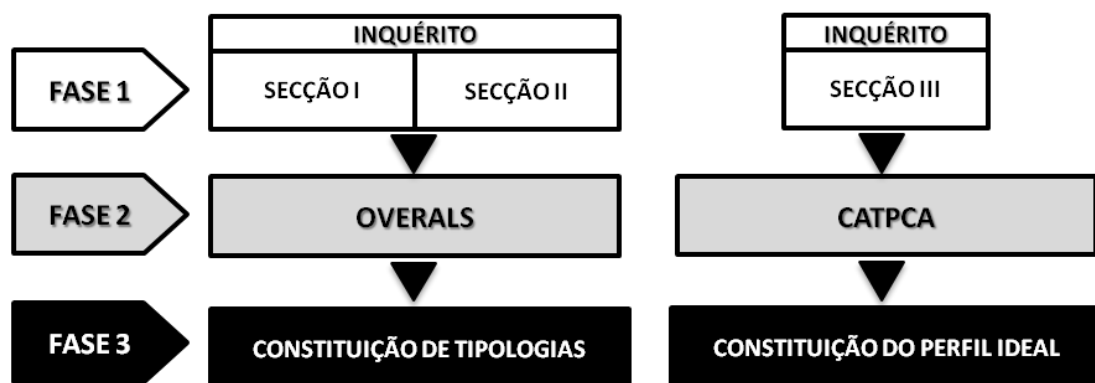


Figura 2 – Esquema metodológico dos processos da investigação.

4.2 Fase 1: O inquérito online

Durante, sensivelmente um mês e meio, esteve *online* um inquérito¹⁵ dirigido aos presidentes de câmara de Portugal com a finalidade de recolher dados sobre a sua

¹⁵ Ver apêndice 1.

experiência profissional, demonstrada ao longo dos seus mandatos. O inquérito esteve *online* desde 7 de Outubro até 20 de Novembro de 2010. Ao longo desse tempo, optou-se por enviar três “*e-mails*” distintos a reforçar o pedido de resposta aos autarcas¹⁶, pois, pela experiência vivida, após o envio dos pedidos, só existiam respondentes nos três primeiros dias. Escolheu-se o método do inquérito *online* porque, atualmente todos os municípios estão ligados à internet e possuem uma caixa de correio eletrónico e, também, por ser o método mais cómodo e de menor custo. Dos trezentos e oito presidentes de câmaras municipais, responderam ao inquérito oitenta, o que significa aproximadamente 26% de respostas do universo dos autarcas portugueses. Na tabela seguinte, pode visualizar-se o número de respondentes e respetivas percentagens por distritos e regiões autónomas.

Distrito	Número total de concelhos	Nº de autarcas respondentes	Percentagem de respostas
Aveiro	19	8	42%
Beja	14	6	43%
Braga	14	6	43%
Bragança	12	2	17%
Coimbra	17	3	18%
Évora	14	2	14%
Faro	16	8	50%
Guarda	14	3	21%
Leiria	16	4	25%
Lisboa	16	2	12,5%
Portalegre	15	3	20%
Porto	18	5	28%
Santarém	21	4	19%
Setúbal	13	3	23%
Viana do Castelo	10	3	30%
Vila Real	14	5	36%
Viseu	24	8	33%
Açores	19	4	21%
Madeira	11	2	18%

Tabela 4 – Número de autarcas por distrito que responderam ao inquérito.

O inquérito está dividido em três secções distintas. A primeira secção, com o título “Características pessoais e profissionais” contém perguntas de nível pessoal,

¹⁶ Ver apêndice 2, apêndice 3 e apêndice 4.

académicas, profissionais e sobre o percurso que tiveram até chegar a presidente de uma autarquia. O objetivo é encontrar personalidades e modos de vida comuns entre os autarcas. Na segunda secção “O gestor e o político”, as perguntas são mais direcionadas para a autarquia que dirigem e para os métodos de gestão que aplicam no seu dia-a-dia. Uma grande parte das perguntas desta secção são também direcionadas ao nível dos partidos políticos, de modo a poder estudar-se o perfil político dos autarcas e verificar-se até que ponto estão vinculados aos seus partidos. A terceira e última secção, “Perfil do autarca”, contém perguntas sobre a opinião dos autarcas referente a quatro assuntos:

- 1) Atributos caracterizantes de um “autarca modelo”;
- 2) Atributos essenciais para ganhar uma eleição autárquica;
- 3) Atributos que contribuem para uma melhoria da gestão autárquica;
- 4) Atributos que definam uma conduta eticamente correta.

Os dados desta secção servirão para ajudar a encontrar um perfil ideal de um autarca vencedor.

4.3 Fase 2: OVERALS - Análise Não Linear de Correlações Canónicas

A Análise de Correlação Canónica Não Linear (OVERALS) foi primeiramente descrita por Gifi (1981), Van der Burg, De Leeuw e Verdegaal (1988) e Van der Burg (1988). Este procedimento, baseado em escalas ótimas, mediante o algoritmo *Alternating Least Squares (ALS)*, pressupõe a partição das variáveis, especificadas separadamente em níveis mistos de escalas ótimas, em diversos conjuntos (Leeuw, 1973).

O método está classificado como um método de redução de dados, em que as relações entre variáveis são representadas através de mapas perceptuais, o que vai permitir encontrar tipologias. A Análise de Correlação Canónica Não Linear tem como objetivo principal explicar a relação entre dois ou mais conjuntos de variáveis, encontrando um pequeno número de combinações lineares para cada um dos conjuntos, de modo a maximizar as correlações entre os grupos (Carrol, 1968). O

OVERALS procura encontrar algo que os diversos conjuntos de variáveis tenham em comum.

Uma vantagem deste procedimento é poder utilizar-se dados com diferentes níveis de escalas ótimas que podem ser nominais, ordinais e numéricos, além dos diversos conjuntos de dados não terem de ter o mesmo número de variáveis.

Para análise dos dados das respostas obtidas foram criados três grupos de perguntas, com as duas primeiras secções do inquérito:

- Secção I – Características pessoais e profissionais;
- Secção II – O Gestor e o Político.

Com a análise dos dados das secções I e II do inquérito através da metodologia OVERALS, pretende-se chegar aos perfis dos autarcas que estão presentemente a exercer os seus mandatos.

Todas as análises foram efetuadas com o *software* IBM SPSS 19.

Em seguida passa a descrever-se o que cada grupo representa e quais as perguntas que lhe pertencem.

✓ GRUPO 1 – Personalidade e características pessoais dos inquiridos. Fazem parte deste grupo as seguintes questões:

- (1) Sexo?
- (2) Idade?
- (3) Habilitações literárias?
- (4) Área de formação académica (só deve responder, caso as suas habilitações literárias sejam superiores ao 12º ano)?
- (5) Atividade profissional antes de ser autarca?
- (7) Teve algum cargo público antes de ser autarca?
- (8) Pertenceu a alguma coletividade local antes de se candidatar a presidente da autarquia?
- (9) É presidente da Câmara do concelho de onde é natural?
- (11) Quais os principais motivos que o levaram a candidatar-se a Presidente de Câmara (selecione os que entender)?
- (30) Ao nomear os seu colaboradores mais diretos, para cargos de confiança, qual o fator que mais tem em consideração?

- (31) No presente mandato tem alguém nomeado para um cargo de confiança que não pertença ao seu partido político ou à coligação que o apoiou nas eleições autárquicas?
- (36) Se presenciar, ou tomar conhecimento de alguma ilegalidade cometida por um funcionário da autarquia, como atua?
- (39) Gosta de novas tecnologias?
- (40) Normalmente no seu dia-a-dia como Presidente de Câmara, utiliza tecnologias de informação de modo a poder inovar?
- (56) Concorda com a afirmação: “Na conjuntura atual, com a crise em que o país se encontra, tem que se redefinir o papel das autarquias, dando mais prioridade a medidas de inclusão social, de combate à pobreza, de ação educativa, de criação de emprego e de apoio às pequenas e médias empresas.

✓ GRUPO 2 – O Político. Fazem parte deste grupo as seguintes questões:

- (10) Antes de ser autarca era filiado nalgum partido político?
- (12) Como lida no seu dia-a-dia com a comunicação social?
- (13) Como se relaciona com a oposição na sua Câmara?
- (14) Já pertenceu à oposição da Câmara onde se encontra atualmente?
- (15) Atualmente encontra-se em que mandato?
- (16) Pensa recandidatar-se ao próximo mandato?
- (19) Considera que o seu modo de agir é influenciado pelo partido a que pertence e/ou que o apoiou a chegar ao poder?
- (20) Caso não lhe fosse possível candidatar-se pelo seu partido, candidatava-se com o apoio de outra força partidária?
- (21) E como independente?
- (22) Um estudo da Universidade do Minho concluí que: “Há comportamentos eleitoralistas dos autarcas que, em ano de eleições, aumentam os défices e as despesas municipais, fazendo crescer o emprego municipal”. Concorda com esta conclusão do estudo?
- (23) Considera que, existe vantagem eleitoral para candidatos que se estão a recandidatar?

- (26) Pensa que o dinheiro disponível para organizar uma campanha eleitoral autárquica interfere no resultado eleitoral?
- (41) Qual o partido ou coligação que apoiaram a sua candidatura na última eleição?
- (42) Concorda com a afirmação: “Na distribuição de fundos estatais, os governos favorecem as autarquias do seu partido.”
- (43) Já por alguma vez sentiu que o seu município tivesse sido prejudicado por não pertencer à mesma cor política do Governo?
- (46) É a favor da limitação do número de mandatos?

✓ GRUPO 3 – O gestor e a gestão autárquica. Fazem parte deste grupo as seguintes questões:

- (24) Considere que se encontra no seu último mandato. A sua forma de gerir o município e/ou de tomar decisões seria diferente, por se encontrar nesta situação?
- (25) Está de acordo que se estruturam as campanhas eleitorais, de modo a torná-las menos despesistas?
- (35) Considera importante o grau de motivação dos funcionários da autarquia para um melhor desempenho e uma maior produtividade?
- (37) Concorda com uma maior transferência de competências para os municípios, conforme o previsto na lei 159/99?
- (38) Defina a prioridade da transferência de competências para os municípios, para as seis áreas seguintes:
- (44) Está de acordo com a reforma do sistema eleitoral e do governo local, reforçando a função fiscalizadora e de competências políticas das assembleias locais?
- (47) Suponha que se encontra no seu último mandato. Neste caso, teria uma gestão mais despesista de modo a concluir todas as obras que programou para o seu concelho?
- (48) Está de acordo com os limites de endividamento das autarquias impostos pelo Governo?
- (50) Considera que as candidaturas do seu município ao financiamento de projetos com comparticipação de fundos comunitários foram limitadas pela introdução da lei nº 2/2007 (Artigo

39.º), que define os limites máximos de endividamento das autarquias?

- (51) O município ao qual pertence candidatou-se ao programa “Pagar a tempo e Horas” aprovado pela Resolução do Concelho de Ministros n. 34/2008 de 22 de Fevereiro?
- (54) Como avalia o Programa Simplex Autárquico?
- (55) Já aderiu, ou pensa aderir ao Programa Simplex Autárquico?
- (57) Está de acordo em que se agrupem freguesias pequenas (com menos de 5 mil eleitores), de modo a diminuir custos, como já se fez noutros países europeus?
- (58) Quantos eleitores tem o município que representa?

4.4 Fase 2: CATPCA - Análise Categórica de Componentes Principais

A Análise Categórica de Componentes Principais (CATPCA), cujos primeiros trabalhos foram desenvolvidos originalmente por Guttman (1941), é um método de redução da dimensão dos dados, enquadrado nas técnicas de análise multivariada de dados, através do qual as relações entre as variáveis são representadas, mediante mapas percutuais, em poucas dimensões (Meulman,1992).

A CATPCA quantifica as variáveis categóricas através do *optimal scaling* por atribuição de quantificações numéricas às categorias de cada uma das variáveis qualitativas, possibilitando posteriormente uma análise das componentes principais para as variáveis assim transformadas (Meulman, 1992). Os valores numéricos atribuídos a cada uma das classes das variáveis originais são obtidos, de um modo geral, por um procedimento iterativo designado por método dos mínimos quadrados alternados, cuja aplicação abrange diferentes abordagens metodológicas (Gifi, 1990), de tal modo que as quantificações numéricas possuam propriedades métricas (Maroco, 2007). A utilização da Análise Categórica de Componentes Principais é particularmente apropriada quando se pretende esclarecer padrões de variação num único conjunto de variáveis qualitativas previamente transformadas em escalas ótimas. A solução de uma CATPCA maximiza as correlações dos *object scores* com cada uma das variáveis quantificadas em escalas ótimas, para o número dos

componentes (dimensões) especificados. Uma aplicação importante do CATPCA é examinar os dados da preferência, em que a ordem (*rank*) dos respondentes avalia preferencialmente um número de variáveis. Permite a descrição de estruturas, padrões, tipologias ou topologias nas relações difíceis de aprofundar dada a sua originalidade e complexidade.

É uma metodologia de análise apropriada quando se pretende reduzir a dimensionalidade de variáveis medidas em escalas diferentes que expliquem uma proporção considerável da informação (Gifi, 1990; Meulman, Van Der Kooij e Heisser, 2004).

As principais vantagens observadas na utilização deste procedimento são: permitir a utilização de variáveis categóricas, o não pressupor relações lineares entre os dados nem exigir normalidade da distribuição das variáveis e o facto de acomodar dados com diferentes níveis de escalas (Meulman *et al.*, 2004).

Na secção III do inquérito – “Perfil do Autarca”, dado que são perguntas direcionadas para opiniões e não para comportamentos dos autarcas, optou-se por aplicar uma CATPCA, pelas razões acima mencionadas. Pretende-se desta forma encontrar a opinião dos autarcas sobre aquilo que consideram ser um “autarca modelo”.

As quatro perguntas, sujeitas ao CATPCA, da secção III do inquérito – “Perfil do Autarca” resumem-se a:

- (60) Dos atributos que se seguem, selecione apenas os 4 mais relevantes (por ordem de importância), que na sua opinião melhor caracterizam o “autarca modelo”.
- (61) Dos atributos que se seguem, selecione apenas os 4 mais relevantes (por ordem de importância), que na sua opinião sejam essenciais para ganhar uma eleição autárquica.
- (62) Dos atributos que se seguem, selecione apenas os 4 mais relevantes (por ordem de importância), que na sua opinião contribuam para uma melhoria da gestão autárquica.
- (63) Dos atributos que se seguem, selecione apenas os 4 mais relevantes (por ordem de importância), que na sua opinião definam uma conduta eticamente correta.

Capítulo 5. Análise e interpretação dos resultados

O objetivo principal deste capítulo é revelar os resultados do estudo feito junto dos presidentes de câmara portugueses através do inquérito *online*. Começa-se com a caracterização dos autarcas que responderam ao inquérito, dos respetivos municípios e, por último, apresentam-se os resultados dos métodos aplicados aos dados adquiridos através do inquérito. Faz-se uma breve introdução teórica, com base em estudos já concluídos sobre algumas questões do inquérito, tais como, a existência de vantagem eleitoral numa recandidatura e sobre o aumento da despesa em anos de eleições.

5.1 Fase 1: Caracterização dos autarcas que responderam ao inquérito

Dos autarcas que responderam ao inquérito, 94,9% são do sexo masculino e 5,1% do sexo feminino. A faixa etária mais predominante nos presidentes de câmara portugueses situa-se entre os 51 e os 60 anos, com uma percentagem de 48,1%. De seguida, vem a faixa inferior, dos 41 aos 50 anos, com 22,8% e, logo atrás, a dos 30 aos 40 anos, com 15,2% de respostas. É interessante mencionar que as idades dos extremos, tanto inferior (menos de 30 anos), como superior (mais de 61 anos), foram as que obtiveram menos respostas. Para o primeiro caso, não existiram respostas e, para o segundo, obteve-se 13,9% do total das respostas.

Em relação às habilitações literárias dos autarcas respondentes, cerca de 65% possuem uma licenciatura e 13,8% têm o 12º ano completo, como se pode visualizar no Gráfico 8.



Gráfico 8 – Respostas à questão 3 do inquérito realizado aos autarcas.

Dos quatro presidentes de câmara que selecionaram a opção “outra”, dois expressaram que tinham frequentado um curso universitário, um que tinha formação militar e o outro não especificou a formação. A pergunta seguinte era sobre a área de formação dos autarcas, em que, neste caso, o maior número de respostas, por ordem decrescente, foram: dezoito respostas para a área de Engenharia, doze para a área da Educação, dez para a área de Direito e com seis respostas, em *ex-aequo*, ficaram as áreas de Gestão e de Medicina.

No Gráfico 9, encontram-se as respostas da pergunta sobre a atividade profissional que tinham tido antes de ser autarcas. Como se pode visualizar, as atividades de professor e engenheiro foram as mais selecionadas.



Gráfico 9 - Respostas à questão 5 do inquérito realizado aos autarcas.

Dos indivíduos que escolheram a opção “outra”, a maior parte tinha uma atividade ligada ao sector da banca e ao sector financeiro e havia, inclusive, um professor universitário e um juiz desembargador. Em relação à pergunta: “A que classe sócio económica pertencia, antes de enveredar pela atividade autárquica?”, 67,1% respondeu que pertencia à classe média e 27,8% que pertenciam à classe média-alta. Foram poucos os autarcas que admitiram pertencer à classe baixa ou à classe alta. À pergunta “Teve algum cargo público antes de ser autarca?”, o “não” foi a resposta mais dada com 63,3% contra o “sim” com 36,7% das respostas (ver Gráfico 10). Dos presidentes dos municípios que responderam afirmativamente, a maioria (com nove respostas) disse já ter tido um cargo público de direção, quatro tinham sido vereadores, quatro deputados, três dirigentes associativos e dois deputados da assembleia municipal.

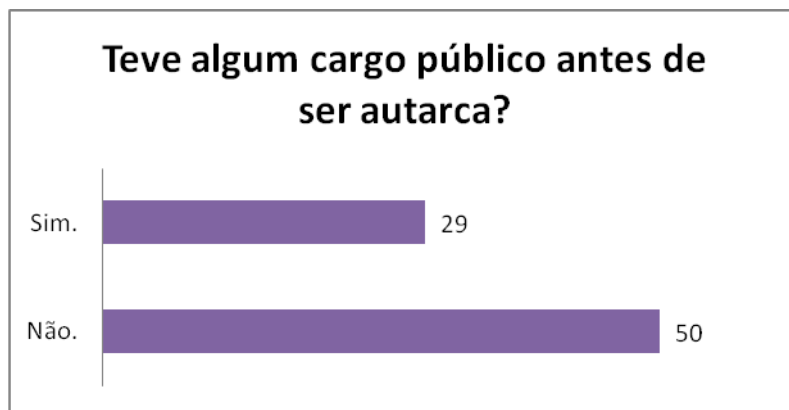


Gráfico 10 – Respostas à questão 7 do inquérito realizado aos autarcas.

Na pergunta seguinte (ver Gráfico 11), em que se pretendia saber: “Pertenceu a alguma coletividade local antes de se candidatar a presidente da autarquia?”, o resultado já foi diferente, pois quase 70% dos inquiridos responderam afirmativamente. Com esta diferença tão significativa nas respostas, pode depreender-se que os autarcas tenham enveredado por esta via para se tornarem conhecidos e comecem o seu percurso na política local, como já se demonstrou em vários estudos na secção 3.2 do capítulo 3. A maioria dos presidentes de câmara sublinhou ter pertencido a associações culturais, desportivas e recreativas e, uma outra maioria, ter pertencido a associações de bombeiros voluntários.

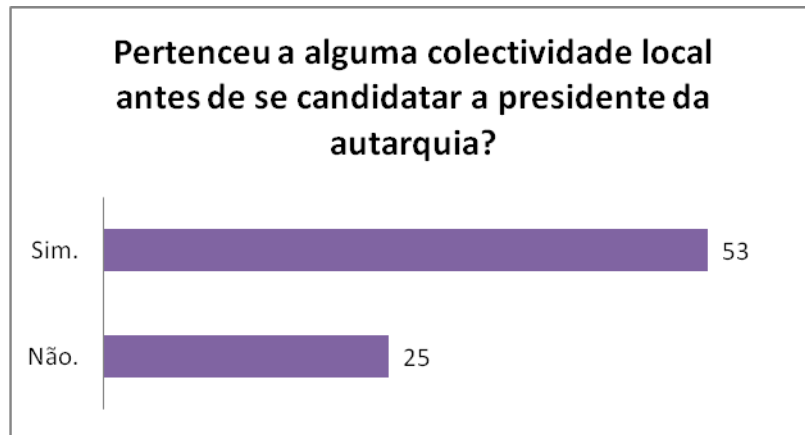


Gráfico 11 – Respostas à questão 8 do inquérito realizado aos autarcas.

A pergunta nº 9 do inquérito (É presidente da câmara do concelho de onde é natural?) pode levar-nos à conclusão de que poderá existir alguma vantagem para os candidatos que concorram a umas eleições autárquicas no concelho de onde são naturais, pois 66,7% dos inquiridos responderam que “sim”. Por outro lado, já não se pode chegar a nenhuma conclusão com as respostas à pergunta 10 (Antes de ser autarca era filiado nalgum partido político?), devido às respostas estarem divididas entre o “Sim” com 57,5% e o “não” com 42,5%, como se pode visualizar no Gráfico 12. Em função das respostas a esta pergunta pode constatar-se que, nas eleições autárquicas, um candidato *per si* tem um peso tão ou mais elevado que os partidos políticos. Mas não podemos pôr de parte a ideia de que não são precisos partidos políticos para se vencer umas eleições autárquicas. Os partidos têm ainda muito poder nas campanhas eleitorais e existem eleitores que mantêm o voto no seu partido independentemente dos candidatos apresentados.

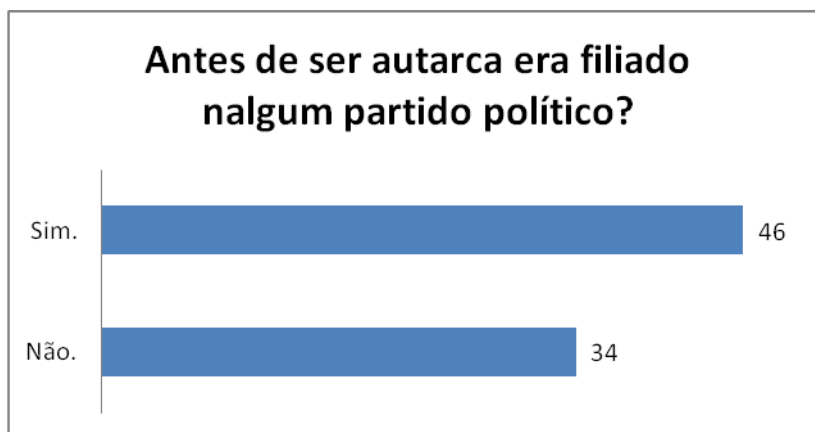


Gráfico 12 - Respostas à questão 10 do inquérito realizado aos autarcas.

Para terminar a caracterização dos inquiridos vão demonstrar-se as respostas às duas últimas perguntas, em que a primeira é: “Já pertenceu à oposição da câmara onde se encontra atualmente?”, cujas respostas foram, 63,3% para o “não” e 36,7% para o “sim”. A conclusão que se pode tirar desta pergunta, é que quase 2/3 dos inquiridos começaram a sua carreira política no poder local como vencedores. Não quer dizer que tenham todos começado como presidentes de câmara, mas, pelo menos, começaram do lado do poder decisivo, provavelmente como vereadores municipais do executivo.

A pergunta do Gráfico 13 foi realizada com o intuito de se perceber quais os verdadeiros motivos que levavam um candidato a concorrer a presidente de uma câmara. As respostas mais dadas foram: i) por um “ideal” de serviço público, ii) o gosto particular pelo concelho e iii) por solicitações dos munícipes.

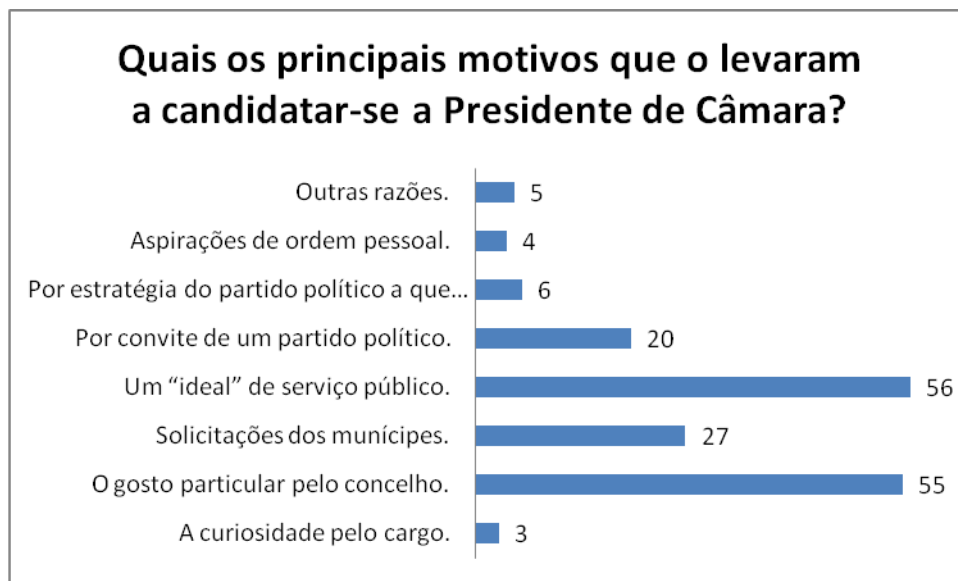


Gráfico 13 - Respostas à questão 11 do inquérito realizado aos autarcas.

5.2 Fase1: Caracterização dos municípios que fizeram parte do inquérito

Nesta secção vão caracterizar-se os municípios, em função de algumas respostas dadas. As perguntas realizadas foram no sentido de se ter uma noção da dimensão dos municípios que responderam ao inquérito. À pergunta do Gráfico 14, pode

verificar-se que a maioria das Câmaras que responderam são municípios com uma dimensão reduzida (em função do número de funcionários), o que também retrata a situação do país, onde predominam os municípios pequenos. As câmaras municipais com até 200 funcionários representam 33, 8% das respostas e, logo em seguida, as de 201 a 400 funcionários, com 31%.

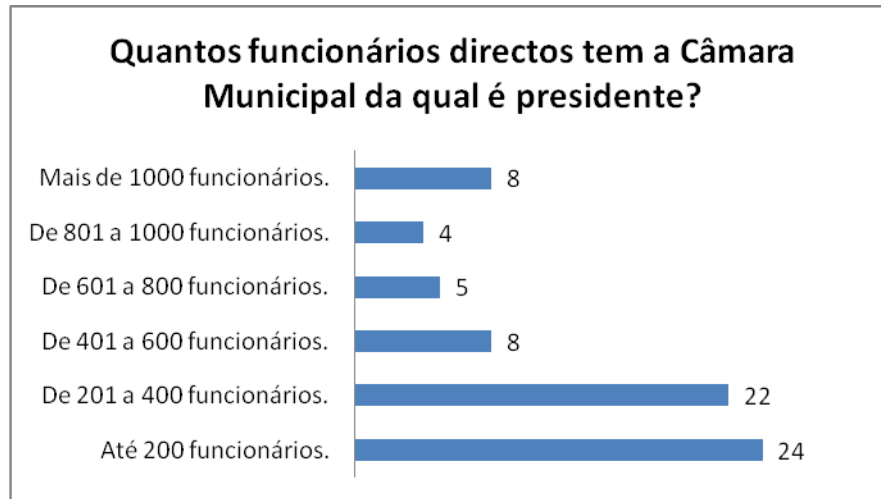


Gráfico 14 – Respostas à questão 18 do inquérito realizado aos autarcas.

Em função do número de eleitores, verifica-se o mesmo resultado em que predominam os municípios com menos eleitores. Os municípios com menos de 10.000 eleitores representam 41,3% das respostas e, os de 10.000 a 19.999 eleitores, representam 19%, como demonstrado no Gráfico 15.



Gráfico 15 - Respostas à questão 58 do inquérito realizado aos autarcas.

De seguida, a título de curiosidade, pode visualizar-se o Gráfico 16, em que os presidentes de câmara seleccionaram, a partir de uma lista, os departamentos que existiam nos seus municípios.

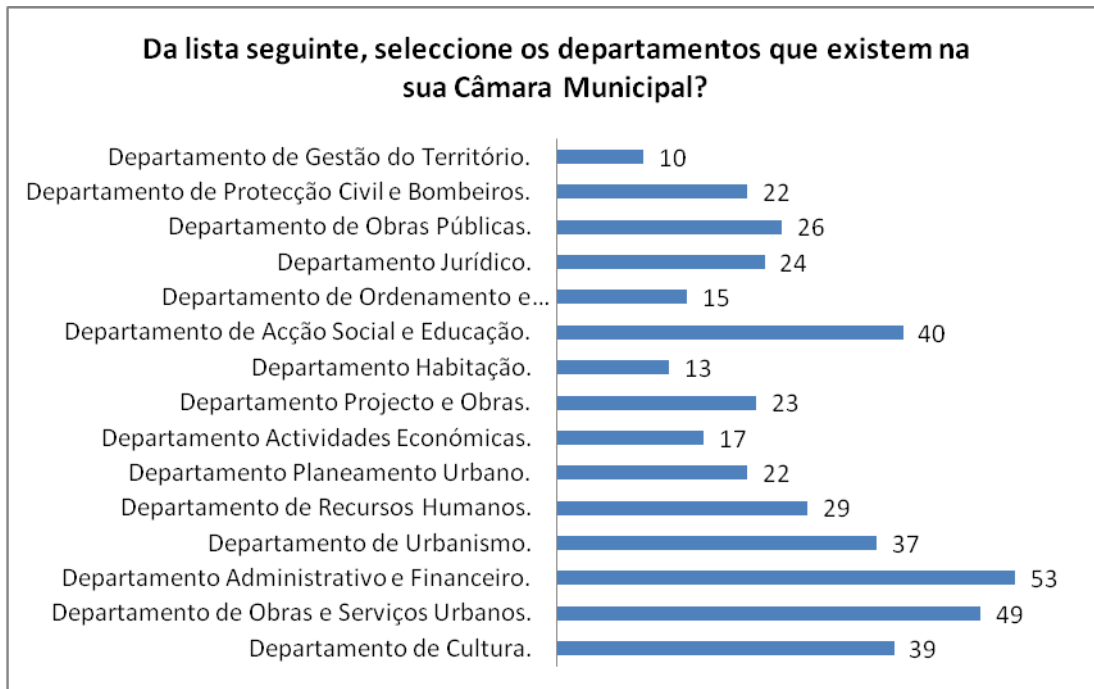


Gráfico 16 - Respostas à questão 59 do inquérito realizado aos autarcas.

Pode constatar-se que existe um número elevado de câmaras que têm departamentos administrativo e financeiro, departamentos para obras e serviços urbanos, departamentos de ação social e educação, departamentos de cultura e departamentos de urbanismo, apesar da sua dimensão, em função do número de funcionários e do número de eleitores, não ser muito elevada.

5.3 Fase1: Vantagens eleitorais sobre um candidato que já esteve no poder e seus aspetos envolventes

Uma das perguntas do inquérito *online* era: “Considera que, existe vantagem eleitoral para candidatos que se estão a recandidatar?”. O Gráfico 17 mostra as respostas dadas por setenta autarcas portugueses.

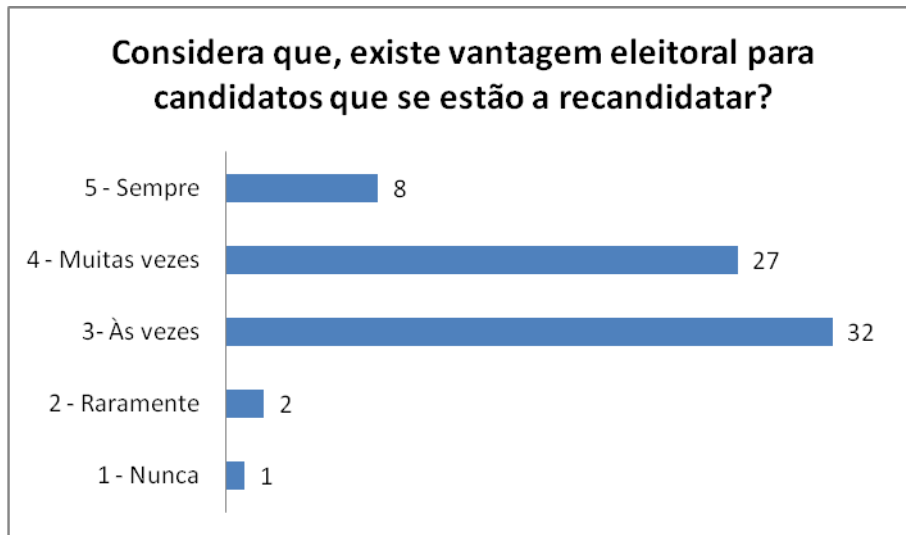


Gráfico 17 – Respostas à questão 23 do inquérito realizado aos autarcas.

Esta pergunta foi respondida por dezanove autarcas, que só ganharam uma eleição, por dezassete autarcas, que estão no segundo mandato e por, trinta e quatro autarcas com três ou mais mandatos, mas, praticamente todos têm a perceção que existe uma clara vantagem para os que já estão no poder. Na continuidade desta secção, vai demonstrar-se por diversos estudos já efetuados que os autarcas que responderam ao inquérito podem ter razão: existe alguma vantagem eleitoral numa recandidatura.

Vários estudiosos fazem referência a esta situação, não sendo, no entanto, exclusividade das eleições locais portuguesas, colocando os autarcas que estão no poder numa situação privilegiada, face a uma reeleição, condição essa que serve de entrave à concorrência.

De facto, alguns autores, Baron (1989), Jewel e Breaux (1989) e King e Gelman (1991) entendem que os que estão no exercício da função detêm um conhecimento institucional superior pela experiência que vão acumulando, o que se consiste numa vantagem, pois, posteriormente, ser-lhes-ia mais facilitado o exercício da gestão dos recursos públicos.

Recorrendo à técnica do marketing e ao efeito que ela produz, consideram que o consumidor-eleitor opta por uma situação constante, pelo candidato que lhe é familiar, o mais conhecido, mesmo que este não seja o mais capaz. Uma das explicações plausíveis para esta situação pode ser o facto de os eleitores terem aversão ao risco, tomando a sua decisão de voto sob uma incerteza (Bernhardt e Ingberman, 1985). Poderá conseguir a reeleição, mesmo afastando-se do

posicionamento desejado pelos eleitores, e ao qual estão habituados, pelo facto de mesmo assim ser considerado como o menor dispensor relativamente ao desempenho futuro.

O que distingue o autarca ainda no poder do outro candidato é a certeza com que pode ser antecipado o desempenho futuro. A vantagem de já ter estado no poder dá-lhe um certo conforto, de forma que a sua governação comportará, supostamente, menor risco para erros.

Podem, no entanto, existir alguns obstáculos enquanto reconhecimento público do autarca governante, direccionados, sobretudo, para o valor dos custos de informação, para as fontes de informação existentes e disponíveis ao cidadão, em termos de imparcialidade e gratuidade. Dependendo da situação, pode constituir-se como vantagem ou obstáculo para o autarca.

Os autores Telser (1976) e Ferguson (1976) defendem a ideia de que é “impossível para o eleitor conhecer as qualidades do candidato, nomeadamente a sua honestidade e a sua capacidade de gestão, sem que este tenha sido eleito”. Neste sentido, torna-se provável que a escolha do eleito seja fundamentada através dos critérios de conhecimento do candidato ou pelo partido que o apoia.

Fremling e Lott (1988) aplicando a “Teoria dos Jogos” consideram que o “investimento na “marca” (partido) não é suficientemente credível para que, através dele, possa antecipar-se o desempenho futuro do governante”. Por outro lado, Crain e Goff (1986) e Yen, Coats e Dalton (1990) referem que a inclusão dos candidatos, numa ou noutra categoria, dependem da dimensão dos custos de informação, constituindo, ou não, um entrave à entrada criada pela “marca” do atual governante.

Os resultados obtidos a partir de um estudo¹⁷ referem que, no caso das eleições autárquicas portuguesas, surge a propensão para uma vantagem eleitoral do candidato anteriormente vencedor, em municípios com menor densidade populacional, por se considerar que, nestes municípios, os custos de informação são maiores e por existir menor contacto interpessoal.

Torna-se, assim, perceptível a importância dos custos de informação, instrumentos de grande utilidade e elucidativos que podem terminar com a ignorância dos eleitores quanto à decisão de voto.

¹⁷ Os problemas de informação em democracia – Estudo aplicado às autarquias locais portuguesas, Dissertação de Mestrado em Economia, Faculdade de Economia do Porto.

Por outro lado, um maior reconhecimento dos candidatos pode ainda constituir um outro tipo de vantagem, proveniente de contribuições e apoios dos grupos de interesses, proporcionando ao candidato uma campanha publicitária mais forte, desequilibrando ainda mais as condições eleitorais entre candidatos.

Esta situação pode originar consequências negativas ao próprio funcionamento das instituições democráticas, pela redução da participação política e incremento do clientelismo (Silva, 2002).

Podem ser vários os motivos para explicar o favoritismo em relação aos resultados de eleições autárquicas portuguesas sobre os antigos governantes.

Em conformidade com esta situação, pode indicar-se como exemplo, o caso das empresas que obtêm resultados para si próprias, ao criarem barreiras à participação de novas empresas no mercado, em que os seus níveis superiores de eficiência têm uma ação dissuasora sobre os seus potenciais concorrentes. Pode enquadrar-se esta situação no mercado político, cujas vantagens dos governantes estão associadas à experiência governativa e ao conhecimento adquirido em profundidade.

Acrescenta-se um outro fator relevante, sendo perceptível, num sistema democrático, a correlação entre os resultados políticos e os resultados económicos, cujos eleitores equilibram esta relação, avaliando o desempenho, sobretudo, pela evolução da economia, as ações que tomam e a escolha de instrumentos de política económica que utilizam, fatores que determinam a escolha dos eleitores entre as alternativas políticas apresentadas no momento de decisão. Considera-se, esta, uma condição *sine quo non* para aceder ou permanecer nos cargos públicos executivos (Coelho, 2004).

5.4 Fase 1: Apresentação de estudos e teorias sobre a existência de um aumento de despesa em anos de eleições, associado ao tipo de comportamentos

O estudo desenvolvido por Linda Veiga e José Veiga (2005) contribuiu para o conhecimento dos factos que levam à evidência da existência de uma correlação entre a reeleição do eleitorado e o aumento das despesas provenientes dessa situação. Constata-se que, em vésperas de eleições, os eleitos tendem a demonstrar maior competência, através de obras visíveis ao eleitorado, como forma de angariação de mais votos. No geral, são atividades, sobretudo, relacionadas com a construção e

obras públicas (viadutos, arruamentos e obras complementares de viação rural), que resultam num aumento de despesas mas, também, originam efeitos positivos, nomeadamente a criação de emprego local.

Em relação a este propósito, os nossos autarcas já não estão em comum acordo. Sobre este tema fez-se a seguinte pergunta¹⁸ aos presidentes de câmaras municipais: “Um estudo da Universidade do Minho conclui que: “há comportamentos eleitoralistas dos autarcas que, em ano de eleições, aumentam os défices e as despesas municipais, fazendo crescer o emprego municipal”. Concorda com esta conclusão do estudo?” As respostas obtidas são as que constam no Gráfico 18, em que se verifica que o “sim” teve um maior número de respostas (58,6%), mas o “não” obteve, também, um número bastante significativo de respostas com 41,4%, pelo que se constata que as opiniões sobre este assunto divergem.



Gráfico 18 – Respostas à questão 22 do inquérito realizado aos autarcas.

No entanto, persiste a ideia que o móbil principal do aumento das despesas será a reeleição e não a ação em prol do bem-estar social.

Neste contexto, seriam alcançados melhores resultados se os autarcas seguissem uma estratégia de longo prazo, evidenciando assim, maior utilidade e bem-estar social, por exemplo escolhendo o *timing* dos investimentos com vista a maximizar o retorno económico e social dos mesmos, ou seja, a obtenção do mesmo nível médio de despesas, mas apresentado, ao longo do tempo, criando, assim, mais estabilidade, de forma a evitar o endividamento sazonal (Veiga e Veiga, 2005).

¹⁸ Pergunta 22 do inquérito online. Ver Apêndice 1.

Na opinião dos autores Veiga (2005), a imposição de regras à gestão das finanças públicas locais constitui uma mais-valia para manter o respeito do Pacto de Estabilidade e Crescimento, dificultando assim a gestão eleitoralista dos autarcas.

Nordhaus (1975) apresentou a teoria de que os políticos são oportunistas, manifestam-se sob duas faces, antes e depois das eleições. Na véspera das eleições, estimulam a economia, de forma a aumentarem a probabilidade de serem reeleitos e, após as eleições, eliminam a inflação que resulta desse comportamento, através de uma recessão.

Os governantes agem numa situação previamente determinada, em consonância com inflação e desemprego, ao longo da curva de Phillips¹⁹, com o objetivo de enganarem sistematicamente o eleitorado antes das eleições.

Poder-se-á identificar três linhas diferentes de investigação que definem a forma como os eleitores tomam as suas decisões eleitorais.

A primeira baseia-se no trabalho de Downs (1957), que identifica uma linha de orientação na escolha dos eleitores com base em medidas políticas económicas adotadas no passado.

No seguimento desta linha de orientação, destacam-se os trabalhos de Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990) que referem que todos os governos são oportunistas, mas os eleitores só conseguem avaliar o seu nível de competência/ incompetência depois de resultados obtidos em políticas anteriormente implementadas. Desta forma, na véspera das eleições, governantes oportunistas tiram partido dessa situação, procurando obter através do eleitorado uma maior competência, originando o ciclo político-económico.

Sendo assim, no que concerne aos instrumentos de política económica local, estes têm maior impacto no ano que antecede as eleições, justificando o aumento das despesas no ano anterior à eleição.

De acordo com os autores mencionados Rogoff e Sibert (1988) e Rogoff (1990), o comportamento oportunista dos governantes manifesta-se num aumento de gastos públicos e/ou numa redução de impostos antes das eleições, com o propósito de aparentarem estar a fazer uma boa gestão do erário público.

¹⁹ A curva de Philips é muito usada na macroeconomia e representa uma relação *trade-off* entre a inflação e o desemprego, num curto espaço de tempo. Segundo esta teoria, uma maior taxa de desemprego leva a uma diminuição da inflação e uma menor taxa de emprego a uma maior inflação.

A segunda linha de investigação, fundamentada por Key (1966), determina que os eleitores ignoram as decisões de política económica tomadas no passado e tomam as suas decisões eleitorais, de acordo com medidas de desempenho, especificamente, económicas.

Ferejohn (1986), Alesina e Cukierman (1990) defendem que os eleitores tomam a sua decisão em conformidade com o desempenho da economia, tendo como pressuposto que a evolução da economia provém das medidas de política económicas que foram adotadas.

A terceira teoria, desenvolvida por Harrington (1993), considera que a reeleição depende, simultaneamente, das políticas económicas adotadas no passado e do desempenho da economia durante o mandato.

No entanto, para este autor, surgem duas ideias que os eleitores enfrentam: i) a incerteza quanto à eficácia das medidas de política económica e ii) que eleitores e governantes podem ter opiniões diferentes sobre a melhor política a adotar.

Esta incerteza dos eleitores, face à eficácia das políticas económicas a adotar, poder-se-á refletir em termos de manipulação dos objetivos eleitoralistas.

Alesina (1987) defende que “a incerteza quanto à ideologia do partido que ganhará as eleições poderá originar erros nas expectativas de inflação para o período imediatamente posterior às mesmas, sendo, por isso, possível que os governantes, em função da sua ideologia, desviem a taxa de desemprego do seu valor natural, imediatamente após as eleições”.

No âmbito dos estudos de Blais e Nadeau (1992), seguidos pela sugestão de Rogoff (1990), foi testada a existência de ciclos político-orçamentais, em dez províncias canadianas (1951 a 1984). Verificou-se a existência de um ciclo eleitoral de pequena amplitude, apenas visível no ano do escrutínio, com maior realce nas despesas em serviços sociais e em estradas. De acordo com os autores, não existem diferenças significativas na amplitude do comportamento oportunista dos governos locais em função da sua ideologia, do tempo de duração dos seus mandatos, do facto de ser o primeiro mandato ou de terem sido reeleitos. Manifestando, assim, em simultâneo, comportamentos ideológicos e oportunistas.

Através do mesmo estudo, observa-se que os governos de direita apresentam uma despesa inferior, mas ambos os tipos de governo aumentam as despesas (e o défice) em anos eleitorais (Blais e Nadeau, 1992). Retratando, especificamente, o caso português, através de estudos empíricos devidamente fundamentados, comprova-se a

existência de ciclos político-económicos nos municípios de Portugal continental. Em conformidade com os ciclos oportunistas racionais de Harrington (1993), os autarcas portugueses, pouco antes das eleições, com o intuito de revelarem maior competência, procuram melhorar a economia local através do aumento de emprego municipal.

No que concerne à gestão das finanças locais, verifica-se que, no ano de eleições, e em alguns casos, no ano anterior, existe um maior défice e despesas municipais, associadas sobretudo ao investimento, como construção de edifícios e construções diversas (viadutos, arruamentos e obras complementares, viação rural entre outros), com o intuito de adquirir popularidade (Veiga e Veiga, 2005).

Situação comprovada com o estudo de Veiga e Veiga (2004c) que, entre os anos de 1979 e 2000 testaram os ciclos político-económicos na política orçamental dos 278 municípios de Portugal continental, chegando à conclusão que se verificam ciclos oportunistas, principalmente, neste tipo de despesa, dita mais visível para o eleitorado.

O resultado dos estudos, a nível do agregado (Veiga e Veiga, 2004b e 2004c) concluiu que o desemprego e a inflação são dois condicionalismos que determinam a intenção de voto dos portugueses, assim como afetam a popularidade das principais entidades políticas.

A relevância do ciclo eleitoralista não depende do apoio que o presidente de câmara dispõe na assembleia municipal, nem da sua decisão de se recandidatar, ou não, às próximas eleições. Contudo, os resultados apontam para que os dirigentes de esquerda tendam a aumentar mais a despesa, em anos de eleição, do que os da direita.

No que se refere aos ciclos ideológicos, não se conseguem identificar tendências gerais, por motivos de discrepância de resultados entre saldos, despesas totais e despesas de capital. Nos totais de despesa de investimento, e na maioria das suas subdivisões, não existe evidência de efeitos partidários (Veiga e Veiga, 2005).

A nível estatístico, observa-se, em anos de eleições, a existência de ciclos político-económicos, face ao aumento do emprego nas empresas de cada município. Mesmo refletindo-se em pequenas despesas e défices dos municípios no PIB, a propensão para o aumento da despesa e o endividamento, pouco antes das eleições, pode, ocasionalmente, dificultar o cumprimento do “Pacto de Estabilidade e Crescimento”.

A instabilidade das despesas de investimento acarreta ineficiências na alocação dos recursos, prejudicando a economia portuguesa (Veiga e Veiga, 2005).

Relativamente ao comportamento dos autarcas, referindo ainda o caso português, considera-se que a possibilidade de derrota, no caso de reeleição, faz despontar o ciclo político orçamental, demonstrando, assim, a preocupação do governante com o seu bem-estar e rendimentos futuros, evidenciado nas teorias de Rosenberg (1992), Baleiras e Costa (2001).

Rosenberg (1992) identifica um comportamento irracional por parte dos autarcas, sempre que estes considerem como único objetivo a maximização da sua reeleição. O que acontece é que, no momento em que é reconhecida a possibilidade de derrota eleitoral, surge, de imediato, uma adaptação das suas expectativas e comportamentos. Estas situações ganham maiores contornos quando se fala de poder local, em que uma parte significativa não consegue ser reeleita.

A restrição orçamental do governo local é representada por:

$$g_1 + g_2 = t \tag{1}$$

Em que g_i refere-se às despesas no momento i , e t o nível de impostos (que traduzem as receitas) do mandato. O governante escolhe o nível de despesas no início de cada período e a sua utilidade é uma função dessas despesas, $v(g_1)$ e $v(g_2)$ e do rendimento periódico alternativo (y) em caso de derrota eleitoral, $x(y)$ (Coelho, 2004). Representando por π a probabilidade do governante ser reeleito, a sua utilidade (u) vem:

$$u = v(g_1) + \pi v(g_2) + (1 - \pi)x(y) \tag{2}$$

Rosenberg (1992) apresenta duas hipóteses: as despesas pré-eleitorais dos municípios excedem as despesas pós-eleitorais e há maior assimetria nas despesas se o governante não se recandidatar.

Constatarem-se diversas opiniões pelos diferentes autores, Abrams e Dougan (1986) referem que, nos Estados americanos, o nível de despesa é superior quando governado por um governo de esquerda.

Alt e Lowry (1994) referem ainda que os governos divididos têm maior dificuldade em eliminar os défices orçamentais e que os governos estaduais reagem mais rápido a situações adversas, referentes ao orçamento.

O estudo de Ibrahim (1994), sobre a relação entre as despesas e a filiação partidária dos governos regionais do Reino Unido, também conclui que os governos regionais de esquerda gastam mais do que os de direita.

Em relação aos governos subnacionais da Alemanha, Seitz (2000) desenvolve um modelo sobre as despesas orçamentais destes, concluindo que as variações nas despesas derivam do desempenho económico de cada região, e não das diferenças ideológicas dos seus governos.

A análise efetuada por Allers, De Haan e Sterks (2001) nos municípios holandeses, relativamente aos efeitos partidários sobre a definição da carga fiscal local, conclui que os municípios conduzidos por governos de esquerda apresentam uma maior carga fiscal e que os governos de coligação apresentam uma carga fiscal menor.

Nos estados alemães, de acordo com Galli e Rossi (2002), tal como Seitz (2000), não são evidentes ciclos ideológicos nas despesas (totais e desagregadas), no entanto, sobressai uma tendência favorável aos ciclos oportunistas, ao constatarem que as despesas e défices orçamentais são inferiores em anos não eleitorais.

O resultado do estudo de Pettersson-Lidbom (2001, 2003) dos ciclos político-económicos nos governos locais da Suécia, referente ao uso estratégico de endividamento nas despesas e nos impostos, indicam que os governos de direita acumulam mais dívidas quando existe uma forte possibilidade de derrota eleitoral e que existem ciclos eleitorais significativos, quer nas despesas, quer nos impostos.

Nos municípios portugueses, entre os anos 1977 e 1997, foram efetuados testes dos modelos partidários e oportunistas, recorrendo-se a uma amostra de vinte e quatro municípios. A responsável pela experiência, Marta (2000) concluiu que existe um forte indício de um ciclo político nas despesas de capital municipal em torno das datas eleitorais, mas de outro modo, refere não haver qualquer evidência favorável à existência de ciclos partidários nas despesas de capital.

Num outro estudo, realizado por Baleiras e Costa (2001), referente ao mesmo modelo, no período de 1977 a 1993, numa amostra de trinta municípios de Portugal continental, verificou-se que as despesas de investimento reais per-capita são superiores, no período pré-eleitoral, em comparação com as mesmas despesas no período pós-eleitoral.

Na sequência destes estudos, Veiga e Coelho (2004) identificam a ocorrência de ciclos oportunistas nas despesas de capital dos oitenta e quatro municípios que constituem as NUTs II do norte de Portugal.

As medidas escolhidas pelo sector político, face à política económica, são determinantes para a evolução da economia ao longo do tempo, podendo originar desemprego e diminuir o nível de rendimento ou crescimento da economia. Torna-se, desta forma, evidente o impacto do sector político no sector económico.

O objetivo primordial de qualquer político é ser eleito para o cargo a que se candidata e, sendo este concretizado, permanecer no poder o mais tempo possível. Esta ideia reflete uma das hipóteses que está subjacente ao modelo oportunista, e que refere os políticos como manipuladores da economia, como forma de se perpetuarem no poder. Neste sentido, realça-se o facto das medidas adotadas pelos políticos corresponderem, principalmente, às necessidades das classes sociais que o apoiam, constituindo, desse modo, a diferenciação da política económica entre os partidos de esquerda e direita, apoiados por classes sociais distintas (Coelho, 2004).

A conexão entre a política e economia e consequente motivação dos políticos resulta em duas situações:

- 1) Em primeiro lugar, originam flutuações cíclicas na economia motivadas pelo sector político, que alteram consoante os objetivos dos políticos e governantes;
- 2) Em segundo lugar, essas flutuações ocorrem, quer a nível do poder central, como no poder local, sendo que os políticos mantêm as mesmas motivações e objetivos em ambos os níveis do poder.

O estudo realizado (Coelho, 2004) demonstra evidências sobre a ocorrência de ciclos políticos económicos oportunistas no poder local, mas não da ocorrência de ciclos político económicos partidários.

As evidências dos ciclos oportunistas verificam-se nos resultados da economia local e nos instrumentos de política económica local. Na economia local, os ciclos oportunistas tornam-se visíveis pelo crescimento do emprego municipal e pelo crescimento do número de empresas por município. O emprego municipal dirige-se sobre sectores de atividade específicos e igualmente significativos no sector da construção, dos produtos minerais não metálicos e das operações sobre os imóveis e com menor relevo, mas também importantes, os sectores dos têxteis e do comércio.

Relativamente aos instrumentos de política económica local, os efeitos oportunistas observam-se no saldo orçamental e nos valores das despesas municipais, nomeadamente: as Despesas Totais, Correntes, de Capital e de Investimento e, também, em diversas componentes das Despesas de Investimento, como Despesas de Habitação, Viação Rural, Total de Construções Diversas e Outros Edifícios.

Os resultados do estudo em causa ditam duas apreciações: que a existência de ciclos oportunistas nos municípios indica que o sector administrativo municipal induz flutuações na economia local, podendo originar perdas de eficiência e de bem-estar da população. A outra apreciação refere-se ao cumprimento do “Pacto de Estabilidade e Crescimento”, pelo que o descontrolo orçamental, as despesas municipais ilimitadas e o progressivo endividamento dos municípios constituem obstáculos ao cumprimento do défice orçamental e, por sua vez, ao cumprimento do PEC. A solução poderia passar por um controlo mais apertado às contas municipais ou pela definição de regras mais estritas quanto ao endividamento do poder local (Coelho, 2004).

5.5 Fase2: Resultados OVERALS aplicada a todos os autarcas com respostas válidas

Nesta secção aplica-se a técnica OVERALS (com o apoio do SPSS *Statistics*) a todos os autarcas que responderam ao inquérito na totalidade.

Pela análise dos dados da tabela²⁰ seguinte, podem-se tirar as seguintes conclusões:

Summary of Analysis				
		Dimension		Sum
		1	2	
Loss	Set 1	,000	,000	,000
	Set 2	,001	,004	,006
	Set 3	,001	,005	,006
	Mean	,001	,003	,004
Eigenvalue		,999	,997	
Fit				1,996

Tabela 5 - Resumo da aplicação do método OVERALS no SPSS.

²⁰ Tabela extraída do output do SPSS com a análise da totalidade das respostas ao inquérito.

O método OVERALS utiliza o algoritmo Alternating Least Squares (ALS) que permite calcular a função *Loss* e a função *Fit*. A função *Loss* indica-nos a diferença entre o número de dimensões selecionadas e a melhor adaptação calculada com o algoritmo ALS. A função *Fit* ou ajustamento permite comparar o ajustamento obtido na análise com o ajustamento máximo possível que condiz com o número de dimensões existentes. Numa adaptação perfeita o valor do *Fit* seria idêntico ao número de dimensões. O número máximo de dimensões corresponde ao somatório de todas as combinações lineares de características das variáveis nos conjuntos. O *Eigenvalue* é calculado em função das funções *Loss* e *Fit* e indica em que medida cada uma das dimensões contribui para a função *Loss*, comparado com as correlações calculadas. O valor próprio por dimensão, ou *Eigenvalue* é calculado por $(1 - \text{Average Loss})$ e indica quanto da relação é explicada por cada dimensão. Pode assumir valores entre 0 e 1. Verificando os valores da aplicação do método OVERALS nos dados do inquérito (Tabela 5), pode constatar-se que temos resultados muito bons. O valor da perda (*Loss*) em cada conjunto de dados e para cada dimensão é muito pequeno, o *Eigenvalue* para as duas dimensões está muito próximo de 1 e o valor do *Fit* quase iguala o número de dimensões que para o caso em concreto são duas. A análise das três funções (*Weights*, *Component Loadings* e *Fit*) permite classificar as variáveis. Se satisfizerem os critérios definidos para três funções, as variáveis são classificadas como extremamente relevantes, para duas funções são muito relevantes e para uma função são relevantes.

Pela análise do Output do SPSS (análise dos dados recorrendo à técnica OVERALS) interpretando os “centroídes projectados” e analisando os três critérios que definem as variáveis (*Weights*, *Component Loadings* e *Fit*) fica-se com trinta variáveis para definir quatro topologias.

As variáveis são²¹:

²¹ O número que define cada variável da listagem seguinte coincide com o número da pergunta do inquérito realizado aos autarcas portugueses.

Número Variável	<i>Multiple Fit (SUM)</i>	Critérios Cumpridos			Dimensões	
		Weights	<i>Component Loadings</i>	<i>Fit</i>	Dimensão 1	Dimensão 2
2	0,107	√	–	√	–	√
3	0,291	–	–	–	–	–
4	0,256	√	–	√	–	√
5	0,382	√	√	√	–	√
7	0,223	–	–	–	–	–
8	0,059	√	√	–	√	–
11	0,422	√	√	√	–	√
13	0,207	√	√	√	–	√
14	0,090	–	–	–	–	–
15	0,088	–	√	–	–	√
19	0,001	–	√	–	√	–
20	0,149	–	√	–	√	–
21	0,092	√	√	√	–	√
22	0,155	–	√	–	√	–
24	0,246	√	√	√	–	√
25	0,675	–	–	–	–	–
30	0,033	–	–	–	–	–
31	0,013	–	√	–	–	√
35	0,083	–	–	–	–	–
39	0,099	√	√	√	–	√
42	0,129	√	√	√	√	–
43	0,617	√	–	√	–	√
44	0,348	√	√	√	–	√
46	0,127	√	√	√	–	√
50	0,060	√	√	–	–	√
51	0,285	√	–	√	–	√
54	0,032	√	√	–	√	–
55	0,123	√	√	√	–	√
56	0,097	√	√	√	–	√
57	0,111	–	–	–	–	–

Tabela 6 – Variáveis selecionadas após aplicação da OVERALS a todos os autarcas respondentes.

Como trinta variáveis ainda é um valor significativo e quanto maior for o *Multiple Fit (SUM)*, maior poder discriminatório tem a variável, foi definido um critério em que se irão considerar só as variáveis cujo *Multiple Fit (SUM)* $\geq 0,090$. O *Multiple fit* representa a variância das coordenadas múltiplas para cada variável, logo indica-nos qual a variável mais discriminante numa categoria. Após a aplicação do critério ficaram as vinte e duas variáveis que estão a negrito na Tabela 6.

Em função dessas vinte e duas variáveis vão definir-se quatro topologias:

✓ Primeira topologia (1º quadrante)

- A idade do presidente de câmara municipal varia entre os 30 e os 50 anos;
- São os que têm as habilitações literárias mais elevadas (Doutoramento e Mestrado);
- As áreas predominantes de formação são: Educação, Economia e Gestão;
- As atividades profissionais que tinham antes de serem autarcas: funcionário público, professor universitário, juiz desembargador, empresário e contabilista;
- Os cargos públicos que possuíam antes de serem autarcas eram: gestor público, deputado, diretor de escola e presidente de junta;
- O motivo pelo qual se candidataram a presidente do município foi: por solicitações dos munícipes;
- São autarcas que se relacionam muito bem com a oposição da sua autarquia;
- Nunca pertenceram à oposição da câmara municipal;
- Não sabem, ou não se candidatavam, à câmara municipal como independentes;
- Nunca, ou raramente, sentiram que o seu município tivesse sido prejudicado por não pertencer à mesma cor política do Governo;
- São a favor da limitação de mandatos;
- Não estão de acordo, ou nem em acordo ou desacordo com a reforma do sistema eleitoral e do governo local;
- Não se candidataram ao programa “Pagar a tempo e horas”.

✓ Segunda topologia (2º quadrante)

- Não gostam de novas tecnologias, ou não gostam muito mas, têm que as utilizar, pois facilitam-lhe a vida;
- Concordam bastante com a afirmação: “Na conjuntura atual, com a crise em que o país se encontra, tem que se redefinir o papel das autarquias, dando mais prioridade a medidas de inclusão social, de

combate à pobreza, de ação educativa, de criação de emprego e de apoio às pequenas e médias empresas”.

- Não se candidatavam a presidente do município com o apoio de outro partido;
- Concordam com a conclusão do estudo da Universidade do Minho que indica que existem comportamentos eleitoralistas dos autarcas em anos de eleições;
- Não concordam ou (não sabe/não responde) com a afirmação: “Na distribuição de fundos estatais, os governos favorecem as autarquias do seu partido”.
- É improvável, ou pouco provável, que se estivessem no seu último mandato, a forma de gerir o município ou tomar decisões seria diferente, devido a encontrarem-se nessa situação;
- Já aderiram, ou pensam aderir, ao “Programa Simplex Autárquico”;
- Não estão de acordo que se agrupem freguesias pequenas (com menos de cinco mil eleitores), de modo a diminuir custos, como já se fez noutros países europeus;
- Estão de acordo que se estructurem as campanhas eleitorais, de modo a torná-las menos despesistas.

✓ Terceira topologia (3º quadrante)

- A idade do presidente de câmara municipal varia entre os 51 e os 60 anos;
- Têm as habilitações literárias intermédias (Bacharelato e Licenciatura);
- As áreas predominantes de formação são: Medicina, Enfermagem, Arquitetura, Estudos Clássicos e Direito;
- As atividades profissionais que tinham antes de serem autarcas: engenheiro, professor, bancário, gestor e atividade ligada à política;
- Os cargos públicos que possuíam antes de serem autarcas eram: vereador, professor e dirigente associativo;
- O motivo pelo qual se candidataram a presidente do município foi: por estratégia do partido político a que pertence;

- São autarcas que se relacionam muito mal ou razoavelmente com a oposição da sua autarquia;
- Já pertenceram à oposição da câmara municipal;
- Sim, ou provavelmente, candidatavam-se à câmara municipal como independentes;
- Sempre, às vezes ou muitas vezes sentiram que o seu município tivesse sido prejudicado por não pertencer à mesma cor política do Governo;
- Não são a favor da limitação de mandatos;
- Estão de acordo, ou nem em acordo ou desacordo com a reforma do sistema eleitoral e do governo local;
- Candidataram-se ao programa “Pagar a tempo e horas”.

✓ Quarta topologia (4º quadrante)

- O motivo pelo qual se candidataram a presidente do município foi: aspirações de ordem pessoal;
- Gostam de novas tecnologias;
- Concordam pouco ou médio com a afirmação: “Na conjuntura atual, com a crise em que o país se encontra, tem que se redefinir o papel das autarquias, dando mais prioridade a medidas de inclusão social, de combate à pobreza, de ação educativa, de criação de emprego e de apoio às pequenas e médias empresas”.
- Sim ou provavelmente candidatavam-se a presidente do município com o apoio de outro partido;
- Não concordam com a conclusão do estudo da Universidade do Minho que indica que existem comportamentos eleitoralistas dos autarcas em anos de eleições;
- Concordam com a afirmação: “Na distribuição de fundos estatais, os governos favorecem as autarquias do seu partido”.
- É provável, muito provável ou certo que se estivessem no seu último mandato a forma de gerir o município ou tomar decisões seria diferente, devido a encontrarem-se nessa situação;
- Não aderiram ao “Programa Simplex Autárquico”;

- Estão de acordo em que se agrupem freguesias pequenas (com menos de cinco mil eleitores), de modo a diminuir custos, como já se fez noutros países europeus;
- Não estão de acordo que se estructurem as campanhas eleitorais, de modo a torná-las menos despesistas.

5.6 Fase 2: Resultados OVERALS aplicada aos autarcas que estejam no segundo ou mais mandatos consecutivos

Nesta secção aplica-se a OVERALS só aos autarcas que estejam no segundo ou mais mandatos, pois são estes que já manifestaram ter um perfil vencedor.

Como na secção anterior a técnica já foi explicada ao pormenor, nesta secção os resultados serão mais sintetizados, mas todos os critérios de seleção são iguais à secção anterior. Pela análise do Output do SPSS (análise dos dados recorrendo à técnica OVERALS) interpretando os “centroídes projetados” e analisando os três critérios que definem as variáveis (*Weights*, *Component Loadings* e *Fit*) ficou-se com vinte e nove variáveis para definir quatro topologias.

As variáveis são²²:

²² O número que define cada variável da listagem seguinte coincide com o número da pergunta do inquérito realizado aos autarcas portugueses.

Número Variável	<i>Multiple Fit (SUM)</i>	Critérios Cumpridos			Dimensões	
		<i>Weights</i>	<i>Component Loadings</i>	<i>Fit</i>	Dimensão 1	Dimensão 2
2	0,030	√	–	–	√	–
3	0,077	√	√	√	–	√
4	0,070	–	–	–	–	–
7	0,300	√	√	√	–	√
9	0,416	√	√	√	√	–
10	0,209	–	–	–	–	–
11	0,372	√	√	√	–	√
12	0,174	√	–	√	–	√
13	0,180	√	√	√	√	–
14	0,058	√	√	√	√	–
15	0,265	–	–	–	–	–
16	0,238	√	√	√	–	√
19	0,455	√	–	√	–	√
20	0,216	√	–	√	√	–
22	0,209	√	√	√	–	√
26	0,159	√	√	√	–	√
30	0,450	√	√	–	√	–
31	0,274	√	√	√	√	–
37	0,241	√	–	√	√	–
40	0,232	√	√	√	√	–
41	1,017	√	–	√	–	√
42	0,499	√	√	√	√	–
43	1,247	√	–	√	√	–
44	0,257	√	–	√	√	–
46	0,292	√	√	√	√	–
50	0,272	√	√	√	–	√
51	0,177	√	√	√	–	–
55	0,146	√	√	√	–	√
57	0,034	–	–	–	–	–

Tabela 7- Variáveis selecionadas após aplicação da OVERALS aos autarcas que estão no segundo ou mais mandatos.

Pelo mesmo critério anterior selecionam-se as variáveis cujo *Multiple Fit (SUM)* $\geq 0,090$. Após a aplicação do critério ficaram as vinte e quatro variáveis que se encontram a negrito na Tabela 7.

Em função dessas vinte e quatro variáveis vai-se definir quatro topologias:

- ✓ Primeira topologia (1º quadrante)
 - Os cargos públicos que tiveram antes de serem autarcas foram: dirigente associativo, vereador, juiz e não tinham cargos públicos;
 - Os autarcas são presidentes do concelho de onde são naturais;

- Todos os seus colaboradores com cargos de confiança pertencem ao seu partido político ou à coligação que os apoiaram nas últimas eleições autárquicas;
- Os motivos pelos quais se candidataram a presidente do município foram: convite de um partido político e/ou por estratégia do partido a que pertencem;
- Os fatores que têm mais em consideração para nomeação de cargos de confiança são: competência e lealdade;
- O partido pelo qual eram filiados antes das eleições autárquicas: PCP_PEV.
- São autarcas que lidam mal, ou razoavelmente bem, com a comunicação social;
- Não podem candidatar-se às próximas eleições autárquicas.
- O seu modo de agir é sempre ou muitas vezes influenciado pelo partido a que pertencem;
- Não sabem, ou provavelmente, candidatavam-se à câmara municipal com o apoio de outro partido;
- São a favor da limitação de mandatos;
- Estão no seu quarto, ou mais, mandatos;
- Não concordam com uma maior transferências de competências para os municípios conforme previsto na Lei 159/99;
- Não aderiram, nem pensam, aderir ao Programa Simplex Autárquico;
- Consideram que as candidaturas do seu município ao financiamento de projetos com comparticipação de fundos comunitários foram limitadas pela introdução da Lei nº 2/2007.

✓ Segunda topologia (2º quadrante)

- O motivo pelo qual se candidataram a presidente do município foi: por solicitações dos munícipes;
- Nunca utilizam tecnologias de informação;
- Antes de ser presidentes de câmara municipal não eram filiados em nenhum partido político;

- São autarcas que se relacionam muito bem ou bem com a oposição da sua autarquia;
- Não concordam com a conclusão do estudo da Universidade do Minho que indica que existem comportamentos eleitoralistas dos autarcas em anos de eleições;
- Não sabem, ou não respondem, à pergunta: pensa que o dinheiro disponível para organizar uma campanha eleitoral autárquica interfere no resultado eleitoral?;
- O partido ou coligação que os apoiaram nas últimas eleições autárquicas foram: Grupo de Cidadãos e/ou PPD/PSD;
- Concordam com a afirmação: “na distribuição de fundos estatais, os governos favorecem as autarquias do seu partido”;
- Nunca sentiram que o seu município tivesse sido prejudicado por não pertencer à mesma cor política do governo;
- Não estão de acordo nem em desacordo, ou (não sabem/ não respondem), com a reforma do sistema eleitoral e do governo local reforçando a função fiscalizadora e de competências políticas das assembleias locais;
- Não se candidataram ao programa “Pagar a tempo e horas”.

✓ Terceira topologia (3º quadrante)

- Os cargos públicos que tiveram antes de serem autarcas foram: assessor político, professor, gestor público e assembleia municipal;
- Os autarcas não são presidentes do concelho de onde são naturais;
- No presente mandato têm pessoas nomeadas para cargos de confiança que não pertencem ao seu partido político ou à coligação que os apoiou;
- Os fatores que têm mais em consideração para nomeação de cargos de confiança são: as competências profissionais e pessoais;
- O partido pelo qual eram filiados antes das eleições autárquicas: PPD/PSD.
- São autarcas que lidam bem ou muito bem com a comunicação social;
- Pensam em candidatar-se às próximas eleições autárquicas.

- O seu modo de agir é raramente ou nunca influenciado pelo partido a que pertencem;
- Candidatavam-se à câmara municipal com o apoio de outro partido;
- Não são a favor da limitação de mandatos;
- Estão no seu segundo mandato;
- Concordam com uma maior transferência de competências para os municípios conforme previsto na Lei 159/99;
- Já aderiram, ou pensam aderir, ao Programa Simplex Autárquico;
- Não consideram que as candidaturas do seu município ao financiamento de projetos com participação de fundos comunitários foram limitadas pela introdução da Lei nº 2/2007.

✓ Quarta topologia (4º quadrante)

- Sempre, ou muitas vezes, utilizam tecnologias de informação;
- Antes de serem presidentes de câmara municipal eram filiados no partido político: PS;
- São autarcas que se relacionam muito mal ou razoavelmente bem com a oposição da sua autarquia;
- Concordam com a conclusão do estudo da Universidade do Minho que indica que existem comportamentos eleitoralistas dos autarcas em anos de eleições;
- Concordam com a pergunta: pensa que o dinheiro disponível para organizar uma campanha eleitoral autárquica interfere no resultado eleitoral?;
- O partido ou coligação que os apoiou nas últimas eleições autárquicas foi: PS;
- Não concordam com a afirmação: “na distribuição de fundos estatais, os governos favorecem as autarquias do seu partido”;
- Sempre sentiram, ou muitas vezes sentiram, que o seu município tivesse sido prejudicado por não pertencer à mesma cor política do governo;

- Estão de acordo com a reforma do sistema eleitoral e do governo local, reforçando a função fiscalizadora e de competências políticas das assembleias locais;
- Candidataram-se ao programa “Pagar a tempo e horas”.

Na secção seguinte, comparam-se os resultados da utilização da OVERALS a todos os autarcas que responderam ao inquérito com os resultados dos autarcas desta secção e analisam-se as diferenças entre eles.

5.7 Fase 2: Comparação dos resultados OVERALS

Como pode verificar-se pela análise dos resultados das duas secções anteriores existiram algumas alterações aos perfis encontrados dos presidentes das câmaras municipais. Em função das variáveis comuns aos dois grupos (total dos autarcas inquiridos e autarcas com duas ou mais eleições ganhas) vamos descrever as alterações verificadas em cada topologia encontrada.

Para a primeira topologia encontrada, as diferenças que existem para as variáveis com maior poder discriminatório comum às duas análises efetuadas são:

- A variável “cargos públicos que tinham antes de serem autarcas”, na primeira análise com todos os inquiridos, eram: gestor público, deputado, diretor de escola e presidente de junta. Na segunda análise, só com os presidentes que ganharam mais de duas eleições consecutivas, eram: dirigente associativo, vereador, juiz e não tinham cargos públicos;
- A variável “principal motivo que o levou a candidatar-se a presidente de câmara”, na primeira análise foi: por solicitações dos munícipes e, na segunda, análise foi: por convite de um partido político e/ou por estratégia do partido a que pertence;

Para a segunda topologia, as diferenças encontradas são:

- A variável “concorda com o estudo da Universidade do Minho”, na primeira análise, os autarcas concordam com a afirmação e na segunda análise, não concordam;

- A variável “na distribuição de fundos estatais, os governos favorecem as autarquias do seu partido”, na primeira análise, os autarcas não concordam, ou não sabem /não respondem, e, na segunda análise, concordam com a afirmação.

Para a terceira topologia, as diferenças encontradas são:

- A variável “cargos públicos que tinham antes de serem autarcas”, na primeira análise eram: vereador, professor e dirigente associativo e na segunda análise eram: assessor político, professor, gestor público e assembleia municipal.

Para a quarta topologia, as diferenças encontradas são:

- A variável “concorda com o estudo da Universidade do Minho”, na primeira análise os autarcas não concordam com a afirmação e na segunda análise concordam;
- A variável “na distribuição de fundos estatais, os governos favorecem as autarquias do seu partido”, na primeira análise, os autarcas concordam e, na segunda análise não concordam com a afirmação.

5.8 Fase 2: Resultados CATPCA

Optou-se por analisar este grupo de perguntas em separado dos outros, pois a finalidade destas questões era saber a opinião dos autarcas sobre os diversos assuntos e não estudar o seu comportamento/perfil do dia-a-dia. Pretende-se com estas perguntas, encontrar o perfil de um autarca modelo, em função das opiniões dos presidentes das autarquias portuguesas, independentemente dos seus modos de agir. Quer dizer-se com isto que, por exemplo, um autarca pode gerir a sua autarquia de um determinado modo, mesmo sabendo que não é o caminho mais correto devido a interesses partidários constituídos, mas, ao manifestar a sua opinião, consegue discernir o correto do errado.

Model Summary

Dimension	Cronbach's Alpha	Variance Accounted For
		Total (Eigenvalue)
1	,850	5,931
2	,780	4,216
Total	,921 ^a	10,147

a. Total Cronbach's Alpha is based on the total Eigenvalue.

Tabela 8 - Resumo da aplicação do método CATPCA no SPSS.

Pela Tabela 8 pode verificar-se que se retiveram as duas primeiras componentes principais (*Dimension 1* e *Dimension 2*) com um valor próprio (*Eigenvalue*) muito superior a 1, o que indica que estas componentes explicam uma maior porção da variância total de cada uma das variáveis originais. O mesmo pode comprovar-se pelo “Alpha de Cronbach” que é bastante elevado (quanto maior, melhor) e que comporta-se como uma medida de fidelidade de cada dimensão e do modelo no geral.

Como o nosso objetivo principal era determinar o perfil modelo de autarca, começou por analisar-se o quadro das “Components Loadings”. Normalmente, aceitam-se como variáveis determinantes as que apresentem em valor absoluto “Components Loadings”, um valor superior a 0,5. Para este caso, consideraram-se todas as variáveis, cujas “Components Loadings” fossem superiores a 0,44. Ficou-se com dezassete variáveis e, como pode verificar-se, pela figura seguinte, extraída do output do SPSS, formam-se três grupos de variáveis que irão definir os perfis modelos de autarcas.

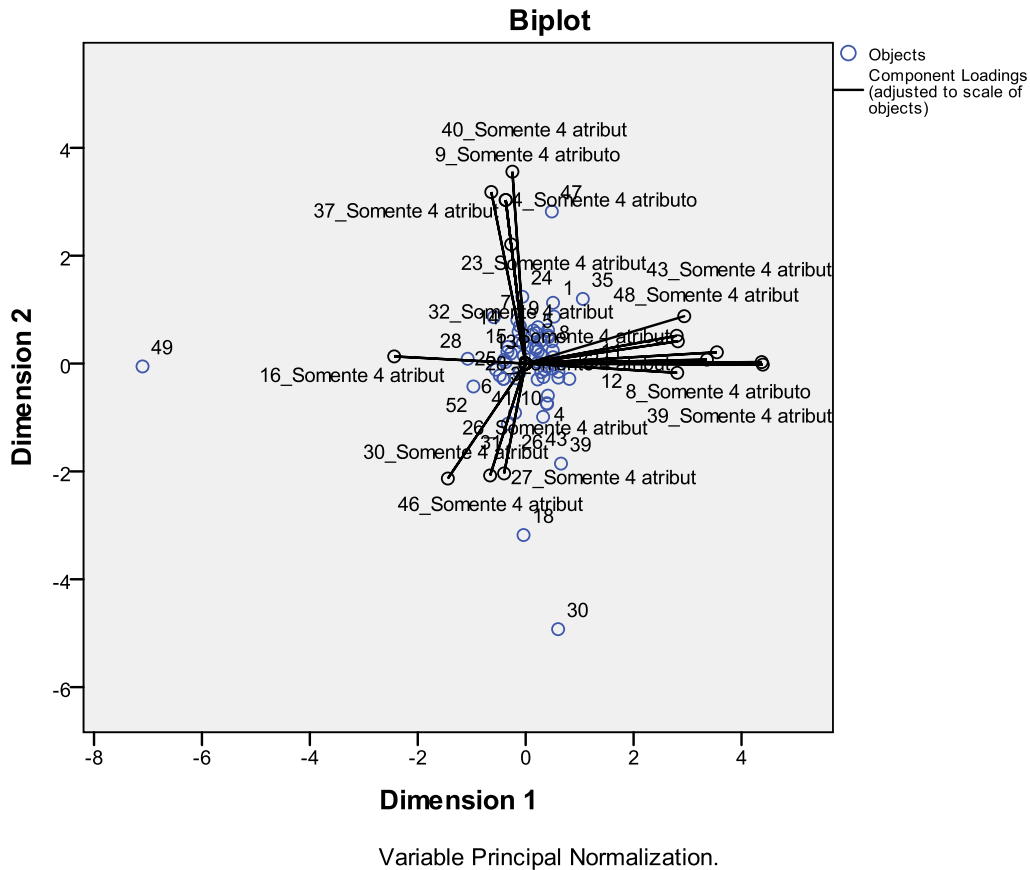


Figura 3 - Posicionamento de cada variável no mapa bidimensional definido pelas duas componentes principais retidas.

Analisando os grupos de variáveis fica-se com os seguintes perfis:

➤ Primeiro perfil de autarca (1º grupo)

- Ser pontual e ser descontraído são os atributos que caracterizam o “autarca modelo”;
- Ter cultura geral acima da média é o atributo que é necessário para ganhar uma eleição autárquica;
- Diferenciar os funcionários autárquicos é o atributo que define uma conduta eticamente correta.

➤ Segundo perfil de autarca (2º grupo)

- Conhecer bem o concelho é o atributo que é necessário para ganhar uma eleição autárquica;

- Ter uma liderança democrática e proceder a uma descentralização de poderes são os atributos que contribuem para uma melhoria da gestão autárquica;
 - Pôr os interesses do município acima dos do partido é o atributo que define uma conduta eticamente correta.
- Terceiro perfil de autarca (3º grupo)
- Ser calmo é o atributo que caracteriza o “autarca modelo”;
 - Ter muitos amigos no concelho é o atributo que é necessário para ganhar uma eleição autárquica;
 - Ter uma liderança autocrática, implementar ações corretivas e proceder a uma centralização de poderes são os atributos que contribuem para uma melhoria da gestão autárquica;
 - Lidar bem com a comunicação social, admitir muitos funcionários na autarquia e valorizar e premiar quem mais trabalha são os atributos que definem uma conduta eticamente correta.

5.9 Fase 3: Caracterização dos perfis OVERALS

Como a finalidade do estudo era encontrar perfis vencedores de autarcas portuguesas, faz mais sentido dar maior importância à análise só com os presidentes que já venceram mais de duas eleições autárquicas consecutivas. Em função dessa análise e utilizando os dados das quatro topologias encontradas, ir-se-ão definir quatro tipologias de autarcas vencedoras que serão os nossos perfis modelos.

- ✓ **Primeira tipologia/ perfil de um autarca vencedor:** São autarcas pertencentes ao partido comunista que já estão há vários anos no poder, pois não podem candidatar-se às próximas eleições e são presidentes do concelho de onde são naturais. Antes de serem presidentes de câmara já tinham cargos de alguma importância tanto na função pública, como no sector privado. Não gostam muito da comunicação social. O seu modo de gerir o município e tomar decisões é quase sempre influenciado pelo partido a que pertencem e candidataram-se a presidentes da autarquia por convite do PCP-PEV. Todos

os seus colaboradores com cargos de confiança fazem parte do seu partido político e os fatores que têm mais em consideração para a nomeação dos cargos de confiança são a competência e a lealdade. São a favor da limitação de mandatos e, no seu percurso político, poderiam ter-se candidatado com o apoio de outra força partidária, dependendo do contexto político e das condições que o outro partido lhes garantisse. Em relação à gestão autárquica, não concordam com uma maior transferência de competências para os municípios, não aderiram ao Programa Simplex Autárquico e consideram que as candidaturas que fizeram para o financiamento de projetos com comparticipação de fundos comunitários foram limitadas pela introdução da Lei nº 2/2007.

- ✓ **Segunda tipologia/ perfil de um autarca vencedor:** São autarcas que não são filiados em nenhum partido político e nas eleições anteriores apresentaram a sua candidatura apoiada pelo Partido Social Democrata ou por grupos de cidadãos. O motivo pelo qual candidataram-se a presidentes de câmara foi por solicitações dos munícipes e não sabem se o dinheiro disponível para organizar uma campanha eleitoral pode interferir no resultado eleitoral. Não concordam com a conclusão do estudo da Universidade do Minho que indica que existe comportamentos eleitoralistas dos autarcas em anos de eleições e são indivíduos que geralmente relacionam-se muito bem com os vereadores da oposição. Não gostam de utilizar tecnologias de informação. Concordam que na distribuição de fundos estatais os governos favorecem as autarquias do seu partido, mas por outro lado nunca sentiram que o seu município tivesse sido prejudicado por não pertencer á mesma cor política do governo. Em relação á gestão autárquica não se candidataram ao programa “Pagar a tempo e horas” e não estão em acordo nem em desacordo com a reforma do sistema eleitoral e do governo local, reforçando a função fiscalizadora e de competências políticas das assembleias locais.

- ✓ **Terceira tipologia/ perfil de um autarca vencedor:** São autarcas filiados no PPD/PSD que estão no seu segundo mandato e são contra a lei da limitação do número de mandatos. Não são presidentes do concelho de onde são

naturais. Pensam em candidatar-se nas próximas eleições autárquicas e poderiam candidatar-se com o apoio de outro partido político. São indivíduos que antes de serem autarcas já tinham cargos de alguma importância na função pública, inclusive na área da política, provavelmente uma das razões por darem-se muito bem com a comunicação social. No seu presente mandato têm pessoas nomeadas para cargos de confiança que não pertencem ao seu partido político e os fatores que têm mais em consideração para a nomeação dessas pessoas são as competências profissionais e pessoais. Afirmam que o seu modo de gerir a autarquia é raramente ou nunca influenciado pelo partido a que pertencem. Como gestores autárquicos concordam com uma maior transferência de competências para os municípios (lei nº 159/99), já aderiram ao programa Simplex Autárquico e não consideram que as candidaturas do seu município ao financiamento de projetos com a comparticipação de fundos comunitários tenham sido limitadas pela introdução da lei nº 2/2007.

- ✓ **Quarta tipologia/ perfil de um autarca vencedor:** São autarcas filiados no Partido Socialista, cujo partido os apoiou no percurso para chegarem a presidentes de câmara municipal. Sempre que podem utilizam tecnologias de informação de modo a poderem inovar. São indivíduos que não se relacionam muito bem com os vereadores da oposição da autarquia à qual pertencem. Poderá existir alguma incoerência no assunto em que dizem que, não concordam que na distribuição de fundos estatais os governos favorecem as autarquias do seu partido, mas por outro lado afirmam, que o seu município já foi muitas vezes prejudicado por não pertencer à mesma cor política do Governo. Concordam com a conclusão do estudo da Universidade do Minho que indica comportamentos eleitoralistas dos autarcas em anos de eleições e também concordam que o dinheiro gasto numa campanha eleitoral interfere no resultado eleitoral. Como gestores de uma autarquia, o seu município já se candidatou ao programa “Pagar a tempo e horas” e estão de acordo com a reforma do sistema eleitoral e do governo local, reforçando a função fiscalizadora e de competências políticas das assembleias locais.

5.10 Fase 3: Caracterização dos perfis CATPCA

No primeiro perfil, podem encontrar-se indivíduos responsáveis, que são pontuais e descontraídos, com um grau de cultura geral, acima da média (o que nos pode levar a deduzir que sejam os que têm as habilitações literárias mais elevadas) e que sabem fazer a diferenciação dos bons e dos maus funcionários da autarquia.

No segundo perfil encontram-se autarcas que conhecem muito bem o concelho (provavelmente de onde são naturais), são líderes democráticos pois, também, apostam numa descentralização de poderes e que valorizam muito terem uma conduta eticamente correta, nunca pondo os interesses do partido acima dos do município.

Por fim, o terceiro perfil pode considerar-se quase o oposto do perfil anterior. São líderes autocráticos que gostam de centralizar todos os poderes neles e que implementam ações corretivas quando detetam que algo não está bem. Têm muitos amigos no concelho, o que nos leva a deduzir que são pessoas populares e comunicativas, provavelmente com interesses políticos. Acham que ter uma conduta eticamente correta é lidar bem com a comunicação social, admitir muitos funcionários na autarquia e valorizar e premiar quem mais trabalha. Os dois primeiros atributos de uma conduta eticamente correta levam-nos a admitir que estes indivíduos gerem as suas ações, em função dos seus interesses políticos com o intuito de ganhar as próximas eleições autárquicas.

Capítulo 6. POLÍTICAS DE GESTÃO AUTÁRQUICA

Após uma introdução teórica sobre o financiamento das autarquias e das reformas das finanças locais, chega-se ao objetivo primordial deste capítulo, que é a análise da gestão autárquica de cinco câmaras municipais, em que cada uma seja presidida por partidos ou coligações diferentes. Para isso, selecionaram-se as câmaras com características semelhantes, de modo a poderem fazer-se algumas comparações entre elas. Os critérios de seleção serão descritos nas secções seguintes, tal como os métodos utilizados. Como estamos limitados à informação autárquica disponível na internet vamos, basicamente, analisar os documentos que contêm os orçamentos (receita e despesa), os relatórios de gestão e as grandes opções do plano.

6.1 Reformas das finanças locais e sua evolução desde o 25 de Abril de 1974

Foram várias as reformas introduzidas ao financiamento das autarquias. A sua evolução foi acompanhada pelo período vivenciado, tendo por objetivo eliminar alguma dependência financeira das autarquias, acrescentando mais eficiência e equidade entre municípios.

O período que antecedeu a implementação da Constituição de 1976, ao nível do regime das finanças locais, delimitava, de forma reduzida, a autonomia dos municípios portugueses. O financiamento dos municípios, regulado na altura pelo Código Administrativo de 1940, dependia da decisão da Administração Central, sendo os recursos distribuídos pelos diferentes níveis, sob um processo meramente arbitrário, através da concessão de subsídios, participações no financiamento de projetos ou da correção de défices (Camões, 2005).

Os princípios, outrora definidos na Constituição de 1976, alcançaram a importância desejada através da primeira Lei das Finanças Locais do período democrático²³, concedendo *a priori* alguma autonomia financeira ao poder local, concretizada por um conjunto de receitas direcionadas para os municípios, nomeadamente através de impostos locais e de um valor mínimo definido a transferir para os municípios.

Num primeiro momento, foram estipulados, nos termos da lei, os impostos locais: contribuição predial autárquica, imposto sobre os veículos, imposto para serviço de incêndios e imposto de turismo. O passo seguinte levaria os municípios a participarem num outro conjunto de impostos: imposto profissional, imposto complementar, contribuição industrial, imposto sobre a aplicação de capitais e o imposto sobre sucessões, doações e sisa.

Os critérios para aplicação destas receitas, nos diversos níveis dos municípios, eram divididos da seguinte forma: 50% em função do número de habitantes, 10% em função da área do município e 40% em função da capitação dos impostos diretos cobrados no concelho respetivo.

Foi, igualmente, criada uma nova participação inscrita no Orçamento Geral do Estado, o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), repartido do seguinte modo: 35% em função do número de habitantes, 15% em função direta da área, 15% em função do número de freguesias e 35% na função direta das carências dos municípios, nomeadamente: consumo de eletricidade, consumo de água, esgotos, rede viária, população jovem, população idosa e número de médicos (Camões, 2005).

Foi, com a primeira revisão da Lei de 1979, sob autorização da Assembleia da República, com o governo do Bloco Central (PS-PPD/PSD), que se verificaram algumas modificações, sobretudo, pela extinção da participação dos municípios nos impostos diretos do Estado. O FEF torna-se, deste modo, no principal meio de transferência dos fundos do Estado para a Administração Local.

Em consequência, o cálculo do bolo global a ser repartido pelos municípios, passou a ser calculado como uma percentagem das despesas a inscrever em cada ano na Lei do Orçamento de Estado, incluindo-se as despesas correntes e de capital que se constituíram como um fator decisivo, sendo que os municípios estavam obrigados a manter a mesma proporção de despesas nos seus orçamentos (Camões, 2005).

²³ Lei n.º 1/79 de 2 de Janeiro

Com o Governo de Aníbal Cavaco Silva é publicada a terceira Lei das Finanças Locais (Lei nº1/87 de 6 de Janeiro), aquela que esteve em vigor por um período mais alargado²⁴.

Em consequência desta lei, as transferências do valor global do FEF eram agora definidas por uma fórmula pré-determinada, em que o seu valor, em cada ano, deveria corresponder a um aumento/diminuição em relação ao seu valor no ano anterior, sendo que esta evolução deveria acompanhar o aumento/diminuição do IVA do mesmo período. A sua evolução foi indexada à evolução do valor do IVA, previsto no Orçamento de Estado de cada ano (Camões, 2005).

Pela Lei nº1/87 o cálculo do FEF fazia-se segundo a fórmula:

$$FEF_n = FEF_{n-1} \left(\frac{IVA_n}{IVA_{n-1}} \right) \quad (3)$$

- IVA_n - Valor do Imposto sobre o Valor Acrescentado previsto no Orçamento de Estado do ano de referência;
- IVA_{n-1} - Valor do Imposto sobre o Valor Acrescentado previsto no Orçamento de Estado do ano anterior ao ano de referência.

Surgiram mudanças à repartição pelos municípios, permitindo aos mesmos, através de um financiamento mínimo, desenvolver as suas atividades mínimas. Estas mudanças surgiram pela duplicação da percentagem do valor global, de 5% para 10%, passando a ser distribuído igualmente pelos trezentos e cinco municípios.

Em 1992, observa-se uma alteração à Lei de 1987, resultado da aprovação do Orçamento de Estado (Lei nº 2/92 de 9 de Março) do mesmo ano. Com esta lei, verificaram-se algumas mudanças, relativamente aos critérios de repartição pelos municípios, sendo a componente a distribuir igualmente aumentada para 15%. Retomou-se uma ideia que estava esquecida pelas outras leis, de distribuir uma percentagem de 5%, em função do número de jovens.

A fórmula para o cálculo do FEF foi suspensa, dando lugar, em 1992, a um novo formato para calcular o FEF com base no IVA de 1992. Como resultado, o montante de transferências foi inferior ao que estava em vigor (Camões, 2005). Foram também

²⁴ Dez anos com a governação do PPD/PSD e quase três anos de governação do PS.

verificadas algumas inovações no Orçamento de Estado para 1995, sendo definido que a cobrança do IVA seria repartida em duas fações, a partir do IVA social, a ser consignado no Orçamento Privativo da Segurança Social e o IVA genérico, tendo só este último sido considerado para efeitos de cálculo do FEF.

As modificações que se deram, no período de 1992 e 1995, suscitaram protestos, sobretudo, dos representantes da direção da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP).

Em 1999, começa a surtir efeito uma nova lei, permanecendo até aos dias de hoje no nosso sistema (Lei nº 42/98 de 6 de Agosto). Verificam-se algumas substituições, nomeadamente, no cálculo sobre o valor global das transferências, que deixou de ser calculado em função do IVA, passando a ser em função da média do IRS, IRC e IVA, atendendo aos valores cobrados desses impostos e não, como era na lei de 1987, sobre os valores previstos nos orçamentos anuais.

Desta forma, 33% da média da cobrança desses impostos passaram a ser transferidos para as autarquias.

Com a nova lei²⁵ deu-se a substituição do FEF por três fundos distintos, com objetivos e critérios de repartição diferentes, no entanto, pertencem ao mesmo tipo de transferência, mencionada na literatura como *general grants* (Camões, 2005).

O Fundo Geral Municipal (FGM) é aquele que apresenta mais semelhanças com o FEF, pois visa assegurar aos municípios as receitas necessárias ao cumprimento das atribuições estipuladas na lei (funcionamento e investimento), isto é, visa o financiamento da descentralização de competências.

A sua distribuição é efetuada por duas fases: Primeiro, é repartido pelas unidades territoriais – Continente, Madeira e Açores, em função da população residente (50%), do número de municípios (30%) e da área territorial (20%). Em segundo lugar, o montante destinado a cada área é repartido por cada município, tendo em conta os seguintes critérios: 5% por todos os municípios, 35% em função da população residente e da média diária de dormidas em estabelecimentos hoteleiros, 5% na razão direta da população jovem, 30% em razão da área ponderada pela amplitude altimétrica do concelho, 15% em função do número de freguesias e 10% em função do IRS cobrado no respetivo concelho. Observa-se, deste modo, o princípio de eficiência.

²⁵ Lei nº 42/98 de 6 de Agosto.

O Fundo de Coesão Municipal (FCM) pretende corrigir as disparidades dos municípios, beneficiando os menos desenvolvidos, através do cálculo dos Índices de Carência Fiscal (ICF) e o Índice de Desigualdade de Oportunidades (IDO), neste subjaz o princípio da equidade.

E, por último, o Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF), sendo-lhes destinado diretamente 2,5% da média da cobrança de IRS, IRC e IVA, o que permitia que as freguesias usufríssem de um plano de financiamento, concedendo-lhes alguma independência. Este fundo é atribuído a todas as freguesias com iguais critérios de repartição, não estando sujeitas à contingência de pertencer, ou não, a um município que não transferisse fundos (município centralizador) (Camões, 2005).

A este sistema de três fundos, acrescentou-se um outro, em 2001, (Lei nº 94/2001 de 20 de Agosto), o Fundo de Base Municipal (FBM), a distribuir por todos os municípios, sendo 4,5% da média aritmética da cobrança de IRS, IRC e IVA, cujo objetivo é dotar os municípios de capacidade mínima para o seu financiamento.

Portanto, o sistema atual baseia-se num sistema de quatro fundos, cada um com o seu objetivo específico. O cálculo das transferências da Administração Central na Lei nº42/98 fazia-se segundo as fórmulas:

$$FGM + FCM + FBM + FFF = 0,33(IRS + IRC + IVA)/3 \quad (4)$$

$$FGM = 0,205(IRS + IRC + IVA)/3$$

$$FCM = 0,055(IRS + IRC + IVA)/3$$

$$FBM = 0,045(IRS + IRC + IVA)/3$$

$$FFF = 0,025(IRS + IRC + IVA)/3$$

- FGM – Fundo Geral Municipal;
- FCM – Fundo de Coesão Municipal;
- FBM – Fundo de Base Municipal;
- FFF – Fundo de Financiamento de Freguesias.

Em suma, o maior montante a ser distribuído é através do FGM (20,5%) da média cobrada dos três impostos, para financiar as atribuições dos municípios, ou seja 62% do valor global a transferir para as autarquias, seguido do FCM 16,6% do valor total (5,5%) para corrigir as assimetrias, do FBM 13,6% do valor total (4,5%) que visa dotar a capacidade de funcionamento mínima e por último, o FFF 7,5% (2,5%) destinado diretamente às freguesias (Camões, 2005).

6.2 Principais fontes de receita das autarquias

O regime financeiro das autarquias locais rege-se a partir de princípios consagrados na lei que lhes conferem, de acordo com as suas competências e atribuições, autonomia financeira, gerindo inclusive algumas fontes próprias de financiamento²⁶.

As principais fontes de financiamento das autarquias advêm de **impostos locais exclusivos**, sendo estes provenientes do pagamento dos contribuintes à autarquia, sob uma taxa de imposto fixada pela mesma, atendendo aos limites estipulados pela lei.

Uma outra forma de financiamento das autarquias concretiza-se através do pagamento pelos utentes das **taxas e tarifas**. Concretiza-se, pela prestação de certos serviços de utilização de bens do domínio público, pela remoção de limites jurídicos (taxas) ou pela prestação de serviços económicos, tais como o abastecimento de água, a recolha e tratamento de lixos e o saneamento (tarifas). No entanto as tarifas cobradas não podem, geralmente, exceder o custo real dos serviços prestados ou valores fixados pelo Estado.

As **transferências**, provenientes do Estado ou de outras autarquias, podem assumir-se sob três formas: dotações - participação nas receitas de impostos cobrados pelo Estado ou outras autarquias (nestes dois casos, as receitas não são consignadas) e subsídios ou receitas consignadas. Nesta perspetiva, a utilização dos recursos é destinada ao financiamento de despesas ou tipos de despesas específicas.

Os **empréstimos**, contraídos pelas autarquias para financiar a sua ação, ou **outros**, como os rendimentos e o produto dos bens próprios ou da sua alienação, os rendimentos de certos serviços do âmbito autárquico, multas e coimas, heranças, legados e doações (Martins, 2001).

Contudo, é de referir que as autarquias não dispõem do controlo total sobre os montantes dos recursos próprios. Sendo assim, os **impostos locais exclusivos, as taxas e tarifas e os outros** são considerados recursos próprios das autarquias. No entanto, somente os impostos locais exclusivos, simultaneamente com a participação nas receitas de outros impostos e com as dotações, constituem o essencial dos recursos que as autarquias podem dispor livremente nas suas ações (Martins, 2001).

No que se refere aos montantes provenientes da prestação de serviços económicos são, geralmente, confinados ao financiamento daqueles serviços.

²⁶ Lei n.º 2/2007, de 15 de Janeiro – Série I, n.º 10.

Os subsídios apresentam algumas desvantagens, sobretudo quando avultados, indicam, na prática, a impossibilidade da autarquia controlar as prioridades das suas atividades. Considera-se, por isso, a inexistência de subsídios um fator favorável à autonomia financeira, reforçado pela ideia de que a presença de subsídios específicos de valor elevado não representa, necessariamente, um aumento do controlo sobre as prioridades específicas das autarquias.

Nos casos em que os subsídios sejam atribuídos a 100% para o exercício de funções delegadas pelo Estado, ou por uma autarquia de nível superior, o subsídio representa a compensação normal pela administração indireta da função. Tratando-se do mesmo caso, mas apresentando um subsídio com valor inferior a 100%, o controlo sobre as prioridades das autarquias será maior, uma vez que terá que desviar outros recursos para esta função e, como consequência, diminuirá o volume de recursos sem afetação predeterminada (Martins, 2001).

As restrições à cedência dos subsídios podem variar em função do grau de precisão com que os mesmos são atribuídos, deste modo, um subsídio concedido para um domínio de atribuições da autarquia terá maior peso, em comparação com um subsídio destinado para um projeto de investimento específico.

Várias ocorrências podem ainda justificar a utilização dos subsídios, de um ponto de vista de defesa da autonomia financeira: casos de calamidade pública, quando a despesa apresenta um carácter muito irregular no tempo, ou em situações em que uma obrigação de despesa condicionaria, irremediavelmente, as prioridades das autarquias (Martins, 2001).

6.3 Pontos fortes e pontos fracos no financiamento das autarquias

As autarquias são formadas por pessoal, património e finanças próprias, cuja gestão remete-se aos respetivos órgãos. Desta forma, é perceptível a autonomia do poder local, uma vez que a função do Estado em relação à gestão patrimonial e financeira dos municípios e freguesias é unicamente inspetora (Coelho, 2004).

As autarquias usufruem de liberdade na elaboração e aprovação dos seus próprios orçamentos e planos de atividades, sem que para isso tenham que se submeter à autorização da Administração Central. Contudo, o comportamento orçamental das

mesmas é determinado por regras impostas pela Administração Central, que limitam e condicionam, de certa forma, a sua ação, tendo por objetivo final o saneamento financeiro do poder local.

Algumas restrições referem-se ao saldo corrente, sendo que não é permitido a qualquer autarquia, para um determinado ano, possuir uma despesa corrente que ultrapasse a receita corrente. As limitações estendem-se ao endividamento das autarquias locais, através de imposições na concessão de empréstimos bancários convencionais e empréstimos obrigacionistas (Lei das Finanças Locais)²⁷ e ao controlo da despesa total, mesmo que, indiretamente, esteja de igual forma condicionada.

Importa reforçar a ideia de que são os próprios municípios que se responsabilizam pela decisão dos vários investimentos: equipamento rural e urbano, rede de transportes e comunicações, cultura, tempos livres e desporto, saúde, educação, entre outros, estabelecendo o seu próprio orçamento. Neste contexto é o presidente da câmara, com as suas competências, que designa os projetos a realizar e a data para a sua execução. Barbosa (2002) considera, por este motivo, que a Lei das Finanças Locais, nomeadamente a Lei nº 42/98 de 6 de Agosto, facilita a capacidade de endividamento dos municípios, mesmo que estes cumpram com as diretivas expressas na Lei das Autarquias, sendo por isso necessária a reformulação da Lei.

Como já foi mencionado na secção anterior, também as receitas se encontram legalmente determinadas pela Lei das Finanças Locais. Por sua vez, estas constituem-se como receitas próprias, podendo ser, também, receitas provenientes dos subsídios da UE e dos impostos do Estado. Ao longo dos anos, a principal fonte de receita do poder local tem sido as transferências da Administração Central e da UE, especificamente, as de capital, apresentando-se como o principal meio de financiamento das despesas de capital, nomeadamente as de investimento (Coelho, 2004).

Os fundos estruturais²⁸ constituem outra fonte de financiamento, proveniente de transferências da UE para os orçamentos públicos nacionais, como forma de acumulação de capital nos Estados-Membros.

²⁷ A Lei nº 42/98 de 6 de Agosto concebe um alargamento do regime de crédito para as freguesias, passando, a partir de então, a poderem recorrer ao crédito de curto prazo.

²⁸ Na maior parte definem-se como subsídios a fundo perdido destinados a financiar determinados investimentos, embora na maioria dos casos não financiem na totalidade.

O montante global destes fundos de participação comunitária nos investimentos dos Estados-Membros é fixado no Quadro Comunitário de Apoio (QCA). A sua distribuição pelas autarquias é determinada por uma Agência Central, de acordo com as orientações estabelecidas pelo QCA.

O montante distribuído vai depender da apresentação de projetos de investimento elegíveis. A utilização destes fundos estruturais está sujeita a duas condições definidas pela UE. A elegibilidade que limita a variedade de bens passíveis de beneficiarem deste tipo de subsídios, sendo que os fundos estruturais apenas participam na aquisição de bens de capital (físico e humano), tendo também em conta que só os bens expressos no QCA podem ser objeto de candidatura. E a adicionalidade, que se refere aos fundos comunitários, sendo que estes se adicionam aos recursos públicos nacionais no financiamento da despesa total de investimento, pelo que a despesa nos bens elegíveis das autoridades nacionais não pode ser inferior à que era realizada antes da atribuição dos subsídios comunitários (Coelho, 2004).

Poder-se-ão dar, como exemplo, opiniões que se revelam desfavoráveis, relativamente ao financiamento das autarquias, evidenciadas por Luís Viana (2005)²⁹, e veiculadas através de um dos meios de comunicação social que diz que, à exceção dos autarcas, muitos são aqueles que estão de acordo que é insustentável o peso das finanças locais no Orçamento do Estado Português, não sendo suportável transferir 2500 milhões de euros por ano para as autarquias.

António Nogueira Leite, que foi Secretário de Estado das Finanças de António Guterres, refere que estes montantes gastos com o Poder Local são considerados excessivos, tornando-se necessário racionalizar os gastos das autarquias e, igualmente, responsabilizar quem faz as despesas pela cobrança da receita.

Em 2002, Guilherme de Oliveira Martins, o último Ministro das Finanças de António Guterres, afirmava que “as despesas das autarquias não podem pôr em risco a situação financeira do País e o seu endividamento tem de ser drasticamente limitado”. Alguns meses depois, Manuela Ferreira Leite, sucessora de Guilherme de Oliveira Martins, colocou em prática essa teoria, impedindo as autarquias de aumentar um cêntimo o seu endividamento no final de cada ano.

²⁹ Diário de Notícias, publicado em 17 de Outubro de 2005, “O insustentável peso das finanças locais no orçamento”, Luís Miguel Viana.

Eduardo Cabrita, Secretário de Estado da Administração Interna, nomeou uma comissão para estudar a revisão da lei, até Março de 2006, tirando a conclusão de que o “assistencialismo do Estado tem de acabar”.

Segundo o relator, foi só depois de 2002, resultado da crise económica com que Portugal se deparou, que se presenciou um abrandamento das transferências do OE para as autarquias. No entanto, mesmo que o país se encontre em recessão, esta lei determina que as autarquias recebam pelo menos um aumento equivalente ao da inflação, foi o que aconteceu em 2004, (em 2002 o IRC tinha baixado 15%).

No período que antecedeu, 1995 a 2002, verificou-se um aumento das transferências do Orçamento de Estado para as autarquias, que foi de 111% e, para as freguesias, de 172%. No entanto, é importante referir que este aumento das receitas não resultou de nenhuma nova competência, função ou serviço que as câmaras tenham, entretanto, passado a prestar.

Miguel Relvas³⁰ constatou que “os QCA são os principais fatores do peso das autarquias na nossa despesa pública”. Muitas obras públicas (pavilhões, bibliotecas, piscinas, entre outros), foram construídas, através de fundos comunitários, que pagavam 75% dos custos, sendo que os empréstimos bancários financiavam 15% a 20% e dos orçamentos municipais apenas saíram 5% a 10%. Embora a construção destes equipamentos tenha sido quase de “graça”, os custos da sua manutenção e funcionamento (funcionários, telefone, água, luz) não pararam de aumentar. Uma grande parte das câmaras tem 50% da sua despesa anual comprometida com pessoal e, em muitos casos, um valor maior do que recebem da Administração Central.

No seguimento daquilo que foi mencionado anteriormente, poder-se-á constatar, através de um estudo promovido por João Seixas³¹ que, na Câmara Municipal de Lisboa, existe um número incalculável de funcionários, desproporcional por cada habitante, concretamente, existe um funcionário para cada cem habitantes. Face a esta situação, torna-se intolerável a governação das autarquias pelos elevados montantes gastos com o pessoal.

É de realçar que só a Câmara de Lisboa, em comparação com a capital espanhola, Madrid e Barcelona, tem o dobro de funcionários, designadamente apresenta 12 mil funcionários, estando distribuídos por 300 departamentos e pelas 53 freguesias do

³⁰ Deputado do PPD/PSD, Secretário de Estado da Administração Local de Durão Barroso e Ministro-adjunto e dos Assuntos Parlamentares no Governo de coligação PPD/PSD.CDS-PP, liderado por Pedro Passos Coelho.

³¹ Investigador, tendo sido também consultor na Câmara Municipal de Lisboa.

concelho, sendo que a quantidade de trabalhadores está dividida pelo número de habitantes. Verifica-se que esta média de funcionários seria suficiente para suportar a atividade das duas cidades espanholas anteriormente mencionadas.

Deste modo, a Câmara Municipal de Lisboa poderia dispensar metade do pessoal, garantindo a qualidade dos serviços verificados nestas cidades espanholas, onde cada funcionário consegue suportar 200 habitantes.

Serve, também, como fundamentação desta temática, a análise e parecer da ANMP, relativamente à proposta de lei (PL-OE/2010). No enquadramento da situação, refere-se que está estipulado pela Lei das Finanças Locais que o montante a transferir para os municípios resulta da participação nos impostos do Estado, do Fundo Equilíbrio Financeiro (FEF), Fundo Social Municipal (FSM), de acordo com os montantes de IRS+IRC+IVA, cobrado nos dois anos antes. É, também, montante a transferir para os municípios, uma participação variável em até 5% do IRS, que diz respeito aos rendimentos do ano anterior.

A ANMP evidencia, desta forma, os problemas que resultam da PL-OE/2010. Em consequência desta proposta de lei surgiram alterações, por parte do Governo, à Lei das Finanças Locais, no que concerne à participação dos municípios no IRS e, consequentemente, na participação global dos municípios nos impostos do Estado.

É apresentada, pela primeira vez, uma proposta de lei do Orçamento de Estado que não define o montante global a transferir para os municípios, apenas refere os valores das parcelas referentes ao FEF e ao FSM. Esta proposta nem sequer faz a remissão da distribuição do FEF e do FSM para o devido mapa, o qual fica deste modo a não fazer parte da proposta de lei.

Outro aspeto problemático será a admissão de pessoal, expressa no artigo 21º. Considera-se despropositada a aplicação à Administração Local da regra de recrutamento de um trabalhador por duas saídas, uma vez que constitui um obstáculo à autonomia local dos municípios, sendo que estes têm orçamentos próprios e legitimidade para gerirem o seu serviço e o seu pessoal. Justificando-se pelos inúmeros equipamentos novos que as câmaras municipais põem à disposição dos seus munícipes, precisando de pessoal para assegurar o seu funcionamento.

No que se refere ao artigo 31º, sobre as transferências de competências para os municípios, fora, mais uma vez, adiado o que estava definido pela Lei 159/99. Representando, assim, um atraso de onze anos na melhoria da prestação de serviços aos cidadãos. Esta descentralização de competências para os municípios tem sido

objeto de interesse pelos membros dos governos, no entanto, continua por implementar em mais de 90%.

Este é um dos objetivos prioritários da ANMP, que considera que a transferência de competências para os municípios deve ser definida por prioridades, e não só, pela implementação total da Lei 159/99.

Deste modo, as prioridades da proposta de Lei do OE para 2010, sobre as transferências de competências, deveriam ser dirigidas para as seguintes áreas:

- Educação;
- Saúde;
- Ação social;
- Reabilitação da rede hidrográfica;
- Gestão das áreas portuárias;
- Gestão das praias e zonas balneares.

A descentralização de competências para os municípios no domínio da educação, especificada nesta análise, no art.º 32, nº 2, da alínea a), sobre a transferência financeira ao pessoal não docente do ensino básico, deveria garantir não só as remunerações, como incluir todas as outras situações que envolvam meio financeiro, como as alterações de posicionamento remuneratório, prémios de desempenho, despesas de saúde no âmbito da ADSE, entre outros.

Acrescenta-se, ainda, a transferência das dotações necessárias à concretização dos investimentos de manutenção, constantes das adendas aos contratos de execução, assinados entre o Ministério da Educação e os municípios.

O nº 5 indica apenas a comparticipação nos transportes escolares do 3º ciclo, faltando, deste modo, a verba para transportes escolares das crianças do 1º ciclo, deslocadas em virtude do encerramento das escolas, pelo reordenamento da rede escolar. Falta, igualmente, consignar a verba destinada aos municípios ao alargamento de beneficiários da ação social escolar do 1º ciclo.

O art.º 35 remete para a retenção de fundos municipais designadamente para a retenção de 0,1% do FEF para financiamento da Direção Geral da Administração Local (DGAL), situação essa que, ao longo do tempo, a ANMP tem mencionado como descabida, considerando que não cabe aos municípios financiar o funcionamento da Administração Central, para além da alteração verificada, que

passou de 0,02% para 0,1%. De acordo com a ANMP, cabe à Assembleia da República corrigir esta situação.

O art.º 36 refere-se ao endividamento municipal, mantendo as exceções aos limites de endividamento sob ordenamento de um despacho arbitrário do Secretário de Estado do Orçamento. Entre outros, estes despachos aplicam-se a empréstimos que a LFL prevê que sejam excecionados para obras confinadas do QREN, no entanto, este é verdadeiramente inconcebível para o funcionamento dos investimentos, uma vez que a taxa de execução com três anos já decorridos, é muito inferior a 10%.

Torna-se necessário que a Assembleia da República anule o recurso à arbitrariedade dos despachos do Secretário de Estado, nos casos de exceção aos limites de endividamento e, sobretudo, no que se refere a obras confinadas pelo QREN.

A competência para autorização de despesas nas autarquias locais, mencionada no art.º 39, continua a ser regulada pelos artigos 16º a 22º e 29º do (revogado) Decreto-Lei nº 197/99, para a Administração Local e Central.

Da proposta de autorização legislativa apresentada, e como principais inovações relativamente ao regime “transitoriamente em vigor”, destacam-se:

- A elevação dos limiares, atualmente em vigor, até ao limite máximo do dobro dos valores presentemente aplicáveis – câmara municipal, sem limite; presidente da câmara municipal, até 149 639 € ou até 748 197 €, no caso de competência delegada pela câmara municipal; junta de freguesia, sem limite; conselho de administração dos serviços municipalizados até 149 639 € ou sem limite, no caso de competência delegada pela câmara municipal, entre outros;
- A possibilidade de, em casos de urgência objetivamente verificável, tais limiares poderem ser aplicados até três vezes mais.

No que concerne ao financiamento do Orçamento de Estado (art.º 65), o Governo fica autorizado a aumentar o endividamento líquido global, até ao montante máximo de 17.400 milhões de euros, com o pretexto de fazer face às necessidades de financiamento, cujo valor se apresenta despropositado em comparação com 2009, em que o montante autorizado era de 7.300 milhões de euros.

Tal situação, origina a necessidade dos despachos do Secretário de Estado do Orçamento para excecionar os limites de endividamento dos empréstimos para obras confinadas pelo QREN, as quais, no seu conjunto, não excedem os 500 milhões de euros de recurso ao crédito.

Importa, com isto, salientar o facto da Administração Local, responsável por quase 50% do investimento público e com apenas cerca de 10% da receita pública, poder reivindicar a autorização para dois mil milhões de euros de empréstimos excepcionais. Valores estes que, para a ANMP, revelam a injustiça e a dualidade de critérios utilizados nesta matéria.

Fora repetido várias vezes pela ANMP, a última das quais no Congresso da ANMP, em Dezembro de 2009, e reforçado, novamente, na aprovação da proposta, a criação de um fundo para o investimento local, com o objetivo de disseminação de investimento por todo o território nacional, democratizando o investimento público, enquanto medida de combate à crise, no apoio à criação e manutenção de postos de trabalho.

Considerado por eles (ANMP), e defendido pela maior parte dos economistas e sector empresarial, este Fundo de Investimento Local deveria ser, principalmente, dirigido para a Regeneração Urbana, cujo exemplo desta prática noutros países da UE resultou num fator de extrema importância para a criação e manutenção de milhares de postos de trabalho.

De certa forma, em contexto com o que foi referido, alguns presidentes de câmara estão a assumir artifícios, como forma de cumprir o que está exposto por lei, relativamente à apresentação dos orçamentos equilibrados. De acordo com a informação de Eva Gaspar³², algumas autarquias, nomeadamente a de Faro e a de Leiria, adotaram uma estratégia, designadamente empolar as receitas previstas nos orçamentos, com o objetivo de apresentar orçamentos equilibrados. Segundo eles, a forma de obter este resultado será com a venda de património, sabendo, à partida, ser improvável a sua concretização.

A Câmara de Faro, dirigida por Macário Correia (PPD/PSD), admite que as receitas inscritas no Orçamento para 2010 são provavelmente o triplo dos 33 milhões de euros que, realmente, conta arrecadar. Menciona que empola os números referentes à previsão de receita de venda de património, porque é a variável mais fácil de manipular e porque é forçado a apresentar orçamentos equilibrados e honrar dívidas passadas, considerando as receitas reais insuficientes para cobrir os custos. Segundo ele, não é ilegal, mas é um procedimento pouco transparente.

³² Jornal de Negócios, Economia, Eva Gaspar, publicado a 2 de Março de 2010.

A mesma situação é apresentada por Raul Castro (independente eleito pelo PS), presidente da câmara de Leiria, admitindo que os números são “martelados” e que o orçamento da autarquia duplica as receitas reais.

No entanto, Fernando Ruas discorda desta situação, ou seja do uso destes expedientes contabilísticos, segundo ele “sempre que há a probabilidade de existirem receitas, devem ser lá colocadas, mas fazê-lo quando se sabe à partida que não vai haver, não posso concordar, não é correto”.

João Carvalho, professor da Universidade do Minho, relaciona este facto com a despesa feita nos anos eleitorais, mencionando que, posteriormente, são necessárias receitas para cobrir essas despesas. Evidencia que algumas autarquias extrapolaram os limites de endividamento impostos pela Lei das Finanças Locais, sendo esta a causa que faz surgir a criatividade contabilística.

6.4 Atuação e aptidão das câmaras municipais em contexto empresarial

A câmara é um organismo público que intervém sob diversas formas, destacando-se, no contexto desta dissertação, a forma empresarial. Esta apresenta-se com alguns contornos específicos determinados na lei (Lei 58/98, de 18 de Agosto), exercendo uma determinada atividade de prestação de serviço público, consolidada numa estrutura juridicamente independente, definida como empresa pública municipal, empresa de capitais públicos e empresa de capitais maioritariamente públicos (Costa, Pereira e Blanco, 2006).

As dúvidas que apareceram em torno da implementação, nos termos legais, da criação de empresas privadas com capitais procedentes das autarquias, depressa foram dissipadas, uma vez que, muitas destas, já apresentavam participações em empresas constituídas ao abrigo da legislação comercial.

Estas participações em empresas privadas foram tratadas pelo artigo 40º da Lei 58/98, no entanto, a situação ficou mais esclarecedora com a publicação da Lei 159/99, de 14 de Setembro, remetendo-se especificamente ao artigo 10º: “ *Os municípios podem criar ou participar, nos termos da lei, em empresas de âmbito municipal e intermunicipal para a prossecução de atividades de interesse público ou*

de desenvolvimento regional e local cujo objeto se contenha no âmbito das suas atribuições e competências”.

Esta pluralidade de entidades, através das quais as câmaras podem prestar os seus serviços, caracterizam-se pela inexistência de um modelo que as aproxime, sobretudo na forma de nomeação dos seus dirigentes, na definição estatutária, nas regras de contratação com terceiros, nos sistemas de contabilidade patrimonial e orçamental, nas formas de prestação de contas e nas formas de serem controladas pelos vários órgãos (Costa, Pereira e Blanco, 2006).

Relativamente ao processo de auditoria a muitas destas entidades, são aplicados os sistemas híbridos, submetendo-as à revisão legal de contas e ao controlo do fiscal único como uma sociedade anónima privada por parte de um ROC, por outro lado também se sujeitam ao controlo dos órgãos públicos, sobretudo pelo Tribunal de Contas (TC), a Inspeção Geral de Finanças (IGF) e a Inspeção Geral da Administração do Território (IGAT).

Apesar de serem cada vez mais sofisticados e complexos, os projetos de parceria público privada, nem sempre as contas das autarquias se mostram evidentes, em consequência resultam problemas ao nível da integração contabilística, da auditoria financeira e do controlo da eficácia e eficiência.

Verificou-se que o sistema de controlo autárquico em Portugal não é tão consistente, nem o seu funcionamento está em conformidade com os objetivos considerados, pois não prevê a auditoria das contas e da gestão autárquica de forma permanente e continuada e a elaboração de um parecer de auditoria prévio à apreciação das contas pela Assembleia Municipal. Surge, então, a necessidade de uma institucionalização de auditoria permanente nas autarquias e elaboração de relatórios anuais de auditoria. Uma das possíveis alternativas para solucionar este problema, prende-se com a **elaboração de contas consolidadas das autarquias**, como forma de conhecer a situação económica e financeira, o património e o risco de cada autarquia.

Constituem-se como elementos fundamentais, o conhecimento das entidades que integram o município e os diversos modos de gestão na prestação dos serviços públicos, que fazem parte das atribuições do município, assim como, a avaliação do risco financeiro do município e estudos comparativos (Costa, Pereira e Blanco, 2006).

Uma outra alternativa possível será a **criação de uma central de balanços das autarquias**, concretizando-se por uma obrigatoriedade de depósitos das contas das

autarquias e dos seus satélites numa central de balanços, proporcionando melhor informação sobre a evolução e situação da gestão das autarquias para um maior número de usuários (López, Navarro e Ortiz, 2000).

E, por último, sugere-se a institucionalização da função **auditoria interna/controller**, tornando-se útil, principalmente, nas autarquias de maior dimensão, através de um acompanhamento dos satélites autárquicos e da evolução da análise do grau de risco de cada entidade, em particular e da autarquia, no seu conjunto (Costa, Pereira e Blanco, 2006).

6.5 Estudo que auxilia a gestão da qualidade das autarquias locais

Em 2003, dá-se início, em Portugal, ao processo de certificação dos serviços dos municípios. Considera-se a “qualidade” como o fator essencial para uma boa gestão, tornando as administrações públicas mais eficientes e eficazes e, principalmente, mais próximas dos cidadãos. Posto isto, não se poderia deixar de referir um estudo de 2008 sobre “A modernização administrativa e gestão da qualidade nos municípios portugueses”. O objetivo desse trabalho era deixar indicações importantes para que os autarcas portugueses pudessem avaliar melhor os esforços dos programas que estão a implementar e potencializassem as suas vantagens, no sentido de melhor conhecerem e satisfazerem as necessidades dos cidadãos.

São várias as limitações encontradas, respeitantes ao funcionamento dos municípios, nomeadamente na prática de auscultação, medição e comunicação que revela preocupações nos níveis ainda reduzidos de avaliação da formação dos funcionários, medição regular da satisfação dos clientes e reflexão interna alargada sobre as necessidades e opiniões dos municípios.

Tornam-se evidentes, algumas diferenças entre as autarquias que conduzem os seus serviços numa prática de qualidade, sobretudo com as normas ISO e a CAF e aquelas que não o fazem. Esta qualidade verifica-se, principalmente, nas práticas de auscultação dos municípios, medição da qualidade dos serviços, divulgação dos resultados e envolvimento dos funcionários na resolução de problemas ligados aos princípios da GQT (Sá e Sintra, 2008).

Surgem algumas recomendações no sentido de melhoria:

- Criar um espaço de recolha de comentários/sugestões nos documentos de preenchimento obrigatório, com o pretexto de cidadãos/clientes participarem, ativamente, na construção de um serviço público mais orientado para as suas necessidades;
- Contribuir para que os clientes conheçam melhor os mecanismos à sua disposição para se pronunciarem sobre os serviços utilizados, com o objetivo de aumentar a perceção da eficácia dos mesmos;
- Comunicar a todos os colaboradores as informações e os resultados das várias auscultações feitas aos clientes;
- Medir, regularmente, a satisfação dos clientes, com o objetivo de aferir a eficácia das medidas implementadas e analisar o modo como todos poderão melhor contribuir para o aumento da satisfação dos seus clientes.

O desenvolvimento das TIC proporcionou a aproximação das AL aos seus municípios, no entanto, e apesar das iniciativas de “governo eletrónico”, muitos municípios utilizam os seus portais apenas com a preocupação de divulgação de informação, em detrimento da interação com o cliente e o relacionamento unidimensional em detrimento das transações *on-line* (Sá e Sintra, 2008).

Observa-se, assim, o incumprimento de algumas disposições da Lei de Modernização Administrativa.

A qualidade associa-se, deste modo, ao reforço dos mecanismos de acessibilidade, transparência e flexibilidade, melhoria da qualidade dos serviços prestados e incremento da qualidade da própria democracia, pressupostos que reforçam a modernização administrativa (Sá e Sintra, 2008).

6.6 Parâmetros e indicadores para análise das contas das autarquias

À Câmara Municipal, como órgão executivo do município, está atribuída a gestão permanente dos assuntos municipais nos domínios de administração de bens comuns e próprios do concelho, de fomento, de abastecimento público, de cultura e assistência, de salubridade pública e de polícia. Nos dias atuais, a medida da eficácia, eficiência e economicidade nas autarquias portuguesas, ainda constitui um problema

no processo de avaliação e controlo dessas entidades, motivado pelas características específicas dos seus objetivos. O autor do livro “Contabilidade de Custos para Autarquias Locais” (Almeida, 2005) descreve estes desígnios de gestão, como:

- “A **Economicidade** tem a ver com o rigor e forma de utilização dos recursos disponíveis. Estes recursos, sendo escassos e implicando um sacrifício para a organização, neste caso para a câmara municipal, têm que ser economizados. Têm que ser implantadas, pela gestão do município, formas de controlo, em paralelo com o sistema de controlo interno, no consumo de todos os recursos utilizados nas funções gerais, sociais, económicas e outras funções.”
- “A **Eficiência** define a relação entre saídas de bens e serviços vendidos e cedidos, por função, como o volume ou valor dos recursos utilizados na produção desses bens e serviços. Os indicadores de eficiência demonstram se é adequada a relação entre os bens e serviços vendidos ou cedidos com os recursos utilizados, de forma a garantir o cumprimento sucessivo dos objetivos predeterminados. A eficiência refere-se ao facto de atingir um determinado resultado com o mínimo de recursos. A atuação da Administração Pública, em termos de eficiência, é medida pelo máximo de resultados obtidos, mantendo a qualidade com o mínimo de recursos disponíveis utilizados.”
- “A **Eficácia** refere-se à relação entre a saída de bens e serviços vendidos e cedidos com os objetivos da gestão. Os indicadores de eficácia medem o grau com que foram alcançados os objetivos previstos. A eficácia está relacionada com a concretização dos objetivos.”

O mesmo autor, na sua obra (Almeida, 2005), para uma análise desses três pressupostos de gestão num Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) faz referência a três indicadores chave:

- “Os saldos das contas 93 [Plano por funções (atividades)] permitem saber qual o valor previsto no orçamento ainda não utilizado. Daqui sabemos os valores dos recursos por natureza disponíveis à utilização na produção de bens e serviços. Estes valores são ótimos indicadores para avaliar o grau de eficiência na afetação dos recursos às atividades.”

- “A conta 94 [Controlo orçamental por funções] pelos valores expressos nos saldos das contas de grau inferior (correspondente à identificação da função) dá como indicador de gestão o grau de execução do orçamento baseado nas atividades. A relação entre o valor acumulado a crédito (correspondente aos custos efetivos ocorridos) com o acumulado a débito (correspondente ao valor orçamentado), multiplicado por 100, dá o grau de execução em percentagem. Este indicador dá-nos sensibilidade para analisar o grau de **economia e eficiência** na aplicação dos recursos às funções.”
- “Os indicadores de gestão a nível de eficácia são encontrados pela informação produzida, a nível de saldos finais, pelas contas [96 – desvios entre os custos estimados e reais]. Aqui temos os indicadores de **eficácia** quanto ao cumprimento dos objetivos preestabelecidos no orçamento e no plano de atividades.”

Os autores *Buttery e Simpson*³³, mencionados no livro (Almeida, 2005), defendem que existe dificuldade em medir a qualidade de alguns serviços prestados e que o caminho é a avaliação de procedimentos e processos em vez dos resultados. Eles fornecem alguns métodos e variáveis a utilizar para a obtenção de informação sobre a eficácia, eficiência e economia de contabilidade de custos:

- **Medida de custos:** “parece óbvio que o primeiro passo para controlar a eficiência e a economia dos recursos é dispor de um adequado sistema de contabilidade de custos”;
- **Medida dos fatores que afetam a eficiência, eficácia e economia:** “apesar de os sistemas contabilísticos permitirem detetar os fatores de natureza interna, é necessário conhecer que outros fatores, geralmente fatores externos, afetam as medidas anteriormente apresentadas”;
- **Medidas de execução:** “serão relacionadas com a execução das atividades na organização”;
- **Medidas de atividades:** “informam sobre determinados acontecimentos relacionados com a programação de meios efetuada”;

³³ Buttery, R. e Simpson, R.; *Audit in the Public sector*, Woodhead Faulkner. Publicado em associação com CIPFA; 1989.

- **Medida de resultado:** “uma vez realizadas as atividades para a obtenção dos objetivos previstos, a aferição de resultados, através dos indicadores, permitirá a avaliação e controlo dos pontos fortes e fracos da entidade”;
- **Controlo de fraude:** “como medida adicional das medidas de eficácia, eficiência e economia”;
- **Medida de satisfação dos utilizadores do serviço:** “parâmetros relacionados com a qualidade do mesmo. As técnicas utilizadas são geralmente os questionários”;
- **Medidas comparativas:** “estas medidas tratam de determinar as diferenças entre entidades similares relativamente aos métodos operativos utilizados, objetivos, etc. Incluem também a comparação entre valores previstos, de uma área em particular ou da entidade em geral”.

Com a utilização destes métodos, ter-se-á uma abordagem diferente de análise da gestão autárquica.

6.7 Critérios de seleção utilizados para apurar as cinco Câmaras Municipais sujeitas a análise

Das trezentas e oito autarquias portuguesas para análise da gestão, selecionaram-se as que eram presididas por autarcas que estavam no poder há três, ou mais, mandatos. Com este primeiro critério de seleção passou-se a um universo de cento e cinquenta e nove câmaras municipais. Como o objetivo era selecionar uma autarquia, por partido ou coligação, verificou-se que apenas existia uma câmara cuja presidência pertencia ao Bloco de Esquerda, a Câmara Municipal de Salvaterra de Magos. Em função deste propósito, selecionaram-se as outras autarquias, de modo a que tivessem características idênticas com base em:

- a) Número de eleitores;
- b) População residente;
- c) Densidade populacional;
- d) Área territorial;
- e) Número de freguesias;
- f) Caracterização.

Também pesou para a escolha as que tinham a melhor e a mais completa informação financeira disponível na internet.

Na Tabela 9, podem verificar-se as câmaras que foram selecionadas para análise da gestão autárquica em função dos critérios mencionados.

Câmara Municipal	Salvaterra de Magos	Benavente	Estarreja ³⁴	S. Pedro do Sul	Azambuja
Distrito	Santarém	Santarém	Aveiro	Viseu	Lisboa
Caracter.	Vila	Vila	Cidade	Cidade	Vila
Nº de Eleit.	16.575	17.610	22.746	17.056	16.745
D. Popul.	88,08	54,34	258,67	54,98	83,05
Área Terr.	244	521	109	349	263
Nº freg.	6	4	7	19	9
Partido	B.E.	PCP PEV	PSD.CDS	PPD/PSD	PS

Tabela 9 – Câmaras municipais escolhidas para análise.

As cinco câmaras municipais foram selecionadas de um universo:

- Uma câmara municipal gerida pelo B.E.;
- Quinze câmaras municipais geridas pelo PCP PEV (CDU);
- Doze câmaras municipais geridas pelo PPD/PSD.CDS-PP;
- Setenta e duas câmaras municipais geridas pelo PPD/PSD;
- Cinquenta e nove câmaras municipais geridas pelo PS.

Todas as cinco autarquias têm informações financeiras ao pormenor disponibilizadas na sua página de internet.

³⁴ A câmara da coligação PPD/PSD.CDS-PP com o melhor posicionamento para ser selecionada foi a Câmara Municipal de Montemor-o-Velho, mas devido a não existir, à data da pesquisa, informação financeira disponível na internet, escolheu-se a Câmara Municipal de Estarreja que ficou posicionada em 2º lugar, com as características mais parecidas às da Câmara Municipal de Salvaterra de Magos (BE).

6.8 Introdução à análise orçamental dos municípios

Nas secções seguintes, analisar-se-ão os orçamentos dos cinco municípios seleccionados. Optou-se por analisar os orçamentos e não os relatórios de gestão ou relatórios de contas pois, à data da consulta dos dados, a Câmara Municipal de Salvaterra de Magos, na sua página de internet *online*, só disponibilizava os ficheiros que continham os dados orçamentais. Para que a análise pudesse ser comparativa entre as cinco câmaras, todos os dados observados foram retirados dos orçamentos das autarquias, antes de qualquer retificação. Nas tabelas de receitas dos municípios, podem visualizar-se todos os parâmetros que compõem as receitas, de que fazem parte a receita corrente e a receita de capitais. Para o caso do orçamento da despesa, foram seleccionados os dados mais relevantes para este tipo de trabalho, com o critério de serem os parâmetros que necessitavam de movimentar mais capital e os que, em caso de contenção de despesas, eram mais facilmente alterados. A pesquisa dos dados foi realizada no último trimestre de 2010 e teve-se o cuidado de seleccionar os últimos quatro anos. O ano de 2009 coincidiu com o ano de eleições autárquicas, o que nos veio facilitar a verificação do pressuposto: em anos de eleições autárquicas, os autarcas tendencialmente aumentam as despesas dos municípios. Em relação aos rácios calculados, nalguns os valores podem não coincidir com os valores dos relatórios de gestão dos municípios porque, como já foi explicado, no orçamento da despesa não entraram todos os parâmetros para análise. Como a finalidade dos rácios é obter uma base de comparação entre os municípios, os valores para cada autarquia foram escolhidos pelo mesmo critério, o que não irá afetar o resultado final. Nas últimas secções do capítulo, utilizam-se gráficos comparativos para alguns rácios das autarquias, como método de avaliação da performance da gestão autárquica.

6.9 O município de Salvaterra de Magos

O concelho de Salvaterra de Magos, situado em pleno coração da lezíria ribatejana, atualmente, é composto por seis freguesias com uma área de 244,74 km². Nos finais do século XIX, apenas existiam duas freguesias: Salvaterra de Magos (a sede de concelho) e Muge. O concelho está localizado na margem sul do rio Tejo, a cerca de 30 km de Santarém e a 50 km de Lisboa e faz fronteira administrativo-territorial com

os municípios de Almeirim e Cartaxo a norte, Benavente a sul, Coruche a sul e este e com a Azambuja a oeste.

As seis freguesias que constituem o concelho de Salvaterra de Magos são:

- Foros de Salvaterra;
- Glória do Ribatejo;
- Granho;
- Marinhais;
- Muge;
- Salvaterra de Magos.

A sede de concelho (Salvaterra de Magos) é uma vila portuguesa que pertence ao distrito de Santarém com cerca de 5.100 habitantes. Desde 2002, está integrada na região estatística (NUTS II) do Alentejo e na sub-região estatística (NUTS III) da Lezíria do Tejo. No entanto, continua a fazer parte da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, que manteve a designação da antiga NUTS II com o mesmo nome. As origens de Salvaterra de Magos são bem antigas, devido a ser uma região fértil e com diversos cursos de água, como se pode confirmar na freguesia de Muge, onde existem vários vestígios pré-históricos e romanos. A vila é conhecida pela criação de cavalos e touros (utilizados nos espetáculos tauromáquicos) que encontram aqui as condições perfeitas, devido aos verdejantes e férteis campos planos a perder de vista.³⁵

Dados da Associação Nacional Municípios Portugueses (ANMP):	Município de Salvaterra de Magos			
	2007	2008	2009	2010
Distrito	Santarém			
Caracterização	Vila			
População residente	21 079	21 265	21 398	21 491
Dormidas	8 711	7 025	5 679	5 344
Nº de freguesias	6			
Área Territorial (Km2)	244			
Impostos municipais (€)	1 736 573	3 629 690	3 663 610	2 138 778
Participação no IRS (€)	421 264	421 742	461 949	512 733
Total de Fundos Municipais (€)	5 266 116	5 529 422	5 805 893	6 096 188

Tabela 10 - Indicadores utilizados na distribuição dos fundos para o município de Salvaterra de Magos, nos anos de 2007 a 2010.

³⁵ Fonte - http://pt.wikipedia.org/wiki/Salaterra_de_Magos.

Na Tabela 10, encontram-se alguns dos indicadores que a Administração Central utiliza para o cálculo das transferências anuais a distribuir pelos municípios. A título de curiosidade, para o município de Salvaterra de Magos desenvolveram-se alguns rácios com a informação da tabela.

- Média do montante que cada município entrega à autarquia por ano, através do pagamento de IRS:

$$\text{Munícipe}_{-IRS}(\text{ano}) = \frac{\text{Participação}_{-IRS}}{\text{População}_{-Residente}} \quad (5)$$

$$\text{Munícipe}_{-IRS}(2007) = \frac{421.264}{21.078} = 19,99\text{€}$$

$$\text{Munícipe}_{-IRS}(2008) = \frac{421.742}{21.265} = 19,83\text{€}$$

$$\text{Munícipe}_{-IRS}(2009) = \frac{461.949}{21.398} = 21,59\text{€}$$

$$\text{Munícipe}_{-IRS}(2010) = \frac{512.733}{21.491} = 23,86\text{€}$$

A taxa de participação no IRS do município de Salvaterra de Magos é de 5%. Como pode verificar-se pelos cálculos, nos últimos anos, os municípios têm vindo a sofrer um aumento na entrega do pagamento de IRS à autarquia, concluindo-se que, também, têm vindo a pagar mais IRS ao Estado.

- Média do montante que cada município paga de impostos municipais por ano:

$$\text{Munícipe}_{-I}_{-Mun}(\text{ano}) = \frac{\text{impostos}_{-Municipais}}{\text{População}_{-Residente}} \quad (6)$$

$$\text{Munícipe}_{-I}_{-Mun}(2007) = \frac{1.736.573}{21.079} = 82,38\text{€}$$

$$\text{Munícipe}_{-I}_{-Mun}(2008) = \frac{3.629.690}{21.265} = 170,69\text{€}$$

$$\text{Munícipe}_{-I}_{-Mun}(2009) = \frac{3.663.610}{21.391} = 171,21\text{€}$$

$$\text{Munícipe}_{-I}_{-Mun}(2010) = \frac{2.138.778}{21.491} = 99,52\text{€}$$

Em relação a este rácio, verifica-se um grande aumento de impostos municipais no ano de 2007 para 2008, mas também uma diminuição significativa no ano de 2009

para o de 2010. Os impostos municipais incluem: a taxa de IMI, a derrama sobre o rendimento das empresas (IRC), taxa majorada para prédios urbanos degradados, participação no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e a Taxa Municipal de Direitos de Passagem (TMDP).

- Média de habitantes do município de Salvaterra de Magos por km²:

$$Média_Habit(ano) = \frac{População_Residente}{Área_Territorial} \quad (7)$$

$$Média_Habit(2007) = \frac{21.079}{244} = 86 \text{ pessoas / km}^2$$

$$Média_Habit(2008) = \frac{21.265}{244} = 87 \text{ pessoas / km}^2$$

$$Média_Habit(2009) = \frac{21.398}{244} = 88 \text{ pessoas / km}^2$$

$$Média_Habit(2010) = \frac{21.491}{244} = 88 \text{ pessoas / km}^2$$

Verifica-se que a média de habitantes por km² pouco se alterou ao longo destes quatro anos.

- Transferências *per capita* anuais do Estado para o município de Salvaterra de Magos:

$$Transferências_Estado_Cap(ano) = \frac{Total_Fundos_Municipais}{População_Residente} \quad (8)$$

$$Transferências_Estado_Cap(2007) = \frac{5.266.166}{21.079} = 249,83€$$

$$Transferências_Estado_Cap(2008) = \frac{5.529.422}{21.265} = 260,00€$$

$$Transferências_Estado_Cap(2009) = \frac{5.805.893}{21.398} = 271,33€$$

$$Transferências_Estado_Cap(2010) = \frac{6.096.188}{21.491} = 283,66€$$

O total de fundos municipais inclui a participação do IRS, o Fundo de Equilíbrio Financeiro³⁶ (FEF) e o Fundo Social Municipal³⁷ (FSM). Conclui-se que os

³⁶ O FEF é repartido da seguinte forma: 50% como Fundo Geral Municipal (FGM) + 50% como Fundo de Coesão Municipal (FCM).

habitantes de Salvaterra de Magos têm tido um aumento anual no pagamento da percentagem de IRS para o município, mas o Estado, também, ao longo destes quatro anos, tem aumentado as transferências *per capita*.

6.9.1 Análise do orçamento do município de Salvaterra de Magos

A partir dos dados disponibilizados na página de internet da autarquia de Salvaterra de Magos, obtiveram-se duas tabelas com os orçamentos da receita e da despesa para os anos de 2007 a 2010. Para o ano de 2007, o município não disponibilizava os dados discriminados, só apresentava o total das receitas e despesas, razão pela qual os valores não aparecem nas tabelas. Como se pode verificar pela Tabela 11, a receita total subiu cerca de 15% do ano de 2007 para 2008 mas, em 2009, desceu cerca de 8%. Esta descida deveu-se, principalmente, à descida das receitas correntes com as vendas de bens e serviços correntes a descerem cerca de 61% e, também, com a descida dos passivos financeiros, nas receitas de capital.

ORÇAMENTO	Município de Salvaterra de Magos			
	2007	2008	2009	2010
Receita:				
01 - Impostos diretos		2.388.912	2.612.762	2.629.639
02 - Impostos Indiretos		110.211	175.018	219.856
04 - Taxas, multas e outras penalidades		286.368	292.331	214.490
05 - Rendimentos da propriedade		10.064	827.830	975.050
06 - Transferências correntes		4.256.589	4.410.848	4.528.801
07 - Venda de bens e serviços correntes		1.770.331	690.217	739.830
08 - Outras receitas correntes		169.559	90.721	144.050
09 - Venda de bens de investimento		1.230.977	1.261.426	1.255.400
10 - Transferências de capital		3.091.192	2.396.448	2.274.655
11 - Ativos financeiros		5	25.000	25.050
12 - Passivos financeiros		1.698.679	879.948	9.350
13 - Outras receitas de capital		50	50	50
15 - Reposições não abatidas nos pagamentos		93.327	216.847	221.655
Total da Receita:	13.186.508	15.106.264	13.879.446	13.237.876

Tabela 11 - Orçamento da receita do município de Salvaterra de Magos para os anos de 2007 a 2010.

³⁷ FSM – é a transferência do Orçamento do Estado consignada ao financiamento das despesas relativas às atribuições e competências dos municípios associadas a funções sociais, designadamente educação, saúde e ação social.

No orçamento da despesa, do ano de 2008 para o ano de 2009, verifica-se uma variação maior nas despesas de capital, na parcela - construções diversas - com uma variação negativa de cerca de 18%. Em ano de eleições autárquicas não se notou um aumento da despesa, pelo contrário a despesa baixou cerca de 8%, em relação à do ano anterior.

ORÇAMENTO	Município de Salvaterra de Magos			
	2007	2008	2009	2010
Despesa (resumo):				
02 0101 - Remuneração do pessoal		2.227.500	2.175.050	2.272.600
02 0102 - Horas Extraordinárias + A. de Custo		219.000	190.000	190.000
02 020102 - Combustíveis		300.500	317.250	314.050
02 030103 - Juros - Empréstimos		147.028	144.513	65.005
02 040501 - Administração local		79.027	76.000	76.000
02 040701 - Instituições sem fins lucrativos		242.500	331.400	403.400
02 070101 – Aquisiç. de bens de capital (A.B.C.)		920.000	666.405	1.144.405
02 070104 - Construções diversas (C.D.)		3.332.769	2.719.900	1.237.700
02 080501 - Transf. de Cap. - Freg. + Ass. Mun.		389.375	364.823	475.850
02 080701 - Transf. de Cap. - Inst. s/ fins lucr.		83.000	364.323	70.343
02 09 - Ativos financeiros		10.000	100.000	40.000
02 10 - Passivos financeiros		282.790	288.538	373.718
Total da despesa:	13.186.508	15.106.264	13.879.446	13.237.876

Tabela 12 - Orçamento da despesa (resumo) do município de Salvaterra de Magos para os anos de 2007 a 2010.

6.10 O município de Benavente

Benavente é uma vila portuguesa, no distrito de Santarém, com cerca de 8.300 habitantes. Desde 2002, está integrada na região estatística (NUTS II) do Alentejo e na sub-região estatística (NUTS III) da Lezíria do Tejo. É sede de um município com 521,4 km² de área e 29.388 habitantes (Censos 2011), subdividido em quatro freguesias. O município é limitado a nordeste pelo município de Salvaterra de Magos, a leste por Coruche, a sueste pela área secundária do Montijo, a sul por Palmela e Alcochete, a noroeste por Vila Franca de Xira e Azambuja e tem um estreito troço ribeirinho do estuário do Tejo a sudoeste.

As quatro freguesias que constituem o concelho de Benavente são:

- Barrosa;

- Benavente;
- Samora Correia;
- Santo Estevão.

Benavente está situada entre Santarém e Lisboa, é delimitada pelo rio Sorraia, um dos principais afluentes do Tejo, e foi o segundo concelho instituído a sul deste rio. A vila tem vindo a desenvolver-se no sentido sul, estendendo-se pelos terrenos que, outrora (área que se encontra bem delimitada pelo rio), eram designados como vinhas e olivais. Benavente é sede de concelho e de comarca; pertence ao distrito administrativo de Santarém, ao círculo judicial de Vila Franca de Xira e à Relação de Lisboa. Em termos religiosos, pertence ao arcebispado de Évora. Benavente permite definir um centro histórico consolidado, uma vez que toda a área se encontra bem delimitada pelo rio Sorraia (a nascente) e pela designada lezíria dos cavalos, na face poente. O seu centro histórico assume uma forma triangular, localizando-se, no vértice, o Cruzeiro do Calvário e, no centro, o local onde se erguia a antiga Igreja Matriz, destruída pelo terramoto de 1909.³⁸

Dados da Associação Nacional Municípios Portugueses (ANMP):	Município de Benavente			
	2007	2008	2009	2010
Distrito	Santarém			
Caracterização	Vila			
População residente	26 482	27 098	27 719	28 312
Dormidas	15 461	14 338	24 071	11 448
Nº de freguesias	4			
Área Territorial (Km2)	521			
Impostos municipais (€)	6 247 490	5 917 363	8 174 881	8 424 891
Participação no IRS (€)	758 216	794 184	1 052 421	988 812
Total de Fundos Municipais (€)	4 895 977	4 651 178	4 854 067	4 874 383

Tabela 13 - Indicadores utilizados na distribuição dos fundos para o município de Benavente nos anos de 2007 a 2010.

Na Tabela 13, encontram-se alguns dos indicadores que a Administração Central utiliza para o cálculo das transferências anuais para o município de Benavente. Em

³⁸ Fonte – <http://www.cm-benavente.pt/benavente/Concelho/Historia/Benavente.htm>.

seguida, apresentam-se alguns rácios elaborados com a informação apresentada na tabela.

- Média do montante que cada município entrega à autarquia por ano, através do pagamento de IRS:

$$\text{Munícipe}_{\text{ IRS(ano)}} = \frac{\text{Participação}_{\text{ IRS}}}{\text{População}_{\text{ Residente}}} \quad (5)$$

$$\text{Munícipe}_{\text{ IRS(2007)}} = \frac{758.216}{26.492} = 28,62\text{€}$$

$$\text{Munícipe}_{\text{ IRS(2008)}} = \frac{794.184}{27.098} = 29,30\text{€}$$

$$\text{Munícipe}_{\text{ IRS(2009)}} = \frac{1.052.421}{27.719} = 37,97\text{€}$$

$$\text{Munícipe}_{\text{ IRS(2010)}} = \frac{988.812}{28.312} = 34,93\text{€}$$

A taxa de participação no IRS do município de Benavente é de 5%. Como pode verificar-se pelos cálculos, existiu um elevado aumento que, em média, cada município entregou à autarquia no ano de 2009, através do pagamento de IRS. O aumento foi superior aos 29%. No ano seguinte, houve uma ligeira diminuição mas, comparando com os valores tratados na secção anterior (município de Salvaterra de Magos), estes municípios entregam um valor muito mais elevado, da sua contribuição no IRS.

- Média do montante que cada município paga de impostos municipais por ano:

$$\text{Munícipe}_{\text{ I}_{\text{ Mun(ano)}}} = \frac{\text{impostos}_{\text{ Municipais}}}{\text{População}_{\text{ Residente}}} \quad (6)$$

$$\text{Munícipe}_{\text{ I}_{\text{ Mun(2007)}}} = \frac{6.247.490}{26.482} = 235,91\text{€}$$

$$\text{Munícipe}_{\text{ I}_{\text{ Mun(2008)}}} = \frac{5.917.363}{27.098} = 218,37\text{€}$$

$$\text{Munícipe}_{\text{ I}_{\text{ Mun(2009)}}} = \frac{8.174.881}{27.719} = 294,92\text{€}$$

$$\text{Munícipe}_{\text{ I}_{\text{ Mun(2010)}}} = \frac{8.424.891}{28.312} = 297,57\text{€}$$

Em relação a este rácio, verifica-se um elevado aumento de impostos municipais nos anos de 2009 e 2010. Comparando com o município de Salvaterra de Magos, os residentes em Benavente pagam uma fatura em impostos, muito maior. Dos cinco concelhos analisados, este é o que apresenta valores mais elevados neste parâmetro. Os impostos municipais incluem: a taxa de IMI, a derrama sobre o rendimento das empresas (IRC), taxa majorada para prédios urbanos degradados, participação no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e a Taxa Municipal de Direitos de Passagem (TMDP).

- Média de habitantes do Município de Benavente por km²:

$$Média_Habit(ano) = \frac{População_Residente}{Área_Territorial} \quad (7)$$

$$Média_Habit(2007) = \frac{26.482}{521} = 51 \text{ pessoas / km}^2$$

$$Média_Habit(2008) = \frac{27.098}{521} = 52 \text{ pessoas / km}^2$$

$$Média_Habit(2009) = \frac{27.719}{521} = 53 \text{ pessoas / km}^2$$

$$Média_Habit(2010) = \frac{28.312}{521} = 54 \text{ pessoas / km}^2$$

Verifica-se que a média de habitantes por km² pouco se alterou ao longo destes quatro anos. Este município tem um pouco mais de metade de habitantes por km² que o município de Salvaterra de Magos, não devido a ter menos população, mas sim, por ter uma área geográfica maior que o dobro.

- Transferências *per capita* anuais do Estado para o Município de Benavente:

$$Transferências_Estado_Cap(ano) = \frac{Total_Fundos_Municipais}{População_Residente} \quad (8)$$

$$Transferências_Estado_Cap(2007) = \frac{4.895.977}{26.482} = 184,88€$$

$$Transferências_Estado_Cap(2008) = \frac{4.651.178}{27.098} = 171,64€$$

$$Transferências_Estado_Cap(2009) = \frac{4.854.067}{27.719} = 175,12€$$

$$Transferências_Estado_Cap(2010) = \frac{4.874.383}{28.312} = 172,17€$$

O total de fundos municipais incluem a participação do IRS, o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e o Fundo Social Municipal (FSM). Conclui-se que, apesar de terem tido um aumento de impostos a partir do ano de 2009, as transferências do Estado para cada município de Benavente mantiveram-se constantes. O valor das transferências *per capita* é ligeiramente inferior ao do município anterior.

6.10.1 Análise do orçamento do município de Benavente

Como pode verificar-se, na tabela seguinte, os valores totais das receitas para o município de Benavente, não variaram muito ao longo dos quatro anos analisados. Verificou-se um ligeiro aumento da receita em 15%, no ano de eleições, mas esse valor manteve-se praticamente no ano seguinte. A diferença mais significativa que houve, de modo a contribuir para o aumento da receita, foi nas transferências de capital, com um aumento de 58%, do ano de 2008 para 2009.

ORÇAMENTO	Município de Benavente			
	2007	2008	2009	2010
Receita:				
01 - Impostos diretos	7.823.764	8.201.044	8.149.465	8.672.605
02 - Impostos Indiretos	204.092	293.410	413.155	358.055
04 - Taxas, multas e outras penalidades	417.290	378.434	381.583	222.405
05 - Rendimentos da propriedade	6.435	30.435	84.405	51.329
06 - Transferências correntes	3.914.544	4.114.761	4.336.374	5.087.376
07 - Venda de bens e serviços correntes	5.251.350	2.549.938	2.182.895	2.534.667
08 - Outras receitas correntes	68.926	69.414	32.505	35.060
09 - Venda de bens de investimento	562.054	498.030	790.928	719.900
10 - Transferências de capital	2.537.713	2.869.390	4.524.613	2.967.263
11 - Ativos financeiros	0	0	0	0
12 - Passivos financeiros	280.000	0	1.000.000	1.099.987
13 - Outras receitas de capital	1.000	207.213	282.538	274.005
15 - Reposições não abatidas nos pagamentos	11.000	5.000	5.000	5.000
Total da Receita:	21.201.456	19.240.869	22.183.461	22.027.652

Tabela 14 - Orçamento da receita do município de Benavente para os anos de 2007 a 2010.

Na tabela do orçamento da despesa, para o ano de eleições autárquicas, verifica-se um aumento de 113% na parcela de aquisição de bens de capital e um elevado aumento de 371% em construções diversas. Estes valores pertencem às despesas de capital, o que coincide com o aumento das receitas de capital da Tabela 14, pois,

supostamente, as receitas de capital deverão financiar as despesas de capital. Este aumento foi compensado com uma ligeira diminuição nas despesas de pessoal. Analisando os dados aqui expostos, esta autarquia, em ano de eleições, aumentou as obras públicas, mas diminuiu o emprego municipal.

ORÇAMENTO	Município de Benavente			
	2007	2008	2009	2010
Despesa (resumo):				
02 0101 - Remuneração do pessoal	3.660.270	4.147.000	3.830.144	3.523.207
02 0102 - Horas Extraordinárias + A. de Custo	72.200	87.500	118.000	220.000
02 020102 - Combustíveis	524.500	493.100	529.500	478.400
02 030103 - Juros - Empréstimos	142.000	150.000	194.407	110.705
02 040501 - Administração local	71.971	90.762	76.765	69.151
02 040701 - Instituições sem fins lucrativos	831.978	768.548	758.429	1.140.609
02 070101 – Aquisiç. de bens de capital (A.B.C.)	420.052	1.381.094	2.946.645	1.631.581
02 070104 - Construções diversas (C.D.)	1.320.971	609.276	2.869.264	1.848.293
02 080501 - Transf. de Cap. - Freg. + Ass. Mun.	1.024.937	289.143	359.737	402.537
02 080701 - Transf. de Cap. - Inst. s/ fins lucr.	414.545	556.366	504.932	808.801
02 09 - Ativos financeiros	0	0	0	0
02 10 - Passivos financeiros	436.150	390.500	443.489	479.835
Total da despesa:	21.201.456	19.240.869	22.183.461	22.027.652

Tabela 15 - Orçamento da despesa (resumo) do município de Benavente para os anos de 2007 a 2010.

6.11 O município de Estarreja

Estarreja é uma cidade portuguesa localizada no distrito de Aveiro, na região centro e sub-região do Baixo Vouga, com cerca de 4.261 habitantes. É sede de um município com 108,16 km² de área, 28.195 habitantes e densidade populacional de 261 habitantes/km², estando subdividido em sete freguesias. A cidade situa-se na freguesia de Beduído, na margem direita do rio Antuã, próximo da ria de Aveiro. Foi elevada a cidade em 9 de Dezembro de 2004, sendo a única localidade do município com essa categoria.

As sete freguesias que constituem o concelho de Estarreja são:

- Pardilhó (vila);
- Avanca (vila);

- Beduíno (cidade de Estarreja);
- Canelas;
- Fermelã;
- Salreu (vila);
- Veiros.

Todo o concelho é bastante recortado por linhas de água, sendo a mais importante, o rio Antuã, caracterizado por margens bem protegidas, onde se registam, por vezes, declives superiores a 25%, ao mesmo tempo que imprime à paisagem um encanto surpreendente e bucólico, pelas represas e azenhas ao longo do curso. É limitado a norte pelo município de Ovar, a nordeste por Oliveira de Azeméis, a sudeste por Albergaria-a-Velha e a oeste pela Murtosa, sendo servido por uma importante rede viária.³⁹

Dados da Associação Nacional Municípios Portugueses (ANMP):	Município de Estarreja			
	2007	2008	2009	2010
Distrito	Aveiro			
Caracterização	Cidade			
População residente	28 323	28 332	28 300	28 195
Dormidas	388	6 053	14 723	16 482
Nº de freguesias	7			
Área Territorial (Km2)	109			
Impostos municipais (€)	1 925 830	1 991 052	2 219 615	2 304 800
Participação no IRS (€)	589 831	603 014	651 148	672 274
Total de Fundos Municipais (€)	6 677 897	7 011 792	7 362 382	7 730 501

Tabela 16 - Indicadores utilizados na distribuição dos fundos para o município de Estarreja nos anos de 2007 a 2010.

Na Tabela 16, encontram-se alguns dos indicadores que a Administração Central utiliza para o cálculo das transferências anuais para o município de Estarreja. Em seguida, apresentam-se alguns rácios elaborados com a informação apresentada na tabela.

³⁹ Fonte - <http://pt.wikipedia.org/wiki/Estarreja>.

- Média do montante que cada município entrega à autarquia por ano, através do pagamento de IRS:

$$Munícipe_IRS(ano) = \frac{Participação_IRS}{População_Residente} \quad (5)$$

$$Munícipe_IRS(2007) = \frac{589.831}{28.323} = 20,83€$$

$$Munícipe_IRS(2008) = \frac{603.014}{28.332} = 21,28€$$

$$Munícipe_IRS(2009) = \frac{651.148}{28.300} = 23,00€$$

$$Munícipe_IRS(2010) = \frac{672.274}{28.195} = 23,84€$$

A taxa de participação no IRS do município de Estarreja é de 5%, tal como os outros dois municípios anteriores. Pelos valores demonstrados anteriormente, ao longo dos quatro anos, existiu um ligeiro aumento, mas nada comparado com os valores do município de Benavente. Os municípios de Estarreja estão equiparados aos de Salvaterra de Magos, em relação aos valores dos pagamentos deste imposto.

- Média do montante que cada município paga de impostos municipais por ano:

$$Munícipe_I_Mun(ano) = \frac{impostos_Municipais}{População_Residente} \quad (6)$$

$$Munícipe_I_Mun(2007) = \frac{1.925.830}{28.323} = 68,00€$$

$$Munícipe_I_Mun(2008) = \frac{1.991.052}{28.332} = 70,28€$$

$$Munícipe_I_Mun(2009) = \frac{2.219.615}{28.300} = 78,43€$$

$$Munícipe_I_Mun(2010) = \frac{2.304.800}{28.195} = 81,74€$$

Em relação a este rácio, verifica-se um elevado aumento de impostos municipais nos anos de 2009 e 2010. Apesar dos valores da média de imposto municipal, que é afeta a cada habitante de Estarreja, serem muito menores que os do município de Benavente, é curioso que, neste rácio, verifica-se um aumento nos mesmos anos. Os impostos municipais incluem: a taxa de IMI, a derrama sobre o rendimento das empresas (IRC), a taxa majorada para prédios urbanos degradados, a participação no

Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e a Taxa Municipal de Direitos de Passagem (TMDP).

- Média de habitantes do município de Estarreja por km²:

$$Média_Habit(ano) = \frac{População_Residente}{Área_Territorial} \quad (7)$$

$$Média_Habit(2007) = \frac{28.323}{109} = 260 \text{ pessoas / km}^2$$

$$Média_Habit(2008) = \frac{28.332}{109} = 260 \text{ pessoas / km}^2$$

$$Média_Habit(2009) = \frac{28.300}{109} = 260 \text{ pessoas / km}^2$$

$$Média_Habit(2010) = \frac{28.195}{109} = 259 \text{ pessoas / km}^2$$

Verifica-se que a média de habitantes por km² pouco se alterou ao longo destes quatro anos mas, dos três já analisados, foi o único que diminuiu a média. Este município, comparado com o município de Benavente, tem praticamente o mesmo número de habitantes, mas a área geográfica é muito menor.

- Transferências *per capita* anuais do Estado para o Município de Estarreja:

$$Transferências_Estado_Cap(ano) = \frac{Total_Fundos_Municipais}{População_Residente} \quad (8)$$

$$Transferências_Estado_Cap(2007) = \frac{6.677.897}{28.323} = 235,78€$$

$$Transferências_Estado_Cap(2008) = \frac{7.011.792}{28.332} = 247,49€$$

$$Transferências_Estado_Cap(2009) = \frac{7.362.382}{28.300} = 260,15€$$

$$Transferências_Estado_Cap(2010) = \frac{7.730.501}{28.195} = 274,18€$$

O total de fundos municipais incluem a participação do IRS, o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e o Fundo Social Municipal (FSM). Para o município de Estarreja, a média de impostos municipais paga por residente, ao longo destes quatro anos, veio

a aumentar, mas as transferências do estado *per capita* também acompanharam esse aumento. As transferências *per capita*, neste caso, são bastante superiores às do município de Benavente.

6.11.1 Análise do orçamento do município de Estarreja

Neste município, verifica-se um aumento de 11% nas receitas totais, em ano de eleições autárquicas, logo irá manter-se o mesmo aumento nas despesas da autarquia. A grande variação que se faz notar no orçamento das receitas é na parcela dos passivos financeiros, que variou 929% e na parcela de outras receitas de capital, que aumentou em 32.840%. Estes dois parâmetros pertencem às receitas de capital. O valor das receitas correntes manteve-se praticamente idêntico, de um ano para o outro (2008-2009).

ORÇAMENTO	Município de Estarreja			
	2007	2008	2009	2010
Receita:				
01 - Impostos diretos	3.713.611	3.571.400	3.234.900	3.431.300
02 - Impostos Indiretos	371.492	312.600	435.000	403.900
04 - Taxas, multas e outras penalidades	328.800	659.950	566.000	294.900
05 - Rendimentos da propriedade	540.500	539.500	563.600	601.500
06 - Transferências correntes	5.236.275	5.737.851	5.882.512	5.796.512
07 - Venda de bens e serviços correntes	3.210.070	2.754.500	3.298.200	1.477.218
08 - Outras receitas correntes	36.850	26.200	36.218	317.500
09 - Venda de bens de investimento	3.047.900	4.636.800	6.292.100	4.065.800
10 - Transferências de capital	12.342.722	11.802.891	9.998.070	8.907.370
11 - Ativos financeiros	0	0	0	0
12 - Passivos financeiros	1.125.000	150.123	1.545.000	1.065.000
13 - Outras receitas de capital	4.000	5.000	1.647.000	3.289.000
15 - Reposições não abatidas nos pagamentos	2.780	3.185	1.400	10.000
Total da Receita:	29.960.000	30.200.000	33.500.000	29.660.000

Tabela 17 - Orçamento da receita do município de Estarreja para os anos de 2007 a 2010.

No orçamento da despesa (Tabela 18), como seria de esperar, onde existiram mais alterações, do ano antes de eleições autárquicas para o ano de eleições, foi nas despesas de capital. Como se pode visualizar na tabela, a aquisição de bens de capital teve um aumento de 108%, as construções diversas aumentaram 24% e os ativos financeiros subiram 108.802%. Pelos dados aqui relatados, pode atestar-se que a

autarquia de Estarreja, em ano de eleições autárquicas, aumentou o número de obras públicas de forma a cativar mais algum eleitorado.

ORÇAMENTO	Município de Estarreja			
	2007	2008	2009	2010
Despesa (resumo):				
02 0101 - Remuneração do pessoal	2.802.318	2.951.020	3.148.500	3.148.500
02 0102 - Horas Extraordinárias + A. de Custo	87.000	97.350	114.600	82.000
02 020102 - Combustíveis	211.000	211.500	203.500	218.000
02 030103 - Juros - Empréstimos	495.000	589.000	469.156	200.000
02 040501 - Administração local	256.885	284.750	308.374	309.000
02 040701 - Instituições sem fins lucrativos	542.812	670.850	688.941	540.700
02 070101 – Aquisiç. de bens de capital (A.B.C.)	1.526.740	1.314.216	2.729.071	3.636.281
02 070104 - Construções diversas (C.D.)	12.551.100	3.843.965	4.784.200	3.434.250
02 080501 - Transf. de Cap. - Freg. + Ass. Mun.	150.000	230.000	522.000	875.000
02 080701 - Transf. de Cap. - Inst. s/ fins lucr.	280.000	280.000	200.000	200.000
02 09 - Activos financeiros	1.000	1.000	1.089.024	787.048
02 10 - Passivos financeiros	694.000	757.000	1.132.050	1.490.000
Total da despesa:	29.960.000	30.200.000	33.500.000	29.660.000

Tabela 18 - Orçamento da despesa (resumo) do município de Estarreja para os anos de 2007 a 2010.

6.12 O município de São Pedro do Sul

São Pedro do Sul é uma cidade portuguesa do distrito de Viseu, região centro e sub-região do Dão-Lafões, com cerca de 4.000 habitantes. Foi elevada a cidade a 12 de Junho de 2009. É sede de um município com uma área total de 348,68 km² e 19.083 habitantes (dados do I.N.E. de 2001), subdividido por 19 freguesias. O município é limitado a nordeste pelo município de Castro Daire, a sueste por Viseu, a sul por Vouzela, a sul e oeste por Oliveira de Frades (porção norte), a oeste por Vale de Cambra e a noroeste por Arouca.

As dezanove freguesias que constituem o concelho de S. Pedro do Sul são:

- Baiões;
- Bordonhos;
- Candal;
- Carvalhais;
- Covas do Rio;

- Figueiredo de Alva;
- Manhouce;
- Pindelo dos Milagres;
- Pinho;
- Santa Cruz da Trapa;
- São Cristóvão de Lafões;
- São Félix;
- São Martinho das Moitas;
- São Pedro do Sul;
- Serrazes;
- Sul;
- Valadares;
- Várzea;
- Vila Maior.

O concelho foi criado em 1836 pela divisão do antigo concelho de Lafões, do qual era uma das duas sedes, juntamente com Vouzela. As termas de São Pedro do Sul são das mais importantes do nosso país, estando em crescimento sucessivo em número de frequentadores, registando-se, nos dias de hoje, cerca de 25.000 por ano.⁴⁰

Dados da Associação Nacional Municípios Portugueses (ANMP):	Município de S. Pedro do Sul			
	2007	2008	2009	2010
Distrito	Viseu			
Caracterização	Cidade			
População residente	19 283	19 270	19 224	19 188
Dormidas	133 378	137 703	148 078	113 102
Nº de freguesias	19			
Área Territorial (Km2)	349			
Impostos municipais (€)	880 650	1 067 969	1 211 982	1 076 114
Participação no IRS (€)	255 434	281 407	279 236	274 584
Total de Fundos Municipais (€)	7 564 564	7 942 792	8 339 932	8 756 929

Tabela 19 - Indicadores utilizados na distribuição dos fundos para o município de S. Pedro do Sul nos anos de 2007 a 2010.

⁴⁰ Fonte - [http://pt.wikipedia.org/wiki/S%C3%A3o_Pedro_do_Sul_\(Portugal\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/S%C3%A3o_Pedro_do_Sul_(Portugal)).

Na Tabela 19, encontram-se alguns dos indicadores que a Administração Central utiliza para o cálculo das transferências anuais para o município de São Pedro do Sul. Em seguida, apresentam-se alguns rácios elaborados com a informação apresentada na tabela.

- Média do montante que cada município entrega à autarquia por ano, através do pagamento de IRS:

$$\text{Munícipe}_{\text{ IRS}}(\text{ano}) = \frac{\text{Participação}_{\text{ IRS}}}{\text{População}_{\text{ Residente}}} \quad (5)$$

$$\text{Munícipe}_{\text{ IRS}}(2007) = \frac{255.434}{19.283} = 13,25\text{€}$$

$$\text{Munícipe}_{\text{ IRS}}(2008) = \frac{281.407}{19.270} = 14,60\text{€}$$

$$\text{Munícipe}_{\text{ IRS}}(2009) = \frac{279.236}{19.224} = 14,53\text{€}$$

$$\text{Munícipe}_{\text{ IRS}}(2010) = \frac{274.584}{19.188} = 14,31\text{€}$$

A taxa de participação no IRS do município de São Pedro do Sul é de 5%. Verifica-se que a média dos valores pagos por município em IRS se manteve praticamente constante ao longo destes quatro anos. Os residentes em São Pedro do Sul são os que entregam menos à autarquia para a receita da taxa de participação no IRS, em relação aos residentes dos outros municípios estudados.

- Média do montante que cada município paga de impostos municipais por ano:

$$\text{Munícipe}_{\text{ I}_{\text{ Mun}}}(\text{ano}) = \frac{\text{impostos}_{\text{ Municipais}}}{\text{População}_{\text{ Residente}}} \quad (6)$$

$$\text{Munícipe}_{\text{ I}_{\text{ Mun}}}(2007) = \frac{880.650}{19.283} = 45,67\text{€}$$

$$\text{Munícipe}_{\text{ I}_{\text{ Mun}}}(2008) = \frac{1.067.969}{19.270} = 55,42\text{€}$$

$$\text{Munícipe}_{\text{ I}_{\text{ Mun}}}(2009) = \frac{1.211.982}{19.224} = 65,05\text{€}$$

$$\text{Munícipe}_{\text{ I}_{\text{ Mun}}}(2010) = \frac{1.076.114}{19.188} = 56,708\text{€}$$

Em relação a este rácio, verifica-se um elevado aumento de impostos municipais nos anos de 2008 e 2009, mas, no ano seguinte, existiu uma redução para valores idênticos aos de 2008. Os munícipes de São Pedro do Sul, no ano de 2007, eram os que pagavam menos impostos municipais mas, depois, os valores foram atualizados para a média dos outros cinco municípios. Os impostos municipais incluem: a taxa de IMI, a derrama sobre o rendimento das empresas (IRC), a taxa majorada para prédios urbanos degradados, a participação no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e a Taxa Municipal de Direitos de Passagem (TMDP).

- Média de habitantes do município de São Pedro do Sul por km²:

$$Média_Habit(ano) = \frac{População_Residente}{Área_Territorial} \quad (7)$$

$$Média_Habit(2007) = \frac{19.283}{349} = 55 \text{ pessoas / km}^2$$

$$Média_Habit(2008) = \frac{19.270}{349} = 55 \text{ pessoas / km}^2$$

$$Média_Habit(2009) = \frac{19.224}{349} = 55 \text{ pessoas / km}^2$$

$$Média_Habit(2010) = \frac{19.188}{349} = 55 \text{ pessoas / km}^2$$

Verifica-se que a média de habitantes por km² não se alterou ao longo destes quatro anos. Estes valores estão muito próximos dos valores do município de Benavente. Dos cinco concelhos estudados, este é o único em que as dormidas por ano são muito superiores ao número da população residente. Este facto deve-se aos visitantes/utentes das termas de São Pedro do Sul.

- Transferências *per capita* anuais do Estado para o Município de São Pedro do Sul:

$$Transferências_Estado_Cap(ano) = \frac{Total_Fundos_Municipais}{População_Residente} \quad (8)$$

$$\text{Transferências}_{\text{Estado}}_{\text{Cap}}(2007) = \frac{7.564.564}{19.283} = 392,29\text{€}$$

$$\text{Transferências}_{\text{Estado}}_{\text{Cap}}(2008) = \frac{7.942.792}{19.270} = 412,18\text{€}$$

$$\text{Transferências}_{\text{Estado}}_{\text{Cap}}(2009) = \frac{8.339.932}{19.224} = 433,83\text{€}$$

$$\text{Transferências}_{\text{Estado}}_{\text{Cap}}(2010) = \frac{8.756.929}{19.188} = 456,38\text{€}$$

O total de fundos municipais incluem a participação do IRS, o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e o Fundo Social Municipal (FSM). No município de São Pedro do Sul, as transferências *per capita* têm vindo a aumentar e são as mais altas dos cinco municípios analisados.

6.12.1 Análise do orçamento do município de São Pedro do Sul

O município de São Pedro do Sul, por curiosidade, no ano de eleições autárquicas e seguinte, baixou os orçamentos da receita e despesa. As descidas mais significativas nas receitas correntes foram: taxas, multas e outras penalidades, que baixaram 78% e, nos rendimentos de propriedade, com uma descida de 51%. Nas receitas de capital, houve uma descida acentuada, na venda de bens de investimento, em 64%. Todos estes valores mencionados são referentes aos anos de 2008 e 2009.

ORÇAMENTO	Município de S. Pedro do Sul			
	2007	2008	2009	2010
Receita:				
01 - Impostos diretos	954.200	1.467.247	1.179.274	1.282.980
02 - Impostos Indiretos	19.920	20.634	22.646	22.770
04 - Taxas, multas e outras penalidades	686.309	701.497	157.295	126.120
05 - Rendimentos da propriedade	5.160.773	5.608.119	2.759.097	2.295.811
06 - Transferências correntes	5.650.296	5.441.905	5.891.879	6.056.051
07 - Venda de bens e serviços correntes	1.145.515	978.855	2.439.258	2.520.236
08 - Outras receitas correntes	95.143	86.296	126.167	124.837
09 - Venda de bens de investimento		12.199.892	4.364.940	5.715.780
10 - Transferências de capital		4.224.324	5.734.996	6.708.199
11 - Ativos financeiros		3.500	61.694	61.504
12 - Passivos financeiros		801.000	2.850.110	110
13 - Outras receitas de capital		300	30	30
15 - Reposições não abatidas nos pagamentos		100	10	10
Total da Receita:	31.214.983	31.533.669	26.127.413	24.914.438

Tabela 20 - Orçamento da receita do município de São Pedro do Sul para os anos de 2007 a 2010.

Como esperado, o orçamento das despesas também diminuiu em ano de eleições. As diferenças mais significativas registaram-se nas despesas de capital, em que a aquisição de bens de capital desceu 69% e as construções diversas foram reduzidas em 11%. A título de curiosidade, verifica-se uma diminuição muito acentuada, em ano de eleições, nas transferências de capitais para as juntas de freguesias e associações de municípios, que chegaram a atingir uma redução de 68%. Neste município, não se verificou o facto de receitas correntes financiarem despesas correntes e receitas de capital financiarem despesas de capital. Existiu uma diminuição superior nas receitas correntes e referente ao orçamento das despesas, nas despesas de capital.

ORÇAMENTO	Município de S. Pedro do Sul			
	2007	2008	2009	2010
Despesa (resumo):				
02 0101 - Remuneração do pessoal	3.351.700	3.618.100	3.908.899	4.155.590
02 0102 - Horas Extraordinárias + A. de Custo	107.930	63.400	89.526	51.930
02 020102 - Combustíveis	291.950	182.900	353.918	233.030
02 030103 - Juros - Empréstimos	415.100	472.000	379.990	188.000
02 040501 - Administração local	20.630	24.450	35.560	37.020
02 040701 - Instituições sem fins lucrativos	56.900	35.600	42.510	165.000
02 070101 – Aquisiç. de bens de capital (A.B.C.)	6.460.085	4.883.398	1.528.735	1.760.577
02 070104 - Construções diversas (C.D.)	4.816.316	6.602.451	5.887.631	7.019.600
02 080501 - Transf. de Cap. - Freg. + Ass. Mun.	804.900	1.131.500	362.343	193.138
02 080701 - Transf. de Cap. - Inst. s/ fins lucr.	47.200	30.200	8.020	65.500
02 09 - Ativos financeiros	4.200	4.200	80	420
02 10 - Passivos financeiros	1.390.600	2.103.500	1.999.426	1.085.070
Total da despesa:	31.214.983	31.533.669	26.127.413	24.914.438

Tabela 21 - Orçamento da despesa (resumo) do município de São Pedro do Sul para os anos de 2007 a 2010.

6.13 O município de Azambuja

A Azambuja é uma vila portuguesa do distrito de Lisboa, com cerca de 6.900 habitantes. É sede de um município com 261,66 km² de área e 21.841 habitantes (2010), subdividido em nove freguesias. O município é limitado a norte pelo município de Rio Maior, a nordeste por Santarém, a leste pelo Cartaxo, a sueste por Salvaterra de Magos, a sul por Benavente e Vila Franca de Xira e a oeste por Alenquer e pelo Cadaval. Desde 2002, que está integrada na região estatística (NUTS

II) do Alentejo e na sub-região estatística (NUTS III) da Lezíria do Tejo. Pertencia ainda à antiga província do Ribatejo, hoje, porém, sem qualquer significado político-administrativo.⁴¹

As nove freguesias que constituem o concelho da Azambuja são:

- Alcoentre;
- Aveiras de Baixo;
- Aveiras de Cima;
- Azambuja;
- Maçussa;
- Manique do Intendente;
- Vale do Paraíso;
- Vila Nova da Rainha;
- Vila Nova de São Pedro.

No município, predominam as indústrias agro-alimentares, silvícolas e de montagem de veículos, que são revelantes para a sua economia. O rio Tejo é o seu património natural mais significativo, destacando-se, a nível de património edificado, a Igreja Matriz (quinhentista), o Palácio da Rainha e o Pelourinho.

Dados da Associação Nacional Municípios Portugueses (ANMP):	Município de Azambuja			
	2007	2008	2009	2010
Distrito	Lisboa			
Caracterização	Vila			
População residente	21 626	21 748	21 800	21 841
Dormidas	3 849	6 442	5 212	5 360
Nº de freguesias	9			
Área Territorial (Km2)	263			
Impostos municipais (€)	2 502 289	3 453 244	5 387 509	3 713 106
Participação no IRS (€)	464 214	496 342	526 829	521 722
Total de Fundos Municipais (€)	4 882 544	5 126 671	5 383 005	5 652 155

Tabela 22 - Indicadores utilizados na distribuição dos fundos para o município de Azambuja nos anos de 2007 a 2010.

⁴¹ Fonte - <http://pt.wikipedia.org/wiki/Azambuja>.

Na Tabela 22, encontram-se alguns dos indicadores que a Administração Central utiliza para o cálculo das transferências anuais para o município de Azambuja. Em seguida, apresentam-se alguns rácios elaborados com a informação apresentada na tabela.

- Média do montante que cada município entrega à autarquia por ano, através do pagamento de IRS:

$$Munícipe _ IRS(ano) = \frac{Participação _ IRS}{População _ Residente} \quad (5)$$

$$Munícipe _ IRS(2007) = \frac{464.214}{21.626} = 21,47€$$

$$Munícipe _ IRS(2008) = \frac{496.342}{21.748} = 22,82€$$

$$Munícipe _ IRS(2009) = \frac{526.829}{21.800} = 24,17€$$

$$Munícipe _ IRS(2010) = \frac{521.722}{21.841} = 23,89€$$

A taxa de participação no IRS do município de Azambuja é de 5%. Verifica-se que a média dos valores pagos por município em IRS se manteve praticamente constante ao longo destes quatro anos. Os residentes em Azambuja, em relação aos valores pagos no IRS para o município, estão equiparados aos dos municípios de Estarreja e de Salvaterra de Magos. Estes valores estão um pouco abaixo, em relação aos valores do município de Benavente e acima dos de São Pedro do Sul.

- Média do montante que cada município paga de impostos municipais por ano:

$$Munícipe _ I _ Mun(ano) = \frac{impostos _ Municipais}{População _ Residente} \quad (6)$$

$$Munícipe _ I _ Mun(2007) = \frac{2.502.289}{21.626} = 115,71€$$

$$Munícipe _ I _ Mun(2008) = \frac{3.453.244}{21.748} = 158,78€$$

$$Munícipe _ I _ Mun(2009) = \frac{5.387.509}{21.800} = 247,13€$$

$$Munícipe _ I _ Mun(2010) = \frac{3.713.106}{21.841} = 170,00€$$

Em relação a este rácio, verifica-se um elevado aumento de impostos municipais, no ano de 2009 (ano de eleições) mas, no ano seguinte, voltou a diminuir. Provavelmente, uma coincidência em ser ano de eleições, pois não existe nenhuma relação direta com esse facto. Este município, dos cinco analisados, é um dos que tem a média do nível de impostos por habitante mais elevada, só ficando à frente o município de Benavente com uma média anual muito mais alta. Os impostos municipais incluem: a taxa de IMI, a derrama sobre o rendimento das empresas (IRC), a taxa majorada para prédios urbanos degradados, a participação no Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) e a Taxa Municipal de Direitos de Passagem (TMDP).

- Média de habitantes do Município de Azambuja por km²:

$$Média_Habit(ano) = \frac{População_Residente}{Área_Territorial} \quad (7)$$

$$Média_Habit(2007) = \frac{21.626}{263} = 82 \text{ pessoas} / \text{km}^2$$

$$Média_Habit(2008) = \frac{21.748}{263} = 83 \text{ pessoas} / \text{km}^2$$

$$Média_Habit(2009) = \frac{21.800}{263} = 83 \text{ pessoas} / \text{km}^2$$

$$Média_Habit(2010) = \frac{21.841}{263} = 83 \text{ pessoas} / \text{km}^2$$

Verifica-se que a média de habitantes por km² pouco se alterou ao longo destes quatro anos. Os valores deste rácio são os que estão mais próximos dos do município de Salvaterra de Magos e são, valores intermédios, comparando as médias dos cinco municípios.

- Transferências *per capita* anuais do Estado para o Município de Azambuja:

$$Transferências_Estado_Cap(ano) = \frac{Total_Fundos_Municipais}{População_Residente} \quad (8)$$

$$\text{Transferências}_{\text{Estado}}_{\text{Cap}}(2007) = \frac{4.882.544}{21.626} = 225,77\text{€}$$

$$\text{Transferências}_{\text{Estado}}_{\text{Cap}}(2008) = \frac{5.126.671}{21.748} = 235,73\text{€}$$

$$\text{Transferências}_{\text{Estado}}_{\text{Cap}}(2009) = \frac{5.383.005}{21.800} = 246,93\text{€}$$

$$\text{Transferências}_{\text{Estado}}_{\text{Cap}}(2010) = \frac{5.652.155}{21.841} = 258,79\text{€}$$

O Total de Fundos Municipais incluem a participação do IRS, o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF) e o Fundo Social Municipal (FSM). Os valores das transferências *per capita* para o município de Azambuja são muito idênticos aos dos municípios de Salvaterra de Magos e Estarreja. Ficam abaixo dos valores do município de São Pedro do Sul e acima dos de Benavente. A título de curiosidade, para o ano de 2009, a parcela do total de fundos municipais, foi muito idêntica à dos impostos municipais.

6.13.1 Análise do orçamento do município de Azambuja

No município de Azambuja não se verificou uma grande alteração no total das contas para o ano de eleições autárquicas, mas registou-se uma diminuição para o ano seguinte (2010). Apesar do valor total para o orçamento das receitas, em ano de eleições, ser idêntico ao ano anterior, existiram várias alterações nos agentes internos do quadro das receitas.

As maiores diferenças que existiram do ano de 2008 para 2009 foram:

- Aumento em 515% nos rendimentos de propriedade;
- Aumento em 42% nas transferências correntes;
- Diminuição em 33% na venda de bens e serviços correntes;
- Diminuição em 57% na venda de bens de investimento;
- Diminuição em 29% nas transferências de capital.

No ano de 2009 para 2010, ano seguinte às eleições autárquicas, o total da receita diminuiu cerca de 18%. Essa redução deveu-se em grande parte à diminuição dos rendimentos de propriedade, à baixa da venda de bens e serviços correntes e à redução dos passivos financeiros.

ORÇAMENTO	Município de Azambuja			
	2007	2008	2009	2010
Receita:				
01 - Impostos diretos	5.070.357	5.504.634	6.124.625	5.913.944
02 - Impostos Indiretos	1.720.137	1.455.692	1.252.855	1.527.970
04 - Taxas, multas e outras penalidades	752.249	300.679	774.895	838.426
05 - Rendimentos da propriedade	626.913	613.814	3.772.960	2.647.561
06 - Transferências correntes	3.650.576	3.811.617	5.419.450	5.278.669
07 - Venda de bens e serviços correntes	2.482.425	3.023.516	2.028.228	1.105.734
08 - Outras receitas correntes	4.638	50.018	523.850	655.116
09 - Venda de bens de investimento	1.230.427	6.281.290	2.711.836	2.547.580
10 - Transferências de capital	4.503.620	4.239.045	2.993.284	5.108.403
11 - Ativos financeiros	1.000	1.005	15	15
12 - Passivos financeiros	963.296	2.888.482	2.405.010	5
13 - Outras receitas de capital	5	14	216.990	252.990
15 - Reposições não abatidas nos pagamentos	5	5	5	7
Total da Receita:	24.401.421	31.248.513	31.698.936	25.876.420

Tabela 23 - Orçamento da receita do município de Azambuja para os anos de 2007 a 2010.

Em relação ao orçamento da despesa para o município da Azambuja, as maiores alterações, relativamente ao ano de 2008 para 2009, foram nas despesas de capital, com uma diminuição de 74% na aquisição de bens de capital, uma baixa de 35% nas construções diversas e uma diminuição de ativos financeiros em 36%. Como a Tabela 24 é um resumo do orçamento da despesa, teve que existir um aumento noutros campos da despesa para poder equilibrar o resultado total, ao do ano anterior.

ORÇAMENTO	Município de Azambuja			
	2007	2008	2009	2010
Despesa (resumo):				
02 0101 - Remuneração do pessoal	2.848.196	3.081.509	3.035.759	3.049.164
02 0102 - Horas Extraordinárias + A. de Custo	192.270	220.582	206.075	151.500
02 020102 - Combustíveis	360.836	501.800	419.800	265.500
02 030103 - Juros - Empréstimos	353.292	478.924	491.792	319.418
02 040501 - Administração local	67.515	134.938	177.687	60.070
02 040701 - Instituições sem fins lucrativos	755.323	885.194	829.903	306.800
02 070101 - Aquisiç. de bens de capital (A.B.C.)	856.574	2.521.517	651.117	1.650.510
02 070104 - Construções diversas (C.D.)	7.565.226	6.694.460	4.349.272	4.829.126
02 080501 - Transf. de Cap. - Freg. + Ass. Mun.	759.120	820.994	952.555	500.000
02 080701 - Transf. de Cap. - Inst. s/ fins lucr.	261.204	265.816	345.360	263.000
02 09 - Ativos financeiros	1.000	1.821.000	1.174.725	1.174.725
02 10 - Passivos financeiros	365.844	437.305	830.000	973.434
Total da despesa:	24.401.421	31.248.513	31.698.936	25.876.420

Tabela 24 - Orçamento da despesa (resumo) do município de Azambuja para os anos de 2007 a 2010.

6.14 Análise de alguns rácios das contas dos municípios estudados⁴²

No gráfico da Figura 4 pode verificar-se o rácio das $\frac{\text{Receitas Correntes}}{\text{Despesas Correntes}}$ que representa até que ponto as autarquias conseguem financiar as suas despesas correntes com as respetivas receitas.

A estrutura das receitas correntes representa:

- Impostos diretos;
- Impostos indiretos;
- Taxas, multas e outras penalidades;
- Rendimentos de propriedade;
- Transferências correntes;
- Venda de bens e serviços correntes;
- Outras receitas correntes.

Para a análise em questão a estrutura das despesas correntes representa:

- Despesas com o pessoal;
- Aquisição de bens e serviços;
- Juros e outros encargos;
- Transferências correntes.

Como se pode constatar, todas as autarquias analisadas conseguem, e bem, financiar as suas despesas correntes com as receitas correntes mas, destaca-se, a partir do ano de 2009, o município de Azambuja que chega a ter quatro vezes mais receitas correntes do que despesas correntes. Nas outras quatro autarquias os valores do rácio são muito semelhantes, não se detetando nenhuma variação brusca em ano de eleições.

⁴² No apêndice 5 e seguintes, encontram-se os indicadores para análise da contabilidade orçamental dos cinco municípios selecionados (Salvaterra de Magos, Benavente, Estarreja, São Pedro do Sul e Azambuja).

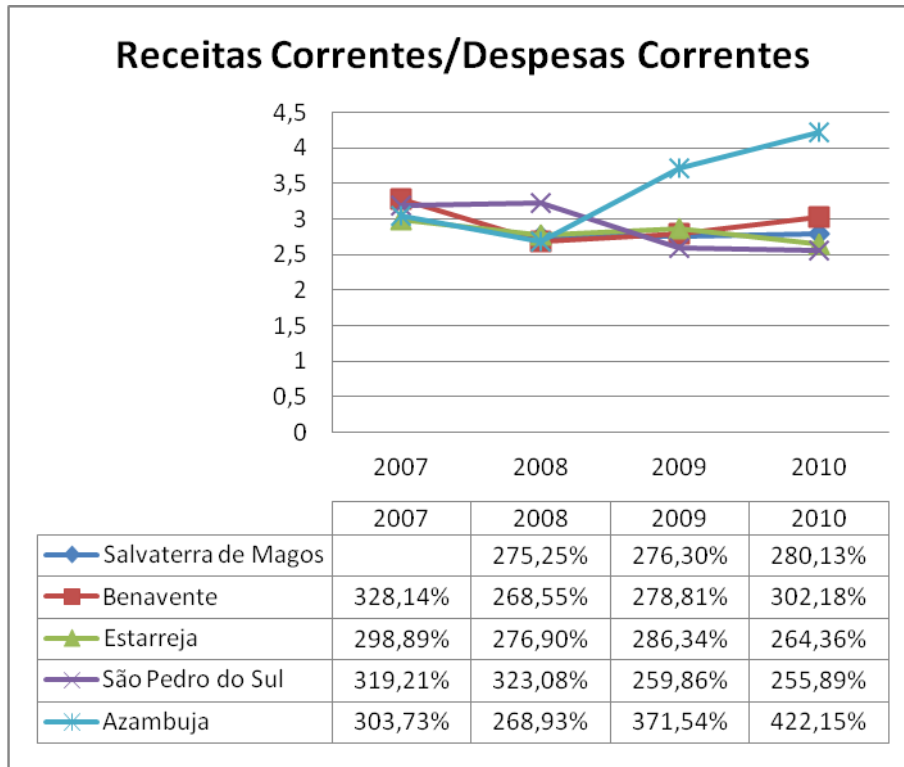


Figura 4 - Rácio Receitas Correntes/Despesas Correntes das cinco autarquias nos anos de 2007 a 2010.

Na Figura 5, está representado o rácio $\frac{\text{Receitas Correntes}}{\text{Receitas Totais}}$. Este rácio representa a percentagem das receitas totais que são financiadas pelas receitas correntes. As receitas totais abrangem as receitas correntes mais as receitas de capital.

A estrutura das receitas de capital é representada:

- Venda de bens de investimento;
- Transferências de capital;
- Passivos financeiros;
- Outras receitas de capital;
- Outras receitas.

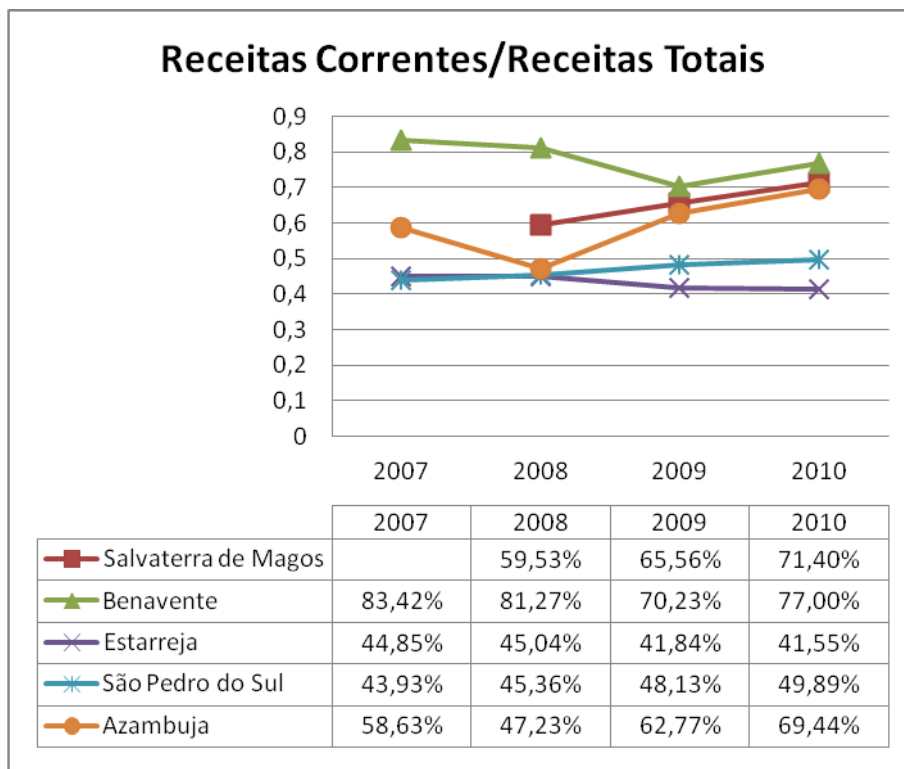


Figura 5 - Rácio Receitas Correntes/Receitas Totais das cinco autarquias nos anos de 2007 a 2010.

Como se pode verificar pelo gráfico, para este rácio, destaca-se a autarquia de Benavente, nos anos de 2007 e 2008, em que as receitas correntes chegaram a atingir os 80% das receitas totais. Esta situação para uma autarquia é muito favorável, pois as receitas correntes são as que provêm do próprio rendimento do município e as receitas de capital são as que resultam de empréstimos ou de vendas esporádicas de património.

Na figura seguinte (Figura 6), tem-se a representação gráfica do rácio $\frac{\text{Transferências Correntes}}{\text{Receitas Totais}}$ para os anos de 2007 a 2010. A grande parte das transferências correntes é financiada pelo Estado Central. Com este rácio pretendeu-se demonstrar até que ponto as cinco autarquias estavam dependentes das transferências correntes⁴³ da Administração Central em relação à sua receita total. É importante, também, mencionar que o Estado faz outro tipo de transferências para as autarquias: as transferências de capital, que têm como destino o financiamento das despesas de capital.

⁴³ Entende-se por transferências correntes os recursos financeiros auferidos sem qualquer contrapartida, destinados ao financiamento de despesas correntes ou sem afetação preestabelecida (Satapocal, 2006).

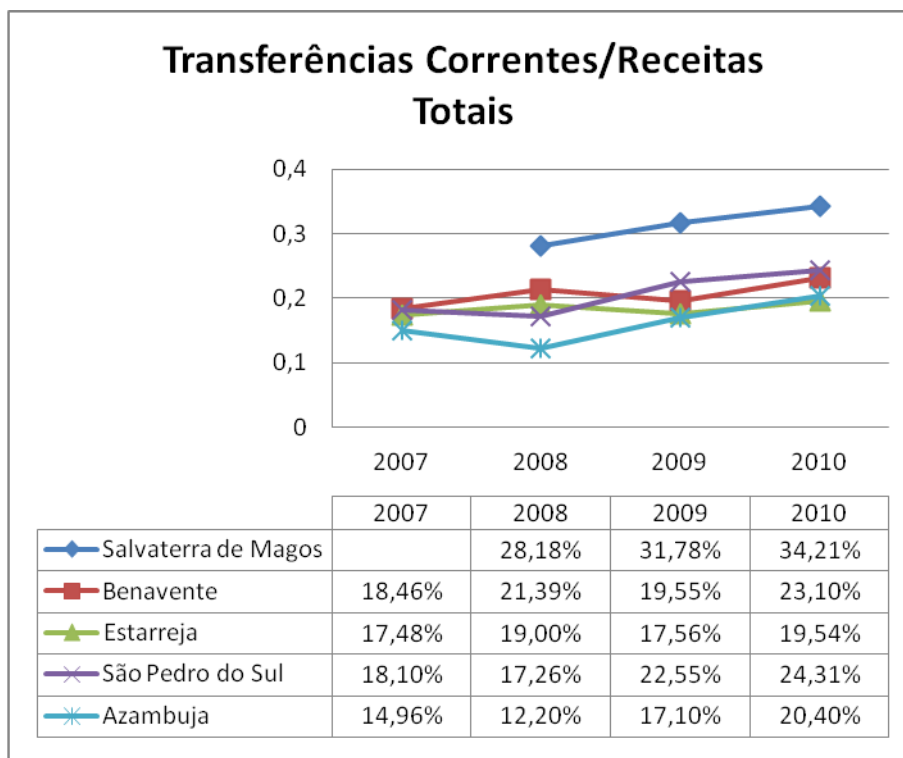


Figura 6 - Rácio Transferências Correntes/Receitas Totais das cinco autarquias nos anos de 2007 a 2010.

Em relação às transferências correntes é o município de Salvaterra de Magos que está mais dependente das receitas do Estado, ultrapassando os 30%, nos anos de 2009 e 2010. Nos outros quatro municípios, a percentagem de transferências correntes, em relação às receitas totais, está mais ou menos equilibrada, notando-se um ligeiro aumento no último ano.

As transferências correntes englobam as transferências feitas por:

- Sociedades e quase sociedades não financeiras;
- Sociedades financeiras;
- Administração Central;
- Famílias;
- Resto do mundo.

De seguida, iremos analisar três rácios referentes às despesas dos municípios. O primeiro rácio $\frac{\text{Despesas Correntes}}{\text{Despesas Totais}}$ (Figura 7), demonstra qual a percentagem de despesa em bens consumíveis, ou a que vai traduzir-se na compra de bens consumíveis, na despesa total das autarquias. Este rácio, quanto menor for, melhor, pois traduz-se num custo fixo na despesa total.

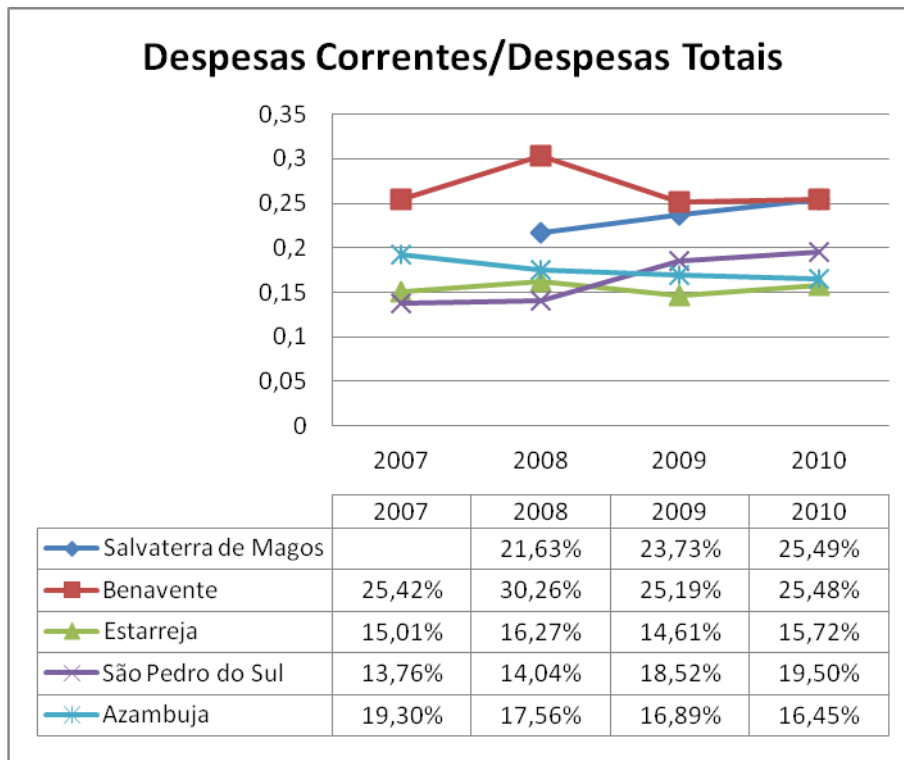


Figura 7 - Rácio Despesas Correntes/Despesas Totais das cinco autarquias nos anos de 2007 a 2010.

Como se pode verificar pelo gráfico da figura anterior, existem três municípios cujas despesas correntes têm um peso inferior a 20% das despesas totais. Esses municípios são Azambuja, São Pedro do Sul e Estarreja. No município de Benavente, no ano de 2008, denota-se um elevado peso com as despesas correntes, mas que foi retificado, nos anos seguintes, embora mantendo-se sempre com valores superiores aos três municípios já mencionados. As despesas correntes da autarquia de Salvaterra de Magos, nos últimos anos, têm vindo sempre a crescer, mas nunca atingiram o pico máximo das de Benavente.

Como já mencionado em secções anteriores deste documento, existem autores que defendem que, em ano de eleições, os autarcas portugueses aumentam as despesas da autarquia, originando mais empregabilidade e aumentando o número de obras nos concelhos onde presidem. A análise dos dois rácios seguintes, para as cinco autarquias seleccionadas, não faz prova desse facto.

Na Figura 8, pode verificar-se a percentagem da despesa com o pessoal que as autarquias têm em relação às despesas totais.

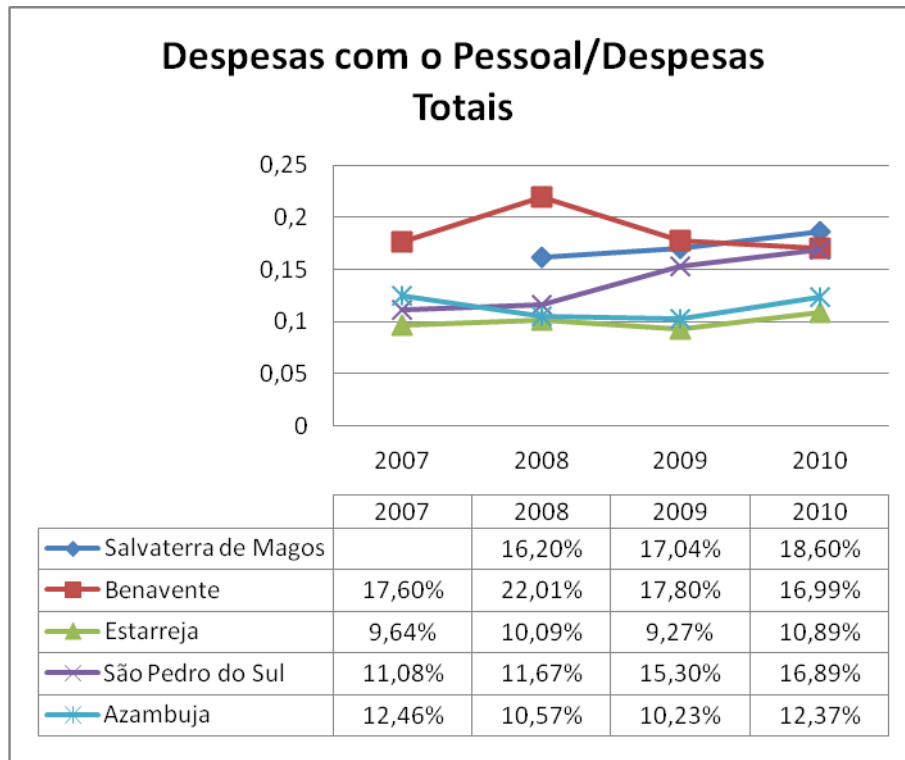


Figura 8 - Rácio Despesas com o Pessoal/Despesas Totais das cinco autarquias nos anos de 2007 a 2010.

O parâmetro que origina mais custos nas despesas correntes são as despesas com o pessoal. Como se pode verificar pelo gráfico, em ano de eleições autárquicas, só o município de São Pedro do Sul é que aumentou ligeiramente as despesas com o pessoal, mas mantendo um valor inferior aos municípios de Salvaterra de Magos e Benavente. O município de Benavente, desde o ano de 2008, tem vindo a baixar os custos com o pessoal e as outras autarquias têm mantido constantes as despesas com pessoal.

O último rácio a analisar nesta secção é o de $\frac{\text{Construções Diversas}}{\text{Despesas Totais}}$, com a finalidade de se verificar qual a percentagem da despesa total que é gasta em obras no concelho e se existe algum aumento, em anos de eleições. Como se pode verificar pela Figura 9, no ano de 2007, a Câmara Municipal de Estarreja tinha um rácio muito elevado, comparado com as outras autarquias, atingindo mais de 40% das despesas totais. No ano seguinte, baixou, mantendo-se na média das outras câmaras municipais. No ano de eleições autárquicas, verifica-se um ligeiro aumento no parâmetro das construções diversas para a autarquia de Benavente, mas é justificável, pois, em anos anteriores, tinha um rácio muito pequeno. Todas as autarquias acabam o ano de 2010 com

valores justificáveis para este rácio, apesar da Câmara Municipal de São Pedro do Sul, estar tendencialmente a subir nas despesas com construções diversas.

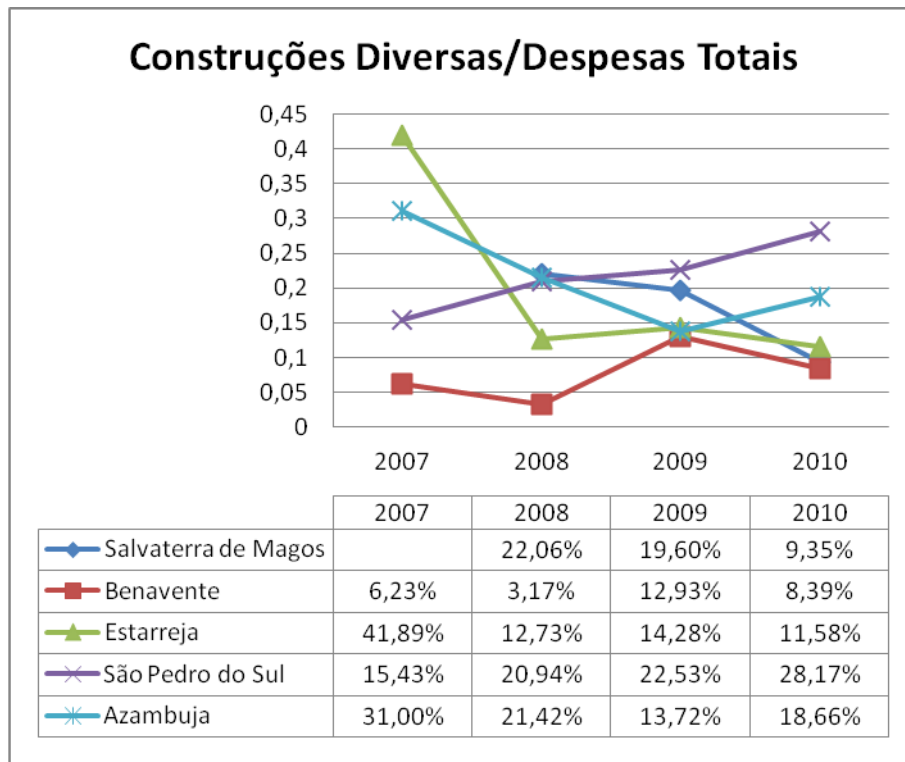


Figura 9 - Rácio Construções Diversas/Despesas Totais das cinco autarquias nos anos de 2007 a 2010.

6.15 Análise da eficiência entre as receitas correntes e as despesas correntes em ano de eleições e seguinte

Nesta secção, e nas duas seguintes, vão analisar-se alguns pontos discutidos em secções anteriores, relativamente às cinco câmaras municipais seleccionadas. Começa por analisar-se a eficiência entre receitas correntes e despesas correntes, de seguida, analisam-se as despesas com o pessoal relacionadas com as despesas totais ou receitas totais e, por fim, o capital investido em obras relacionado com os gastos totais. As análises em questão foram realizadas, em ano de eleições autárquicas e no ano seguinte, de modo a que fosse possível haver comparação.

Em ano de eleições, a câmara municipal mais eficiente a pagar as despesas correntes com as receitas correntes é a de Azambuja, seguida de Estarreja e de Benavente, como se pode visualizar na Figura 10. Neste rácio, e medindo a eficiência, na

capacidade da autarquia pagar as despesas correntes com as receitas da mesma espécie, a Câmara Municipal de Azambuja destaca-se dos outros quatro municípios. Pelo gráfico, em função dos valores das receitas e das despesas, verifica-se que os graus de eficiência para os municípios de Benavente, Estarreja, Salvaterra de Magos e São Pedro do Sul são muito idênticos.

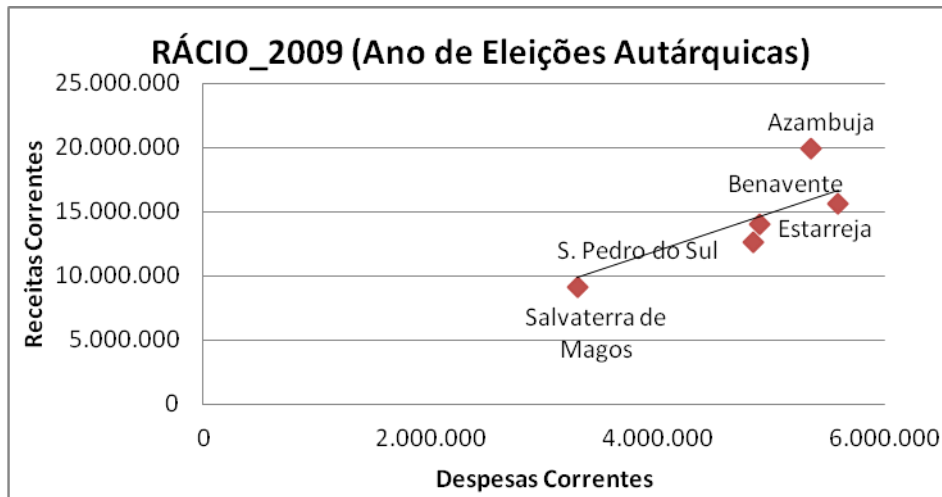


Figura 10 - Comparação entre as cinco autarquias do rácio Receitas Correntes/Despesas Correntes em ano de eleições.

Na figura seguinte, consta um gráfico com os valores do mesmo rácio $\frac{\text{Receitas Correntes}}{\text{Despesas Correntes}}$ mas, para o ano seguinte às eleições autárquicas. Como se pode verificar, existiram alterações nos graus de eficiência no pagamento das despesas correntes com as receitas correntes. O município de Azambuja continua a ter o grau de eficiência mais elevado, continuando destacado das outras quatro autarquias, mas, em segundo lugar, agora, aparece o município de Benavente, seguido do de Salvaterra de Magos. O município de São Pedro do Sul continua a ser o menos eficiente neste rácio.

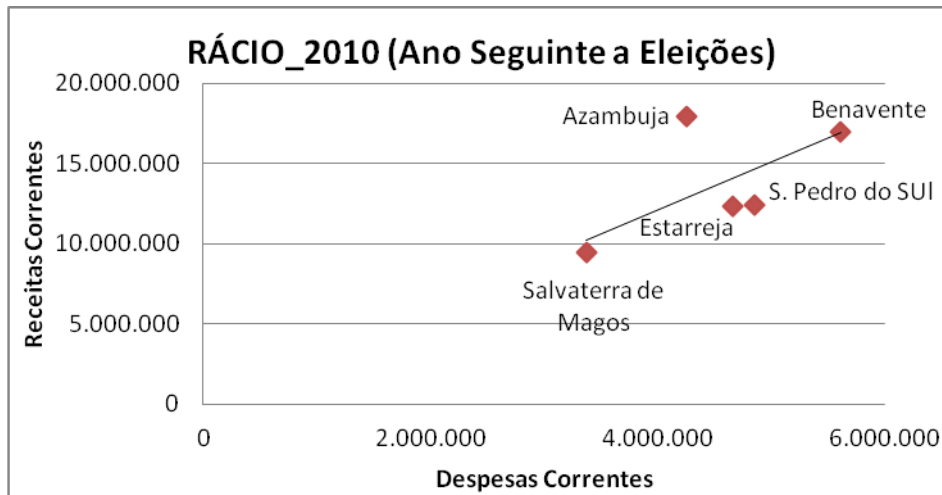


Figura 11 - Comparação entre as cinco autarquias do rácio Receitas Correntes/Despesas Correntes no ano seguinte a eleições.

6.16 Análise dos gastos com pessoal em ano de eleições autárquicas e seguinte

No ano de 2009, a câmara municipal que gastou menos com pessoal, em relação às suas receitas totais foi, a de Estarreja. Em seguida, destacam-se também as autarquias de Azambuja e São Pedro do Sul. A Câmara Municipal de Salvaterra de Magos, apesar de ter o orçamento mais pequeno, é a segunda que apresenta mais gastos com pessoal (Figura 12). Este rácio é bastante importante pois pode indicar autarquias com excesso de recursos humanos comparadas com autarquias idênticas.

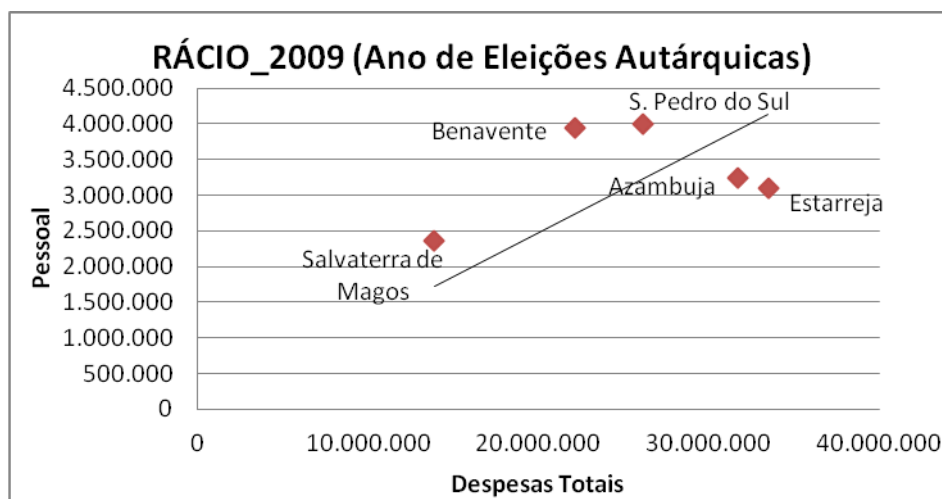


Figura 12 - Comparação entre as cinco autarquias do rácio Pessoal/Despesas Totais em ano de eleições.

No ano seguinte, apesar dos valores do rácio terem aumentado para as cinco autarquias, a ordem dos municípios mais eficientes, em relação aos gastos com o pessoal, não se alterou. Temos, então, a mais eficiente, a Câmara Municipal de Estarreja, seguida da de Azambuja e, em terceiro lugar, a de São Pedro do Sul, como se pode verificar no gráfico da Figura 13.

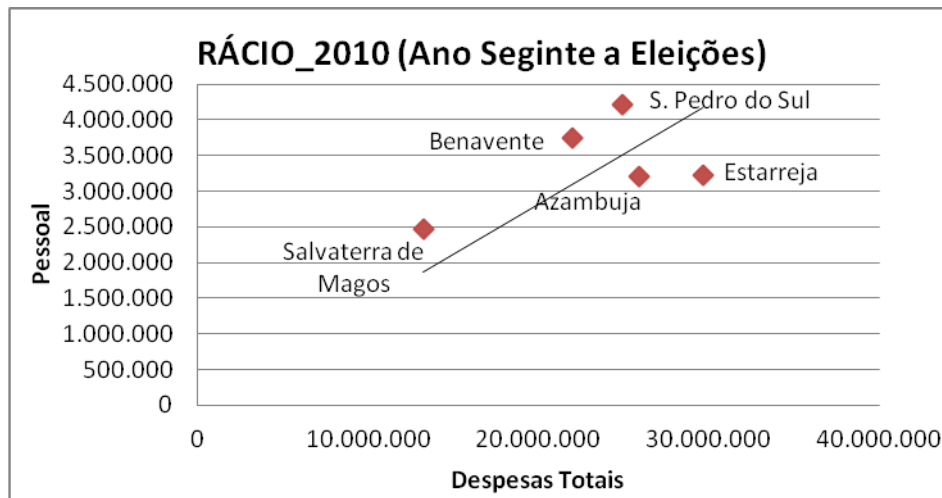


Figura 13 - Comparação entre as cinco autarquias do rácio Pessoal/Despesas Totais no ano seguinte a eleições.

6.17 Análise de construções diversas em ano de eleições autárquicas e seguinte

Na Figura 14, pode visualizar-se o rácio $\frac{\text{Construções Diversas}}{\text{Despesas Totais}}$ para as cinco autarquias que fazem parte do estudo desta secção para o ano de eleições autárquicas. A autarquia que despendeu mais capital do seu orçamento para obras foi a de São Pedro do Sul, seguida da de Salvaterra de Magos. Pela positiva, com menos gastos em construções diversas, encontram-se as autarquias de Benavente, Azambuja e Estarreja. Para estes três municípios, os valores do rácio são praticamente idênticos uns aos outros.

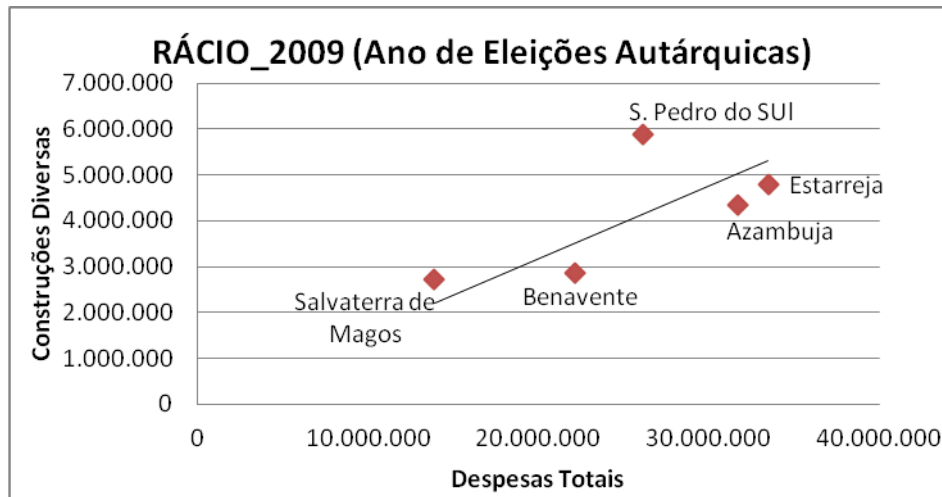


Figura 14 - Comparação entre as cinco autarquias do rácio Construções Diversas/Despesas Totais em ano de eleições.

No ano seguinte às eleições autárquicas, existiram alterações no valor do rácio. A câmara municipal que despendeu menos percentagem das suas receitas totais em construções diversas continuou a ser a de Benavente, mas, no segundo lugar, houve uma alteração para o município de Salvaterra de Magos. A autarquia da Azambuja, que era a segunda menos gastadora em obras, passou para a quarta posição, com uma elevada subida do rácio. A Câmara Municipal de Estarreja manteve-se como a terceira, com o rácio menos elevado, mantendo praticamente os valores do ano anterior.

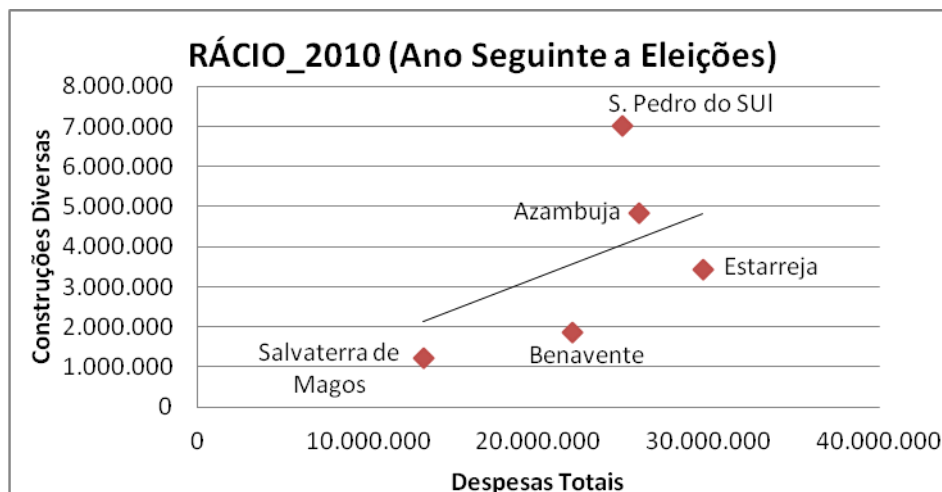


Figura 15 - Comparação entre as cinco autarquias do rácio Construções Diversas/Despesas Totais no ano seguinte a eleições.

Como conclusão da análise dos três rácios, verifica-se, nas cinco câmaras municipais selecionadas para análise, que cada uma tem o seu lado positivo e negativo nos parâmetros estudados. Por exemplo, a câmara do Partido Socialista (Azambuja) é a mais eficiente na relação receitas correntes com despesas correntes, mas, por exemplo, referente ao rácio $\frac{\text{Construções Diversas}}{\text{Despesas Totais}}$ é a segunda mais gastadora para o ano de 2010. A autarquia da coligação PPD/PSD.CDS-PP (Estarreja) é a que gasta menos com pessoal, nos dois anos analisados, mas, em termos de gastos em obras, é a terceira menos eficiente. O município presidido pelo Partido Comunista Português (Benavente), em termos de despesa em construções diversas é o que gasta menos, mas, nos gastos referentes ao pessoal, é a mais gastadora, em 2009, e a segunda mais gastadora, em 2010. A câmara municipal do Bloco de Esquerda (Salvaterra de Magos) é das autarquias que tem os maiores gastos com pessoal, mas em relação aos gastos em obras foi a segunda menos gastadora no ano de 2010. A autarquia do Partido Social Democrata (São Pedro do Sul) é a que apresenta o rácio $\frac{\text{Construções Diversas}}{\text{Despesas Totais}}$ mais elevado e também para o rácio $\frac{\text{Receitas Correntes}}{\text{Despesas Correntes}}$ é a menos eficiente. Em termos de gastos com pessoal, é a terceira com mais despesa para os anos de 2009 e 2010.

Capítulo 7. CONCLUSÕES

Conclui-se, pela análise de diversos estudos de Veiga e Veiga (2004b, 2004c, 2005), Harrington (1993), Blais e Nadeau (1992), Rosenberg (1992), Rogoff (1990), Rogoff e Sibert (1988), Nordhaus (1975) que existe um comportamento quadrienal dos autarcas portugueses, que se resume num aumento de atividades e obras públicas, no período antes das eleições autárquicas, conforme o verificado no presente trabalho. Com este comportamento, os autarcas, ao apresentarem “serviço” ao seu eleitorado antes das eleições, provocam um aumento significativo da despesa mas, por outro lado, pode considerar-se como efeito positivo um aumento da empregabilidade local. O problema deste tipo de emprego é ser temporário e, logo após as eleições, a taxa de desemprego retornar aos valores anteriores. Também no estudo “Ciclos Político Económicos e o Poder Local” (2004, p.111), Coelho conclui que “...*existe evidência empírica da ocorrência de ciclos político económicos oportunistas no poder local, mas não da ocorrência de ciclos político económicos partidários.*”, o que vai em parte, de encontro ao constatado nesta investigação.

No que concerne à gestão das finanças locais, verifica-se que, no ano de eleições, e nalguns casos, no ano anterior, existe um maior défice e despesas municipais, associados, sobretudo, ao investimento, como a construção de edifícios e construções diversas (viadutos, arruamentos e obras complementares, viação rural, entre outros), com o intuito de adquirir popularidade (Veiga e Veiga, 2005). No presente estudo, pela análise das contas públicas das cinco autarquias, mais concretamente da despesa em construções diversas, verifica-se:

- A câmara municipal de Benavente (PCP-PEV) aumentou o orçamento da despesa em construções diversas para o ano de eleições autárquicas (2009). A autarquia de Benavente foi a que teve um maior aumento percentual na despesa em construções diversas, em relação ao ano anterior (2008);
- A câmara municipal de Estarreja (PPD/PSD.CDS-PP) aumentou o orçamento da despesa em construções diversas para o ano de eleições autárquicas (2009);

- A câmara municipal de São Pedro do Sul (PPD/PSD) aumentou o orçamento da despesa em construções diversas para o ano anterior às eleições autárquicas (2008), diminuindo-o para o ano de eleições (2009) e voltando a aumentar a despesa para o ano seguinte (2010);
- A câmara municipal de Azambuja (PS) diminuiu consecutivamente o orçamento da despesa em construções diversas desde o ano de 2007 até 2009, aumentando-o ligeiramente em 2010;
- A câmara municipal de Salvaterra de Magos (B.E.) diminuiu consecutivamente o orçamento da despesa em construções diversas, desde o ano de 2008 até 2010. Desconhecem-se os valores para o ano anterior às eleições autárquicas, porque os dados do orçamento de 2007 não estavam disponíveis *online*, á data da consulta.

Apresentaram-se alguns estudos realizados por Galli e Rossi (2002), Allers, De Haan e Sterks (2001), Seitz (2000), Ibrahim (1994), Abrams e Dougan (1986), tanto no continente europeu, como no americano, em que o nível de despesa local é superior quando encabeçado por um governo regional de esquerda. Com exceção dos estados alemães, em que não são evidentes ciclos ideológicos nas despesas mas sobressai uma tendência favorável aos ciclos oportunistas, ao constatar-se que as despesas e défices orçamentais são inferiores em anos não eleitorais. Na presente investigação, com a análise das contas de uma autarquia por partido político, não temos dados suficientes para ir de encontro às conclusões desses estudos.

No estudo de Pettersson-Lidbom (2001, 2003) acerca dos ciclos político-económicos nos governos locais da Suécia, o autor mostra que os governos de direita acumulam mais dívidas quando existe uma forte possibilidade de derrota eleitoral e que existem ciclos eleitorais significativos, quer nas despesas, quer nos impostos. Em relação aos municípios portugueses, a autora Marta (2000) concluiu que existe um forte indício de um ciclo político nas despesas de capital municipal, em torno das datas eleitorais, mas de outro modo, refere não haver qualquer evidência favorável à existência de ciclos partidários nas despesas de capital. As medidas escolhidas pelo sector político, face à política económica, são determinantes para a evolução da economia, ao longo do tempo, podendo originar desemprego e diminuir o nível de rendimento ou crescimento da economia. Torna-se, desta forma, evidente o impacto do sector

político no sector económico. Como solução apresenta-se um controlo mais apertado às contas municipais ou a definição de regras mais restritas quanto ao endividamento do poder local (Coelho, 2004).

Um dos objetivos da dissertação pretende encontrar o perfil de um autarca vencedor. Com a análise estatística efetuada (OVERALS) chegou-se a um perfil vencedor para algumas das forças partidárias em exercício no poder local, nomeadamente CDU, PPD/PSD, PS e grupos de cidadãos independentes. Pode concluir-se pela visualização dos quatro perfis encontrados que não estão muito fora da realidade portuguesa, pois cada um retrata um pouco a ideologia de cada partido ou de movimentos independentes. Na análise estatística efetuada na secção 5.8 (CATPCA), em função das opiniões dos autarcas que estão no poder, retrataram-se três perfis ideais de autarcas em função dos seguintes pressupostos:

- O que melhor caracteriza um autarca modelo;
- O que é necessário para ganhar uma eleição autárquica;
- O que é preciso para um melhoramento contínuo da gestão autárquica;
- O que é ter uma conduta eticamente correta.

Em suma os perfis encontrados foram:

- Como autarca modelo dão muito valor a ser uma pessoa pontual e descontraída. Para se poder ganhar uma eleição autárquica é necessário ter cultura geral acima da média e valorizam saber diferenciar os bons dos maus funcionários autárquicos de modo a terem uma conduta eticamente correta;
- São líderes democráticos e valorizam a descentralização de poderes como contributo para uma melhoria da gestão autárquica. Para ganharem uma eleição autárquica é preciso conhecer bem o concelho e porem os interesses do município acima dos do partido é o atributo que define uma conduta eticamente correta;
- São líderes autocráticos e consideram como atributos para uma melhoria da gestão autárquica, implementar ações corretivas e centralizarem todos os poderes neles. Por outro lado consideram que ser calmo é o atributo que define um autarca modelo. Dão muito valor a ter muitos amigos no concelho e para terem uma conduta eticamente correta é preciso ter um bom

relacionamento com a comunicação social, criar postos de trabalho na autarquia e valorizar e premiar quem mais trabalha.

No capítulo 6 da dissertação, analisa-se a gestão autárquica de cinco câmaras municipais, uma de cada partido, em que não se encontraram grandes disparidades na gestão praticada por cada uma das autarquias, apesar de se encontrarem algumas diferenças na gestão camarária entre os municípios, nomeadamente:

- No município de Salvaterra de Magos (B.E.) verificou-se um aumento na despesa no ano anterior às eleições autárquicas (2008).
- Os munícipes de Benavente (CDU) pagam muito mais impostos municipais que os de Salvaterra de Magos (B.E.) e o valor das transferências *per capita* que o Estado faz é ligeiramente inferior. Em ano de eleições autárquicas, notou-se um aumento da despesa em cerca de 15%, provocado pelo aumento das obras públicas.
- No município de Estarreja (PPD/PSD.CDS-PP) existiu um aumento de impostos municipais nos anos de 2009 e 2010. As transferências *per capita* anuais do Estado são muito semelhantes às do município de Salvaterra de Magos (B.E.). Verificou-se um aumento de 11% na despesa no ano de eleições autárquicas, devido a ter existido um aumento de 108% na aquisição de bens de capital e de 24% nas construções diversas.
- Os residentes em São Pedro do Sul (PPD/PSD) são os que entregam menos à autarquia, na conta da receita da taxa de participação de IRS, em relação aos outros habitantes das cinco autarquias estudadas. Verificou-se um elevado aumento nos impostos municipais nos anos de 2008 e 2009. Os munícipes de São Pedro do Sul (PPD/PSD), no ano de 2007, eram os que pagavam menos impostos municipais mas, depois, os valores foram atualizados para a média dos outros cinco municípios. No município de São Pedro do Sul (PPD/PSD), entre os anos de 2007 e 2010, as transferências *per capita* foram aumentando e são as mais altas dos cinco municípios analisados. O município de São Pedro do Sul (PPD/PSD), no ano de eleições autárquicas e seguinte, baixou os orçamentos da receita e despesa. As diferenças mais significativas registaram-se nas despesas de capital, em que a aquisição de bens de capital desceu 69% e as construções diversas foram reduzidas em 11%.

- Os munícipes de Azambuja (PS), em relação aos valores pagos no IRS para o município, estão equiparados aos dos municípios de Estarreja (PPD/PSD.CDS-PP) e de Salvaterra de Magos (B.E.). Este município é o segundo que tem a média do nível de impostos por habitante mais elevada, só ultrapassado pelo município de Benavente (CDU) que tem uma média anual muito mais alta. Os valores das transferências *per capita* para o município de Azambuja (PS) são muito idênticos aos dos municípios de Salvaterra de Magos (B.E.) e Estarreja (PPD/PSD.CDS-PP). No município de Azambuja (PS) não se verificou uma grande alteração no total das contas em ano de eleições autárquicas, mas registou-se uma diminuição no ano seguinte (2010).

Relativamente à análise da gestão autárquica dos cinco municípios, em ano de eleições (2009) e no seguinte, conclui-se:

- **Câmara municipal gerida por um presidente do Partido Socialista (Azambuja):** no rácio $\frac{\text{Receitas Correntes}}{\text{Despesas Correntes}}$ é a mais eficiente, pois é das que melhor consegue financiar as suas despesas correntes com as receitas correntes, mas no rácio $\frac{\text{Construções Diversas}}{\text{Despesas Totais}}$ é a segunda mais gastadora em obras no ano de 2010;
- **Câmara municipal gerida por um presidente da coligação PPD/PSD.CDS-PP (Estarreja):** no rácio $\frac{\text{Pessoal}}{\text{Despesas Totais}}$ é a mais eficiente, pois é a que gasta menos com pessoal (nos dois anos analisados), mas no rácio $\frac{\text{Construções Diversas}}{\text{Despesas Totais}}$ é a terceira mais gastadora em obras.
- **Câmara municipal gerida por um presidente do Partido Comunista Português (Benavente):** no rácio $\frac{\text{Construções Diversas}}{\text{Despesas Totais}}$ é a autarquia em que o valor dos gastos em obras é menor, mas nos gastos referentes com pessoal é a mais gastadora, em 2009 e a segunda mais gastadora, em 2010.
- **A câmara municipal gerida por um presidente do Bloco de Esquerda (Salvaterra de Magos):** no rácio $\frac{\text{Pessoal}}{\text{Despesas Totais}}$ é das autarquias que tem os maiores gastos com pessoal, mas em relação ao rácio $\frac{\text{Construções Diversas}}{\text{Despesas Totais}}$, para o ano de 2010 foi a segunda menos gastadora em obras.

- **A câmara municipal gerida por um presidente do Partido Social Democrata (São Pedro do Sul):** é a que apresenta o rácio $\frac{\text{Construções Diversas}}{\text{Despesas Totais}}$ mais elevado, logo é a que despendeu mais capital para obras. Para o rácio $\frac{\text{Pessoal}}{\text{Despesas Totais}}$ é a terceira menos eficiente para os dois anos analisados.

ANEXO A – Carta Europeia de Autonomia Local

Carta Europeia de Autonomia Local

Preâmbulo

Os Estados membros do Conselho da Europa, signatários da presente Carta:

Considerando que a finalidade do Conselho da Europa é a de alcançar uma união mais estreita entre os seus membros a fim de salvaguardar e de promover os ideais e os princípios que são seu património comum;

Considerando que um dos meios pelos quais esta finalidade será alcançada é através da conclusão de acordos no domínio administrativo;

Considerando que as autarquias locais são um dos principais fundamentos de todo o regime democrático;

Considerando que o direito dos cidadãos de participar na gestão dos assuntos públicos faz parte dos princípios democráticos comuns a todos os Estados membros do Conselho da Europa;

Convencidos de que é ao nível local que este direito pode ser mais directamente exercido;

Convencidos de que a existência de autarquias locais investidas de responsabilidades efectivas permite uma administração simultaneamente eficaz e próxima do cidadão;

Conscientes do facto de que a defesa e o reforço da autonomia local nos diferentes países da Europa representam uma contribuição importante para a construção de uma Europa baseada nos princípios da democracia e da descentralização do poder;

Considerando que o exposto supõe a existência de autarquias locais dotadas de órgãos de decisão constituídos democraticamente e beneficiando de uma ampla autonomia quanto às competências, às modalidades do seu exercício e aos meios necessários ao cumprimento da sua missão;

acordaram no que se segue:

Artigo 1.º

As Partes comprometem-se a considerar-se vinculadas pelos artigos seguintes, nos termos prescritos pelo artigo 12.º da presente Carta.

PARTE I

Artigo 2.º

Fundamento constitucional e legal da autonomia local

O princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição.

Artigo 3.º

Conceito de autonomia local

1. Entende-se por autonomia local o direito e a capacidade efectiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respectivas populações uma parte importante dos assuntos públicos.
2. O direito referido no número anterior é exercido por conselhos ou assembleias compostos de membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, directo e universal, podendo dispor de órgãos executivos que respondem perante eles. Esta disposição não prejudica o recurso às assembleias de cidadãos, ao referendo ou a qualquer outra forma de participação directa dos cidadãos permitida por lei.

Artigo 4.º

Âmbito da autonomia local

1. As atribuições fundamentais das autarquias locais são fixadas pela Constituição ou por lei. Contudo, esta disposição não impede a atribuição às autarquias locais, nos termos da lei, de competências para fins específicos.
2. Dentro dos limites da lei, as autarquias locais têm completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída da sua competência ou atribuída a uma outra autoridade.
3. Regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia.
4. As atribuições confiadas às autarquias locais devem ser normalmente plenas e exclusivas, não podendo ser postas em causa ou limitadas por qualquer autoridade central ou regional, a não ser nos termos da lei.
5. Em caso de delegação de poderes por uma autoridade central ou regional, as autarquias locais devem gozar, na medida do possível, de liberdade para adaptar o seu exercício às condições locais.

6. As autarquias locais devem ser consultadas, na medida do possível, em tempo útil e de modo adequado, durante o processo de planificação e decisão relativamente a todas as questões que directamente lhes interessem.

Artigo 5.º

Protecção dos limites territoriais das autarquias locais

As autarquias locais interessadas devem ser consultadas previamente relativamente a qualquer alteração dos limites territoriais locais, eventualmente por via de referendo, nos casos em que a lei o permita.

Artigo 6.º

Adequação das estruturas e meios administrativos às funções das autarquias locais

1. Sem prejuízo de disposições gerais estabelecidas por lei, as autarquias locais devem poder definir as estruturas administrativas internas de que entendam dotar-se, tendo em vista adaptá-las às suas necessidades específicas, a fim de permitir uma gestão eficaz.

2. O estatuto do pessoal autárquico deve permitir um recrutamento de qualidade baseado em princípios de mérito e de competência. Para este efeito, o estatuto deve fixar as condições adequadas de formação, de remuneração e de perspectivas de carreira.

Artigo 7.º

Condições de exercício das responsabilidades ao nível local

1. O estatuto dos representantes eleitos localmente deve assegurar o livre exercício do seu mandato.

2. O estatuto deve permitir uma compensação financeira adequada das despesas efectuadas no exercício do mandato, bem como, se for caso disso, uma compensação pelo trabalho executado e ainda a correspondente protecção social.

3. As funções e actividades incompatíveis com o mandato do representante eleito localmente não podem ser estabelecidas senão por lei ou por princípios jurídicos fundamentais.

Artigo 8.º

Tutela administrativa dos actos das autarquias locais

1. Só pode ser exercida qualquer tutela administrativa sobre as autarquias locais segundo as formas e nos casos previstos pela Constituição ou pela lei.

2. A tutela administrativa dos actos das autarquias locais só deve normalmente visar que seja assegurado o respeito pela legalidade e pelos princípios constitucionais. Pode, contudo, compreender um juízo de oportunidade exercido por autoridades de grau superior relativamente a atribuições cuja execução seja delegada nas autarquias locais.

3. A tutela administrativa das autarquias locais deve ser exercida de acordo com um princípio de proporcionalidade entre o âmbito da intervenção da autoridade tutelar e a importância dos interesses que pretende prosseguir.

Artigo 9.º

Recursos financeiros das autarquias locais

1. As autarquias locais têm direito, no âmbito da política económica nacional, a recursos próprios adequados, dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições.

2. Os recursos financeiros das autarquias locais devem ser proporcionais às atribuições previstas pela Constituição ou por lei.

3. Pelo menos uma parte dos recursos financeiros das autarquias locais deve provir de rendimentos e de impostos locais, tendo estas o poder de fixar a taxa dentro dos limites da lei.

4. Os sistemas financeiros nos quais se baseiam os recursos de que dispõem as autarquias locais devem ser de natureza suficientemente diversificada e evolutiva de modo a permitir-lhes seguir, tanto quanto possível na prática, a evolução real dos custos do exercício das suas atribuições.

5. A protecção das autarquias locais financeiramente mais fracas exige a implementação de processos de perequação financeira ou de medidas equivalentes destinadas a corrigir os efeitos da repartição desigual das fontes potenciais de financiamento, bem como dos encargos que lhes incumbem. Tais processos ou medidas não devem reduzir a liberdade de opção das autarquias locais no seu próprio domínio de responsabilidade.

6. As autarquias locais devem ser consultadas, de maneira adequada, sobre as modalidades de atribuição dos recursos que lhes são redistribuídos.

7. Na medida do possível os subsídios concedidos às autarquias locais não devem ser destinados ao financiamento de projectos específicos. A concessão de subsídios não deve prejudicar a liberdade fundamental da política das autarquias locais no seu próprio domínio de atribuições.

8. A fim de financiar as suas próprias despesas de investimento as autarquias locais devem ter acesso, nos termos da lei, ao mercado nacional de capitais.

Artigo 10.º

Direito de associação das autarquias locais

1. As autarquias locais têm o direito, no exercício das suas atribuições, de cooperar e, nos termos da lei, de se associar com outras autarquias locais para a realização de tarefas de interesse comum.
2. Devem ser reconhecidos em cada Estado o direito das autarquias locais de aderir a uma associação para protecção e promoção dos seus interesses comuns e o direito de aderir a uma associação internacional de autarquias locais.
3. As autarquias locais podem, nas condições eventualmente previstas por lei, cooperar com as autarquias de outros Estados.

Artigo 11.º

Protecção legal da autarquia local

As autarquias locais devem ter o direito de recorrer judicialmente, a fim de assegurar o livre exercício das suas atribuições e o respeito pelos princípios de autonomia local que estão consagrados na Constituição ou na legislação interna.

PARTE II

Disposições Diversas

Artigo 12.º

Compromissos

1. Todas as Partes se comprometem a considerar-se vinculadas por, pelo menos, 20 disposições da parte I da Carta, das quais, pelo menos, 10 são escolhidas de entre as seguintes:

Artigo 2.º;
Artigo 3.º, n.ºs 1 e 2;
Artigo 4.º, n.ºs 1, 2 e 4;
Artigo 5.º;
Artigo 7.º, n.º 1;
Artigo 8.º, n.º 2;
Artigo 9.º, n.ºs 1, 2 e 3;
Artigo 10.º, n.º 1;
Artigo 11.º

2. Cada Estado contratante, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação, notificará o Secretário-Geral do Conselho da Europa das disposições escolhidas, nos termos do n.º 1 do presente artigo.

3. Cada Parte pode ulteriormente, em qualquer momento, notificar o Secretário- - Geral em como se considera vinculada por qualquer outra disposição da presente Carta que ainda não tenha aceite, nos termos das disposições do n.º 1 do presente artigo. Estes compromissos ulteriores serão considerados parte integrante da ratificação, aceitação ou aprovação da Parte notificante e terão os mesmos efeitos a partir do primeiro dia do mês seguinte ao decurso do prazo de três meses após a data da recepção da notificação pelo Secretário-Geral.

Artigo 13.º

Autarquias às quais se aplica a Carta

Os princípios de autonomia local contidos na presente Carta aplicam-se, a todas as categorias de autarquias locais existentes no território da Parte. Contudo, cada Parte pode, no momento do depósito do seu instrumento de ratificação, de aceitação ou de aprovação, designar as categorias de autarquias locais ou regionais que entenda limitar ou excluir do campo de aplicação da presente Carta. Cada Parte pode igualmente incluir subsequentemente outras categorias de autarquias locais ou regionais no campo de aplicação da Carta por meio de notificação ao Secretário-Geral do Conselho da Europa.

Artigo 14.º

Comunicação de informações

Cada Parte transmitirá ao Secretário-Geral do Conselho da Europa qualquer informação adequada relativa às disposições legislativas e outras medidas que tenha tomado com o objectivo de se conformar às disposições da presente Carta.

PARTE III

Artigo 15.º

Assinatura, ratificação, entrada em vigor

1. A presente Carta está aberta à assinatura dos Estados membros do Conselho da Europa. Será submetida a ratificação, aceitação ou aprovação. Os instrumentos de ratificação, aceitação ou aprovação serão depositados junto do Secretário-Geral do Conselho da Europa.

2. A presente Carta entrará em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao decurso do prazo de três meses após a data em que quatro Estados membros do Conselho da Europa tenham expressado o seu consentimento em estar vinculados pela Carta, nos termos do número anterior.

3. Em relação aos outros Estados que exprimam posteriormente o seu consentimento em ficar vinculados pela Carta, esta entrará em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao decurso do prazo de três meses após a data do depósito do instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação.

Artigo 16.º

Cláusula territorial

1. Cada Estado pode, no momento da assinatura ou do depósito do seu instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, designar o ou os territórios aos quais será aplicável a presente Carta.
2. Cada Estado pode subsequentemente, em qualquer altura, através de declaração dirigida ao Secretário-Geral do Conselho da Europa, alargar a aplicação da presente Carta a qualquer outro território designado na declaração. A Carta entrará em vigor relativamente a este território no primeiro dia do mês seguinte ao decurso do prazo de três meses após a data da recepção da declaração pelo Secretário-Geral.
3. Qualquer declaração feita nos termos dos dois números anteriores pode ser retirada, relativamente a qualquer território designado nesta declaração, por meio de notificação dirigida ao Secretário-Geral. A retirada entrará em vigor no primeiro dia do mês seguinte ao decurso do prazo de seis meses após a data de recepção da notificação pelo Secretário-Geral.

Artigo 17.º

Denúncia

1. Nenhuma Parte pode denunciar a presente Carta antes do final de um período de cinco anos após a data da sua entrada em vigor. Será dado um pré-aviso de seis meses ao Secretário-Geral do Conselho da Europa. Esta denúncia não afecta a validade da Carta relativamente às outras Partes, salvo se o número destas for inferior a quatro.
2. Cada Parte pode, nos termos das disposições enunciadas no número anterior, denunciar qualquer número da parte I da Carta que tenha aceite, com ressalva da quantidade e categoria dos números aos quais esta Parte está obrigada, nos termos das disposições do n.º 1 do artigo 12.º Qualquer Parte que, na sequência da denúncia de um número, não preencha os requisitos das disposições do n.º 1 do artigo 12.º será considerada como tendo igualmente denunciado a própria Carta.

Artigo 18.º

Notificações

O Secretário-Geral do Conselho da Europa notificará os Estados membros do Conselho:

- a) De qualquer assinatura;
- b) Do depósito de qualquer instrumento de ratificação, aceitação ou aprovação;
- c) De qualquer data de entrada em vigor da presente Carta, nos termos do seu artigo 15.º;

- d) De qualquer notificação recebida em aplicação das disposições dos n.os 2 e 3 do artigo 12.º;
- e) De qualquer notificação recebida em aplicação das disposições do artigo 13.º;
- f) De qualquer outro acto, notificação ou comunicação referente à presente Carta.

Em fé do que, os abaixo assinados, devidamente autorizados para o efeito, assinaram a presente Carta. Feita em Estrasburgo, no dia 15 de Outubro de 1985, em francês em inglês, fazendo ambos os textos igualmente fé, num único exemplar, o qual será depositado nos arquivos do Conselho da Europa. O Secretário-Geral do Conselho da Europa transmitirá cópias certificadas a cada um dos Estados membros do Conselho da Europa.

Adoptada e aberta à assinatura em Estrasburgo, a 15 de Outubro de 1985.

Entrada em vigor na ordem internacional: 1 de Setembro de 1988.

Portugal:

Assinatura: 15 de Outubro de 1985;

Aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia da República n.º 28/90, de 23 de Outubro, publicada no Diário da República, I Série, n.º 245/90;

Ratificada pelo Decreto do Presidente da República, n.º 58/90, de 23 de Outubro, publicado no Diário da República, I Série, n.º 245/90;

Depósito do instrumento de ratificação junto do Secretário-Geral do Conselho da Europa: 18 de Dezembro de 1990;

Aviso de depósito do instrumento de ratificação: Aviso do Ministério dos Negócios Estrangeiros n.º 13/91, de 1 de Fevereiro, publicado no Diário da República, I Série-A, n.º 27/91;

Entrada em vigor na ordem jurídica portuguesa: 1 de Abril de 1991.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alesina, A. (1987), «Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game», in *Quarterly Journal of Economics*, 102, pp. 651-678.
- Alesina, A., e Cukierman, A. (1990), «The politics of ambiguity», in *Quarterly Journal of Economics*, 105, pp 829-850.
- Allers, Maarten A., De Haan, Jakob, e Sterks, Cees G. (2001), Partisan Influence on the Local Tax Burden in the Netherlands. *Public Choice*, 106(1/2), pp. 351-363.
- Almeida, J.R. (2005) Contabilidade de Custos para Autarquias Locais, 2ª Edição, Porto, Vida Económica.
- Alt, James E., e Lowry, Robert C. (1994), Divided Government, Fiscal Institutions and Budget Deficits: Evidence From the States. *American Political Science Review*, 88, pp. 811-828.
- Baleiras, Rui Nuno, e Costa, José S. (2001), To Be or not To Be in Office Again, That is the Question – Political Business Cycles with Local Governments. *Working Paper*, Lisboa: Universidade Nova de Lisboa.
- Barbosa, António S. (2002). Nota sobre uma Lei “Explosiva”. *Boletim Económico*. Banco de Portugal, Dezembro de 2002.
- Baron, D. (1989), “Service-induced Campaign Contributions and the Electoral Equilibrium”, *The Quarterly Journal of Economics*, 104, pp.45-72.
- Baum, M. e A. Espirito-Santo (2004) “Desigualdades de Género em Portugal: a participação política das mulheres” in André Freire, Marina Costa Lobo e Pedro Magalhães, Portugal a votos – As eleições legislativas de 2002. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Bernhardt, M. D. e D. E. Ingberman (1995), “Candidate Reputations and the Incumbency Effect”, *Journal of Public Economics*, XXVII, pp. 47-67.
- Blais, A., e Nadeau, R. (1992), «The electoral budget cycle», *Public Choice*, 74, pp. 389-403.
- Camões, P. J. (2005), Análise da Evolução Finanças Locais Portuguesas, (Artigo incluído no projecto de investigação The Determinants of Change in Local Financing Systems). Braga: Universidade do Minho.
- Carrol, J.D. (1968) Generalization of canonical correlation analysis to three or more sets of variables. *Proceedings of the 76th Annual Convention of the American Psychological Association*, 227-228
- Coelho, C.A.C. (2004) Ciclos Político Económicos e o Poder Local, (Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Economia). Braga: Universidade do Minho – Escola de Economia e Gestão.

- Costa, A. F., Pereira, J. M. e Blanco, S. R. (2006), Auditoria do sector público no contexto da nova gestão pública – Estudo da Revista de Estudos Politécnicos. *Polytechnical Studies Review*, Vol III, n.ºs 5/6, pp. 201-225.
- Crain, W. M. e B. Goff (1986), “Televising Legislatures: An Economic Analysis”, *Journal of Law and Economics*, October, pp. 405-421.
- De Leeuw, J. (1973). *Canonical Analysis of categorical data*. Dswg, Londen.
- Downs, A. (1957), *An Economic Theory of Democracy*, Nova Iorque, Harper and Row.
- Espada, I. (2002) *Género e Comportamento Eleitoral – O eleitorado português e a actividade política das mulheres*. Lisboa: Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- Ferejohn, J. A. (1986), «Incumbent performance and electoral control», in *Public Choice*, 50 (1-3), pp. 5-25.
- Ferguson, J. M. (1976), “Comment on Political Information”, *Journal of Law and Economics*, pp. 241-346.
- Fernandes, A.T. (1992) *Poder Local e Democracia*, (Texto organizado para a comunicação apresentada ao II Congresso Português de Sociologia). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Fremling, G. e J. Lott (1988), “Televising Legislatures: Some Thoughts on Whether Politicians Are Search Goods”, *Public Choice*, vol. 58, nº1, pp.73-78.
- Galli, Emma, e Rossi, Stefania P. (2002), *Political Budget Cycles: The Case of the Western German Länder*. *Public Choice*, 110(3/4), pp. 283-303.
- Genovese, M. e S. Thompson (1993) “Women as chief executives – Does gender matter?” in Genovese, Michael (ed.), *Women as national leaders*: London Sage Publications, pp. 1-12.
- Guerra, I.P. (1985) *Poder local – Reprodução ou Inovação*, (Texto organizado para a comunicação no seminário de formação de animadores culturais, CES/ISCTE). Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- Guttman, L. (1941). The quantification of a class of attributes: A theory and a method of scale construction. In P. Horst (Ed.), *The prediction of personal adjustment* (pp. 319–348). New York: Social Science Research Council.
- Gifi, A. (1981). *Nonlinear Multivariate Analysis*. Technical report, Department of Data Theory, University of Leiden.
- Gifi, A. (1990). *Nonlinear multivariate analysis*. Chichester: John Wiley and Sons.
- Harrington, J. JR. (1993), «Economic policy, economic performance, and elections», in *American Economic Review*, 83 (1), pp. 27-42.
- Ibrahim, M.M. (1994), *Party Politics and Spending Decisions in Local Authorities*. *International Journal of Public Sector Management*, 5, pp. 67–71.

- Jewell, M. E. e D. Breaux (1989), “The Effect of Incumbency on State Legislative Elections”, *Legislative Studies Quarterly*, 13, pp. 495-514.
- Jordan, J., Neves, J. C. e Rodrigues, J. A. (2007), *O Controlo de Gestão – Ao Serviço da Estratégia e dos Gestores*, 7ª Edição, Lisboa, Áreas Editora.
- Key JR., V. O. (1966), *The Responsible Electorate*, Cambridge, Harvard University Press.
- King, G. e A. Gelman (1991), “Systematic Consequences of Incumbency Advantage in U.S. House Elections”, *American Journal of Political Science*, 35, pp. 110-138.
- López, A. M., Navarro, A. e Ortiz, D. (2000). *Transparencia Informativa en Entidades Locales: El papel de una central de balances*, *Partida Doble*, 111, 98-107.
- Maciel, D. (2008) *Género e Poder Local*, (Dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Sociologia – Especialidade em família e sociedade). Lisboa: Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa.
- Maroco, J. (2007) *Análise Estatística com utilização do SPSS*, 3ª Edição, Lisboa, Edições Sílabo.
- Marta, José M. (2000). *Imperfeições e Competição no Processo Político: Uma Aplicação aos Governos Locais*. Tese de Mestrado em Administração Pública. Braga: Universidade do Minho.
- Martins, A. (2006) *Excel Aplicado à Gestão*, 2ª Edição Corrigida, Lisboa, Edições Sílabo.
- Martins, M. M. e C. P. Teixeira (2005) *O funcionamento dos partidos e a participação das mulheres na vida política e partidária em Portugal*. Lisboa: Comissão para a Igualdade e para os Direitos das Mulheres, Presidência do Conselho de Ministros.
- Martins, R.M. (2001) *As Autarquias Locais na União Europeia*, Porto, Edições ASA.
- Mendes, M.M. (1993) *As Elites Políticas num Concelho da Área Metropolitana do Porto*, (Artigo sobre uma investigação que incidiu sobre o perfil-tipo dos eleitos locais). Porto: *Sociologia – Problemas e Práticas* Nº 14.
- Meulman, J. (1992) *The integration of multidimensional scaling and multivariate analysis with optimal transformation of variables*, *Psychometrica*, Vol. 57, pp. 539-565.
- Meulman, J. J., Van der Kooij, A. J., & Heiser, W. J. (2004). *Principal components analysis with nonlinear optimal scaling transformations for ordinal and nominal data*. In D. Kaplan (Ed.), *Handbook of quantitative methodology for the social sciences* (pp. 49–70). London: Sage Publications.
- Nordhaus, W. (1975), «The political business cycle», in *Review of Economic Studies*, 42, pp. 169-190.
- Oliveira, A.C. (2005) *A Democracia Local – Aspectos Jurídicos*, Coimbra, Coimbra Editora.

- Pereira, A. (2008) SPSS – Guia Prático de Utilização, 7ª Edição Revista e Corrigida, Lisboa, Edições Sílabo.
- Pettersson-Lidbom, Per (2001), An Empirical Investigation of the Strategic Use of Debt. *Journal of Political Economy*, 109, pp. 570-583.
- Pettersson-Lidbom, Per (2003), A Test of the Rational Electoral-Cycle Hypothesis. Stockholm University, Department of Economics. *Research Papers in Economics*, 2003, pp.16.
- Rogoff, K., e Sibert, A. (1988), «Elections and macroeconomic policy cycles», *Review of Economics Studies*, 55, pp. 1-16.
- Rogoff, K., (1990), «Equilibrium political budget cycles», in *American Economic Review*, 80, pp. 21-36.
- Rosemberg, Jacob (1992), Rationality and the Political Business Cycle: The Case of Local Government. *Public Choice*, 73, pp. 71-81.
- Sá, P.M. e Sintra, O. F. (2008). Modernização administrativa e gestão da qualidade: um estudo empírico nos municípios portugueses. FEUC/ Gabinete de Qualificação na Administração, Câmara de Pombal.
- Satapocal, Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do Pocal (2006), Manual de Apoio Técnico à Aplicação do Pocal – Regime Simplificado, Lisboa, Centro de Estudos e Formação Autárquica.
- Seitz, Helmut (2000), Fiscal Policy, Deficits and Politics of Subnational Governments: The Case of the German Laender. *Public Choice*, 102(1/2), pp. 183-218.
- Silva, E. G. (2002) “Barreiras à entrada no mercado político: as Eleições Autárquicas Portuguesas”, *Sociologia – Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto*, vol. XII, pp. 145-154.
- Telser, L. G. (1976), “Comment on Political Information”, *Journal of Law and Economics*, pp.337-340.
- Valles, E. (2006) Guia do Autarca, 3ª Edição, Coimbra, Edições Almedina.
- Van der Burg, E. 1988. *Nonlinear canonical correlation and some related techniques*. Leiden: DSWO Press.
- Van der Burg, E., De Leeuw, J., and Verdegaal, R. 1988. Homogeneity analysis with k sets of variables: an alternating least squares method with optimal scaling features. *Psychometrika*, 53: 177–197.
- Veiga, F. J., e Veiga, L. G. (2004b), «Popularity functions, partisan effects and support in parliament», in *Economics & Politics*, 16 (1), pp. 101-115.
- Veiga, F. J., e Veiga, L. G. (2004c), «The determinants of vote intentions in Portugal», in *Public Choice*, 118, pp. 341-364.
- Veiga, L.G. e F. J. Veiga (2005) Eleitoralismo nos municípios portugueses, (Artigo incluído no projecto “Eleitores, governantes e a economia” da Universidade do Minho). Braga: *Análise Social*, vol. XL (177), pp. 865-889.
- Yen, S. T., R. M. Coats e T. R. Dalton (1990), “Brand-name Investment of Candidates and District Homogeneity: An Ordinal Response Model”, *Southern Economic Journal*, 58, pp. 988-1001.

APÊNDICE 1 – Inquérito *online*

Inquérito *online*⁴⁴ realizado aos presidentes das câmaras municipais de Portugal

➤ **Secção I – Características pessoais e profissionais**

1. Sexo?

- Masculino.
- Feminino.

2. Idade?

- Menos de 30 anos.
- Entre 30 a 40 anos.
- Entre 41 a 50 anos.
- Entre 51 a 60 anos.
- Mais de 61 anos.

3. Habilitações literárias?

- 9º Ano.
- 12º Ano.
- Bacharelato.
- Licenciatura.
- Mestrado.
- Doutoramento.
- Outra. Qual? _____.

4. Área de formação académica (só deve responder, caso as suas habilitações literárias sejam superiores ao 12º ano)?

- Educação.
- Engenharia.
- Economia.
- Direito.
- Gestão.
- Ciências Sociais.
- Política.
- Outra. Qual? _____.

⁴⁴ Inquérito realizado de 7 de Outubro de 2010 a 16 de Novembro de 2010.

5. Atividade profissional antes de ser autarca?

- Professor.
- Advogado.
- Engenheiro.
- Empresário.
- Contabilista.
- Gestor.
- Médico.
- Trabalhador rural.
- Operário.
- Atividade ligada à política.
- Outra. Qual? _____.

6. A que classe socioeconómica pertencia antes de enveredar pela atividade autárquica?

- Classe baixa.
- Classe média.
- Classe média-alta.
- Classe alta.

7. Teve algum cargo público antes de ser autarca?

- Não.
- Sim. Qual? _____.

8. Pertenceu a alguma coletividade local antes de se candidatar a presidente da autarquia?

- Não.
- Sim. Qual ou quais? _____.

9. É presidente da Câmara do concelho de onde é natural?

- Sim.
- Não.

10. Antes de ser autarca era filiado nalgum partido político?

- Não.
- Sim. Qual? _____.

11. Quais os principais motivos que o levaram a candidatar-se a presidente de câmara (selecione os que entender)?

- A curiosidade pelo cargo.
- O gosto particular pelo concelho.
- Solicitações dos munícipes.
- Um “ideal” de serviço público.

- Por convite de um partido político.
- Por estratégia do partido político a que pertence.
- Aspirações de ordem pessoal.
- Outras razões.

12. Como lida no seu dia-a-dia com a comunicação social?

- Muito mal.
- Mal.
- Razoavelmente.
- Bem.
- Muito bem.

13. Como se relaciona com a oposição na sua câmara?

- Muito mal.
- Mal.
- Razoavelmente.
- Bem.
- Muito bem.

14. Já pertenceu à oposição da câmara onde se encontra atualmente?

- Sim.
- Não.

15. Atualmente encontra-se em que mandato?

- Primeiro mandato.
- Segundo mandato.
- Terceiro mandato.
- Mais de três mandatos.

16. Pensa recandidatar-se ao próximo mandato?

- Sim.
- Não.
- Não posso.
- Não sei.

➤ **Secção II – O gestor e o político**

17. Em que círculo eleitoral se insere a sua autarquia?

- Aveiro
- Beja.
- Braga.
- Bragança.

- Castelo Branco.
- Coimbra.
- Évora.
- Faro.
- Guarda.
- Leiria.
- Lisboa.
- Portalegre.
- Porto.
- Santarém.
- Setúbal.
- Viana do Castelo.
- Vila Real.
- Viseu.
- Região Autónoma dos Açores.
- Região Autónoma da Madeira.

18. Quantos funcionários diretos tem a câmara municipal da qual é presidente?

- Até 200 funcionários.
- De 201 a 400 funcionários.
- De 401 a 600 funcionários.
- De 601 a 700 funcionários.
- De 701 a 800 funcionários.
- De 801 a 1000 funcionários.
- Mais de 1000 funcionários.

19. Considera que o seu modo de agir é influenciado pelo partido a que pertence e/ou que o apoiou a chegar ao poder?

- Nunca.
- Raramente.
- Às vezes.
- Muitas vezes.
- Sempre.

20. Caso não lhe fosse possível candidatar-se pelo seu partido, candidatava-se com o apoio de outra força partidária?

- Sim.
- Não.
- Provavelmente, dependendo do contexto e das condições que o outro partido me garantisse.
- Não sei.

21. E como independente?

- Sim.
- Não.
- Provavelmente, dependendo do contexto político e das condições da minha candidatura.
- Não sei.

22. Um estudo da Universidade do Minho⁴⁵ concluí que: “Há comportamentos eleitoralistas dos autarcas que, em ano de eleições, aumentam os défices e as despesas municipais, fazendo crescer o emprego municipal”. Concorda com esta conclusão do estudo?

- Sim.
- Não.

23. Considera que, existe vantagem eleitoral para candidatos que se estão a recandidatar?

- Nunca.
- Raramente.
- Às vezes.
- Muitas vezes.
- Sempre.

24. Considere que se encontra no seu último mandato. A sua forma de gerir o município e/ou de tomar decisões seria diferente, por se encontrar nesta situação?

- Improvável.
- Pouco provável.
- Provável
- Muito provável
- Certo.

25. Está de acordo que se estruturarem as campanhas eleitorais, de modo a torná-las menos despesistas?

- Sim.
- Não.
- Não sabe/ Não responde.

26. Pensa que o dinheiro disponível para organizar uma campanha eleitoral autárquica interfere no resultado eleitoral?

- Sim.
- Não.
- Não sabe/ Não responde.

⁴⁵ Estudo de dois professores da Universidade do Minho, Linda Gonçalves e Francisco Veiga, com o título “Eleitoralismo nos Municípios Portugueses” (“Público”. 27/09/2005).

27. Faz questão em conhecer pessoalmente todos os funcionários da autarquia?

- Sim.
- Não.

28. Tem uma noção geral do desempenho de todos os funcionários da autarquia?

- Sim.
- Não.

29. Concorda com a afirmação: “Um bom presidente de câmara é aquele que centraliza a maior parte dos poderes e decisões no seu gabinete”?

- Sim.
- Não.
- Não sabe/ Não responde.

30. Ao nomear os seu colaboradores mais diretos, para cargos de confiança, qual o fator que mais tem em consideração?

- Ser do mesmo partido político.
- As competências pessoais e profissionais.
- Ser seu amigo ou conhecido.
- Ser recomendado pelo seu partido ou coligação.
- Outro. Qual? _____.

31. No presente mandato tem alguém nomeado para um cargo de confiança que não pertença ao seu partido político ou à coligação que o apoiou nas eleições autárquicas?

- Sim.
- Não.

32. Quantos pelouros de ação tem a seu cargo?

- Nº. de pelouros - _____.

33. Quantos pelouros tem delegados na vereação?

- Nº. de pelouros - _____.

34. Considera importante reunir anualmente todos os funcionários da autarquia e comunicar-lhes os objetivos e planos que a autarquia estabeleceu para o ano seguinte?

- Muito pouco.
- Pouco.
- Médio.
- Muito.
- Bastante.

35. Considera importante o grau de motivação dos funcionários da autarquia para um melhor desempenho e uma maior produtividade?

- Muito pouco.
- Pouco.
- Médio.
- Muito.
- Bastante.

36. Se presenciar, ou tomar conhecimento de alguma ilegalidade cometida por um funcionário da autarquia, como atua?

- Repreende pessoalmente o funcionário.
- Ordena a repreensão do funcionário pelo seu superior.
- Ignora.
- Não sabe/ Não responde.

37. Concorda com uma maior transferência de competências para os municípios, conforme o previsto na lei 159/99?

- Sim.
- Não.

38. Defina a prioridade da transferência de competências para os municípios, para as seis áreas seguintes:

	(6) Mais prioritário.	(5)	(4)	(3)	(2)	(1) Menos prioritário.
Acção Social.						
Educação (continuação).						
Gestão das áreas portuárias.						
Gestão das praias e zonas balneares.						
Reabilitação da rede hidrográfica.						
Saúde.						

39. Gosta de novas tecnologias?

- Sim.
- Não.
- Não muito, mas tenho que as utilizar pois facilitam-me a vida.

40. Normalmente no seu dia-a-dia como presidente de câmara, utiliza tecnologias de informação de modo a poder inovar?

- Nunca.
- Raramente.

- Às vezes.
- Muitas vezes.
- Sempre.

41. Qual o partido ou coligação que apoiaram a sua candidatura na última eleição?

- B.E.
- Grupo de Cidadãos.
- PCP-PEV.
- PPD/PSD.
- PPD/PSD.CDS-PP.
- PPD/PSD.CDS-PP.MPT.PPM.
- PPD/PSD.CDS-PP.PPM.
- PS.

42. Concorda com a afirmação: “Na distribuição de fundos estatais, os governos favorecem as autarquias do seu partido.”

- Sim.
- Não.
- Não sabe/ Não responde.

43. Já por alguma vez sentiu que o seu município tivesse sido prejudicado por não pertencer à mesma cor política do Governo?

- Nunca.
- Raramente.
- Às vezes.
- Muitas vezes.
- Sempre.

44. Está de acordo com a reforma do sistema eleitoral e do governo local, reforçando a função fiscalizadora e de competências políticas das assembleias locais?

- Sim.
- Não.
- Nem de acordo nem em desacordo.
- Não sabe/ Não responde.

45. Concorda com a regionalização?

- Sim.
- Não.
- Não sabe/ Não responde.

46. É a favor da limitação do número de mandatos?

- Sim.

- Não.

47. Suponha que se encontra no seu último mandato. Neste caso, teria uma gestão mais despesista de modo a concluir todas as obras que programou para o seu concelho?

- Improvável.
- Pouco provável.
- Provável
- Muito provável
- Certo.

48. Está de acordo com os limites de endividamento das autarquias impostos pelo Governo?

- Sim.
- Não.
- Não sabe/ Não responde.

49. Por norma, consegue respeitar esses limites?

- Sim.
- Não.

50. Considera que as candidaturas do seu município ao financiamento de projetos com participação de fundos comunitários foram limitadas pela introdução da lei n.º 2/2007 (Artigo 39.º), que define os limites máximos de endividamento das autarquias?

- Sim.
- Não.

51. O município ao qual pertence candidatou-se ao programa “Pagar a tempo e horas” aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2008 de 22 de Fevereiro?

- Sim.
- Não.

52. Se sim, foram-lhe concedidos os empréstimos, no âmbito do Programa de Regularização de Dívidas do estado?

- Sim.
- Não.

53. O seu município prescinde de alguma parte das receitas de IRS relativamente aos contribuintes aí domiciliados?

- Não.
- Sim. Quanto (%)? _____.

54. Com avalia o Programa Simplex Autárquico?

- Muito mau.
- Mau.
- Razoável.
- Bom.
- Muito bom.
- Não sabe/ Não responde.

55. Já aderiu, ou pensa aderir ao Programa Simplex Autárquico?

- Sim.
- Não.

56. Concorda com a afirmação: “Na conjuntura atual, com a crise em que o país se encontra, tem que se redefinir o papel das autarquias, dando mais prioridade a medidas de inclusão social, de combate à pobreza, de ação educativa, de criação de emprego e de apoio às pequenas e médias empresas.”

- Muito pouco.
- Pouco.
- Médio.
- Muito.
- Bastante.

57. Está de acordo em que se agrupem freguesias pequenas (com menos de 5 mil eleitores), de modo a diminuir custos, como já se fez noutros países europeus?

- Sim.
- Não.

58. Quantos eleitores tem o município que representa?

- Menos de 10.000 eleitores.
- De 10.000 a 19.999 eleitores.
- De 20.000 a 29.999 eleitores.
- De 30.000 a 39.999 eleitores.
- 40.000 eleitores ou mais.

59. Da lista seguinte, selecione os departamentos que existem na sua câmara municipal?

- Departamento de Cultura.
- Departamento de Obras e Serviços Urbanos.
- Departamento Administrativo e Financeiro.
- Departamento de Urbanismo.
- Departamento de Recursos Humanos.
- Departamento Planeamento Urbano.
- Departamento Atividades Económicas.

- Departamento Projeto e Obras.
- Departamento Habitação.
- Departamento de Ação Social e Educação.
- Departamento de Ordenamento e Desenvolvimento.
- Departamento Jurídico.
- Departamento de Obras Públicas.
- Departamento de Proteção Civil e Bombeiros.
- Departamento de Gestão do Território.

➤ **Secção III – Perfil do autarca**

60. Dos atributos que se seguem, selecione apenas os quatro mais relevantes (por ordem de importância), que na sua opinião melhor caracterizam o “autarca modelo”.

	(4) Mais	(3)	(2)	(1) Menos
Bem-falante.				
Bom gestor.				
Calmo.				
Descontraído.				
Dinâmico.				
Frontal.				
Honesto.				
Líder.				
Organizado.				
Pontual.				
Popular.				
Trabalhador.				

61. Dos atributos que se seguem, selecione apenas os quatro mais relevantes (por ordem de importância), que na sua opinião sejam essenciais para ganhar uma eleição autárquica.

	(4) Mais	(3)	(2)	(1) Menos
Apoio de um partido.				
Bem posicionado na política central.				
Bom aspeto físico.				
Carisma.				
Conhecer bem o concelho.				
Cultura geral acima da média.				
Formação superior.				
Militante num partido político.				
Muitos amigos no concelho.				
Obra feita.				
Resolver os problemas dos munícipes.				
Rico.				

62. Dos atributos que se seguem, selecione apenas os quatro mais relevantes (por ordem de importância), que na sua opinião contribuam para uma melhoria da gestão autárquica.

	(4) Mais	(3)	(2)	(1) Menos
Ações corretivas.				
Avaliação do desempenho.				
Centralização de poderes.				
Descentralização de poderes.				
Gestão por objetivos.				
Liderança autocrática.				
Liderança participativa.				
Liderança democrática.				
Liderança laissez-faire.				
Melhor organização.				
Melhor planeamento.				
Motivação dos funcionários.				

63. Dos atributos que se seguem, selecione apenas os quatro mais relevantes (por ordem de importância), que na sua opinião definam uma conduta eticamente correta.

	(4) Mais	(3)	(2)	(1) Menos
Admitir muitos funcionários na autarquia.				
Ajudar os munícipes que mais precisam.				
Apartidário.				
Cargos de chefia só para trabalhadores do partido.				
Diferenciar os funcionários autárquicos.				
Interesses do município acima dos do partido.				
Interesses do município acima dos pessoais.				
Justo.				
Lidar bem com a comunicação social.				
Não selecionar os funcionários pela sua cor política.				
Não ser racista.				
Valorizar e premiar quem mais trabalha.				

APÊNDICE 2 – Primeira mensagem de correio eletrónico

Primeira mensagem de correio eletrónico enviada para todas as câmaras municipais de Portugal, juntamente com o inquérito *online*.

Dados da mensagem:

- Entrega concluída em 7 de Outubro de 2010 0:54.
- Mensagem enviada por email para **308** destinatário(s).
- Para: todos os endereços eletrónicos de todas as câmaras municipais.
- De: *goncaloceleiro@gmail.com* via “*surveymonkey.com*”.
- Assunto: Estudo aos autarcas portugueses - Universidade do Algarve.

Corpo da mensagem:

Exmo. Senhor Presidente de Câmara

No âmbito da dissertação de uma Tese de Mestrado em Gestão Empresarial, da Faculdade de Economia da Universidade do Algarve, pretende-se realizar um estudo que permita aferir sobre a opinião dos atuais autarcas portugueses acerca das políticas de gestão autárquica na construção de um perfil vencedor.

Desta forma, solicitamos ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara o preenchimento deste inquérito. Informamos que o mesmo é anónimo e confidencial e que todos os dados recolhidos serão utilizados exclusivamente no estudo que abrange o tema da dissertação.

Estando conscientes dos inúmeros compromissos que o Sr. Presidente da Câmara terá, agradecemos antecipadamente a sua disponibilidade, atenção e colaboração. Sendo um estudo inédito em Portugal, pedimos atenciosamente que seja o Sr. Presidente da Câmara a preencher o inquérito, de modo a que o resultado seja o mais fidedigno possível. Estamos a desenvolver esta dissertação convictos de que possa ter alguma utilidade para todos os autarcas portugueses que se encontram no poder (e também para futuros autarcas) e, como forma de agradecimento pelo tempo que irão despender, vamos disponibilizar, numa página de internet, todos os resultados do estudo. O endereço do sítio de internet será facultado com a devida antecedência.

Informamos também que, após o preenchimento do inquérito, o utilizador deverá clicar no botão “Concluir” e que, se tudo correr dentro da normalidade, aparecerá uma mensagem final de agradecimento.

Por favor, clique no link em baixo para começar a responder ao inquérito. Tempo estimado de resposta ao inquérito aproximadamente sete minutos.

<http://pt.surveymonkey.com/s.aspx>

Muito obrigado.

Gonçalo Ceboleiro (aluno nº 38409, FEUAlg)

Atenção: se não quiser receber mais mensagens de correio eletrónico da nossa parte, clique na ligação abaixo e o seu contacto será removido automaticamente da lista de endereços.

<http://pt.surveymonkey.com/optout.aspx>

APÊNDICE 3 – Segunda mensagem de correio eletrónico

Segunda mensagem de correio eletrónico enviada para as câmaras municipais de Portugal que ainda não tinham respondido ao inquérito, juntamente com o inquérito *online*.

Dados da mensagem:

- Entrega concluída em 18 de Outubro de 2010 20:58.
- Mensagem enviada por email para **267** destinatário(s).
- Para: Endereços eletrónicos de 267 câmaras municipais.
- De: *goncaloceleiro@gmail.com* via “*surveymonkey.com*”.
- Assunto: Universidade do Algarve - Estudo aos autarcas portugueses.

Corpo da mensagem:

Exmo. Senhor Presidente de Câmara

Venho por este meio reforçar o pedido de resposta ao inquérito enviado, no dia 7 de Outubro de 2010. Peço desculpa pela insistência, mas para que o estudo seja fidedigno torna-se necessário um número significativo de respostas.

Em caso de alguma dúvida no preenchimento do inquérito, poderá sempre contactar-me pelo número 962962393 ou através deste endereço de e-mail. Terei todo o gosto em esclarecê-lo no que for necessário.

Caso o Sr. Presidente não tenha respondido ao inquérito na sua totalidade, poderá fazê-lo a qualquer momento. Para tal, basta aceder ao “link” (colocar o endereço do link), que o seu inquérito aparecerá na página da última resposta válida.

Se o Sr. Presidente não recebeu corretamente o primeiro e-mail que lhe enviei, segue o texto de apresentação do inquérito e do estudo.

Mais uma vez, muito obrigado pelo tempo que disponibilizou a este assunto.

Transcrição do texto de apresentação do estudo:

No âmbito da dissertação de uma Tese de Mestrado em Gestão Empresarial, da Faculdade de Economia da Universidade do Algarve, pretende-se realizar um estudo que permita aferir sobre a opinião dos atuais autarcas portugueses acerca das políticas de gestão autárquica na construção de um perfil vencedor.

Desta forma, solicitamos ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara o preenchimento deste inquérito. Informamos que o mesmo é anónimo e confidencial e que todos os dados recolhidos serão utilizados exclusivamente no estudo que abrange o tema da dissertação.

Estando conscientes dos inúmeros compromissos que o Sr. Presidente da Câmara terá, agradecemos antecipadamente a sua disponibilidade, atenção e colaboração. Sendo um estudo inédito em Portugal, pedimos atenciosamente que seja o Sr. Presidente da Câmara a preencher o inquérito, de modo a que o resultado seja o mais fidedigno possível. Estamos a desenvolver esta dissertação convictos de que possa ter alguma utilidade para todos os autarcas portugueses que se encontram no poder (e também para futuros autarcas) e como forma de agradecimento pelo tempo que irão dispendir, vamos disponibilizar, numa página de Internet, todos os resultados do estudo. O endereço do sítio de Internet será facultado com a devida antecedência.

Informamos também que, após o preenchimento do inquérito, o utilizador deverá clicar no botão “Concluir” e que, se tudo correr dentro da normalidade, aparecerá uma mensagem final de agradecimento.

Por favor, clique no link em baixo para começar a responder ao inquérito. Tempo estimado de resposta ao inquérito aproximadamente sete minutos.

<http://pt.surveymonkey.com/s.aspx>

Muito obrigado.

Gonçalo Ceboleiro (aluno nº 38409, FEUAlg)

Atenção: se não quiser receber mais mensagens de correio eletrónico da nossa parte, clique na ligação abaixo e o seu contacto será removido automaticamente da lista de endereços.

<http://pt.surveymonkey.com/optout.aspx>

APÊNDICE 4 - Terceira mensagem de correio eletrónico

Terceira e última mensagem de correio eletrónico enviada para as Câmaras Municipais de Portugal que ainda não tinham respondido ao inquérito, juntamente com o inquérito *online*.

Dados da mensagem:

- Entrega concluída em 9 de Novembro de 2010 1:03.
- Mensagem enviada por email para **243** destinatário(s).
- Para: endereços eletrónicos de 243 Câmaras Municipais.
- De: *goncaloceboleiro@gmail.com* via “*surveymonkey.com*”.
- Assunto: Faculdade de Economia da Universidade do Algarve - Estudo aos autarcas portugueses.

Corpo da mensagem:

Exmo. Senhor Presidente de Câmara

Tomo a liberdade de me dirigir, mais uma vez, a V. Ex.^a para lhe chamar a atenção para o facto do inquérito só ir estar online por mais oito dias. Caso V. Ex.^a ainda queira fazer parte do nosso estudo, reenvio-lhe novamente o “link” onde consta o inquérito online.

Muito obrigado pelo tempo que possa dedicar a este tema.

Sem mais nenhum assunto de momento, os meus melhores cumprimentos.

Gonçalo Ceboleiro

Link do inquérito online:

<http://pt.surveymonkey.com/s.aspx>

Transcrição do texto de apresentação do estudo:

No âmbito da dissertação de uma Tese de Mestrado em Gestão Empresarial, da Faculdade de Economia da Universidade do Algarve, pretende-se realizar um estudo que permita aferir sobre a opinião dos atuais autarcas portugueses acerca das políticas de gestão autárquica na construção de um perfil vencedor.

Desta forma, solicitamos ao Exmo. Sr. Presidente da Câmara o preenchimento deste inquérito. Informamos que o mesmo é anónimo e confidencial e que todos os dados recolhidos serão utilizados exclusivamente no estudo que abrange o tema da dissertação.

Estando conscientes dos inúmeros compromissos que o Sr. Presidente da Câmara terá, agradecemos antecipadamente a sua disponibilidade, atenção e colaboração.

Sendo um estudo inédito em Portugal, pedimos atenciosamente que seja o Sr. Presidente da Câmara a preencher o inquérito, de modo a que o resultado seja o mais fidedigno possível. Estamos a desenvolver esta dissertação convictos de que possa ter alguma utilidade para todos os autarcas portugueses que se encontram no poder (e também para futuros autarcas) e, como forma de agradecimento pelo tempo que irão dispendir, vamos disponibilizar, numa página de internet, todos os resultados do estudo. O endereço do sítio de internet será facultado com a devida antecedência.

Informamos também que, após o preenchimento do inquérito, o utilizador deverá clicar no botão “Concluir” e que, se tudo correr dentro da normalidade, aparecerá uma mensagem final de agradecimento.

Atenção: se não quiser receber mais mensagens de correio eletrónico da nossa parte, clique na ligação abaixo e o seu contacto será removido automaticamente da lista de endereços.

<http://pt.surveymonkey.com/optout.aspx>

APÊNDICE 5 – Indicadores contabilísticos do município de Salvaterra de Magos

Indicadores para análise da contabilidade orçamental do município de Salvaterra de Magos

Os rácios em questão foram elaborados com os dados visualizados nas tabelas da receita e da despesa da subsecção 5.9.1. Optou-se por apresentar os valores da despesa resumidos e indicaram-se os que se pensaram ser mais importantes para o trabalho em questão. Os valores indicados podem não bater certo com os dos relatórios de gestão dos municípios.

➤ Grau de cobertura global das receitas e das despesas do município de Salvaterra de Magos:

• Grau de cobertura global das receitas e das despesas	Município de Salvaterra de Magos			
	2007	2008	2009	2010
1) Receita Corrente / Despesa Corrente * 100		275,25%	276,30%	280,13%

➤ Rácios de estrutura das receitas do município de Salvaterra de Magos:

• Rácios de estrutura das Receitas	Município de Salvaterra de Magos			
	2007	2008	2009	2010
1) Impostos Diretos / Receita Total * 100		15,81%	18,82%	19,86%
2) Impostos Diretos / Receitas Correntes * 100		26,57%	28,71%	27,82%
3) Passivos Financeiros / Receita Total * 100		11,24%	6,34%	0,07%
4) Passivos Financeiros / Receitas de Capital * 100		27,78%	18,41%	0,25%
5) Transferências Correntes / Receitas Correntes *100		47,34%	48,47%	47,92%
6) Transferências Capital / Receitas de Capital *100		50,56%	50,14%	60,08%
7) Receitas Correntes / Receitas Totais * 100		59,53%	65,56%	71,40%

➤ **Rácios de estrutura das despesas do município de Salvaterra de Magos:**

• Rácios de estrutura das Despesas	Município de Salvaterra de Magos			
	2007	2008	2009	2010
1) Despesa de Capital / Despesa Total *100		33,22%	33,38%	25,25%
2) Despesa Corrente / Despesa Total * 100		21,63%	23,73%	25,49%
3) Investimentos / Despesa Total * 100		28,15%	24,40%	17,99%
4) Investimento / Despesa de Capital * 100		84,75%	73,09%	71,28%
5) Pessoal / Despesa Total * 100		16,20%	17,04%	18,60%
6) Custos Pessoal / Receitas Correntes * 100		27,21%	25,99%	26,05%
7) Custos Pessoal / Despesas Correntes * 100		74,89%	71,81%	72,99%
8) Transferências Correntes / Despesas Correntes * 100		9,84%	12,34%	14,21%
9) Encargos Financeiros / Despesas Correntes * 100		4,50%	4,39%	1,93%
10) Passivos Financeiros / Despesas Capital * 100		5,64%	6,23%	11,18%
11) Serviço da Dívida / Despesa Total * 100		2,85%	3,12%	3,31%

APÊNDICE 6 – Indicadores contabilísticos do município de Benavente

Indicadores para análise da contabilidade orçamental do município de Benavente

Os rácios em questão foram elaborados com os dados visualizados nas tabelas da receita e da despesa da subsecção 5.10.1. Optou-se por apresentar os valores da despesa resumidos e indicaram-se os que se pensaram ser mais importantes para o trabalho em questão. Os valores indicados podem não bater certo com os dos relatórios de gestão dos municípios.

➤ Grau de cobertura global das receitas e das despesas do município de Benavente

• Grau de cobertura global das receitas e das despesas	Município de Benavente			
	2007	2008	2009	2010
1) Receita Corrente / Despesa Corrente * 100	328,14%	268,55%	278,81%	302,18%

➤ Rácios de estrutura das receitas do município de Benavente

• Rácios de estrutura das Receitas	Município de Benavente			
	2007	2008	2009	2010
1) Impostos Diretos / Receita Total * 100	36,90%	42,62%	36,74%	39,37%
2) Impostos Diretos / Receitas Correntes * 100	44,24%	52,44%	52,31%	51,13%
3) Passivos Financeiros / Receita Total * 100	1,32%	0,00%	4,51%	4,99%
4) Passivos Financeiros / Receitas de Capital * 100	8,26%	0,00%	15,14%	21,71%
5) Transferências Correntes / Receitas Correntes *100	22,13%	26,31%	27,83%	29,99%
6) Transferências Capital / Receitas de Capital *100	74,82%	80,16%	68,52%	58,57%
7) Receitas Correntes / Receitas Totais * 100	83,42%	81,27%	70,23%	77,00%

➤ **Rácios de estrutura das despesas do município de Benavente**

• Rácios de estrutura das Despesas	Município de Benavente			
	2007	2008	2009	2010
1) Despesa de Capital / Despesa Total *100	17,06%	16,77%	32,11%	23,48%
2) Despesa Corrente / Despesa Total * 100	25,42%	30,26%	25,19%	25,48%
3) Investimentos / Despesa Total * 100	8,21%	10,34%	26,22%	15,80%
4) Investimento / Despesa de Capital * 100	48,14%	61,69%	81,64%	67,30%
5) Pessoal / Despesa Total * 100	17,60%	22,01%	17,80%	16,99%
6) Custos Pessoal / Receitas Correntes * 100	21,10%	27,08%	25,34%	22,07%
7) Custos Pessoal / Despesas Correntes * 100	69,25%	72,72%	70,65%	66,69%
8) Transferências Correntes / Despesas Correntes * 100	16,77%	14,75%	14,95%	21,55%
9) Encargos Financeiros / Despesas Correntes * 100	2,63%	2,58%	3,48%	1,97%
10) Passivos Financeiros / Despesas Capital * 100	12,06%	12,10%	6,23%	9,28%
11) Serviço da Dívida / Despesa Total * 100	2,73%	2,81%	2,88%	2,68%

APÊNDICE 7 – Indicadores contabilísticos do município de Estarreja

Indicadores para análise da contabilidade orçamental do Município de Estarreja

Os rácios em questão foram elaborados com os dados visualizados nas tabelas da receita e da despesa da subsecção 5.11.1. Optou-se por apresentar os valores da despesa resumidos e indicaram-se os que se pensaram ser mais importantes para o trabalho em questão. Os valores indicados podem não bater certo com os dos relatórios de gestão dos municípios.

➤ Grau de cobertura global das receitas e das despesas do município de Estarreja

• Grau de cobertura global das receitas e das despesas	Município de Estarreja			
	2007	2008	2009	2010
1) Receita Corrente / Despesa Corrente * 100	298,89%	276,90%	286,34%	264,36%

➤ Rácios de estrutura das receitas do município de Estarreja

• Rácios de estrutura das Receitas	Município de Estarreja			
	2007	2008	2009	2010
1) Impostos Diretos / Receita Total * 100	12,40%	11,83%	9,66%	11,57%
2) Impostos Diretos / Receitas Correntes * 100	27,64%	26,26%	23,08%	27,85%
3) Passivos Financeiros / Receita Total * 100	3,76%	0,50%	4,61%	3,59%
4) Passivos Financeiros / Receitas de Capital * 100	6,81%	0,90%	7,93%	6,14%
5) Transferências Correntes / Receitas Correntes * 100	38,97%	42,18%	41,97%	47,04%
6) Transferências Capital / Receitas de Capital * 100	74,70%	71,11%	51,32%	51,38%
7) Receitas Correntes / Receitas Totais * 100	44,85%	45,04%	41,84%	41,55%

➤ **Rácios de estrutura das despesas do município de Estarreja**

• Rácios de estrutura das Despesas	Município de Estarreja			
	2007	2008	2009	2010
1) Despesa de Capital / Despesa Total *100	50,74%	21,28%	31,22%	35,14%
2) Despesa Corrente / Despesa Total * 100	15,01%	16,27%	14,61%	15,72%
3) Investimentos / Despesa Total * 100	46,99%	17,08%	22,43%	23,84%
4) Investimento / Despesa de Capital * 100	92,60%	80,27%	71,85%	67,84%
5) Pessoal / Despesa Total * 100	9,64%	10,09%	9,27%	10,89%
6) Custos Pessoal / Receitas Correntes * 100	21,50%	22,41%	22,15%	26,22%
7) Custos Pessoal / Despesas Correntes * 100	64,27%	62,06%	63,44%	69,30%
8) Transferências Correntes / Despesas Correntes * 100	17,79%	19,45%	20,37%	18,23%
9) Encargos Financeiros / Despesas Correntes * 100	11,01%	11,99%	9,58%	4,29%
10) Passivos Financeiros / Despesas Capital * 100	4,56%	11,78%	10,83%	14,30%
11) Serviço da Dívida / Despesa Total * 100	3,97%	4,46%	4,78%	5,70%

APÊNDICE 8 – Indicadores contabilísticos do município de São Pedro do Sul

Indicadores para análise da contabilidade orçamental do município de São Pedro do Sul

Os rácios em questão foram elaborados com os dados visualizados nas tabelas da receita e da despesa da subsecção 5.12.1. Optou-se por apresentar os valores da despesa resumidos e indicaram-se os que se pensaram ser mais importantes para o trabalho em questão. Os valores indicados podem não bater certo com os dos relatórios de gestão dos municípios.

➤ Grau de cobertura global das receitas e das despesas do município de São Pedro do Sul

• Grau de cobertura global das receitas e das despesas	Município de S. Pedro do Sul			
	2007	2008	2009	2010
1) Receita Corrente / Despesa Corrente * 100	319,21%	323,08%	259,86%	255,89%

➤ Rácios de estrutura das receitas do município de São Pedro do Sul

• Rácios de estrutura das Receitas	Município de S. Pedro do Sul			
	2007	2008	2009	2010
1) Impostos Diretos / Receita Total * 100	3,06%	4,65%	4,51%	5,15%
2) Impostos Diretos / Receitas Correntes * 100	6,96%	10,26%	9,38%	10,32%
3) Passivos Financeiros / Receita Total * 100	0,97%	2,54%	10,91%	0,00%
4) Passivos Financeiros / Receitas de Capital * 100	1,74%	4,65%	21,90%	0,00%
5) Transferências Correntes / Receitas Correntes *100	41,21%	38,04%	46,85%	48,73%
6) Transferências Capital / Receitas de Capital *100	26,43%	24,52%	44,08%	53,73%
7) Receitas Correntes / Receitas Totais * 100	43,93%	45,36%	48,13%	49,89%

➤ **Rácios de estrutura das despesas do município de São Pedro do Sul**

• Rácios de estrutura das Despesas	Município de S. Pedro do Sul			
	2007	2008	2009	2010
1) Despesa de Capital / Despesa Total *100	43,32%	46,79%	37,46%	40,64%
2) Despesa Corrente / Despesa Total * 100	13,76%	14,04%	18,52%	19,50%
3) Investimentos / Despesa Total * 100	36,12%	36,42%	28,39%	35,24%
4) Investimento / Despesa de Capital * 100	83,38%	77,84%	75,78%	86,72%
5) Pessoal / Despesa Total * 100	11,08%	11,67%	15,30%	16,89%
6) Custos Pessoal / Receitas Correntes * 100	25,23%	25,74%	31,80%	33,85%
7) Custos Pessoal / Despesas Correntes * 100	80,54%	83,15%	82,62%	86,63%
8) Transferências Correntes / Despesas Correntes * 100	1,80%	1,36%	1,61%	4,16%
9) Encargos Financeiros / Despesas Correntes * 100	9,66%	10,66%	7,85%	3,88%
10) Passivos Financeiros / Despesas Capital * 100	10,28%	14,26%	20,43%	10,72%
11) Serviço da Dívida / Despesa Total * 100	5,78%	8,17%	9,11%	5,11%

APÊNDICE 9 – Indicadores contabilísticos do município de Azambuja

Indicadores para análise da contabilidade orçamental do município de Azambuja

Os rácios em questão foram elaborados com os dados visualizados nas tabelas da receita e da despesa da subsecção 5.13.1. Optou-se por apresentar os valores da despesa resumidos e indicaram-se os que se pensaram ser mais importantes para o trabalho em questão. Os valores indicados podem não bater certo com os dos relatórios de gestão dos municípios.

➤ Grau de cobertura global das receitas e das despesas do município de Azambuja

• Grau de cobertura global das receitas e das despesas	Município de Azambuja			
	2007	2008	2009	2010
1) Receita Corrente / Despesa Corrente * 100	303,73%	268,93%	371,54%	422,15%

➤ Rácios de estrutura das receitas do município de Azambuja

• Rácios de estrutura das Receitas	Município de Azambuja			
	2007	2008	2009	2010
1) Impostos Diretos / Receita Total * 100	20,78%	17,62%	19,32%	22,85%
2) Impostos Diretos / Receitas Correntes * 100	35,44%	37,29%	30,78%	32,91%
3) Passivos Financeiros / Receita Total * 100	3,95%	9,24%	7,59%	0,02%
4) Passivos Financeiros / Receitas de Capital * 100	14,38%	21,54%	28,88%	0,06%
5) Transferências Correntes / Receitas Correntes * 100	25,52%	25,82%	27,24%	29,38%
6) Transferências Capital / Receitas de Capital * 100	67,23%	31,61%	35,95%	64,59%
7) Receitas Correntes / Receitas Totais * 100	58,63%	47,23%	62,77%	69,44%

➤ **Rácios de estrutura das despesas do município de Azambuja**

• Rácios de estrutura das Despesas	Município de Azambuja			
	2007	2008	2009	2010
1) Despesa de Capital / Despesa Total * 100	40,20%	40,20%	26,19%	36,29%
2) Despesa Corrente / Despesa Total * 100	19,30%	17,56%	16,89%	16,45%
3) Investimentos / Despesa Total * 100	34,51%	29,49%	15,77%	25,04%
4) Investimento / Despesa de Capital * 100	85,86%	73,37%	60,22%	68,99%
5) Pessoal / Despesa Total * 100	12,46%	10,57%	10,23%	12,37%
6) Custos Pessoal / Receitas Correntes * 100	21,25%	22,37%	16,30%	17,81%
7) Custos Pessoal / Despesas Correntes * 100	64,55%	60,16%	60,54%	75,20%
8) Transferências Correntes / Despesas Correntes * 100	17,47%	18,58%	18,82%	8,62%
9) Encargos Financeiros / Despesas Correntes * 100	7,50%	8,73%	9,18%	7,50%
10) Passivos Financeiros / Despesas Capital * 100	3,73%	3,48%	9,99%	10,37%
11) Serviço da Dívida / Despesa Total * 100	2,95%	2,93%	4,17%	4,99%