

Escola de Sociologia e Políticas Públicas

**O Estado, a Sociedade e o Poder Local: análise nas freguesias do
Concelho de Cascais**

Joana Catarina Calado Leirinha

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador(a):
Doutor João António Salis Gomes, Professor Auxiliar,
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

[Outubro, 2015]

AGRADECIMENTOS

A concretização do presente trabalho representa o culminar de dois anos de dedicação em prol deste honroso objetivo académico, que é o Mestrado. A todos aqueles que deram o seu tributo para que este momento pudesse acontecer, deixo aqui o meu mais profundo reconhecimento e gratidão.

Agradeço ao meu Professor e orientador, Professor João Salis Gomes pelos ensinamentos ao longo da realização das unidades curriculares que lecionou, como pela orientação cujo resultado é agora exposto.

Aos meus queridos pais, Rui Manuel André Leirinha e Cláudia Rosa Dias Calado Leirinha, pelo exemplo de perseverança, compreensão e amor incondicional.

Por fim, um reconhecimento de gratidão ao meu irmão, Ricardo Alexandre Calado Leirinha, pelo apoio infindável. Ao meu namorado Diogo, o meu agradecimento pelo carinho, apoio e compreensão.

RESUMO

Ao longo dos anos, são várias as questões que se levantam quanto à real importância do papel das autarquias relativamente ao desenvolvimento do local e à forma como o executam. A autarquia local está ou não mais próxima da população? E o Estado? Vamos procurar respostas para estas questões, ao longo da presente dissertação.

Neste contexto, iniciaremos com um percurso pela história do poder local em Portugal. A investigação incide, em particular, no município de Cascais. Especialmente saber qual o papel do Município de Cascais relativamente ao Estado e à sociedade civil? Representa o papel de “ponte”? Assume-se enquanto “fórum” conciliador? Tem vindo a expandir o seu potencial?

A proposta é que se procurem, e encontrem, respostas a estas questões. E outras que surjam durante o percurso.

Palavras-chave:

Administração Pública

Poder Local

Freguesias

Cascais

Estado

Sociedade

ABSTRACT

Over the years we have been asking ourselves questions about the importance of authority and their role in the local development and their performance. Is the local authority closer to the people or not? What about the state? We will seek answers to these and eventually other questions throughout this dissertation.

We will begin with a tour of the history of the local governmental power in Portugal. The research focuses mainly in the county of Cascais, specifically concerning what's the role of the local authority of Cascais in regards to state and civil society? Does it represent a "bridge" between both? Is it assumed as a "forum" conciliator? Is the local authority expanding its potential?

The goal is to seek and find answers to these, as well as other questions which might arise during the course.

Keywords

Public Administration

Local Power

Parishes

Cascais

State

Society

ÍNDICE

INTRODUÇÃO.....	2
CAPÍTULO I – A EVOLUÇÃO DO ESTADO E DAS TEORIAS DE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	4
1- O ESTADO E A CIDADANIA.....	4
1.1 – OS PRINCIPAIS MODELOS DE ORGANIZAÇÃO E DE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	7
1.1.1 – MODELO CLÁSSICO <i>WEBERIANO</i>	7
1.1.2 – NEW PUBLIC MANAGEMENT.....	9
1.1.3 – NEW PUBLIC SERVICE.....	11
1.1.4 – CIDADANIA: AS NOVAS CONFIGURAÇÕES.....	13
2 – GOVERNANCE OU GOVERNANÇA.....	15
3 – A INTRODUÇÃO DE SISTEMAS TECNOLÓGICOS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	18
3.1- A ÉPOCA DA INFORMATIZAÇÃO.....	18
3.2 – A FACILIDADE DA INFORMAÇÃO.....	20
3.3 – A TENDÊNCIA DA REFORMA ADMINISTRATIVA EM PORTUGAL.....	21
CAPÍTULO II – AUTARQUIAS E PODER LOCAL.....	24
1- BREVE HISTÓRIA DO TERRITÓRIO.....	24
2- AUTARQUIAS.....	26
2.1 – HISTÓRIA LEGAL.....	26
2.2 – GOVERNO LOCAL.....	27
2.3 – GESTÃO ECONÓMICA DAS AUTARQUIAS.....	27
2.4 – PROBLEMAS DO GOVERNO LOCAL.....	28
2.5 – GOVERNANCE LOCAL.....	31
2.6 – A VIDA LOCAL.....	32
2.7- REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO TERRITÓRIO DAS FREGUESIAS.....	33
3- CONCELHOS.....	34
3.1 – ORIGEM DOS CONCELHOS.....	34
3.2 – REALIDADE DO CONCELHO DE CASCAIS.....	35
4- ABORDAGEM SOCIOLÓGICA DO PODER LOCAL.....	42
CAPÍTULO III – CASCAIS EM ANÁLISE.....	46
1 – A FREGUESIA NA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA.....	46

2 – DISTINÇÃO ENTRE FREGUESIAS E MUNICÍPIOS.....	49
3 – O NÚMERO DE FREGUESIAS EM PORTUGAL.....	50
4 – A REFORMA DE 2011 – 2013.....	51
4.1 – O PERÍODO DO “DOCUMENTO VERDE”.....	51
4.2 – O ESTÁGIO DA LEI N.º 22/2012, DE 30 DE MAIO: O CRITÉRIO DA REDUÇÃO DE CORTES PERCENTUAIS.....	53
4.3 – LEI N.º 11-A/2013, DE 28 DE JANEIRO, E A LEI N.º 56/2013, DE 8 DE NOVEMBRO: DOIS MODOS DISTINTOS DE REALIZAR A REFORMA TERRITORIAL DAS FREGUESIAS.....	55
4.4 – O FUTURO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DAS FREGUESIAS.....	57
5 – POSIÇÃO DE CASCAIS À UNIÃO DE FREGUESIAS.....	58
6 – ORGANIZAÇÃO DO CONCELHO ANTES E DEPOIS DA UNIÃO DE FREGUESIAS.....	58
7 – ANÁLISE DAS FREGUESIAS DO CONCELHO DE CASCAIS.....	59
7.1 – FREGUESIA DE SÃO DOMINGOS DE RANA.....	59
7.1.1 – UM POUCO DA HISTÓRIA DA FREGUESIA.....	59
7.1.2 – NOVA PRESIDENTE, NOVAS POLÍTICAS.....	60
7.2 – FREGUESIA DE ALCABIDECHE.....	61
7.2.1 – HISTÓRIA DA FREGUESIA.....	61
7.2.2 – POLÍTICAS DA FREGUESIA.....	62
7.3 – FREGUESIA DE CARCAVELOS E PAREDE.....	62
7.3.1 – A HISTÓRIA DA FREGUESIA.....	62
7.3.1.1 – CARCAVELOS.....	62
7.3.1.2 – PAREDE.....	63
7.3.2 – POLÍTICAS DA FREGUESIA.....	64
7.4 – FREGUESIA DE CASCAIS E ESTORIL.....	64
7.4.1 – HISTÓRIA DA FREGUESIA.....	64
7.4.1.1 – CASCAIS.....	64
7.4.1.2 – ESTORIL.....	65
7.4.2 – POLÍTICAS DA FREGUESIA.....	66
CONCLUSÃO.....	67
FONTES.....	77
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	69

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1.3.1 - Comparação entre o modelo tradicional Weberiano, o New Public Service e o New Public Service.....	13
Quadro 1.1.4.1 - Cidadania Tradicional e Nova Cidadania, segundo Moro.....	14
Quadro 3.3.1- Problemas da administração pública portuguesa.....	21

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 3.2.1 – Pirâmide de Idades (1970 – 2011).....	36
Gráfico 3.2.2 – Evolução dos índices de juventude e envelhecimento e população ativa.....	37
Gráfico 3.2.3 - Evolução do saldo natural e do saldo migratório 1970-2011.....	38
Gráfico 3.2.4 - Evolução do número total de famílias e por dimensão (1991-2011).....	39
Gráfico 3.2.5 - Evolução da população do Concelho de Cascais por qualificações académicas de 1991 a 2011.....	40
Gráfico 3.2.6 - Evolução da população do Concelho de Cascais perante a atividade de 1991 a 2011.....	41

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 6.1 – Cascais antes da união de freguesias.....	58
Figura 6.2 – Cascais depois da união de freguesias.....	59

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

AMU – Área Maioritariamente Urbana
ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias
ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses
AP – Administração Pública
APR – Área Predominante Rural
CCDR – Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CDS – Centro Democrático e Social
CCE – Comissão das Comunidades Europeias
CPA – Código de Procedimento Administrativo
CRP – Constituição da República Portuguesa
FFF – Fundo de Financiamento de Freguesias
FMI – Fundo Monetário Internacional
GQT – Gestão de Qualidade Total

IRC – Imposto sobre o Rendimento das pessoas Coletivas
IRS – Imposto sobre o Rendimento das pessoas Singulares
IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado
NPM – New Public Management
NPS – New Public Service
ONG – Organização Não Governamental
PPD – Partido Popular Democrático
PS – Partido Socialista
PSD – Partido Social Democrata
STIC – Sistemas Tecnológicos de Informação e Comunicação
UTRAT – Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território

INTRODUÇÃO

Já todos proferimos e ouvimos falar de termos como a autarquia local, município e poder local.

A Constituição da República Portuguesa, diz-nos que há a existência de três níveis de poder local: os municípios, as freguesias e as regiões administrativas. Porém, estas últimas continuam por adotar, devido ao parecer negativo do referendo de 1998, no que diz respeito à regionalização.

No que diz respeito às autarquias locais, providas de órgãos próprios para o seguimento de interesses comuns e específicos das respetivas populações, está prevista na Constituição da República Portuguesa desde 1976. A autarquia local pressupõe as seguintes categorias: municípios, freguesias e regiões administrativas. Sendo que, as últimas continuam num plano teórico.

“As autarquias locais são pessoas colectivas públicas territoriais dotadas de órgãos representativos que visam a satisfação dos interesses próprios das populações respectivas”¹. Os municípios são órgãos de administração pública autónoma, incluídos nas autarquias locais.

Os municípios são estruturados por um órgão deliberativo, a assembleia municipal, e por um órgão executivo, a autarquia; à conformidade do que ocorre na freguesia, organizada pela assembleia de freguesia e pela junta de freguesia.

A disposição do poder local está determinada por lei. A Constituição da República Portuguesa, define os órgãos que estruturam os municípios, tal como as competências atribuídas a cada um. Com base no referenciado no parágrafo anterior, os municípios são formados pela assembleia municipal, na qualidade de órgão deliberativo e pela autarquia, o órgão executivo.

“A Assembleia Municipal é formada por membros eleitos directamente que devem ser em número superior aos presidentes de junta de freguesia que integram este órgão deliberativo. Acompanhar e fiscalizar a actividade da câmara municipal, pronunciar-se sobre matérias de interesse para a autarquia local, aprovar as opções do plano e autorizar a delegação de competências municipais às juntas de freguesia são algumas das competências deste órgão. Por outro lado, a câmara municipal, constituída por um presidente e por um conjunto de vereadores que varia segundo o número de eleitores, deve aplicar as deliberações da assembleia municipal, gerir o pessoal e o património, realizar obras públicas

¹ Art.º 235, nº 2 da Constituição da República Portuguesa.

e conceder licenças, entre outras funções. As competências das câmaras abarcam quase todas os quadrantes da sociedade – ordenamento do território, equipamento rural e urbano, energia, transportes e comunicações, educação, saúde, habitação, protecção civil, património e cultura, tempos livres e desporto (...).’’²

A câmara municipal é o órgão executivo colegial de cada município. Sendo que “câmara municipal” também de refere ao conjunto dos departamentos e serviços da administração municipal.

Concerne a estes concretizar as deliberações originadas da assembleia municipal, respeitando as competências que lhe foram concedidas pelo art.º 64 da Lei n.º 169/99 de 18 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei 5-A/2002, de 11 de Janeiro, tal como práticas os atos necessários à organização e funcionamento dos serviços de gestão corrente.

A câmara municipal é um órgão colegial, estruturado por um presidente e por um número diverso de vereadores, a que são, ou não atribuídas funções. O presidente da câmara municipal habitualmente é o primeiro nome da lista mais votada nas eleições autárquicas, e em geral os vereadores com funções são os restantes membros dessa lista que foram eleitos. Os vereadores sem funções propendem a ser elementos da câmara eleitos pelas listas minoritárias, e geralmente constituem-se como oposição. A equipa governativa estruturada pelo presidente da câmara e pelos vereadores também é denominada como executivo municipal ou como vereação.

O papel do poder local, do município, da câmara municipal e do próprio Estado está em constante transformação.

O objetivo da presente dissertação é compreender as tendências de afastamento ou aproximação do local da população. A aproximação ou o afastamento do Estado da Sociedade civil.

Focamo-nos, em particular, no concelho de Cascais, Sendo que este caso pode ser, ou não, reflexo do que acontece no panorama nacional. Procuramos aferir qual a postura do município de Cascais relativamente ao Estado e à população. Se assume o papel de “ponte” ou de “fórum” conciliador entre o Estado e a sociedade civil.

² http://www.forum-empresarial.pt/106_freguesias.htm

CAPÍTULO I – A EVOLUÇÃO DO ESTADO E DAS TEORIAS DE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1- O ESTADO E A CIDADANIA

Quando se fala num Estado atual, referimo-nos a um que esteja definido a primazia da lei e que se baseie num modelo político legal, que seja no âmbito de um estado de direito, e que seja reconhecido pela sociedade. Assim, referimo-nos a um Estado democrático, onde o fundamento é a legitimação do poder político através do cidadão. Logo, democracia e cidadania estão sempre ligadas num estado de direito democrático. Mas nos dias de hoje este, atravessa uma diversificidade de fatores que conduzem à mudança das suas competências, da visão e sobretudo na forma como tutela a sua população. Pitschas descreve-nos a mudança através de um Estado eficiente, que transfira as responsabilidades entre si e a sociedade, que seja administrado por um governo de legitimidade acrescida pela sociedade (Pitschas, 2007; Daúde, 2014)

O Estado é uma entidade social beneficiado de um poder racional e de um conjunto de entidades e instrumentos, onde o principal objetivo é a preservação do funcionamento da sociedade. Este conjunto de fatores e entidades conduz-nos à administração pública. Freitas do Amaral (1998) diz-nos que a administração pública tem como principal função satisfazer três necessidades fundamentais, a segurança, a cultura e o bem-estar. Refere também que a Administração Pública divide-se em dois sentidos, o sentido orgânico ou subjetivo, é o sistema de órgãos, agentes do estado e serviços, e as restantes pessoas coletivas públicas que se certificam da satisfação das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar de forma regular; e o sentido material ou objetivo, onde a Administração Pública pode ser limitada como sendo uma atividade iminente dos serviços públicos, tal como dos agentes administrativos e que é instruída com base no interesse geral da coletividade, tendo em atenção a satisfação contínua das necessidades coletivas de segurança, cultura e bem-estar utilizando os recursos adequados (Amaral, 1998).

Nos dias de hoje, quase todas as sociedades desenvolvidas baseiam-se no crescimento do Estado através da administração pública subordinada ao poder político, onde a grande maioria das vezes a legitimidade de um sistema político é fundamentado no primado da lei e no ideal democrático. As democracias de hoje, têm como principal característica a separação dos poderes, tornando-os legislativos, judiciários e executivos. Esta separação tem como objetivo garantir a liberdade, legalidade e igualdade, e ainda, delimitar que a autoridade seja uma vantagem somente de um grupo reduzido de pessoas. Nem sempre assim foi, pois no séc.

XIX e XX foram importantes na solidificação do pensamento democrático, tendo assim sido acompanhados por mudanças fundamentais nos direitos do ser humano. Só no início do séc. XX, é que os estes direitos, depois nomeados por “Direitos do Homem”, demarcavam-se aos direitos civis e políticos individuais. Com o passar do tempo, estes benefícios deixaram de estar restringidos a um pequeno grupo de pessoas, para serem universais, onde foram declarados outros direitos, de “segunda geração” os culturais, sociais, coletivos ou económicos, e os de “terceira geração” referindo-se à paz, ao desenvolvimento, à sustentabilidade do meio ambiente, à comunicação e à propriedade sobre o património comum da humanidade. Por último, os de “quarta geração”, que se fundamentam no direito à informação e ao pluralismo. A amplificação destes direitos surge do processo de separação das esferas do social, político e económico, sendo característica da evolução das sociedades modernas (Mozzicafreddo, 1997) sendo o resultado do desenvolvimento da valorização indivíduo enquanto cidadão. O Estado enfrenta porém novas dificuldades.

Tal como é a questão da globalização que explica muitos deles, principalmente numa era onde o crescimento dos meios é consequência do desenvolvimento das tecnologias de informação onde as distâncias são quase invisíveis. Considerando que alguns desafios sociais, ambientais, entre outros, que se enfrenta no séc. XXI são problemas comuns que trespassam fronteiras e barreiras, assim, o conceito de soberania da nação, vai sofrendo alterações, onde o direito de intervenção internacional vai cada vez mais se afirmando, pondo-se questões como “quem deve de atuar?”. A deliberação dos Estados é uma realidade, que surge da perda de soberania nacional e das pressões praticadas pelos mercados, que tendem a influenciar a política externa e interna de cada Estado. Porém, a influência que estrutura a atuação dos Estados não se delimita somente a estes elementos. Pois, existe uma rede interna de interesses, os *stakeholders*, dos mercados, de organizações de diversos tipos, dos cidadãos e dos demais agentes. Assim, quando falamos de Estado e democracia, teremos sempre de abordar a questão da cidadania. Mozzicafreddo (2001) diz-nos que a cidadania deve ser compreendida como um modelo de integração e organização do tecido social dentro do modelo democrático, esta é uma categoria de grande dimensão, engloba três características do cidadão, são elas o eleitor, o contribuinte e, por fim, o membro participante de uma sociedade. Os direitos de cidadania detém uma relação de interação entre os indivíduos, sendo assim, um elemento integrador dos mesmos. Adão e Silva (1997) refere que a cidadania é uma garantia para a sociedade, pois estabelecem-se mecanismos de interdependência, de ajuda mútua e de partilha entre indivíduos.

Esta relação pode-se tornar mais estreita se refletir-mos que os cidadãos são o

destaque no modelo democrático, por dois motivos fundamentais: são estes que estruturam a base que fundamenta a sustentação democrática e, porque é a sua vida que está a ser estruturada por alguém que por eles é mandatado, pois todas as questões da esfera económica, política e social tem consequências diretas ou indiretas na vida de cada cidadão. Assim, a cidadania é por isso “*uma categoria que estrutura as sociedades democráticas*” (Mozzicafreddo, 2001) onde o conceito nasce nas sociedades modernas através da ideia de que os cidadãos fazem parte da comunidade política, estando a garantir o seu direito de participar no exercício do poder político, principalmente através do direito de voto (Mozzicafreddo, 1997).

Marshall determinou em 1967 a diferença da cidadania em três elementos, o elemento civil, político e social. O elemento civil é estruturado pelos direitos necessários à liberdade individual, de expressão e pensamento, pelo direito de propriedade e de conclusão dos contratos e como pelo direito à justiça. O elemento político refere-se à participação no exercício de poder político, sob a forma de eleitor ou eleito. Já, o social é organizado pelos direitos referentes ao bem-estar económico e social, que vão desde a segurança social até ao direito de partilhar o nível de vida segundo os padrões da sociedade. O crescimento do elemento civil da cidadania diz respeito, à igualdade perante a lei, e acima de tudo à consolidação da lei, como sendo uma organização formalmente separada do ambiente da propriedade privada e das suas relações sociais (Mozzicafreddo, 1997). Assim, as dimensões defendidas por Adão e Silva (1997) vão de encontro com estas, o autor defende que a existência de um estado moderno pressupõe a relação dos indivíduos com o Estado em três ambientes diferentes, o primeiro tutela que o indivíduo é o depositário e criador da soberania, tendo em atenção que é o verdadeiro legitimador do poder, o segundo, diz respeito à proteção e à segurança dos cidadãos, que deve concernir ao Estado, ao mesmo tempo que garante o cumprimento dos seus direitos, em terceiro lugar, defende que o Estado deve ser o fornecedor de serviços e bens públicos.

Mas o que sucessivamente se vê é uma certa limitação do direito de participação do indivíduo somente no ato eleitoral. Um indivíduo não se pode limitar a ser cidadão quando é chamado às urnas. Esta limitação do exercício é incentivada pela ação dos próprios regimes políticos democráticos, pela diminuição dos conteúdos programáticos dos partidos políticos e, pela inexistência de debate político acerca dos novos problemas da sociedade (Mozzicafreddo, 1997). Tudo isto se reflete na diminuição do interesse público respeitante à esfera política, onde o sentimento de afastamento entre os cidadãos e o poder político aumenta, onde se reflete um crescimento de desconfiança no sistema e nas organizações,

criando taxas de abstenção como as que se vêm assistindo nos últimos anos (Freire, 2003)³. Assim, como diz Salis Gomes (2003) “*A democracia não se esgota no voto*”, ou pelo menos não devia ser esse o caso. Citando Toqueville, Viegas (2004) diz- nos que na vida das sociedades modernas, os cidadãos, absorvidos pelo trabalho e lutando pela subsistência, desinteressavam-se pelo interesse coletivo e assim, afastavam-se da esfera política da comunidade, o que originou o crescimento do risco de tirania, ou de fraude por parte de um pequeno grupo organizado, que governaria sem constrangimentos. A solução passava por criar organizações políticas mais abertas à participação dos indivíduos. Nos dias de hoje, as tendências conduzem em dar ao cidadão um papel de maior responsabilidade na estruturação de medidas políticas públicas, mas, nem sempre assim foi. Os modelos mais antigos de organização tinham como principal objetivo questões como a garantia da equidade e da igualdade, outros a tentativa de reaproveitar o papel do Estado e diminuir os custos. Farei então uma breve análise dos vários modelos de organização administrativa.

1.1. OS PRINCIPAIS MODELOS DE ORGANIZAÇÃO E REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1.1. MODELO CLÁSSICO WEBERIANO

O modelo clássico *Weberiano* foi estruturado por Max Weber na “Teoria da Organização Económica e Social”. Este funda-se na organização, na racionalização e na normalização dos benefícios e procedimentos administrativos. É importante mencionar que a burocracia é uma das ferramentas fundamentais que um Estado de direito democrático tem para garantir a equidade e a igualdade do tratamento, como para enfrentar as desigualdades geradas pelo mercado. Assim, o modelo clássico estrutura-se pela distribuição de autoridade ao longo da hierarquia, pela divisão do trabalho e por fim, pelas criações de regras formais de funcionamento (Araújo, 2013; Rocha, 2013).

Weber estrutura esta realidade em quatro características principais da burocracia. Hierarquia, onde cada funcionário tem competências definidas através da divisão hierárquica do trabalho e é responsável perante o seu superior pelo seu desempenho. Continuidade, aqui o emprego é a visão principal do indivíduo, já que é de ocupação a tempo integral. Impessoalidade, o trabalho é realizado com regras, sem excessos de favorecimento, sendo que cada decisão deve figurar por escrito, sob a forma de ata ou despacho. Expertise, os

³ A pesquisa de Freire têm como objetivo realizar uma avaliação de desempenho ao sistema político português. Sendo que, o objetivo principal é medir a execução da democracia portuguesa através da análise do apoio dos portugueses ao sistema político democrático, com base em duas variáveis: o apoio aos princípios nucleares da democracia representativa, e por fim, a satisfação com o funcionamento da democracia.

trabalhadores são recrutados através de concursos, tendo em atenção o mérito e as suas capacidades.

Assim, o modelo clássico exerce-se sob o controlo do poder político com fundamento em concursos neutros onde o objetivo é o interesse geral. Esta administração é somente responsável pela aplicação das medidas e das políticas públicas, onde os políticos têm a formulação das mesmas. Os conteúdos fundamentais deste modelo são: a neutralidade política da administração, o primado da lei, a limitação de autonomia do funcionário, a supervisão continuada, a racionalidade e eficiência do procedimento e a limitação da participação ativa do cidadão (Denhardt e Denhardt, 2000). Este modelo garante os bons níveis de produtividade e eficiência em funções de rotina, consequência do elevado grau de especialização funcional. Outra vantagem é conceder um maior controlo e coordenação das atividades administrativas, ao mesmo tempo que as estruturas burocráticas certificam-se da uniformidade e controlo jurídico (Pitschas, 2007).

A regulação baseada na lei é considerada como sendo o único instrumento capaz de pôr a administração pública a funcionar como um corpo impessoal, distante de favorecimentos na relação com os administrados (Moreira e Alves, 2009). Porém, garantindo o tratamento equitativo dos mesmos, torna-se fechado, o que impede os funcionários de ter iniciativa, e os cidadãos de participarem na tomada de decisão, pois, como referem Moreira e Alves *“A lei é igual para todos e, o funcionário não tem de decidir sobre diversas alternativas de solução para um mesmo problema”*. Assim, este é um modelo que se concentra nas decisões previamente estabelecidas, não existindo possibilidade de diálogo ou negociação (Pitschas, 1993). Por ser um modelo tão fechado e apresentar níveis baixos de discricionariedade, este foi importante no século XX, na conservação da paz e da ordem, e na preservação dos modelos políticos, essencialmente na Europa, onde também surgiu a agregação de recursos suficientes para a edificação de infraestruturas, para o crescimento tecnológico, segurança social e económico (Carvalho, 2009). Conquanto, com o crescimento do estado providência, algumas deficiências evidenciaram-se. Ao mesmo tempo que o Estado expandia as suas responsabilidades, a racionalização dos processos tornou menos eficaz a realização dos mesmos.

Este desenvolvimento do Estado foi seguido por novas funções, mais vastas e exigentes, que surgiu na necessidade de criação de um novo perfil para a função pública, com funcionários com uma maior capacidade de tomar decisões e para prestar contas. A pesquisa por novos critérios de admissão de trabalhadores, tendo em atenção a adoção de um sistema de avaliação de desempenho que examinasse a maior capacidade de inovação nos serviços

públicos (Moreira e Alves, 2009) surgiram novas tendências de reforma, mais liberais, conduzidas para o mercado através do pensamento de privatização, que defendiam que os Estados deveriam diminuir o grau de intervenção em tarefas sociais, limitava-se a gerir e a regulá-las, com o objetivo de desenvolver a eficiência e reduzir as suas despesas (Carapeto e Fonseca, 2005).

O crescimento das dívidas públicas conduziu as teorias de organização administrativa, onde o objetivo era a diminuição das funções do Estado e o crescimento da eficiência, em prejuízo das questões como o Estado de direito ou a democracia (Koning, 1999). No século XX nos anos 70, foram criadas as escolas manageriais, onde as teorias defendiam que a administração do Estado deveriam ser semelhantes à administração privada, é assim, que surge o modelo do New Public Management.

1.1.2 NEW PUBLIC MANAGEMENT

O New Public Management (NPM) surge nos finais dos anos 70 e início da década de 80, sendo resposta aos novos desafios sociais e económicos do Estado. O NPM nasce como sendo um pilar de uma reforma mais vasta, que modifica as competências do Estado, que estrutura a relação Estado-cidadão, que modifica a organização do trabalho e que coloca diferenças na gestão dos recursos humanos. Esta é uma verdadeira reforma, onde a necessidade é clarificada por diversos motivos: o desenvolvimento do Estado providência, que foi pouco sustentável e demasiado caro para o Estado, que não conseguia regular de forma eficiente o crescimento das responsabilidades, a emergência de uma economia global, onde o mercado tem um papel cada vez essencial na vida das sociedades, adotando a posição de principal motor de desenvolvimento económico e tecnológico, papel antes ocupado pelo Estado; por fim, a recessão económica da década de 70, conduzida pela crise do petróleo que terminou num crescimento exponencial dos défices de diversos países ocidentais (Carapeto e Fonseca, 2005; Madureira, 2004; Majone, 1997).

Estes foram elementos que conduziram ao crescimento do NPM, um modelo baseado numa cultura empresarial, onde o objetivo principal é a conquista de eficiência, qualidade de serviços e eficácia, através de técnicas de gestão empresarial. Esta é uma teoria que se fundamenta na noção de que o Estado e a Administração Pública são incapazes, e que a Gestão Privada não. Assim, o NPM preza a lógica de mercado, tendo como objetivos a liberalização, a descentralização, a desregulamentação e a privatização. O NPM foi executado

com mais destaque em países como os E.U.A.⁴ ou a Nova Zelândia, e em diversos países europeus, com destaque no Reino Unido durante o governo de Margaret Thatcher (Giauque, 2003; Rocha, 2001; 2013; Araújo, 2013; Denhardt e Denhardt, 2000).

Outra questão essencial é a introdução da concorrência dentro da própria jurisdição do Estado. Por via da descentralização, são geradas agências que, através da promoção da qualidade, devem competir entre si. Esta competição é intermediada pelos cidadãos, passando a ser clientes dessas agências, podendo escolher entre os diversos prestadores de serviços. Baseando-nos na teoria económica, a ausência de mecanismos de mercado (concorrência, contratos, preços), os responsáveis pela gestão dos serviços públicos não têm estímulos para serem eficientes e o fornecimento direto do serviço público através da estrutura da administração pública podendo ser um estímulo para a criação de monopólios (Araújo, 2013). Seguindo a mesma linha de ideias, Majone (1997) diz que o Estado intervencionista torna-se insustentável porque concentra demasiadas funções criando ineficiências. Ainda, refere que o Estado é mais eficaz, quando se limita a exercer essas funções, somente regulando-as. Assim, este deixa de ser o produtor de bens e serviços e passa a ser um regulador neutro do mercado, exercendo apenas nas suas falhas, ou seja, não tem de fazer, somente tem de garantir que é executado. Ao delimitar as suas funções enquanto produtor de bens e serviços, diz respeito ao Estado investigar quem as faça, de duas formas possíveis, através das privatizações ou dos *contracting out*. Sendo que, com isto não significa que com o NPM se finalizam as prestações sociais ou que se termine com o Estado providência, somente significa que deixa de ser o estado a prestá-las, gerando uma lógica de separação entre o financiamento e a prestação dos serviços (Rocha, 2013).

Com o nascimento do NPM e a introdução deste, retoma-se a diferenciação entre a formulação de políticas e a execução das mesmas, num ambiente onde as agências e os *contracting out* se tornam mais vantajosos no emprego destas medidas. A questão sobre “que” serviços devem existir ainda é uma responsabilidade do poder político, já o “como” devem ser organizados e executados esses serviços, é uma obrigação dos responsáveis pela sua execução. Assim, o Estado reforça a sua posição de decisor, livrando-se dos constrangimentos da efetivação. Com a descentralização, as administrações deixam de ser ampliadas a diversas esferas para passarem a ser agências. Segundo Araújo (2013), não se trata de *downsizing*, mas

⁴ Do NPM que decorreu nos E.U.A nasceu aquilo a que se denominou Reinvenção. Era um modelo de natureza menos liberal, mas continuava a ser fundamental a mudança de uma administração burocrática para uma do tipo empresarial. Baseando-se em princípios como é o exemplo do *empowerment* dos funcionários, ou na desregulação da administração, mas não tinha como princípio a privatização dos serviços e das funções do Estado, sendo que este é o motor de reforma como o NPM.

sim de um *resizing*.

O NPM surge como resposta a um modelo que se tornara ineficiente e obsoleto. Porém, como a execução de práticas do NPM várias críticas surgiram também, sobretudo acerca da relação Estado-cliente, a reposição do interesse público pela eficiência como principal finalidade, e o facto de, indicar o contrário, gerou uma administração mais centralizada em alguns casos (Madureira, 2004). Ao estudar a ideia que regula o modelo, Giauque (2003) concentra-se na ideia paradoxal deste, dizendo que o modelo representa uma “burocracia liberal”, pois combina o neoliberalismo com a burocracia, a concentração do poder, a descentralização e liberdade com constrangimentos. Mozzicafreddo (2001) diz-nos que o paradigma do NPM nasce de uma ideia errada, pois considera que a gestão do tipo empresarial é superior à gestão pública. Giauque (2003) também critica a aproximação entre o público e o privado, este atenta que a separação entre estes dois é fundamental para garantir a utilidade dos valores democráticos da função pública, pois esta aproximação dos mercados têm implicações na deliberação democrática, como no conceito do bem comum. Nesta mesma linha, Pitschas (2007) diz-nos que o NPM constrange os valores legitimados pela lei e pelos valores culturais, beneficiando os valores que têm por base a economia e o mercado.

Em 2000, Robert e Janet Denhardt, em resposta, sistematizam um novo modelo a que denominam de New Public Service.

1.1.3 NEW PUBLIC SERVICE

Denhardt e Denhardt para justificarem o seu modelo, analisaram as críticas da Administração Pública Clássica e do New Public Management, e a partir daí criaram um modelo que detivesse as características positivas e demarcasse os negativos. Logo, o New Public Service (NPS) é um conjunto de ideias, que evidencia a participação do papel da Administração Pública (AP) num ambiente de Governance, que posiciona o interesse público, os cidadãos e a negociação no centro e onde as principais ideias são a autoridade partilhada, a cidadania, a confiança, a participação democrática, a partilha de responsabilidades e a colaboração.

Sendo que, a transparência exerce um papel de relevância, pois é importante promover os processos de prestação de contas (*accountability*), da inclusão social, da cooperação, da equidade, do respeito pela lei e, democracia e da ética e da honestidade. Os princípios norteadores do NPS segundo Denhardt e Denhardt (2000; 2003a; 2003b) são:

1. A participação dos cidadãos ser mais ativa, promovendo o interesse destes;
2. O principal objetivo não é a eficiência, mas sim o interesse público;
3. O esforço público é o mais eficiente no emprego de medidas e políticas públicas;

4. A AP não se deve concentrar nos seus “clientes”, mas ter como foco aquilo que é o interesse público e os valores da sociedade;
5. O Estado de direito, os interesses dos cidadãos, e os valores da sociedade são igualmente importantes como o mercado, pois todos estes merecem uma atenção especial, tendo igual preeminência na estruturação de medidas e políticas públicas;
6. A responsabilidade e a liderança devem ser comuns aos diversos agentes da sociedade.

Com base nestes princípios, percebemos que há uma “rivalidade” entre o NPS e NPM, essencialmente no que diz respeito aos seus princípios, mas fundamentalmente no que concerne aos processos de gestão e na tomada de decisão. Enquanto o NPS não salvaguarda a ideia de abandono dos valores de eficiência e a economia do NPM, defendendo que a ordem de excelência deve ser invertida e que a comunidade, o Estado de direito democrático e o interesse público, devem dominar somente os critérios económicos.

O NPS, por reconhecer a participação e a articulação dos diversos interesses, também motiva o envolvimento dos próprios funcionários públicos no processo de tomada de decisão, harmonizando a administração pública do poder político, isto é, acontece a aproximação entre a formulação de políticas e o emprego da mesma. Garantindo assim, um maior incentivo por parte dos funcionários, pois deixam de ser espectadores e tornam-se uma parte complementar de todo o processo. Com fundamento neste modelo, a legitimação das políticas públicas passam então, por uma participação pertinente dos cidadãos, pois estes devem fazer parte do processo de tomada de decisão, tendo como vantagem estas serem utilizadas de forma mais permanente.

Segundo vários autores Denhardt e Denhardt (2000; 2003a), Rocha (2001; 2013) Araújo (2013), Pitschas (1993), Rodrigues (2010), Carvalho (2009), a tabela seguinte tenta sistematizar os 3 modelos acima explicados, sendo este numa linha mais comparativa.

Tendo a tabela como base podemos perceber que em 30 anos as diferenças foram significativas, e que cada modelo seguiu as ideias da época em que se encontrava. Ainda no século passado, a autoridade da lei era exclusivamente a forma de controlo das sociedades, assim, prevalecia um modelo que tinha como base o impedimento de arbitrariedades e a mecanização dos processos. Com o surgimento da crise de 70, a economia detém um papel essencial na vida das sociedades, explicando assim, a atenção demonstrada na primordialidade da eficiência e da poupança. Por outro lado, o crescimento da desconfiança dos cidadãos diante o poder político e o surgimento das novas tecnologias de informação dirigindo as novas tendências tais como a necessidade de maior transparência e a estruturação de novos tipos de

comunidades, são bem o exemplo disso. Também é importante preservar a forma como evoluiu a relação entre o Estado e o indivíduo: de administrado para cliente, e de cliente para cidadão.

Quadro 1.1.3.1 - Comparação entre o modelo tradicional Weberiano, o New Public Management e o New Public Service

Modelo de organização	Administração Clássica Weberiana	New Public Management	New Public Service
Fonte da legitimação das medidas políticas/administrativas	Primado da lei; a equidade e a regularidade dos processos;	A responsabilidade da eficiência e da eficácia;	A participação dos cidadãos na formulação das medidas;
Estrutura organizacional	Organizações fechadas e centralizadas, com separação entre o poder político e a administração pública;	Organizações descentralizadas sob a forma de agências; descentralização do poder através dos gestores; gestão por objetivos e introdução de concorrência;	Liderança compartilhada dentro das organizações; diálogo e negociação entre os vários agentes das diversas comunidades;
Prestação de contas – accountability	Responsabilidade dos administradores face aos detentores do poder político;	Responsabilidade dos gestores, sendo este um instrumento fundamental para a avaliação dos desempenhos (concretização dos objetivos estipulados).	Instrumento essencial para a promoção da transparência e da confiança da administração e do poder político perante os cidadãos, que reservam o direito de ter acesso a essa informação.
Governo incide sob	O administrado /contribuinte	O cliente/consumidor	O cidadão
Principal finalidade	Garantir a equidade e a igualdade através dos processos	Criação de um Estado eficiente, que faça melhor com menos recursos	A prossecução do interesse público, tendo em conta as necessidades reais do cidadão

Fonte: Denhardt e Denhardt (2000; 2003a), Rocha (2001; 2013) Araújo (2013), Pitschas (1993), Rodrigues (2010), Carvalho (2009).

1.1.4 CIDADANIA: AS NOVAS CONFIGURAÇÕES

A forma sistemática que se tenta traçar com base nos modelos de organização, auxiliou-nos também para a forma como a conceção de cidadania é estruturada pela conjuntura que

abrange a sociedade num certo espaço de tempo. Nos dias de hoje, a globalização e as novas tecnologias dão capacidades para o progresso do conceito, auxiliando para uma cidadania cada vez mais ativa. À medida que este novo modelo tecno económico se solidifica, cresce a dificuldade de relacionamentos entre os cidadãos. O cidadão passa a deter um método de possui uma maior e melhor informação, que têm como resultado um *empowerment* de indivíduos, gerando as condições necessárias para que tenha um maior acompanhamento das políticas públicas, quer na sua criação, implementação ou avaliação. O *empowerment* conduz-nos a novas tendências que têm por base defender uma maior participação do cidadão na vida pública e política. Porém, no caso português, a estruturação de um modelo de democracia participativa detém duas restrições, segundo Ferraz e Alexandre (2008):

1. *A restrição de natureza cultural* - a cultura tradicional portuguesa demonstra ser um obstáculo ao emprego deste tipo de democracia, em virtude dos baixos níveis de literacia da sociedade, pois há uma grande resistência à incerteza e um grande nível de aceitação da distanciação hierárquica.
2. *A restrição de natureza normativa e orgânica* – os modelos de administração clássica weberiana pende-se para a dificuldade da aplicação de mecanismos de cidadania ativa, pelo crescente nível de burocracia ligada ao sistema.

Logo, percebe-se que a aplicação da democracia participativa necessita primeiramente de uma maior educação cívica, que tenha como objetivo educar os cidadãos no que diz respeito aos seus deveres, direitos, responsabilidades e poderes, para que este possam ser mais participativos (Carapeto e Fonseca, 2005). Por outro lado, com a mudança de modelo é essencial para que este tipo de democracia seja suportado. Mas a mudança de paradigma se refere só à reforma administrativa, também diz respeito a uma mudança na forma de enfrentar o novo contexto. Moro (2003) apresenta o desenvolvimento da cidadania tradicional para a Nova cidadania, mudança essa, apresentada na tabela 1.1.4.1.

Quadro 1.1.4.1 - Cidadania Tradicional e Nova Cidadania, segundo Moro

	Cidadania Tradicional	Nova Cidadania
Estatuto	Direitos e Deveres	Poderes e Responsabilidades
Participação	Eleitoral	Cívica
Peranto o quê?	Sociedade Civil-Estado	Políticas Públicas
Em que Contexto?	Governo/Governado	Governance

Fonte: Adaptado de Rodrigues, 2010.

Com base nas novas tendências, a Governance é uma ideia que tem alcançado uma certa postura no âmbito da democracia participativa, expandindo as suas relações entre o governo e governados numa lógica de cooperação, entre os vários agentes que estruturam a sociedade.

2. GOVERNANÇA OU GOVERNANCA

A conceção de Governance aparenta ser fácil, mas na verdade é mais complexa quando se estuda detalhadamente. Pollit e Hupe (2009) avisam-nos para a diversificidade de conceitos que tem ocorrido na literatura no que diz respeito ao término Governance. Segundo Catalá (2005a) a conceção irrompe na década de 90, porém ganhou forte reprodução no meio das ciências sociais, somente em 2000 é que o conceito ganha estatuto, com a publicação do “Livro Branco sobre a Governação Europeia”, onde se definia o conceito de Governance assim: “*Governança designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia*” (CCE, 2001).

Para Catalá (2005a) a Governance é um modelo de governo que se processa nos problemas irrompidos do New Public Management perante os problemas de cedência democrática e da provisão de bens públicos que impõem a colaboração interdepartamental. Clarifica-nos que desde o princípio da década de 90, surgiu na Europa uma conformidade crescente em redor da eficácia, e também da relevância de legitimar os atos públicos através da relação entre o governo, e os diversos agentes da sociedade. Os novos modelos onde esta relação acontece são denominados de governo relacional ou Governance. Para Kooiman (2004) a Governance deve ter como fundamento o desenvolvimento social, sendo este uma consequência das diversas mudanças das interdependências sociais. Por outro lado, para Bouckaert (2005) a Governance poderá ser visto como um exercício de autoridade económica, administrativa e política para regular um país com vários níveis. Detém os mecanismos, as instituições e os processos onde os indivíduos e os grupos da comunidade ligam os seus interesses, realizam os seus direitos legais, tal como as suas obrigações e as suas discrepâncias. Para Fonseca (2003), a Governance é um processo que tem como objetivo o interesse público, que se exerce movimentando os dispositivos sociais e políticos da decisão e do conhecimento, num ambiente de cooperação, que se define em programas transversais, onde o desenvolvimento se faz essencialmente através da negociação (Gomes, 2003). Para

Bevir (2013) a Governance corresponde a todos os processos de governação, mesmo que sejam da responsabilidade de um governo, de uma rede sobre a família, do mercado, de uma organização formal ou informal. Diz-nos ainda, que o conceito de Governance distingue-se do do governo, pois Governance concentra-se menos com o estado e com as instituições, e mais nas práticas e nas atividades sociais.

Porém, este processo, não define a supressão do Modelo Tradicional *Weberiano* ou do New Public Management, mas sim um ajustamento e um equilíbrio dos mesmos. O que acontece é somente um desenvolvimento do papel dos governos como cooperadores e facilitadores, o que não interpõem uma rutura com as suas tradições. A Governance não pretende ser universal, mas sim resolver as restrições que provêm dos modelos anteriores. Uma dessas restrições diz respeito ao carácter unidirecional das medidas e das políticas públicas. Esta procura fundamentar-se numa perspetiva de negociação, instituída nas interações sistémicas entre aqueles que governam e os que são governados, sendo que isto tanto se aplica às interações público-público como às público-privadas (Catalá 2005a; Gomes, 2003; Fonseca, 2003).

Pode-se dizer que a Governance é o processo que se desenrola desde a estruturação de políticas públicas, até à realização e a avaliação das mesmas, onde os membros da sociedade possuem o poder, influência e autoridade na construção destas mesmas políticas e nas decisões que relativamente à vida pública e ao desenvolvimento social e económico. Para tal, a Governance, segundo Bouckaert (2005) envolve interação entre as instituições formais de um governo e os diversos agentes, sendo que estes podem ser os grupos de pressão/interação, organizações não-governamentais, empresas, cidadãos, etc. É neste ambiente que Bevir (2013) nos diz que os processos de Governance se compreendem em “processos híbridos”, pois podem compatibilizar sistemas administrativos com mecanismos de mercado com organizações sem fins lucrativos. Uma das vantagens das novas relações que se principiam entre o público e o privado. Assim, Governance tenta iniciar novas parcerias públicas e privadas, onde as barreiras entre o estado e a sociedade revelam-se mais translúcidas. Implicando uma movimentação das instituições hierárquicas para as redes efetuadas em torno do mercado, da sociedade e para as parcerias aplicadas à prestação de serviços; ao mesmo tempo força a uma reflexão sobre a ação e sobre os valores democráticos, éticos e de trabalho em equipa.

Porém, algumas críticas têm emergido ao modelo de Governance, que segundo Klickert (*apud* Catalá 2005b) podem ser estruturadas da seguinte forma:

1. Os governos podem não responder ao interesse geral, pois a participação em redes tem de se negociar e chegar a um acordo, o que impede o cumprimento de objetivos ou outros compromissos antecipadamente estabelecidos.
2. As redes de Governance podem empregar obstáculos às mudanças e inovações políticas ao aplicar um peso superior aos vários interesses implicados.
3. Os processos de decisão podem não ser translúcidos, a complexidade nos níveis de interação entre os diversos agentes, tornando-os assim difícil de precisar quem é o responsável por cada decisão.
4. Se a estrutura de decisão se encontrar em comunicação com os interesses privados, sociais e com os governos, a extremidade deixada para a ação parlamentar e dos órgãos de representatividade torna-se bastante escassa, emergindo assim uma lacuna no regime e na natureza democrática.

Apesar destas críticas, a rede que nasce em torno da Governance, expõem aspetos positivos:

1. A estruturação e a implementação de políticas é melhorada devido ao conhecimento, à colaboração entre os vários atores e á informação.
2. As políticas e a efetivação podem alcançar uma maior legitimação e aceitação social, conduzindo assim a uma efetivação mais efetiva e eficiente.
3. A participação interativa considera uma vasta diversidade de valores e interesses que são respeitados da mesma forma, beneficiando os princípios democráticos.
4. As redes concedem a divergências, ao mesmo tempo que enriquecem o capital social das comunidades.
5. As redes diminuem os custos de transição condições de tomada de decisão complexas, ao favorecer um fundamento no conhecimento comum, orientação e experiência, o que diminui a insegurança, e favorecendo assim, a partilha de informação.

Porém, não se deve esquecer, que a partilha de informação, tal como a origem das redes está essencialmente ligada ao processo de globalização e ao aparecimento das novas Tecnologias de Informação e Comunicação. As administrações públicas têm acompanhado esta tendência, pois nos dias de hoje, estas são um instrumento fundamental ao processo administrativo e ao próprio processo de Governance, atribuindo-lhes uma maior eficiência, eficácia e rapidez. Assim, a globalização é um fenómeno mundial que aproxima os Estados, as suas culturas e essencialmente a economia, o capital e o trabalho através das barreiras, tendo um papel essencial na evolução e organização interna do Estado e das suas administrações.

3. A INTRODUÇÃO DE SISTEMAS TECNOLÓGICOS DE INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1. A ÉPOCA DE INFORMATIZAÇÃO

A conceção de sistemas tecnológicos de informação e comunicação (STIC) agrupa o sistema de informações sustentado pelos instrumentos tecnológicos e pelas aplicações informáticas, tendo ligação nas telecomunicações, essencialmente nas redes, como por exemplo na internet (Snellen, 2000).

Mais do que muitos departamentos da atividade privada, a atividade nuclear, a chamada *core business* da administração pública é a aquisição, o armazenamento, o transporte, o fornecimento, o processamento, onde os STIC se estruturam como a tecnologia nuclear, isto é a *core technology*, e o conhecimento e informação organizacional e profissional, recaindo sobre os procedimentos de trabalho e desenvolvimentos ambientais, formando o repositório de conhecimento da administração pública, sendo estes o seu papel principal. Esta ação envolve que os desenvolvimentos das tecnologias de informação e as suas consequências para a governança são de carácter capital para o crescimento “managerial” da administração pública (Snellen, 2000).

Os STIC incluem tecnologias de apoio à decisão, de comunicação em rede, de base de dados, de monitorização, de multimédia, de burótica, e de identificação pessoal. As tecnologias de apoio à decisão, tal como o nome indica, é um instrumento que auxilia a tomada de decisão, ou mesmo a sua autonomia, tendo beneficiado a aproximação da tomada de decisão do *front-office*, removendo assim muito do poder sem restrições do funcionário, originando assim um fenómeno de descentralização, reduzindo as exigências da capacidade decisória do funcionário, acompanhado da centralização do processo de decisão. As tecnologias de rede, por meio das tecnologias de Internet, têm legitimado a “virtualização” do Estado e da administração pública, onde o tempo e espaço, perdem o seu valor, conduzindo para uma aproximação ao cidadão. As tecnologias de multimédia e de burótica, são os instrumentos fundamentais na consecução, provisão e manipulação de informação, utilizando sistemas de processamento de voz, imagem e texto. As tecnologias de monitorização e identificação pessoal admitem o registo de controlo e movimentos de acessos, abarcando muitas preocupações no que diz respeito à proteção da esfera privada.

A agregação da informação conservada digitalmente têm um papel fundamental para os efeitos de auditoria política, gestionária, legal, histórica e democrática. Assim, os meios de

armazenamento são um elemento fundamental, seja pela durabilidade, ou pela aceitação legal da informação (Snellen, 2000).

Numa época de informatização, qualquer atividade que possa ser inserida num algoritmo será automatizada, levando a que muitas funções de implementação de políticas públicas passem a ser realizadas por computadores. A transparência administrativa passará a ser inserida pela pesquisa de informação (*data-mining*), conduzindo à partilha de conhecimento, impulsionadas pelas infraestruturas de comunicação, levantando dúvidas quanto à reserva da informação privilegiada e de cariz pessoal, desta maneira, a vontade de controlar mais por parte dos governos é potenciada. A “virtualização” administrativa, através das tecnologias de rede, introduzem em algumas funções ao Estado uma descentralização administrativa virtual, a favor de uma introdução territorial, mas acompanhada de uma centralização forte de toda a informação e das regras transacionais. (Snellen, 2000).

Da visão do cidadão, as mudanças implícitas nos STIC na AP, confirmam um acesso permanente à informação e aos serviços personalizados num “sítio único”, acedendo 24 horas por dia, 7 dias por semana independentemente do lugar em que se encontra. Já a visão da AP, estas mudanças abrangem o crescimento da eficiência e da capacidade de resposta, por meio da interdição de duplicação de dados e da atenuação do custo da criação e recolha dos mesmos. A liberdade do atendimento é diminutiva e a informação introduzida inválida, e a atividade registada na base de dados, permitindo um controlo hierárquico eficaz. A atividade democrática é fortalecida, levando a que as divergências de informação sejam reduzidas entre a sociedade e AP/governo, tal como entre os diversos grupos da sociedade. A facilitação pelos STIC de medição de desempenho, concede uma melhor gestão e realocação de recursos, e também a uma auditoria em tempo-real. Porém, esta vantagem da transparência está sujeita à vontade da política do governo e, da negociação entre a AP, os *stakeholders* e a tutela, pois a transparência nem sempre é um objetivo de quem está a governar. (Snellen, 2000).

Por parte dos funcionários públicos, os STIC são um instrumento fundamental de produtividade, conduzindo para a automação de um número grande de atividades, originando o desgaste do seu poder arbitrário, podendo levar à desmotivação, pois os sistemas podem evoluir de uma situação onde pode ser colocada toda a informação importante, para uma situação de “aconselhamento” pelo sistema e mais tarde levar a uma escolha, onde o sistema escolhe os casos em que precisa de mais informação ou, simplesmente deixa de todo pedir a informação. No que diz respeito à avaliação de decisão, esta é normalmente administrada por políticas, regulamentos, regras organizacionais e leis, nem sempre é possível informatizar por completo a tomada de decisão, mas as tecnologias de apoio à decisão podem no mínimo

direcionar as opções e, conseqüentemente, a conclusão da decisão. Já no que diz respeito à prestação de contas, os procedimentos automatizados tendem a obrigar a utilização das justificações estandardizadas, estruturadas por textos pré-definidos. Para além destas, podem ser preparadas sem o conhecimento dos funcionários, limitando a sua opção de resposta, por fim, a compreensão da nova jurisprudência, com um efeito crescente no estreitamento dos conhecimentos já adquiridos (Snellen, 2000).

2. A FACILIDADE DA INFORMAÇÃO

A facilidade de informação e a documentação administrativa, têm importância fundamental à prestação de contas da AP. Porém, as organizações da AP e os seus funcionários, detém preocupação em partilhar informação, seja com outras organizações da AP, ou mesmo com a sociedade, por várias razões:

1. A lealdade à profissão, evitar divulgar a inexperientes na matéria;
2. À organização, não divulgar os conflitos internos;
3. À tutela, evitar a exibição do ministro.

Por outro lado, a compreensão bem-sucedida da comunicação é prejudicada pela necessidade de correção legal e da utilização de linguagem cuidada, de modo a evitar problemas, recursos ou a criação de precedentes ou falsas expectativas. Já o poder político, se nos alhearmos à afetação do envolvimento de todos os *stakeholders* na tomada de decisão, não tem instigação à divulgação dos custos de oportunidade de uma decisão política. (Snellen, 2000).

Apesar das barreiras acima expostas, a informação concedida ao público está em evidente desenvolvimento, conseqüências da utilização dos STIC e também, porque os *sites* na internet terem sido utilizados como forma de *marketing* político ou institucional. Este desenvolvimento gerou, porém uma nova forma de exclusão de indivíduos: pois aos analfabetos anexa-se os “excluídos informaticamente”, não são capazes de aceder à internet através de um computador e, conseqüentemente à informação atualizada, disponibilizada pela administração pública. Também é imposto ao cidadão que este detenha competência burocrática, isto é, que tenha a capacidade de compreender e comunicar a sua situação do modo que o serviço público o perceba, visto que é uma suposição adquirida, mas que é regularmente ignorada, no meio da AP. Estas exclusões requerem um cuidado crescente e soluções adequadas a diferentes grupos populacionais.

O desenvolvimento da “internet administrativa” está apesar disso distante de utilizar todas as capacidades dos STIC, muitas organizações limitam-se a duplicar as publicações em

suporte de papel. As leis de acesso à informação administrativa importa, que seja conhecido qual é a informação que está ao dispor da AP e que tipos de dados possui. A facilidade tecnológica com que as bases de dados podem ser disponibilizadas ao público, indicam uma pressão dos grupos de interesses ou políticos, parlamentares e dos cidadãos, em conseguir informação alargada, gerando tensões sobre as leis e as organizações da administração pública, seja em termos do STIC a executar, seja na qualidade, tipo e *timing* e volume da informação publicada. A partilha e desenvolvimento dos STIC por meio da coordenação em rede, compromete que a acessibilidade aos dados deve ser ponderada na visão do setor envolto como um todo, pois o desenvolvimento das relações informais aplica a eficiência do conjunto e a sua transparência para com o cidadão (Snellen, 2000).

3. A TENDÊNCIA DA REFORMA ADMINISTRATIVA EM PORTUGAL

A dependência da atividade da AP somente aos princípios do Estado de Direito e da Legalidade, nos dias de hoje já não é aceite pela sociedade. O indivíduo desenvolveu, consequência também do desenvolvimento da cultura democrática, um espírito de imposição e uma conflitualidade referente à administração pública e aos seus atos. De outro ponto de vista, desenvolveu um comportamento de desconsideração, de alheamento e desconfiança, além do mais tem dificuldade em compreender a lógica e os procedimentos públicos, frequentemente consequências das deficiências da própria administração, que se espelham numa antipatia à participação dos cidadãos, numa pedagogia limitada e na utilização excessiva da linguagem técnica (Mozzicafreddo, 2001c).

Os grandes problemas da AP portuguesa são apresentadas na tabela seguinte.

Quadro 3.1- Problemas da administração pública portuguesa

Dimensão	Problemas
Organizacional	<p>Insuficiente organização e simplificação do trabalho (evitar a repetição; novas tecnologias de processamento; movimentação de informação) ética pública, treino e formação. Indispensabilidade da polivalência, flexibilização na relação laboral, assiduidade.</p> <p>Ausência de motivação com fundamento na remuneração/mérito.</p> <p>Necessidade de organizar serviços onde o mercado não certifica a acessibilidade equitativa, onde é necessário certificar a continuidade e complexidade da capacidade da função, sendo estes necessários para garantir os direitos essenciais dos cidadãos.</p> <p>Libertação de recursos através da privatização de serviços, em proveito daqueles que precisam ter um carácter público.</p>

Institucional	<p>Métodos neutrais insuficientes: “clientelismo”, utilizado no recrutamento do quadro intermédios e superiores, e na acessibilidade dos procedimentos.</p> <p>Duplicação e dissipação de organismos;</p> <p>Escassos instrumentos de <i>accountability</i> e de responsabilidade funcional.</p>
Funcional e cultural	<p>Interrupção das reformas e dos procedimentos;</p> <p>Corporativismo e alteração dos atos dos organismos da administração e dos serviços autónomos (remunerações extra, reforma, privilégios, etc.)</p> <p>Desconfiança e arrogância diante do cidadão (mútuo).</p>
Política	<p>Captura da administração – em termos de ideologias, de benefícios e culturais – pelas associações profissionais da função pública (quadros técnicos, transportes, professores, funcionários, etc.).</p> <p>Transferência entre as funções da administração como prestação e produção ou como estruturação dos bens e serviços;</p> <p>Papel do Estado (limites e fins) discussão e estruturação do interesse público nas sociedades de hoje.</p>

Fonte: Mozzicafreddo (2001a, 2007, 2008)

Os procedimentos de controlo, fundamentam-se geralmente no controlo hierárquico interno sobre as funções e competências, no controlo da prestação de contas dos programas e políticas, em direções prévias sobre os procedimentos administrativos de controlo a serem vistos e em auditorias externas ou internas. Todos estes instrumentos, porém, não impedem o descontrolo sobre os atos e a falta de responsabilidade diante o administrado – desde prazos de resposta até ao controlo de despesa, passando por questões de eficiência – por parte da administração pública e da autoridade política, sendo elementos essenciais do défice de confiança e da alteração da administração pública e do poder político. O controlo externo, por meio da publicação ou da consulta prévia à decisão, descrita no Código do Procedimento Administrativo⁵, ou pela ação orientadora de grupos de interesse público, não têm sido suficientes para arrefecer a tendência da credibilidade insuficiente da administração pública e do poder político. “*A complexidade do modelo organizacional da administração pública torna mais difícil, senão menos transparente, o processo de accountability*” (Mozzicafreddo, 2003).

A reforma administrativa em Portugal tem quatro dimensões:

1. Simplificação administrativa, que abarca a diminuição dos procedimentos administrativos, a acessibilidade, a qualidade dos serviços prestados, a linguagem da administração e os prazos dos procedimentos, compreendendo o *marketing* público;

⁵ Consultar o decreto de Lei nº 442/91, de 15 de Novembro.

2. O crescimento da qualificação e da motivação dos agentes, a coordenação dos subsistemas de administração e a informatização dos serviços;
3. As mudanças na formulação do poder e na estrutura organizativa, contendo a descentralização e delegação de poderes, as transferências para o sector privado de serviços públicos, a contratualização de serviços e, a transferência para um sistema gestor que beneficia a autonomia e a responsabilização dos agentes da administração pública, abarcando a criação de agências independentes de regulação das atividades da sociedade;
4. Criação de mecanismos de participação dos cidadãos na AP, com vista a responder à necessidade, por parte da administração, de uma maior aproximação do cidadão, como de moldar as respostas administrativas às necessidades dos problemas que apresentam.

Neste último ponto, está em jogo capacidade do cidadão em atuar no diagnóstico, na decisão e no uso de medidas administrativas, como também necessidade de enraizar o grau de democracia e de equidade social das medidas de administração e regulação da vida quotidiana. (Mozzicafreddo, 2001c; Rocha, 2001).

CAPÍTULO II – AUTARQUIAS E PODER LOCAL

1. BREVE HISTÓRIA DO TERRITÓRIO

O território do Estado passou por diversas modificações, relativamente às suas fronteiras, mas essencialmente, a nível socioeconómico interno e na sua estrutura político-administrativa. Ao longo dos anos, a sua configuração e os meios de organização social evoluíram gradualmente: no princípio da idade média, os conjuntos populacionais tornaram-se comunidades, formavam-se de forma a protegerem-se das invasões militares, criando laços de solidariedade entre os cidadãos, pois as primeiras tentativas de municípios medievais estariam estruturados em serviço das questões básicas (a defesa local, as pastagens, etc.).

A constituição do poder, do nível local estava habitualmente agregada à comunidade religiosa. Ao estabelecer-se as fronteiras portuguesas no final do século XIII, dá-se uma propagação no número de concelhos, esta através das Cartas de Foro ou dos Forais. No decorrer da história portuguesa, a realidade municipal foi crescendo, em conformidade com as peculiaridades sociais, geográficas e históricas da localidade (Branco, 2007). Herculano, diz-nos no século XIX *“a origem dos Municípios deveria buscar-se na tradição hispano-romano, sendo o foral não uma criação do município, mas uma confirmação duma realidade pré-existente”*, este é um zelador da descentralização e do municipalismo, assim sendo, afirma que a realidade dos municípios era antecedente da do Estado (Herculano *apud* Ferreira Carvalho, 2011).

As autarquias que foram criadas e extintas pelas desagregações administrativas, devemos ter em especial atenção a importância da entidade municipal, que foi a única que durou até hoje. A independência concedida às autarquias pelo poder central foi modificada devido ao tipo de regime, segundo Branco (2007) só no Estado Novo (1933-1974) assistimos a transformações essenciais a este nível. A tendência ditatorial do regime difundiu-se através da forte centralização dos poderes, como é o exemplo da reforma do Código Administrativo de Marcello Caetano, publicado em 1936 e modificado em 1940, ao esgotar o poder às organizações municipais.

Logo, os presidentes da Câmara e os regentes das freguesias passam a ser eleitos pelo poder central, as autarquias estavam sujeitas a uma grande tutoria financeira e administrativa. O Código Administrativo de 1940 esteve em vigor até ao final do Estado Novo, pois durante este período a realidade autárquica paralisou, cumprindo somente as normas e as premissas do poder central. Entre 1960 e 1974 a percentagem do orçamento de Estado destinada às

autarquias locais diminuíram em 2,1%, indo contra as propensões europeias (Mozzicafreddo *et al.*, 1988).

João Bilhim (2004) diz-nos: “A 25 de Abril de 1974, o município era uma instituição administrativa e politicamente desacreditada, resultado do modelo centralizador que presidiu à organização administrativa do Estado Novo”. Porém, esta tendência viria a mudar consideravelmente com a revolução, daí o nome de 25 de Abril.

A Constituição da República Portuguesa de 1976 legítima pela primeira vez como princípios essenciais, a autonomia das autarquias locais: “*O Estado é unitário e respeita na sua organização e funcionamento o regime autonómico insular e os princípios da subsidiariedade, da autonomia das autarquias locais e da descentralização democrática da administração pública*” (nº 1 do art.º 6.º). Assim, podemos compreender que a autonomia se reporta à capacidade das autarquias avancarem de forma livre, cumprindo as suas atribuições através dos seus órgãos e sob a sua responsabilidade. A autonomia local abrange, a autonomia administrativa, financeira e regulamentar. Por sua vez, o princípio da subsidiariedade é configurado através da delegação de atribuições e competências para a autarquia local que detiver melhores condições de o realizar, tendo em atenção a origem da tarefa, a área e os requisitos da eficácia e da economia. Quanto ao princípio da descentralização democrática estrutura-se através das delegações de competências e atribuições do Estado central para as autarquias locais, onde o objetivo é garantir a coerência nacional e a solidariedade inter-regional, e ainda, fomentar a eficiência e a eficácia da gestão pública, assegurando sempre os direitos dos administrados (Neves, 2004).

Estas questões têm um papel de clara importância na vertente descentralizadora que a nova República tencionava instituir, através da delegação de competências da Administração Central para as Autarquias Locais, que já ambicionam há muito pela reestruturação destas novas competências (2011), a rapidez e o número de capacidades transferidas, a par da não preparação de diversas autarquias para realizar as novas tarefas dificultaram a obtenção dos resultados esperados. Este problema pode ser explicado através da excitação que se viveu no pós 25 de Abril, consequência típica do pós-revolução, onde os novos governantes tentam criar um regime mais contraditório possível daquele que vigorava até aqui. Mozzicafreddo *et al.* (1988) referiam que os anos seguintes a 1974, os municípios executaram um papel promotor do bem-estar público, tendo assim colaborado para a qualidade de vida das populações. As autarquias desempenharam novas competências certificadas pela Constituição da República Portuguesa, que passou a vê-las como “*peças coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações*”

respetivas” (n.º 2 do art.º 235.º), detendo quadros próprios de pessoal. Considerando-se que “*no continente as autarquias locais são as freguesias, os municípios e as regiões administrativas*” e nas regiões autónomas serão estruturadas administrativamente por freguesias e municípios (art.º 236.º). As autarquias começam a deter património e finanças próprias, podendo produzir receitas através dos serviços prestados e tendo ainda os poderes tributários (art.º 238.º).

2. AUTARQUIAS

2.1 HISTÓRIA LEGAL

A jurisprudência correspondente às autarquias locais, referentes à sua limitação encontra-se dividida em vários diplomas: evidenciando-se a lei n.º 11/82, de 2 de junho, que consentiu o regime de criação e extinção das autarquias locais e de designação e determinação da categoria das povoações. Este diploma foi modificado em 1993, pela lei n.º 8, de 5 de março. O art.º 3º diz-nos ainda, que antes da formação ou extinção de uma autarquia, a Assembleia da República tem de ter em atenção: a vontade das populações envolvidas, explanadas através do parecer dos órgãos autárquicos representativos; motivos de natureza cultural, social, histórica, demográfica, geográfica; a exequibilidade política administrativa, demonstrada pelos interesses de ordem geral ou local em causa. Tal como as consequências administrativas e financeiras das alterações solicitadas (Oliveira, 2005).

Já em 1999, foi publicada a lei n.º 169, esta instituiu o quadro de competências e o regime de funcionamento dos órgãos dos municípios e das freguesias. Este foi depois alterado pela lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro, pela lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro, e mais recentemente pela lei n.º 56/2012. A lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro, consentiu a lei das finanças locais, sendo corrigida pela Declaração de Retificação n.º 14/2007, de 15 de fevereiro, tendo diversas alterações introduzidas em 2007⁶, 2010⁷ e 2011⁸. Nos dias de hoje, o regime das finanças locais está introduzido na lei n.º 73/2013, ou seja, a Lei das Finanças Locais de 3 de setembro. O quadro de transferências das atribuições e competências para as autarquias locais está publicado na lei n.º 159/99, sendo que também sofreu alterações, especialmente através do Decreto-lei n.º 7/2003 de 15 de Janeiro, e com a lei n.º 144/2008 de 28 de Julho. Já em 2013, foi publicada a lei n.º 75 de 12 de setembro, que refere que o regime

⁶ Lei n.º 22-A/2007, de 29 de Julho e lei n.º 67-A/2007, de 31 de Dezembro;

⁷ Lei n.º 3-B/2010, de 28 de Abril e lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro;

⁸ Lei n.º 63-B/2011 de 30 de Dezembro.

jurídico das autarquias locais, autenticou o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais, aprovando também o regime jurídico do associativismo autárquico.

As autarquias estruturam-se por dois princípios essenciais: o princípio da independência que determina que “*os órgãos das autarquias locais são independentes e os seus prepostos só poderão ser suspensos, alterados ou anulados nos termos da lei*” (art.º 44.º da Lei n.º 75/2013; e por último, o princípio da especialidade, onde os órgãos das autarquias locais somente podem decidir no domínio da sua competência e para o cumprimento das atribuições das autarquias específicas. Sendo que este princípio está previsto na lei, no art.º 45.º da Lei n.º 75/2013.

2.2 GOVERNO LOCAL

O governo autárquico é estruturado com fundamento nos princípios da subsidiariedade, da autonomia e da descentralização, porém, o Estado Central tem o direito de exercer tutoria administrativa sobre estas. A tutoria administrativa é estabelecida *A posteriori*, com base em inquéritos, investigações ou inspeções, no que diz respeito à verificação do cumprimento da lei, do orçamento e da sua execução, ou *A priori* quando se refere aos contratos das autarquias locais, que com base na lei, necessitam de vistos do Tribunal de Contas, segundo Bilhim (2004). No que concerne ao modelo de organização, Araújo (2003), diz-nos que a atividade dos municípios orientam-se por princípios implícitos à grande maioria das instituições públicas e que se baseiam no modelo burocrático de organização, dando principal destaque as disposições das relações superior-subordinado, a limitação de territórios de atuação pela estrutura hierárquica, a reduzida flexibilidade de tomada de decisão, o controlo dos processos, a quase inexistência de responsabilização e a falta de transparência.

2.3 GESTÃO ECONÓMICA DAS AUTARQUIAS

A gestão económica das autarquias locais fundamenta-se no princípio da autonomia financeira e patrimonial definida no art.º 238 da Constituição da República Portuguesa (CRP). Em consequência as autarquias locais detêm receitas originárias da gestão do seu património e de receitas coletadas por serviços que prestam. Zbyszewski (2006) diz-nos que na grande maioria, estas receitas são insuficientes quando confrontadas com as responsabilidades das atribuições respeitantes às autarquias, onde a CRP prevê que o regime de finanças locais promova uma repartição dos recursos públicos justa pelo Estado central e pelas autarquias.

Esta é realizada por meio das transferências feitas pelo Estado, por meio do Orçamento de Estado, pois o valor da transferência é ajustado através do cálculo dos impostos coletados pelo Estado. Logo, o valor correto para as freguesias corresponde a 2,5% da receita do IRS, IRC e do IVA, com base no art.º 19 no n.º2 da Lei das Finanças Locais. No que diz respeito às transferências para os municípios, estas são calculadas através da soma do Fundo de Equilíbrio Financeiro, que se refere a 25,3% dos impostos coletados; Já o Fundo Social Municipal o valor corresponde às despesas das atribuições e competências transferidas da Administração Central para os municípios, que, conta ainda com uma adversão variável de 5% no IRS.

As autarquias detêm ainda um conjunto de receitas próprias, que são consequências do direito de tributação, tendo a forma de impostos locais, multas e prestação de serviços. Porém, as receitas representam um valor inferior ao valor transferido pelo Estado Central. Esta realidade causa indecisão dentro da CRP, pois apesar de ter como princípio a autonomia das autarquias, condena a sua dependência financeira.

2.4 PROBLEMAS DO GOVERNO LOCAL

Bem como o governo central, o governo local encara diversos desafios. Um destes é a complicação das estruturas municipais. Pois, nesta complicação está o setor empresarial municipal, mas essencialmente a rede de *stakeholders* que se estruturam a nível local e que têm interesses diferentes (os funcionários, a população em geral, os contribuintes, os eleitos, os clientes, os consumidores, os eleitores, os visitantes e os residentes).

A autarquia forma-se numa organização de extrema complicação e com a necessidade de constituir várias relações com diversas entidades, com os cidadãos, onde a raiz cultural e o peso da história local visam em evidência a diferença dos seus interesses. O repto da governação local passa por conseguir em obter um desempenho mais amplo das novas funções com um rigor e qualidade maior, respeitando os princípios da eficácia e eficiência na gestão dos seus recursos. (Ferreira Carvalho, 2011). O ajustamento destas novas funções obriga a uma maior formação técnica do pessoal que está relacionado com a administração, essencialmente o presidente, que segundo Teixeira Fernandes (1992), passa de ser um agente essencialmente político para se formar gestor.

Quanto à prestação de serviços, existe uma tendência para a empresarialização das atividades, incorporando uma dimensão comercial na sua forma de atuar. O setor empresarial local é estruturado pelas entidades empresariais locais responsáveis pela promoção do desenvolvimento local e regional através da gestão de concessões. Estas estão sujeitas a regras

gerais de regulamentação setorial e concorrência. O seu envolvimento legal está disposto na Lei 53-F de 29 de dezembro de 2006, modificada pela Lei 67-A de 31 de dezembro e, pela Lei 64-A de 31 de dezembro de 2008, tal como a Lei 55 de 15 de novembro de 2011. As entidades empresariais locais detêm liberdade administrativa, patrimonial e financeira, mas estão sob a tutela das Câmaras Municipais, conselhos diretivos das associações de municípios ou pelas juntas metropolitanas.

Na lei acima, é determinado também o regime económico e financeiro, onde se adequa as empresas que estão sujeitas ao controlo financeiro por parte da Inspeção-Geral das finanças, com o objetivo de verificar a economia, a eficácia e a eficiência da sua gestão. A administração destas empresas deve proporcionar à Câmara Municipal, à junta metropolitana e ao conselho diretivo da associação dos municípios, a informação respeitante aos projetos dos orçamentos anuais, à prestação anual de contas; aos relatórios trimestrais da efetivação orçamental; aos projetos dos planos de atividades e ainda outras informações pedidas pela tutoria para o acompanhamento devido da situação financeira da empresa e da respetiva atividade. Este controlo é de extrema importância, pois os empréstimos feitos revelam os limites da capacidade do endividamento do município. A atividade fundamental do setor empresarial local resume-se à garantia da prestação de serviços públicos que as organizações municipais não têm capacidade de garantir. Ao contrair determinados encargos, as empresas concedem que as Câmaras Municipais possam conduzir os seus recursos para outro tipo de tarefas. Em consequência, Araújo (2003) diz-nos que as empresas municipais surgem como resposta à ausência de flexibilidade do modelo burocrático, pois estas são definidas pela sua gestão mais flexível, pois garantem os serviços especializados e orientam-nos para deter uma gestão mais flexível, e também se responsabilizam pelos serviços especializados orientando-os para os utentes.

Novamente Araújo refere, que o essencial é responder a outro desafio na governação local, isto é, as particularidades heterogéneas que são geradas pela diversidade territorial e sociocultural que definem o território português. Por outro lado, Ferreira Carvalho (2011) diz que devido a essa variedade, torna-se complicado gerar um estereótipo de um modelo de standardização organizativa, dizendo respeito à organização autárquica nasce como efeito do ambiente envolvente e a sua própria capacidade de inovação interna, sempre com o objetivo da criação de uma estrutura organizativa que tenha capacidade de dar resposta aos problemas da sua limitação e fazer face às necessidades dos vários *stakeholders*. Esta é caracterizada por recorrer aos modelos de organização fundamentados na colaboração voluntária, ou seja, num contexto legal mais flexível. Neste seguimento, Teixeira Fernandes (1992), refere que o poder

autárquico deverá ter um formato específico no que diz respeito ao aparelho governamental, pois não tem capacidade para se tornar autónomo do poder central.

Já para Araújo (2003), a administração local moderna está a transformar-se numa rede de relações horizontais e verticais entre as organizações de diversos tipos, ou seja, ONG's, públicas, voluntárias, privadas, etc. é aqui, nesta rede de relações que os cidadãos são o objeto fundamental da administração pública. Porém, este desenvolvimento dos modelos de governação traz o nascimento de uma nova abordagem para os líderes, estes devem ser os facilitadores e os intermediários desta. Logo, a criação de novas estratégias que concedem a participação nas partes envolvidas na criação de medidas são predominantes. Sendo que, a estratégia da "Gestão de Qualidade Total" (GQT) nasce como consequência destas abordagens. A GQT consiste num conjunto de práticas de gestão que têm como objetivo ser empregues como sendo uma estratégia global cingindo por completo a organização. Carapeto (2005) diz que principal objetivo é a satisfação das expectativas do cliente, por meio de uma gestão com foco nos indivíduos e em objetivos estratégicos, estruturados por equipas compostas para este efeito. A pesquisa pela qualidade e pelo bem servir deve ser de igual importância como a pesquisa pela eficiência, economia e eficácia. Como os cidadãos têm a garantia que há pelo menos uma inquietação à forma como os serviços são desempenhados, pode aproximá-los da administração, e por consequência do poder político, desenvolvendo os níveis de confiança e de participação.

Outra questão importante são as diferenças e ao crescimento regional, fundamentalmente quando se aproxima o Interior e o Litoral. Lopes (2002)⁹, afirma que o crescimento regional concentra-se no acesso dos indivíduos, onde se encontram, os bens e serviços e as oportunidades que consintam dar resposta às necessidades básicas. Porém, a conservação ou os aumentos dos desequilíbrios delimita, o enfraquecimento do capital humano das áreas mais desprotegidas. Este enfraquecimento consiste no envelhecimento da população e na privação dos seus componentes dinamizadores mais válidos que vão de encontro ao desenvolvimento. No seguimento desta ideia, Cabugueira (2000) destaca o crescimento económico de uma região ter propensão para ser prejudicial para as regiões vizinhas. Logo, o processo acumulativo favorece as regiões em desenvolvimento, tendo consequências as mais atrasadas.

Ao longo do tempo, as organizações municipais modificam-se, tornando-se mais compactas, mais vastas e tecnicamente mais aptas, consequência da necessidade de dar

⁹ Lopes diz-nos que o desenvolvimento tem de chegar aos indivíduos e não o contrário.

resposta às novas exigências e às necessidades graduais da sociedade. O crescimento da sociedade e os seus requerimentos obriga ao crescimento e desenvolvimento do instrumento municipal, que com o crescimento das despesas e dívidas do funcionamento, cresce por efeito as despesas e as dívidas do município (Mozzicafreddo, 2001). Este é mais um objetivo, ou seja, obter um equilíbrio entre o que é uma gestão financeira dos recursos acessíveis e eficientes, a satisfação das necessidades dos indivíduos e dos *stakeholders*, tendo que também garantir a responsabilidade do bem comum.

2.5 GOVERNANCE LOCAL

A conceção de *Governance*, já foi acima explicada, esta ganha novo destaque quando é estudada a nível local. No meio desta conceção está a permutação do processo de decisão vertical por uma relação horizontal de correlação na prática do poder, este é caracterizado pela interferência de diversas organizações autónomas no processo de tomada de decisão, pertencendo aos eleitores locais a intervenção dos interesses setoriais na procura de soluções que se espelham na obtenção do interesse público (Montalvo, 2003). Porém, o tema *Governance* pende a focar-se somente nas práticas do poder central, e menos a nível local. Canotilho (2000) afirma que o problema das reformas em Portugal está relacionada com o facto de se esquecer frequentemente da governação local, dando supremacia ao Estado/Administração Central. Se nos debruçarmos sobre os indicadores que analisam as práticas da boa governança estudadas pelo Banco Mundial, que, dizem somente respeito à administração central. Cruz e Marques (2011) esclarecem-nos que a privação destes indicadores pode promover a falta de transparência, crescendo a corrupção e a falta de imparcialidade, entre outros. Estas fraquezas são destacadas pela escassez de informação e pelo menor grau de investigação por parte das entidades municipais e regionais. Para combater estas questões Nuno Cruz e Rui Marques tentam desenvolver um instrumento que possibilite avaliar as boas práticas de governança municipais para que seja possível gratificar os municípios que adotem boas práticas e comprometer os que não as adotem. Este índice demonstrava-se ser importante no que diz respeito ao fortalecimento da transparência e no combate à corrupção.

Zybszewski (2006) diz ainda que além do confronto do desempenho de cada município, o que é essencial é criar um sistema de monitorização que possibilite realizar de forma continuada a avaliação da gestão municipal. Na opinião do autor, esta monitorização poderia ser um sistema de *Benchmarking*, que pode qualificar o desenvolvimento da gestão

municipal, e ainda despertar na sociedade um espírito crítico sobre a qualidade da gestão dos eleitos, podendo cooperar para o incremento dos níveis de transparência da gestão local.

2.6 A VIDA LOCAL

A vida local baseia-se na constituição de grupos e interesses diferenciados, quer sejam económicos, culturais, sociais, profissionais, étnicos, etc. A inclusão de todas estas estruturas sociais na vida local, integrada numa democracia liberal, pressupõe a participação no sistema político. A participação local adota um papel de legitimação do poder político e das suas políticas, sendo que possibilita a oposição de interesses, consentido que a ação municipal se sustenha numa lógica de equidade e ética pública.

A CRP detém diversos artigos que defendem a participação cívica, como é o exemplo do art.º 37 – Direito de Expressão e Informação, o art.º 52.º que é o direito de petição ou de ação popular, entre outros. O Código de Procedimento Administrativo também manifesta que “*os órgãos de Administração Pública devem assegurar a participação dos particulares, bem como das associações que tenham por objeto a defesa dos seus interesses, na formação das decisões que lhes disserem respeito (...)*” art.º 8.º CPA. Porém, a participação, que deveria iniciar nas urnas, é pequena, os números de abstenção eram elevados. Para Montalvo, este facto só poderá ser alterado se a dinamização da participação social adquirir novas soluções, sendo estas mais “*corajosas e imaginativas que possam promover a democracia direta em simultâneo com a democracia representativa*” (Montalvo, 2003:186).

Em consequência da abstenção é essencial criar outros mecanismos de participação, para o empenhamento da sociedade nestes processos participativos de tomada de decisão influencia o governo local à iniciativa, à necessidade de conduzir o processo, sendo este conciliador e catalisador, provendo a assistência técnica tendo como objetivo solucionar os problemas. Porém, responsabilidade de obter novas formas de participação local depara-se ainda com alguns problemas:

1. A lentidão na tomada de decisão, consequência da burocratização da administração;
2. A carência de valor acrescentado da decisão;
3. O beneficiamento dos grupos de interesse mais organizados ou fortes;
4. A valorização excessiva das medidas a curto prazo;
5. O desgaste dos agentes principais da democracia representativa: os partidos políticos, conduzindo à desconfiança nas organizações tradicionais (Bilhim, 2004)

2.7 REORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO TERRITÓRIO DAS FREGUESIAS

As leis n.º 22/2012 de 30 de maio, a Lei n.º 56/2012 de 8 de novembro e, por fim a Lei n.º 11-A/2013 de 28 de Janeiro introduziram novos princípios na reorganização administrativa territorial autárquica.

A Lei n.º 22/2012 tem como principais objetivos: a promoção da coerência territorial e do desenvolvimento local; o alargamento das atribuições e das competências das freguesias e dos respetivos recursos; o aprofundamento da capacidade de intervenção da junta de freguesia; a melhoria e desenvolvimento dos serviços públicos de proximidade prestados pelas freguesias às populações; a promoção de ganhos de escala, de eficiência e da massa crítica nas autarquias locais; e por fim, a reestruturação, por agregação, de números significativos de freguesias em todo o território nacional, com especial incidência nas áreas urbanas. Sendo que, esta Lei têm de obedecer aos seguintes princípios: a preservação da identidade histórica, cultural e social das comunidades locais, incluindo a manutenção da anterior denominação das freguesias associadas, nos termos e para os efeitos previstos na presente lei; a participação das autarquias locais na concretização da reorganização administrativa dos respetivos territórios; a universalidade do esforço e flexibilidade no desenho de soluções concretas da reorganização administrativa territorial autárquica; a obrigatoriedade da reorganização administrativa do território das freguesias; o estímulo à reorganização administrativa do território dos municípios, e por último, o equilíbrio e adequação demográfica das freguesias.

Já a Lei n.º 56/2012, procede à reorganização administrativa de Lisboa, através da definição de um novo mapa da cidade, tendo um quadro específico das competências próprias dos respetivos órgãos executivos, tal como os critérios da repartição de recursos entre os municípios e as freguesias do concelho. Sendo que, a reorganização administrativa de Lisboa, a implementar através das medidas definidas na presente lei, obedecendo a uma estratégia de modernização e de adaptação do modelo de governo da cidade, representa uma concretização do princípio da descentralização administrativa e respeita os princípios da universalidade e da equidade no quadro do relacionamento entre o município e as freguesias do concelho.

Quanto à Lei n.º 11-A/2013 tem como objetivo dar cumprimento à obrigação da reorganização administrativa do território das freguesias de acordo com a Lei n.º 22/2012.

O concelho de Cascais, não estava de acordo com estas medidas impostas pelo Governo, tendo este mesmo apresentado a sua própria proposta de reforma administrativa, destacando a sua excecionalidade, pois Cascais afirmava que é o quinto maior concelho do país em relação à população – 206.429 habitantes - e estava somente organizado em 6

freguesias, evidenciando que as duas maiores freguesias do concelho Alcabideche e São Domingos de Rana poderiam entrar na lista dos 18 maiores municípios do país e, sendo que a mais pequena – Parede – tem mais população que 62% dos municípios do país.

Sendo que, a Unidade Técnica para a Reorganização Administrativa do Território (UTRAT), ignorou proposta apresentada pelo concelho de Cascais.

3. CONCELHOS

3.1 ORIGEM DOS CONCELHOS

Alexandre Herculano é o principal fundador sobre a história dos concelhos, muita da sua investigação sobre o funcionamento das instituições municipais durante os primeiros séculos de Portugal, ainda está atualizada.

Segundo o autor, a origem dos municípios deveria o seu primórdio na tradição hispano-romano, sendo que o foral não é a criação de um município, mas sim uma confirmação da realidade pré-existente.

Os Estudos anteriores, vieram pôr em dúvida os estudos de Herculano sobre a origem dos concelhos. Estes seriam distantes a outras instituições anteriores, estruturando uma nova realidade e dependendo de novas consequências (Baquero Moreno, 1985).

Dai que a investigação de Herculano tem por base a origem romana, deu lugar à tipologia atribuída a Torquato de Sousa Soares, onde divide os concelhos em dois grupos: os rurais e os urbanos.

Os rurais devem a sua existência, ao fato de existir necessidade de povoamento, derivado de um contrato enfiteútico. Por sua vez, os urbanos correspondiam aos tipos de concelhos investigados por Herculano.

A organização interna da vida municipal, pouco foi acrescentado à investigação de Herculano. Pois, os concelhos começavam por possuir uma grande autonomia, no que se referem à governação do município, que se declara na existência de um órgão executivo, de um instrumento judicial de uma estrutura administrativa com atividades de polícia e de assistência.

Já nos séculos XIV e XV observou-se uma restrição profunda à autonomia municipal, aquela que se expressou no regimento dos corregedores em 1332, também denominados por juízes de fora parte e que de forma gradual, mas rigorosa, foram substituindo os juízes ordinários ou da terra. Esta perda de autonomia foi acentuada no séc. XIX, pois surgiu a reação que se destinava a parar a decadência.

Não é esta, a posição de historiadores mais recentes, que criticam o paradigma da centralização precoce do Estado.

Segundo Hespanha (1982) o princípio de Estado não pode ser utilizado para estudar o sistema político do Antigo regime, formado pela existência de corpos com jurisdição própria, onde estavam incluídos para além da coroa, a Igreja, o poder municipal e o senhorial.

Também Romero de Magalhães (1986) defende, a existência da vitalidade e autonomia dos concelhos durante todo o Antigo Regime.

Por certo lado, a influência destes autores, surge em grande número nos trabalhos e dissertações académicos sobre a vida administrativa e financeira dos municípios do Antigo Regime. Aceitando ou não a ideia sobre a vitalidade do poder local no Antigo Regime, as organizações autárquicas pendem para uma uniformidade relativa e foram atingidas por um único marco legislativo.

Outro aspeto recai sobre a inexistência de instituições formalizadas de âmbito regional (Monteiro, 1993). Ao longo do Antigo Regime as províncias existiram como formas de organizar o trabalho da Administração Central, mas nunca lhes proporcionaram instituições próprias.

O liberalismo, por um lado marcou um comportamento que tende a reprimir a decadência das organizações municipais, por outro, significou um pensamento das relações entre o centro e a periferia, que desenvolveu uma intromissão do poder central nas autonomias locais.

A república também prometeu aos municípios uma maior autonomia e mais poder político, pelo menos este foi o discurso tido durante a oposição à monarquia. Mesmo assim, entre o procedimento e a prática a distância foi grande (César Oliveira, 1996).

Com o “Estado Novo” os últimos indícios do poder local foram extintos e a Administração Local passou a ser definitivamente um prolongamento da Administração Central, a qual nomeava todos os titulares de cargos locais.

Já, a revolução de Abril de 1974, apontou para a descentralização, com reforço do poder local e a eleição dos seus titulares.

3.2 REALIDADE DO CONCELHO DE CASCAIS

O concelho de Cascais pertence aos 16 concelhos no distrito de Lisboa, foi criado em 1364. A sua circunscrição limita norte pelo município de Sintra, a leste por Oeiras e a sul e a oeste pelo Oceano Atlântico, na famosa Costa do Estoril. Cascais é sede de um município com 97,4 km² de área e 206 429 habitantes (2011), subdividido em 4 freguesias (São Domingos de

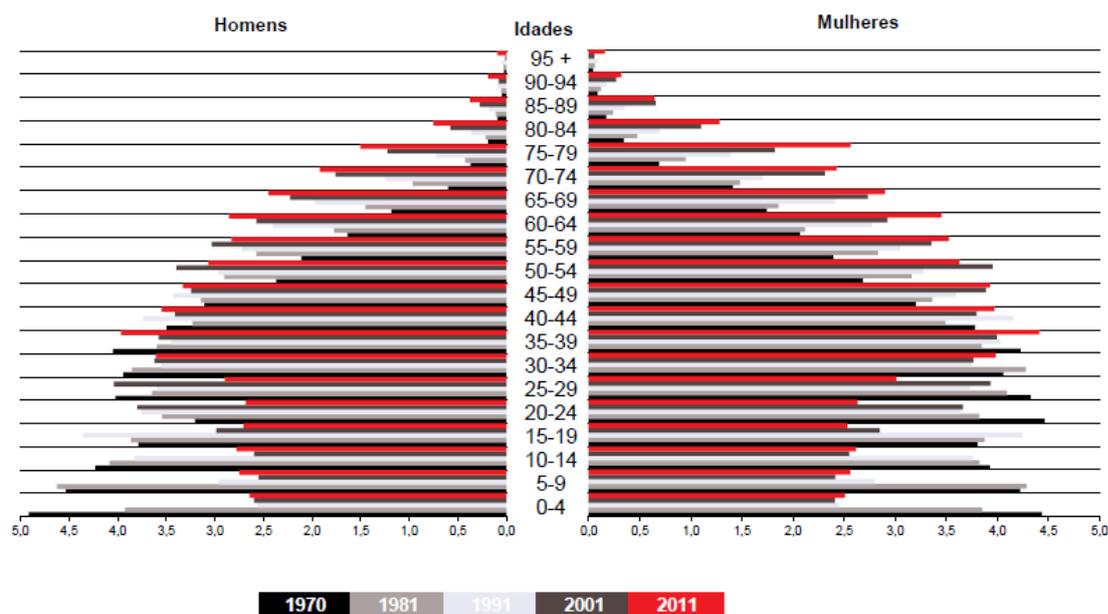
Rana, Carcavelos e Parede, Alcabideche e, por fim, Cascais e Estoril), em 2013, depois de uma reforma administrativa nacional.

É a quinta vila mais populosa de Portugal (depois de Algueirão - Mem Martins, Corroios, Rio de Mouro e de Oeiras). Cascais tem-se recusado a ser elevada a categoria honorífica de cidade, por motivos turísticos.

Há pouco mais de um século, devido aos maus acessos, costumava dizer-se que a "Cascais, uma vez e nunca mais". Porém a vila de Cascais é, desde finais do século XIX, um dos destinos turísticos portugueses mais apreciados por nacionais e estrangeiros, uma vez que o visitante pode desfrutar de um clima ameno, das praias, das paisagens, da oferta hoteleira e gastronómica variada.

Para este trabalho é importante perceber a realidade da população residente em Cascais. Assim, começamos por fazer a análise da evolução do envelhecimento da população.

Gráfico 3.2.1 – Pirâmide de Idades (1970 – 2011)

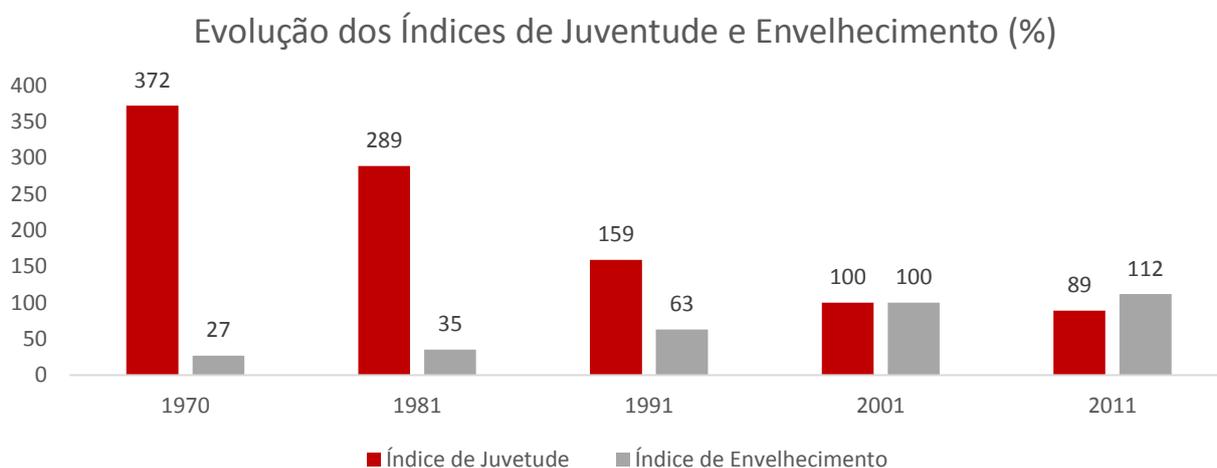


Fonte: INE, Censos 1970, 1981, 1991, 2001 e 2011; CMCascais, Novembro 2012

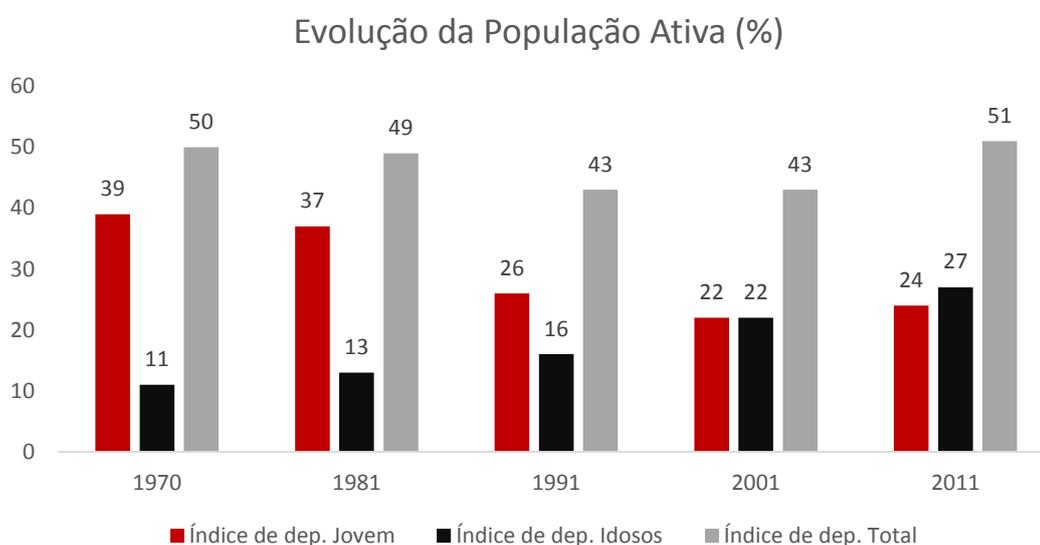
Apesar do crescimento populacional ser elevado, este não atrasou o avançado envelhecimento da população. Este gráfico permite observar a estrutura da população por género e grupos etários, assim assiste-se a uma transformação da estrutura em circunflexo, sendo que esta é uma característica dos países em desenvolvimento onde a natalidade e a mortalidade são igualmente elevadas, já em 2011 torna-se numa pirâmide já típica de países desenvolvidos

com níveis de natalidade e mortalidade baixos, sendo a população jovem menor que a população idosa, ou seja, tem um duplo envelhecimento tanto na base como no topo.

Gráfico 3.2.2 – Evolução dos índices de juventude e envelhecimento e população ativa



Fonte: INE, Censos 1970, 1981, 1991, 2001 e 2011; CMCascais, Novembro 2012



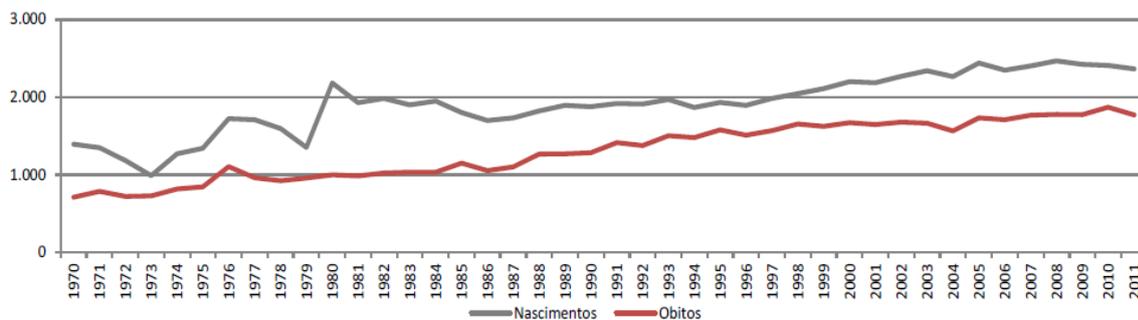
Fonte: INE, Censos 1970, 1981, 1991, 2001 e 2011; CMCascais, Novembro 2012

Em 2001, a população do concelho ainda tinha alguma vitalidade demográfica, com um índice de envelhecimento de 100%, ou seja, o número de jovens entre os 03 os 14 anos era igual ao de idosos (65 e mais anos), já em 2011, este valor ascende para os 112% indicando que a percentagem de idosos aumentou, aumentando também a dependência destes

relativamente à população ativa entre os 15 e os 64 anos, esta decresceu, conclui-se que a dependência dos idosos e dos jovens sobre a população ativa é cada vez maior.

Gráfico 3.2.3 - Evolução do saldo natural e do saldo migratório 1970-2011

Saldo natural



Fonte: INE, Censos 1970, 1981, 1991, 2001 e 2011; CMCascais, Novembro 2012

Saldo natural e Saldo migratório



Fonte: INE, Censos 1970, 1981, 1991, 2001 e 2011; CMCascais, Novembro 2012

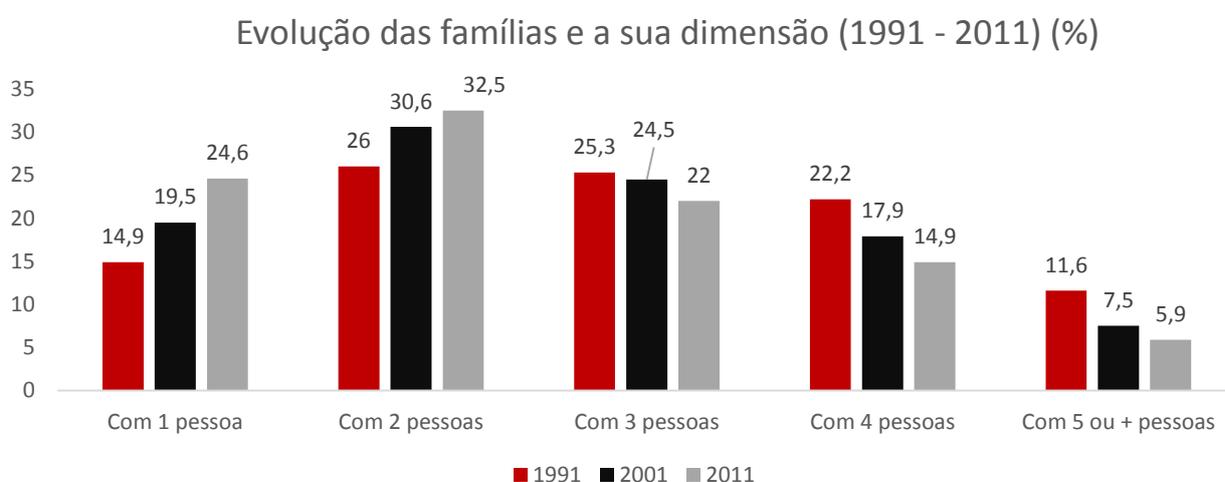
O crescimento da população entre 2001 e 2011 não resultou de um substancial crescimento de nascimentos no Concelho em estudo, pois a média anual é de 2350 nascimentos. Se observarmos os óbitos ocorridos nos mesmos anos, constatamos que em

média morrem cerca de 1722 indivíduos, assim podemos afirmar que o saldo natural (nascimentos-óbitos) em Cascais é positivo.

Mesmo o saldo natural sendo positivo, não representa o crescimento populacional, este resulta essencialmente no saldo migratório (imigrantes-emigrantes), ou seja, a população imigrante.

Se analisarmos a população desde 1970 conclui-se que o crescimento da população se deve ao elevado fluxo de imigrantes.

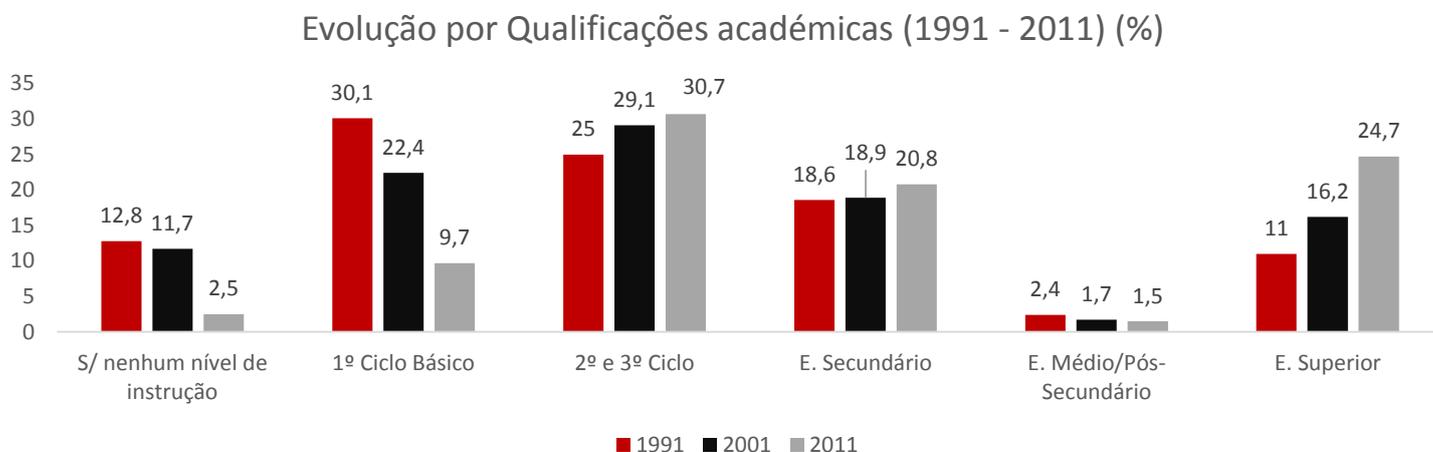
Gráfico 3.2.4 - Evolução do número total de famílias e por dimensão (1991-2011)



Fonte: INE, Censos 1970, 1981, 1991, 2001 e 2011; CMCascais, Novembro 2012

O número total de famílias cresceu cerca de 30% na última década, e de 60% de 1991 a 2011. Este crescimento acentuou-se nos núcleos familiares com apenas uma pessoa, pois em 2011 representava cerca de 25% do total dos núcleos familiares, já as famílias com 2 indivíduos que em 2011 representava cerca de 32,5% do total. Estes dois núcleos familiares apresentam uma percentagem de cerca de 57% do total, quanto aos núcleos familiares com maior número de indivíduos observamos um decréscimo gradual.

Gráfico 3.2.5 - Evolução da população do Concelho de Cascais por qualificações académicas de 1991 a 2011

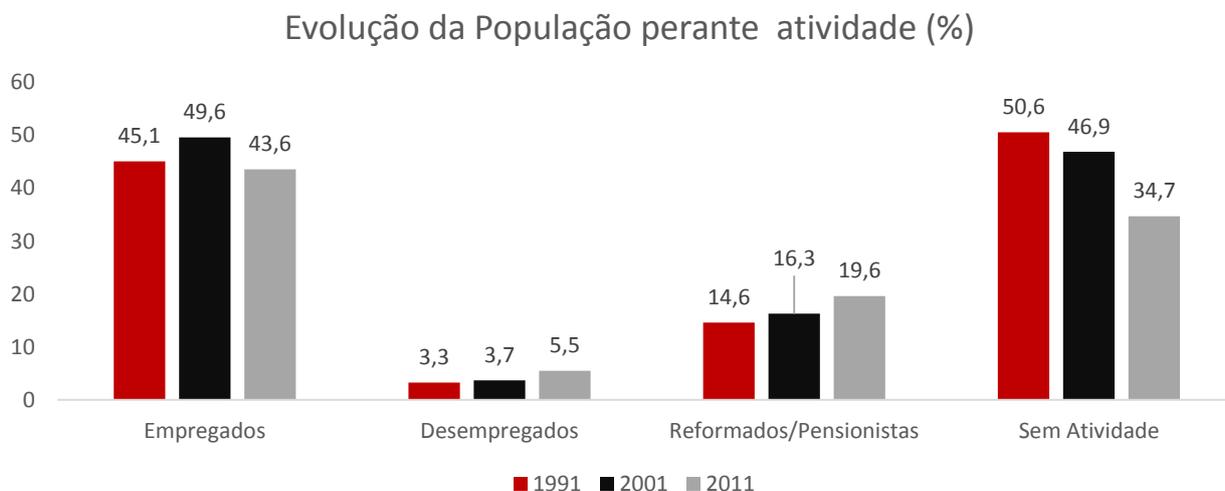


Fonte: INE, Censos 1991, 2001 e 2011; CMCascais, Novembro 2012

A população residente no concelho entre 1991 e 2011 o aumento foi considerável quanto às suas qualificações académicas, pois em 1991 cerca de 50% da população detinha até ao 2º e 3º ciclo do ensino básico, e a população com o ensino superior eram cerca de 10%, em 2001 observamos um crescimento no conjunto da população que terminou o ensino tanto o 2º e 3º ciclo como o ensino superior, neste observa-se um crescimento de 5%. Já em 2011, a estrutura da população altera-se, pois cerca de 25% já possui o ensino superior, observamos também um acréscimo na população que completou o ensino secundário e o 2º e 3º ciclo do ensino básico.

Este crescimento deve-se ao facto da diminuição da população sem nenhum nível de instrução, sendo que essa diminuição é de 10%, pois em 1991 a percentagem era de 12,8 e em 2011 é de 2,5.

Gráfico 3.2.6 - Evolução da população do Concelho de Cascais perante a atividade de 1991 a 2011



Fonte: INE, Censos 1991, 2001 e 2011; CMCascais, Novembro 2012

Podemos observar que a população empregada aumentou entre 1991 e 2001 cerca de 4%, sendo que na década seguinte, 2001 a 2011 voltou a descer 6%.

Quanto à população desempregada entre 1991 e 2011 regista-se um crescimento gradual, passando de 3,3% para 5,5%. No que diz respeito à população sem atividade observamos também um decréscimo entre 1991 e 2011, e um acréscimo na população reformada ou pensionista. Sendo que a população reformada e pensionista é contabilizada na população sem atividade, assim conclui-se que a diminuição da última deve-se a um retorno da população que não exercia qualquer atividade no mercado de trabalho.

Assim conclui-se que a população residente no concelho de Cascais tem vindo a aumentar nas últimas 5 décadas.

Observa-se também que no princípio da década de 70, Cascais detinha uma pirâmide característica dos países em desenvolvimento, já em 2011 é uma pirâmide típica dos países desenvolvidos, mas o mais importante neste ponto é que a população jovem é menor que a população idosa, assim sendo, Cascais vai de encontro com as estatísticas do país, onde nos diz que Portugal é cada vez mais um país de pessoas idosas.

Quanto ao índice de juventude e envelhecimento, analise-se que em 2001, estes índices tinham exatamente a mesma percentagem (100%), uma década depois, é como referi em cima o índice de envelhecimento é mais alto que o de juventude, aumentando assim a dependência sobre a população ativa, estando esta cada vez mais sob pressão.

No que diz respeito ao saldo natural e migratório, em Cascais observa-se que o

número de nascimentos é maior que o número de óbitos, sendo a diferença entre eles de apenas 628 nascimentos, não representando assim um crescimento populacional.

Analisando o saldo migratório vê-se que o crescimento da população deve-se ao grande fluxo imigratório.

Quanto à evolução das famílias o grande crescimento incidiu-se nas famílias com 2 pessoas, e o decréscimo ao longo dos anos tem-se focalizado nas famílias de grandes dimensões, as causas para que as famílias de 2 pessoas, devem-se ao facto de o divórcio ter sido legalizado, e as mulheres focalizarem-se na sua carreira profissional.

Já as qualificações académicas, em 1991 a grande maioria da população tinha somente o 2º e 3º ciclo, em 2001, o grau de ensino anteriormente referido detinha também uma grande percentagem, tal como o ensino superior, por fim, em 2011 a grande maioria da população já possuía o ensino superior. Este crescimento deve-se também por a população sem qualquer nível de instrução ter diminuído.

Quanto à atividade, em 2011, a população sem atividade desceu mais de 10%, em uma década, quanto aos desempregados, há um crescimento gradual, há também um acréscimo, de reformados e pensionistas.

4. A ABORDAGEM SOCIOLÓGICA DO PODER LOCAL

A abordagem sociológica do governo local volta-se para os anos 50, baseando-se em dois modelos essenciais: a teoria elitista e o modelo pluralista.

Os investigadores do elitismo, especialmente Hunter (1953), Mill (1956), Domhoff (1983) e Dye (1985), admitem que as comunidades locais, como é o exemplo das nações, são governadas por pequenos grupos de indivíduos, pois, o estudo da política local passa pelo estudo dos líderes locais.

Afinal quem são os líderes locais? Segundo Stone (1986) a liderança local nasce essencialmente do controlo do solo urbano, onde este pode ter a última palavra na localização industrial, construção civil, criação de novos empregos e organização comercial. O controlo do solo urbano não certifica, o poder absoluto, pois está suscetível a pressões e imposições do poder central, por outro lado, implica uma constante procura de consensos em que participam outras elites. Um elemento comum agrega estas elites: o desenvolvimento económico que favorece os especuladores imobiliários, os construtores civis, os engenheiros e os arquitetos; favorecendo indiferentemente os projetos de desenvolvimento, como é o caso das empresas fornecedoras de serviços; um terceiro tipo de instituições interessadas inserem as associações culturais, as universidades, os clubes desportivos e os pequenos empresários (Harding, 1995).

Com fundamento no pluralismo político de tradição americana, Dahl (1961) investiga as várias políticas locais, tal como a educação, o planeamento urbano e nomeação de pessoal, finalizando que o pequeno número de indivíduos que tomam parte destas decisões não condiz com os notáveis locais. Para além disso, o comportamento da máquina política é referido fundamentalmente ao ciclo eleitoral.

Em suma, o pensamento de Dahl e os seus seguidores, essencialmente Polsby (1980) e Wolfinger (1971), pode-se afirmar que um pequeno número de indivíduos toma decisões a nível local, só que este grupo não condiz essencialmente com a elite económica, cultural ou social local, e é constantemente controlado pelas eleições locais.

Sem adotar nenhum modelo, tentamos evidenciar segundo Rocha (1994), que as elites técnico-burocráticas têm dominado o poder político local. A estas pertencem os eleitos locais, e os dirigentes nomeados pela Administração central, tal como os diretores dos serviços autónomos descentralizados, os quais representam, em diversos casos, um compromisso entre os interesses locais e centrais.

Para além do grupo existe outras elites locais, são elas as culturais, políticas, económicas e políticas, que detêm um papel igualmente importante, controlando a entrada à elite administrativa e socializando o seu comportamento, estando sujeitas a um processo de *feedback*.

Para perceber a política urbana é necessário ir mais além da noção de poder. A política não se delimita ao ato de denominação pelas elites e à resistência por parte dos indivíduos. Em sociedades municipais é essencial estudar a capacidade de liderança e o papel da burocracia na produção de políticas sociais, dos grupos e das associações de interesses locais (Gerry Stoker, 1995).

É importante também evidenciar que em Portugal existe um determinado caudilhismo político local que não atinge a mesma importância do fenómeno do Mayor Daley em Chicago nos anos 50 e 60, que detêm especial atenção. Este fenómeno desenvolve-se na permanência do mesmo presidente camarário, independentemente das eleições nacionais, tendo diversas explicações. Em certos casos está ligado com a habilidade de solucionar situações de rutura, assegurando consensos e objetivos comuns que passam pelo desenvolvimento urbano e a valorização dos interesses locais. Em outros casos, este fenómeno não se pode libertar do controlo da construção urbana e da localização industrial e, por conseguinte o emprego. Estes constituem características comuns às duas situações, o domínio do aparelho administrativo e a existência do clientelismo.

Porém, o trabalho fundamental deve-se a Opello (1983) o qual analisa o governo local e a cultura política de um concelho rural no período pós 25 de abril de 1974. Desta análise resulta a ideia de que independentemente da burocratização do sistema político e da autonomia dos governos locais, estes continuam ligados à tutoria administrativa e dependentes a nível financeiro; daí que o processo de decisão seja principalmente administrativo. Sendo que, a cultura política local também não se modificou. Os cidadãos e dirigentes locais detêm um comportamento de administrado/administradores. Aqui, não existe a cultura da responsabilidade quanto às assembleias municipais e, por meio destas, aos cidadãos.

O trabalho deste autor tem um papel fundamental na Sociologia Política do Poder Local em Portugal, conduzindo assim, a uma vasta literatura. Como é o exemplo de Fernando Medeiros (1988), Manuela Mendes (1993) e Teixeira Fernandes (1993).

Medeiros procura documentar a existência do poder local baseando-se na existência de diversas elites locais e diferenciadas geograficamente, socialmente e culturalmente. Já, Manuela Mendes foca a sua análise sobre o perfil, isto é, quais são os tipos dos eleitos locais, quais são as estratégias de recrutamento, comumente utilizadas pelos partidos políticos. Assim, analisa o poder político do concelho de Gondomar, apurando que o capital político não é seguimento somente da participação nas estruturas político-partidárias, mas também da sua inserção nas associações com sede local.

Por sua vez, Teixeira Fernandes diz que as articulações entre o poder político local e os poderes generalizados no que dizem respeito às associações recreativas e culturais, por atores exclusivamente sociais, grupos económicos, estruturas religiosas e “notáveis” tradicionais. A política local pende da transação entre os vários poderes e o poder político que os relaciona e procura que haja consensos entre eles. Daí que Teixeira Fernandes se objeta às lógicas partidárias no interior dos concelhos e à manutenção sem problemas dos mesmos eleitos locais com efeitos para o desenvolvimento do clientelismo e do governo que é formado por poucos indivíduos.

O autor em 1997 insiste na necessidade de atribuir competências positivas à participação no poder local dos vários modelos de associações. A ligação entre o poder local e o central têm sido analisados essencialmente por Ruivo (1988 e 1990) e ainda Ruivo e Veneza (1988).

A contribuição destes autores é de evidenciar sobretudo no que diz respeito às informalidades das relações entre os eleitos locais e poder central do Estado. Pois, o quadro formal das competências locais pouco falam do relacionamento entre os poderes do Estado.

Cada local detêm a sua própria cultura política, tenha esta um grande ou pequeno poder negocial respeitante ao poder central. Quanto às relações entre o poder central e o local, Ruivo fala-nos de um Estado labiríntico onde as relações pessoais se justapõem ao quadro jurídico, ou seja, a abordagem jurídica formal dá-nos a visão de um mundo imaginário que nada condiz com a realidade.

A formação da administração local tem em atenção o funcionário autárquico (Alfaiate, 1988). Segundo este a estrutura do pessoal fundamenta-se na divisão de tarefas, especialmente a tayloriana, o funcionário vê o seu posto de trabalho como uma pertença pessoal, defendendo-o de estranhos que possam invadi-lo.

Por último, Mozzicafreddo e outros (1971), depois estruturarem o perfil do autarca, de estudarem o contexto jurídico e as suas limitações financeiras à Administração local, tentam definir o papel das câmaras no crescimento local, pelo estudos dos orçamentos apuram que em meados da década de 80 mais de 75% do total dos investimentos eram depositados em redes viárias, exploração dos serviços tradicionais, saneamento básico, etc. Embora, tivesse alargado as suas competências em certas áreas de intervenção económica como o turismo e a saúde, pouca ou quase nenhuma influência haviam tido nestes setores. Áreas tais como a criação de emprego, a formação profissional e os incentivos à fixação de empresas eram praticamente desconhecidas à gestão local. No que diz respeito ao processo de decisão, destacavam-se os mecanismos jurídico-constitucionais e de rotina.

CAPÍTULO III – CASCAIS EM ANÁLISE

1. A FREGUESIA NA CONSTITUIÇÃO PORTUGUESA

A Constituição de 1976 concedeu às freguesias um papel importante quanto à estrutura político-administrativa de Portugal.

As freguesias foram integradas no sistema da administração pública em 1830, sendo incorporadas na divisão administrativa do país, com a natureza de autarquia local em 1835. Excluídas pelo Código Administrativo de Cabral, em 1842, foram então restabelecidas em 1878, pelo código de Rodrigues Sampaio, mantendo-se até hoje como a delimitação de base da organização territorial.

As freguesias têm como origem as paróquias eclesiásticas (o termo freguesias substituiu as paróquias em 1916), e na secularização das funções administrativas por estas continuadas, tendo então adotado a divisão territorial. A evangelização de Portugal confinou à Igreja a adoção de um sistema de divisão territorial correspondente à estrutura da propriedade rural e à centralização dos núcleos populacionais existentes nos campos. Gradualmente as paróquias eclesiásticas foram estruturando tarefas de administração pública até à sua inclusão no sistema administrativo civil. Porém, se o crescimento da divisão paroquial foi o fundamento mais apropriado à ação da Igreja, esta nunca beneficiar dos objetivos de desenvolvimento das freguesias e das comunidades rurais, no plano da administração civil.

É de referir, que o crescimento quantitativo da divisão paroquial tem sofrido alguma oscilação, apesar de ser sempre elevado. Mas, no Continente o seu número baixou até ao final do séc. XIX e desde aí tem crescido sucessivamente, em especial no após o 25 de Abril, pois existiam 4050 freguesias em 1836; 3739 em 1898; 3154 em 1936; 3841 em 1976; 3958 em 1986; 4260 em 2012, atualmente são 2882. Verifica-se que depois de 1976 foram criadas mais freguesias que durante o conjunto dos períodos da 1ª. República e do Estado Novo.

Na história, as freguesias edificavam-se na posse do recenseamento dos “chefes de família” e dos pobres e indigentes, na administração dos baldios, na construção de cemitérios e na emissão de diversos atestados que a lei lhes confiava. A incapacidade de as freguesias continuarem com as atividades relevantes para o interesse social que incentivou o aparecimento e o crescimento das comissões fabriqueiras, sendo que estas ocuparam um espaço, que as freguesias deveriam preencher, estas cresceram um pouco por todo o país, entre os anos 50 a 70 do século passado, atividades estas que eram de interesse significativo na área dos pequenos melhoramentos locais, beneficiando quase sempre de subsídios atribuídos pelos municípios e da participação de particulares.

Se o Estado Novo trouxe para as freguesias uma sucessiva diminuição de atribuições e recursos num cenário em que as coletividades locais não passavam de simples estruturas da administração indireta do Estado, hoje a situação é totalmente contrária. Sendo que, é continua a ser evidente a insuficiência de meios humanos e financeiros postos à disposição das freguesias mas estas, consagradas pelo regime democrático os princípios da autonomia local, da descentralização e da subsidiariedade, ampliaram e reforçaram a sua ação de forma significativa.

A definição das linhas estruturantes das freguesias datam o séc. XIX. Indiferente às multiplicidades do tecido social e económico do País e à estruturação da organização municipal e influenciado pelo cartesianismo do sistema administrativo napoleónico, a legislação cobriu todo o território coma mesma rede paroquial. O modelo de divisão administrativa era único para todo o país e, assim, a divisão paroquial incorporou todo o espaço nacional. As freguesias foram dotadas do mesmo estatuto: as mesmas atribuições, os mesmos órgãos, as mesmas competências, sendo estas freguesias rurais ou freguesias situadas nas sedes de município, que as freguesias se situassem nas grades cidades ou nas pequenas vilas. Esta uniformização não impossibilitou que a função social e administrativa das freguesias fossem sempre muito oscilante mas dificultou a adaptação da sua atividade às necessidades.

A partir do séc. XIX, as necessidades e solicitações das populações não pararam de aumentar, as diferenças do crescimento entre as zonas rurais e os centros urbanos continuam a intensificar-se e o País presencia ao envelhecimento e desertificação da zona rural, carenciado de meios de desenvolvimento e instrumentos para a dinamização do seu desenvolvimento.

Há cerca de 28, no Relatório da Comissão para a Reestruturação Administrativa do território, visto que, as freguesias desenvolve funções diversas conforme as características económicas, sociais e demográficas dos diversos núcleos populacionais, identificam quatro grupos na estrutura sub-municipal: as freguesias rurais, as de sede de municípios, as sediadas em áreas urbanas em expansão e as freguesias das grandes cidades.

As freguesias rurais, caracterizavam-se como áreas de elevada dimensão territorial e de reduzida densidade demográfica, estruturadas por diversos agregados populacionais espalhados e de difícil acesso entre si e a sede dos municípios.

No que diz respeito as freguesias de sede dos municípios, eram territórios reduzidos em áreas mas de elevada população urbana.

Relativamente às freguesias sediadas em áreas urbanas em expansão, estavam em causa autarquias integradas em municípios vizinhos a Lisboa e Porto, pertencentes às

respetivas áreas metropolitanas, submetidas a uma forte expansão demográfica e à sua pressão dos problemas dos grandes centros urbanos.

No que toca às freguesias das grandes cidades, qualquer perspectiva de reordenamento deveria ter em consideração a fragmentação díspar existente, a natureza técnica e a base municipal da gestão do seu espaço urbano e a necessidade de uma relação direta entre o município e os cidadãos residentes.

A Constituição de 1976, diz no seu longo Título VIII (artigos 235.º a 265.º) devoto ao "Poder Local", que a estrutura democrática do Estado Português "*compreende a existência de autarquias locais*" (artigo 235.º, nº 1), explica no artigo seguinte, que as freguesias e os municípios subsistem em todo o território nacional. A Constituição de 1976 propõe, ainda como autarquias locais as regiões administrativas (ainda não foram criadas), para o continente.

Nas freguesias, tal como sucede nos municípios, são aplicados os princípios gerais do poder local previstos no Capítulo I do Título VIII, que foram sendo enriquecidos nas revisões da Constituição. Assim, as freguesias têm atribuições e competências de acordo com o princípio da descentralização administrativa (artigo 237.º); detêm património e finanças próprios (artigo 238.º); gozam do direito a um quadro de pessoal próprio (artigo 242.º); desfrutam de um órgão deliberativo e de outro executivo, sendo que este é responsável perante o outro (artigo 239.º); têm o direito de submeter a referendo matérias incluídas nas competências dos seus órgãos (artigo 240.º); praticam poder regulamentar (artigo 241.º) e estão sujeitos a tutela administrativa de legalidade (artigo 242.º).

Mas, a Constituição mesmo antes de proceder de igual modo com os municípios, dedica um capítulo onde aponta os órgãos da freguesia (artigos 244.º a 246.º), reconhece o direito de associação (artigo 247.º) e antecipa ainda a transmissão de tarefas nas organizações de moradores (artigo 248.º).

Uma questão que a nossa lei fundamental não resolveu (mas que é de fácil solução) foi a de dizer expressamente quais eram as freguesias a que se referia. Mas, referia que para os municípios a Constituição de 76 dizia, que estes eram os concelhos então existentes, podendo a lei criar ou extinguir os que fossem inexecutáveis, não tendo uma disposição semelhante para as freguesias. Mas o artigo 251.º identificava que a assembleia municipal era "*constituída pelos presidentes das juntas de freguesia e por membros em número não inferior ao daqueles, eleitos pelo colégio eleitoral dos municípios*". Logo, se concluíamos que as freguesias eram aquelas que existiam nos municípios de existentes.

2. DISTINÇÃO ENTRE FREGUESIAS E MUNICÍPIOS

As freguesias não são municípios e estas só se estruturam, tendo em conta a dimensão territorial destes, resultado da reforma territorial sucedida em 1836 e continuada ao longo do século XIX.

Esta reforma consentiu criar grandes municípios, deixando espaço para um nível administrativo inframunicipal, ao contrário do que ocorreu no resto dos países da Europa.

A diferença está, no território e na população mas não só. Há também uma diferença de tarefas, sendo que este assunto tem sido sempre objeto de grande discussão. Pois, ainda hoje, o legislador não tem ajudado a fazer a distinção, ao restringir, como nos diz a Lei nº 75/2013, de 12 de Setembro, que são atribuições das freguesias, particularmente, o equipamento rural e urbano, o abastecimento público, a educação, a cultura, os tempos livres e desporto, os cuidados primários de saúde, a ação social, a proteção civil, o ambiente e salubridade, o desenvolvimento, o ordenamento urbano e rural e a proteção da comunidade (artigo 7.º); e ao precisar o que são atribuições do município, ou seja, especificar o equipamento rural e urbano, a energia, os transportes e comunicações, a educação, o património, a cultura e ciência, os tempos livres e desporto, a saúde, a ação social, a habitação, a proteção civil, o ambiente e saneamento básico, a defesa do consumidor, a promoção do desenvolvimento, o ordenamento do território e urbanismo e a polícia municipal e a cooperação externa (artigo 23.º). Como se pode comprovar, há justaposições de atribuições.

Passando para o campo de ação administrativa, a diferenciação clarifica-se por uma experiência repetida ao longo de quase dois séculos e que chega aos nossos dias.

As tarefas que necessitam de meios financeiros, técnicos e humanos mais exigentes, relacionados com o ordenamento do território e urbanismo, ao ambiente e saneamento básico, às vias de comunicação, aos transportes públicos (e escolares), à educação, à saúde e ao meio ambiente são confiadas aos municípios. São atividades que exigem recursos humanos altamente qualificados, equipamentos de grande porte e elevados recursos financeiros.

Quanto às freguesias, não lhes cabem exercer tais tarefas, competindo-lhes outras mais leves, de baixo custo, relacionadas com a proximidade das pessoas. Estas tarefas são opulentas e podem definir-se como todas aquelas que se importam com o bem comum das pessoas que completam as freguesias, sendo difícil uma contagem pormenorizada, até porque estão em constante adaptação às necessidades que se vão fazendo sentir ao longo dos tempos. A mesma Lei 75/2013, que numa primeira fase, é muito genérica, efetiva depois várias tarefas, referindo, entre outras, atividade de gestão e manutenção de parques infantis públicos

e equipamentos desportivos de âmbito local; a conservação e reparação de chafarizes e fontanários públicos; a colocação e manutenção de placas toponímicas; a manutenção e conservação de caminhos, arruamentos e pavimentos pedonais; a conservação e reparação de sinalização vertical e não iluminada instalada nas vias municipais; a administração e conservação do património da freguesia; a gestão dos cemitérios locais; a gestão, conservação e limpeza de lavadouros, balneários e sanitários públicos; o fornecimento de material de limpeza e de expediente às escolas do 1.º ciclo do ensino básico e aos estabelecimentos de educação pré-escolar; a conservação de abrigos de passageiros existentes na freguesia; o registo e licenciamento de canídeos e gatídeos; a colaboração e execução de operações de recenseamento eleitoral; diz-lhes respeito ainda lavrar termos de identidade e justificação administrativa; passar atestados; e decidir pedidos de licenciamento simples de atividades de âmbito local, tais como a venda ambulante de lotarias e as atividades ruidosas de carácter temporário que respeitem a festas populares, romarias, feiras, arraiais e bailes.

Seria um erro bastante grave se misturassem as atribuições e competências dos municípios com as das freguesias. Trata-se de empregar o princípio da descentralização e da subsidiariedade que manda conferir às freguesias tudo o que elas podem fazer bem e deixando as restantes tarefas para os municípios.

Por um lado, nesta diferenciação de tarefas está uma boa orientação para a divisão administrativa do país.

Os municípios precisam de uma escala territorial e populacional ampla, muito distinto à das freguesias, o que em Portugal bem cedo se compreendeu com a já referida reforma municipal operada na primeira parte do século XIX.

3. O NÚMERO DE FREGUESIAS EM PORTUGAL

Foi dito que, em Portugal, temos freguesias a mais e, se tivermos em atenção, sem outras apreciações, o número total existente até setembro de 2013 eram 4259, a resposta parece ser positiva. Mas, se fizermos uma análise mais profunda, chegaremos certamente a uma conclusão um pouco distinta.

Praticamente, dos 308 municípios portugueses, mais de 50%, ou seja, 158 têm entre 1 e 10 freguesias e cerca de 80% (244) detêm entre 1 e 20 freguesias. Isto, tendo em conta a superfície média dos nossos municípios, não deve considerar-se, em regra, este número exagerado.

É verdade, que ainda que seja comparativamente pequena, há uma percentagem de municípios com um distinto número de freguesias e que esses municípios devem merecer

mais atenção. Isto é, há 57 municípios com mais de 20 freguesias, sendo que destes: 28 entre 21 e 30 freguesias; 18 entre 31 e 40 freguesias; 2 entre 41 e 50 freguesias, e somente 9 com mais de 51 freguesias.

É necessário ter em atenção, que muitos desses municípios têm elevada população e as freguesias que possuem são o efeito de um tipo de povoamento disseminado que deve ser tomado em conta.

4. A REFORMA DE 2011 – 2013

Em nome da crise e tomando como pretexto o “*Memorandum de Entendimento*” de 17 de maio de 2011, sobre a cedência de assistência financeira da União Europeia a Portugal celebrado entre o Governo Português, a Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional (FMI), a reforma foi promovida a partir do capítulo dedicado à Administração Pública.

O *Memorandum* dizia, no ponto 3.44: O Governo tomará as seguintes medidas para aumentar a eficiência e a eficácia da Administração Pública:

“Reorganizar a estrutura da administração local. Até julho de 2012, o Governo desenvolverá um plano de consolidação para reorganizar e reduzir significativamente o número destas entidades. O Governo implementará este plano baseado num acordo com a CE e o FMI. Estas alterações, que deverão entrar em vigor no próximo ciclo eleitoral local, reforçarão a prestação do serviço público, aumentarão a eficiência e reduzirão custos”.¹⁰

4.1.O PERÍODO DO “DOCUMENTO VERDE”

O Governo da República, pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 40/2011, de 22 de setembro, resolveu rever

“o atual mapa administrativo, com vista à redução substancial do atual número de freguesias, designadamente por via de soluções que veiculem a respetiva aglomeração, dotando-as de escala e de dimensão mais adequadas, atentas as respetivas tipologias e desde que salvaguardadas as especificidades locais” (4.2).

É de notar que não há nesta resolução nenhuma referência desta reforma como uma exigência do FMI, parecendo antes ser adotada pelo Governo como uma necessidade da boa

¹⁰Consultar:https://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000046743&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA

administração pública do nosso país, independentemente das razões.

O “Documento Verde” dividia, para efeito da reforma, os municípios em três tipos: os densamente povoados (mais de 500 habitantes por km²), que eram 37; os mediantemente povoados (entre 100 a 500 habitantes por km²), num total de 88, e os baixamente povoados (menos de 100 habitantes por km²), que atingiam os 183.

Depois, diferenciava as freguesias edificadas na sede de município e as outras freguesias. Respetivamente, às freguesias em sede de município e num raio de 3 km a partir dela, imponha-se um mínimo de 20 000 habitantes por cada freguesia referente a municípios densamente povoados e 15 000 habitantes por cada freguesia respeitante a municípios mediantemente povoados; para municípios baixamente povoados, apontava-se a presença de uma só freguesia na sede, independentemente do número de habitantes. Quanto às “outras freguesias”, o “documento” não era tão exigente respetivamente à população. Porém, dizia que os municípios densamente povoados, um mínimo de 5 000 habitantes para freguesias situadas a menos de 10 km da sede do município e de 3 000 habitantes para aquelas situadas a mais de 10 km da sede de município. Por sua vez, para os municípios mediantemente povoados, diferenciava as freguesias situadas em área predominantemente rural (APR), que deviam ter, no mínimo de 1 000 habitantes, e as freguesias em área maioritariamente urbana (AMU), deveriam ter 5 000 habitantes, se situadas a menos de 10 km da sede de município, e um mínimo de 3 000 habitantes, se situadas a mais de 10 km da sede do município. Para os municípios baixamente povoados, as freguesias em APR deveriam ter um mínimo de 500 habitantes e as freguesias AMU, pelo menos 1 000 habitantes.

Tratava-se assim, de uma reforma aprofundada das freguesias, acordando para o efeito um conjunto de critérios, ainda que o documento abrisse certas exceções que permitiam a manutenção de freguesias com menos população.

Realizada a discussão do documento, que levantou sérias críticas e não obteve um consenso alargado dos partidos políticos, o Governo (PSD/CDS) avançou então com uma proposta de lei sobre os objetivos, os princípios e os parâmetros da reorganização administrativa territorial autárquica (Proposta de Lei n.º 44/XII do Governo, com data de 2 de fevereiro de 2012).

4.2.O ESTÁGIO DA LEI N.º 22/2012, DE 30 DE MAIO: O CRITÉRIO DA REDUÇÃO POR CORTES PERCENTUAIS

A Proposta de Lei n.º 44/2012 deixou cair algumas exigências compreendidas no “Documento verde” e a Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que originou, em termos gerais, critérios de diminuição das freguesias, combinando a densidade populacional e população real dos municípios do país.

Logo, para os municípios mais densamente povoados, que passaram a ser os de densidade populacional de mais de 1 000 habitantes por km² (e não de 500) e com população igual ou superior a 40 000 habitantes, determina-se, no artigo 6.º,

“uma redução global do respetivo número de freguesias correspondente a, no mínimo, 55% do número de freguesias cujo território se situasse, total ou parcialmente, no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos e 35% do número das outras freguesias”.

Para os municípios com uma densidade populacional entre os 100 e 1 000 habitantes por km² e população igual ou superior a 25 000 habitantes, tal como para os municípios com densidade populacional superior a 1 000 habitantes mas população inferior a 40 000 habitantes, determina-se *“uma redução global do respetivo número de freguesias cujo território se situasse, total ou parcialmente, no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos a 30% do número das outras freguesias”.*

Por último, para os municípios com mais baixa densidade populacional, isto é, inferior a 100 habitantes por km² tivessem população inferior a 25 000 habitantes, definiu-se

“uma redução global do respetivo número de freguesias correspondente a, no mínimo, 50% do número de freguesias cujo território se situasse, total ou parcialmente, no mesmo lugar urbano ou em lugares urbanos sucessivamente contíguos e 25% do número das outras freguesias” (artigo 6.º relacionado com o artigo 4.º).

Aqui, vemos, aquilo a que podemos denominar de procedimento da redução do número de freguesias de cada município por cortes percentuais, autonomamente do número mais ou menos elevado destas, o que leva naturalmente a resultados inaceitáveis, dada a discrepância do número de freguesias por municípios no nosso país. Porém, o artigo 6.º determina que esta redução não era obrigatória nos municípios com 4 ou menos freguesias, desde que nenhuma delas tivesse menos de 150 habitantes.

O artigo 7.º introduziu, uma flexibilidade determinada não por raciocínios de racionalidade administrativa mas como “prémio” às assembleias municipais que cooperassem no processo de redução do número de freguesias, projetando a pronúncia respetiva prevista na lei. É verdade, que nos municípios com assembleias municipais colaborantes, a redução do número de freguesias poderia ser, em determinados casos, até 20% inferior daquela que seria se houvesse emprego rigoroso dos modos de redução.

Para incentivar tal colaboração, a lei acrescentou a participação no Fundo de Financiamento das Freguesias (FFF) das freguesias resultantes da “agregação”, mas somente daquelas que resultassem de pronúncia das respetivas assembleias municipais realizadas em conformidade com os princípios e parâmetros de “agregação” (artigo 10.º, n.ºs 4 e 5).

Para realizar esse trabalho de reorganização, o legislador pretendeu recorrer efetivamente à colaboração das assembleias municipais, solicitando-lhes uma deliberação denominada de “pronúncia” que honrasse os *“parâmetros de agregação e considerando os princípios e orientações estratégicas definidas na presente lei”*.

Contudo, prevendo a não colaboração das assembleias municipais nesta reorganização, o legislador entregou à UTRAT a tarefa de apresentar à Assembleia da República *“propostas concretas de reorganização administrativa do território das freguesias”* dos municípios onde a pronúncia não acontecesse ou não fosse idêntica a lei.

A UTRAT era estruturada por técnicos designados pela Assembleia da República (5) um dos quais, o presidente; pela Direção-Geral das Autarquias Locais (1); pela Direção Geral do Território (1); pelas 5 Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) (1 por cada e com participação e deliberação apenas na área da respetiva comissão). Estruturavam ainda Unidade Técnica 2 representantes da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), que nunca os designou, tal como 2 representantes da Associação Nacional de Freguesias (ANAFRE), que procedeu de igual modo.

A Unidade Técnica, para além de “acompanhar e apoiar” a Assembleia da República neste processo e de efetuar as propostas acima referidas, tinha como objetivo executar pareceres sobre a “conformidade ou desconformidade” das pronúncias das assembleias municipais com o disposto nos artigos 6.º e 7.º da lei e de apresenta-los à Assembleia da República. Em caso das discórdias das pronúncias, a UTRAT apresentava às assembleias municipais em causa projetos de reestruturação administrativa do território das freguesias.

Apesar de a sua ação ter ficado limitado aos municípios do continente, com exceção dos 48 municípios com 4 freguesias ou menos e do Município de Lisboa, a UTRAT encarou com uma não colaboração das assembleias municipais. Como relatório de síntese, que

apresentou no final dos seus trabalhos, de um total de 229 municípios, apenas 58 emitiram pronúncia de redução de acordo com a lei. Quanto os restantes 151, não se pronunciaram e 20 emitiram pronúncia desconforme. A própria UTRAT teve, assim de propor a diminuição de freguesias em 151 municípios, por ausência de pronúncia, e ainda em mais 17 dos 20 que emitiram pronúncia desconforme, pois somente 3 a corrigiram ao abrigo disposto no artigo 15.º da lei. Muitos municípios expressaram o seu desacordo, quer quanto ao procedimento, quer à redução do número de freguesias.

Nos termos do artigo 18.º, n.º1, a Lei n.º 22/2012 aplicava-se a todo o país e o n.º 2 dispunha que, no que diz respeito às regiões autónomas dos Açores e da Madeira, as pronúncias e os projetos previstos nos artigos 11.º e 15.º seriam entregues às respetivas assembleias regionais. Só que comparativamente às regiões autónomas, a lei acabou por não ter aplicação porque a Região Autónoma dos Açores alegou, entre outras razões, a impossibilidade decorrente da realização de eleições regionais no período de execução da lei e a Região Autónoma da Madeira decidiu claramente não participar da reforma¹¹.

A lei também não foi aplicada no Município de Lisboa, pois, para este foi publicada a Lei n.º 56/2013, de 8 de novembro.

Concluído o seu trabalho, a UTRAT expôs os resultados finais à Assembleia da República e, assim, um mapa global da reorganização administrativa das freguesias do continente acompanhado dos seus pareceres e propostas.

Apresentados os resultados, não estava porém feita a reorganização efetiva das freguesias. Estava sim feito o mapa, pois outra coisa não podia fazer uma unidade técnica. Era necessário fazer uma lei que extinguisse e criasse as novas freguesias.

4.3. LEI N.º 11-A/2013, DE 28 DE JANEIRO, E A LEI N.º 56/2013, DE 8 DE NOVEMBRO: DOIS MODOS DISTINTOS DE REALIZAR UMA REFORMA TERRITORIAL DAS FREGUESIAS

Os grupos parlamentares do PSD e CDS expunham na Assembleia da República um projeto de lei que teve uma tramitação muito rápida e que foi aprovado com votos destes partidos dando assim origem à Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro. Lei, essa que na verdade, como refere o seu artigo 1.º, veio dar “cumprimento à obrigação de reorganização administrativa do território das freguesias constante da Lei n.º 22/2012, de 30 de maio”.

Esta é uma lei que dissolveu, transformou e produziu milhares de freguesias, fundamentando-se no trabalho levado a cabo pela UTRAT.

¹¹ Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira n.º 22/2012/M, in *Diário da República*, 1.ª série – N.º 113 – 12 de junho de 2012.

O legislador poderia ter empregado a técnica legislativa da Lei n.º 56/2013, de 8 de novembro, da reorganização administrativa de Lisboa e, assim, designaria, município a município por ordem alfabética ou outra, as freguesias que se preservavam inteiramente ou com transformação dos limites territoriais, as freguesias extintas e aquelas que se criavam, permutando as extintas ou aquelas em que ocorresse facto diferente, como a mudança de município. A lei teria o cuidado, ainda, de assinalar, de forma clara, as freguesias que passavam a formar parte de cada município, com o respetivo nome e novos limites territoriais, quando fosse o caso.

Em vez disso, a Assembleia da República, querendo cumprir os prazos, apertados do *Memorandum*, empregou a via mais fácil de seguir o método utilizado pela UTRAT e, em vez de incluir a reforma no texto da lei, remeteu-a para dois anexos de configuração muito espacial.

Houve ainda outro aspeto que a lei ignorou e não devia, até porque tinha, mais uma vez, o exemplo de Lisboa. Neste município, as novas freguesias foram providas de comissões instaladoras, com o objetivo de preparar a realização das eleições de 2013 e realizar “*todos os demais atos preparatórios estritamente necessários ao funcionamento da discricção dos bens, universalidades, direitos e obrigações da freguesia ou freguesias de origem a transferir para a nova freguesia*” (artigo 10.º da Lei n.º 56/2012). A constituição de tais comissões está também devidamente regulada no mesmo artigo. A Lei n.º 11-A/2013, porém, dispensou as comissões instaladoras, na grande maioria das novas freguesias, gerando um problema que não é de fácil resolução. Ela simplesmente prevê comissões instaladoras (artigo 7.º) para as poucas freguesias onde ocorrem transformações dos limites territoriais, por força de pronúncia nesse sentido das respetivas assembleias municipais. E mesmo estas comissões têm uma composição deficientemente regulada na lei.

Não é de admirar, que no meio desta descuidada regulamentação, que a lei, apesar de ter entrado em vigor no dia 29 de janeiro de 2013, delimitasse que as freguesias extintas continuariam a funcionar como órgãos eleitos até ao dia das eleições, “*momento em que será eficaz a sua cessação jurídica*” (n.º 3 do artigo 9.º).

Esta é uma situação que, em tempos normais, nunca poderia ocorrer, pois não é de admitir que se vote para uma freguesia que não existe efetivamente, pois não está instalada como tem no mesmo território freguesias a funcionar em pleno, como se nada estivesse para acontecer. A lei, talvez, tentou contornar dois problemas: o da instalação de novas freguesias, sem a colaboração das respetivas populações, e o dos órgãos das freguesias a extinguir, mas a

solução que encontrou não é admissível à luz do nosso direito eleitoral que exige que o voto dos cidadãos seja esclarecido, não sendo esclarecido um voto nestas circunstâncias.

4.4.O FUTURO POLÍTICO-ADMINISTRATIVO DAS FREGUESIAS

O propósito da reforma, desde a resolução inicial de setembro de 2011, foi a de fortificar o nível territorial da nossa organização administrativa mais próximo dos cidadãos, cooperando dessa forma para uma melhor administração pública.

A boa administração é uma imposição da democracia, tal como ela deve ser entendida, e as freguesias devem ter um importante papel a desempenhar neste domínio. Delas requerem-se, desde logo, um bom funcionamento dos órgãos, com reuniões regulares devidamente publicitadas (antes e depois), atas das mesmas produzidas em devido tempo e uma página da *internet* devidamente atualizada, contendo as deliberações mais importantes, orçamentos e contas e demais dados relevantes. É difícil de gerar, por outro lado, uma freguesia que não esteja introduzida numa associação nacional de freguesias.

Este bom funcionamento das freguesias impõe pelo menos um funcionário administrativo ou um funcionário a meio tempo e isto porque, embora e defenda que neste nível de administração territorial os eleitos devem, sempre que possível, exercer funções não remuneradas, deve evitar-se que eles se convertam em funcionários.

Uma coisa é analisar, debater e deliberar sobre os assuntos da freguesia e mesmo resolver alguns problemas concretos das pessoas (tarefa dos eleitos), outra é cumprir as infinitas tarefas quotidianas de natureza burocrática e rotineiro que podem e devem ser resolvidas sem recurso aos eleitos (tarefa dos funcionários).

Toda esta preparação e ação fundamental, tendo em vista as atribuições e competências (a atividade) a cargo das freguesias. Estas devem ser analisadas pela execução das suas tarefas. O bom funcionamento impõe também meios financeiros. Sem meios financeiros apropriados não pode existir uma ação relevante no âmbito da freguesia.

Por tudo isto se apreende que as freguesias devam ter uma certa dimensão, existe muita dificuldade no bom funcionamento de freguesias que não tenham centenas de habitantes com capacidade eleitoral, sem esquecer, neste aspeto, os ajustamentos que devem ser feitos, em virtude, nomeadamente, da situação geográfica e da densidade populacional.

Por outro lado, é essencial ter em conta que as freguesias com demasiada população ou território pois correm o risco de fazer perder uma das suas características marcantes que é a existência de laços de vizinhança que os municípios, em regra, já não têm. Aceita-se que nos grandes municípios urbanos as freguesias tenham uma população que ultrapasse os 20 000

habitantes, mas temos de ter em conta que há aqui um limite e que as grandes freguesias devem então constituir-se de forma a não se tornarem pesadas estruturas burocráticas.

A carência de reforma precisa de acompanhamento, não só para certificar o modo como é efetuada e aceite, como para ser avaliada e retificada quando necessário. O número atual de freguesias não é inalterável.

5. POSIÇÃO DE CASCAIS À UNIÃO DE FREGUESIAS¹²

O Presidente de Cascais o Sr. Carlos Carreiras apresentou um comunicado à população, onde nos diz que o Concelho de Cascais apresentou a sua própria proposta de reforma administrativa tendo em conta a “*excepcionalidade deste concelho*”.

Tendo em conta os critérios de população e território, pois foram estes que originaram a reforma, Cascais sublinha que é o quinto concelho do país em termos de população e, que possui somente 6 freguesias. Sendo que, as duas maiores freguesias são Alcabideche e São Domingos de Rana, poderiam entrar na lista dos 18 maiores municípios do país, e a mais pequena – Parede – possui mais população que 62% dos municípios do país.

A proposta que Cascais apresentou era agregar somente Cascais a Alcabideche, ou Cascais com Estoril. Sendo que, a proposta apresentada pela UTRAT, violaria o artigo 8.º a alínea c. Proposta esta recusada pela UTRAT.

6. ORGANIZAÇÃO DO CONCELHO DEPOIS DA UNIÃO DE FREGUESIAS (MAPA)

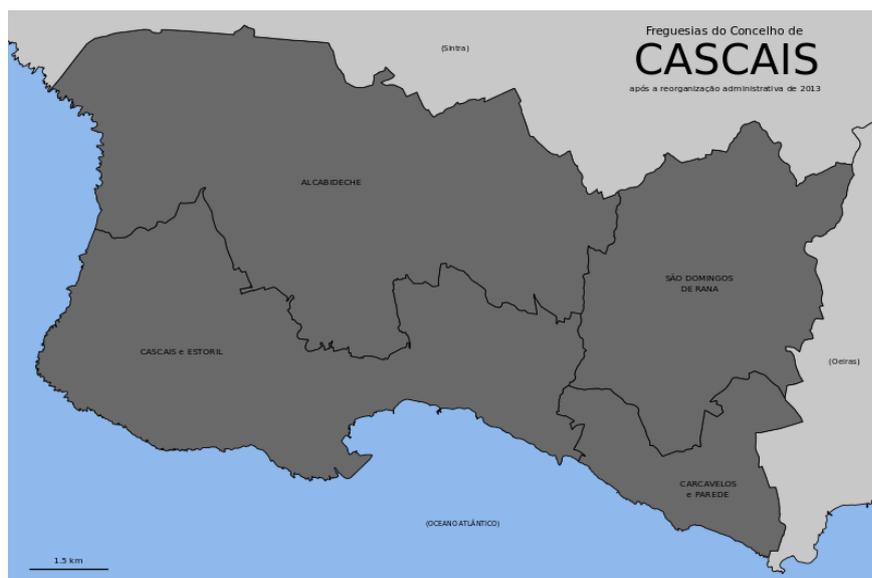
Figura 6.1 – Cascais antes da união de freguesias



Fonte: Camara municipal de Cascais

¹² Consultar: <http://www.cm-cascais.pt/en/camara-residentes/destaque/comunicado-reforma-administrativa-cascais-resistira-imposicao-da>

Figura 6.2 – Cascais depois da união de freguesias



Fonte: Google

Como podemos observar no mapa 3.6.1.1, Cascais antes da reforma administrativa detinha 6 freguesias, depois da reforma possui cerca de 4, somente a freguesia de São Domingos de Rana ficou igual.

Se em 2012, a freguesia de São Domingos de Rana era uma das maiores do concelho, depois da reforma passou a ser a segunda mais pequena, sendo que a maior agora Alcabideche com cerca de 39,77 km², seguindo-se de Cascais e Estoril com 29,16 km². São Domingos de Rana com 20,36 km² e, por último Carcavelos e parede com 8,11 km².

7. ANÁLISE DAS FREGUESIAS NO CONCELHO DE CASCAIS

Como referi em cima, as freguesias são mais centradas nas pessoas, ou seja, praticam políticas mais centradas na população residente, assim sendo, analisaremos de seguida as freguesias do concelho em estudo.

7.1. FREGUESIA DE SÃO DOMINGOS DE RANA

7.1.1 UM POUCO DA HISTÓRIA DA FREGUESIA¹³

O território da paróquia de S. Domingos de Rana – onde a origem parece elevar aos finais do século XIV – foi introduzido no termo de Cascais, por carta régia de D. Fernando, de 8 de

¹³ Consultar: <http://www.cm-cascais.pt/junta-de-freguesia/freguesia-de-s-domingos-de-rana>

abril de 1370. Contudo, quando, por deliberação de 11 de agosto de 1759, o «reguengo a par de Oeiras», que veio, depois, a ser também conhecido por vila de Bucicos, se agregou a outras áreas do território do concelho de Cascais, para a formação da vila de Carcavelos, retrocederam até à «Ribeira de Carcavelos» os fronteiros da extremidade oriental do concelho. Desta forma, perderam-se, com as povoações do Arneiro, Carcavelos, Rebelva, S. Domingos de Rana e Sassoeiros, a Torre da Aguilha e restantes lugares entre a mesma ribeira e a foz do Tejo, até que, no seguimento da morte da última donatária de Cascais e Carcavelos, D. Ana José Maria da Graça de Meneses e Castro, em 7 de setembro de 1762, a Coroa se usurpasse das duas vilas, beneficiando da oportunidade para dissolver, por alvará de 9 de abril de 1764, a de Carcavelos e incorporar o seu território ao de Oeiras.

Com base no recenseamento eleitoral de 1842, S. Domingos de Rana já integrava, então, o concelho de Cascais. Em 1953, aquando da constituição da freguesia da Parede, perdeu parte do seu território, particularmente o acesso ao mar. Continuou, ainda assim, a evidenciar-se pela atividade agrícola e extração e preparação de pedra, sendo os canteiros da região reconhecidos e premiados pela qualidade do seu trabalho, que perdura em muitíssimos edifícios dos concelhos de Cascais e circunjacentes.

7.1.2 NOVA PRESIDENTE, NOVAS POLÍTICAS

Com a eleição de Maria Gonçalves, deputada do PS em 2013, observa-se que a freguesia adotou novas políticas para estar mais presente na vida da população residente.

Pois, esta presidente realiza passeios e bailes com a população reformada da freguesia (estando presente em todos estes eventos), adota políticas para ajudar as famílias mais carências da freguesia, como é o caso das bolsas de estudo ao ensino superior, e realiza eventos desportivos para toda a população. Realizou também a primeira feira medieval da freguesia, promove concursos para a população residente encontrar um produto que represente a freguesia na doçaria regional.

Criou também o cartão “Apoio +”, onde o objetivo é atribuir benefícios e descontos na utilização de bens e serviços a cidadãos residentes na freguesia com idade igual ao superior a 18 anos. Sendo que, a freguesia firmou várias parcerias com empresas nas áreas da indústria, comércio e serviços, pois este projeto visa também promover o desenvolvimento do tecido empresarial local.

Este ano a freguesia consciente das diversas dificuldades sentidas pelos cidadãos residentes, “colocou mãos à obra”, onde o objetivo é proporcionar às famílias uma solução imediata a certas carências, abriu a loja social “Dar a Mão”, onde se pode encontrar,

vestuário, calçado, acessórios, brinquedos, roupas para a casa, eletrodomésticos, mobiliário, alimentos, cursos de alfabetização, ajuda no preenchimento de documentação e execução de pequenos arranjos ao domicílio. Este projeto tem também como missão não só melhorar as condições de vida das famílias em situação de maior vulnerabilidade, como também o envolvimento comunitário na recolha de bens e na realização de voluntariado e potenciar a articulação interinstitucional, apontando a identificação e encaminhamento de situações de carência.

Por outro lado, a freguesia que detém a gestão do Complexo Desportivo de S. Domingos de Rana promove também a prática de atividade física e disponibiliza aulas de *Taekwondo*, *Yoga*, Danças de Salão, Zumba, Danças Latinas, *Ballet*, *Karaté*, *Kizomba*, Capoeira, *Muay Thai*, Ginástica Cerebral Sénior.

Sendo que disponibiliza também Reuniões dos Alcoólicos Anónimos, Coro Vox Laci e Ginásio XL- Musculação & Cardiofitness.

Comprovamos que nos últimos anos, esta freguesia esforça-se para ser um ator presente na vida da população residente.

7.2. FREGUESIA DE ALCABIDECHE¹⁴

7.2.1 – HISTÓRIA DA FREGUESIA

A paróquia de S. Vicente de Alcabideche diz respeito ao final do século XIV, o mais antigo livro de atas da Junta de Paróquia, conservado no cartório da igreja, remete a sua conceção, em novas matrizes, para 26 de setembro de 1841, fato que parece derivar da lei datada do ano anterior, edificando que a presidência destas juntas era da responsabilidade dos párcos.

A região destacou-se, desde sempre, pela atividade agrícola, declarada, já no século XI, por *Ibn Muqāna*, que tendo nascido e vivido em Alcabideche, a perpetuou em poesia a propósito da sua vivência rural e moinhos de vento.

A 18 de setembro de 1915, aquando da conceção da paróquia civil do Estoril, constituída pelas «povoações do Estoril, S. João do Estoril, Cai-Água (futuro S. Pedro do Estoril), Livramento, Alapraia e Galiza», Alcabideche perderia, à semelhança de Cascais e de São Domingos de Rana, parte do território. Manteve, ainda assim, a sua importância, assumindo-se enquanto uma das mais ativas e populosas freguesias do concelho, em função de um intenso surto de construção civil e do investimento em novas infraestruturas.

¹⁴ <http://www.cm-cascais.pt/junta-de-freguesia/freguesia-de-alcabideche>

7.2.2 – POLÍTICAS DA FREGUESIA

Com a eleição de Rui Costa, deputado do PPD/PSD em 2013, observamos que a freguesia tenta estar presente na vida da população residente.

São realizados vários encontros de diversas naturezas, que são promovidos vários eventos desportivos e culturais.

Tal como acontece em São Domingos de Rana, são promovidos bailes nas sociedades recreativas existentes, para convívio dos mais seniores.

Esta freguesia organizou, uma “Feira de saúde e de envelhecimento ativo”, onde se pode realizar rastreios, frequentar *workshops*, experimentar uma aula de zumba e *chi kuang*, tendo um pequeno concerto da tuna da académica sénior.

O complexo desportivo de Alcabideche oferece também, aulas em diversas modalidades, tal como o ballet, o *hip hop*, o *karaté*, *Muay Thai*, *Taekwondo*, *Krav Maga*, ginástica localizada e *step*, Musculação e *CardioFitness*, *Crossfit Fitness*, ginástica acrobática, pilates, ténis, *yoga* e zumba. Mas este, ao contrário de São Domingos de Rana, possui piscina, oferecendo, aulas de natação pura, natação para bebés, hidroginástica, hidroterapia e utilização livre.

Comparando com a freguesia anterior, Alcabideche é mais centrado nos eventos culturais, sendo que não há informação se o presidente está presente nestes eventos organizados pela junta, também não nos é disponibilizado se adotou políticas para as famílias mais carenciadas da freguesia.

7.3. FREGUESIA DE CARCAVELOS E PAREDE¹⁵

7.3.1 – A HISTÓRIA DA FREGUESIA

As antigas freguesias de Carcavelos e parede, uniram-se após o ato eleitoral pra a eleição dos órgãos autárquico, conforme a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de Janeiro – Reorganização Administrativa do Território das Freguesias.

7.3.1.2 - CARCAVELOS

O projeto foi certamente delineado por Sebastião José de Carvalho e Melo, já então Conde de Oeiras e grande proprietário na vila de Bucicos, a quem interessava libertar a região do domínio alheio, particularmente no que toca à cobrança dos tributos, tanto mais que havia

¹⁵ <http://www.cm-cascais.pt/junta-de-freguesia/freguesia-de-carcavelos-e-parede>

conseguido, por carta régia de 13 de julho de 1759, a elevação de Oeiras à categoria de vila. No prosseguimento da morte da última donatária de Cascais e Carcavelos, D. Ana José Maria da Graça de Meneses e Castro, em 7 de setembro de 1762, a Coroa apoderar-se-ia das duas vilas, aproveitando a oportunidade para extinguir, por alvará de 9 de abril de 1764, a de Carcavelos e anexar o seu território ao de Oeiras.

Já por decreto de 26 de setembro de 1895, aquando da cessação do concelho de Oeiras, Cascais passou, também, a agregar as freguesias de Carcavelos, Carnaxide, Oeiras e S. Julião da Barra.

Porém, em 13 de janeiro de 1898, aquando da reparação do concelho de Oeiras, a freguesia de Carcavelos manter-se-ia agregada a Cascais.

A vinha e o vinho de Carcavelos marcaram, de forma vincada, a vivência da região ao longo dos séculos, ainda que a produção tenha sido fortemente afetada pelo oídio, que, detetado em Portugal ainda em 1852, produziu avultados estragos nos seis anos seguintes. Procedeu-se, desde então, à replantação com videiras americanas, que o míldio não poupou, ainda assim, em 1893.

Por Carta de Lei de 18 de setembro de 1908 o vinho de Carcavelos passou, mesmo, a dispor de Região Demarcada e, apesar de a área de vinha regredir de forma evidente ao longo do século XX, com o alargamento da área urbana da freguesia, ainda hoje persiste enquanto marca identitária da região.

7.3.1.3 - PAREDE

Em meados do século XIX, a Parede, que, então, incorporava a freguesia de S. Domingos de Rana, já formava um importante núcleo populacional relacionado à extração e preparação de pedra, onde subsistiam, também, uma pequena comunidade piscatória e alguns agricultores.

Ainda que, no princípio do século passado se apontasse que o seu território se determinava por «retângulos de terreno circundados de muros de pedra solta (que) eram vinhas que produziam o bom vinho de Carcavelos, e que a filoxera destruiu por completo», a localidade observaria, a partir de 1890, ao nascimento de um novo bairro, entre o caminho-de-ferro e o oceano, por iniciativa de José Nunes da Mata, que, nesse ano, a visitou pela primeira vez e veio, depois, a assumir-se como o seu principal divulgador.

O Sanatório de Sant'Ana, nascido da vontade de Amélia e Frederico Biester em honrar a memória de sua irmã e cunhada, vítima de tuberculose, cedo se transformou no *ex libris* da região. A primeira pedra foi lançada em 1901, procedendo-se, três anos depois, à inauguração

das três secções concluídas, não obstante o edifício só ser definitivamente terminado em 1912. Desde então, a Parede afirmou-se enquanto área privilegiada para a cura e profilaxia de várias doenças, em função da praia e do sol. Benefício da divulgação das razões da fixação deste e de outros sanatórios na localidade, o número de visitantes aumentou de forma extraordinária, transformando-se os tabuleiros – macas montadas sobre carrinhos de quatro rodas com volante – num dos seus ícones.

7.3.2 – POLÍTICAS DA FREGUESIA

Com a eleição de Zilda Silva, deputada do PSD em 2013, observamos que tal como a freguesia anterior, esta também está presente na vida da população residente.

Vimos que são realizados vários encontros de diversas naturezas, que são promovidos vários eventos desportivos e culturais.

Tal como acontece em São Domingos de Rana, são promovidas atividades nas sociedades recreativas existentes, para convívio dos mais seniores.

Nesta freguesia, verificamos que os eventos realizados são mais centrados para a população sénior, pois os eventos que mais de destacam são aulas de concertina, aulas de iniciação à informática.

Quanto às políticas adotadas pela junta de freguesia para ajudar as famílias mais carenciadas da população residente da freguesia, não nos foi disponibilizada qualquer informação sobre o assunto.

7.4. FREGUESIA DE CASCAIS E ESTORIL¹⁶

7.4.1 - HISTÓRIA

As antigas Freguesias de Cascais e Estoril, uniram-se após o ato eleitoral para a eleições dos órgãos autárquicos, conforme a Lei n.º 11-A/2013, de 28 de janeiro - Reorganização Administrativa do Território das Freguesias; Declaração de Retificação n.º 19/2013, de 28 de março; Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro - Reorganização Administrativa de Lisboa.

7.4.1.1 - CASCAIS

A autonomia de Cascais parece dever-se à privilegiada situação da sua baía, que cedo a transformou num porto concorrido. Por carta régia de 7 de junho de 1364, seria, então,

¹⁶ Consultar: <http://www.cm-cascais.pt/junta-de-freguesia/freguesia-de-cascais-e-estoril>

separada do concelho de Sintra e elevada a vila, com jurisdição cível e crime. Este documento não esclareceu, contudo, o território que comporia o seu termo, pelo que, supostamente, apenas o povoado passou a ser considerado autónomo. A carta régia de 8 de abril de 1370 retificou esta lacuna, delimitando uma área de quase 100 km², muito semelhante à do atual concelho, aquando da entrega de Cascais, como tributo, a Gomes Lourenço do Avelar, poderoso valido do rei.

Apesar da conquista e saque do castelo pelos castelhanos em 1373 e do bloqueio do porto em 1382 e 1384, assistir-se-ia, entretanto, ao crescimento da vila no exterior das muralhas. Desta forma, ainda que a vila de Cascais integrasse, inicialmente, a paróquia de S. Pedro de Penaferrim, ao crescer para fora da área do castelo durante o século XV, conquistaria, também, a sua autonomia eclesiástica, pelo menos desde meados do século XVI. À paróquia de Nossa Senhora da Assunção – a Matriz Velha – associar-se-ia, no início do século seguinte, a nova paróquia de Nossa Senhora da Ressurreição de Cristo, na margem esquerda da Ribeira das Vinhas, junto à ponte que ligava aos caminhos de Sintra e Lisboa. Por ordem régia de 17 de maio de 1840, esta paróquia, cuja igreja fora destruída no terramoto de 1755, seria anexada à de Nossa Senhora da Assunção, surgindo, então, a paróquia de Nossa Senhora da Assunção e da Ressurreição de Cristo, que estaria na base da composição da Junta de Paróquia de Cascais, que a República transformaria, desde 1913, em Junta de Paróquia Civil e, três anos depois, em Junta de Freguesia.

Em 1867, Cascais elevou-se, pela primeira vez, à condição de praia da Corte, quando a Rainha D. Maria Pia escolheu a vila para a prática dos banhos de mar, por saber que em meados de Setembro, quando a habitual nortada da costa atlântica acalma, o mar se torna habitualmente mais calmo. A estada da Família Real consolidar-se-ia, três anos depois, na sequência da conversão da antiga casa do Governador, na Cidadela, num natural Paço, onde, desde então, a Corte se passou a instalar sazonalmente. Face à escassez de alojamentos dotados das condições exigidas pelos vilegiaturistas, assistiu-se, desde então, à edificação de novas habitações – como a Torre de S. Sebastião, onde hoje funciona o Museu-Biblioteca Condes de Castro Guimarães, ou a Casa de Santa Marta – que ainda hoje constituem imagens de marca de uma vila que encontra na atividade turística e na arte de bem receber um dos seus principais atrativos.

7.4.1.2 - ESTORIL

Até à implementação do projeto da Figueiredo & Sousa, a partir de 1914, Santo António do Estoril – como então se apelidava o atual Estoril – era sobretudo difundido pelo seu pinhal e

termas, introduzidas na quinta de José Viana da Silva Carvalho. Existiam, então, dois estabelecimentos, inaugurados em 1880 e 1894, respetivamente, assim como um grupo de casas de aluguer instaladas no Pátio do Viana, a quem se deveu, depois, a construção de um hotel, defronte da linha férrea. Trata-se do Hotel Paris, a primeira unidade deste tipo em funcionamento na região, igualmente famosa pela praia hoje conhecida por Tamariz, onde se destacavam três belíssimos exemplares de arquitetura de veraneio: as casas Barros, Schröter e de S. Roque.

A nova estação marítima, climatérica, termal e desportiva seria apresentada num folheto-álbum ilustrado que sintetizava a conceptualização arquitetónica e urbanística de Henri Martinet, em que se destacavam vários equipamentos coletivos orientados para as atividades do lazer: três hotéis, novo estabelecimento termal, casino, teatro, palácio de desportos, edifício para banhos de mar, espaços comerciais e galerias cobertas, para além de um amplo jardim, disposto numa extensão alargada de território frente ao mar e de múltiplos espaços destinados à prática desportiva.

Foi neste circunstância de profunda transformação urbanística que, a 18 de setembro de 1915, se fundou a paróquia civil do Estoril, com sede em S. João do Estoril e constituída pelas «povoações do Estoril, S. João do Estoril, Cai-Água (futuro S. Pedro do Estoril)], Livramento, Alapraia e Galiza, do concelho de Cascais, que, para tal efeito, são desanexadas das paróquias de Cascais, Alcabideche e S. Domingos de Rana». Provida de importantes espaços de receção e acolhimento, entre os quais se destacam o Hotel palácio e o Casino Estoril, inaugurados em 1930 e 1931, respetivamente, a freguesia ainda hoje continua a destacar-se como um dos mais prestigiados destinos turísticos portugueses que atingiu, mesmo, reconhecimento internacional.

7.4.2 – POLÍTICAS DA FREGUESIA

Com a eleição de António Soares, deputado do CDS-PP em 2013, tal como nas freguesias anteriores, esta também tenta estar presente na vida da população residente.

Pois, observamos que são realizados vários encontros de cariz cultural, tal como na freguesia anterior, verificamos que os eventos realizados são mais centrados para a população sénior, pois os eventos que mais de destacam são exposições.

Quanto às políticas adotadas pela junta de freguesia para ajudar as famílias mais carenciadas da população residente da freguesia, tal como na junta anterior não nos foi disponibilizada qualquer informação sobre o assunto.

CONCLUSÃO

Como podemos constatar, e como referi no início do capítulo 3 apesar das freguesias pertencerem ao mesmo município, elas são governadas de forma diferenciada, pois na freguesia de São Domingos de Rana, a presidente está presente em todos os eventos que organiza, e pratica políticas de cariz social evidente na população.

Por outro lado, nas restantes freguesias analisamos que todos os presidentes em questão, apesar de desenvolverem atividades para a população residente (sendo estas mais viradas para a população sénior), não estão presentes nestas atividades, ou pelo menos não estão tão presentes como a presidente da freguesia de São Domingos de Rana.

Sendo o objetivo principal da dissertação, perceber se o Poder Local faz ponte entre o Estado e a Sociedade, na freguesia de São Domingos de Rana esta é evidente, sendo que pratica políticas que desenvolvem e ajudam a população residente.

Já no que diz respeito às restantes freguesias do concelho, apesar de os presidentes não serem tão presentes como a presidente de São Domingos de Rana, podemos concluir que se esforçam para que a ponte seja executada, sendo que, devem adotar mais medidas de cariz social, ou se estas foram aplicadas ser de conhecimento geral, pois nas três freguesias em questão estas políticas não nos foram cedidas.

Em suma, não podemos afirmar que o concelho de Cascais é um município que está a caminhar para fazer a ponte entre o Estado e a sociedade, somente a freguesia de São Domingos de Rana o demonstra no concelho.

FONTES

Legislação consultada:

Lei n.º 11/82, de 2 de junho – Regime de criação e extinção das autarquias locais e de designação e determinação de categoria das povoações.

Lei n.º 8/93, de 5 de março – Estabelece o regime jurídico de criação de freguesias

Lei n.º 159/99, de 14 de setembro – Estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

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

Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro – Primeira alteração à lei n.º 169/99.

Lei n.º 2/2007, de 15 de janeiro – Aprova a Lei das Finanças Locais

Lei n.º 55/2011, de 15 de novembro – Terceira alteração à Lei 53-F/2006.

Lei n.º 22/2012, de 30 de maio – Aprova o Regime Jurídico da Reorganização administrativa territorial autárquica,

Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro – Reorganização administrativa de Lisboa

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

Sítios eletrónicos:

www.anafre.pt – Associação Nacional de Freguesias Portuguesas;
www.cm-cascais.pt – Câmara Municipal de Cascais;
www.censos.ine.pt – Instituto Nacional de Estatística - Censos de 2011;
www.dre.pt – Diário da República Eletrónico;
www.ine.pt – Instituto Nacional de Estatística;
www.jf-alcabideche.pt – Junta de Freguesia de Alcabideche;
www.jf-carcavelosparedede.pt – Junta de Freguesia de Carcavelos e Parede;
www.jf-cascaisestoril.pt – Junta de Freguesia de Cascais e Estoril;
www.jf-sdrana.pt – Junta de Freguesia de São Domingos de Rana;
www.portalautarquico.pt – Direção-Geral das Autarquias.

Documentos Eletrónicos

Araújo, Joaquim (2003) “A Governação Local e os Novos Desafios”. Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt/bitstream/1822/3303/1/ArtigoMirandela.pdf>

Comissão das Comunidades Europeias (2001), “Livro Branco Sobre a governança europeia”, Disponível em: http://www2.ufp.pt/~lmbg/reserva/lbg_socinformacao04.pdf

Câmara Municipal de Cascais, “Comunicado da Reforma Administrativa”, Disponível em: <http://www.cm-cascais.pt/en/camara-residentes/destaque/comunicado-reforma-administrativa-cascais-resistira-imposicao-da>

Diário da República 1ª série, nº 113 de 2012 Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira n.º 22/2012/M, disponível em: <http://www.legislacao.org/primeira-serie/resolucao-da-assembleia-legislativa-da-regiao-autonoma-da-madeira-n-o-22-2012-m-freguesias-local-defesa-populacoes-191201>

Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, Disponível em: https://infoeuropa.euroid.pt/opac/?func=service&doc_library=CIE01&doc_number=000046743&line_number=0001&func_code=WEB-FULL&service_type=MEDIA

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alfaite, José (1988) “O Funcionalismo Administrativo Autárquico”, *Revista de Ciências Sociais*, n.º 25 e 26, Dezembro.
- Araújo, Joaquim (2013), “Da nova gestão pública à nova governação pública: pressões emergentes na administração pública”, em César Madureira e Maria Asensio (org.) *Handbook de Administração Pública*, Lisboa, INA.
- Bevir, Mark (2013), *Governance, A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press.
- Bilhim, João (2004), *A governação nas autarquias locais*, Porto, SPI – Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Bouckaert, Geert (2005), “Technical and Cultural Perspectives on Good Governance”, comunicação apresentada no 2º *Europe Senior Forum de Perspectives on Good Governance*, de 13 a 15 de Setembro, Beijing.
- Cabugueira, Artur (2000), “Do desenvolvimento regional ao desenvolvimento local. Análise de alguns aspectos de política económica regional” em *Gestão e desenvolvimento*, n.º 9, pp. 103-136.
- Carapeto, Carlos e Fátima Fonseca (2005), *Administração Pública – modernização, qualidade e inovação*, Lisboa, Edições Sílabo.
- Carvalho, Bento (2009), *A desmaterialização de processos no âmbito do sistema de homologação de produtos fitofarmacêuticos*, Dissertação de Mestrado em Administração e Políticas Públicas, Lisboa, Departamento de Sociologia, ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa.
- Carvalho, Manuel (2011), “Gestão pública: um novo paradigma para a governação da administração local em Portugal”, comunicação apresentada no 8.º *Congresso Nacional do INA*, realizado entre os dias 21 e 22 de Novembro, Lisboa.
- Catalá, Joan (2005), *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza “Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo”*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Cruz, Nuno e Rui Marques (2002), “Índices de Governança municipal: utilidade e exequibilidade”, comunicação apresentada no 8.º *Congresso Nacional do INA*, realizado entre os dias 21 e 22 de Novembro, Lisboa.
- Dahl, Robert (1961), *Who Governs?*, New Haven, Yale University Press.
- Denhardt, Robert e Janet Denhardt (2000), “The New Public Service: Serving Rather than Steering”, *Public Administration Review*, vol. 60, Issue 6, November – Disembroil.
- Denhardt, Robert e Janet Denhardt (2003a), *The New Public Service: Serving, not Steering*, New York, M. E. Sharpe.
- Denhardt, Robert e Janet Denhardt (2003b), “The New Public Service: An Approach to Reform”, *International Journal of Public Administration*, vol. 8, Issue 1.
- Dye, Thomas (1985), *Politics in State and Communities*, Englewood Cliffs, New York: Prentice-Hall.
- Domhoff, William (1983), *Who Rules America Now? A View for the 80's*, Englewood Cliffs, New York: Prentice-Hall.

- Fernandes, António (1993), “Poder Autárquico e Poderes Difusos”, *Sociologia* I série, Vol. III, pp. 7-34.
- Ferraz, David e Helena Alexandre (2008), “Que espaço para uma cidadania activa e participativa no contexto das reformas da administração pública em Portugal?” Comunicação apresentada no 6º Congresso Nacional de Administração Pública, realizado entre os dias 29 e 30 de Outubro, Lisboa.
- Giauque, David (2003), "New Public Management and Organizational Regulation: the Liberal Bureaucracy", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, Issue 4.
- Hespanha, António (1982), *História das Instituições*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Hunter, John (1953), *Community Power Structure*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Konig, Klaus (1999), “Good governance – as steering and value concept for the modern administrative state”, em Daniel Corkery (org.) *Gouvernance: concepts et applications*, Bruxelas, IISA.
- Madureira, César (2004), “Do Welfare State ao conceito de Governance: que futuro para as administrações públicas no início do século XXI?” Comunicação apresentada no 2º Congresso Nacional de Administração Pública - Projectos de mudança, realizado entre os dias 3 e 4 de Novembro, Lisboa.
- Majone, Giandomenico (1997), "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *Journal of Public Policy*, vol. 17, Issue 2.
- Mendes, Maria (1993), “As Elites Políticas num Concelho da Área Metropolitana do Porto”, *Sociologia – Problemas e Práticas*, Nº14, Setembro, pp.177-198.
- Mill, Charles (1956), *The Power Elite*, New York, Oxford University Press.
- Montalvo, António (2003), *O Processo de Mudança e o Novo Modelo da Gestão Pública Municipal*, Coimbra, Almedina.
- Moreira, José e André Alves (2009), “Gestão Pública: Entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da governação pública”. *Revista Enfoques*, vol. VII (11).
- Moro, Giovanni (2003), “The citizen’s side of governance”, em *A face oculta da governança – Cidadania, Administração Pública e Sociedade*, INA.
- Mozzicafreddo, Juan *et. al.* (1988), “O Grau zero do Poder Local”, em *A sociologia portuguesa na viragem do século – Atas do 1.º Congresso português de sociologia*, (1), Lisboa, Fragmentos.
- Mozzicafreddo, Juan (2001a), "Modernização da Administração Pública e Poder Político", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e Política. Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Lisboa, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001b), "Cidadania e Administração Pública em Portugal", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e Política. Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Lisboa, Celta Editora.
- Mozzicafreddo, Juan (2001c), "Cidadania e Administração Pública em Portugal", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e Política. Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Lisboa, Celta Editora.

Mozzicafreddo, Juan (2003), "A responsabilidade e a cidadania na administração pública", em Juan Mozzicafreddo, *et al.* (org.), *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta Editora.

Mozzicafreddo, Juan (2007), "Interesse público e funções do Estado - Dinâmica conflitual de mudança", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora.

Mozzicafreddo, Juan (2008), "Módulo: Estado e Administração", comunicação apresentada na conferência *Curso de Alta Direcção em Administração Pública – CADAP*, ISCTE, 2008-2009, Lisboa.

Neves, Maria (2004), *Governo e Administração Local*, Coimbra, Coimbra Editora.

Oliveira, António e Neiva, Mateus (2013), *As Freguesias na Organização Administrativa Portuguesa*, Coimbra, Coimbra editora.

Opello, Walter (1985), "Local Government and Political Culture in a Portuguese Rural Country", *Comparative Politics*, Vol. 13, pp. 217-289.

Pitschas, Rainer (1993), "Aspects of Max Weber's Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach", *The Indian Journal of Public Administration*, vol. XXXIX, Issue 4.

Pitschas, Rainer (2007), "Gestão do valor público. Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum" em Juan Mozzicafreddo *et. al.* (org.), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta Editora.

Pollitt, Christopher and Peter Hupe (2009), "Talking Governance: the role of magic concepts", comunicação apresentada na conferência de *European group for Public Administration*, Saint Julian's, Malta 2 a 5 de Setembro.

Polsby, Nelson (1980), *Community Power and Political Theory*, New Haven, Yale University Press.

Rocha, José (2001), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA.

Rocha, José (2013), "Mudança do Estado e mudança da Administração Pública: a história de uma disciplina" em César Madureira e Maria Asensio (org.) *Handbook de Administração Pública*, Lisboa, INA.

Ruivo, Fernando (1990), "Local e Política em Portugal: O Poder Local na Mediação entre Centro e Periferia", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, N.º 30, pp. 75-95.

Ruivo, Fernandes e Ana Veneza (1988), "Seis Questões pelo Poder Local", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, N.º 25/26, pp. 7 – 20.

Simões Lopes, António (2002), "Globalização e desenvolvimento regional", *Revista Gestão e Desenvolvimento*, N.º 11, pp. 9-25.

Stone, Clarence (1986), *Power and Social Complexity in Community Power*, London, Sage Publications.

Viegas, José (2004), "Implicações democráticas das associações voluntárias, o caso português numa perspectiva comparativa europeia", *Sociologia Problemas e Práticas*, n.º. 46.

Wolfinger, Robert (1971), "Non decisions and the Study of Local Politics", *American Political Science Review*, 65, pp. 1063-1104.

Zbyszewski, João (2006), *O Financiamento das Autarquias Locais Portuguesas. Um estudo sobre a provisão pública municipal*, Coimbra, Almedina.

INFORMAÇÃO PESSOAL



Joana Catarina Calado Leirinha

📍 Rua Luís de Camões, Vda. Rui e Jorge, N°65, Zambujal, 2785 – 695 São Domingos de Rana

☎ 917 778 983

✉ Jo_leirinha@gmail.com

Sexo Feminino | [Data de nascimento](#) 29/04/1990 | [Nacionalidade](#) Portuguesa

EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

Julho de 2015

Rececionista

Câmara Municipal de Cascais

- Informar os visitantes do parque quando estes apresentavam dúvidas e contar o número de visitantes por dia.

[Tipo de empresa ou sector de atividade](#) Programa de Voluntariado

Abril de 2014 a Março de 2015

Administrativa

Câmara Municipal de Cascais

- Elaboração de relatórios, criação de base de dados (SPSS), Conceção De questionários e guiões de entrevistas, background de site.

[Tipo de empresa ou sector de atividade](#) Programa de Ocupação Jovens

Julho de 2012

Rececionista

Câmara Municipal de Cascais

- Informar os visitantes do parque quando estes apresentavam dúvidas e contar o número de visitantes por dia.

[Tipo de empresa ou sector de atividade](#) Programa de Voluntariado

Julho de 2005 a Março de 2008

Administrativa

Lucro Crescente

- Organização e elaboração de documentos, Elaboração de IRS/IVA.

[Tipo de empresa ou sector de atividade](#) Contabilidade

EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO

Setembro →

Mestre em Administração Pública

ISCTE - IUL

Direito da Administração Pública
 Métodos e Técnicas de Investigação em Administração Pública
 Estado e Administração Pública
 Sociedade da Informação e do Conhecimento
 Responsabilidade na Administração Pública
 Organização e Liderança na Administração Pública
 Gestão Pública

Setembro de 2008 a Julho de 2013

Licenciada em Sociologia

ISCTE - IUL

Objeto e Método da Sociologia
 Cultura e Sociedade
 Teorias Sociológicas Clássicas
 Análise de Dados em Ciências Sociais: Descritiva
 Instituições e Mudança Social
 Teorias Sociológicas: as Grandes Escolas
 Métodos e Técnicas de Investigação: Extensivos
 Análise de Dados em Ciências Sociais: Inferencial; Laboratório de Indicadores e Fontes Estatísticas

Setembro de 2005 a Abril de 2008

Técnica de Apoio à Gestão

Cruz Vermelha Portuguesa

Direito
 Economia
 Mundo Atual
 Desenvolvimento pessoal e social
 Técnicas de Marketing

COMPETÊNCIAS PESSOAIS

Língua materna Portuguesa

Outras línguas

	COMPREENDER		FALAR		ESCREVER
	Compreensão oral	Leitura	Interacção oral	Produção oral	
Inglês	Bom	Razoável	Razoável	Razoável	Bom

Competências de comunicação

Capacidade de trabalhar em equipa: em ambas as experiências profissionais sempre integrei equipas de 5 a 8 elementos no mesmo espaço físico.

Competências informáticas: Conhecimento de SPSS; Microsoft Office (na ótica do utilizador); Facebook.

Competências desportivas – Praticante de natação;