



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Políticas Sociais Municipais
O Caso dos Municípios da Lezíria do Tejo

José Nicolau Nobre Ferreira

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Doutor em Políticas Públicas

Orientador:

Doutor Luís Manuel Antunes Capucha,
Professor Auxiliar do ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Agosto de 2016



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Políticas Sociais Municipais
O Caso dos Municípios da Lezíria do Tejo

José Nicolau Nobre Ferreira

Tese submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Doutor em Políticas Públicas

Júri

Doutora Maria Helena Chaves Carreiras, Professora Associada do ISCTE, Instituto Universitário de Lisboa

Doutor Jorge Manuel Alves de Faria, Professor Coordenador da Escola Superior de Gestão e Tecnologia de Santarém, Instituto Politécnico de Santarém

Doutor António Manuel Rochette Cordeiro, Professor Auxiliar da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

Doutor João Emílio Alves, Professor Adjunto da Escola Superior de Educação de Portalegre, Instituto Politécnico de Portalegre

Doutora Maria de Lurdes Reis Rodrigues, Professora Associada com Agregação do ISCTE, Instituto Universitário de Lisboa

Agosto de 2016

Agradecimentos

Agradeço ao Professor Doutor Luis Capucha pela orientação e por tudo o que me ensinou ao longo da elaboração desta tese.

Agradeço à minha “Sócia” o apoio dado nesta longa e solitária caminhada, a quem dedico este trabalho.

Resumo

A intervenção dos municípios no domínio social tem vindo a ter uma expressão cada vez maior.

O objeto da pesquisa é avaliar se os municípios podem trazer maior eficácia às políticas sociais, com benefício para os grupos mais vulneráveis.

O estudo consiste na análise das políticas sociais dos municípios pertencentes à Unidade Territorial Estatística (NUT III) da Lezíria do Tejo, constituída por onze municípios: Almeirim, Alpiarça, Azambuja, Benavente, Cartaxo, Chamusca, Coruche, Golegã, Rio Maior, Salvaterra de Magos e Santarém. Foi feito o levantamento das políticas sociais levadas a efeito pelos citados municípios nas áreas da educação, saúde, ação social, habitação e emprego/desemprego. Deu-se destaque às políticas sociais autónomas, dirigidas às especificidades concelhias, assim como às políticas sociais destinadas a melhorar e até complementar os resultados das políticas sociais levadas a efeito pela administração central e pelos seus organismos desconcentrados, em consequência de um melhor conhecimento sobre a realidade dos problemas concelhios.

Avaliou-se também a perceção dos responsáveis municipais acerca do modo como os problemas sociais têm evoluído nos respetivos territórios, a prioridade dada pelos autarcas ao domínio social, o seu relacionamento com o Estado e agentes sociais locais e ainda a sua opinião sobre uma maior descentralização de competências no domínio social. Foi recolhida a opinião dos representantes das IPSS nos Conselhos Locais de Ação Social (CLAS) e dos responsáveis dos órgãos locais da administração central das áreas sociais referidas sobre os assuntos objecto da pesquisa.

A metodologia de carácter qualitativo utilizada foi baseada em entrevistas realizadas aos presidentes de câmara ou vereadores com delegação de competências do domínio social, aos técnicos responsáveis pelos serviços sociais municipais, aos responsáveis das IPSS que integram os CLAS e aos dirigentes dos serviços locais desconcentrados da administração central.

Também foi utilizada uma metodologia quantitativa e intensiva para avaliar os gastos autárquicos no domínio social e a sua expressão em relação à despesa total anual, através da análise dos documentos previsionais e de prestação de contas dos municípios mencionados.

Palavras-chave: Municípios, políticas sociais, políticas municipais, poder local.

Abstract

The intervention of municipalities in the social domain has been having a growing expression.

The object of this research is to assess whether municipalities can provide more effective social policies, benefiting the most vulnerable groups.

The study consists of the analyses of the social policies of the municipalities belonging to the Territorial Unit Statistics (NUT III) of Lezíria do Tejo, consisting of eleven municipalities: Almeirim, Alpiarça, Azambuja, Benavente, Cartaxo, Chamusca, Coruche, Golegã, Rio Maior Salvaterra de Magos and Santarém. Information was gathered on the social policies implemented by the mentioned municipalities in the areas of education, health, social action, housing and employment/unemployment. Emphasis was given to autonomous social policies targeted at municipal specificities, as well as to social policies aimed at improving and supplementing the results of the social policies already implemented by the central government and its decentralized agencies as a result of a better understanding of the reality of the local council problems.

The perception of municipal officials, was also evaluated, regarding how social problems have evolved in their territories, the priority given by local authorities to the social field, its relationship with the state and local social workers and even their views on greater decentralization powers in the social field. It was taken in the opinion of the representatives of the IPSS in the Local Councils for Social Action (CLAS) and the heads of local government administrations of social areas mentioned in the subject of the research subjects.

The qualitative nature of the methodology used was based on interviews carried out with mayors or council members with delegate powers in the social domain, with technicians responsible for municipal social services, those in charge of IPSS who integrate CLAS and the heads of local decentralized services from central administration.

A quantitative and intensive methodology, was also used for assessing local government spending in the social field and its expression in relation to the total annual expenditure, through the analysis of the estimates documents and the documents of accountability of the mentioned municipalities.

Keywords: municipalities, social policies, municipal policies, local power.

ÍNDICE

Resumo	ii
Abstract	iii
Índice de Quadros	viii
Glossário de Siglas	ix
1-Introdução	1
1.1-Apresentação da pesquisa	1
1.2-Pertinência do Tema-Porque deve ser estudada a participação das autarquias nas políticas sociais?	2
1.3- Objeto do Estudo	4
1.4- Questão central da pesquisa	5
1.5-Objetivos do estudo	5
1.6-Eixos de análise	6
1.7-Questões de pesquisa	7
1.8-Organização da tese	9
Parte I – Quadro teórico-conceptual	11
Capítulo I – Municípios e política social	11
1.1-Teorias da Administração Local	11
1.1.1-Breve Enquadramento Histórico	11
1.1.2-Modelos de governos locais	12
1.1.3-O poder local como fator de mudança social	18
1.1.4-Relação entre poder central e poder local	19
1.1.5-Modelos de desenvolvimento	20
1.1.6-Descentralização	22
1.1.7-Governança e cidadania	24
1.1.8-Participação dos cidadãos ao nível local	25
1.1.9-Personalização do poder político local	26
1.2-Políticas públicas e políticas sociais	27
1.2.1-Territorialização das políticas públicas	27
1.2.2-Políticas Públicas	32
1.2.3-Políticas sociais	39
1.2.4-Políticas sociais e poder local	49
Capítulo II – Estrutura e organização da administração local	53
2.1-Governança local na União Europeia	53
2.1.1-Caraterização dos sistemas de autarquias locais na EU	53
2.1.2-A Carta Europeia de Autonomia Local	61
2.2-O poder local em Portugal	63
2.2.1-Enquadramento histórico	63
2.2.2-Enquadramento legal	69
2.2.3-Autonomia administrativa	75
2.2.4-Autonomia financeira	78
Partell – Contextualização – A intervenção dos municípios nas políticas sociais	85
Capítulo III – As primeiras competências descentralizadas-saúde e educação	85
3.1-Saúde	86
3.1.1-Uma abordagem globalizadora da saúde	87
3.1.2-A acção “indirecta” dos municípios na saúde	89
3.1.3-Municípios, promotores de saúde?	92

3.2-Educação	95
3.2.1-Início da intervenção dos municípios na educação	97
3.2.2-A entrada dos municípios nas escolas	104
Capítulo IV-A descentralização de competências das restantes áreas sociais-ação social, habitação social e emprego/desemprego	109
4.1-Ação social	111
4.1.1-O programa Rede Social	114
4.1.1.1-Antecedentes	115
4.1.1.2-Princípios e orientações estratégicas	116
4.1.1.3-Objetivos do programa	118
4.1.1.4-Etapas de implementação	119
4.1.2-Municípios “ignorados” no quadro legal da acção social	121
4.2-Habitação social	126
4.2.1-Habitação social: responsabilidade do poder central ou local?	127
4.2.2-Bairros sociais: uma vivência estigmatizada?	131
4.3-Emprego/desemprego	133
4.3.1-Execução de obras por administração direta	135
4.3.2-Colaboração com os Centros de Emprego e Formação Profissional	136
4.3.3-Desenvolvimento económico	137
4.4-Municípios: um papel subalterno e residual na administração das políticas sociais	141
Parte III – O caso dos municípios da Lezíria do Tejo	143
A-Metodologia de investigação	143
A.1-Desenho metodológico	143
A.2-Técnicas e instrumentos de recolha, tratamento e apresentação de dados	144
A.2.1-A entrevista	144
A.2.2-Análise documental	145
B – Caracterização do território – A Lezíria do Tejo	146
C – Caracterização dos autarcas	151
Capítulo V – A evolução dos problemas sociais na Lezíria do Tejo	155
5.1-A gestão autárquica dos problemas sociais	173
5.1.1-Objetivos primordiais da intervenção no domínio social	174
5.1.2-Principais dificuldades no domínio social	176
Capítulo VI – Os meios disponíveis para intervenção no domínio social e os conselhos municipais	179
6.1-Meios disponíveis para intervenção no domínio social	179
6.2-Conselhos municipais no domínio social	190
Capítulo VII – Prioridade do domínio social na atuação municipal	205
7.1-Prioridade do domínio social	205
7.2-Expressão financeira do domínio social nos orçamentos municipais	209
Capítulo VIII – Implementação de políticas sociais pelos municípios da Lezíria do Tejo	217
8.1-Políticas sociais municipais	223
8.2-Políticas sociais municipais: autónomas ou complementares das políticas nacionais?	231
Capítulo IX – Relacionamento dos municípios com o Estado e seus serviços desconcentrados e com os parceiros locais de acção social	235
9.1-Colaboração com os serviços da administração central	236

9.2-Relacionamento com os agentes sociais locais	254
Capítulo X – Descentralização de novas competências no domínio social	263
10.1-Mais eficiência e equidade nas políticas sociais descentralizadas?	266
10.2-Mais descentralização de competências no domínio social?	270
10.3-Maior descentralização de competências, a quem convém?	288
10.4-É mesmo desejada uma maior descentralização de competências?	292
Conclusões	295
Bibliografia	307
Anexo – Guião de Entrevistas	I

Índice de Quadros

Quadro 2.1 – Lei das Finanças Locais – Receita	82
Quadro 2.2 – Lei das Finanças Locais – Fundo de Equilíbrio Financeiro – Cálculo da Distribuição	83
Quadro C.1 –Caraterização Política dos Municípios e dos Responsáveis pelo Domínio Social	152
Quadro C.2 – Mandatos Atribuídos	153
Quadro 5.1 – Desempregados Inscritos na Lezíria do Tejo (Março/2013)	155
Quadro 5.2 – Enquadramento Jurídico das Atribuições Municipais no Domínio Social	173
Quadro 6.1 – Avaliação dos Recursos Disponíveis	179
Quadro 6.2 – Organização dos Serviços Municipais	181
Quadro 6.3 – Pessoal Afeto aos Serviços Sociais Municipais	182
Quadro 6.4 – Pessoal Afeto aos Serviços Sociais Municipais - %	182
Quadro 6.5 – Equipamentos e Respostas Sociais Existentes na Lezíria do Tejo	185
Quadro 6.6 – Tipologia dos Equipamentos de Ensino Público da Lezíria do Tejo	186
Quadro 6.7 – Prioridades na Promoção de Equipamentos Sociais	187
Quadro 6.8 – Modalidades de Gestão de Equipamentos Sociais Municipais	188
Quadro 6.9 – Evolução das Receitas Municipais Provenientes da Participação nos Impostos do Estado	190
Quadro 7-1 – Importância das Áreas Sociais na Atuação Municipal	205
Quadro 7.2 – Previsão de Despesa no Domínio Social	213
Quadro 9.1 – Avaliação da Iniciativa de Outras Entidades para a Coesão Social Municipal	236
Quadro 9.2 – Tipo de Relacionamento com a Administração Central	237
Quadro 9.3 – Aptencia dos Municípios para Maior Colaboração com a Administração Central	238
Quadro 9.4 – Acordos/Contratos-Programas Celebrados com a Administração Central	240
Quadro 9.5 – Protocolos/Acordos de Colaboração Celebrados com os Serviços Locais de Saúde	241
Quadro 9.6 – Habitação Social nos Municípios da Lezíria do Tejo	248
Quadro 9.7 – Condições dos Empréstimos Concedidos pelo IHRU para Conservação de Habitação Social	248
Quadro 9.8 – Implementação de Medidas de Desenvolvimento Económico	252
Quadro 9.9 – Importância da Intervenção dos Agentes Sociais Locais	255
Quadro 9.10 – Modalidades de Transferências Financeiras	259
Quadro 9.11 – Outras Modalidades de Apoio	259
Quadro 10.1 – Comparação entre as Receitas e Despesas dos Municípios e do Estado	263
Quadro 10.2 – Cmparação entre as Receitas e Despesas dos Municípios e do Estado - %	264
Quadro 10.3 – Recursos Financeiros que Acompanharam as Competências Transferidas	268

Glossário de Siglas

ACES – Agrupamento de Centros de Saúde
AEC – Atividade de Enriquecimento Curricular
AML – Área Metropolitana de Lisboa
AMR – Plano de Atividades Mais Relevantes
ANAFRE – Associação Nacional de Freguesias
ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses
BE – Bloco de Esquerda
CCASE - Conselho Consultivo de Ação Social Escolar
CCDR – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCTE - Conselho Consultivo de Transportes Escolares
CDH – Contrato de Desenvolvimento de Habitação
CDS – Partido do Centro Democrático Social
CDU – Coligação Democrática Unitária
CEB – Ciclo do Ensino Básico
CEI – Contrato Emprego-Inserção
CIMLT – Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo
CLAS – Conselho Local de Ação Social
CME – Conselho Municipal de Educação
CPCJ – Comissão de Proteção de Crianças e Jovens
CPLRE - Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa
CRP – Constituição da República Portuguesa
CSF – Comissões Sociais de Freguesia
CSIF – Comissão Social Inter-Freguesias
DGAL – Direção-Geral das Autarquias Locais
DGAS – Direção-Geral de Ação Social
EPE – Entidades Públicas Empresariais
EU – União Europeia
FAIH – Fundo de Apoio ao Investimento para Habitação
FCM – Fundo de Coesão Municipal
FEF- Fundo de Equilíbrio Financeiro

FFH – Fundo de Fomento da Habitação
FGM – Fundo Geral Municipal
FSE – Fundo Social Europeu
FSM – Fundo Social Municipal
GCOM – Gabinete Coordenador de Obras Municipais
GIP – Gabinete de Inserção Profissional
GOP – Grandes Opções do Plano
IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional
IGAPHE - Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado
IGF – Inspeção Geral de Finanças
IHRU – Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
ILE – Iniciativa Local de Emprego
IMI – Imposto Municipal sobre Imóveis
INH – Instituto Nacional de Habitação
IPSS – Instituição Privada de Solidariedade Social
IRC – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Coletivas
IRS – Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares
IVA – Imposto sobre o Valor Acrescentado
LBSE - Lei de Bases do Sistema Educativo
ME – Ministério da Educação
NLI – Núcleo Local de Inserção
NUT – Nomenclatura de Unidade Territorial
OE – Orçamento de Estado
OMS – Organização Mundial de Saúde
PARES - Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais
PER – Programa Especial de Realojamento
POCAL – Plano Oficial de Contabilidade para as Autarquias Locais
POPH – Programa Ocupacional Potencial Humano
PPI – Plano Plurianual de Investimentos
PRID – Programa de Recuperação de Imóveis Degradados
PROT OVT – Plano Regional de Ordenamento do Território do Oeste e Vale do Tejo

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

QCA – Quadro Comunitário de Apoio

QREN – Quadro de Referência Estratégica Nacional

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

RECRIA – Regime Especial de Participação na Recuperação de Imóveis Arrendados

RECRIPH – Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal

REHABITA – Regime de Apoio à Recuperação Habitacional em Áreas Urbanas Antigas

RMG – Rendimento Mínimo Garantido

RSI – Rendimento Social de Inserção

SAAL – Serviço Ambulatório de Apoio Local

SAP – Serviço de Atendimento Permanente

SNS – Serviço Nacional de Saúde

SOLARH - Solidariedade e Apoio na Recuperação de Habitação

SPA – Setor Público Administrativo

UCC – Unidade de Cuidados à Comunidade

UNIVA – Unidades de Inserção na Vida Ativa

WHO – World Health Organization

1 – INTRODUÇÃO

1.1 - Apresentação da Pesquisa

A presente investigação tem como objeto de estudo a atividade dos municípios da Lezíria do Tejo no domínio social desde Abril de 1974 até Março de 2013. Integra o levantamento da intervenção municipal nas áreas da saúde, educação, ação social, habitação e emprego/desemprego.

Importa desde já salientar que no estudo foram apenas consideradas as áreas mencionadas, não porque a intervenção municipal no “social” se esgote nestas áreas, mas porque se tornou necessário restringir o objeto da investigação a um quadro de objetivos prosseguidos por todos os municípios a envolver na pesquisa. Esta opção permitiu definir um leque abrangente de áreas sociais que introduziu uma razoável diversidade de vetores analíticos, como a natureza das necessidades sociais, a rede de agentes locais intervenientes e as suas dinâmicas e os enquadramentos institucionais das intervenções municipais.

O abrandamento do crescimento económico, o aumento da concorrência interna e internacional, o impacto da globalização na orientação do investimento capitalista e o envelhecimento das populações, entre outros processos históricos, levaram a que muitos municípios passassem a confrontar-se com novos e mais complexos problemas, como os da qualidade de vida da população mais idosa ou o crescimento do desemprego, com repercussões em vários setores da sociedade, muito embora com graus de gravidade diferentes nos diversos territórios. Face a estes problemas relativamente novos e atendendo aos limites colocados às despesas públicas, a procura de respostas a nível local tem vindo a aumentar, consubstanciando-se em novas alternativas e em novas dinâmicas de intervenção, com a envolvência dos diversos atores sociais, em parcerias inovadoras na procura de novas soluções para os problemas entretanto emergentes.

É hoje reconhecida a importância e o carácter específico e inovador de projetos e iniciativas de génese local, enquadradas e apoiadas por políticas e programas de financiamento nacionais ou comunitários, que privilegiem a relação de proximidade, assim como a natureza singular de estratégias e dinâmicas levadas a efeito por parcerias entre diversos atores sociais locais, enquadradas nos contextos socio-espaciais, que poderão proporcionar maior eficiência e equidade às políticas sociais (Alves, 2012b).

Numa tendência de descentralização política e administrativa que, a par de outras dinâmicas, contribui para a reconfiguração do papel do Estado, os municípios vêm

assumindo uma centralidade de relevo, quer pela capacidade de afirmação da sua identidade (Fernandes, 2005), quer pela crescente relevância das funções que têm vindo a desempenhar no domínio social. No lento processo de transferência de competências das áreas sociais, o poder local tem vindo a arrogar-se de um papel preponderante no apoio aos segmentos carenciados da população (ANMP, 2007a: 2).

Por isso, é feita uma abordagem à ação local no domínio social através das opiniões dos atores políticos relevantes, procurando-se interpretar a sua atuação, cruzando-as com as opiniões de outros intervenientes públicos e privados, nomeadamente técnicos responsáveis pelos serviços sociais municipais, responsáveis pelos serviços locais e regionais desconcentrados da administração pública e responsáveis de IPSS's. Por o estudo ser de natureza descritiva, com análise e interpretação dos dados recolhidos, considerou-se importante a singularidade dos pontos de vista dos diversos atores sociais intervenientes localmente, por se entrelaçarem lógicas de ação e justificação diversa e se cruzarem influências e pressões, quer pessoais, quer políticas.

1.2 - Pertinência do Tema - Porque deve ser estudada a participação das autarquias nas políticas sociais?

O Estado tem vindo a transferir para os governos locais – em especial para os municípios – uma dada provisão pública que se admite ser disponibilizada de forma mais eficiente e eficaz à escala local, ampliando assim o seu campo de intervenção. Mercê do regime jurídico que entrou em vigor em 1999, não só foi ampliado o leque de atribuições municipais, mas também se fixou “um novo regime de transferências de poderes para os municípios, baseado num processo de descentralização contratualizado” (Montalvo, 2003; 247).

As tendências descentralizadoras direcionadas para o poder local, por um lado, decorrem de um movimento reformista da gestão pública que procura a eficiência no uso dos recursos e a eficácia na obtenção dos resultados e, por outro lado, estão em sintonia com o princípio da subsidiariedade, que defende que o exercício de responsabilidades públicas deve incumbir preferencialmente às autoridades mais próximas dos cidadãos.¹

A Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP), dando eco à opinião oficial dos autarcas, tem veiculado a ideia de que a proximidade, o desenvolvimento local e um maior envolvimento das autarquias são instrumentos fundamentais para uma maior eficácia das políticas sociais (Resolução do Conselho Geral da ANMP, de 2012/05/07, ponto 3).

¹ Carta Europeia da Autonomia Local e Lei nº 159/99 (artigo 2º).

O poder local, desde o início da sua fase democrática, tem alimentado um movimento contra a centralização político-administrativa, baseado na ideia de uma maior eficiência na aplicação dos recursos públicos. As últimas posições tomadas pela ANMP sobre este assunto foram expressas no seu parecer sobre a proposta de lei do Orçamento de Estado para 2011, e na Resolução do seu Conselho Geral, tomada em Maio de 2012, em que é assumido que os municípios, apesar de receberem apenas cerca de 10% das receitas do Estado, são responsáveis por cerca de metade do investimento público (ANMP, 2012: 1).² O governo central tem resistido ao longo do tempo a este argumento, só cedendo recentemente na descentralização de alguns aspetos dos domínios da educação e da ação social.

Ultimamente, as autarquias locais têm anunciado o aumento da sua intervenção no campo social, quer através da implementação de políticas económicas com repercussões sociais, quer através de políticas sociais municipais, quer ainda através do complemento das políticas sociais nacionais, no sentido de minorar as consequências da atual crise económica e financeira junto das populações dos seus territórios. Afirmam que se encontram numa situação privilegiada para, autonomamente ou em parceria com a administração central, poderem aumentar, de forma significativa, a eficiência dessas políticas, assim como a sua equidade, uma vez que, por serem o órgão de poder mais próximo das realidades locais, conseguem melhor avaliar a dimensão dos problemas e ter completo conhecimento do contexto em que estão inseridos.

Têm ainda manifestado a sua disponibilidade para participar na definição e concretização das políticas sociais nacionais, integrarem os órgãos de gestão dos serviços desconcentrados do Estado das diversas áreas sociais e advogado uma maior transferência de competências sociais, regulamentada por um quadro legal e financeiro específico.

No Fórum Municípios de 2010, e face à atual crise económico-financeira, foi declarado que se perfilava o aparecimento de novos e mais complexos problemas sociais, que seriam melhor respondidos por intervenções cada vez mais de natureza territorial, nas quais os municípios seriam agentes privilegiados.

As posições antes focadas não são, na sua maioria, suportadas por dados ou indicadores que comprovem a sua veracidade. São, de facto, posições ideológicas associadas à posição de cada agente no sistema político e aos interesses daí decorrentes.

² Ver quadros 10.1 e 10.2 nas páginas 263 e 264.

Por isso, afigura-se importante estudar a intervenção dos municípios no domínio social, procurando avaliar se um novo quadro normativo como o que é sugerido pelos autarcas, distribuidor de competências e dos necessários recursos para as levar a efeito, pode contribuir para uma maior equidade e eficiência na distribuição dos recursos públicos, com reflexos a nível social. Considera-se, também, de toda a relevância a identificação das políticas sociais municipais e a avaliação do seu alcance social.

Pretende-se, assim, perceber até que ponto os municípios têm contribuído para o entendimento, discussão e resolução dos problemas sociais das suas áreas territoriais, concretizando estratégias e iniciativas de base local, em parceria com outros agentes sociais e em complementaridade com as políticas sociais nacionais.

1.3 - Objeto do Estudo

Face à intenção, pelo menos no plano discursivo, do Estado promover uma maior descentralização de competências para os municípios, pretende-se analisar qual o atual papel do poder local na administração das políticas sociais nacionais. Nomeadamente pretende-se determinar se os municípios podem acrescentar maior eficácia às políticas sociais, com benefício para os grupos mais vulneráveis.

Existe muito disseminada nos meios autárquicos a ideia de que num processo lento e nem sempre coerente e pacífico, os municípios têm assumido um conjunto cada vez mais alargado de competências nas áreas sociais, ora por iniciativa própria, ora por pressão das comunidades ou do Estado. Neste sentido, o objeto do estudo incide sobre a ação do poder local no domínio social na região da Lezíria do Tejo. A escolha do território prende-se com o facto de ser a única sub-região onde havia, à data da pesquisa, executivos municipais liderados por todas as forças políticas com assento parlamentar, o que permite compreender em que medida as perspetivas dos autarcas convergem ou divergem na gestão política das matérias sociais consoante a força partidária pela qual foram eleitos, e simultaneamente apreender eventuais diferenças de relacionamento estabelecidas com os outros atores sociais locais. A escolha desta sub-região deve-se ainda a uma certa homogeneidade socioeconómica e cultural dos territórios, a que se junta a diversidade dos partidos dos Presidentes de Câmara, permitindo assim anular o efeito destas duas variáveis na interpretação das posições dos municípios e aumentar a probabilidade de fazer sobressair o lugar ocupado pelos municípios no sistema administrativo das políticas sociais.

Pretende-se aferir que relevo os municípios, enquanto agentes participantes, dão à sua intervenção nas áreas da saúde, educação, ação social, habitação e emprego/desemprego, assim como a avaliação que fazem (eles e os outros agentes locais) dos serviços

desconcentrados do Estado e das IPSS's. Pretende-se ainda ver, no sentido inverso, como apreciam os agentes que operam nessas áreas sociais no espaço territorial dos municípios essa intervenção autárquica.

1.4 - Questão Central da Pesquisa

A questão de partida é saber como se caracteriza a atuação dos municípios da Lezíria do Tejo nas áreas da saúde, educação, ação social, habitação social e emprego/desemprego e quais as políticas sociais municipais que implementaram, quer autónoma, quer complementarmente em relação às políticas sociais nacionais, nas áreas referidas. A partir dessa identificação pretende-se equacionar e analisar o discurso dos atores a respeito de uma maior transferência de competências e meios, os argumentos utilizados e o modo como se tem processado a evolução desta matéria na agenda política.

Atendendo à tradição político-administrativa nacional, que tem tratado com ambiguidade o estatuto dos municípios, ora considerando-os um poder local autónomo, sem dependência hierárquica da administração central, ora tratando-os como um serviço periférico do Estado (Bilhim, 2004), pretende-se saber como é que os eleitos locais com responsabilidade nas áreas sociais mencionadas interpretam a sua função e ouvir, em contraditório, como os responsáveis pelos serviços locais da administração central e responsáveis por IPSS's avaliam essa ação nos respetivos municípios.

Pretende-se, através da resposta a esta questão, descrever as práticas dos municípios no tocante à sua intervenção no domínio social, tendo como referências, por um lado, a destrição entre o que são as competências determinadas pelo enquadramento legal e as iniciativas que vão para além do estipulado por lei, e por outro lado, a vontade dos autarcas em alargar as suas responsabilidades neste domínio, através de uma descentralização de competências do Estado. Partiu-se das declarações dos atores políticos, com a descrição e interpretação das suas ações nas áreas sociais em estudo, confrontando-as com as declarações dos outros agentes sociais atuantes nos territórios dos municípios.

1.5 - Objetivos do Estudo

Na ausência de estudos científicos sobre as razões aduzidas pelos executivos municipais acerca do suposto melhor aproveitamento autárquico de recursos públicos e sobre o seu melhor desempenho na aplicação das políticas sociais, conferindo-lhe maior eficácia e equidade, por um lado, e o reivindicado aumento da ação municipal no domínio social, derivado do agravamento dos problemas sociais nos respetivos territórios, por outro lado, os objetivos do estudo residem em questionar essas crenças e verificar a sua verosimilhança, através das opiniões recolhidas junto dos interventores na Lezíria do Tejo.

Assim, avalia-se a perceção tanto dos responsáveis municipais, como dos responsáveis dos serviços locais da administração central das áreas sociais em estudo e dos representantes das IPSS nos Conselhos Locais de Ação Social (CLAS), acerca de como os problemas sociais têm evoluído nos respetivos territórios e sobre as dinâmicas de relacionamento e interação dos agentes sociais locais.

Identificam-se as prioridades estabelecidas pelos autarcas para a sua atuação nas áreas sociais em estudo, avaliando-se a afetação das correspondentes verbas orçamentais necessárias para as concretizar e efetua-se o levantamento das políticas sociais implementadas pelos municípios, quer autónomas, quer complementares em relação às políticas nacionais.

Recolhem-se as opiniões dos presidentes de câmara/vereadores sobre o papel desejável para os municípios, baseadas em diretrizes entendidas como necessárias para o desenho de um quadro colaborativo institucional que permita uma melhor interligação com os serviços desconcentrados da administração central, assim como uma maior participação dos municípios na implementação e avaliação das políticas sociais nacionais, a fim de garantir uma maior justiça, equidade e eficiência na aplicação de recursos.

Pretende-se que os resultados do estudo conduzam a um melhor entendimento das dinâmicas e efeitos locais das políticas sociais municipais e, nessa medida, possam vir a apoiar tomadas de decisão na intervenção social.

Com a análise da atuação municipal no atendimento das necessidades sociais insatisfeitas pretende-se contribuir para a melhoria das condições institucionais de governabilidade e de territorialização dos sistemas públicos nacionais de serviços sociais.

1.6 - Eixos de análise

Idealmente, para atuar em qualquer área da sua competência, um município tem de estabelecer objetivos para a sua ação, estudar as dificuldades que irá encontrar e munir-se dos meios necessários para intervir. Deverá ter um conhecimento adequado da dimensão dos problemas que irá tentar resolver, determinar prioridades de atuação, estabelecer parcerias com outras entidades para a sua ação e implementar as políticas necessárias para acorrer a esses problemas. Posteriormente deverá efectuar uma avaliação dos resultados das políticas implementadas. Este procedimento segue as etapas do ciclo da política pública (*policy process* ou *policy cycle*), referido por Dye (2011) e Gupta (2011), que descrevem os estágios da sua trajectória.

Para encontrar respostas para estas questões foram seguidos seis eixos de análise para a investigação.

Assim, num primeiro eixo de análise é solicitada uma avaliação dos autarcas sobre os problemas sociais na sua área territorial e a sua perceção sobre a evolução recente desses problemas. Posteriormente procura-se saber como os municípios definem os objetivos na esfera social.

Num segundo eixo, pretende-se saber como os municípios operacionalizam as suas competências, quais os meios que dispõem para as concretizar, como organizam e dinamizam os fóruns por si criados à luz do quadro normativo, designadamente os Conselhos Municipais de Educação e os Conselhos Locais de Ação Social, e qual a importância dos seus contributos para a resolução dos problemas sociais.

Num terceiro eixo de análise pretende-se conhecer quais as prioridades consideradas pelos municípios na ação do domínio social, assim como se essas prioridades têm a proporcional expressão financeira nos orçamentos municipais.

Num quarto eixo identificam-se as iniciativas que têm desenvolvido no âmbito das áreas sociais para além do estipulado legalmente, nomeadamente quais as políticas sociais, quer autónomas, quer complementares às políticas nacionais, para acorrer às prioridades estabelecidas.

Num quinto eixo de análise procura-se conhecer de que forma os municípios se relacionam com os restantes agentes sociais, tanto públicos como privados, para o desenvolvimento das suas competências neste campo, e a interação desenvolvida com outras instâncias na resolução de problemas sociais.

Por último, no sexto eixo pretende-se compreender até que ponto os decisores locais estão abertos, ou não, a um alargamento da intervenção dos municípios no domínio social, através de um reforço das suas competências, e que razões invocam para sustentarem as suas posições.

1.7 - Questões de Pesquisa

As questões a que se pretende dar respostas são as que a seguir se formulam:

- Como avaliam os municípios os problemas sociais da sua área territorial e qual a perceção que têm sobre a sua evolução?

- Qual a avaliação que os autarcas fazem dos problemas sociais nos seus municípios e que percepção têm sobre a sua evolução recente?
 - Os problemas sociais têm condicionado a atividade municipal e qual a sua importância no contexto socioeconómico do município?
- Quais os objetivos primordiais estabelecidos pelos autarcas para a sua atuação no domínio social?
- Que definição de objetivos primordiais é feita?
 - Quais as dificuldades encontradas para o cumprimento desses objetivos?
- Quais os meios que consideram necessários para a concretização dos objetivos primordiais?
- Que recursos são mobilizados para a sua concretização?
 - Qual é a avaliação da atividade dos Conselhos Municipais das áreas sociais?
- Que prioridades estabelecem para a ação no domínio social e qual a expressão financeira dada a essas prioridades nos orçamentos municipais?
- Que prioridades são estabelecidas para a ação no domínio social?
 - Que expressão orçamental é dada a essas prioridades?
- Que políticas sociais implementam, quer autónomas, quer complementares em relação a políticas da administração central, para acorrer aos problemas sociais identificados?
- Quais as políticas sociais levadas a efeito pelos municípios, face aos problemas sociais existentes na sua área territorial?
- Como se relacionam os municípios com as políticas sociais nacionais, com os órgãos locais desconcentrados da administração central das áreas sociais objeto do estudo e com os agentes sociais locais?
- Como se relacionavam os municípios com os serviços locais da administração central e com as políticas sociais nacionais?
 - Qual o relacionamento existente entre os municípios e os agentes sociais locais?
- Uma descentralização de competências da área social nos municípios poderá melhorar a eficiência e a equidade das políticas sociais?
- A descentralização de competências do domínio social nos municípios poderá melhorar a eficiência e a equidade das políticas sociais?

- É de facto pretendida pelos municípios uma maior descentralização de competências no domínio social?
- A quem convém mais uma maior descentralização de competências, aos municípios ou ao Estado?

1.8 – Organização da Tese

A presente tese está organizado em três partes, para além da introdução. A primeira parte é dedicada à discussão teórica sobre a administração local, as políticas públicas e as políticas sociais em particular. Na segunda parte é feito um levantamento da intervenção municipal no domínio social. Na terceira parte analisa-se o caso dos municípios da Lezíria do Tejo.

Relativamente à primeira parte, no primeiro capítulo abordam-se as teorias da administração local, assim como se procede ao enquadramento conceptual das políticas públicas e das políticas sociais. No segundo capítulo apresenta-se a estrutura e organização do poder local, fazendo-se uma breve referência às formas de governação local na União Europeia e abordando-se a evolução do poder local em Portugal.

Na segunda parte, relativa à intervenção dos municípios no domínio social, o primeiro capítulo trata das primeiras competências descentralizadas nos municípios (saúde e educação) e o segundo capítulo aborda as restantes competências descentralizadas do domínio social (acção social, habitação social e emprego/desemprego).

A terceira parte, dedicada aos municípios da Lezíria do Tejo, divide-se em seis eixos de análise. Após a explicação da metodologia utilizada e da contextualização do estudo, no primeiro capítulo procura-se saber como os autarcas avaliam os problemas sociais nos respetivos municípios, assim como que perceção têm da sua evolução. No segundo capítulo afere-se o modo como os municípios operacionalizam as suas competências no domínio social e quais os meios que utilizam para esse efeito. No terceiro capítulo são levantadas as prioridades estabelecidas pelos municípios para a sua ação no domínio social, assim como a expressão financeira dada nos respetivos orçamentos. No quarto capítulo identificam-se as políticas sociais municipais desenvolvidas, quer autónomas, quer complementares às políticas nacionais, em resposta a essas prioridades. No quinto capítulo é avaliado o relacionamento dos municípios com outros agentes sociais, públicos e privados, na sua ação no domínio social. No sexto capítulo avalia-se a vontade dos autarcas para aceitar uma maior descentralização de competências nas diversas áreas sociais.

Por último, apresentam-se as conclusões da investigação e reflexões adicionais, como contributo para uma melhor articulação entre os municípios, a administração central e os agentes sociais locais na implementação de políticas sociais.

PARTE I – Quadro Teórico-Conceptual

CAPÍTULO I - Municípios e Política Social

Neste capítulo abordam-se as teorias relativas à administração local, nomeadamente os modelos de governos locais e o relacionamento dos municípios com o Estado e com os cidadãos. Procede-se também ao enquadramento conceptual das políticas públicas e das políticas sociais, da territorialização das mesmas e sua relação com o poder local.

1.1 - Teorias sobre a Administração Local

1.1.1 – Breve Enquadramento Histórico

As questões ligadas à teoria política do governo local nasceram aquando do aparecimento do Estado moderno. Desde a sua fundação que os Estados modernos têm reconhecido, quer de forma legal, quer de forma consuetudinária, a existência do poder local. Este assunto foi tratado por Bodin (1576), que reconheceu a existência de corporações ou grupos entre o Estado e as populações e estudou cuidadosamente quais os benefícios e inconvenientes da sua existência na comunidade. Algumas destas corporações ou grupos foram criadas pelo povo e tinham a aprovação explícita ou tácita do soberano. Outras eram corpos colegiais instituídos pelo soberano, como por exemplo, o parlamento. Neste esquema, o município pertencia à última categoria de corpos e era autorizado ou permitido pelo soberano para exercer a autoridade sobre a população de uma determinada área. Ainda de acordo com Bodin, num estado popular³ a liberdade absoluta seria deixada aos corpos intermédios, ao passo que numa ditadura os corpos intermédios seriam suprimidos e numa monarquia justa seria prosseguido um objetivo intermédio, isto é, seriam respeitados os privilégios das cidades e municípios (Rocha, 1991).

Montesquieu (1748), no seu “Espírito das Leis”, fala também no reconhecimento dos municípios, aos quais se deve dar uma certa relevância constitucional. Estes corpos intermédios teriam a função de moderar o poder do soberano e ao mesmo tempo constituir um poder soberano delegado. Em simultâneo com o pensamento de Bodin e de Montesquieu, vigorou nos séculos XVI e XVII uma outra teoria que concebia os municípios como meros agregados de indivíduos. Conforme Hobbes, continuado por Hume e Kant, o que verdadeiramente interessava era a relação entre o soberano e os súbditos, entre o Estado e o indivíduo, podendo os corpos intermédios existir, mas sem possuírem vida própria ou autonomia. Rosseau, com a teoria da vontade geral, somatório das vontades individuais dos cidadãos, será o grande expoente desta corrente.

³ Bodin considerava que, em experiências onde a soberania era assumida pela grande maioria da população, o estado era popular.

O sistema napoleónico representou um compromisso entre os agentes locais da autoridade central e as assembleias supervisionadas, representando os interesses locais (Rocha, 1991; Loughlin, 1999). Desta forma o Estado soberano assegurava, por um lado, que as suas leis fossem executadas e que o interesse geral triunfasse sobre os interesses locais e, por outro lado, conseguia que as assembleias locais recebessem impostos em nome do interesse geral. Os seus membros eram indicados de entre os influentes locais e, a partir de determinada altura, eleitos pelos contribuintes. Todavia, escolhidos ou eleitos, a sua ação estaria sempre sujeita ao controlo dos agentes centrais.

O conceito de Administração Local baseia-se na romantização do liberalismo, que tinha maior confiança na iniciativa privada e local do que no Estado (Bilhim, 2004). Este deveria autorreduzir-se à função de fiscalizador do funcionamento do sistema social e económico (Rocha, 1991). Esta ideia apareceu na administração prussiana, com base nos costumes germânicos, pois foi de facto a Prússia o primeiro estado moderno em que os princípios do governo local representativo, através de sufrágio direto, foram introduzidos a nível de município.

Porém, foi na América que o conceito de governo local mais frutificou e quando hoje se fala em governo local pensa-se de imediato nos EUA e no movimento da reforma municipal dos finais do século XIX, com as suas publicações, ligas, clubes, conferências e que culminou em 1900 num programa de reforma. Ao mesmo tempo o municipalismo foi-se tornando matéria de ensino e de estudo na universidade, nascendo daí um considerável corpo teórico. A ênfase no século XX, especialmente depois da grande depressão, foi posta mais na liberdade deixada pelo Estado às comunidades locais do que nos serviços prestados pelo governo aos seus cidadãos. A economia Keynesiana dos anos 30, com a sua chamada de atenção para as medidas estabilizadoras, teve implicações óbvias para as despesas públicas, aumentando o investimento dos corpos administrativos locais, como forma de estabilização da economia. Serviços de primeira necessidade como saúde, educação, segurança pública e assistência social passaram também a ser prestados pela administração local, embora de formas e com intensidades diferenciadas, determinadas pelos sistemas políticos de cada nação.

1.1.2 - Modelos de Governos Locais

De acordo com Bilhim (2004), os governos locais podem ser classificados em três tipos:

- Modelo patrocinador (sul da Europa), em que os eleitos locais utilizam as suas “máquinas partidárias” (“estruturas autárquicas”) para distribuir determinados favores aos apoiantes,

como empregos ou outros benefícios, recebendo desses apoiantes como retribuição a fidelidade do seu voto;

- Modelo de crescimento económico (América do Norte), que reivindica como principal tarefa para os governos locais a promoção do crescimento da riqueza dos locais por si governados;

- Modelo Estado-Providência (norte da Europa), em que cabe aos governos locais o fornecimento de um vasto leque de bens públicos e ainda o controlo do ordenamento do território.

O sistema de governação local português possui características dos três modelos enumerados, constatando-se claras características de um modelo de patrocínio, assim como de um modelo de Estado-Providência e, mais tenuemente, características de um modelo de crescimento económico (Bilhim, 2004).

O sistema português enquadra-se no modelo de patrocínio por as funções do eleito local girarem em torno da satisfação dos interesses locais através da prestação de bens e serviços públicos. Existe um claro pendor para comportamentos de compadrio e utilização do aparelho burocrático para distribuição de favores entre a base de apoiantes (Catarino et al, 2007). No exercício das suas funções o autarca procura que esses interesses locais sejam reconhecidos, representados e protegidos a nível central. A forma de o fazer é através de contactos pessoais que possui nos diferentes níveis da administração central, bem como derivados dos diferentes cargos políticos que desempenha, constituindo-se assim como mediador de tais interesses locais. A captação de recursos financeiros é uma das preocupações do eleito local, para lhe permitir a distribuição de bens públicos, quer diretamente, quer através de infraestruturas, com vista a potenciar a possibilidade de ganhar eleições.

O modelo de patrocínio, devido ao fraco sistema de controlo sobre a actividade autárquica, que incide somente sobre a legalidade dos atos administrativos e, em consequência, por não ser completamente eficaz, poderá permitir a penetração de interesses privados na atuação municipal, uma vez que a transparência ainda não é apanágio das relações a nível local (Bilhim, 2004). Todavia, a democracia trouxe outro tipo de procedimentos, fazendo o modelo português de gestão autárquica mais heterogéneo e com práticas mais profissionais e próximas dos paradigmas do Norte da Europa e dos Estados Unidos (Catarino et al, 2007).

Há outras formas de encarar o governo local. Por exemplo, reduzindo os diversos modelos a dois pontos extremos em relação ao governo central, tem-se o município independente e o município dependente. O primeiro é de origem anglo-saxónica e a ideia que lhe subjaz é a

de uma sociedade natural, que brota das necessidades naturais da vida em comum. Por isso é visto como anterior ao Estado e como “agência” local de serviços públicos. O segundo contrapõe-se ao anterior, é o modelo francês (napoleónico), racional, voluntarista, conseguido por meio de revolução ou reforma, imposto por via legislativa.

“Os modelos de governos locais vivem a tensão de serem sociedades naturais, com vocação de liberdade e possuírem, dentro dos limites da lei, uma verdadeira independência ou, pelo contrário, serem circunscrições administrativas elevadas por lei à situação de pessoas colectivas públicas territoriais para maior comodidade de administração” (Bilhim, 2004; 27).

Segundo Bilhim (2004), há diversas formas de relacionamento entre o governo central e o local. O governo local pode assumir-se com relativa autonomia, como agência ou como modelo interactivo. No modelo de relativa autonomia, as autarquias locais são dotadas de independência, num quadro definido de poderes e obrigações, em que o mecanismo regulador é a existência de um ordenamento jurídico. A autonomia é intensificada se as fontes de financiamento dependerem mais dos impostos municipais e menos das transferências do Estado, o que permite maior liberdade de prosseguir as suas políticas, independentemente das políticas nacionais.

No modelo de agência as autoridades locais têm um papel político mínimo, essencialmente orientado para a implementação de políticas impostas pelo governo central. A sua acção limitada, sujeita a um estrito controlo, inclusive legislativo, não justifica o lançamento de impostos locais significativos.

O modelo interactivo tem um carácter mais indefinido, uma vez que assenta numa teia complexa de relações entre o governo central e o governo local, prosseguindo os responsáveis por estes dois níveis de governação finalidades comuns. Há uma partilha de trabalho e a política de impostos não é uma característica clara de diferenciação, como nos outros modelos.

Estes três modelos são teóricos e no terreno torna-se difícil identificá-los. A maioria dos governos locais apresenta traços comuns aos três modelos, sendo necessário determinar os traços predominantes para permitir catalogar o modelo de relacionamento com o governo central (Bilhim, 2004). Em Portugal, durante o “Estado Novo”, o relacionamento das autarquias locais com o governo central identificava-se com o modelo de agência, tendo a partir de 1974 passado a identificar-se com o modelo de relativa autonomia.

Dearlove (1973) propõe, nos estudos sobre os governos locais, uma tipologia dicotomizada muito semelhante à que se tem vindo a seguir. De um lado considera-se o poder local como

agência do governo central (*local government as administration*); do outro lado concebem-se as autoridades locais como governo autónomo (*local self-government*). Na primeira perspectiva as autoridades locais são concebidas como estruturas administrativas, cuja principal função é a implementação de políticas decididas pela administração central. Assim, é o governo que determina as políticas e remete a sua aplicação e adaptação às realidades locais para os municípios. Nesta perspectiva, o controlo central baseia-se na dependência das autoridades locais face às transferências financeiras da administração central, na uniformização dos serviços públicos, justificada pela necessidade de garantir condições de igualdade de acesso a todos os cidadãos e em todas as regiões e no enquadramento da intervenção municipal na legislação produzida pelo governo central (Dearlove, 1973).

Na outra perspectiva, o poder local é encarado como governo municipal autónomo, enquanto instituição representativa da democracia direta, exercida pelos eleitores a nível local. Nesta ótica, quer através do voto (*the electoral chain of command theory*), quer por via da mediação dos partidos políticos (*doctrine of responsibility government*), quer ainda através dos dirigentes locais (*the theory of competitive leadership*), os cidadãos exercem a sua influência na determinação das políticas locais. Revelando certa afinidade com esta perspectiva está a teoria centrada nos “lobbies” (Downs, 1957) ou grupos de pressão, segundo a qual os governos e os políticos locais são permeáveis à influência e às exigências dos grupos locais (Dearlove, 1973). Analisando as teses principais desta teoria, verifica-se que o poder dos grupos de pressão deriva:

- a) Da capacidade de influenciar as eleições locais, dado o seu funcionamento como bloco disciplinado de votantes (*the power at the polls*);
- b) Da importância das suas contribuições financeiras para o desenvolvimento das campanhas eleitorais (*the power of the purse*);
- c) Do seu fortalecimento face à existência de partidos fracos e de um aparelho governamental complexo que multiplica os focos de decisão;
- d) Dos “recursos” de que os grupos podem dispor (número de membros, prestígio, coesão, perícia de liderança, capacidade para enquadrar e apoiar outros grupos, recursos financeiros, etc.)
- e) Da capacidade de relacionamento com os órgãos de governo e do seu poder de influenciar as regras do jogo local.

Esta perspectiva tem sido criticada por autores de orientação marxista, que põem em causa a desinserção estrutural dos atores sociais e a autonomização da esfera política em que se fundamenta (Branco, 1992). Criticam também o localismo da análise de intervenção das

instituições políticas locais fora do quadro das determinações externas identificadas, quer com as políticas centrais, quer com as relações económicas objetivas (Castells, 1975; 311).⁴

As análises de orientação marxista, tendo a pertinência de inscrever a natureza e o papel do poder local nas suas relações com os grupos sociais e o Estado, têm caído, nas suas abordagens estrutural-deterministas, na redução da autoridade local a um papel funcional para os interesses económicos e para o Estado central (Dearlove, 1979).

Embora com graus diversos, que residem sobretudo na autonomia conferida à esfera política, estas abordagens aproximam-se essencialmente da tese que concebe o poder local como agência do Estado central, não levando em consideração que, se a atuação da autoridade local se inscreve numa matriz estrutural básica, não se vincula a um direcionamento unívoco, condensando antes orientações e significações conflituais (Santos, 1982).

Nesta perspetiva, o poder local cumpre no essencial uma função de dispersão das contradições sociais, quer pelo amortecimento dos efeitos de incidência fiscal, utilizando prerrogativas legais à sua disposição para atenuação do sistema tributário,⁵ quer pela descentralização das lutas políticas para o terreno local. Regista-se assim uma divisão social do trabalho político entre o Estado central e o poder local, quer na esfera económica, quer na esfera política. No plano económico, cabe ao poder central a intervenção no domínio da produção, ao mesmo tempo que as autoridades locais se especializam no domínio do consumo ou reprodução. No plano político, o terreno local garante a integração de novos grupos sociais, ao proporcionar espaços de expressão e interferência significativos (Branco, 1992).

Na sua apreciação crítica às abordagens do governo local como agência do Estado central, Daniel (1982) vai ao encontro de Dearlove, embora sustentando que o argumento da dependência financeira ignora normalmente a captação de receitas locais decorrentes de rendimentos da propriedade, impostos locais, taxas, tarifas e prestação de serviços e a posição concreta das transferências financeiras na estrutura das receitas das autarquias locais. Dearlove, sustenta a tese de que um aumento do controlo central baseado na dependência financeira das autoridades locais exigiria que se verificasse um maior controlo dos serviços e das entidades particularmente dependentes das transferências financeiras

⁴ Manuel Castells revê os estudos clássicos da sociologia americana sobre as autoridades locais, nas suas diferentes correntes, assim como os trabalhos franceses mais recentes.

⁵ Presentemente os municípios portugueses têm a prerrogativa de aplicar taxas dentro de parâmetros definidos pela Lei das Finanças Locais, tendo a maioria optado por aplicar taxas que variam entre o valor mínimo e o valor médio, em impostos como o IMI, IRS e Derrama.

centrais. No entanto, Daniel salienta que o nível de dependência financeira não determina o grau em que a autonomia local é afetada pela regulação central.

Em relação ao argumento da uniformização dos serviços, Daniel salienta que os seus defensores não procedem normalmente ao exercício empírico de averiguar os serviços desenvolvidos pelas autoridades locais, pois se o fizessem verificariam grandes diferenças entre serviços semelhantes, decorrentes da pressão das necessidades locais e das diferentes políticas que orientam as autoridades locais. Sobre este aspeto, Dearlove apoia-se em diferentes trabalhos que evidenciam significativas variações na provisão de serviços do domínio social pelas autoridades locais inglesas.⁶

No tocante ao argumento da subordinação normativa ao poder central, Daniel considera que uma das principais limitações dos trabalhos que sustentam a insuficiente autonomia local se baseia no fato de centrarem a sua atenção no estudo das leis que afetam a atuação das autoridades locais e não estudarem os caminhos que cada autarquia local pode ser capaz de utilizar para resistir às diretivas do governo central. Do mesmo modo não consideram a influência que o poder local e as suas associações podem ter na elaboração da legislação do governo central (Dearlove, 1973).

No entanto os autores que perfilham a teoria do poder local como agência do poder central, mesmo quando reconhecem a existência de uma relativa autonomia política do poder local, não têm em devida consideração:

a) A estreita interdependência produção/consumo e o crescente papel estratégico da esfera da reprodução social (Guerra, 1986), comprovável pela crescente relevância da produção de serviços, designadamente no campo das políticas sociais, asseguradas por entidades públicas, e essenciais tanto no domínio produtivo, como na vida quotidiana de vários grupos sociais carenciados.⁷

b) A conflitualidade de interesses que opõem o poder local ao governo central, nomeadamente por a especificidade do poder municipal residir na distribuição de excedentes sociais que não controla e por a expressão dos interesses locais (das classes e grupos locais) nunca ser geralmente coincidente com a interpretação dos interesses gerais por parte do Estado central (Guerra, 1986).

⁶ Serviços de saúde, de habitação social e de educação.

⁷ Idosos, jovens, crianças, deficientes, desempregados, etc.

1.1.3 – O Poder Local como Fator de Mudança Social

O poder local apresenta relevante interesse estratégico para uma dinâmica de mudança social, residindo as suas potencialidades:

a) Na possibilidade das autarquias locais desenvolverem uma nova atitude de intervenção na esfera de reprodução social, não se limitando a prosseguir a redução da insatisfação evitável das necessidades humanas, mas promovendo a transformação das relações dos indivíduos com os equipamentos e serviços, questionando o carácter redutor da satisfação das necessidades humanas pelo reforço das formas estatais de promoção de serviços,... (Guerra, 1986; Henriques, 1987);

b) Na discussão das finalidades e fundamentos do próprio poder do Estado ao articular-se com outras formas, formais e informais, de poder local, o que implica descentralização e difusão de poder, diferenciação de grupos de interesses e visibilidade das clivagens e mecanismos de concertação (Becquart-Leclerc, 1976);

c) No prosseguimento de um projeto político local que traduza e conquiste a identidade sociopolítica própria do seu território, só possível pela distanciação e autonomização face ao Estado central (Guerra, 1986).

Há também que referir a existência de outras contribuições para o estudo do poder local, mas dado o objeto desta tese, interessa inseri-las no contexto da reorganização do poder local, no sentido de dar expressão ao sistema do *Welfare State*, numa altura de austeridade fiscal, que impõe a reorganização das suas atribuições e competências (Mozzicafreddo et al, 1988). Dearlove, analisando o problema da reorganização do governo local, no quadro dos problemas da intervenção do Estado e da despesa pública, diz que “a reorganização representa um importante ajustamento no aparelho de Estado a nível local; ajustamentos que são importantes desenvolvimentos da economia (...). Reorganização que certamente não pode ser entendida fora do contexto da atenção dispensada ao problema da intervenção do Estado e da despesa pública...” (Dearlove, 1979; 231).

O poder local é entendido como Estado local e nesta perspetiva importa reter o conceito de Estado local ou municipal, clarificador do carácter estatal da gestão local (Sposati, 1991).

O poder local é considerado igualmente pelas suas diferentes intervenções sociais. De acordo com Santos (1989: 3) “ as virtualidades democráticas do poder local residem na sua proximidade à sociedade local, multiplicidade de mecanismos de participação, de representação e de auscultação que torna possíveis,.... Mas a sociedade local só estará próxima do poder local se a organização e a representação dos interesses setoriais for

pluralista e se puder manifestar e agir livremente. ... Na medida em que o poder local fáctico se for concentrando ... estar-se-á a afastar da sociedade local e, nessa medida, por mais forte que seja o poder local, será forte enquanto poder, mas fraco enquanto local”.

O poder local é concebido não como uma agência do estado central, mas como uma forma própria de exercício do poder, no quadro de um conjunto de relações conflituais de autonomia e de interdependência, que se articulam entre poder local e estado central face ao contexto e dinâmica da sociedade local e seus agentes. O governo local é considerado não como um governo reativo ao contexto local e com um reduzido papel no processo de decisão política, mas como uma administração estatal com capacidade de seleccionar e excluir solicitações e alternativas que se configuram nas relações com a sociedade local (Dearlove, 1973).

Por isso, no estudo do poder local, as relações entre o Estado local e o Estado central, consubstanciadas numa matriz institucional de raiz constitucional ou derivadas de corpo legal próprio, devem ser analisadas de acordo com a sua envolvência contextual e histórica, no sentido de serem identificadas as tendências que caracterizam esse relacionamento.

1.1.4 - Relação entre o Poder Central e o Poder Local

Conforme Bilhim (2004), as relações entre o centro e a periferia organizam-se por meio de um mecanismo de troca de comunicação. O controlo da periferia aparece como sendo o mecanismo próprio das sociedades fechadas, em que a comunicação funciona num só sentido, em que o centro utiliza a coacção como meio de imobilizar a periferia. A integração do dinamismo periférico surge como mecanismo próprio das sociedades mais abertas, em que se procura captar a criatividade da periferia (Bilhim, 2004; 28).

Crozier (1987) considera que os elementos preponderantes das relações entre o centro e as periferias são a comunicação e a troca política, consubstanciadas numa provável cumplicidade política e administrativa. O sistema administrativo é influenciado por mútuas dependências existentes entre o centro e a periferia, acabando por estar sujeito, no processo de relacionamento, a dois aspectos limitadores: o legislativo, que ignora a realidade local e que, na maioria das vezes, não se adequa à mesma; o burocrático, em que o elevado nível de estratificação interna, com pouca comunicação entre os estratos, promove o recurso a normas abstractas, o que por sua vez leva a um aumento do poder discricionário. Esta situação favorece os acordos informais geralmente emergentes de uma rede de cumplicidades interpessoais e interinstitucionais, onde se integram elementos das administrações central e local, de grupos de interesses e elementos ligados a partidos políticos com implantação local.

Por outro lado, há situações que podem favorecer o predomínio do fator político em detrimento do fator administrativo na relação entre o poder central e o poder local, como a acumulação de mandatos públicos dos presidentes de Câmara, o crescimento das cidades e a consequente ampliação do peso político dos seus eleitos e a criação dos novos atores sociais, constituídos por associações que são simultaneamente parceiras da periferia e grupo de pressão junto do centro. Em Portugal, afigura-se que tanto o fator administrativo, como o fator político se conjugam enquanto polos preponderantes de relacionamento dos eleitos locais com o poder central (Bilhim, 2004).

A dialéctica periferia-centro é uma condição determinante para a avaliação do impacto da intervenção das autarquias no desenvolvimento. Maiores níveis de autonomia dão maior efectividade e abrangência de funções às autarquias, visto que o princípio da descentralização garante às autarquias funções de promoção do desenvolvimento que são limitadamente consagradas em regimes de centralização estatal (Catarino et al, 2007; 23).

1.1.5 - Modelos de Desenvolvimento

Gerir qualquer entidade, pública ou privada, obriga a um conhecimento estruturado de diversos aspectos que devem ser articulados a partir da definição de quatro requisitos que se consideram fundamentais em termos de planeamento: a avaliação das potencialidades e dos constrangimentos existentes; definição de objectivos claros; delineação de uma estratégia consistente; implementação de um modelo operacional de atuação que permita mobilizar os recursos humanos e materiais disponíveis, para a concretização do desígnio estabelecido (Catarino et al, 2007).

Sobre a estratégia a adotar, e dadas as características diversas de cada município, afigura-se que a sua delineação deverá basear-se numa simbiose entre “modelos” de desenvolvimento, tais como, por exemplo, o “modelo” francês, que agarra na superestrutura e daí parte para a criação de riqueza, o “modelo” irlandês, que num primeiro momento se focaliza na infraestrutura económica, sobretudo à conta de investimentos estrangeiros e da potenciação da qualificação dos seus recursos humanos, e o “modelo” finlandês mais direccionado sectorialmente para as novas tecnologias da informação. De acordo com Colm O’Gorman, o segredo é construir sobre o que se tem, explorando as oportunidades existentes e os sinais que vêm do meio envolvente (O’Gorman, 2001).

Apostando num ou noutra modelo de desenvolvimento, há que considerar que todos eles têm os seus problemas, os seus pontos negativos, demonstrados na realidade quotidiana. Nem todos são sustentáveis, mesmo a curto ou a médio prazo. Mas há uma característica

comum aos três modelos – as estratégias não estiveram ao sabor dos ciclos eleitorais, mantendo a sua coerência ao longo dos anos (Catarino et al, 2007).

Por ser geralmente reconhecido que todos os “modelos” de desenvolvimento têm falhas e limitações, afigura-se que o único caminho sensato a seguir é considerar o que cada um dos “modelos” tem de melhor e criar um “modelo” próprio, baseado em conhecimentos técnicos, mas assente sobretudo na realidade local. O caminho percorrido pelas autarquias neste aspeto tem passado pela disponibilização de áreas devidamente infraestruturadas para acolher empresas (zonas industriais, áreas de localização empresarial, parques tecnológicos) e por medidas de captação de investimento privado, essencialmente através da concessão de alguns benefícios fiscais. Em grande parte dos municípios as estratégias de desenvolvimento foram pouco mais além que a mera adoção de um “slogan”, o que por si só não constitui uma estratégia.

O poder local influencia decisivamente o quotidiano das populações. Apesar do constante aumento dos níveis de abstenção nas eleições autárquicas (no entanto menor que nas eleições para outros órgãos de poder), certamente que os eleitores têm a convicção de que o seu voto pode influenciar directamente o padrão de vida da sua comunidade e o nível de serviços que lhe são prestados. Atualmente o exercício de funções autárquicas não se pode resumir ao investimento em infraestruturas destinadas à satisfação de necessidades básicas. É exigido aos autarcas capacidade para uma intervenção consistente em áreas que, no passado, não eram entendidas como prioritárias, nomeadamente as áreas sociais e de desenvolvimento. A implementação de políticas objetivamente direccionadas para a promoção do desenvolvimento económico e social é um exemplo emblemático das novas responsabilidades do poder local, por reverterem em importantes mais-valias para as comunidades.

“O administrador autárquico tem desta maneira um binómio que tem de equilibrar e pôr em prática na estruturação das suas políticas de desenvolvimento: por um lado, preocupar-se com a administração eficaz dos serviços e a interiorização nos processos de governação de menor custo, com mais eficiência (absorver o modelo de gestão privado na maioria dos processos administrativos); e por outro lado, conceber um espaço de enlace com a comunidade onde esta possa exercer o seu papel de «consumidor» atento e interventivo nos serviços prestados” (Catarino et al, 2007; 21).

1.1.6 – Descentralização

Na Europa Ocidental, nos últimos cinquenta anos, por várias razões foram atribuídas aos governos locais crescentes responsabilidades de prestação de serviços. Em primeiro lugar, os governos centrais preferiam muitas vezes usar os governos locais como veículos de prestação de serviços locais, tais como serviços de saúde, educação, ação social e formação profissional, por entenderem que estes serviços deveriam ser adequados às características e necessidades das populações alvo e, portanto, deviam ser postos sob o controlo e supervisão das autoridades locais que conheciam melhor a realidade, por serem os interlocutores mais próximos dessas populações. Em segundo lugar, para que fosse possível uniformizar as várias regiões em termos de desenvolvimento e nível de vida, tornou-se necessário transferir mais dinheiro para as zonas mais desfavorecidas, facto que obrigou também à valorização da importância dos governos locais.

Assistiu-se no pós-guerra à centralização administrativa dos Estados Europeus. Na origem deste fenómeno estiveram duas causas. Em primeiro lugar, a reestruturação e reconversão da economia gerou a adoção de técnicas de planeamento que não se compadeciam com especificidades regionais. Quando muito os planos tinham em conta as características das regiões e os seus graus de desenvolvimento, pois os objetivos e os instrumentos eram traçados no centro e impostos às zonas periféricas em nome da democracia e da vontade da maioria. A outra causa teve a ver com o Welfare State. Sobretudo depois da II Guerra Mundial os cidadãos dos países beligerantes da Europa Ocidental impuseram aos respetivos Estados a assumpção de um conjunto de direitos económicos e sociais, cuja concretização implicou a criação de estruturas administrativas e duma burocracia centralizada não só para tornar mais eficiente a organização dos serviços, mas também para garantir a igualdade de acesso entre todos os cidadãos.

A partir dos anos sessenta gerou-se um movimento contra a centralização político-administrativa, provocado por diferentes componentes políticas e ideológicas e tendo nas ideias da democracia local e da eficiência os principais motores. Estes dois argumentos tiveram origens diferentes, fundamentando-se o primeiro no movimento de descentralização da Europa, onde permaneciam no seio dos Estados comunidades sociológica e culturalmente autónomas e que transpunham para o plano regional e local estratégias utilizadas por alguns países contra a dependência económica e política. O argumento da eficiência está tradicionalmente ligado à “public choice” (Downs, 1957; Black, 1958), consubstanciando-se no facto dos políticos e partidos procurarem maximizar a possibilidade de serem reeleitos e de que a manipulação dos impostos e taxas, bem como das despesas

e serviços prestados à comunidade local, eram os instrumentos de que se serviam para atingir os seus objetivos.

Numa autarquia local portuguesa, produtora de bens e serviços públicos, limitada por critérios geográficos, o racional da sua governação conduz ao cumprimento dos requisitos de eficiência, eficácia e economia na realização de despesa.⁸ Há cerca de trinta anos iniciou-se um processo de descentralização de competências e de financiamentos para as autarquias locais no sentido de reduzir o peso financeiro da administração central, de aumentar a escala do poder local e aproximar a solução do problema da sua origem. Presentemente os municípios portugueses gozam de um considerável poder reivindicativo junto do governo central e de capacidade de intervenção nas diversas áreas de atuação. Por outro lado, o munícipe tem vindo progressivamente a tomar consciência do peso do seu voto e, conseqüentemente, da sua soberania como utente/consumidor de bens e serviços públicos disponibilizados pela autarquia. A associação representativa dos municípios (ANMP) tem vindo, na última década, a reivindicar da administração central uma maior descentralização de competências para os municípios, baseada num desempenho municipal de maior eficiência, equidade e menor custo na concretização dessas competências.

Com efeito, a noção de descentralização pode ser associada à ideia de especialização, que na teoria da contingência (Chiavenato, 2004)⁹ corresponde à necessidade de que as empresas têm de se adaptar aos mercados para melhor competir. No sector público, e considerando este princípio da teoria da contingência, a descentralização representa uma forma de reorganizar a prestação de serviço público para melhor responder às necessidades dos cidadãos. No entanto, aplica-se não à envolvente externa da entidade, mas à envolvente interna, entendendo-se como uma forma de *empowerment* dos funcionários, isto é, dar a capacidade de decisão ao funcionário que se encontra no local da estrutura hierárquica mais próximo do problema, através da “delegação de competência” do presidente do município (Bilhim, 2004).

Porem, toda a descentralização representa alguma fragmentação e nesta medida pode ser fomentadora de tensões e de lutas pelo poder.

⁸ O Decreto-Lei nº 155/92 (Regime de Administração Financeira do Estado) impôs a observância dos requisitos de eficiência, eficácia e economia na realização de qualquer despesa realizada por entidades públicas e autárquicas (alínea c), nº 1, artigo 22º). Anteriormente o gestor autárquico, na realização de despesa pública, pautava-se só pelo cumprimento da conformidade legal.

⁹ A teoria da contingência explica que existe uma relação funcional entre as condições do ambiente e as técnicas administrativas apropriadas para o alcance eficaz dos objetivos da organização.

1.1.7 - Governação e Cidadania

A tradicional ideia de governação associada à criação de organizações ou serviços integradas no governo, isto é, na administração pública, e geridas através de relações de hierarquia, com a finalidade de produzir bens e serviços públicos, está actualmente desadequada. O acto de governar não deverá resumir-se à produção de bens e serviços públicos. Deverá também ter por objectivo o fomento da integração e coesão social, através da partilha responsabilidades com a sociedade civil, tornando-a activa no exercício da gestão pública (Bovaird, Löffler, 2001).

A governação é assim o exercício do poder político para gerir os assuntos de um país ou região, em colaboração com os elementos que a constituem. Neste sentido, o mecanismo de governação burocrático (através das estruturas da administração pública) é somente um dos mecanismos possíveis de governação, que inclusivamente tem vindo a ser substituído por outros mais complexos. Tal não significa, no entanto, que não continue a ser usado em diversas situações. Face à complexidade dos problemas que se colocam presentemente ao Estado, dificilmente este teria a capacidade de, por si só, satisfazer as necessidades dos actores sociais que o rodeiam. Em vez disso, recorrem a soluções, também elas complexas, que envolvem agentes privados, unidades governativas, organizações sem fins lucrativos e associações de cidadãos (Kickert, 1997).

Actualmente existe uma grande pressão sobre o Estado de maneira a aplicar um conceito adequado de boa governação (*good governance*) que reúna e agilize simultaneamente valores da eficiência, legitimidade, legalidade, equidade e coesão social. Neste contexto, as entidades públicas são pressionadas por alguns setores da sociedade civil para processos de tomada de decisão que envolva uma correcta ponderação entre factores legais e culturais e a considerar na resolução de problemas não exclusivamente a acção positiva do Estado, mas sim a interacção de todos os elementos da sociedade (Löffler, 2003). Ou seja, não se trata de escolher o melhor mecanismo de governação, mas sim de conseguir compatibilizá-los e desenhar a melhor combinação possível que propicie maior valor acrescentado para o serviço público (Tenbensen, 2005).

No sistema autárquico português, os serviços sociais municipais, provavelmente por terem sido os serviços mais recentemente criados em praticamente todas as autarquias, não apresentam indícios de serem geridos pelo mecanismo de governação burocrático, como no geral acontece com os serviços “tradicionais” (Secretaria, Urbanismo, etc.). Antes pelo contrário, desenvolvem grande parte da sua acção integrados num sistema de “governação

partilhada” com outros agentes sociais locais, essencialmente consequência da implementação da Rede Social.

1.1.8 - Participação dos Cidadãos ao Nível Local

Conforme Miller sustenta, os três modelos de governação (representativo, individualista e de democracia direta) baseiam-se em diferentes ideias acerca do valor da participação dos cidadãos (Miller et al, 2001). O modelo representativo corresponde na Europa ao sistema da maior parte das autarquias locais, que assenta na democracia representativa, cuja essência é a *accountability*, isto é, a prestação de contas feita pelos eleitos locais aos seus cidadãos, que permite aos munícipes avaliarem se continuam ou não a dar-lhes o seu voto. A noção de cidadania neste modelo está intimamente associada ao papel do cidadão enquanto votante. As críticas a este modelo radicam no sentido de desresponsabilização dos munícipes face à sua não participação nos atos eleitorais autárquicos.

O modelo individualista (escolha pública) baseia-se na rejeição do mecanismo eleitoral enquanto forma privilegiada de exprimir a aprovação ou insatisfação com a acção política. Assenta na soberania do consumidor que, em caso de insatisfação, opta pela escolha de um outro prestador de bens e serviços (Bilhim, 2004). Neste modelo parte-se do pressuposto de que o munícipe dispõe sempre de uma opção de saída como consumidor, o que implica a existência de concorrência entre prestadores de serviços ou, em última instância, de um “quase mercado”. Neste modelo o valor principal assenta na soberania do consumidor, confunde-se a noção de cidadão com a de consumidor, consistindo a sua participação na escolha como consumidor (sair ou ficar) e reclamante (ter voz).

No modelo de democracia participativa, a ênfase é posta na cidadania ativa, através da participação e elaboração da decisão pública de produção de bens e serviços, num sentido de desenvolvimento da eficácia e eficiência pública, dentro dos procedimentos democráticos. Este modelo aponta para uma institucionalização da descentralização, para o autogoverno como valor principal, para a cidadania ativa e responsável como característica básica e presença ativa na decisão e auto-ajuda da participação (Bilhim, 2004). Uma das dificuldades de concretização deste modelo radica na complexidade da organização das actividades comunitárias.

Verifica-se que a participação política é encarada de forma diferente em qualquer um dos três modelos de governação e que tanto o modelo individualista como o modelo de democracia direta não possuem características, nem parecem reunir condições para se assumirem como alternativa ao generalizado modelo representativo. No entanto, isto não

significa que o modelo representativo não possa acomodar algumas características dos outros modelos, essencialmente do modelo de democracia direta. É ao governo local, enquanto fórum político, onde a comunidade local exerce poderes democráticos através da representação, num quadro aberto à participação política, que devem ser procuradas soluções para os seus problemas.

Espera-se que os maiores níveis de literacia, a maior experiência nos processos democráticos e a maior fiscalização dos cidadãos em assuntos autárquicos, devido à proximidade, a vontade dos cidadãos em participar politicamente através de outros meios que não os tradicionais, como os partidos políticos e o voto, os maiores índices de associativismo e de participação cívica não convencional façam com que a gestão autárquica encontre novas formas de integrar a participação dos cidadãos nos processos de decisão (Catarino et al, 2007).

1.1.9 - Personalização do Poder Político Local

O poder político local em Portugal tende para a personalização na figura do presidente da Câmara, constituindo uma das características da vida política autárquica, que se enquadra no sistema de constituição e manutenção das elites políticas locais, mediadoras nas relações entre o poder central e o poder local (Bilhim, 2004). A imagem forte que possuem muitos dos eleitos advém-lhes da junção entre o predomínio pessoal num dado conjunto social e a função de mediador, por lhe caber organizar a rede de contactos entre as direcções locais e regionais partidárias, os candidatos a eleições nacionais e os eleitores da sua parcela de território. Esta situação é mais notória nos municípios rurais, em que o ambiente sociocultural ainda se encontra marcado por figuras tutelares mediadoras entre o mundo da posse da terra, da autoridade legal e da religião. Houve evoluções fortes, mas a raiz cultural ainda parece permanecer, levando a que qualquer político eleito local, mesmo que querendo assumir uma postura diferente, encontre fortes resistências por parte das populações, por tal postura não se enquadrar no seu imaginário (Bilhim, 2004).

A matriz de organização das autarquias locais está desta maneira relacionada com a personalização do exercício do poder na figura do presidente de Câmara. Não obstante a persistência do tipo de governação protectora e personalista, existem sinais de que o sistema político autárquico está a encontrar outro rumo de actuação, centrado numa lógica de promoção do desenvolvimento económico e social (Catarino et al, 2007).

1.2 - Políticas Públicas e Políticas Sociais

1.2.1 - Territorialização das Políticas Públicas

O município é uma organização inserida num quadro social vasto e recebe dele impulsos e influências que moldam e alteram o seu funcionamento e as suas formas de relação com a comunidade. No plano político, o município é um elemento do Estado e tende a reproduzir, à escala local, o paradigma das relações Estado-sociedade. O Estado Novo representou o paradigma do Estado-Nação forte e soberano, apoiado numa administração profissional, estável e concentrada. Durante a 2ª República os municípios foram dotados de uma estrutura profissional, simples e unitária da administração do Estado Novo, durante os seus primeiros vinte anos.

Desde então, a estrutura administrativa central foi-se ampliando progressivamente e ganhando complexidade, por efeito não só do aumento sucessivo do número de ministérios, secretarias e subsecretarias de Estado, mas também da criação de serviços de carácter industrial e comercial, primeiro, e de empresas públicas, mais tarde, à medida que o Estado foi reforçando a sua intervenção na produção de bens e na prestação de serviços. O Estado Providência, fundado nos princípios democráticos da 3ª República, intensificou aqueles fenómenos na razão direta do incremento da cidadania e da expansão do intervencionismo estatal. Idêntica evolução ocorreu no campo dos municípios. Desde 1975, assistiu-se a uma intensa intervenção da organização municipal na produção de bens e na prestação de serviços necessários à satisfação das múltiplas necessidades públicas. E tal como o nível da administração estatal também o incremento do intervencionismo municipal foi acompanhado das expansão das suas estruturas administrativas (Montalvo, 2003; 214).

A partir dos primeiros anos da década de 70 do século passado os alicerces do Estado Providência foram abalados à escala mundial por profundas alterações na economia. Os efeitos das crises petrolíferas, a liberalização dos mercados internacionais, o desenvolvimento da integração económica e monetária na Europa, a globalização e a competitividade entre os Estados são fenómenos que vieram pôr em causa a manutenção do modelo intervencionista estatal e alteraram o padrão das relações Estado-sociedade civil. O Estado, que antes se limitava a expandir a sua administração direta tradicional, foi-se desdobrando em novas entidades públicas e privadas sujeitas à sua tutela e criando no seu seio novos centros de poder com interesses e lógicas distintas, muitos deles concorrendo entre si. A desmultiplicação do Estado Providência conduziu o Estado para um modelo pluralista, caracterizado por uma dupla legitimação formal representativa e funcional-corporativa, pela intermediação de parcerias e redes de governação e por um défice de legitimidade política e de cidadania (Mozzicafreddo, 1997; 31).

Este processo de transformação do Estado Providência encontra correspondência no campo municipal. O município foi adaptando a sua organização à política intervencionista que adotou, através da ampliação da estrutura administrativa, criando novos serviços e recrutando mais pessoal. Mas a par da sua administração tradicional, os municípios têm também criado ou participado na criação nos últimos anos de novas entidades públicas e privadas, de que são exemplos as fundações e as empresas municipais, as sociedades de economia mista, as sociedades de desenvolvimento local e as associações de todo o tipo com objectivos muito variados, para além de nalguns casos também delegarem em instituições locais já existentes, ou por eles criadas para esse efeito.

Alguns autores consideram que a transformação do padrão da organização do Estado Providência revela uma nova forma de intervenção do Estado na sociedade que, sem diminuir o seu protagonismo, se traduz “numa actividade de regulação e de orientação macroeconómica e de autonomização da esfera privada” (Mozzicafreddo, 1997; 17). Este modelo revela-se idêntico ao que Giandomenico Majone (1997) apelidou de “Estado Regulador”, resultante da “concatenação de várias estratégias básicas: privatização, liberalização e desregulação, retracção fiscal, integração económica e monetária e várias inovações associadas ao paradigma gestor da *new public management* (Majone, 1997; 139-167). O Estado Regulador caracteriza-se pela redução da função operativa do Estado e pela acentuação da sua vertente institucional, que combina a desregulação de formas de intervenção estatal com a re-regulação, ou seja, a imposição de regras públicas sobre actividades privadas de especial sensibilidade comunitária, das quais o Estado se retirou (Canotilho, 2000; 21-34).

Os novos mecanismos de intervenção dos municípios na sociedade local revelam uma tendência constante não só para a criação de formas de administração indirecta, mas também para o incremento da sua relação com entidades privadas e sociais que, em parceria com o município ou sob delegação deste, satisfazem interesses públicos através de actividades de tipo administrativo. O desenvolvimento desta tendência poderá levar ao declínio do município intervencionista e acentuar a sua vertente institucional, através da implementação de procedimentos de regulação e controlo da acção dessas instituições. À semelhança do processo de transição do Estado Providência, o desenvolvimento e multiplicação das formas de intervenção do município no domínio social, associados ao desdobramento da sua estrutura tradicional, parecem orientar a sua lenta evolução mais para uma acção de regulação do que de intervenção (Montalvo, 2003).

A racionalidade subjacente à atuação do Estado está centrada nas leis e não no resultado que advém da aplicação dessas normas legais. Estas “(...) visam obter determinados resultados (bens e serviços produzidos pelo Estado) e, por isso, o desempenho da administração tem que ser avaliada pela qualidade dos resultados e não pela conformidade com normas legais” (Santos, 1990: 205). O facto do Estado ter centrado a sua racionalidade no cumprimento das normas legais instituídas e não na qualidade e adequação dos resultados das suas políticas, é uma das razões que conduziu à transformação do padrão da organização do Estado-providência. A abordagem clássica das políticas públicas sempre privilegiou o modelo de execução “*top-down*”, caracterizado por ser um processo linear, de cima para baixo, num movimento que se iniciava nos mais fortes, terminando nos mais fracos, dos centros para as periferias. A decisão era tomada no centro, não sendo a sua execução problemática nem questionável. Considerava-se que a administração era um instrumento ao serviço do centro, sem qualquer autonomia, perfeitamente racional e despersonalizada, submissa a um único centro de poder em que as hierarquias comandavam a aplicação das políticas no local (Timsit; 1986).

A descredibilização do modelo tradicional destas políticas levou ao aparecimento de um novo modelo de construção das políticas públicas, em que a territorialidade é definida como um modo de reconfiguração da acção, de acordo com os princípios da proximidade, participação, cidadania e co-responsabilização, aliados ao princípio da subsidiariedade, que defende a necessidade de aproximar os centros de decisão e o quotidiano dos cidadãos. Este procedimento implica a difusão de novos níveis de poder e responsabilidade. Desta forma, processam-se duas transformações. Primeiramente, emerge uma nova concepção de local com uma função de intermediário entre o poder central e a sociedade. A segunda transformação relaciona-se com uma modificação cultural da acção pública, nas finalidades e no comportamento dos agentes. Esta implica a opção pela descentralização, concedendo à base, ao local, uma maior liberdade de concepção, decisão e implementação das medidas a aplicar (Gomes, 2003).

Na localização das políticas públicas, de acordo com Ruivo (2002a), existem nove aspectos a considerar: a importância do local; os laços sociais; as diferenças entre os locais; o formal e o informal; o papel do poder local; as redes locais; as pertenças sociológicas ao território; o peso das solidariedades primárias, e, por último, a importância dos agentes locais.

Um dos primeiros aspectos a ter em conta na localização de políticas públicas é a importância de cada local. Ele é constituído por diferentes agentes individuais habitantes desse local, podendo ter um papel mais ou menos actuante. Em conjunto, todos os agentes individuais concretizarão o agente local colectivo, portador de imagens minuciosamente

construídas. O local é então um produto socialmente construído, contribuindo para essa construção inúmeros factores “(...) como a história local, o sentido e as identidades locais (...)” (Gomes, 2003: 5) fundamentais na atração e execução das políticas.

A existência de laços sociais é, igualmente, importante para a localização das políticas públicas. São construídos nas comunidades constituintes dos locais. O conhecimento face-a-face e os inúmeros pequenos sinais são edificados localmente, configurando os laços sociais aspectos determinantes para a construção das relações sociais. Assim, as relações subjectivas e as afectividades locais são fundamentais para a construção da realidade social local e para a manutenção da coesão territorial e da integração social. Se se minorar a importância deste factor, as políticas locais serão ineficazes ou frágeis (Gomes, 2003).

As características definidoras de determinado local variam, podendo influenciar positiva ou negativamente a localização e concretização das políticas. Daí serem importantes as diferenças entre os locais. As particularidades do local e dos seus agentes reforçam-se ainda mais pelo facto de cada local possuir especificidades sócio-culturais, com consequências marcantes na existência de uma cultura política e prática social própria dos agentes locais, num maior ou menor peso das sociedades locais e no envolvimento das elites locais. Internamente, o local constrói e negocia a sua imagem comunitária, enquanto que externamente posiciona-se no conjunto dos vários locais, de acordo com a maior ou menor permeabilidade das suas instituições político-administrativas (Ruivo; 2002b).

Um quarto factor enunciado por Ruivo (2002a) como fundamental na territorialização das políticas é a importância dos aspectos formais e informais existentes no território. A implementação eficaz de uma política deve-se apoiar nas redes sociais existentes nesse território. Uma boa articulação com as redes locais pode tornar mais eficiente a concretização das políticas planeadas pelo Estado central, inicialmente mais burocráticas e formais. Assim, a informalidade ajuda a traduzir localmente a hierarquia e verticalidade de que são dotadas as políticas centrais. Com o apoio da base reticular local as políticas centrais são mais facilmente adaptadas ao local e com maiores probabilidades de adesão e participação dos agentes locais.

O papel do poder local e a sua forma de actuar são importantes para a concretização das políticas públicas. A existência de um poder local empreendedor, activo e com protagonismo são características positivas e inovadoras, reflectindo-se no tratamento dado a determinados problemas, sem ter que a maioria das vezes esperar longamente pela resolução do poder central (Ruivo; 2002b). O poder local deverá ser o âmago dos actores locais mais activos,

coordenando, sem asfixiar, os vários grupos existentes no concelho, dinamizando uma rede de iniciativas e entidades, para concretizar as políticas definidas (Ruivo; 2002a).

As redes sociais locais são a expressão do vigor e da coesão do local, bem como da sua organização sócio-política, e como tal devem ser ponderadas no processo de localização das políticas (Ruivo, 2002a). As redes acabam por ser formas privilegiadas de resolução de determinados problemas quer individuais, quer colectivos. Têm uma importância fundamental na organização sócio-política local, sendo decisivas na explicação ou não da intervenção do poder local nos vários problemas (Ruivo; 2002b).

Um território pressupõe de imediato uma identidade local, implicando essa identidade "(...) uma partilha de modos de vida ou de estilos de vida comuns e ainda um contexto de relações sociais que, embora diferenciando cada indivíduo, imprime um quadro comum de atitudes e de valores." (Felizes; 2000: 10). Desta forma, nos locais onde se verificam identidades fortes e homogéneas, é mais fácil conseguir consensos quanto à resolução de problemas e à concretização de políticas públicas. Por outro lado, onde a identidade for fraca e heterogénea, existindo competições entre diferentes interesses políticos, será difícil conseguir consensos, sendo a intervenção local dividida e ineficaz. O importante será associar agentes locais neutros às clivagens e com uma acentuada pertença ao território de forma a obter consensos na concretização das políticas (Ruivo; 2002a).

Estas políticas são executadas no local, no nível micro. Contudo, dentro de um local, existirão múltiplos locais, sendo necessário ter em atenção as solidariedades primárias constituídas pelas amizades, a família, o bairro. Só através da mobilização destas solidariedades, é que se obtêm hipóteses mais elevadas para a participação dos cidadãos nas políticas locais (Ruivo, 2002a).

A última questão importante a ter em conta na execução e concretização das políticas públicas são os agentes locais, uma vez que é pressuposto que quanto maior for a sua ligação ao território em causa, maior é o conhecimento que possuem dos problemas locais e, conseqüentemente, a predisposição para os solucionar. Outro aspecto a considerar em relação aos agentes locais é a sua capacidade de mediação entre os vários centros e as periferias, pois um elevado poder relacional e protagonismo desses agentes pode ser decisivo para o sucesso das políticas (Ruivo, 2002a).

As finalidades da territorialização passam por tentar contextualizar e localizar as políticas às suas diversas formas e situações, deixando de lado a homogeneidade das normas e processos, tal como o da instrumentalidade da administração. A territorialização das

políticas tenta conciliar os interesses públicos, buscando a actuação ideal por parte da administração, com os interesses privados de cada indivíduo, tentando que a actuação da administração salvasse e defenda os interesses da população como um todo, mas também os interesses privados individuais. A finalidade da territorialização é também a responsabilização dos indivíduos pelos seus atos, deixando os agentes de ser limitados por uma lógica de submissão, para passarem a estar sujeitos a uma lógica de implicação, no sentido da concretização das políticas e da responsabilização pelas consequências (Barroso; 1997).

1.2.2 - Políticas Públicas

A área das políticas públicas começou a ter expressão científica nos anos 30 do século passado. Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* como forma de conciliar conhecimento científico/académico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos *policy makers*, argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. A racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas, como a informação incompleta, tempo de tomada de decisão, autointeresse dos decisores, etc., podendo ser maximizada até a um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadrassem o comportamento dos atores e modelassem esse comportamento no sentido da obtenção dos resultados desejados e impedindo a maximização de interesses próprios.

Lindblom (1959, 1979) questionou o realce dado ao racionalismo por Laswell e Simon, propondo a incorporação de outras variáveis para compreender a formulação e análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório. Por isso defendeu a necessidade das políticas públicas incorporarem, para a sua formulação e análise, outros elementos para além das questões de racionalidade, como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Easton (1965) definiu a política pública como sendo um sistema, isto é, uma relação entre a formulação, os resultados e meio envolvente. Segundo este autor, as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da comunicação social e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

Existem outras definições de política pública. Mead (1995) define-a como sendo um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980) define-a como um conjunto de ações do governo que produzem efeitos específicos. Na mesma linha, Peters (1986) diz que as políticas públicas são a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) diz, sinteticamente, que política pública é o que o governo escolhe fazer ou não fazer.

Outras definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. No entanto, críticos dessas definições, que sobrevalorizam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência da política pública, isto é, o debate em torno das ideias e interesses. Essas definições, por se focarem no papel dos governos, deixam de lado os aspectos conflituosos e os limites que balizam as decisões dos governos, não considerando também as possibilidades de cooperação que podem ocorrer com outras instituições e grupos sociais.

As definições de política pública, mesmo as minimalistas, focam-se na ação dos governos, onde os debates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem. Apesar de optarem por abordagens diferentes, assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que os indivíduos, instituições, interações, ideologias e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses factores.

Dentro do campo das políticas públicas foram desenvolvidos modelos explicativos para se entender melhor a ação dos governos. Lowi (1964, 1972) desenvolveu uma tipologia sobre políticas públicas assente na máxima de que a política pública (*policy*) faz a política (*politics*), em que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e rejeição e que as decisões a ela inerentes passam por disputas e debates diferenciados.

Para Lowi a política pública pode assumir quatro formatos:

- a) Políticas distributivas - decisões tomadas pelo governo que não consideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais que universais, privilegiando certos grupos sociais ou regiões. Visam distribuir benefícios individuais, costumam ser instrumentalizadas pelo clientelismo eleitoral;
- b) Políticas regulatórias - que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. Visam definir regras e procedimentos que regulem o comportamento

dos atores para atender a interesses gerais da sociedade, não visam benefícios imediatos para qualquer grupo;

c) Políticas redistributivas - que atingem um maior número de pessoas, impõem perdas concretas e no curto prazo a certos grupos sociais, e ganhos incertos no futuro para outros grupos. Visam redistribuir recursos entre os grupos sociais, em busca de uma certa equidade, retiram recursos de um grupo para beneficiar outros, o que provoca conflitos;

d) Políticas constitutivas - que lidam com procedimentos.

A visão de política pública como um processo incremental foi desenvolvida por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992). Baseados em pesquisas empíricas, estes autores argumentam que os recursos governamentais para uma dada política pública não partem do zero, mas sim de decisões marginais e incrementais que não consideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas públicos.

O modelo “garbage can”, que foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), argumenta que as escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem numa “lata de lixo”. Esta abordagem foi aplicada por Kingdon (1984), combinando também elementos do ciclo da política pública (*agenda setting*), constituindo o modelo de múltiplos fluxos (*multiple streams*). Analisa os fluxos que percorrem uma decisão, que se configuram como “anarquias organizadas” e que operam sob incerteza e com um alto grau de ambiguidade.

O modelo de coligação de defesa (*Advocacy Coalition Framework*), foi proposto por Paul A. Sabatier, para estudar os processos pelos quais as políticas públicas mudam ao longo do tempo. Este modelo foi revisto desde que foi inicialmente desenvolvido em 1988 (Sabatier 1988, 1998, 1999, 2007; Sabatier e Jenkins-Smith, 1993; Weible, Sabatier e McQueen, 2009). Segundo estes autores, as políticas públicas deveriam ser concebidas como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos a afetar (Capella, 2007: 75).

São destacadas como características próprias deste modelo a inserção de crenças, valores e o papel da aprendizagem política como conceitos importantes que influenciam o processo de formulação e posteriores mudanças nas políticas públicas (Sabatier e Jenkins-Smith, 1993). Sabatier define uma coligação de defesa como “pessoas de uma variedade de posições (eleitos, funcionários públicos, líderes de grupos de interesse, pesquisadores, intelectuais, etc.), que compartilham determinado sistema de crenças, valores, ideias,

objetivos políticos, formas de perceber os problemas políticos, pressupostos causais e demonstram um grau invulgar de ações coordenadas ao longo do tempo”(Sabatier, 1988: 139). Este modelo é uma contraposição ao modelo do ciclo político e ao modelo *garbage can* por os seus autores entenderem que eles têm pouca capacidade explicativa sobre as mudanças nas políticas públicas.

O modelo das redes sociais vê a política pública como uma iniciativa dos empreendedores políticos (*policy community*), constituídos geralmente em redes sociais, uma vez que para que uma determinada questão se transforme em problema, é preciso que as pessoas se convençam que algo tem de ser feito, levando os *policy makers* a prestarem atenção a essa questão. Existem três principais mecanismos para chamar a atenção dos *policy makers*: divulgação de indicadores que alertem para a dimensão do problema; eventos de grande dimensão ou repetição continuada do mesmo problema; feedback ou informações que denunciem falhas da política atual ou resultados medíocres da mesma.

O modelo do equilíbrio interrompido (*punctuated equilibrium*), elaborado por Baumgartner e Jones (1993), é baseado em noções de biologia e computação. A noção de equilíbrio interrompido, vinda da biologia, refere que a política pública caracteriza-se por longos períodos de estabilidade, interrompida por períodos de instabilidade que geram mudanças de políticas anteriores. Da computação e dos trabalhos de Simon, vem a noção de que os seres humanos têm capacidade limitada para processar informação, fazendo que as questões se processem paralelamente e não uma de cada vez (Simon, 1957). Os subsistemas de uma política pública permitem ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela, ou seja, fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação, e somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança mais profunda (Souza, 2006). Este modelo permite entender a razão de um sistema político poder agir tanto de forma incremental, como passar por fases de mudanças mais radicais de políticas públicas.

Refira-se ainda os modelos influenciados pelo novo gerencialismo público e pelo ajuste fiscal, que originam novos formatos de políticas públicas, voltados para a eficiência, que passa a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator de credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com “independência” política (Souza, 2006).

Na esteira do “novo gerencialismo público”, estão a ser implementadas políticas públicas de carácter participativo, impulsionadas, por um lado, por propostas de organismos comunitários e, por outro lado, por compromissos assumidos por alguns partidos políticos,

nomeadamente a nível local. Várias experiências foram implementadas visando a inserção de grupos sociais e/ou de interesses na formulação e acompanhamento de políticas públicas. São exemplos disso o orçamento participativo e a participação dos conselhos comunitários na implementação de políticas sociais. Estes fóruns decisórios são os equivalentes políticos da eficiência (Souza, 2006).

O ciclo da política pública - *policy process* ou *policy cycle*, referidos, respetivamente, por Dye (2011) e Gupta (2011) – vê a política pública como uma sequência deliberativa, constituída pelos seguintes estágios: definição da agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação, constituindo assim um processo dinâmico. A trajetória de uma política pública desenvolve-se através das etapas que a seguir se esplanam e começa quando um governo presta atenção a uma questão ou problema (mas nem todas as questões que necessitam de atenção do governo são alvo da sua acção correctiva). Por consequência, só algumas questões entram na agenda do governo e outras não, apesar da sua importância intrínseca.

1 - Definição de agenda. Por parte de um governo, são considerados três tipos de resposta para a definição de agenda: a primeira focaliza os problemas, isto é, os problemas entram na agenda quando o governo assume que se deve fazer algo sobre eles; a segunda resposta focaliza a política propriamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de enfrentar um dado problema; a terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis (políticos, partidos, comunicação social, grupos de pressão, etc.), que definem a agenda, e invisíveis (académicos e burocratas), que definem as alternativas (Souza, 2006).

Os cientistas políticos identificam dois tipos de agenda: uma segundo a qual as instituições governamentais actuam, conhecida por agenda institucional ou governamental, e outra em que a acção sobre os problemas é adiada, esperando até serem introduzidos na agenda activa, chamada a agenda sistémica ou agenda não institucional.

A agenda sistémica consiste em todas as questões que são comumente entendidas pelos membros da comunidade política como merecedores de atenção e que envolvem matérias da competência legítima das autoridades governamentais existentes. Em contraste, a agenda institucional consiste nos problemas para os quais os legisladores ou o governo sentem a obrigação de tomarem medidas apropriadas. Mas como é que uma questão ou problema chega à agenda activa ou quem a introduz no ciclo político?

Para a definição da agenda há a teoria sustentada no lado da procura, de que os legisladores determinam as agendas institucionais em resposta à pressão popular

generalizada sobre uma questão ou problema (modelo pluralista). Há também a teoria contrária, vista pelo lado da oferta, que sustenta que o poder de definir a agenda reside no topo das hierarquias políticas e económicas (modelo elitista).

O modelo pluralista é baseado no facto do poder residir nos grupos activistas de cidadãos e não faz uma distinção permanente entre a elite e as massas, embora considere que possa existir uma hierarquia em que a elite controla a agenda institucional. Qualquer questão pode chegar à agenda institucional e o seu sucesso em consegui-lo depende da habilidade dos grupos de cidadãos activistas.

Os defensores da definição de agenda hierárquica ou elitista focam-se na estrutura da tomada de decisão, por o poder estar concentrado nas mãos de poucos. A estrutura de poder assemelha-se a uma pirâmide, com o poder a fluir de cima para baixo. As elites focam os problemas de três formas:

- Na primeira forma (March e Olsen,1995) os problemas são seleccionados de forma aleatória a partir de um vasto universo de possibilidades;
- Na segunda forma (Dye e Ziegler,1993) é argumentado que as elites da sociedade seleccionam unicamente problemas que servem os seus próprios interesses;
- A terceira forma apresenta o modelo subgovernamental, descrito como o triângulo de ferro. O modelo tem no seu vértice as elites políticas e na sua base aqueles que dominam a definição de agenda, as elites administrativas (a burocracia) e os interesses especiais, conjuntamente com as suas equipas de especialistas.

2 – Avaliação dos custos e benefícios: na avaliação da agenda sistémica, abordam-se os problemas em termos de custos e benefícios relativos. Se os mesmos são difusos, então cairão num largo número de pessoas que não pertencem a um grupo bem definido. Se os custos e benefícios forem específicos, afectam um só grupo que suporta sozinho o projecto, seja favorável ou prejudicial.

As soluções dos problemas melhor aceites pelos legisladores são os que têm benefícios para grupos específicos da população, enquanto distribuem os custos pela população difusa. Contudo, quando os benefícios de uma questão são difusos e os custos são específicos, os políticos têm extrema dificuldade em arranjar recursos, mesmo encorajados a fazê-lo por um generalizado suporte popular.

3 – Formulação da política: quando um problema chega à agenda institucional, são então formuladas políticas específicas, podendo o seu plano ser transformadas em lei. Para

determinar o plano, os políticos especificam objectivos, identificam políticas alternativas e adoptam uma alternativa que dê teoricamente o melhor resultado.

Embora os peritos devam participar em cada fase do ciclo político, o seu envolvimento é mais crítico na fase da formulação da política, implementação e avaliação.

4 – Explicação do comportamento: depois da formulação da política e de fazer o necessário para alcançar o objectivo político, oferecendo incentivos, mudando regras, distribuindo informação factual, dando direitos às pessoas ou transferindo poder, há que primeiro determinar se a solução proposta pode ser concretizada. Para o efeito é necessário então desenvolver um modelo de comportamento, fazendo certas suposições sobre o comportamento humano.

5 – Previsão dos efeitos: os cientistas baseiam as suas previsões em pressupostos explícitos ou implícitos sobre o comportamento da população, que podem ser testados usando variáveis de controlo. Simultaneamente os políticos manipulam as variáveis de controlo para alcançarem os seus anunciados objectivos.

6 – Conflito, inação e não decisão: mas o que impede alguns problemas contidos nas agendas de alcançarem o estatuto institucional? Evidências sugerem duas razões para tal falha. Primeiro, alguns problemas provocam grandes conflitos na sociedade, especialmente quando estes problemas identificam perdedores e ganhadores específicos. Se os interesses estão em alta em ambas as partes, os líderes políticos muitas vezes tentam contornar as questões (problemas). Um dos principais objectivos dos políticos é mediar os conflitos. Se os ganhadores e perdedores forem difusos, os políticos têm o incentivo de elevar uma agenda do nublado sistémico para o estado institucional.

Por outro lado, algumas vezes um problema negligenciado durante anos, subitamente chama a atenção do público em geral e da elite do poder devido, por exemplo, a uma nova descoberta. Se os legisladores influentes encontrarem um custo razoável, uma súbita descoberta pode motivá-los a transformar um problema colocado numa agenda sistémica há muito tempo numa aceitável política pública.

7 - Adopção da política: esta fase vem no fim do processo de formulação. Quando a análise política está completa, é enviada para os órgãos de decisão, para promulgar a legislação necessária. No longo ciclo da formação da política a fase de adopção é, na maioria das vezes, bem definida ou logo no seu princípio, ou então certamente no fim da fase da sua votação pelos políticos, ou promulgação pelo executivo, através de ordem formal.

A teoria do auto-interesse diz que os legisladores votam somente nos interesses económicos dos seus constituintes, com intenção dirigida para vencer eleições, e por interesses ideológicos.

8 – Implementação da política: depois da política ser adoptada, é necessário que seja implementada. Geralmente os actos legislativos de adopção de políticas não especificam exactamente como elas devem ser implementadas. Por isso, nesta fase devem ser definidos os mecanismos de implementação, assim como os actores que irão concretizar esses mecanismos.

Para análise do processo político conducente à implementação de políticas sociais municipais, efetuada no capítulo VIII, é utilizado como quadro de referência analítica o modelo de *policy process* ou *policy cycle*, referidos respetivamente por Dye (2011) e Gupta (2011), no sentido de se compreender os vários atores e os seus papéis e as diversas atividades envolvidas no *policymaking* autárquico.

Das diversas definições e modelos de políticas públicas podem-se identificar quatro elementos: a própria política pública (*policy*), a política (*politics*), as instituições (*polity*) que decidem, desenham e implementam as políticas públicas e a sociedade civil. Conclui-se que o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que é necessário corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade civil, e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública (*polity*). O entendimento dos modelos e teorias antes resumidos permite compreender o problema para o qual a política pública foi desenhada, seus possíveis conflitos, a trajetória seguida e o papel dos indivíduos, grupos e instituições que estão envolvidos na decisão e que serão afectados (Souza, 2006). As políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implementação e, sobretudo, nos seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão e a repartição de custos e benefícios sociais (Teixeira, 2002).

1.2.3 – Políticas Sociais

As políticas sociais referem-se a ações que determinam o padrão de apoio social implementado pelo estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição de recursos e benefícios, visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconómico (Hofling, 2001).

O conceito de política social, cuja discussão revela alguma complexidade, é definido por Pereirinha (2008), citando Jenkins (1978), como sendo “um conjunto de ações inter-

relacionadas entre si, tomadas por um ator ou um conjunto de atores políticos, respeitante à escolha de objetivos e meios para os alcançar no contexto de uma situação específica, devendo estas decisões, em princípio, situar-se no âmbito do poder que estes atores têm para as alcançar.” De acordo ainda com Pereirinha, entende-se por política social “a atuação dirigida à promoção e garantia do bem-estar, confundindo-se a atuação com finalidades sociais do estado-providência”, ou seja, “a política social é a área de atuação das políticas públicas com finalidades sociais”.

Como é referido pelo autor citado, a política social é entendida como campo de atuação de políticas públicas viradas para a área social, abordagem referida por Marshall (1967). O fator de distinção da política social de outras áreas de atuação do Estado (relativas a gerações de direitos como os civis e os políticos) reside na finalidade de garantia e promoção de bem-estar (Pereirinha, 2008). Também é entendida como disciplina científica, com objetivos e métodos próprios, fazendo parte do conjunto das ciências sociais.

Assim, por “política social entende-se a forma de atuação das políticas públicas com a finalidade de promover e garantir o bem-estar social, através da consagração de direitos sociais e das condições necessárias à sua realização na sociedade” (Pereirinha, 2008: 21).

De acordo com Medina Carreira (1996), as políticas sociais constituem “uma aquisição recente das sociedades industrializadas e desenvolvidas dos países capitalistas. Iniciaram-se na Europa, nos fins do século XIX, e vigoraram num número reduzido de países de outros continentes” (Carreira, 1996: 19). A necessidade da sua implementação decorre da tomada de consciência política em proporcionar aos cidadãos um conjunto de apoios sociais, sobretudo quando os processos de desenvolvimento económico e social propiciam, paralelamente, situações e contextos de grande fragilidade social e económica. O mesmo é dizer, a justificação para as mesmas prende-se com a identificação de alguns problemas sociais quando estes atingem “uma fase de aguda deterioração” (Carreira, 1996).

Após um período considerado positivo, com duração aproximada de um quarto de século, entre os anos 50 e 70, começam a entrar em crise em meados da década de 1970, na sequência da recessão e da estagnação económica que entretanto se instalara na Europa e nas restantes sociedades capitalistas (Carreira, 1996).

Remontam à Europa das últimas décadas do século XIX e primeiras do século XX as origens das políticas sociais. Portugal encontrava-se nessa altura entre os países que primeiro esboçaram uma intenção de estruturar tais políticas (Capucha, 2006). Durante a Primeira República, em 1919, o governo aprovou um conjunto de leis visando a criação de

um sistema de seguros sociais obrigatórios de inspiração bismarkiana, muito avançado, na teoria, para a época (Leal, 1998).

Com a instauração do Estado Novo, as instituições mutualistas diminuíram em número e no âmbito das garantias oferecidas, dada a hostilidade que lhes era votada pelo Estado, que ainda reduziu mais o já minúsculo rudimento de protecção existente.

Após a aprovação da Constituição de 1933, o governo publicou o Decreto-Lei nº 23.048, de 23 de Setembro de 1933, que atribuía “ao Estado a responsabilidade de promover e desenvolver a solidariedade, o bem-estar, a cooperação e as instituições de apoio mútuo”. Os esquemas de providência foram colocados sob controlo governamental, mas o governo não assumiu qualquer responsabilidade direta ou o financiamento de qualquer componente do sistema de protecção social.

A Lei nº 1.884, de 16 de Março de 1935, publicada na sequência da aprovação da Constituição de 1933 e do Estatuto do Trabalho Nacional, criou quatro categorias de instituições de previdência. A primeira categoria era constituída pelas instituições de previdência dos organismos corporativos (Caixas Sindicais de Previdência, Caixas de Previdência das Casas do Povo, Casas dos Pescadores). A segunda era constituída por Caixas de Reforma e Protecção Social (assegurando protecção idêntica à das Caixas Sindicais). A terceira categoria era composta por Associações Mutualistas e a quarta incluía as Instituições de Previdência dos serviços do Estado e dos corpos administrativos. Este conjunto de medidas revelou-se incapaz de assegurar um funcionamento satisfatório do sistema.

Em 1962, com a publicação da Lei nº 2.115, de 18 de Junho de 1962, o Governo assumiu novos poderes de coordenação dos objectivos das políticas sociais, segundo “um plano conjunto para a segurança social e outros sectores de assistência social, em particular a saúde”, introduzindo alterações na organização do sistema, com a criação de organismos de base regional e nacional (Federação de Caixas de Previdência e Abono de Família, Centro Nacional de Pensões¹⁰). Todavia, para além de um pequeno aumento do número de beneficiários, do alargamento moderado das categorias elegíveis e de uma ligeira extensão dos riscos cobertos, o essencial do sistema não se alterou (Capucha, 2005).

Durante o “Estado Novo”, as políticas sociais, decorrentes da conjuntura política, económica e social vivida até à década de 70 e para além das resultantes da ação das instituições corporativas de previdência existentes na altura, assumiram alguma singularidade, uma vez que a gestão da ação social foi delegada à Igreja Católica e a instituições particulares,

¹⁰ Ordem Ministerial nº 21 546, de 23 de Setembro de 1965.

muitas vezes a ela ligadas, que se constituíram como elo de ligação entre a sociedade civil e o Estado (Rodrigues e Stoer, 1993). Mesmo com a “Primavera Marcelista”, apesar de se verificar um incremento das políticas sociais, através da reforma dos serviços de saúde e do alargamento da previdência social, “num certo sentido, pode mesmo dizer-se que até 1974 vigorou o sistema de seguros sociais obrigatórios” (Carreira, 1996), colmatado unicamente pelas iniciativas assistencialistas de instituições particulares, muitas de cariz religioso, e pelo movimento mutualista, assumindo o Estado um papel sempre supletivo na proteção social dos indivíduos e das famílias.

Com as transformações ocorridas no pós-25 de Abril, inaugurou-se um período de institucionalização da democracia propício ao processo de aprofundamento dos mecanismos necessários ao funcionamento do Estado-providência nacional (Alves, 2012a). Partindo de algumas medidas introduzidas no período anterior à revolução e acrescentando outras no novo quadro político, a par de um esforço de aproximação aos países europeus mais desenvolvidos, sem que, no entanto, se conseguisse apagar as marcas de uma sociedade de “desenvolvimento intermédio”, características de uma “modernidade inacabada” (Machado e Costa, 1998), as alterações introduzidas no edifício da protecção social ganharam um “carácter mais estrutural”, conduzindo ao “desmantelamento das estruturas administrativas do anterior regime (a organização corporativa) e à reorganização da assistência ao nível dos cuidados medicamentosos - um primeiro momento da criação do Serviço Nacional de Saúde” (Rodrigues et. al., 1999b: 42).

Após um período influenciado pelo ambiente revolucionário de cerca de dois anos, passou-se para um período de cerca de dez anos em que foi concretizado um conjunto de mudanças orientadas pela designada “europeização”¹¹ e pela desconcentração de um conjunto de serviços para mais próximo das comunidades, como por exemplo os Centros Regionais de Segurança Social.

O primeiro período permitiu o alargamento e a consagração constitucional de direitos sociais e um maior dinamismo da sociedade civil relativamente aos grupos sociais mais desfavorecidos. Houve então uma grande redistribuição de rendimentos e mesmo de riqueza, através de várias medidas, de que as mais profundas foram a criação do sistema

¹¹ Quanto à “europeização” das políticas públicas nacionais, a política da EU relativa à pobreza e exclusão social assentou em três pressupostos fundamentais: integração no mercado de trabalho (através de políticas activas de emprego e formação profissional); sistemas de protecção social adequados, ao nível do garante de rendimentos mínimos (que permitam aos seus beneficiários uma vida digna); e a disponibilização de um conjunto de serviços sociais acessíveis e de qualidade (com o objectivo de possibilitar a inserção dos indivíduos ao nível do mercado de trabalho). Em Portugal, a crescente europeização das políticas sociais tornou-se uma realidade que progressivamente se afirmou. As acções de promoção do emprego e de inclusão social, desenhadas a partir de 1986, desenvolvidas à escala nacional, regional e local sustentaram-se em grande medida em recursos disponibilizados por fundos comunitários e foram implementadas por muitos recursos humanos formados ao abrigo de programas comunitários e desenvolvidas com base em boas práticas disseminadas por acções de transnacionalidade.

de segurança social, nomeadamente a universalização das pensões de origem não-contributiva, a criação do salário mínimo nacional e todo um conjunto de dispositivos que configuraram o *welfare state*, ao qual se acrescentaria em breve o sistema público de saúde, contribuindo para consolidar a democracia (Cabral, 2004).

O segundo período facilitou a sua implementação, por força dos apoios financeiros que trouxe consigo, mas também dos normativos e objectivos que foi progressivamente impondo.

No entanto, até meados da década de 90, a produção legislativa na implementação de respostas para os públicos mais vulneráveis foi escassa e a entretanto produzida centrou-se maioritariamente nas respostas às necessidades de integração social e profissional das pessoas com deficiência. A partir de 1992, com a criação das UNIVA e dos Clubes de Emprego, foi iniciado um novo ciclo de produção normativa e discursos políticos sustentados, no então recente conceito de activação,¹² por oposição aos instrumentos tradicionais de compensação passivos. De acordo com Caleiras, “as políticas activas de emprego emergiram neste contexto e representaram um novo tipo de políticas sociais, conotado com a passagem de um Estado Providência Passivo a um Estado Providência Activo.” (Caleiras, 2008; 93).

Gradualmente e influenciado pelo impacto positivo na economia de taxas de crescimento de 5% ao ano (em termos médios), o país caminhou para uma nova fase de políticas sociais, coincidente com a segunda metade dos anos noventa do século passado, altura a que se seguiu um momento de inflexão, como resultado dos efeitos da crise económica dos primeiros anos da primeira década do século XXI (Alves, 2012b: 5).

Em conjunto, as décadas de 1970 a 2000 constituíram um período de reestruturação profunda e global, correspondendo a um ciclo temporal marcado pela transição de programas e medidas de política social activa, acompanhado por um conjunto de dinâmicas de “recalibragem do modelo social europeu” (Ferrera, M., et. al., 2000).

Tendo em consideração os valores preocupantes que tanto os níveis de pobreza, como os índices de desemprego voltaram a assumir, foi iniciado um período de lançamento de uma nova geração de políticas sociais ativas com vista a combinar “ a reforma do Estado-providência fordista com a conservação de elevados padrões sociais típicos do modelo social europeu” (Ferrera, M., et, al., 2000).

¹² O conceito utilizado é em sentido amplo “para designar iniciativas de política social ou de emprego que incentivem a participação no mercado de trabalho e estimulem a empregabilidade, independentemente das formas e do grau de compulsão que assumam.” (Caleiras, 2008:93).

A nova geração de políticas sociais activas procura intervir sobre as causas dos problemas e visa criar condições para a transformação do meio envolvente, do funcionamento das instituições e das atitudes individuais, sendo um suporte das intervenções multisectoriais, planificadas a médio/longo prazo tão necessárias no combate à pobreza e exclusão social. Trata-se de um conjunto diversificado de medidas e programas, com âmbitos de intervenção variados, mas tendo em comum alguns princípios básicos que lhes dão consistência e coerência, como é o facto de serem promotoras de um conceito de cidadania extensível a todos os indivíduos e que postula o direito ao trabalho e a um rendimento mínimo, mas também ao exercício pleno dos direitos cívicos e de uma plena inserção na vida em sociedade. Todas essas políticas assentam no reconhecimento da importância da igualdade de oportunidades e todas elas adoptam uma lógica de responsabilização e de mobilização do conjunto da sociedade e de cada cidadão no esforço de erradicação das situações de pobreza e exclusão social. São deste período o Mercado Social de Emprego, um instrumento privilegiado na estratégia de política de emprego para o combate ao desemprego, à pobreza e à exclusão social, e a Rede Social, a qual procura racionalizar a intervenção dos agentes na aplicação das medidas e dos programas que se orientam para o combate à pobreza e à exclusão social e para a promoção do desenvolvimento social.

É implementada, neste período, uma medida de protecção social, adicional às existentes nos esquemas de segurança social, o Rendimento Mínimo Garantido (RMG), a qual vem precisamente, tentar dar respostas particulares e focadas nas situações e casos concretos, a processos de desinserção. Tenta-se assim, contrariar de forma eficaz a tendência para a exclusão social de segmentos significativos da população (Lourenço, 2005).

A maioria destas políticas sociais requereram novas formas de organização, pressupondo a implicação de diversos actores, incluindo não só as estruturas centrais e descentralizadas da administração pública, e em particular as autarquias, mas também um universo assinalável de entidades, de natureza diferenciada, com actuação em diversos domínios, como as IPSS, as associações locais, outras organizações com preocupações semelhantes e também as empresas e estruturas representativas destas últimas, mas todas elas com actuação nos respectivos territórios (Alves, 2012b).

A nova geração de políticas sociais atribui o primado da responsabilidade da inserção ao Estado. Mas essa responsabilidade não é apenas dele, é de todos os actores relevantes” (Capucha, 2005, 291). Apesar da primeira responsabilidade pela condução de políticas sociais de combate à pobreza e exclusão social pertencer aos governos, também compete aos agentes relevantes, como as autarquias locais, os parceiros sociais, as organizações

civis de solidariedade, as empresas, para além das famílias e de cada cidadão individualmente considerado, participar na implementação dessas políticas.

Segundo Hespanha, o objectivo da nova geração de políticas sociais é ajudar as pessoas a inserirem-se socialmente, seja nos mercados de trabalho, seja em actividades socialmente reconhecidas. “Inserção passou a ser uma palavra-chave” (Hespanha, 2008: 1). “Esta nova abordagem implica uma atitude mais ativa quer por parte do Estado, quer por parte dos cidadãos. Os serviços sociais revelam uma maior iniciativa na procura dos cidadãos em risco social, descentralizam mais a sua gestão e tornam-na mais flexível. A intervenção baseia-se em projectos, utilizando o princípio da gestão por objectivos e partilhando a responsabilidade pela realização dos objectivos com outros parceiros. Por sua vez, o cidadão torna-se um agente activo e competente com quem o Estado negocia o formato das medidas e define os direitos e as obrigações” (Hespanha, 2008: 3). A inserção é mais do que um mero direito de subsistência pois reconhece ao seu titular um papel positivo na sociedade, o de contribuir com a sua actividade para a utilidade social. Como refere Castel, não se trata apenas de um direito a (sobre)viver mas também a viver em sociedade. Ao considerar os indivíduos como cidadãos activos e não apenas como assistidos, introduz-se uma filosofia de cidadania que estava afastada na clássica relação paternalista entre Estado e assistido, geradora de dependência e pela qual este último se tende a tornar num sujeito subordinado (Castel, 1995).

No entanto, Estivill afirma que nem todas as políticas sociais conduzem à inclusão, nomeadamente as políticas de emprego. Mas reconhece que uma grande parte dos casos de inclusão passam pelo emprego, pelas relações que este permite, pelo estatuto social que faculta e pela contrapartida financeira que daí resulta. Acrescenta ainda que “importa reconhecer que é o conjunto da sociedade e da economia que podem ser mais ou menos inclusivos. O sistema de educação, de saúde, habitação, lazer e cultura são outras áreas que promovem ou dificultam a concretização da inclusão social.” (Estivill, 2008:10).

Ainda de acordo com Hespanha (2008), os modelos de intervenção social emergentes do Estado-Providência activo baseiam-se em novos pressupostos e novas metodologias, das quais destaca a abordagem por projecto, a acção descentralizada e partilhada, a personalização e contratualização das respostas.

A abordagem por projeto assenta num modelo de parceria entre o Estado e a sociedade, sendo os projectos suportados por fundos de proveniência pública e privada e submetidos a uma estrutura mais autónoma de responsabilidades. É baseada num contrato de adesão (a um programa), sendo a sua duração por tempo determinado. O projecto é a nova unidade básica de intervenção e constitui um requisito do princípio da gestão por objectivos.

O funcionamento das parcerias é determinante para a gestão territorial das políticas e intervenções, um dos traços centrais do modo de atuação preferencial da nova geração de políticas sociais (Capucha, 2005; 292).

Como vantagens da abordagem por projecto destacam-se: 1) a proximidade dos problemas – probabilidade de existir um melhor conhecimento da realidade local, uma maior facilidade de participação dos interessados e uma maior legitimidade da intervenção; 2) a actuação integrada - maior possibilidade de adequar a intervenção à natureza multidimensional dos problemas e fomentadora da cooperação inter-institucional; 3) a flexibilidade da acção: existência de uma maior capacidade de adaptação à realidade local e às suas mudanças, um melhor ajustamento na cooperação dos actores locais e uma gestão não burocrática; 4) autonomia de acção: maior capacidade de decisão e de mobilização e utilização de recursos locais; 5) partilha de identidade: possibilidade de uma maior coesão em torno de objectivos locais consensualizados; 6) relações fortes e positivas de identificação entre os parceiros; 7) capacidade de fazer circular a informação, de mobilizar capital social, de produzir ajudas, de ligar os agentes económicos, de controlar as políticas públicas; 8) duração limitada ao cumprimento de metas objectivas, permitindo a reavaliação da situação para ajustar a acção às mudanças.

No entanto, são reconhecidas também algumas limitações na abordagem por projectos que convém prevenir: a) o efeito de proximidade pode amplificar as relações negativas entre parceiros locais; b) lógicas institucionais fortes podem potenciar o conflito ou levar à dominação por parte das instituições mais poderosas; c) a flexibilidade da acção pode desviar a acção dos objectivos prioritários de um ponto de vista dos interesses nacionais; d) a autonomia de acção pode conduzir a um descontrolo no uso dos recursos; e) nos projectos territoriais existe o risco de emergência de lógicas localistas ou eleitoralistas; f) finalmente, a intervenção integrada e em parceria exige uma estrutura organizativa estável e movida por objectivos precisos, tornando-se difícil a resolução dos problemas e correndo-se o risco da descontinuidade de acção no âmbito de um projecto limitado temporalmente (Hespanha, 2008: 5).

A intervenção descentralizada impôs-se, para além de outras razões de ordem diversa (como por exemplo o argumento do princípio da subsidiariedade), pelas crescentes dificuldades de gerir as políticas assistenciais a partir de “cima”. Implica uma acção descentralizada, com partilha de responsabilidades e de acção com organizações da sociedade civil.

A justificar os benefícios da descentralização das políticas sociais para o nível local, está: 1) a possibilidade de melhor se avaliar as necessidades específicas, permitindo a adaptação das políticas no sentido da potenciação dos seus efeitos; 2) a maior facilidade de gerir as políticas nacionais, regionais e locais implementadas num dado território, por forma a evitar duplicações de benefícios e a maximizar sinergias; 3) existência de aspectos e espaços comuns que podem desempenhar um papel importante na mobilização de agentes locais e grupos de comunidade para apoiar objectivos de política.

A descentralização de políticas para a dimensão local assenta geralmente em três pressupostos: a de níveis inferiores de governação (como por exemplo autarquias locais) ou parcerias locais se envolverem mais ativamente no desenvolvimento e gestão dos projectos e políticas nacionais; a de desfrutar de uma maior margem de manobra na execução das políticas nacionais; e a de devolver a competência para fazer políticas a níveis inferiores de governação.

A horizontalização de políticas e a desburocratização da acção das instituições públicas e privadas, implícitas na noção de acção territorial, é aliás a condição necessária para aplicação de dois outros princípios inovadores das políticas de combate à pobreza e exclusão: a transparência e facilitação do acesso às instituições por parte dos respectivos “clientes”, e a construção de respostas individualizadas e focalizadas nas necessidades de cada pessoa, família ou grupo social (Capucha, 2005; 292).

Na descentralização de políticas também são reconhecidas algumas limitações, que se manifestam nos seguintes níveis:

1 – Eficácia – as iniciativas locais por vezes não conseguem por si só resolver os problemas sociais e devem ser, quando necessário, secundadas por medidas de âmbito nacional;

2 – Equidade – pode gerar-se um apoio desigual de protecção social pelos diferentes territórios, através de uma cobertura desigual dos mesmos problemas em diferentes territórios;

3 – *Accountability* – maior dificuldade em controlar a aplicação de recursos públicos;

4 – Localismo – possibilidade de desvios significativos na execução de políticas, entre os objectivos nacionais e a sua concretização local;

5 – Efeito de proximidade/familiaridade – nem sempre a proximidade corresponde a uma maior consciência das necessidades e das oportunidades locais, por falta de distanciamento face ao que é familiar;

6 – Escala – certas prestações de serviços sociais devem ser asseguradas à escala regional e não local (Hespanha, 2008).

Apesar de descentralizar políticas para níveis inferiores de governação e/ou parceiros sociais, o Estado continua a desempenhar um papel indispensável neste processo, não só pela necessidade de implementação de uma estrutura coordenadora que controle o cumprimento das políticas descentralizadas, como também no uso de formas de controlo apropriado para resolver os problemas de desigualdade na protecção, de falta de responsabilização e de desvio relativamente aos objetivos nacionais, na provisão de políticas de apoio que permitam complementar as iniciativas locais e no fornecimento de certos serviços a nível nacional (financiamentos, assistência técnica na avaliação de projetos, etc.) (Hespanha, 2008).

Com objetivos de inserção social, a personalização de medidas e contratualização de respostas constituem umas das inovações das políticas sociais mais relevantes.

“A facilitação do acesso às instituições e às medidas tem como contrapartida a contratualização dos benefícios. Aliás, da assinatura de um contrato entre um cidadão beneficiado e as instituições que o devem apoiar no processo de inserção, estabelecendo um quadro de compromissos e recursos e combatendo a acomodação, espera-se a promoção de uma certa pedagogia da cidadania, isto é, a afirmação do princípio de que os cidadãos têm direitos mas também deveres” (Capucha, 2005: 293)

Os novos programas sociais privilegiam medidas de carácter concreto ajustadas ao perfil dos destinatários efectivos, sejam eles famílias ou indivíduos. O sucesso da personalização depende do modo como os programas identificam as necessidades reais dos destinatários e da adequação das medidas à obtenção dos efeitos desejados. Ao contrário das tradicionais políticas descendentes (*top-down*), os beneficiários são considerados “sujeitos” das políticas e é-lhes reconhecida competência para se pronunciarem sobre as suas necessidades e projetos. Nalguns casos isso envolve, da parte dos administradores dos programas, a necessidade de promover a participação e, mesmo, de dotar as pessoas de capacidades e qualificações e outros recursos para ganharem autonomia. Em vez de paternalismo, a personalização das políticas exige diálogo o que, dada a falta de poder dos destinatários, pode implicar um investimento adicional na criação de condições para que a abordagem dialógica seja bem sucedida (*empowerment*) (Hespanha, 2008: 10, 11).

Como risco de insucesso que se coloca à personalização ou individualização das políticas, sobressai a discricionariedade que os agentes da administração social responsáveis possuem para aplicação da medida à situação concreta, consubstanciada na sua margem

de manobra, necessária para ajustar essa medida à realidade individual/local. Apesar de tal discricionariedade ser uma exigência necessária para ajustar a medida ou programa à realidade local concreta, também poderá dar azo a enviesamentos políticos e ideológicos, a preconceitos do agente social, permeáveis, consciente ou inconscientemente, a normas e valores distintos dos do programa. Os aspectos focados poderão constituir assim fortes factores de distorção dos objectivos das políticas sociais na fase da sua aplicação (Hespanha, 2008).

A maioria das novas medidas e políticas sociais ativas correspondem a estratégias e propostas inovadoras de intervenção social, cujo denominador comum passa por um maior envolvimento, mobilização e coresponsabilização das comunidades locais, no sentido de tentar reunir esforços para a implementação de acções e projectos relacionados com o desenvolvimento social sustentável, tendentes à criação de condições que facilitem o acesso a um conjunto variado de recursos e direitos cívicos, sociais e políticos, considerados necessários a uma qualidade de vida condigna (Alves, 2012b).

As políticas activas determinaram rupturas e impuseram novos princípios de acção e novas abordagens políticas, na medida em que supõem abordagens holísticas e, nesse sentido, sustentam-se na resposta integrada de várias políticas sectoriais, o que exigiu uma efectiva coordenação entre serviços e uma maior cooperação ao nível local, mais pragmática e territorializada, assumindo os agentes locais uma visibilidade que até então não tinha ocorrido (Botelho, 2010).

1.2.4 – Políticas Sociais e Poder Local

Em Portugal, antes de 1974, as autarquias estiveram afastadas de qualquer intervenção significativa no domínio das políticas sociais.

Atualmente a homogeneização e padronização da oferta de bens e serviços pelos programas nacionais está a atingir os seus limites, não só pela sua extensão financeira, como também pelos efeitos da burocratização e inadequação de oferta às necessidades da população e pela constatação de algum défice de equidade.

Por isso, afigura-se necessário considerar o geral e o particular e diferenciar a dimensão das necessidades e aspirações. “A identificação precisa de necessidades básicas parece pressupor abordagens centradas em contextos sociocomunitários concretos que permitam a articulação das dimensões *vivida* e *diferente* como os problemas são realmente experienciados pelas diferentes comunidades e indivíduos. Só a essa escala se afigura possível analisar a interdependência concreta entre os aspetos biológicos, culturais,

psicossociais e económicos da existência humana” (Henriques, 1990). Esta questão põe o problema da territorialização do sistema de governo.

Ao contrário dos modelos abstratos e homogêneos das respostas, a descentralização abre a necessidade de heterogeneidade, o que exige a construção de novas formas de obter a unidade. A diferenciação social (...) exige a construção de padrões alternativos e não de um padrão ideal homogêneo” (Sposati e Falcão, 1990). Esta heterogeneidade é vista como fundamento de uma política que vise maiores níveis de equidade social, através da conjugação de políticas universais de proteção social e de ações específicas face a grupos e necessidades concretas (Fanfani, 1991).

A problemática da satisfação das necessidades humanas não se identifica com comportamentos de consumo nem se reduz à prestação estatal de serviços sociais, apresentando-se a participação individual e comunitária como condição da diminuição da insatisfação das necessidades das respetivas populações (Henriques, 1990), mas também como via de satisfação das necessidades humanas de existência (Falcão, 1979), aprofundamento da cidadania (Dowbor, 1982) e como motivação endógena -contribuição para o processo de desenvolvimento local (Henriques, 1990).

Considerar as políticas públicas em geral e as políticas sociais em particular na perspetiva da heterogeneidade, territorialidade¹³ e participação, torna pertinente considerar como instrumento de implementação das mesmas a administração autárquica, uma vez que as autarquias locais são os órgãos de poder mais próximos do quotidiano das populações e, dado este grau de proximidade, poderão ser também um fator privilegiado para avaliar a expressão das necessidades e aspirações dessas populações, assim como avaliar e controlar a aplicação das mesmas e até participar nas ações e decisões do governo sobre esta matéria.

Assim, os municípios reúnem condições favoráveis ao estabelecimento das melhores cooperações locais, mobilizando, quer recursos, quer iniciativas, de natureza pública ou privada, adaptando e vertendo as políticas públicas e políticas sociais nacionais para as necessidades locais, paralelamente a uma função de orientação de investimentos e de outras tantas iniciativas para áreas que complementam e desenvolvem a economia local (Alves, 2012b).

Neste sentido, um processo de descentralização e reorganização do Estado, que articule a repartição de recursos públicos e a divisão de trabalho entre órgãos de poder, reforçando as possibilidades do governo municipal não ser apenas uma instância de administração dos pequenos problemas, mas uma instância governamental efetiva na gestão social (Sposati,

¹³ Quando o nível de intervenção da política pública não obrigue uma escala nacional ou mesmo regional.

1988, 1991), estará a criar as condições institucionais de maior governabilidade e eficácia dos sistemas públicos de serviços sociais (Fanfani, 1991).

A descentralização atualmente pretendida pelos municípios visa a valorização das funções do governo municipal na esfera social, assente na transferência integrada e abrangente de competências, com poder de resolução e disponibilidade dos recursos necessários, no quadro das políticas nacionais. No entanto, convém ter em conta as possíveis limitações e até desvantagens, enunciadas no número anterior, que a descentralização de competências para os municípios pode incorrer.

Até à data a descentralização tem sido limitada e residual, sem transferência significativa de poderes e de recursos adequados. A descentralização de competências entre órgãos de poder não implicará a descaraterização da ação do Estado e das suas funções, designadamente no campo das políticas sociais, mas sim a redefinição e articulação ponderada de uma via para garantir o equilíbrio entre o universal e o particular (Fanfani, 1991), que possibilite políticas flexíveis que reconheçam a diversidade dos pontos de partida e assegurem a equidade nos pontos de chegada (Mello, 1986, cit. por Sposati e Falcão, 1990).

O aumento da participação na nova geração das políticas sociais, requerida pelos municípios, fundamenta-se numa maior eficácia na implementação dessas políticas, baseada na maior capacidade de as ajustar às situações específicas dos seus destinatários, o que exige maior flexibilidade de aplicação, capacidade de negociação e rapidez de atuação. Para o efeito, também é aumentado o grau de discricionariedade dos agentes da administração na escolha das medidas adequadas ou na formatação personalizada de uma dada medida, correndo-se o risco de enviesamentos baseados em preconceitos e valores, como a troca da cidadania social pela benevolência dos poderes públicos, dos direitos por favores e da solidariedade pelo paternalismo.

No presente estudo, a par do levantamento das políticas sociais municipais implementadas pelos municípios da Lezíria do Tejo, é feita também uma análise da territorialização das políticas sociais, que no âmbito da reconfiguração do papel do Estado na intervenção no “social”, tende para formas interactivas de implementação, com atores públicos, privados e sociedade civil, assim como para a experimentação de inovadoras metodologias, com novas respostas e soluções, tanto à escala regional como local, no sentido da atenuação de problemas transversais à várias áreas sociais em estudo (saúde, educação, acção social, habitação social e emprego/desemprego).

Pretende-se aferir tanto o alcance analítico, como o efeito prática, no terreno, das dinâmicas geradas pela territorialização das novas metodologias de intervenção social, nomeadamente evidenciar as vantagens/desvantagens e limitações deste processo.

Capítulo II – Estrutura e Organização da Administração Local

2.1 – Governação Local na União Europeia

2.1.1 – Caracterização dos Sistemas de Autarquias Locais na UE

A organização do território e das formas de governo regional e local na União Europeia representam uma área importante a respeito da qual os estados-membros têm entendido não haver vantagens em prescindirem da sua soberania, por não vislumbrarem benefícios numa eventual cessão a instâncias comuns. “Todos os estados-membros da EU possuem sistemas políticos democráticos a níveis abaixo do nacional” (Loughlin et al, 1999: 7). A organização dos poderes regionais e locais tem sido uma matéria que só tem dito respeito a cada estado e por isso as soluções governativas são muito diferentes umas das outras (Melo, 2007).

As origens das autarquias locais na Europa remontam à Idade Antiga, nomeadamente à Grécia e ao Império Romano. Segundo Loughlin et al (1999), no sistema democrático da antiga Grécia, foi Clístenes quem criou o “deme” (município) como unidade do poder local. Durante a Idade Média os municípios não foram mais do que uma variante das Cidades Estado da Antiguidade (Laughlin, et al 1999), em especial nas cidades e burgos, onde a noção de autonomia local ganhou expressão concreta em reação ao poder da aristocracia fundiária (Martins, 2001).

A noção atual de autarquia local aparece mais recentemente em estreita ligação com a legitimação democrática do poder de Estado e com a dialética centralização-descentralização subjacente ao desenvolvimento da organização territorial do Estado-nação moderno. Conforme Martins (2001), em termos simplificados, é possível reduzir a enorme variedade de doutrinas e tradições político-administrativas a quatro grandes correntes.

A primeira apoia-se na doutrina de Montesquieu da separação dos poderes, segundo a qual as autarquias locais aparecem como um poder moderador. No quadro da Revolução Francesa de 1789,¹⁴ as autarquias locais definem-se como o quarto poder. Num espaço de poucos meses, o território francês foi dividido em *communes* e *départements*, ao mesmo tempo que foi instituído um sistema de comissários do Estado ao nível dos *départements*. Estes viriam a transformar-se, alguns anos mais tarde (1800), em *préfets*, acumulando funções de chefes dos executivos autárquicos e de agentes do governo central, situação que perdurou, com poucas alterações, até 1980. “Para resumir as relações entre poder central e autarquias locais, poder-se-ia utilizar uma fórmula lapidar: a democracia política é

¹⁴ Foi igualmente na Revolução Francesa que o conceito de “Estado-Nação” foi aplicado pela primeira vez (Loughlin, 1999).

exercida acima de tudo a nível nacional, limitando-se o poder local em a administrar” (Loughlin et al, 1999: 118). A influência da Revolução Francesa e do regime napoleónico de prefeituras que se seguiu estendeu-se ao Luxemburgo, à Bélgica, à Holanda, às regiões ocidentais da Alemanha, à Itália, à Espanha e a Portugal, bem como, com características algo diferentes, às monarquias da Dinamarca e Suécia (Martins, 2001).

A segunda corrente espelha a tradição germânica ou, mais propriamente, prussiana, desenvolvendo-se nas regiões orientais da Alemanha atual e da Áustria, como alternativa ao sistema de inspiração napoleónica imposto na Confederação do Reno, após a batalha de Iena. A lei prussiana de reforma municipal de 1808 parte da ideia da comunidade local como elemento de base da organização territorial do Estado, privilegiando aspetos de auto-organização e de serviço voluntário em prol dessa comunidade. “O Estado e a sociedade são concebidos como esferas separadas, entre as quais se estabelecem equilíbrios, limitações recíprocas e relações jurídicas formalizadas, enquanto expressão direta da vontade política do povo” (Loughlin et al, 1999: 58). As autarquias locais foram concebidas não só como elemento da administração pública, mas como instrumentos de educação nacional, de aprendizagem das responsabilidades cívicas e de mobilização das energias das populações (Martins, 2001).

A terceira corrente, baseada na tradição anglo-saxónica da autonomia local (*self-government*), remonta ao século das luzes e aos esforços de teorização e de concretização da ideia do Estado perfeito (*Commonwealth*). A reforma municipal de 1835 na Inglaterra consolidou os poderes das autoridades municipais e criou um segundo nível autárquico. Acompanhando a Revolução Industrial, as autarquias locais, muitas vezes lideradas por grandes industriais, asseguraram de forma progressiva a prestação de serviços públicos essenciais (água potável, saneamento, educação, habitação social, etc.) aos trabalhadores que afluíam às cidades. A importância das autarquias, como prestadoras de serviços públicos, continuou a crescer até aos anos 30 do século passado, mas o desenvolvimento do *Welfare State*, posterior à II Guerra Mundial, reduziu progressivamente aquela importância (Martins, 2001). “O poder local é visto, no Reino Unido, como uma forma de governo e não simplesmente como uma forma de administração local, embora tenha vindo a tender para esta nos últimos anos” (Loughlin et al, 1999: 259).

A quarta corrente constituiu uma resposta às tendências centralizadoras que se desenvolveram um pouco por toda a Europa nos anos seguintes à II Guerra Mundial. As exigências da reconstrução das infraestruturas e da expansão dos sistemas de proteção social, a popularidade de métodos tecnocráticos de planificação macroeconómica e a luta contra os desequilíbrios regionais deram azo a fortes tendências centralizadoras. Em

resposta a estas tendências, a partir dos anos 60 do século passado, movimentos sociais diversos reivindicaram formas de organização territorial mais participativas e descentralizadas. A dialética centralização-descentralização manifestou-se sob formas diversas e com calendários diferentes, em todos os países da Europa democrática, sendo responsável pelo desenvolvimento do fenómeno da regionalização, como por exemplo na Itália, na França, na Espanha e, mais recentemente, no Reino Unido. Paralelamente, as tendências descentralizadoras levaram à reconsideração de práticas de fusão de municípios, alargaram as formas de participação das populações na vida pública local (referendos locais, associações de moradores, orçamentos participativos, participação dos residentes estrangeiros nos atos eleitorais locais, etc.) e modificaram as relações entre os serviços públicos locais e os cidadãos utentes (Martins, 2001).

A análise que a seguir se efetua refere-se somente aos 15 países que integravam a União Europeia antes dos alargamentos ocorridos em 2004 e em 2007.

Relativamente ao enquadramento jurídico, os sistemas legais de autarquias locais na Europa são fruto de um conjunto complexo de fatores que têm a ver com diferentes percursos históricos dos países, com a sua diversidade dimensional, geográfica, cultural e humana.

A inserção dos atuais sistemas de autarquias locais nos normativos constitucionais dos Estados da União Europeia ocorreu a partir do século XVIII (no Luxemburgo em 1789, na Bélgica e em França em 1831, na Dinamarca em 1837, na Holanda em 1843, na Finlândia em 1861, na Suécia em 1862, etc.). Na Itália e na Alemanha, as constituições de 1948 e 1949, respetivamente, criaram novas arquiteturas de organização territorial do Estado. Porém, na Itália a descrição constitucional dos poderes regionais e locais não corresponde exactamente à realidade, porque as relações financeiras não estão gizadas na Constituição (Loughlin et al, 1999). Em Portugal e Espanha, devido a estes países estarem sujeitos a regimes ditatoriais durante uma grande parte do século passado, os atuais sistemas de autarquias locais foram estabelecidos pelas constituições democráticas aprovadas, respetivamente, em 1976 e 1978 (Martins, 2001).

O Reino Unido, “onde a democracia se exerce no quadro da doutrina da soberania do Parlamento” (Loughlin et al, 1999: 256) e a Irlanda que, “embora dispondo de uma Constituição escrita, segue o modelo britânico” (Loughlin et al, 1999: 131), constituem dois casos particulares no tocante ao estatuto constitucional das autarquias locais. No primeiro, a ausência de Constituição escrita e a ideologia da soberania absoluta do Parlamento determinaram uma grande vulnerabilidade das autarquias em relação às diferentes maiorias parlamentares, aos seus objetivos e prioridades políticas. Na Irlanda, as atribuições,

competências e estruturas das autarquias locais derivam exclusivamente das leis ordinárias (Martins, 2001).

Nos países onde os direitos e garantias das autarquias locais estão inscritos na lei constitucional, a forma e detalhe dessa inserção varia também significativamente. Nos Estados federais, nomeadamente na Alemanha e na Áustria, a autonomia local é consagrada não só nas Constituições federais, mas também e por vezes com diferenças importantes, nas Constituições dos Estados federados. Em certos países, como por exemplo na Itália, Espanha e Portugal, as disposições constitucionais são muito pormenorizadas e, no caso da Itália, completadas ainda por leis constitucionais aplicáveis às regiões com estatuto especial, facto que poderá contribuir para que os italianos estejam mais ligados e mais identificados com o nível governativo local do que com o nível nacional (Loughlin et al, 1999). Noutros países, como por exemplo na Dinamarca e na Finlândia, um artigo único garante o princípio da autarquia local, sendo nas leis ordinárias desenvolvidas as implicações práticas deste princípio.

Nos Estados unitários o poder legislativo está concentrado num parlamento único. A existência de um ou mais níveis de autarquias locais dotadas de um certo grau de autonomia ou de descentralização não põe em causa a única ordem jurídica do Estado. As normas regulamentares aprovadas pelas autarquias locais estão sujeitas a uma tutela que visa garantir o respeito pela legalidade e pelos princípios constitucionais.

A coexistência de diversas ordens jurídicas no interior de um mesmo Estado constitui o critério jurídico mais significativo para distinguir os Estados federais e regionais dos Estados unitários. Nos Estados federais e regionais a ordem jurídica do Estado central coexiste com a ordem jurídica dos Estados federados ou das Regiões. A distinção entre os Estados federais e os Estados regionais baseia-se na existência de uma segunda câmara do Parlamento, na qual os Estados federados estão representados, com composição e competências específicas. Esta segunda câmara, onde os Estados federados estão representados, de acordo com a sua base territorial específica, constitui uma garantia da autonomia dos componentes da federação. Outras diferenças entre Estados federados e regionais, e até mesmo entre estes dois tipos e os Estados unitários, são consubstanciadas na capacidade de auto-organização e nas atribuições em matérias de relações internacionais ou fiscais (Martins, 2001).

A Alemanha, a Áustria, a Bélgica, a Espanha e a Itália são os países da União Europeia em que o poder legislativo é partilhado entre o nível federal ou central e o nível territorial imediatamente inferior (Estados federados, comunidades autónomas e regiões). Embora no caso português as regiões autónomas (Açores e Madeira) disponham de poder legislativo,

tal resulta de estatutos especiais decorrentes das suas especificidades geográficas,¹⁵ não deixando de ser Portugal um Estado unitário.

Nos Estados regionais, as regiões não estão especificamente representadas numa segunda câmara do parlamento. No caso italiano, apesar dos membros do Senado serem eleitos com base em círculos eleitorais regionais, têm a função de representarem a nação e não as regiões. As regiões estão organizadas nos moldes do governo central (Loughlin et al, 1999). Relativamente ao Senado espanhol, e embora seja explicitamente considerado como uma câmara de representação territorial, a maioria dos seus membros é eleita com base em círculos eleitorais provinciais e apenas uma minoria é designada pelas assembleias legislativas das comunidades autónomas.¹⁶

Nos Estados unitários, todos os níveis das autarquias, que podem variar de um a três, pertencem a uma ordem jurídica única e não existem relações de subordinação entre os diversos níveis. A existência de um único nível de autarquias locais, com atribuições correspondentes à totalidade dos serviços públicos locais, ou de dois ou três níveis, dividindo entre si responsabilidades de prestação de serviços, em função da sua complexidade, ou ainda de sistemas mistos, com um nível ou dois níveis, dependendo das características das áreas de jurisdição, resulta não só da interação de fatores de natureza política, cultural, geográfica e socioeconómica, mas igualmente de potenciais vantagens esperadas das soluções adotadas (Martins,2001).

Os sistemas locais dos países da União Europeia variam enormemente quanto às suas características político-constitucionais e à importância e repartição dos respetivos recursos organizacionais (legais, financeiros e humanos), mas partilham muitos elementos que decorrem da sua inserção em regimes de democracia pluralista.

Refere-se a seguir as diferenças marcantes verificadas entre os estados-membros, somente no tocante à escala local e não considerando a escala regional.¹⁷

Número de níveis de poder local – enquanto em muitos países existe apenas um nível administrativo local, o equivalente ao município, que constitui a mais pequena unidade administrativa desses países, outros possuem dois níveis, como é o caso de Portugal e Grécia (Melo, 2007).

¹⁵ Artigo 6º, parágrafo 1 da Constituição da República Portuguesa -2ª revisão de 1989.

¹⁶ Artigo 69º da Constituição de Espanha de 1978.

¹⁷ A classificação estatística de territórios que vigora, na União Europeia, distingue três níveis regionais (NUT 1, 2 e 3) e dois níveis locais (LAU, ou Unidades Administrativas Locais, de níveis 1 e 2, antes designadas por NUTS 4 e 5).

Um único nível de autarquias locais é visto como uma solução que permite dar uma resposta coerente ao conjunto de necessidades e aspirações das comunidades locais, facilitando a gestão e coordenação dos serviços públicos pela existência de órgãos deliberativo e executivo únicos para cada área territorial, assim como a responsabilização pelos resultados obtidos. A representação dos interesses das comunidades locais em relação ao poder central é feita através de um único conjunto de eleitos locais, bem identificados pela população que representam e, conseqüentemente, adquirindo uma grande visibilidade e peso político, nomeadamente o chefe do órgão executivo.¹⁸

Os dois níveis de autarquias locais são defendidos por permitirem a proximidade no controlo da gestão de um certo número de serviços locais e, ao mesmo tempo, a transferência para autarquias locais com área de jurisdição mais vasta de serviços e funções que, pela sua complexidade ou características, requerem pessoal técnico especializado e equipamentos ou investimentos mais importantes. Para estes serviços, a existência de um nível de autarquias locais territorialmente mais abrangente e acima dos municípios constitui uma alternativa à criação de associações ou fusão de municípios e à prestação destes serviços pela administração periférica do Estado ou por institutos especializados.

Por sua vez, as soluções mistas são defendidas por permitirem combinar os benefícios potenciais dos dois primeiros tipos de soluções, com dois níveis de autarquias nas áreas rurais, geralmente com fraca densidade populacional, e um único nível nas áreas urbanas ou em zonas com características geográficas ou culturais específicas, tais como pequenas ilhas e comunidades linguísticas históricas (Martins, 2001).

Dimensão das unidades administrativas locais – há uma grande diversidade quanto à dimensão, tanto em área como em população, nos municípios da União Europeia. A população média dos municípios é na Alemanha, Áustria, Espanha, França e Luxemburgo inferior a 5.000 habitantes, e na Bélgica, Dinamarca, Holanda, Portugal, Reino Unido e Suécia superior a 15.000 habitantes. Por exemplo, enquanto que, em média, cada uma das unidades administrativas locais francesas tem 1,6 mil habitantes, as alemãs e espanholas têm pouco mais de 5.000, tendo o município português 34.000 (Melo, 2007).

Em quatro países (Alemanha, França, Espanha e Luxemburgo) a maioria dos municípios possui uma população inferior a 1.000 habitantes. A Áustria, Grécia e Itália possuem uma maioria de municípios com menos de 5.000 habitantes, ao contrário da Bélgica, Dinamarca, Holanda, Portugal, Reino Unido e Suécia, em que o número de municípios com esta dimensão populacional é reduzida ou inexistente. Em termos absolutos, os países que

¹⁸ O Presidente da Câmara, no caso de Portugal.

contam com um elevado número de municípios de grande dimensão (mais de 100.000 habitantes) são a Alemanha, a Espanha, a Itália e a França, embora contem igualmente com uma maioria de municípios de pequena dimensão. É evidente que existe uma grande disparidade entre algumas dezenas de grandes municípios e um vasto número de pequenos municípios, constatando-se que as diferenças de dimensão entre municípios existem não só entre diferentes países, mas também, e por vezes de forma particularmente significativa, no interior de um mesmo país. Em termos de área, a superfície média varia entre 15 km² na França e 1.437 km² na Suécia (Martins, 2001).

Formas de governação – ao nível local são encontradas formas de governação muito distintas. Há países em que a gestão tem uma componente mais política, enquanto noutros é mais técnica (Melo, 2007). A existência de um órgão deliberativo eleito é um traço comum ao conjunto das autarquias locais dos países da União Europeia. Somente a Espanha, nos municípios com menos de 100 habitantes, substitui o órgão deliberativo pelo plenário de cidadãos. As suas competências genéricas incluem a aprovação das políticas municipais e dos instrumentos de gestão e o controlo da ação do órgão executivo. O número dos seus membros varia geralmente com a dimensão da autarquia e a sua composição é fixada, na maioria dos casos, por lei específica. Contrariamente à quase uniformidade dos órgãos deliberativos, há uma enorme diversidade no tocante à composição, forma de eleição e chefia dos órgãos executivos. As competências genéricas incluem, na maior parte dos países, a elaboração e execução de políticas autárquicas, bem como a organização e funcionamento interno das autarquias. O modo de designação varia de país para país, podendo ser por eleição direta pela população,¹⁹ eleição pelo órgão deliberativo,²⁰ comissões executivas eleitas pelos órgãos deliberativos, nomeação pelo chefe do órgão executivo e nomeação pelo ministério da tutela.²¹ Quanto ao modo de designação da chefia do órgão executivo, coexistem três situações que são a eleição direta pela população, a eleição pelo órgão deliberativo e a nomeação pelo governo (Martins, 2001).

Atribuições e competências do poder local – apesar de haver alguns elementos e funções comuns à grande maioria dos estados-membros, encontram-se situações muito distintas também nesta variável (Melo, 2007). A tipologia das competências varia significativamente em função das características dos serviços prestados. Há algumas competências comuns aos municípios de todos os países, tais como o ensino pré-escolar e primário, a habitação social e os serviços básicos (água potável, sistema de esgotos, recolha de lixo e limpeza

¹⁹ Portugal é o único país onde tal acontece.

²⁰ Em alguns países os membros dos órgãos executivos podem não ser membros dos órgãos deliberativos.

²¹ No Luxemburgo os órgãos executivos são nomeados pelo Ministério do Interior, após consulta dos órgãos deliberativos.

pública) e outras comuns à maioria, nomeadamente a educação de adultos, a proteção à terceira idade e a ação social. Nos países nórdicos há uma tradição de envolver as autoridades locais na gestão do sistema escolar, da saúde e da segurança social (Melo, 2007). As formas de exercício das competências têm muito a ver com as características dos sistemas de autarquias locais e estão relacionadas com os recursos humanos e financeiros de que dispõem.

Sistema de financiamento dos poderes locais – neste aspeto verifica-se uma vez mais uma grande multiplicidade de situações, havendo países em que as transferências financeiras dos níveis superiores da administração representam a maior fatia dos recursos financeiros locais, embora com formas de repartição próprias, e noutros países são os impostos locais que assumem o papel principal (Melo, 2007). Em França, Dinamarca, Finlândia e Suécia os recursos próprios dos municípios representam cerca de dois terços das receitas municipais. No Reino Unido e Holanda descem a um quarto das receitas totais. Nalguns casos, as administrações locais não possuem qualquer poder tributário, ao passo que noutros possuem-no em graus variáveis. Quanto ao poder tributário, na maioria dos países da EU a tributação sobre o património imobiliário gera as principais receitas, como em Portugal, mas noutros países são os impostos sobre o rendimento a terem esse papel. Na maioria dos países onde as transferências do Estado central têm algum peso no conjunto dos recursos financeiros das autarquias, elas visam corrigir quer os desequilíbrios verticais (assimetrias entre autarquias de nível diferente), como na Áustria, Grécia e Luxemburgo, quer os horizontais (assimetrias entre autarquias do mesmo nível), como na Dinamarca, Itália e Suécia (Martins, 2001).

Organização interna das autarquias – de uma forma geral, e de acordo com os princípios e espírito de autonomia local, as autarquias possuem uma grande liberdade para adaptar as estruturas e regime de funcionamento dos seus órgãos às especificidades locais. Há países em que as autarquias têm uma forte tradição de outsourcing e de envolvimento de estruturas privadas na gestão local, enquanto que outros assentam mais em organizações de natureza exclusivamente pública (Melo, 2007). No entanto, alguns países têm regras detalhadas legalmente impostas. Na Áustria, a nomeação do diretor da administração de cada um dos Estados requer a aprovação da autoridade federal da tutela. Na Dinamarca, o mandato da comissão de finanças é expressamente definido na lei sobre as autarquias locais. Na Finlândia, a existência de comités eleitorais e comités de auditoria é obrigatória. No Reino Unido, a criação de comités nos domínios da educação e dos serviços sociais é igualmente obrigatória, impondo a legislação que integrem representantes de todos os grupos políticos constituintes do órgão deliberativo (Martins, 2001).

Constata-se assim a diversidade existente nos sistemas de administração local da EU, que resulta dos distintos trajetos históricos de cada país, com tradições político-administrativas próprias e características geográficas particulares de cada território (Melo, 2007). Essa diversidade também está presente nos serviços prestados no domínio social.

No tocante à educação, as autarquias locais de todos os países têm responsabilidades nesta área, a maioria de forma exclusiva e os restantes de forma partilhada com autarquias intermédias ou com o Estado central. Na área da saúde, as autarquias de países como a Holanda, Luxemburgo e Finlândia são responsáveis exclusivos pelos hospitais, ao passo que nos restantes países partilham a responsabilidade com as autarquias intermédias. Em Portugal as autarquias têm responsabilidades residuais nesta área, que é da responsabilidade do Estado. A área da ação social está presente nas atribuições das autarquias de todos os países, algumas partilhando responsabilidades com autarquias intermédias. O mesmo acontece com a área da habitação social (Martins, 2001).

Sobre a relação entre o sistema político a nível regional e local e os cidadãos europeus, Loughlin (1999) refere que o seu estudo sobre o poder regional e local da EU indicou que em muitos estados europeus existe da parte dos seus cidadãos um afastamento preocupante da política em geral e da política regional e local, em particular. Indica como exceções os países escandinavos e a Holanda, “onde há ainda um interesse saudável pela política local, como indicam estudos recentes”, talvez pelo facto de muitos serviços sociais e de previdência serem fornecidos por aquele nível de governação e “por haver nestes países uma longa tradição de participação política”. Acrescenta que estudos de atitude efectuados nos países da EU denunciam uma desilusão e apatia generalizada por parte dos cidadãos em relação à política, tanto nacional, como regional e local. “Outro indicador do desprendimento geral dos cidadãos da política local é a tendência comum para diminuir a afluência nas eleições regionais e locais, exceto, como é óbvio, nos países onde a votação é obrigatória” (Loughlin et al, 1999: 284).

.A existência de um tronco comum de valores e princípios sobre o funcionamento das autarquias locais da União Europeia tornou possível a elaboração e aprovação pelo Conselho da Europa, em 1985, da Carta Europeia de Autonomia Local (Martins, 2001).

2.1.2 - Carta Europeia de Autonomia Local

Após várias tentativas sem sucesso, que decorreram nos anos 60 e 70 do século passado, a Conferência dos Poderes Locais e Regionais da Europa (CPLRE)²² aprovou em 1981 um projeto de Carta Europeia de Autonomia Local. Na génese deste documento esteve a

²² A partir de 1994 passou a chamar-se Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa.

vontade das associações internacionais dos representantes eleitos das autarquias locais verem reconhecidas, num instrumento jurídico internacional, as regras fundamentais que asseguram a independência política, administrativa e financeira das instituições que os seus membros personificam

Depois de ter sido aperfeiçoada por um comité intergovernamental de peritos, o projeto foi submetido para discussão à Conferência de Ministros responsáveis pelas autarquias locais, em reunião realizada em Roma em Novembro de 1984, que recomendou a sua aprovação final pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, facto que ocorreu em Junho de 1985. Após esta aprovação, a Carta Europeia de Autonomia Local foi aberta à assinatura, em Outubro do mesmo ano. A maioria dos países assinou a Carta em 1985, a Suécia em 1988, a Finlândia em 1990 e o Reino Unido em 1997. Ratificaram-na de 1987 a 1991 e puseram-na em vigor de 1988 a 1991, à exceção do Reino Unido, em que só entrou em vigor em 1998.²³ A ratificação da Carta pelos Estados compromete-os a respeitar um conjunto de regras fundamentais que asseguram a autonomia das autarquias locais.

Relativamente ao conteúdo da Carta, e no sentido de evidenciar somente os princípios de autonomia local e de repartição de atribuições e competências, refere-se o articulado considerado mais importante. O artigo 2º estabelece que “o princípio da autonomia local deve ser reconhecido pela legislação interna e, tanto quanto possível, pela Constituição”. O artigo 3º define o seguinte conceito de autonomia local:

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

2 – O direito referido no número anterior é exercido por conselhos ou assembleias compostas por membros eleitos por sufrágio livre, secreto, igualitário, direto e universal, podendo dispor de órgãos executivos que respondem perante eles. Esta disposição não prejudica o recurso às assembleias de cidadãos, ao referendo, ou qualquer outra forma de participação direta dos cidadãos permitida por lei.

Quanto às atribuições e competências das autarquias locais, o artigo 4º, parágrafo 1, diz que “as atribuições fundamentais das autarquias locais são fixadas pela constituição ou pela lei. Contudo, esta disposição não impede a atribuição às autarquias locais, nos termos da lei, de competências para fins específicos”. Esta disposição visa, por um lado, evitar que as

²³ Em Portugal, a Carta Europeia de Autonomia Local foi assinada em 15/10/85, aprovada, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República nº 28/90, de 13 de Julho, ratificada pelo Decreto do Presidente da República nº 58/90, de 23 de Outubro e entrou em vigor em 01/04/91.

atribuições sejam decididas de forma *ad hoc*, sem base legal e, por outro lado, garantir uma certa liberdade aos órgãos legislativos para especificar e complementar as competências das autarquias locais. No parágrafo 2 do mesmo artigo é mencionado que “dentro dos limites da lei, as autarquias locais têm completa liberdade de iniciativa relativamente a qualquer questão que não seja excluída da sua competência ou atribuída a uma outra autoridade”. O parágrafo 4 dispõe que “as atribuições confiadas às autarquias locais devem ser normalmente plenas e exclusivas, não podendo ser postas em causa ou limitadas por qualquer autoridade central ou regional, a não ser nos termos da lei”. Finalmente o parágrafo 5 diz que “em caso de delegação de poderes por uma autoridade central ou regional, as autarquias locais devem gozar, na medida do possível, de liberdade para adaptar o seu exercício às condições locais.”

A Carta Europeia da Autonomia Local foi o primeiro instrumento jurídico a definir o princípio de subsidiariedade de forma explícita. O parágrafo 3 do seu artigo 4º prescreve que “regra geral, o exercício das responsabilidades públicas deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos. A atribuição de uma responsabilidade a uma outra autoridade deve ter em conta a amplitude e a natureza da tarefa e as exigências de eficácia e economia.” Esta cláusula expressa uma clara preferência pela descentralização de competências, o que, idealmente, permite aos cidadãos melhor exercerem os seus direitos de participação cívica, em face da proximidade desejada entre administração e administrados.

2.2 - O Poder Local em Portugal

2.2.1 – Enquadramento Histórico

Na perspetiva de alguns historiadores, a tradição municipal em Portugal é anterior ao próprio Estado, estando a sua génese na tradição hispano-romana (Oliveira, 1996). Desempenhou quase sempre um papel inquestionável na organização do Estado, tendo-se revelado fundamental na sua existência, traduzida na diversidade de competências e materializada em inúmeros domínios de ação.

Muito antes da existência de Portugal, na região foi implantado um tipo rudimentar de administração local, que surgiu através do povoamento das terras que não pertenciam a ninguém, levado a efeito pelos Visigodos no século IX.

O período medieval marcou uma ocupação humana irregular do território nacional, com uma maior intensidade de aglomerados habitacionais no norte do que no sul do país e cujas marcas ainda hoje perduram. O povoamento foi feito de forma voluntária pela população,

que constituía pequenos aglomerados populacionais, e oficialmente por ordem do soberano ou em nome deste. O povoamento privado deu origem a núcleos populacionais que se dedicavam à agricultura. Dada a ausência do soberano durante muito tempo, os homens tinham de procurar entre si soluções para os seus problemas, relacionados com a repartição das terras, com as águas e a exploração dos bosques. Os problemas eram resolvidos na assembleia de vizinhos (*concilium vicinal*), que foi o primeiro órgão de poder local.

No século XI, o povoamento perdeu importância e a realeza enveredou pela criação de grandes concelhos, que tinham por sede um aglomerado populacional, normalmente uma cidade, e dominava todo o espaço envolvente que lhe estava submetido, com o nome de termo ou alfoz. Com a ascensão do regime senhorial entre os séculos XI e XIII, que coincidiu com a decadência do comércio, os nobres e as instituições eclesiásticas, através da concessão de terras pelos soberanos, integraram os concelhos e estabeleceram os “senhorios” que eram constituídos por duas partes: uma que administravam diretamente (quinta); outra que dividiam em casais (mansos) e arrendavam aos colonos. Os nobres tinham poder “territorial” e “jurisdicional” sobre o “senhorio”. No entanto, os concelhos ainda gozavam de alguma autonomia que os “tenentes”, ricos homens que governavam os “senhorios”, não conseguiram suprimir.

Segundo Alexandre Herculano, nas comunidades concelhias prevalecia um forte espírito de igualdade e democracia na sua organização interna. No entanto, com o tempo, passou-se de uma situação comunitária democrática para uma situação aristocrática. Em todos os concelhos, com a presença de “cavaleiros”, “vilões” e “peões” começaram a surgir grandes diferenças e clivagens sociais, acabando o *concilium* por ser dominado pelos mais poderosos (Mattoso, 1991).

Nos séculos XII e XIII a instituição concelhia era ainda muito importante e no *concilium* todos procuravam resolver os seus problemas. Nos séculos posteriores, com a afirmação de poder por parte da aristocracia, a importância do *concilium* foi-se restringindo até quase desaparecer. Deixou de ser a manifestação da vontade coletiva para ser o porta-voz da vontade de muito poucos.

Quanto à sua classificação, Alexandre Herculano considerou que havia concelhos rudimentares, concelhos imperfeitos e concelhos perfeitos. Considerou seis fórmulas de concelhos imperfeitos e quatro subtipos de concelhos perfeitos. Torcato de Sousa Soares classificou os concelhos em rurais e urbanos, considerando seis subtipos dos últimos (Soares, 1931). Também Humberto B. Moreno estabeleceu uma outra classificação, mas partindo da classificação estabelecida por Alexandre Herculano (Moreno, 1986).

Já no século XI o concelho estabelecia as regras locais através de posturas, que tinham validade e deviam ser cumpridas no território concelhio. No século XIV deram-se significativas alterações na administração local. A gestão administrativa exigia cada vez mais um maior número de funcionários e a sua complexidade não se adaptava já à existência de decisões tomadas por uma assembleia municipal numerosa. O conjunto de homens bons vai dar lugar à eleição de alguns dos seus representantes, os chamados “vedores”. Este termo evolui para vereador, que significa o homem bom cuja capacidade económica permitia ter cavalo, que lhe dava capacidade para o exercício da gestão concelhia. A primeira referência do termo está implícita no capítulo das cortes de 1331, quando é referido o “bom vareamento” da terra. Depois, no regimento dos corregedores de 1340, aparece o nome de “vedor”. A diminuição de intervenientes na administração concelhia levou Marcelo Caetano a concluir que provavelmente poderia ter existido uma lei ou ordem dos corregedores no sentido de ser diminuído o número de homens que permanentemente tratavam dos negócios públicos do concelho (Caetano, 1951).

A diminuição dos intervenientes na administração concelhia fez com que as assembleias alargadas públicas passassem a ser feitas em câmaras. Na idade média, câmara significava um compartimento de casa, suficiente para albergar os vereadores quando decidiam sobre a administração do concelho. Daí surgiu o termo câmara municipal. As primeiras câmaras municipais eram constituídas pelos juizes, almotacés, tesoureiros, escrivães, vereadores e procuradores. O número de vereadores variava de concelho para concelho e a sua existência representava a restrição da participação ativa dos povos locais na vida concelhia.

No século XIV, no reinado de D. João I, o sistema de eleição dos vereadores foi restringido a homens que possuíssem idoneidade para desempenhar os cargos e tais cargos passaram a denominar-se de pelouros. No século XV, com as Ordenações Afonsinas, estas eleições passaram a ser feitas de forma indireta, o que levou à hereditariedade dos cargos do poder local.

A Idade Média, por ser um período de natureza marcadamente guerreira, contribuiu decisivamente para que, tanto no norte como no sul, o adensamento populacional ocorresse em aldeias ou cidades. Para se defenderem das incursões militares, as comunidades, normalmente apoiadas por membros da organização religiosa dominante em cada meio, sentiram necessidade de se voltarem para si mesmas, organizando sistemas de defesa que assentavam na preservação dos laços de solidariedade tradicionais e que são um hábito social estável e persistente até hoje, ainda que por vezes presentes de forma mais clara numas regiões do que em outras (Carvalho, 2011: 312).

Os municípios “são produto das circunstâncias próprias de reconquista, como forma de auto-organização”, por “nesse período os senhores feudais estarem mais ocupados com a guerra do que com a gestão dos seus domínios” (Bilhim, 2004: 8)

Sobre a vida concelhia nos três séculos seguintes existem poucos estudos. No século XVII, com o surgimento das ideias iluministas, as populações criticavam as formas de lançamento dos impostos, defendendo a igualdade perante os mesmos, em vez da isenção e do privilégio. Criticavam também as posturas municipais pelo que continham de protecionismo à classe dirigente.

Foi esta corrente liberal que, defendendo o princípio da lei geral para todos sem discriminação, prevaleceu no século XIX, tendo os concelhos sofrido na sua vida interna rápidas modificações tanto no sentido da autonomia local, como no sentido da centralização em prol do estado. O primeiro ato do liberalismo saiu das Cortes de 1822, com a divisão do país em distritos e estes em concelhos. No entanto foi um ato inconsequente, pois a contrarrevolução de 1823 anulou as medidas anteriormente adotadas. Sucederam-se as reformas de 1832, marcadamente centralizadoras, que se refletiram na administração local através de um conjunto de decretos publicados pelo governo de Mouzinho da Silveira (Montalvo, 2003). Nestes decretos estavam incluídas as abolições dos forais e do regime senhorial. Determinaram também que o país fosse dividido em províncias, comarcas e concelhos. Estas circunscrições eram chefiadas por prefeitos, subprefeitos e provedores, que ascendiam a tais lugares por nomeação régia. Em cada uma destas circunscrições havia um órgão coletivo, eleito indiretamente – a junta geral de província, a junta da comarca e a câmara municipal. A finalidade destes órgãos era a fiscalização da ação governativa em cada divisão administrativa. Este sistema de 1832 era decalcado do sistema francês e representava uma tendência administrativa fortemente centralizadora. Entretanto, veio a ser substituído pelas alterações introduzidas pelo primeiro Código Administrativo português promulgado em 1836 pelo governo de Passos Manuel (Manique, 1989).

É a partir da cristalização da monarquia constitucional, que o município se insere realisticamente no jogo e na ação sociopolítica dos equilíbrios entre a centralização e a descentralização. Esta posição mais central do município deve-se à instituição das eleições e dos círculos eleitorais uninominais que possibilitam maior visibilidade às personalidades dos municípios. É durante o período da Regeneração (1850-1890) que acontece a grande reforma descentralizadora de Rodrigues Sampaio (Catarino et al, 2007; 12).

Pelo Código Administrativo o reino era dividido em distritos, concelhos e freguesias, que tinham à frente, respetivamente, um administrador geral de distrito, um administrador de

concelho e um regedor de paróquia. Os magistrados para os concelhos e freguesias eram nomeados pelo poder central, de entre alguns nomes indicados por eleição direta. A principal inovação do Código Administrativo era a redução do número de concelhos. Em 1833 existiam 796 concelhos que, com a publicação do referido Código em 1836, passaram a 351. Este número não veio a estabilizar, tendo-se assistido em 1855 a uma nova redução para 254, justificada pela necessidade de viabilização económica dos concelhos, fazendo-se para o efeito a junção de vários. Na redução de 1836 desapareceram pela primeira vez alguns concelhos, mas em contrapartida foi criada uma nova circunscrição – a freguesia – que surge com carácter administrativo civil, exatamente para preencher o vazio administrativo surgido com a extinção de alguns concelhos (Montalvo, 2003).

O século XIX foi fértil em códigos administrativos e em 1842, o governo de Costa Cabral publicou um novo código que revelou uma tendência para a centralização administrativa, com o alargamento das competências do poder central através dos seus agentes. Vários outros códigos se seguiram, destacando-se o mais importante da autoria de João Franco, publicado em 1895, durante a ditadura de Hintze Ribeiro, com uma óbvia tendência altamente centralizadora e estabelecendo a classificação dos concelhos que ainda hoje existe (Oliveira, 1993).

Até ao século XIX, o município possuiu sempre a mesma organização, sendo essencialmente a única instituição descentralizada o pilar da autonomia face ao poder central. A sua vocação de proximidade com as populações desencadeou, desde o seu nascimento, uma propensão para o controlo por parte do poder central, em certos períodos com eleições e noutros sem elas (Catarino et al, 2007: 11).

Só com a instauração do regime republicano é que se difundiram verdadeiramente as correntes regionalistas, gerando-se um movimento em prol da província que apelava à singularidade económica, sociológica, histórica e cultural das diversas parcelas do país. O entusiasmo regionalista viria a ser retomado pelo Estado Novo que, pelo Código Administrativo de 1936, dividiu o país em 11 províncias. Na prática, porém, a divisão tradicional em distritos era predominante. O último Código Administrativo foi publicado pelo Estado Novo em 31 de Dezembro de 1940 e o seu espírito pouco diferia do código de 1895. A partir de 25 de Abril de 1974 este código foi gradualmente reformado através de leis avulsas.

O Estado Novo alterou a definição do município dentro do aparelho de estado. Foi através do Código Administrativo de 1936, revisto em 1940, que Marcelo Caetano (1936, 1940), tendo como quadro político de referência a Constituição de 1933, regulou as várias matérias

relativas à organização e funcionamento dos corpos administrativos, do que resultou na viragem do pêndulo para a centralização, visto que a presidência da câmara e as freguesias passaram a ser nomeadas pelo poder central. A centralização do Estado Novo pode ser percebida não apenas pela nomeação, mas sobretudo através da completa tutela das finanças locais. As instituições locais estavam apenas limitadas a funções de fiscalização das orientações centrais. O município era uma plataforma de intersecção entre a Administração central e as instituições periféricas de ação política, gizado com contornos de controlo entre o centro e a periferia. A circunscrição administrativa que empreendeu o código administrativo de 1936-1940 dividiu o território nacional em quatro níveis de administração: província, distrito, concelho e freguesia. Destes quatro níveis de administração, apenas o concelho detinha um órgão de administração autónomo (não eleito, contudo), consubstanciado na figura do Presidente de Câmara (Montalvo, 2003).

Da operacionalização administrativa do Estado Novo deve notar-se:

- A existência de uma unidade de grande abrangência territorial: a Província;
- A criação de unidades periféricas polivalentes, com raio de ação pertencente a mais do que um departamento central;
- A consolidação dos distritos como circunscrições territoriais e administrativas.

O enquadramento financeiro do sistema autárquico do Estado Novo era completamente fiel à ideia centralizadora do Estado sobre as unidades periféricas de governação. O documento regulador das finanças locais – Código Administrativo de 1940 – consagrava a autonomia financeira, como afiança o artigo 688.º. Porém no artigo 55.º do mesmo Código, qualquer deliberação proveniente dessa esfera autónoma carecia de referenda e aprovação por parte do Governo e de um conselho municipal. Esta marca centralizadora conferiu às autarquias a denominação de comparticipações ministeriais, uma vez que a insuficiência de rendimento próprio e a assinatura governamental para qualquer ação pública não lhe garantiam autonomia e capacidade de intervenção (Catarino, 2007; 12).

No que respeita à autonomia e efetiva capacidade de gestão dos Municípios, o século XX revelou uma enorme conturbação. Inicialmente, a instalação da República procurou encetar o processo descentralizador, invertendo a tendência dominante que advinha do Código Administrativo de 1896, em vigor à data e de pendor claramente centralizador. A Constituição de 1933, e principalmente o Código Administrativo de 1936, revisto em 1940, foram os instrumentos que o Estado Novo adotou para regular as várias matérias relativas à organização e funcionamento dos corpos administrativos (que incluíam os municípios). A generalidade dos autores que estudaram esta temática defende que neste período, a coberto de um quadro formal potenciador da autonomia local, a prática política do governo

foi mais centralista e controladora, contrariando a autonomia postulada dos corpos administrativos.

A revolução de Abril originou um ponto de viragem no poder local. Com a instauração do regime democrático, o papel e a posição das autarquias alterou-se radicalmente, com incidência especial na autonomia municipal e na descentralização. A primeira questão basilar de mudança, estatuída na Constituição de 1976,²⁴ é a eleição das instituições autárquicas. A lei fundamental consagrou, no seu artigo 237º, “*as Autarquias Locais como integrantes da organização democrática do Estado*”. Este normativo constitucional inovador e de grande importância nunca sofreu alterações a partir da redação original e determina que “*As Autarquias têm património e finanças próprias*”.

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

- O princípio da unidade do Estado;
- O princípio da autonomia das Autarquias Locais;
- O princípio da descentralização democrática da Administração Pública.

Acima de tudo o sufrágio direto e universal foi a grande revolução trazida pelo regime democrático, também ao nível da Administração Local. A partir da revisão de 1997, no artigo 235º da Constituição pode ler-se, relativamente ao conceito de autarquia local: “...*pessoa coletiva territorial dotada de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas*”. Já no seu art.º 236º distingue três categorias de autarquias locais: Freguesias, Municípios e Regiões Administrativas, no continente. Nas regiões autónomas, apenas prevê a existência de Freguesias e Municípios.²⁵

2.2.2 – Enquadramento Legal

Desde o início da nacionalidade, a existência de um município só era reconhecida, em termos de direito, através da atribuição da “carta de foral”. As primeiras cartas de foral foram passadas no século XII e os dois séculos seguintes caracterizaram-se pela formação e grande desenvolvimento das comunidades que constituíram a base de concessão de forais.

²⁴ A Constituição da República Portuguesa de 1976 (CRP) é a Lei Fundamental em vigor em Portugal. Esta foi redigida pela Assembleia Constituinte eleita na sequência das primeiras eleições gerais livres no país em 25 de abril de 1975 (dia do 1.º aniversário da designada Revolução dos Cravos). Os seus deputados deram os trabalhos por concluídos em 2 de abril de 1976, tendo a Constituição entrado em vigor a 25 de abril de 1976. A Lei Fundamental sofreu sucessivas revisões constitucionais, nomeadamente nos anos de 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005, sendo esta última a versão atualmente em vigor.

²⁵ No território continental, apesar de prevista a implementação de regiões administrativas, tal ainda não ocorreu, pelo que na prática é coincidente a existência apenas dos dois níveis mais baixos de desagregação (Freguesias e Municípios), tanto no continente como nas regiões autónomas.

Posteriormente, a partir do século XVI, os concelhos passaram a ser criados por alvará régio e, a partir da implantação da República, por diploma legal aprovado em assembleia parlamentar.

O Estado Novo, através de uma conceção autoritária e centralizadora da vida administrativa, via nas autarquias meras extensões do aparelho central, sem espaço legal nem qualquer tipo de competência para exercer uma atividade própria e autónoma que fosse dirigida pela particularidade dos problemas e interesses próprios das populações locais. O poder regulamentar das autarquias restringia-se assim à mera complementaridade das leis emanadas do poder central e a sua competência regulamentar própria não ia além das posturas ou regulamentos de polícia administrativa, que a doutrina dominante no direito administrativo entendia terem por objeto o “estabelecimento de restrições à liberdade individual” por motivos de ordem pública e regulamentos internos ou de organização.

O processo de democratização do Estado, encetado a partir de Abril de 1974, no que diz respeito ao poder local, originou diversas alterações em termos das responsabilidades assumidas, bem como em termos organizacionais e financeiros. A Constituição da República Portuguesa de 1976 consagrou essas alterações, que tiveram por base três princípios estruturantes do poder local no Estado democrático: o princípio da autonomia local, o princípio da descentralização e o princípio da subsidiariedade.

O princípio da autonomia do poder local emancipou a ação das autarquias locais que eram, até à data, consideradas como uma mera extensão do poder central (Pereira & Almeida, 1985; Montalvo, 2003).

Outro princípio estruturante do poder local é o da descentralização administrativa. Este conceito identifica um sistema em que as funções administrativas não estão confiadas apenas ao Estado, mas também a outras pessoas coletivas territoriais, nomeadamente, as autarquias locais. Não se trata de uma mera repartição do poder decisório entre órgãos de uma pessoa coletiva, como acontece no processo de desconcentração na administração central. No caso da descentralização, as pessoas coletivas têm a capacidade de tomarem as suas próprias decisões sem estarem sujeitas à superintendência de um órgão superior (Amaral, 2006). Segundo Montalvo (2003), num sistema descentralizado, os cidadãos ficam associados às decisões que lhes dizem respeito de uma forma mais direta do que estariam se os seus interesses mais imediatos fossem confiados a entidades mais distantes e alheias à comunidade em causa.

O princípio da descentralização está consagrado constitucionalmente no nº 1 do artigo 6º da CRP e concretiza-se mediante a transferência de atribuições e competências do poder

central para outros níveis de poder político (regional e/ou local), ou seja, a descentralização é, por definição, política e, por consequência, administrativa, já que sem a descentralização política não existe descentralização administrativa.

Para João Caupers (1994), o princípio da descentralização impõe a ideia de que o Estado forçosamente não é detentor do monopólio da prossecução do interesse público. Também reconhece, em termos gerais, que do artigo 267º da CRP se podem extrair dois tipos de descentralização, a do tipo territorial, que está na origem da transferência de competências para as autarquias locais e a descentralização do tipo institucional ou não territorial, que dá lugar ao aparecimento de institutos públicos e que não passa de uma desconcentração de serviços.

Freitas do Amaral (2006), para além da descentralização territorial e institucional, defende também a existência de uma descentralização associativa que origina as associações públicas. No entanto, considera que a descentralização em sentido estrito existe apenas ao nível territorial, por entender que nos outros dois casos existe apenas devolução de poderes.

Por sua vez, Sousa Franco (2003) refere duas configurações que a descentralização pode assumir: a descentralização política, que implica o aparecimento de instituições autónomas de base territorial, constituídas como um autogoverno, como é o caso das Regiões Autónomas; e a descentralização administrativa que origina a criação de novas entidades de direito público para exercerem as funções próprias do Estado, mas com relativa autonomia, como é o caso dos institutos públicos (descentralização institucional ou horizontal) e das autarquias locais (descentralização territorial).

Em relação às autarquias locais, de acordo com o artigo 237º da CRP, a descentralização administrativa concretiza-se mediante a transferência de atribuições e competências do Estado para as mesmas, tendo em conta a crescente abrangência e diversidade das suas funções e tendo por finalidade assegurar o reforço da coesão nacional e da solidariedade inter-regional e a promoção de uma gestão pública eficiente e eficaz (Amaral, 2006). Nesta perspetiva, a descentralização administrativa implica a criação e reconhecimento de pessoas coletivas de direito público, como os institutos públicos ou autarquias locais, e a cada uma delas comete o exercício de uma atribuição ou conjunto de atribuições que caberiam ao Estado (Neves, 2004).

No caso português, com a instauração da democracia em 1974, as autarquias locais passaram a ser consideradas como verdadeiro poder local, em que a autoadministração passou a ser o seu elemento essencial. A CRP instituiu as autarquias locais como estruturas

de poder local, descentralizadas e dotadas de órgãos representativos de origem democrática, admitindo assim, apesar de referir que o Estado é unitário, a existência de outras instituições e organizações que também exercem funções cometidas à administração pública estatal. Segundo a CRP, os níveis de governo encontram-se distribuídos pelo Governo Central, Governos Regionais²⁶ e Governos Locais, que são os municípios e as freguesias. Todos estes níveis de governo são responsáveis pela provisão pública de bens e serviços.

Esta forma de governação baseia-se no princípio da descentralização, segundo o qual o governo central transfere para outras esferas de governo atribuições e competências. Tem sido afirmado que estas transferências para outros níveis de governo, como as autarquias locais, conduz a uma maior eficiência, eficácia e economia de escala devido ao facto destas estarem limitadas a uma área geográfica e de conhecerem melhor do que ninguém as necessidades prioritárias das suas populações (Bilhim, 2004). Bilhim analisa a noção de descentralização sob três contextos:

- 1 – Associada à ideia de especialização, tal como as empresas, em que existe a necessidade de se adaptarem às exigências dos mercados, para melhor competirem;
- 2 – Como forma de reorganizar a prestação de serviços para melhor responder às necessidades dos cidadãos;
- 3 – Entendida como uma forma de “empowerment” dos funcionários, em que se dá ao funcionário que se encontra no local, estrutura hierárquica mais próxima do problema, a capacidade de decisão, através de delegação de competências.

Apesar da importância do princípio da descentralização em todo o processo democrático de repartição do poder entre o Estado e as autarquias locais, Fernando Ruivo (2004) refere que o processo de descentralização se tem revelado muito ambíguo, por a transferência de competências ser feita sem uma linha de rumo clara (Ruivo, 2004).

Para além do exercício de atribuições descentralizadas, as autarquias locais podem desenvolver ações, dentro de um regime de colaboração com os diversos departamentos desconcentrados da administração do Estado, por meio de protocolos a estabelecer entre as entidades abrangidas. Castanheira Neves (2004) defende que esta transferência de atribuições e competências não consubstancia medidas verdadeiramente descentralizadoras, mas insere-se nas ações de cooperação e participação com a administração central, correspondendo a uma devolução de poderes efetuada ao abrigo do

²⁶ Os Governos Regionais coincidem com a Região Autónoma dos Açores e a Região Autónoma da Madeira.

princípio da subsidiariedade, por intrínsecas razões de eficácia (Neves, 2004). Ainda sobre este entendimento, Freitas do Amaral (2006) refere que para a descentralização ser efectiva têm de ser criadas condições materiais e humanas que reforcem a capacidade das autarquias para exercerem as competências descentralizadas e que exigir dos municípios o cumprimento dessas atribuições sem os meios necessários é atentar contra o princípio de autonomia local, representando uma atitude de desrespeito por parte do Estado em relação aos interesses e direitos dos cidadãos (Amaral, 2006).

Sobre este processo de transferência, Freitas do Amaral (2006) aponta várias razões que contribuíram para que o mesmo não corresse da melhor forma:

- As transferências não têm sido acompanhadas dos financiamentos necessários à sua implementação;
- O prazo inicialmente estipulado de quatro anos²⁷ revelou-se demasiado curto para tão grande transformação no quadro de atribuições e competências dos municípios;
- Os diplomas que concretizam estas transferências não têm previsto, em regra, qualquer período transitório, o que associado à falta de apoio da administração central tem complicado as muitas dificuldades já sentidas em consequência do deficiente apoio financeiro.

A participação das autarquias na despesa pública é um dos elementos que permitem avaliar a efetividade do processo de descentralização da administração central para a administração local, pelo que, para além do confronto dos mecanismos legais que regulam a repartição dos recursos públicos entre os diversos níveis do Estado, convém aferir o comportamento das transferências financeiras entre estes dois níveis de administração e a capacidade de tributação fiscal local, uma vez que são estes dois agregados de receita que sustentam decisivamente a capacidade de intervenção municipal.

Importa salientar o facto de que “as atribuições confiadas às autarquias locais devem ser normalmente plenas e exclusivas, não podendo ser postas em causa ou limitadas, (...) a não ser nos termos da lei” e “em caso de delegação de poderes por uma autoridade central ou regional, as autarquias locais devem gozar (...) de liberdade para adaptar o seu exercício às condições locais” (parágrafos 4 e 5 do artigo 4º da Carta Europeia de Autonomia Local).

A Lei nº 159/99 estabelece que “a descentralização de poderes efetua-se com a transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, tendo por finalidade

²⁷ Nº 1 do artigo 4º da Lei nº 159/99, de 14 de Setembro.

assegurar o reforço da coesão social e da solidariedade inter-regional e promover a eficiência e a eficácia da gestão pública assegurando os direitos dos administrados”.²⁸

Relacionado com o princípio da descentralização está o princípio da subsidiariedade, definido pela primeira vez de forma explícita no parágrafo 3 do artigo 4º da Carta Europeia de Autonomia Local, onde é referido que “o exercício das responsabilidades deve incumbir, de preferência, às autoridades mais próximas dos cidadãos”, o que significa que o Estado apenas deve intervir diretamente na realização de tarefas quando estas não possam ser concretizadas de forma mais eficiente e eficaz por um nível de governação inferior.

O princípio da subsidiariedade visa determinar o nível de intervenção mais pertinente nos domínios de competências partilhadas do Estado, visando igualmente aproximar o Estado dos seus cidadãos. Tem origem no constitucionalismo americano, tendo sido transposto para outros ordenamentos jurídicos de natureza federal. A sua inserção na União Europeia, em 1992, no artigo 3º B do Tratado, teve como fim limitar ou contrabalançar os poderes transferidos dos Estados-membros.

O objetivo e a finalidade deste princípio ficaram expressos no articulado do Tratado da União Europeia, mais precisamente no parágrafo 2.º do artigo 1.º, quando estipula que “as decisões serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos”. Salienta-se ainda o facto de o parágrafo 2.º do n.º 3 do artigo 5.º, determinar que cabe aos Parlamentos nacionais velar pela observância do princípio da subsidiariedade, o que neste domínio poderá contribuir para uma maior descentralização do exercício das competências.

Gomes Canotilho e Vital Moreira (2007) associam o princípio da subsidiariedade a duas ideias chave: à ideia de proximidade dos cidadãos e à existência de uma administração autónoma, onde se constata uma separação de atribuições, competências e funções dos seus órgãos perante o Estado.

Com a publicação da lei de delimitação e coordenação das atuações da administração central e local, em 1984,²⁹ relativamente ao investimento público, foi iniciado o processo de descentralização de competências do poder central para o poder local, que passou a ser responsável por atribuições ligadas à educação, ensino e saúde.

Posteriormente, o Estado tem vindo a transferir para os governos locais – em especial para os municípios – uma dada provisão pública que se admite ser disponibilizada de forma mais

²⁸ Nº1 do Artigo 2º da Lei nº 159/99, de 14 de Setembro.

²⁹ Lei nº 77/84.

eficiente e eficaz à escala local, ampliando assim o seu campo de intervenção. Mercê do regime jurídico que entrou em vigor em 1999,³⁰ revogando o anterior, não só foi ampliado o leque de atribuições municipais, mas também se fixou “um novo regime de transferências de poderes para os municípios, baseado num processo de descentralização contratualizado” (Montalvo, 2003: 247).

De acordo com Amaral, a transferência de poderes para as autarquias locais permite uma melhor satisfação das necessidades locais, muitas vezes com soluções mais vantajosas, inclusive ao nível da análise custo benefício (Amaral, 2006). No entanto, um sistema demasiado descentralizado pode trazer problemas de descoordenação e de desequilíbrio entre as regiões. Isto é, demasiada autonomia poderá afetar o equilíbrio das funções orçamentais de afetação, distribuição e estabilização definidas por Musgrave (1959). Desta forma, a mobilidade de fatores produtivos pode causar graves situações de assimetrias regionais (Bravo & Sá, 2000) que, em último caso, poderiam por em causa a própria unidade do Estado.

A consagração constitucional dos princípios da descentralização e da autonomia financeira e administrativa das autarquias, fatores que determinaram a distribuição de competências entre o governo central e a administração local, com a conseqüente alteração da correlação de forças a favor desta e com reflexo a nível dos meios de financiamento, repercutiu-se no modo de organização e de gestão das autarquias. A par de manter o fornecimento dos serviços tradicionais, os municípios tiveram de ajustar a sua estrutura operativa a novas solicitações derivadas da descentralização de competências, a fim de as exercer com maior eficiência e eficácia, conforme foi expresso pela ANMP no seu XVII Congresso.

2.2.3 – Autonomia Administrativa

A revolução democrática de Abril de 1974 substituiu o regime político e transformou a administração pública, tendo sido iniciado um processo de democratização do Estado que originou diversas alterações no poder local, tanto no tocante às responsabilidades assumidas, como em termos organizacionais e financeiros.

No âmbito dessas alterações, o princípio da descentralização administrativa consagrado na Constituição, juntamente com outras disposições constitucionais, veio pôr termo à completa dependência das autarquias do poder central e criou as bases para uma autonomia autárquica. A descentralização e autonomia administrativa, corolário da própria administração democrática do Estado, como entende a Constituição, geraram um novo

³⁰ Lei nº 159/99, que estabeleceu a transferência de atribuições e competências da administração central para a administração local.

entendimento do papel e da natureza das autarquias, refletindo-se nas alterações ao poder regulamentar que lhes foi atribuído. A Constituição da República Portuguesa consagrou, no seu artigo 241º, uma novidade para o tradicional Direito Administrativo Português, de cariz fortemente centralizado e hierarquizado: a atribuição de competência regulamentar própria. No entanto, impõe limites a tal competência, sendo o primeiro de ordem territorial – as autarquias locais são pessoas coletivas territoriais, como diz o artigo 235º da Constituição, e a sua competência regulamentar própria situa-se nos exatos limites da sua configuração geográfica. Outra limitação ao poder regulamentar próprio é necessariamente aquela que está inerente à definição constitucional dos objetivos das autarquias locais – a prossecução de interesses próprios das populações respetivas.

Para além destes dois limites, o próprio artigo 241º declara que a competência regulamentar se exerce nos limites da Constituição, das leis, dos regulamentos das autarquias de grau superior ou das autarquias com poder tutelar. Tal competência, ou poder regulamentar como lhe chama a Constituição, deve ser entendido como poder de exclusividade de jurisdição da autarquia, de tal modo que não lhe pode ser retirado pela administração central, pois deriva diretamente da Lei Fundamental.

Regulando aquilo que é a matriz constitucional, foi publicado um dos diplomas fundamentais do “Estatuto das Autarquias Locais”, a Lei nº 79/77, de 25 de Outubro. Este diploma foi revogado várias vezes, nomeadamente pelo Decreto-lei nº 100/84, de 29 de Março,³¹ que por sua vez foi complementado pela Lei nº 25/85, de 12 de Agosto, pela Lei nº 169/99, de 16 de Setembro, e pela Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro. Tais preceitos legais fixaram as atribuições das autarquias locais e as competências dos respetivos órgãos.

O regime democrático consagrou constitucionalmente as autarquias locais enquanto instituições que possuem estatuto jurídico autónomo, dotadas de liberdade de iniciativa, relativamente a assuntos da sua competência fixados por lei.

“Exercer uma autonomia de ação não quer dizer que não existe responsabilidade ou uma tutela; o Estado detém a tutela administrativa das autarquias locais e as suas associações. A tutela faz cumprir a lei e verifica se esta está a ser executada ou não e quando o está, nomeadamente no que concerne à gestão financeira e patrimonial” (Catarino et al, 2007: 14). A tutela administrativa é feita através de processos externos de fiscalização de funcionários e atividades como sindicâncias ou inspeções. Contudo, no que toca a matérias

³¹ O Governo legislou sobre esta matéria, da competência da Assembleia da República, no uso da autorização legislativa conferida pela Lei nº 19/83, de 6 de Setembro.

judiciais, a tutela é exercida pelos tribunais, em especial pelo Tribunal de Contas, que fiscaliza a legalidade da ação orçamental da administração local.

A publicação do Decreto-Lei nº 77/84,³² de 8 de Março, estabeleceu o regime da delimitação e da coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos. “A delimitação de atuações consiste na identificação dos investimentos públicos cuja execução cabia, em regime de exclusividade, aos municípios” (nº 1, artigo 2º). A transferência de competências em matéria de investimentos públicos abrangia áreas como o equipamento rural e urbano, saneamento básico, energia, transportes e comunicações, educação e ensino, cultura, tempos livres e desporto e saúde.

As áreas sociais da responsabilidade dos municípios, no tocante à construção de equipamentos, eram a educação pré-escolar, básica, outras atividades complementares de ação educativa, educação de base de adultos e transportes escolares. No tocante à área da saúde, os municípios passaram a ser responsáveis pela construção de centros de saúde.

Posteriormente o Decreto-Lei nº 77/84 foi revogado pela Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, que estabeleceu o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais. Tal lei veio clarificar, nos seus artigos 1º e 2º, a descentralização de poderes, através do estabelecimento do quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais, bem como de delimitação da intervenção da administração central e da administração local, concretizando os princípios da descentralização e da autonomia do poder local.

No nº 2 do citado artigo consta “que a descentralização administrativa assegura a concretização do princípio da subsidiariedade, devendo as atribuições e competências ser exercidas pelo nível de administração melhor colocado para as prosseguir com racionalidade, eficácia e proximidade dos cidadãos”. De acordo com o artigo 3º, “as transferências de atribuições e competências efetua-se para a autarquia local que, de acordo com a sua natureza, se mostre mais adequada ao exercício da competência em causa”, devendo ser “acompanhada dos meios humanos, dos recursos financeiros e do património adequados ao desempenho da função transferida”.

O artigo 13º elenca os domínios atribuídos aos municípios, tendo passado a constar novas áreas do domínio social, como a ação social e a habitação, para além das áreas da educação e saúde, já atribuídas através do Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março. Saliente-se

³² Apesar de ser da competência da Assembleia da República, o Governo legislou sobre esta matéria também no uso da autorização conferida pela Lei nº 19/83, de 6 de Setembro.

também a atribuição de competências no domínio da promoção do desenvolvimento, com intervenções em áreas potenciadoras de emprego.

No entanto, o sistema de descentralização apresenta fortes fragilidades no domínio do controlo, na medida em que não foi capaz de ultrapassar uma administração assente no princípio da legalidade, e ir mais além, impondo um modelo de gestão nas autarquias que atendesse também a critérios de oportunidade e conveniência, visando maior eficiência e eficácia. Esta questão de controlo constitui um dos problemas centrais do processo de mudança de gestão autárquica, razão por que desperta posições, se não contraditórias, pelo menos díspares, quanto ao âmbito do processo de controlo que deve incidir sobre as autarquias e se entende dever ser de natureza análoga ao definido para a administração pública em geral (Carvalho, 1996).

2.2.4 – Autonomia Financeira

Desde o princípio da nacionalidade que os municípios possuem receitas próprias, provenientes do lançamento de tributos, que foram variando, em termos de incidência e montante, ao longo do tempo. No Estado Novo os recursos dos municípios eram constituídos pelo lançamento de impostos sobre a coleta de algumas contribuições, sobre o turismo e sobre a prestação de trabalho, de acordo com o definido no Código Administrativo de 1940.

As finanças locais sofreram profundas alterações, operadas em consequência da mudança de regime verificada em Abril de 1974. Até então o sistema financeiro autárquico caracterizava-se por uma forte centralização das decisões e meios financeiros. Apesar da Constituição da República de 1976 ter definido as bases fundamentais da reforma das finanças locais (artigo 238º), o novo regime de financiamento só foi concretizado através da publicação da Lei nº 1/79, de 2 de Janeiro, e veio alterar profundamente o sistema de relações, a nível financeiro, entre as autarquias e a administração central.

No período que se seguiu à revolução de Abril e decorreu até à publicação da primeira Lei das Finanças Locais assistiu-se ao fim do corporativismo do Estado Novo e ao início de um longo processo de democratização dos governos locais.³³ Enquanto não estavam definidas as atribuições e competências das autarquias locais, foram criados gabinetes coordenadores de obras municipais (GCOM), constituídos por representantes dos vários serviços centrais do estado e dos municípios e presididos pelo respetivo governador civil. Estes gabinetes tinham competência para aprovar obras municipais até ao valor aproximado

³³ As primeiras eleições para os órgãos das autarquias locais foram realizadas em 12 de Dezembro de 1976, mais de dois anos após Abril de 1974.

de dois mil contos (dez mil euros), o que, face às necessidades existentes, se manifestava claramente insuficiente e mantinha um pendor centralizador das finanças locais.

O regime de participações e subsídios do Estado, que sobrevivia desde o século XIX, e que mesmo após o 25 de Abril se mostrou algo tendencioso em termos político-partidários,³⁴ foi extinto e estabeleceram-se as normas que passaram a reger as transferências de recursos financeiros da administração central para os municípios. Estabeleceram-se também as receitas próprias dos municípios, nomeadamente impostos locais, taxas, tarifas e participação no produto global de alguns impostos do Estado. Assim, definidas as competências das autarquias locais, foi publicada a nova lei das finanças locais (Lei n.º 1/79 de 2 de Janeiro), que para além de ter definido novos meios de financiamento, favoreceu a autonomia do poder local, uma vez que passou a prever transferências diretas por parte do orçamento de Estado (através do Fundo de Equilíbrio Financeiro - FEF), com base em critérios e regras previamente estabelecidos, evitando a arbitrariedade com que a administração central distribuía anteriormente o seu financiamento, mantendo as autarquias locais numa situação de dependência.

O novo regime democrático definiu como princípios basilares a justiça na repartição dos fundos públicos, seja pelo Estado central seja pelas autarquias, e a «correção das desigualdades entre autarquias do mesmo grau» (Catarino et al, 2007: 12). À luz destes desígnios o regime financeiro das autarquias locais teve diferentes períodos de autonomia:

Entre 1976 e 1979,³⁵ mesmo com o reconhecimento constitucional da autonomia financeira das autarquias, estas apresentaram-se subalternas ao poder central. Este facto tem explicação pelo tempo de três anos que demorou a promulgação da lei das finanças locais a 2 de Janeiro de 1979 (Lei nº 1/79);

Entre 1979 e 1984, com a Lei das Finanças Locais em vigor, as autarquias começaram a ter conhecimento das verbas que receberiam, transferidas sob a designação de Fundo de Equilíbrio Financeiro, e a poder executar as suas atividades com receitas definidas. Contudo, este período é marcado pelo sucessivo corte de verbas pelos governos centrais;

Entre 1984 e 1986, com a alteração da Lei das Finanças Locais, é revogado o mínimo de 18% na participação das autarquias nas despesas públicas fixadas anualmente pelo Orçamento de Estado, estando assim as autarquias dependentes da decisão do Governo quanto à sua dotação anual;

³⁴ Nos dois primeiros anos do primeiro mandato autárquico democrático (1977- 1979), eram frequentes as queixas de autarcas sobre o favorecimento de câmaras cujos presidentes pertenciam à força partidária mais representada nas reuniões do GCOM, na aprovação de obras municipais.

³⁵ Os subsídios atribuídos pelo governo central para cada distrito eram distribuídos pelos municípios num órgão denominado Gabinete Coordenador de Obras Municipais (GCOM), que funcionava no respetivo Governo Civil.

A partir de 1986, com a entrada na Comunidade Europeia, as fontes de financiamento foram alargadas e gerou-se maior independência das autarquias face às imposições do Governo; De 1998 a 2001, os municípios passam a ter direito a uma participação em impostos do Estado equivalente a 30,5% da média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS), sobre o rendimento das pessoas coletivas (IRC) e sobre o valor acrescentado (IVA), recebendo 24 % como Fundo Geral Municipal (FGM) e 6,5% como participação no Fundo de Coesão Municipal (FCM). Estes dois fundos vieram substituir o Fundo de Equilíbrio Financeiro;

A partir de 2002, a repartição de recursos públicos passou a ser feita através de uma subvenção geral determinada a partir do Fundo de Equilíbrio Financeiro, de valor igual a 23,5% da média aritmética simples da receita proveniente do IRS, IRC e IVA, de uma subvenção específica determinada a partir do Fundo Social Municipal, com valor correspondente às despesas relativas às atribuições e competências transferidas da administração central para os municípios e de uma participação de 5% do IRS cobrado aos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial. O Fundo de Equilíbrio Financeiro passou a resultar das parcelas referentes ao Fundo Geral Municipal e ao Fundo de Coesão Municipal.

A publicação de diversas leis das finanças locais visou criar um sistema para garantir o equilíbrio financeiro vertical (entendido como uma repartição equitativa dos impostos cobrados por um nível de administração); e o equilíbrio financeiro horizontal (entendido como a forma de redistribuir os recursos pelas regiões mais desfavorecidas) e, por último, corrigir externalidades para obter eficiência na obtenção de recursos (Bravo & Sá, 2000).

Segundo Montalvo (2003), uma breve análise à evolução das formas de financiamento dos municípios permite verificar o crescente aumento das transferências diretas da administração central face às restantes fontes de financiamento, fruto do fluxo contínuo de transferência de competências de várias entidades Estatais para as autarquias locais.

No quadro 2.1 sintetizam-se os aspetos essenciais da evolução da Lei das Finanças Locais, nas diferentes versões que conheceu até hoje. Enumeram-se as componentes das receitas municipais, nomeadamente os impostos locais, cuja cobrança reverte totalmente para as autarquias, as participações nos impostos do Estado e as formas de cálculo das transferências do Estado, que constituem o Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF). No quadro 2.2 indicam-se os critérios que consubstanciam o cálculo da distribuição do Fundo de Equilíbrio Financeiro.

Compreende-se a partir da leitura deste pequeno roteiro do regime de financiamento que sempre existiu uma tensão entre as administrações central e local quanto à dotação financeira. Há uma situação de dependência que é consequência da falta de capacidade dos agentes autárquicos em garantir e criar mais recursos próprios.

A forma de cálculo das transferências do Estado para a administração local tem vindo a ser aperfeiçoada ao longo das várias versões da Lei das Finanças Locais, mas somente no tocante à repartição de recursos financeiros entre municípios. Obviamente que tal atitude não tem obtido o consenso das partes envolvidas, porque os interesses em presença são antagónicos: por um lado os municípios querem reforçar a sua autonomia, com maiores recursos financeiros, por outro lado o governo central quer diminuir a sua despesa. Pode-se mesmo concluir, quer através das mudanças sofridas pela Lei das Finanças Locais, quer pela atuação do governo central dos últimos anos, que há uma tendência descendente da participação dos municípios nas despesas públicas, demonstrando claramente o limitado grau de descentralização financeira (7%) registado em Portugal, quando comparado com o verificado na EU, cuja média é de 11%.³⁶

De um modo geral, os municípios apresentam uma elevada dependência das transferências do Estado, determinando uma grande subordinação da atividade municipal a esses fundos, apesar da possibilidade das autarquias locais poderem aumentar as suas receitas, embora de forma pouco significativa, através do lançamento de impostos e taxas municipais, utilizando os mecanismos legais que têm à disposição para o efeito.³⁷

³⁶ Dados do Eurostat de 2012.

³⁷ Os poderes tributários dos municípios encontram-se definidos nos artigos 11º a 16º da Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro.

Quadro 2.1 – Lei das Finanças Locais – Receitas

Lei nº 1/79	Decreto-Lei nº 98/84	Lei nº 1/87	Lei nº 1/87 + Ref.Fiscal	Lei nº 42/98	Lei nº 2/2007
<p>Impostos Diretos</p> <p>-Cont. Predial Rústica</p> <p>-Cont. Predial Urbana</p> <p>-Imposto sobre Veículos</p> <p>-I Imp. Serv. de Incêndios</p> <p>-Imposto de Turismo</p> <p>-Derrama (sobre a coleta da Cont. Predial)</p> <p>-Particip. no Produto de:</p> <p>-Imposto Profissional</p> <p>-Imposto Complementar</p> <p>-Contribuição Industrial</p> <p>-Imposto sobre Capitais</p> <p>-Imp. sobre Sucessões</p> <p>F.E.F.</p> <p>Inscrito no OGE</p> <p>Nota: A soma da participação no produto de impostos com o FEF tinha de ser igual ou superior a 18% da despesa do OGE.</p>	<p>Impostos Diretos</p> <p>-Cont. Predial Rústica</p> <p>-Cont. Predial Urbana</p> <p>-Imposto sobre Veículos</p> <p>-Imp.Serv. de Incêndios</p> <p>-Imposto de Mais-Valias</p> <p>-Taxa Mun. Transporte</p> <p>-Derrama (sobre a coleta da Cont. Predial)</p> <p>F.E.F.</p> <p>Cálculo através de percentagem, definida pelo OGE, sobre certas despesas correntes e de capital.</p>	<p>Impostos Diretos</p> <p>-Cont. Predial Rústica</p> <p>-Cont. Predial Urbana</p> <p>-Imposto sobre Veículos</p> <p>-Imp.Serv.de Incêndios</p> <p>-Imposto de Mais-Valias</p> <p>-Taxa Mun. Transporte</p> <p>-Sisa</p> <p>-Derrama (sobre a coleta da Cont. Predial)</p> <p>Imposto Indireto</p> <p>37,5% do IVA das Atividades Turísticas</p> <p>F.E.F.</p> <p>Calculado pela fórmula:</p> $FEFn = \frac{FEFn-1 \times IVAn}{IVAn-1}$ <p>n - ano n-1 – ano anterior</p>	<p>Impostos Diretos</p> <p>-Contrib. Autárquica</p> <p>-Imposto sobre Veículos</p> <p>-Imposto de Mais-Valias</p> <p>-Sisa</p> <p>-Derrama (sobre a coleta do IRC apurado na circunscrição – Decreto-Lei nº 37/93)</p> <p>Imposto Indireto</p> <p>37,5% do IVA das Atividades Turísticas</p> <p>F.E.F.</p> <p>Mantém –se o método da Lei nº 1/87.</p>	<p>Impostos Diretos</p> <p>-Contrib. Autárquica</p> <p>-Imposto sobre Veículos</p> <p>-Sisa</p> <p>-Imposto de Mais-Valias</p> <p>-Derrama (sobre a coleta do IRC apurado na circunscrição)</p> <p>F.E.F.</p> <p>30,5% da média aritmética simples do IRS, IRC e IVA.</p> <p>Repartido por Fundo Geral Municipal (24%) e por Fundo de Coesão Municipal (6,5%).</p>	<p>Impostos Diretos</p> <p>-Imp. Mun. s/ Imóveis</p> <p>Imp.Mun. s/Transmissões Onerosas</p> <p>-Imposto sobre Veículos</p> <p>-Imposto de Mais-Valias</p> <p>-Derrama (sobre a coleta do IRC apurado na circunscrição)</p> <p>Particip. Variável no IRS</p> <p>5% do valor cobrado no município.</p> <p>F.E.F.</p> <p>25,3% da média aritmética simples do IRS, IRC e IVA.</p> <p>Repartido (50%) por:</p> <p>Fundo Geral Municipal e Fundo Coesão Municipal</p> <p>Fundo Social Municipal</p> <p>Valor de despesas sociais relativas a competências descentralizadas.</p>

Fonte: Leis das Finanças Locais

**Quadro 2.2 – Lei das Finanças Locais – Fundo de Equilíbrio Financeiro -
Cálculo da Distribuição**

Lei nº 1/79	Decreto-Lei nº 98/84	Lei nº 1/87
<p>Participação do produto global dos impostos: -50% na razão direta dos habitantes; -10% na razão direta da área; -40% na razão direta da capitação dos impostos diretos cobrados na autarquia.</p> <p align="center">F.E.F.</p> <p>-35% na razão direta do número de habitantes; -15% na razão direta da área; -15% na razão direta do número de freguesias -35% na razão direta das carências, aferidas por determinados indicadores.</p>	<p align="center">F.E.F.</p> <p>-5% igualmente por todos os municípios; -45% na razão direta do número de habitantes; -10% na razão direta da área; 15% na razão direta da capitação dos impostos diretos cobrados na autarquia; -5% na razão direta do número de freguesias; -20% em função das carências, aferidas pelos seguintes indicadores; -5% na razão direta da orografia; -10% na razão inversa do desenvolvimento socioeconómico; -2% na razão direta do turismo; -3% na razão direta da emigração.</p>	<p align="center">F.E.F.</p> <p>-10% igualmente por todos os municípios; -45% na razão direta do número de habitantes; -10% na razão direta da área; -10% na razão direta da capitação de impostos diretos cobrados na autarquia; - 10% na razão direta da rede viária municipal; -5% na razão direta do número de freguesias; -5% na razão direta do número de alojamentos; -5% na razão direta do índice de desenvolvimento económico.</p>

Fonte: Leis das Finanças Locais

**Quadro 2.2 – Lei das Finanças Locais – Fundo de Equilíbrio Financeiro -
Cálculo da Distribuição (Cont.)**

Lei nº 42/98	Lei nº 2/2007
<p align="center">F.G.M.</p> <p>-5% igualmente por todos os municípios; -35% na razão direta da população residente e da média de dormidas em hotéis e parques de campismo; -5% na razão direta da população residente com menos de 15 anos; -30% na razão direta da área ponderada por um fator relativo à amplitude altimétrica do município; 15% na razão direta do número de freguesias; -10% na razão direta do montante do IRS cobrado na área do município.</p> <p align="center">F.C.M.</p> <p>Cálculo nas razões diretas das seguintes fórmulas: $Hab_m * (CNIM - CIM_m)$ $Hab_m * (1 - IDO_m)$, sendo $IDO > 0$ e $IDO_m = (IDS_n - IDS_m)$ Hab_m - População residente CNIM - capitação média nacional dos impostos municipais CIM_m – capitação dos impostos municipais do município IDO_m – índice de desigualdade de oportunidades do município IDS_n – índice nacional de desenvolvimento social IDS_m – índice de desenvolvimento social do município</p>	<p align="center">F.G.M.</p> <p>-5% igualmente por todos os municípios; -65% na razão direta da população e da média de dormidas em hotéis e parques de campismo, mas submetido a fator de ponderação; -25% na razão direta da área, ponderada por um fator de amplitude altimétrica do município e 5% da razão direta da área afeta à Rede Natura 2000 e da área protegida; -20% na razão direta da área ponderada por um fator de amplitude altimétrica do município e 10% da razão direta da área afeta à Rede Natura 2000 e da área protegida, nos municípios com mais de 70% do seu território afeto à Rede Natura 2000 e de área protegida.</p> <p align="center">F.C.M.</p> <p>Calculado pela seguinte fórmula: $N_i * IDO_i$ com $IDO_i = IDS - IDS_i$ N – população residente i – município IDO – índice de desigualdade de oportunidades IDS – índice de desenvolvimento social</p> <p align="center">F.S.M.</p> <p>-35% de acordo com os indicadores relativos à frequência de crianças e jovens no ensino pré-escolar e básico; -32,5% de acordo com indicadores relativos a utentes inscritos na rede de saúde municipal; -37,5% de acordo com indicadores relativos a utentes e beneficiários de creches, jardins de infância, lares, centros de dia e programas de ação social.</p>

Fonte: Leis das Finanças Locais

Parte II – Contextualização – A Intervenção dos Municípios nas Políticas Sociais

CAPÍTULO III – As Primeiras Competências Descentralizadas – Saúde e Educação

Até há cerca de três décadas os municípios nunca tiveram uma ação preponderante no domínio social. Na Idade Média os concelhos sustentavam uma parte da população não ativa, constituída essencialmente por crianças abandonadas, inválidos, viúvas, pobres e doentes. Esta ação assumia mais um caráter piedoso e religioso do que uma verdadeira ação solidária dirigida aos mais desfavorecidos e manteve-se sem grandes alterações até ao Liberalismo.

Com a publicação de diversos códigos administrativos, a partir de meados do século XIX, foram incumbidas às câmaras municipais algumas competências do foro social, nomeadamente:

- “Sobre o auxílio para a sustentação dos expostos e crianças desvalidas ou abandonadas;
- Sobre o internamento de alienados e hospitalização dos doentes do concelho;
- Sobre a assistência aos mendigos.”³⁸

Depreende-se pelo tipo de linguagem que estas competências tinham mais a ver com uma faceta de controlo e policiamento do que com uma faceta de assistência e solidariedade.

Durante o Estado Novo as autarquias locais não tinham intervenção significativa no domínio das políticas sociais. Na prática não passavam de “extensões locais” do Estado, a quem cabia a realização de algumas infraestruturas e o desempenho de um papel de fiscalização e policiamento das respetivas populações, alheando-se por completo da construção de equipamentos, da organização de serviços, do desenvolvimento de programas de intervenção, fundamentais para a vida das populações locais. Pelo Código Administrativo de 1940³⁹ eram apenas consignadas algumas competências de assistência social, geralmente levadas a efeito em conjunto com instituições vocacionadas para a prática da caridade, e a assistência médica aos munícipes pobres,⁴⁰ o que na realidade não acontecia, visto que a principal intenção desta medida era a de fixar médicos no interior do país. De acordo com

³⁸ N^{os} 10, 11 e 12 do artigo 48^o do Código Administrativo, de 31 de Dezembro de 1940.

³⁹ O Código Administrativo, publicado em 31 de Dezembro de 1940, foi desde esta data e até 1976 o principal diploma regulador da atividade das autarquias locais, contendo a legislação sobre as atribuições municipais, as finanças locais, a tutela administrativa e regime de pessoal.

⁴⁰ Os municípios, em termos de assistência médica, eram divididos em “Partidos”, sendo cada partido dotado com um médico, que tinha de manter a residência na sua área de atuação.

Maia (1985), nessa altura o modelo nacional de proteção social, provida pelo Estado, era precário e rudimentar, tendo referido que:

“A prevenção e a acção social comunitária foram subalternizadas ou ignoradas na razão directa da falta de estímulo ou mesmo dos impedimentos de todo o processo de participação responsável dos interessados, designadamente das comunidades locais, na identificação dos seus problemas e necessidades e na mobilização e organização de recursos de toda a ordem que se mostrassem ajustados a uma resposta satisfatória àqueles problemas e carências” (Maia, 1985: 84).

Após Abril de 1974, no tocante ao enquadramento jurídico, ao ser consignado na Constituição da República como atribuição das autarquias locais “a prossecução de interesses próprios das populações respetivas”, foi consagrada como competência municipal genérica a intervenção em matéria de políticas sociais. Desde esta altura a administração local tem sido objeto de uma evolução motivada pelo ajustamento do quadro legal e pelo clima económico-financeiro do país. Os fatores externos, aliados a uma crescente maturidade da gestão autárquica e ao contributo das especificidades locais, têm produzido diferentes configurações no seu comportamento. A mudança traduziu-se no desaparecimento do espírito consagrado pelo Código Administrativo e na sua revogação por normas compatíveis com os princípios da descentralização e autonomia do poder local.

A primeira lei que estabeleceu as atribuições e competências das autarquias locais (Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março), apontava como atribuições municipais a educação e o ensino e a saúde, em termos de construção de infraestruturas (centros de saúde).⁴¹ Em 1984, na primeira revisão da lei-quadro autárquica, com o Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março, a área da saúde é mencionada como atribuição genérica das autarquias.⁴² A Lei nº 25/85, de 12 de Agosto, integrou como atribuições específicas a proteção à infância e à terceira idade.⁴³

A seguir aborda-se a evolução registada nas áreas da saúde e educação, no tocante ao seu relacionamento com o poder local, e a posição da ANMP face a esse relacionamento:

3.1 - Saúde

Até meados da década de setenta do século passado os municípios eram responsáveis pela prestação de cuidados de saúde aos estratos populacionais mais carenciados. Os serviços especiais das câmaras municipais compreendiam os partidos médicos. Em todos os concelhos, à exceção de Lisboa e Porto, existia pelo menos um partido médico e o seu

⁴¹ Alíneas e) e g) do artigo 8º da Lei nº 77/84, de 8 de Março.

⁴² Alínea e) do nº 1 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 100/84, de 29 de Março.

⁴³ Alínea g) do nº1 do artigo 2º da Lei nº 25/85, de 12 de Agosto.

número era fixado pelo conselho municipal, de acordo com a categoria do concelho.⁴⁴ Essas funções foram integradas na rede de cuidados de saúde primários, criada pela reforma de 1971, ou foram sendo sucessivamente absorvidas pelos serviços médicos ligados à então Previdência Social.

As autarquias locais têm vindo a sentir necessidade de alargarem o seu campo de intervenção na área da saúde, ultrapassando largamente a atual competência legal, visando as populações com maiores dificuldades, através de ações territorializadas no âmbito do espaço geográfico municipal ou de zonas urbanísticas concretas. A colaboração com os serviços locais de saúde tem vindo a crescer nos últimos anos, quer através de complemento dos serviços prestados com valências ligadas à ação social, quer com apoios logísticos essenciais para a concretização de políticas de saúde de âmbito nacional.

3.1.1 – Uma Abordagem Globalizadora da Saúde

O conceito de saúde, embora usualmente conotado com a ação curativa e com o ato médico, tem vindo a assumir uma abordagem mais compreensiva. A resolução da OMS de 1977 propôs uma nova definição de saúde, muito mais que a simples ausência de doença, como um estado relativo de bem-estar que permita ao indivíduo desenvolver uma vida social e economicamente produtiva. A noção de saúde passou a ser positiva e a compreender de forma lata as necessidades fundamentais. De facto, passou-se a definir saúde não como oposição a um estado patológico, mas como um estado mais global, dependente das condições de vivência no quotidiano, para além da qualidade dos serviços de saúde.

A Lei de Bases da Saúde⁴⁵ estabeleceu, na sua Base IX, que “sem prejuízo de eventual transferência de competências, as autarquias locais participam na ação comum a favor da saúde coletiva e dos indivíduos, intervêm na definição das linhas de atuação em que estejam diretamente interessadas e contribuem para a sua efetivação dentro das suas atribuições e responsabilidades”. Não obstante este articulado na citada Lei de Bases, a participação do poder local no sistema de saúde tem-se restringido à nomeação de representantes para determinados órgãos consultivos do Ministério da Saúde, sem que daí advenham poderes funcionais que sejam suscetíveis de influenciar decisões.

O processo de desconcentração do setor da saúde, iniciado em 1995, com a formação das cinco Regiões de Saúde, não se repercutiu em descentralização de funções para as autarquias. A preocupação em melhorar a articulação entre os dois níveis de cuidados de saúde (primários e secundários), objetivo da reestruturação do setor, continuou a considerar

⁴⁴ Artigos 143º e 144º do Código Administrativo de 31 de Dezembro de 1940.

⁴⁵ Lei nº 48/90, de 28 de Março, com as alterações subsequentes.

ser a intervenção nesta área da competência exclusiva dos serviços específicos de saúde (Centros de Saúde e Hospitais), sob tutela da administração central.

Após a democratização do regime observou-se uma notável evolução dos indicadores de medição direta da saúde, nomeadamente nas taxas de mortalidade. Conseguiu-se aumentar a esperança de vida, sobretudo através da redução da mortalidade infantil e por doenças transmissíveis. Este último facto encontra-se diretamente ligado à melhoria das condições ambientais, campo em que a intervenção das autarquias locais foi decisiva.

Os municípios, com os necessários apoios do poder central e da União Europeia (QCA's), foram capazes de promover infraestruturas com incidência direta nas causas que geravam doenças transmissíveis, salientando-se sobretudo o esforço feito na construção dessas infraestruturas nas zonas rurais, para além da construção de acessibilidades que anularam o isolamento das populações e facultaram o acesso aos cuidados de saúde.

Segundo a primeira legislação definidora do regime da delimitação e da coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos, era da competência dos municípios, na área da saúde, a construção de centro de saúde.⁴⁶ Da análise da atual lei-quadro de atribuições e competências para as autarquias locais,⁴⁷ verifica-se que o seu artigo 22º, sob a epígrafe de "Saúde", estatui:

"Compete aos órgãos municipais:

- a) Participar no planeamento da rede de equipamentos de saúde concelhios;
- b) Construir, manter e apoiar centros de saúde;
- c) Participar nos órgãos consultivos dos estabelecimentos integrados no Serviço Nacional de Saúde;
- d) Participar na definição das políticas e das ações de saúde pública levadas a cabo pelas delegações de saúde concelhias;
- e) Participar nos órgãos consultivos de acompanhamento e avaliação do Serviço Nacional de Saúde;
- f) Participar no plano da comunicação e informação do cidadão e nas agências de acompanhamento dos serviços de saúde;

⁴⁶ Alínea g) do artigo 8º da Lei nº 77/84, de 8 de Março.

⁴⁷ Alínea g) do nº 1 do artigo 13º e artigo 22º da Lei nº 159/99, de 14 de Setembro.

- g) Participar na prestação de cuidados de saúde continuados no quadro de apoio social à dependência, em parceria com a administração central e outras instituições locais;
- h) Cooperar no sentido da compatibilização da saúde pública com o planeamento estratégico de desenvolvimento concelhio;
- i) Gerir equipamentos termais municipais.”

Sobre o conteúdo deste articulado, a ANMP, no seu XIII Congresso, concluiu que “se tratou da tentativa de responsabilizar Municípios pela construção de Centros de Saúde, e mesmo de Hospitais, processo que parece não ter tido êxito, dada a sua ilegalidade e, mesmo, eventual inconstitucionalidade, processo que o Congresso rejeita”.

Destaca-se como evolução mais significativa a participação, por parte dos órgãos municipais, no planeamento da rede de equipamentos de saúde concelhios, bem como na construção e apoio aos centros de saúde. É-lhes atribuída também a participação em órgãos consultivos e em ações supletivas. No entanto, nunca foi regulamentada a participação em programas de proteção e promoção da saúde ou a participação na prestação de cuidados continuados no quadro do apoio social à dependência.

3.1.2 – A Ação “Indireta” dos Municípios na Saúde

Apesar de não prestarem cuidados de saúde diretamente, os municípios intervêm de forma direta na construção de infraestruturas de saúde e indiretamente no estado de saúde das respetivas populações. A construção de extensões de saúde e postos médicos nas sedes de freguesia foram uma das prioridades do poder local democrático. Tal medida permitiu que os médicos dos respetivos centros de saúde se deslocassem a zonas afastadas da sede de concelho e efetuassem o atendimento de doentes em instalações apropriadas. Também na construção de novos centros de saúde as autarquias têm colaborado com o poder central, facultando a título gratuito terrenos devidamente infraestruturados para implantação das citadas unidades de saúde.

A intervenção indireta da administração local na área da saúde tem-se revelado como uma das principais causas da melhoria dos níveis de saúde das populações. Pelos municípios passam os processos que condicionam a qualidade das novas habitações individuais ou coletivas e deles depende também o controle de qualidade de vida nas urbanizações. É decisivo o papel que desempenham na criação e manutenção das condições que permitem manter a qualidade do ambiente – por exemplo, água potável, rede de saneamento básico e recolha de resíduos sólidos domésticos. A sua ação é decisiva na criação e conservação de infraestruturas de lazer, desporto e diversão, que condicionam a saúde física e mental dos

cidadãos. Pode-se afirmar que os municípios são elementos da administração determinantes de boas condições de saúde (Campos, 1987).

Desde 1982, no âmbito da Região Europeia da Organização Mundial de Saúde (OMS), Portugal participou na elaboração de uma estratégia global no sentido de procurar atingir no início do presente século uma situação em que todos os cidadãos estivessem em condições de saúde que lhes permitissem desenvolver uma vida economicamente produtiva e socialmente útil. Tal estratégia foi oficialmente aprovada pelo Governo em 1984 e continha metas que providenciavam instrumentos de trabalho para atuarem em domínios como equidade, prevenção na doença, estilos de vida orientados para a saúde, ambientes sustentados e reorientação dos serviços de saúde. Das trinta e oito metas em que ela se desdobrava, cerca de treze diziam respeito diretamente à organização do sistema de prestação de cuidados de saúde. Das vinte e cinco restantes, a ação municipal era útil, embora não central, nas sete metas que visavam dar mais anos à vida, isto é, reduzir diretamente as causas de morte mais importantes e dessa forma aumentar a esperança média de vida. Das restantes dezoito metas, a intervenção autárquica foi muito importante nas dez metas que visavam a promoção de igualdade de acesso à saúde e a manutenção de uma vida saudável. Nas últimas oito metas, a ação municipal foi decisiva, uma vez que tratavam da preservação do ambiente, campo em que as autarquias têm competências determinantes.

A Carta de Ottawa (Novembro de 1986) para a promoção da saúde deu lugar ao movimento das “Cidades Saudáveis”, explicitando o seguinte princípio: “A saúde de todos os seres humanos depende de igual forma das condições existentes em casa, na escola ou no trabalho, como depende da qualidade dos serviços de saúde disponíveis. Por consequência, é possível melhorar a saúde agindo sobre certos fatores ambientais, sociais e económicos determinantes”.⁴⁸ A OMS enfatiza a promoção de saúde e coloca o acento na globalidade inerente às diversas dimensões da saúde. Esta perspectiva de promoção de saúde engloba todos os setores que estruturam a vida quotidiana: habitação e urbanismo, ambiente, condições de trabalho e de lazer, redes de relacionamento e vida social, participação das populações nas decisões que lhes dizem respeito.

A Agenda 21 define a aplicação dos conceitos do desenvolvimento sustentável. A conferência do Rio de Janeiro em 1992 propõe a adoção de um plano de ação global no sentido de reduzir os défices mais urgentes com os quais a humanidade se encontra confrontada atualmente. Uma dessas grandes prioridades é a necessidade de proteger e promover a saúde. Este documento preconiza também a urgência em definir programas de

⁴⁸ Report on the Adelaide Conference (1988), Health Public Policy, Adelaide.

ação local. Os poderes locais ocupam uma posição privilegiada para o conhecimento dos problemas das suas comunidades. Como tal, é recomendado que se procurem mecanismos de colaboração entre os diferentes parceiros locais, uma vez que a esta escala será mais fácil encontrar situações de consenso que permitam orientar programas, políticas, leis e regulamentos, com o objetivo de um desenvolvimento sustentável. Uma coordenação das ações locais deverá favorecer a troca de informação, de ideias e de experiências entre comunidades.

Em 1994, constatando a degradação da qualidade de vida em numerosas cidades, os ministros da saúde e do ambiente dos Estados membros da EU afirmaram, na Declaração de Helsínquia, procurar “desenvolver com urgência a colaboração europeia relativa à definição das relações recíprocas entre ambiente urbano e saúde”. O projeto Cidades Saudáveis foi reconhecido como uma estrutura com possibilidade de estimular ações relativas aos problemas ambientais, sanitários e sociais, e como espaço de troca de experiências. Uma Cidade Saudável é “uma cidade que se adapta constantemente de forma a criar e a melhorar o seu ambiente físico e social, bem como em desenvolver os recursos comunitários que permitam aos cidadãos o exercício de todas as funções da vida, no desenvolvimento do seu potencial máximo”.⁴⁹ É avaliada, mais do que pela sua situação sanitária, pelos esforços que desenvolve no sentido de melhorar a saúde dos seus habitantes. A participação dos membros da comunidade nas decisões que dizem respeito à saúde é considerada essencial. O projeto das Cidades Saudáveis é um instrumento fundamental para testar, desenvolver e implementar novas perspetivas de saúde pública ao nível local, onde os conceitos mais globais de promoção de saúde podem ser mais facilmente concretizáveis.

Sendo o poder local o nível mais baixo de administração e, como tal, o que se encontra mais perto da população, as cidades podem e devem assumir um papel central na condução do processo de melhoramento da saúde, um papel que têm desempenhado em termos históricos, mas que tem sido ultimamente negligenciado (WHO, 1993). Na rede nacional de cidades saudáveis,⁵⁰ verifica-se a integração do sector da saúde na estrutura dos municípios de carácter mais urbano, ora agregado ao setor da ação social, ora como setor autónomo, com intervenção em diferentes processos de planeamento urbanístico. A promoção da saúde, com ações a nível de ocupação dos tempos livres, do apoio domiciliário ao idoso, da educação ambiental, etc., insere-se num conceito mais vasto de saúde, onde se coloca em posição de destaque a dimensão não curativa.

⁴⁹ WHO (1993), Healthy Cities Project: a project becomes a movement – Review of Progress 1987 to 1990, Copenhagen.

⁵⁰ Das cidades da Lezíria do Tejo só o Cartaxo integra a rede nacional das cidades saudáveis.

Se atualmente as suas competências são limitadas, já é frequente as autarquias desenvolverem iniciativas no campo da saúde pública, por um lado melhorando os seus serviços de higiene e saneamento, privilegiando a sua componente ambiental, e por outro lado com iniciativas inovadoras, motivadas muitas vezes por compromissos de ordem política, em que a saúde aparece como um objetivo de intervenção prioritária consensual, dotado de uma forte legitimidade, sendo uma área em que os atores locais se encontram em consenso sobre a necessidade de se investir (Berrat, 1994). A implicação do poder local é também estimulada como resultado da relação contratual existente entre os organismos centrais e certas instituições não-governamentais que atuam geralmente em áreas socialmente desfavorecidas e em que os enquadramentos das intervenções, numa perspetiva de promoção de saúde, são geralmente encorajadas. A intervenção das autarquias na saúde tem-se perspectivado segundo três vetores: facilitar a coordenação do conjunto dos atores locais intervenientes no campo da saúde; promover a territorialização das ações com objetivos de promoção da saúde; estimular a articulação dessas ações com outras levadas a efeito noutros setores de atividade.

A diversidade de intervenientes e a multiplicidade de ações exige que ao nível local se estabeleçam sistemas de coordenação e informação, com o fim de desenvolver intervenções coerentes e complementares. O município poderá ser o órgão que pode assumir o papel de favorecimento dessa coordenação, promovendo a aproximação dos parceiros e impulsionando uma mobilização dinâmica dos diferentes atores nos projetos de saúde. O enquadramento dos problemas de saúde à escala dos aglomerados urbanos, ou mesmo dos bairros, permitirá uma leitura mais fina das problemáticas, assente sobre as vontades dos habitantes, colocará em evidência as dificuldades encontradas pelos profissionais que atuam no terreno e poderá potenciar as vantagens da proximidade dos parceiros locais, assim como uma noção de identidade local.

3.1.3 – Municípios, Promotores de Saúde?

Os municípios podem desempenhar um papel essencial em matéria de promoção de saúde, por terem competências em quase todas as áreas da vida quotidiana e por serem parte integrante das políticas ditas transversais ou globais, que visam nomeadamente a inserção das populações desfavorecidas.

De acordo com a OMS (2008)⁵¹ o desafio de uma saúde cada vez mais compreensiva passa por assegurar redes de governação inclusivas, onde todos os atores e sectores tenham

⁵¹ World Health Organization (2008), Relatório Mundial de Saúde: Cuidados de saúde primários agora mais do que nunca – http://www.who.int/whr/2001/en/whro01_po.pdf

representação, em que as necessidades/procuras locais sejam ouvidas e onde os valores da igualdade e justiça social sejam colocados em prática.

O sector da saúde está diretamente relacionado com determinantes sociais como o emprego/desemprego, educação, segurança social, habitação, etc., e deve considerar esse facto, tomando uma posição de parceiro político no desenvolvimento e implementação das suas iniciativas. Há áreas sociais que pela sua atividade têm objetivos estratégicos que vão de encontro aos interesses da saúde e que geram a obtenção de ganhos mútuos.

Na área da saúde a política local seria mais expressiva se a implementação de políticas considerasse níveis mais abrangentes de decisão política. A promoção de agendas de saúde local tem um impacto muito limitado, na maioria das vezes centrada na colaboração intersectorial em ações de prevenção e promoção de comportamentos saudáveis.

A administração central tem vindo a implementar uma política de reestruturação e encerramento de serviços públicos de saúde, envolvendo maternidades, serviços de urgências e de atendimento permanente (SAP). As medidas tomadas com esta reestruturação levaram ao afastamento daqueles serviços em relação às populações, o que provocou protestos generalizados, com o apoio dos municípios afetados. O Ministério da Saúde acabou por propor e assinar protocolos com alguns municípios, envolvendo medidas compensatórias, muitas das quais ainda estão por cumprir.

Face à racionalização da distribuição de equipamentos por parte da administração central, os municípios reclamam um maior envolvimento no planeamento e programação desses equipamentos, na definição de políticas locais de saúde e de serviços a disponibilizar às populações. Reivindicam também a participação na gestão dos equipamentos hospitalares e das unidades locais de saúde.

Segundo a ANMP,⁵² na área da saúde subsistem fragilidades e problemas que obrigam a que se atribua a este sector uma importância prioritária, apesar das melhorias registadas nos últimos anos. A constatação de progressos não dispensa uma identificação dos problemas mais graves. Relativamente ao funcionamento do sistema de saúde, registam-se insuficiências e inadequações que constituem fortes condicionantes da sua eficiência e eficácia, que passam pela insuficiente oferta de cuidados de saúde primários, induzindo uma frágil confiança dos cidadãos, que tendem a preferir as instituições hospitalares.

O desajustamento da funcionalidade dos serviços de saúde face à necessidade de garantir a complementaridade técnica e a continuidade de cuidados numa rede de serviços, bem

⁵² Documento aprovado no XVII Congresso da ANMP, intitulado “Transferência de Competências – Saúde”, 15 e 16 de Junho de 2007.

como a deficiente articulação entre os diferentes níveis de prestação de cuidados de saúde, são problemas com que os utentes se debatem no seu quotidiano. Acresce a tudo isto a ausência de um planeamento eficaz dos equipamentos de saúde, de políticas de programação das suas valências e dos seus serviços.

Os municípios têm alertado para toda esta problemática, referindo as responsabilidades essenciais do Estado nesta área, desde logo a nível da garantia da acessibilidade das populações a estes serviços de primeira necessidade. Tal tem-se também verificado com a reestruturação e encerramento de serviços públicos na área da saúde, em que é reivindicado que quaisquer mudanças devam ter sempre por pressuposto uma melhoria dos serviços prestados e ser fundamentada em estudos que abordem, nomeadamente, o contexto local, as dimensões social, humana e económica, as acessibilidades e os transportes (ANMP, 2007c).

A razão fundamental da incapacidade dos municípios lidarem com este problema prende-se com o facto de não disporem praticamente de atribuições nesta área, limitando-se a tentar influenciar as políticas implementadas por parte do Governo para a saúde, uma vez que não são parte ativa deste processo nem têm quaisquer poderes de decisão.

A ANMP preconiza, no âmbito dos equipamentos e serviços do SNS, a participação dos municípios no planeamento e programação, na definição das políticas locais de saúde e serviços a disponibilizar às populações e na elaboração de Cartas regionais e Cartas municipais de equipamentos de saúde, em que para além da programação dos equipamentos seja definido o programa funcional dos mesmos, isto é, quais as valências que irão ter.

No âmbito da gestão das instituições de saúde, preconiza também a participação dos municípios nos Conselhos de Administração dos hospitais EPE, integrando neles um representante dos municípios da sua área de influência, como vogal não executivo, a gestão municipalizada dos hospitais de nível 1 (concelhios) não integrados em centros hospitalares, a participação na gestão das unidades locais de saúde (centros de saúde, agrupamentos de centros de saúde e unidades de saúde familiar), a participação nos conselhos consultivos dos hospitais EPE, integrando representantes do município da sede do hospital, ou, no caso dos centros hospitalares, um representante por cada município e a participação nos conselhos consultivos dos hospitais SPA, integrando representantes do município da sede do hospital, ou no caso dos centros hospitalares, um representante por cada município.

É ainda preconizado pela ANMP, no tocante à saúde pública, a participação dos municípios no diagnóstico de situação da saúde pública municipal, na programação e avaliação dos

programas e projetos na perspectiva da redução de problemas ligados a doenças e no aumento dos níveis de saúde, a colaboração na definição de programas de promoção de saúde e prevenção da doença de âmbito concelhio (qualidade do ar, da água e da habitação), a colaboração na execução de programas de promoção de saúde e prevenção da doença (alcooolismo, toxicodependência, acidentes de viação, violência doméstica, obesidade, etc.). É advogada a cessação de competências dos Delegados de Saúde nos processos de viabilidade/instalação, construção e licenciamento municipal.

Em relação aos cuidados continuados integrados, é preconizada a participação dos municípios na definição de programas de âmbito municipal/intermunicipal, devidamente enquadrados na ação dos Conselhos Locais de Ação Social (CLAS) e do que venha a ser o planeamento dos equipamentos de saúde, carecendo de deliberação municipal a aprovação da concretização no terreno dos respetivos estabelecimentos, assumindo-se, por tal via, a corresponsabilização nesta matéria.

No seu XVIII Congresso,⁵³ a ANMP reconheceu que as suas propostas não tiveram qualquer concretização em competências municipais, devido a diversas suspensões, recuos e impasses, por parte do Ministério da Saúde. Pelo contrário, a legislação aprovada pelo Governo em matéria de organização dos serviços e funções de natureza operativa de saúde pública e ainda de competências das Autoridades de Saúde (Decretos-Leis nº 81 e nº 82/2009, de 2 de Abril) deixou na dependência da vontade dos dirigentes das unidades de saúde, ou ignorou mesmo, a participação municipal nestas áreas.

3.2 - Educação

Em Portugal, a assunção de responsabilidades dos municípios com a educação verificou-se com o regime liberal. A tentativa de descentralização teve início com a reforma de 1882, com a transferência para os municípios da responsabilidade de construção e manutenção das escolas, de realização de cursos de alfabetização, de nomeação e pagamento dos professores, de atribuição de subsídios aos alunos. Os municípios passaram a ter, igualmente, poderes ao nível do controle sobre os professores, na fixação de horários escolares e na decisão quanto ao período de matrículas. O Governo detinha todas as competências pedagógicas, curriculares e inspetivas, subsidiando 50% do valor das construções escolares, o que nem sempre aconteceu (Fernandes, 1995b).

Quando o Estado tentou transferir para os municípios competências ao nível da educação, verificaram-se contestações por parte destes e dos professores. Os primeiros viam o reforço

⁵³ Documento aprovado no X VIII Congresso da ANMP intitulado “Linhas de atuação para o mandato 2009/2013”, Viseu, 4 e 5 de Dezembro de 2009.

da intervenção municipal na educação como uma forma de contribuírem para o sustento do sistema educativo, sendo inoportável devido à escassez dos seus recursos. Os professores opuseram-se, com especial destaque durante a I República, a tentativas descentralizadoras por temerem perder a sua segurança salarial e o aparecimento de dependências políticas locais (Fernandes, 2000).

Até 1974, a atuação do poder local ao nível da educação era quase nula. A não intervenção dos municípios na educação deveu-se, principalmente, à política centralizadora adotada pelo Estado Novo e não tanto à política local (Fernandes, 1998). As autarquias locais eram apenas responsáveis pela conservação e manutenção das escolas primárias (primeiros quatro anos de escolaridade). Contudo, estas ínfimas atribuições só por si eram um grande encargo devido aos diminutos recursos, meios e dinâmicas que as autarquias possuíam, situação originária da falta de autonomia financeira do poder local (Pinhal, 1997):

Marcello Caetano, ao subir ao poder, estava consciente da necessidade de liberalizar o regime, levando a que, no início da década de 70, o Estado começasse a investir na educação popular. Todavia, “a carência de recursos era evidente a nível municipal e bastava isso para que os encargos das câmaras em construir e reparar edifícios escolares, dar habitação aos professores e assegurar as despesas de manutenção ficassem quase sempre por cumprir.” (Fernandes, 1999a).

Assim, até ao 25 de Abril de 1974, as autarquias estavam totalmente subordinadas ao Governo devido ao autoritarismo, centralização e impossibilidades financeiras existentes. Esta visão do papel dos municípios só se modificaria com a restauração da democracia e consequente restauração da autonomia municipal.

Com a consagração, na Constituição da República Portuguesa, do direito de todos os cidadãos acederem à educação, verifica-se uma orientação do sistema educativo para a sua inserção na comunidade, admitindo-se a possibilidade de pais, alunos, instituições locais e comunidade educativa, no geral, participarem na definição da política de ensino (Pinhal e Dinis, 2002).

A emergência de uma conceção política de Estado democrático implicou uma descentralização de competências e o reconhecimento da importância dos parceiros e de toda a comunidade local, onde os municípios assumiam um papel relevante, na resolução da crescente complexidade social que se constatava nas escolas. Os municípios tornaram-se a instituição central da democracia e a educação um dos seus campos de intervenção (Fernandes, 1999b). A massificação do acesso à escola trouxe um incremento de

responsabilidades, não sendo a escola capaz de as assumir e de as solucionar de uma forma exclusiva. Daí a necessidade de partilhar estas responsabilidades com a comunidade local, fomentando relações horizontais entre a escola e as instituições locais (Fernandes, 1995a).

Estas relações horizontais passaram, em grande parte, pelo incremento do papel autárquico na educação, o qual deixou de ser mero construtor de edifícios escolares para passar a ser um parceiro privilegiado em variadas atividades levadas a cabo pelas escolas.

Os municípios, após o 25 de Abril, depois de tomarem conhecimento da situação da educação nos respetivos concelhos, concretizaram, por iniciativa local e mobilização popular, uma primeira intervenção na educação, que se materializou através da construção, reparação e expansão do parque escolar do ensino primário, da construção de centros de educação infantil, bibliotecas escolares e municipais, entre outras obras (Fernandes, 1996). Com o objetivo de melhorar a eficiência interventiva local, mais tarde, o governo central passou a reforçar as competências políticas e administrativas das autarquias. As autarquias estariam melhor posicionadas para decidir sobre áreas específicas, por ser determinante um bom conhecimento do local. Contudo, de acordo com Natércio Afonso, um outro objetivo menos divulgado para este reforço seria a necessidade do Estado central diminuir a pressão em excesso do Ministério da Educação, esperando que as autarquias pudessem realizar as mesmas competências e serviços, mas com menos meios financeiros (Afonso, 1994).

3.2.1 – Início da Intervenção dos Municípios na Educação

No plano legislativo, a situação alterou-se com a publicação, em 1984, do regime de delimitação e coordenação das atuações da administração central e local relativamente a investimentos públicos,⁵⁴ o qual estabeleceu que as competências dos municípios passavam a incluir os investimentos públicos destinados à construção de centros de educação pré-escolar e escolas do ensino básico, à construção de residências e alojamentos para estudantes, sendo igualmente competências das autarquias as questões relacionadas com os transportes escolares, a ação social escolar, as atividades complementares de ação educativa e, ainda, os equipamentos para a educação de base de adultos (Fernandes, 1996; Guedes, 2003). Ainda no ano da publicação deste normativo, foi regulamentada a questão dos transportes escolares⁵⁵ e da ação social escolar,⁵⁶ estando prevista a criação, em cada município, de um Conselho Consultivo de Transportes Escolares (CCTE) e um Conselho

⁵⁴ Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março.

⁵⁵ Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de Setembro.

⁵⁶ Decreto-Lei nº 399-A/84, de 28 de Dezembro.

Consultivo de Ação Social Escolar (CCASE), constituídos por representantes da autarquia e do sistema escolar local, acrescentando, ao CCTE, um representante das empresas prestadoras de transportes. O CCTE tinha como competências trabalhar com as Câmaras Municipais a fim de organizar o plano de transportes escolares autárquicos, enquanto que ao CCASE competia colaborar com as autarquias, disponibilizando todos os elementos existentes para elaborar os planos de ação social escolar e ações relativas a esta temática. Estes dois órgãos consultivos foram a primeira forma de trabalho em parceria com outras entidades exteriores ao poder autárquico nos domínios da educação. Ao serem congregados autarcas, representantes do sistema de ensino e outros atores sociais, deu-se uma maior abertura das autarquias à escola através das suas competências, como também, um maior envolvimento dos representantes do sistema educativo com as autarquias.

Esta legislação apenas veio enquadrar juridicamente a atuação autárquica ao nível do ensino básico e educação pré-escolar, aumentando as suas responsabilidades ao nível das construções escolares e dos transportes. Originou também tensões entre os municípios e o Governo, quando os primeiros se aperceberam que o que se verificava era uma transferência de encargos financeiros, sem contrapartida relativamente ao reforço das receitas municipais (Fernandes, 1999b). Assim, a influência dos municípios, ao nível da educação, não sofreu grandes modificações, por um lado, devido ao facto das competências ao nível da construção, conservação e manutenção de escolas nunca terem sido devidamente regulamentadas e, por outro lado, porque muitas das competências eram de cariz logístico, operacional e de apoio, pouco preponderantes no funcionamento dos sistemas de ensino locais, mas propiciadoras de avultados encargos para as autarquias (Pinhal e Dinis, 2002).

Tal facto gerava a falta de recursos financeiros municipais, essencialmente decorrente da descentralização de competências se ter instaurado durante uma crise financeira do Estado, aparecendo assim o poder local como a forma ideal de ultrapassar a crise, transferindo-lhe funções sensíveis às políticas de contenção que se vivia (Portas, 1988). Para além das questões relacionadas com o défice de transferências financeiras para a realização das competências, houve, igualmente, a não regulamentação da maioria das competências, excetuando-se apenas as questões relativas aos transportes escolares⁵⁷ e à ação social escolar,⁵⁸ no que toca à educação (Mozzicafreddo, 1988).

Estas atribuições são um exemplo da transferência de encargos do poder central para o poder local e não uma efetiva participação das autarquias nas questões educativas,

⁵⁷ Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de Setembro.

⁵⁸ Decreto-Lei nº 399-A/84, de 28 de Dezembro.

relativamente às quais continuam a ser consideradas como “(...) um mero participante dos custos da educação (...)” e não um parceiro ativo, ouvido na tomada de decisões locais, relativamente à educação (Fernandes, 1995a).

O ano de 1986 foi decisivo no reconhecimento do papel dos municípios na educação. Foi publicada a Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE)⁵⁹ que, para além de reforçar o direito constitucional à educação, referia o papel protagonizado pelas autarquias no sistema de ensino. Estas passavam a ter a possibilidade de criar instituições de educação pré-escolar (nº 5, art.º 5º), de organizar iniciativas de educação especial (nº6, art.º 18º), bem como de realizar cursos e módulos de formação profissional, através de protocolos entre a instituição prestadora da formação profissional e as autarquias (al. b), nº 6, art.º 19º). A educação extraescolar deveria ser promovida e realizada pelo Estado, mas se surgissem atividades neste domínio realizadas por outras organizações e instituições, como as autarquias, o Estado deveria apoiá-las (nº 5, art.º 23º). No tocante à ligação entre o sistema educativo e o poder local, no art.º 43º, nº 2 é definido que o sistema educativo se compõe de “(...) estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo, regional e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das atividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico”.

Apesar da lei defender que o sistema de ensino se organizava de uma forma descentralizada e desconcentrada, continuavam a caber ao poder central “(...) as importantes funções de conceção, planeamento e definição normativa do sistema, de coordenação global e avaliação da execução das medidas da política educativa a desenvolver de forma descentralizada ou desconcentrada.” (Pinhal e Dinis, 2002). Tal como se refere no excerto transcrito, a LBSE previa a existência de diversos níveis administrativos entre eles o “regional autónomo” e o “regional”, estruturando-se o sistema de uma forma descentralizada e desconcentrada, permitindo uma articulação vertical entre os diversos níveis administrativos e uma participação da comunidade. Contudo, mais de 25 anos volvidos sobre a promulgação da lei, não existe legislação relativa ao nível regional, pois a regionalização administrativa do país não se concretizou, por não se terem criado regiões administrativas⁶⁰ e, conseqüentemente, não se ter verificado a inerente descentralização mencionada neste normativo.

⁵⁹ Lei nº 46/86, de 14 de Outubro.

⁶⁰ Nº 1 do artigo 236º da Constituição da República Portuguesa.

Quanto às competências do poder local, a LBSE avançou com alguma cautela na enumeração das competências genéricas, mencionando que seria uma lei especial a delimitá-las com mais rigor. Verificou-se assim a existência de uma lei geral com carácter descentralizador, mas muito difícil de concretizar, por falta de regulamentação.

A lei que delimitou as competências para o poder local só seria promulgada em 1999, situação que, devido à falta de regulamentação, deixou um vazio legal às autarquias para exercerem as competências ditadas pela legislação de 1984, apesar de terem sido regulamentadas as questões da ação social e dos transportes escolares. Tal situação iria agravar-se em 1986, altura em que surgem enunciadas de uma forma mais vaga mais competências, que o poder local teria de assegurar.

Fernandes (1996) considerou que o município tinha, na LBSE, um estatuto equivalente ao das IPSS e outras entidades verdadeiramente privadas, porque aquilo que a lei designava como competências eram, no fundo, atividades que tanto as autarquias como as outras entidades de solidariedade social ou privadas também podiam desenvolver, não tendo a autarquia qualquer benefício ou reforço da sua importância porque, em termos de alcance da sua ação, o seu estatuto era semelhante ao das restantes instituições consideradas.

O final da década de 80 trouxe outra mudança legislativa que levou a um novo entendimento do papel do município na educação. A ANMP passou a estar representada no Conselho Nacional de Educação (criado em 1987) e no Conselho Consultivo das Escolas Básicas e Secundárias (criado em 1989). Em 1988 foi criado o Gabinete de Educação Tecnológica, Artística e Profissional, destinado a apoiar e a promover esta modalidade, levando a que, em 1989, se instituísem legalmente as Escolas Profissionais. Os municípios podiam intervir na criação destas escolas através de parcerias com outras entidades. Com estas mudanças, os municípios começaram a ser considerados como parceiros importantes na definição e gestão da política educativa, tanto a nível local como a nível nacional. Foi neste período que surgiram as propostas da Comissão de Reforma do Sistema Educativo, que sugeriam que os municípios passassem a participar na direção dos jardins-de-infância e escolas básicas e secundárias.

A partir de 1995, perspetiva-se uma maior participação das autarquias em órgãos de administração educativa e o reconhecimento da autonomia das escolas. Em 1996 é solicitada às autarquias a sua participação para apoiar a promoção do sucesso educativo nas escolas situadas nos Territórios Educativos de Intervenção Prioritária, um programa governamental destinado a promover o sucesso educativo numa lógica de igualdade de oportunidades.

A Lei-quadro da Educação Pré-Escolar,⁶¹ publicada em 1997, determinou que os jardins-de-infância na dependência dos municípios passassem a integrar a rede pública de jardins-de-infância (Fernandes, 2000). Para esta situação foram, igualmente, decisivos os novos regimes de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar, ensino básico e secundário, bem como dos agrupamentos escolares.⁶²

Com o novo regime de autonomia e gestão das escolas, as autarquias passaram a estar representadas nas Assembleias de Escola. Contudo, no art.º 9º, onde era definida a composição desse órgão, não havia qualquer referência aos representantes das autarquias, não mencionando o seu número mínimo ou máximo e o nº 3 do artigo 12º dava a possibilidade das Câmaras Municipais poderem delegar essa representação nas Juntas de Freguesias. As Assembleias de Escola eram constituídas, para além dos representantes das autarquias, por representantes do corpo docente, do pessoal não docente, dos pais e encarregados de educação e dos alunos do ensino secundário. Das suas competências constava a aprovação dos documentos previsionais e de prestação de contas, de projetos relacionados com a ação educativa e respetivos relatórios de execução, entre outras. Em 2008 o regime de autonomia da administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário foi alterado,⁶³ passando a Assembleia a denominar-se por Conselho Geral. No entanto, nada de relevante foi acrescentado à participação das autarquias nos órgãos de gestão das escolas.

A partir de 1998, o papel dos municípios na área da educação altera-se através da criação dos Conselhos Locais de Educação, "(...) estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais, nomeadamente em matéria de apoio socioeducativo, de organização de atividades de complemento curricular, de rede, horários e de transportes escolares".⁶⁴ Todavia, este órgão só seria verdadeiramente criado e regulamentado a partir de 2003,⁶⁵ constatando-se mais uma vez uma prática já habitual na relação entre o poder local e o central, criando assim entraves ao efetivo desempenho do poder local. Passou a denominar-se Conselho Municipal de Educação (CME),⁶⁶ circunscrevendo-se a sua atuação à área geográfica do município.

⁶¹ Lei nº 5/97, de 10 de Fevereiro.

⁶² Decreto-Lei nº 115-A/98, de 4 de Maio.

⁶³ Decreto-Lei nº 75/2008, de 22 de Abril.

⁶⁴ Nº 2, artigo 2º, Decreto-Lei 115-A/98, de 4 de Maio.

⁶⁵ Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

⁶⁶ Nº 1 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

A Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, procede a um alargamento de competências do poder local ao nível educativo, baseada no princípio da subsidiariedade. Esta nova lei estabelece o quadro de transferências de atribuições e competências para as autarquias locais, revogando a anterior legislação. Assim, de acordo com João Barroso et al. (2003: 9) as novas competências dividem-se em três grupos. O primeiro é relativo à conceção e planeamento do sistema educativo, engloba a elaboração da Carta Escolar (a integrar nos Planos Diretores Municipais) e a criação dos Conselhos Locais de Educação. O segundo grupo prende-se com as competências ao nível da construção e gestão dos equipamentos e serviços, ou seja, a construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico da rede pública, a gestão dos refeitórios das escolas de educação pré-escolar e ensino básico e, ainda, a gestão do pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico. Por fim, o terceiro, é um conjunto de competências que se referem ao apoio prestado aos alunos e aos estabelecimentos de ensino, das quais se destacam os transportes escolares, o alojamento dos alunos que frequentem o ensino básico em residências, os centros de alojamento e colocação familiar - como alternativa ao transporte escolar - a comparticipação no apoio às crianças da educação pré-escolar e ensino básico ao nível da ação social escolar, o apoio ao desenvolvimento de atividades complementares de ação educativa e a participação no apoio à educação extraescolar (art.º 19º). Tendo em conta esta lei, as competências mencionadas seriam transferidas, progressivamente, para os municípios, nos quatro anos seguintes à entrada em vigor (art.º 4º - 1). Para a concretização destas atribuições e competências, o poder central garante os meios humanos, recursos financeiros e património adequados (art.º 3º - 2), sendo fixados pelo Orçamento de Estado e nas condições acordadas entre a administração central e local, os recursos a transferir para a concretização das novas funções (art.º 4º - 3).

Mais uma vez se verifica um grande desfasamento entre o que foi consagrado na lei e a aplicação prática do normativo, devido à falta de regulamentação da referida lei, levando a que muitos municípios desenvolvessem as suas próprias regras e formas de aplicar a lei.

Apesar de esta lei⁶⁷ ter possibilitado um grande impulso e clarificação das competências dos municípios ao nível educativo, não recebeu a concordância plena da Associação Nacional de Municípios Portugueses (ANMP). No seu XII Congresso, realizado em 2000, foi defendido que determinadas competências deviam passar a ser não universais, enquanto outras deveriam ser retiradas do conjunto de competências. A ANMP sustentou, por exemplo, que assegurar os transportes escolares para a educação pré-escolar e de alunos

⁶⁷ Lei nº 159/99 de 14 de Setembro.

deficientes deveria ser uma competência não-universal, cabendo aos municípios decidir se a asseguravam e para isso a contratualizavam com a administração central, enquanto que relativamente ao ensino secundário, esta competência deveria ser exclusiva do Ministério da Educação. Relativamente à comparticipação da ação social escolar aos alunos do pré-escolar e ensino básico, as autarquias reclamavam só poder assegurar a referida comparticipação para os alunos do 1º CEB, defendendo a manutenção da comparticipação no fornecimento de refeições e nos complementos de horário, mediante o estabelecimento de um valor por sala e não por criança. A ANMP reiterou a necessidade de transformar em competências não-universais o alojamento de alunos do ensino básico, o apoio ao desenvolvimento de atividades complementares de ação educativa e o apoio à educação extraescolar, até que se definissem melhor os parâmetros de cada competência e os respetivos encargos envolvidos na concretização destas atribuições (ANMP; 2000).⁶⁸

No XIII Congresso da ANMP, embora fosse assumida a educação como área prioritária, foi reafirmada “a indisponibilidade dos Municípios para negociar quaisquer competências no âmbito dos 2º e 3º Ciclos do Ensino Básico, sem que seja concertada a consolidação das responsabilidades municipais quanto ao 1º Ciclo e concretizadas as que se referem ao Pré-Escolar. Por outro lado, os municípios viram-se impedidos de apresentar candidaturas ao PRODEP de obras referentes ao 1º Ciclo e Pré-Escolar, levando a que os sucessivos Governos tivessem a exclusividade de utilização de fundos comunitários para esta área, nos 2º e 3º Ciclos, e deixando o Poder Local como “parente pobre”, situação esta que não pode deixar de ser corrigida”.

Em 2005 foi implementado o Programa de Generalização do Ensino do Inglês no 3.º e 4.º anos de escolaridade, ao abrigo do Despacho n.º 14 753/2005, de 26 de Abril. Este programa teve como principal objetivo a promoção da igualdade de oportunidades através da oferta educativa extracurricular gratuita. Segundo o despacho, pretendeu-se com o programa desenvolver uma estratégia de generalização progressiva do ensino precoce da língua estrangeira que fosse descentralizada e flexível, dando-se relevância ao envolvimento das escolas, dos agrupamentos de escolas, das autarquias e das associações de pais, na construção de respostas sociais adequadas às realidades locais.

⁶⁸ ANMP (2000) – Relatório sobre a “Transferência de Competências – Educação”, aprovado no XII Congresso da ANMP, em Vilamoura, 6 de Maio de 2000. www.anmp.pt/anmp/div2000/cescola/index.htm (24/01/2005).

3.2.2 – A Entrada dos Municípios nas Escolas

O Programa de Enriquecimento Curricular para o 1º ciclo do ensino básico foi definido pelo Ministério da Educação através do despacho n.º 16 795/2005, de 3 de Agosto, em que se dizia que as atividades de enriquecimento curricular deviam ser implementadas em consonância com os objetivos definidos no documento do Projeto Educativo elaborado pelas escolas ou agrupamentos de escolas e integrado no seu Plano Anual de Atividades.

A este projeto seguiu-se o Programa de Generalização do Ensino de Inglês e de Outras Atividades de Enriquecimento Curricular, criado pelo Despacho nº 12 591, de 16 de Junho de 2006, o qual visou regular a oferta das atividades de animação e de apoio às famílias (educação pré-escolar) e de enriquecimento curricular no 1.º Ciclo do Ensino Básico. Este diploma legal partiu da partilha entre o Ministério da Educação e as autarquias locais da responsabilidade pelos estabelecimentos de educação pré-escolar e do 1.º ciclo do Ensino Básico, e da necessidade de reforçar as atribuições e competências das autarquias nestes níveis de ensino. Neste contexto, os municípios surgiram como as entidades promotoras privilegiadas pelo Ministério da Educação para a implementação do programa, cabendo-lhes a elaboração da candidatura ao apoio financeiro, bem como o estabelecimento de acordos de colaboração com os agrupamentos de escolas (n.º 15 do referido despacho).

Este programa surgiu num cenário em que a análise das políticas públicas punha em evidência a importância da regulação nos processos de recomposição do papel do Estado, o qual continuava a ser importante na definição e execução das políticas e ações públicas, embora partilhando esse papel com a intervenção crescente de outras entidades e atores, que se reportavam a referenciais, lógicas e processos de decisão distintos (Barroso, 2006). O Programa de Atividades de Enriquecimento Curricular foi regulamentado pelo Despacho da Ministra da Educação n.º 14460, de 26 de Maio de 2008, sendo vulgarmente designado por AEC's. Este programa surgiu na sequência do Governo assumir como prioridade a melhoria de condições de ensino/aprendizagem no 1.º Ciclo do Ensino Básico, facto que veio sustentar o conceito de Escola a Tempo Inteiro, o qual estava associado à criação e generalização de condições que permitissem aos alunos estarem na escola pública com atividades educativas ao longo de todo o tempo escolar diário.

Na opinião de Cosme e Trindade (2007), o programa das atividades de enriquecimento curricular apresentava um conjunto de potencialidades, entre as quais se destacava o facto de contribuir para a credibilização da Escola Pública, uma vez que correspondia à prestação de um serviço que ia de encontro às necessidades atuais de muitas famílias portuguesas, assim como o facto de contribuir para a equidade social, na medida em que poderia permitir

o acesso de crianças provenientes de meios sociais economicamente mais carenciados a um conjunto de experiências educativas das quais não poderiam usufruir de outro modo.

O estudo desenvolvido por Matthews e outros (2009), que teve como objetivo a avaliação das políticas educativas e respetivas medidas ao nível do 1.º ciclo do ensino básico, considerou que o programa das AEC's teve alguns benefícios evidentes, nomeadamente:

- Ofereciam atividades que satisfaziam as necessidades das famílias e das crianças;
- Transferiam responsabilidades e recursos para os níveis local e de escola;
- Criavam parcerias que contribuía para o êxito do programa;
- Eram um meio de combater o isolamento das escolas, e conseqüentemente, dos alunos;
- Favoreciam a equidade, uma vez que todas as crianças podiam ter acesso às atividades.

No entanto, também destacou a existência de alguns problemas ou pontos fracos deste programa, os quais por vezes resultaram da relação entre os municípios que se constituía na maioria dos casos como entidades promotoras, e os agrupamentos de escolas. Da análise efetuada destacaram-se os seguintes aspetos:

- Dificuldades na coordenação da elaboração, planeamento e avaliação do programa;
- Sobreposição das atividades letivas e das AEC's;
- Falta de equidade, dado que algumas destas atividades eram de oferta obrigatória mas de frequência facultativa;
- Restrições na liberdade local impostas pela legislação e pelos orçamentos que condicionavam a decisão sobre os conteúdos programáticos;
- Falta de condições contratuais dos professores e de prontidão no seu pagamento, constatando-se que a verba transferida pelo Ministério nem sempre estava à disposição dos municípios para que estes pudessem fazer o pagamento mensal aos professores.

Refira-se, entretanto, a estranheza da menção de alguns pontos fracos, nomeadamente a sobreposição de actividades, uma vez que as AEC's decorriam no período pós curricular e versavam matérias diferentes das lecionadas, assim como a falta de equidade das atividades, dado que eram objecto de escolha por parte dos alunos. Acrescente-se ainda que não foram referenciados atrasos de pagamentos por parte do Ministério da Educação aos municípios da Lezíria do Tejo, de verbas destinadas às AEC's. Também se estranha a falta de menção de problemas tidos em relação ao corpo docente das AEC's que foram reconhecidos pela generalidade dos municípios, como a escassez de pessoal docente qualificado para ministrar as AEC's, a sua aceitação/integração nas escolas e a falta de coordenação por parte dos professores titulares de turma, que na sua maioria não assumiram a sua responsabilidade nessas actividades.

Segundo o resultado deste estudo, o programa das atividades de enriquecimento curricular tinha pela frente vários desafios, dos quais se destacava o equilíbrio das tensões existentes entre o encorajamento da autonomia local e a distribuição de recursos para áreas de conteúdo específico, bem como entre a escola ou agrupamento e o município.

Independentemente de se considerar que a implementação deste programa resultou de um verdadeiro processo de descentralização de competências para as autarquias, um facto afigura-se inquestionável, ele abriu as portas à entrada dos municípios nas escolas, uma vez que, enquanto entidades promotoras, tiveram um papel a dizer em termos da oferta educativa. As autarquias passaram a estar envolvidas num processo que até aqui dizia respeito exclusivamente ao Ministério da Educação e aos agrupamentos de escolas, ou seja, na seleção e recrutamento dos professores e monitores para lecionar estas atividades, ainda que de acordo com as diretrizes definidas centralmente.

O Decreto-Lei nº 144/2008, de 28 de Julho, desenvolveu o quadro de transferência de competências para os municípios em matéria de educação, de acordo com o regime previsto na Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, dando execução à autorização legislativa constante das alíneas a) a e) e h) do nº 1 do artigo 22.º do Orçamento do Estado para 2008, aprovado pela Lei nº 67-A/2007, de 31 de Dezembro. O seu artigo 2.º estabelecia que:

“São transferidas para os municípios as atribuições e competências em matéria de educação nas seguintes áreas:

- a) Pessoal não docente das escolas básicas e da educação pré -escolar;
- b) Componente de apoio à família, designadamente o fornecimento de refeições e apoio ao prolongamento de horário na educação pré-escolar;
- c) Atividades de enriquecimento curricular no 1.º ciclo do ensino básico;
- d) Gestão do parque escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico;
- e) Ação social escolar nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico;
- f) Transportes escolares relativos ao 3.º ciclo do ensino básico.

Não obstante a previsão de transferência de competências, a mesma não foi concretizada, tendo-se assistido a uma mera delegação anual e não universal de algumas dessas competências. De facto, a componente de apoio à família e os transportes escolares do 3º ciclo continuaram a ser exercidos da mesma forma, a primeira através de protocolos anuais entre os municípios e as Direções Regionais de Educação e a segunda através de transferências financeiras da Direção Geral das Autarquias Locais. Quanto à ação social escolar dos 2º e 3º ciclos, a mesma continuou a ser assegurada pelo Ministério da Educação, tendo havido, de forma desarticulada e desenquadrada do Decreto-Lei nº

144/2008, uma tentativa de efetivar a gestão de refeitórios concessionados e de refeitórios em exploração direta (para os Municípios subscritores do contrato de execução, apesar desta matéria estar fora daquele âmbito).

As transferências de competências, de carácter não universal e que dependiam da celebração de um contrato de execução (assumindo, desta forma, um carácter mais de “delegação” que de efetiva transferência e atribuindo um direito de “veto” à Administração Central relativamente à conveniência e interesse na sua subscrição), originaram frequentes conflitos de competências, nomeadamente estrangimentos no âmbito do pessoal não docente, relativamente à ausência de regulamentação que enquadrasse as funções do responsável pela escola e as funções da Câmara Municipal, com respeito pela autonomia das duas entidades em causa e em prol de uma verdadeira gestão integrada de pessoal.

Quanto à gestão do parque escolar, é de referir que o financiamento previsto se afigurou manifestamente inadequado para a manutenção e apetrechamento das escolas dos 2º e 3º ciclos, face à ausência de um estudo que permitisse aferir de forma clara os custos-padrão, tendo em conta as diversas tipologias. Igualmente a construção de novos edifícios e o correspondente financiamento, devidamente enquadrados nas respetivas Cartas Educativas, tinham que constar dos contratos de execução (ANMP, 2011).

Embora os municípios se tornassem gradualmente melhor preparados para desenvolverem um papel mais participativo na área da educação, têm particular cuidado na aceitação de novas competências, por considerarem que as competências anteriores não foram acompanhadas dos necessários recursos financeiros.

O papel da educação na atividade municipal revela ainda evidentes carências de sistematização, necessitando de ser complementado com uma ótica mais prática, mais preocupada com a afetação dos meios necessários para atingir os objetivos propostos.

Relativamente a todas as responsabilidades transferidas, os municípios reclamam ajustamentos aos financiamentos atribuídos pela administração central, propondo fórmulas de cálculo de custos mais favoráveis, no sentido de compensarem os encargos efetivamente suportados com o exercício dessas competências. Reivindicam também uma estrita articulação com os órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino, assim como a gestão administrativa de todo o seu pessoal não docente a laborar nas escolas.

A intervenção dos municípios na área da educação tem sido consolidada ao longo dos anos, envolvendo um vasto conhecimento dos problemas e uma experiência fundamental para o futuro desenvolvimento de novas competências.

Quanto às competências já transferidas, a ANMP⁶⁹ aponta alguns factos que, no seu entender, deverão merecer as necessárias correções. Na educação pré-escolar deverão ser consolidadas as práticas já assumidas quanto à componente de apoio à família. Sobre as atividades de enriquecimento curricular (AEC) no 1CEB, é reivindicada a flexibilização dos horários e a criação de regras que definam o relacionamento entre os municípios e os órgãos dos agrupamentos escolares, tendo em conta a indispensável articulação das atividades desenvolvidas por cada uma das entidades (ANMP, 2007b).

Em relação aos transportes escolares, também a ANMP defende a revisão das parcelas transferidas, considerando a deslocação de crianças por encerramento de escolas e devendo ser feita uma análise de custos, com conseqüente desenvolvimento de indicadores adequados. Quanto à transferência de pessoal não docente, os municípios entendem que a assunção desta responsabilidade deveria permitir uma gestão integrada desse pessoal e não só administrativa, uma vez que pertence aos órgãos de gestão das escolas as competências hierárquica, disciplinar e de avaliação de desempenho sobre o referido pessoal, originando uma gestão cruzada, exercida por duas entidades distintas.

A ANMP evidenciou uma necessidade clara de monitorização e avaliação das competências descentralizadas, com vista ao aperfeiçoamento ou correção de múltiplas situações. Cometeu esta competência ao Observatório das Políticas Locais de Educação, entidade que, para além de absorver a proposta inicial que a ANMP fez ao Ministério da Educação, visando a criação de mecanismos para acompanhamento e implementação das novas transferências de competências, abrangia igualmente as políticas educativas locais e associava o desenvolvimento dos trabalhos à comunidade científica. No entanto, esta estrutura ainda não funciona, não obstante a ANMP ter proposto comparticipar financeiramente a sua actividade.⁷⁰

⁶⁹ Documento aprovado no XVII Congresso da ANMP, intitulado “Transferência de Competências – Educação”.

⁷⁰ Documento aprovado no XVIII Congresso da ANMP intitulado “Linhas de atuação para o mandato 2009/2013, Viseu, 4 e 5 de Dezembro de 2009.

Capítulo IV – A Descentralização de Competências das Restantes Áreas Sociais – Ação Social, Habitação Social e Emprego/Desemprego

Na primeira metade da década de 90 verificaram-se diversas tentativas de novas transferências de responsabilidades por parte de Governos da altura, tentativas essas que vieram a ser sempre rejeitadas pela ANMP, dado o seu carácter desarticulado e avulso. No entanto, aquela associação continuou a aprofundar e a insistir no avanço dum processo global de descentralização que incluísse uma vasta transferência de competências para os Municípios, feita de forma integrada e escalonada no tempo. Os seus X, XI e XII Congressos, que tiveram lugar em 1996, 1998 e 2000, debateram e desenvolveram profundamente este importante tema.

A Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, para além de estabelecer o quadro de transferência das atribuições e competências das autarquias locais, em que foram integradas as áreas da ação social, da habitação e da promoção do desenvolvimento, área potenciadora de emprego, concretizou os princípios da descentralização e da autonomia no poder local.

Como lei-quadro, esta lei, em si mesma, nada transferiu, mas definiu aquilo que viria a ser objeto de transferência e as regras para a sua concretização, incluindo, entre outras, a necessidade de publicação de diplomas específicos concretizadores de cada uma das transferências, bem como estabelecia um prazo de quatro anos, que decorria até Setembro de 2003, para a sua implementação total. Contudo, nada foi concretizado, mesmo apesar de as Leis do Orçamento de Estado para 2000 e para 2001 terem elencado e reafirmado um vasto conjunto de competências consideradas de transferência prioritária. Apenas em três casos menores, referentes a licenciamentos de elevadores, de recintos de espetáculos e de áreas de serviço na rede viária municipal, foi possível concluir negociações. A descentralização nas restantes áreas não teve qualquer evolução.

Porém, no discurso oficial, “um dos caminhos para aproximar a produção de políticas dos cidadãos a que estas se reportam passa pela descentralização de políticas públicas, em geral, e das políticas sociais em particular. O processo descentralizador implica a partilha e gradual delegação de responsabilidades e competências, que tradicionalmente cabiam ao Estado e que a pouco e pouco vão sendo atribuídas a instâncias do poder local, com destaque para os municípios” (Mucha, 2004: 67).

A descentralização de funções para a administração local foi um dos objetivos fundamentais do XVII Governo Constitucional, expressamente referidos a título de orientações para a reestruturação da Administração Central do Estado, na RCM nº 124/2005. Em particular, parecia adequado concretizar a descentralização das competências previstas na Lei nº

159/99, assegurando os meios financeiros necessários ao exercício das novas competências, e o reforço da capacidade de regulação, acompanhamento, apoio e avaliação do exercício das competências descentralizadas, podendo ser equacionado um mecanismo de “resgate”, ou de regresso das competências descentralizadas de forma contratualizada, quando estas não fossem exercidas nos termos previstos.

O Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado realçava “algumas áreas que pela sua natureza não exigiam a respetiva centralização, mas antes a sua transferência para as autarquias locais, melhor conhecedoras do contexto específico em que se inseriam e numa lógica de aplicação do princípio da subsidiariedade, nomeadamente em áreas como:

- a Cultura (por exemplo, na sua componente de concessão de apoios a agentes culturais locais);
- a Segurança Social – não na definição do montante e tipo de prestações sociais, a manter centralizada, mas no que respeita à ação social;
- a Educação – não na definição do currículo obrigatório, mas nas competências no domínio da gestão e manutenção das infraestruturas e equipamentos do ensino básico, bem como a gestão do pessoal não docente de disciplinas do currículo obrigatório, as atividades extracurriculares, etc.
- a Saúde (por exemplo, no âmbito da gestão de unidades de saúde locais).⁷¹

Neste contexto, foi iniciado um processo negocial com a ANMP para definição de “um quadro acrescido de competências municipais”. Verificou-se entretanto, após a criação de um elevado grau de expectativas iniciais, que o conjunto de novas competências propostas pelo Governo foi sendo cada vez mais limitado, acabando por traduzir-se em situações generalizadas de partilha e cruzamento de competências, com limitações significativas para a gestão municipal, em vez de efetivas transferências de competências com reais poderes de gestão.

Após análise da situação em Congresso, a ANMP decidiu avançar com um conjunto de propostas de transferência de competências nas áreas da saúde, educação e ação social, entre outras. Estabeleceu um conjunto de condições gerais a que deviam obedecer as competências a transferir para os municípios, das quais se destacam as seguintes:

⁷¹ Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado (PRACE) – Descentralização para a Administração Local, pp 8-9.

- O exercício de novas competências deve sempre corresponder a uma melhoria do serviço prestado às populações a que se dirigem;
- Qualquer competência transferida tem sempre de ser acompanhada por meios financeiros necessários ao adequado exercício da mesma;
- A nova realidade resultante das competências transferidas deve assegurar equilíbrio no sistema no seu todo, garantindo os direitos e os serviços prestados aos cidadãos;
- Devem ser evitadas situações que originem cruzamentos ou sobreposições de competências entre municípios e administração central, respeitando-se a homogeneidade da unidade de gestão a descentralizar;
- Tem de ser devidamente identificada a competência a transferir, no seu conceito, definição, conteúdo, objetivos, fornecimento de dados estatísticos, financeiros e regulamentares, indicadores de gestão, meios humanos, técnicos e patrimoniais envolvidos;
- Devem ser assegurados os direitos e deveres dos trabalhadores eventualmente envolvidos na transferência.

Seguidamente descreve-se a evolução da atuação do poder local nas áreas da ação social, habitação social e emprego/desemprego, o seu relacionamento com o poder central, assim como as posições tomadas pela ANMP sobre esta temática:

4.1 - Ação Social

A ação social destina-se a assegurar o apoio aos grupos mais vulneráveis, nomeadamente crianças, jovens, pessoas com deficiência ou idosos, assim como a outras pessoas em situação de carência económica ou social, de carácter permanente ou ocasional. Concretiza-se através de um vasto leque de apoios, nomeadamente de prestações em espécie, prestações pecuniárias permanentes ou de carácter eventual e em condições de exceção, acesso à rede nacional de serviços e equipamentos sociais, apoio a programas de combate à pobreza, marginalização e exclusão social, entre outros.

“A área da ação social contempla um conjunto de ações para as quais os municípios não dispõem de competências definidas próprias, o que não impediu uma intervenção sempre crescente ao longo dos anos, dada a gravidade dos problemas existentes nos respetivos territórios. Esta situação obrigou os municípios à criação de serviços de acompanhamento, que vêm servindo de base de apoio à Rede Social” (ANMP, 2007c).⁷² “É indiscutível o papel fundamental que o poder local assume, hoje, no combate à pobreza e exclusão social,

⁷² Documento aprovado no XVII Congresso da ANMP – Linhas Gerais de Atuação.

pulverizado num sem número de vertentes (promoção de emprego e formação profissional, apoios a idosos, população emigrante, minorias étnicas, apoio aos deficientes, apoio à família e à criança, participação nas CPCJ, combate e prevenção da toxicodependência, combate à iliteracia, etc.). São intervenções com as quais a sociedade civil conta e às quais os municípios – na maioria dos casos sem enquadramento legal – já não podem – nem querem – virar as costas” (ANMP,2007a).⁷³

A instauração da democracia, aliada à tendência de descentralização de competências preconizada pelo Estado, conduziu à necessidade crescente, sentida pelos autarcas, de intervir no domínio social e, conseqüentemente, de recrutar pessoal especializado, que conseguisse de forma eficaz responder aos problemas colocados pelos municípios, nomeadamente na área da pobreza e exclusão social. Foi neste contexto que as autarquias começaram a recrutar técnicos da área social, que começaram, numa primeira fase e em alguns municípios, por assumir funções antes exercidas pelo presidente da câmara e vereadores, nomeadamente no atendimento a solicitações de resposta a situações-problema (Menezes 2002; Mondolfo, 2005). Ao longo do tempo, a ação social autárquica foi abandonando a intervenção imediatista e pontual, passando a centrar-se numa intervenção mais planificada, privilegiando respostas mais integradas e indutoras de projetos de vida sustentados, abdicando assim da lógica do subsídio pontual. Segundo Tavares (2004; 47), na “dimensão local é onde mais sentido faz falar-se em acção social”.

No entanto, a intervenção dos municípios nesta área social nunca foi considerada no regime jurídico regulador da segurança social, do qual a ação social é parte integrante, limitando-se a ser referida pontualmente, a par das outras instituições privadas de solidariedade social.

Em 31 de Dezembro de 1977 foi publicado o Decreto-Lei nº 549/77 que criou o sistema unificado de segurança social, o qual cometa aos centros regionais de segurança social a prestação de serviços de ação social direta,⁷⁴ assim como cometa aos serviços que integravam a estrutura local a sua contribuição, de forma direta, para a prevenção e reparação de carências, designadamente através da criação e manutenção de equipamentos e de serviços de ação social.⁷⁵ No seu artigo 27º, o Decreto-Lei estabelecia que “a participação institucionalizada das associações sindicais e outras organizações de trabalhadores, das autarquias e comunidades locais, das instituições privadas de solidariedade social não lucrativas e ainda outras entidades interessadas no sistema unificado de segurança social era assegurada, através de uma estrutura específica, nos

⁷³ Documento aprovado no XVII Congresso da ANMP – Transferência de Competências – Ação Social.

⁷⁴ Al. b), nº 4, artigo 22º do Decreto-lei nº 549/77.

⁷⁵ Nº 1, artigo 25º do Decreto-Lei nº 549/77.

diferentes níveis orgânicos do setor”. Esta é a única referência aos municípios, os quais eram postos ao mesmo nível institucional que outras organizações profissionais e de solidariedade, em relação à intervenção na ação social.

A Resolução nº 72/79 criou, no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Social, uma comissão permanente denominada Secretariado de Ação Social, por se considerar que se tornava indispensável promover uma colaboração coordenada entre os serviços públicos e as instituições particulares. O citado secretariado era constituído por nove dirigentes de instituições públicas e privadas e não incluía qualquer representação dos municípios. Tinha como missão propor esquemas de colaboração e coordenação, fomentar a ação dos voluntários, estudar e angariar fontes de financiamento e realizar estudos sobre formas de intervenção social e necessidades da população, nas áreas do apoio à família, à criança e à terceira idade, das atividades de tempos livres dos jovens, da reabilitação e reintegração social e do auxílio a situações de emergência, áreas em que os municípios já tinham um considerável envolvimento.

A primeira legislação que definiu as bases em que assentava o sistema de segurança social, previsto na Constituição, e a ação social prosseguida pelas instituições de segurança social, bem como as iniciativas particulares não lucrativas de fins análogos aos daquelas instituições, foi a Lei nº 28/84, de 14 de Agosto. Os seus artigos 10º, nº 2, e 11º diziam que “a ação social concretiza-se através da atribuição de prestações tendencialmente personalizadas” e que “as prestações podem ser pecuniárias ou em espécie, englobando, nomeadamente, a utilização de serviços e equipamentos.” Somente no seu artigo 37º fazia referência aos municípios quando dizia que “a ação social, quando exercida por outras entidades, designadamente autarquias locais, instituições particulares de solidariedade social, casas do povo e empresas, fica sujeita a normas legais.” Nada mais referiu relativamente ao papel dos municípios na ação social.

Os primeiros anos da década de 90 são caracterizados por uma reorganização orgânica importante. Em 1991 é criada a Direcção-Geral de Ação Social,⁷⁶ até então integrada na Direcção-Geral de Segurança Social. A DGAS é definida no diploma como “o serviço central de conceção, apoio técnico e coordenação no domínio da ação social exercida pelas instituições do sistema de segurança social e pelas instituições particulares de solidariedade social e demais entidades que com elas cooperam” (art.º 1º).

Refere-se, no preâmbulo do diploma, que o papel desta estrutura é sobretudo de diagnóstico da realidade, e de estudo, formulação e avaliação de políticas e estratégias na

⁷⁶ Lei Orgânica do Ministério do Emprego e da Segurança Social - Decreto-Lei nº 83/91, de 20 de Fevereiro.

área da ação social e coordenação da atuação das instituições, públicas ou privadas, nessa área. À DGAS competia, por exemplo, a elaboração dos estudos e das regras técnicas e das normas reguladoras do exercício da ação social e da execução dos programas de investimento em equipamentos de ação social, quer pelas instituições públicas quer pelas IPSS, a proposta de regras do regime jurídico, técnico e financeiro da cooperação entre o Estado e as IPSS e outras instituições com atividade na área da ação social, e o registo da constituição das IPSS e o estudo dos seus quadros normativos e as questões jurídico-institucionais e estatutárias.

A Lei nº 19-A/96, de 29 de Junho, instituiu uma prestação do regime não contributivo de segurança social e um programa de inserção social, designada por prestação de rendimento mínimo e vulgarmente conhecida pelo Rendimento Mínimo Garantido (RMG). A aprovação dos programas de inserção, a organização dos meios a afetar à sua prossecução e o acompanhamento e avaliação da sua execução competia às Comissões Locais de Acompanhamento (nº 2, artigo 15º), que integravam representantes dos organismos públicos responsáveis, na respetiva área territorial, dos setores de segurança social, do emprego e formação profissional, da educação e da saúde, podendo integrar também representantes de outros organismos públicos, das autarquias locais, das IPSS's e das associações sindicais e patronais. O acompanhamento da aplicação da citada lei competiu à Comissão Nacional do Rendimento Mínimo, constituída por representantes dos Ministérios da Educação, Saúde, para a Qualificação e Emprego e da Solidariedade e Segurança Social, das autarquias locais, das IPSS's e das confederações sindicais e patronais.

Em 1997, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 197/97, de 18 de Novembro, o Governo reconheceu “a existência de um vasto espectro de redes de solidariedade que a política social não podia descurar e que era necessário fomentar redes de apoio social integrado de âmbito local para, através da conjugação de esforços das diferentes entidades locais e nacionais envolvidas, contribuírem decisivamente para a consciência pessoal e coletiva dos problemas sociais, para a ativação dos meios e agentes de resposta e para as inovações recomendáveis”.⁷⁷

4.1.1 - O Programa Rede Social

O Programa Rede Social, criado pela citada Resolução, teve como principal objetivo criar condições para que as entidades públicas e particulares sem fins lucrativos que trabalhassem na área da ação social, se articulassem entre si e com o Governo na respetiva atuação, com vista à erradicação ou atenuação da pobreza e exclusão social e à promoção

⁷⁷ Preâmbulo da Resolução do Conselho de Ministros nº 197/97.

do desenvolvimento social. A implementação deste programa visava permitir uma otimização de intervenções preventivas, através da introdução de metodologias de planeamento estratégico que potenciassessem o cruzamento e a complementaridade das várias medidas de política e dos diversos programas nacionais.⁷⁸ Foi assumido que a metodologia de trabalho em parceria permitia uma racionalização participada da ação, reduzindo custos e riscos, promovendo troca de experiências, de conhecimento e de saberes, sendo por isso uma instância privilegiada de concertação. O desenvolvimento da cooperação entre entidades, numa lógica de horizontalidade e equidade, levaria a um funcionamento mais eficaz e mais eficiente da parceria. Considerou-se desejável que a Rede Social constituísse um dispositivo de congregação de esforços, a nível tão próximo quanto possível do local em que se registassem os problemas sociais, começando pela freguesia.

4.1.1.1 - Antecedentes

O Programa Rede Social surgiu num momento em que na maioria dos países da União Europeia se constatava uma progressiva tendência para a descentralização de competências e o envolvimento dos governos locais, designadamente no âmbito da ação social. Esta tendência era expressada no importante papel desempenhado pelos governos locais dos países do Norte da Europa, na transferência das competências da ação social para as Câmaras em várias regiões autónomas de Espanha e pela implementação dos “contrats de ville” em França, alicerçada na proximidade dos governos locais aos cidadãos e, conseqüentemente, no conhecimento dos problemas locais, bem como na capacidade e legitimidade de mobilização das mais diversas entidades para a resolução destes problemas, que lhes era conferida pelo seu carácter de órgãos eleitos democraticamente (Castro e Gonçalves, 2002).

Em Portugal não existia ainda uma tradição sedimentada de intervenção dos municípios no domínio social, apesar das responsabilidades das autarquias locais relativamente ao bem-estar dos cidadãos e, mais concretamente, na área da habitação social tenderem a criar a necessidade de uma intervenção estruturada e sistemática nesta esfera, a que se referia já a nova lei das competências autárquicas.⁷⁹ No entanto, um número significativo de municípios, designadamente de grandes centros urbanos, onde se acumulavam problemas e se complexificavam as necessidades sociais, vinha assumindo progressivamente maiores

⁷⁸ Plano de Ação para a Inclusão (PNAI), Plano Nacional para a Ação, Crescimento e Emprego (PNACE), Plano Nacional de Emprego (PNE), Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNOT), Plano Tecnológico (PT), Plano Nacional de Saúde (PNS), Plano para a Ação e Integração para Pessoas com Deficiência e Incapacidade (PAIDPI), Plano Nacional para a Igualdade (PNI), Plano Nacional de Combate à Violência Doméstica (PNCVD), Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável.

⁷⁹ Lei nº 159/99, de 14 de Setembro.

responsabilidades e, inclusive, a liderança de projetos de intervenção na área social (Castro e Gonçalves, 2002).

Entretanto, nos países da União Europeia emergia a ideia de participação ativa das populações visadas por medidas de política, programas e projetos, na resolução dos seus próprios problemas, o que pressupunha o desenvolvimento de formas de organização dessas populações e a participação dos grupos que as representavam não só na execução das ações concretas mas na própria definição das medidas e projetos que deveriam mudar as suas condições de existência.

O Programa Rede Social surgiu assim em Portugal, em 1997, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 197/97, de 18 Novembro (RCM),⁸⁰ e refletia as tendências de evolução antes citadas, marcando o seu quadro de referência e influenciando o desenho do Programa Piloto decorrente dessa medida governamental, bem como os documentos de suporte e as opções relativas à concretização do programa, da responsabilidade do Instituto para o Desenvolvimento Social, sendo a responsabilidade da sua implementação e acompanhamento, no plano nacional, do Núcleo da Rede Social.

4.1.1.2 - Princípios e Orientações Estratégicas

A filosofia de base da Rede Social apoiou-se em alguns dos valores associados às dinâmicas de solidariedade social que sempre estiveram presentes na sociedade portuguesa, no sentido de promover o desenvolvimento social para erradicação da pobreza e exclusão social, mediante a aplicação de um planeamento integrado e participado, potenciador de sinergias, competências e recursos. Conferiu um carácter institucionalizado às redes informais, fomentando uma consciência coletiva dos diferentes problemas sociais, e incentivou o aparecimento de redes de apoio social integrado de âmbito local.

A criação de estruturas de parceria alargadas de âmbito municipal e de freguesia permitiria uma atuação suscetível de sinalizar e resolver com os recursos locais os problemas sociais, ou, em caso de impossibilidade, de os encaminhar para organismos de solidariedade de nível superior. Nesta lógica, o princípio de subsidiariedade foi fulcral no conceito de intervenção prática proposto pelo programa, que postulava a necessidade de adequação das soluções aos problemas, a tentativa primordial de resolução dos problemas sinalizados com os recursos existentes localmente e a criação de mecanismos de encaminhamento dos problemas para níveis de resolução mais abrangentes (regionais ou nacionais), apenas

⁸⁰ Complementada pela Declaração de Retificação nº 10-0798, de 30 de Maio.

quando se constatasse a impossibilidade de os resolver com os meios disponíveis no local (Castro e Gonçalves, 2002).

Apesar da referida Resolução evidenciar um enfoque prioritário na criação de condições mais eficazes e eficientes para a resolução nos locais dos casos sociais mais problemáticos, o texto não deixou de perspetivar como grandes objetivos da rede social “a erradicação ou atenuação da pobreza e exclusão social” e a “promoção do desenvolvimento social” (artigo 1.º). Neste sentido, destacou a preocupação manifestada com o “fomento de articulação entre organismos públicos e entidades privadas que atuam no domínio social, visando, em especial, a atuação concertada na prevenção e solução de problemas sociais; a adoção de prioridades” (alínea *l*) do artigo 12.º). Por outro lado, conferiu um papel central na implementação da Rede Social às autarquias, ao definir que os Conselhos Locais de Ação Social (CLAS) e as Comissões Sociais de Freguesia (CSF) seriam presididas, em princípio, respetivamente pelos presidentes das Câmaras e das Juntas de Freguesia, dando sequência ao disposto na Lei n.º 159/99 de 14 de Setembro, que estabeleceu o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, nomeadamente no que se refere à ação social (artigo 23.º) e, deste modo, assumiu uma perspetiva de responsabilização não só das autarquias, mas também de outras entidades públicas e privadas locais, com a conseqüente descentralização da intervenção social.

Consequentemente, a ideia de promoção do desenvolvimento social nos municípios e freguesias, assumia-se como uma noção estratégica no documento Programa Rede Social, considerando que não se devia conceber o desenvolvimento social independentemente do desenvolvimento local e defendendo que o programa “poderá contribuir de forma decisiva para que o planeamento do desenvolvimento social fosse perspetivado em função das dinâmicas de desenvolvimento local e (...) simultaneamente, para a indução do desenvolvimento local a favor do desenvolvimento social” (NRS, 2001: 32).

O planeamento integrado de base territorial foi entendido como um dos vetores estratégicos da implementação da Rede Social e, nesse sentido, as orientações estratégicas e metodológicas definidas neste documento tinham como objetivo a criação de condições para o desenvolvimento de projetos integrados e intersectoriais, articulando as ações de diferentes parceiros, elaborados a partir de diagnósticos e planos de desenvolvimento social de base territorial, bem como para a dinamização da participação ativa das populações nestes projetos. Deste modo, o Programa criou condições para mudar orientações sectoriais para orientações globais e integradas, implicando uma definição de prioridades de base territorial, no sentido de substituir intervenções casuísticas por ações e projetos integrados capazes de resolver os problemas individuais. Criou condições para enquadrar a

intervenção social local numa perspetiva de desenvolvimento socioeconómico, cultural e ambiental sustentável.

4.1.1.3 - Objetivos do Programa

Num contexto de afirmação de uma nova geração de políticas sociais ativas, Portugal tem vindo a assumir compromissos políticos e de intervenção consideráveis no âmbito do combate à pobreza e à exclusão social (Castro e Gonçalves, 2002), baseadas na responsabilização da sociedade civil. O Programa Rede Social enquadra neste âmbito os objetivos estratégicos de “desenvolver uma parceria efetiva e dinâmica que articule a intervenção social dos diferentes agentes locais; promover um planeamento integrado e sistemático, potenciando sinergias, competências e recursos de nível local; garantir uma maior eficácia do conjunto de respostas sociais nos concelhos e freguesias”, dos quais decorrem alguns objetivos específicos, como induzir o planeamento participado, em matéria de intervenção social; promover a coordenação de intervenções territorializadas, nos níveis municipal e de freguesia; encontrar soluções específicas para os problemas específicos das famílias e indivíduos em situação de pobreza e exclusão social; promover a formação de agentes de desenvolvimento local; contribuir para uma adequada cobertura, dos municípios, em serviços e equipamentos e promover a divulgação do conhecimento sobre as realidades concelhias (NRS, 2001).

As Redes Sociais, ou as parcerias por elas fomentadas, são assim assumidas como instrumentos fundamentais nos processos de desenvolvimento local, quer pela aposta metodológica de implementação de processos de planeamento estratégico territorializados e participados, quer como suporte de intervenções sociais que se pretendem cada vez mais integradas e eficazes, quer ainda como indutoras de medidas cada vez mais de resposta à multidimensionalidade dos problemas existentes.

Embora numa primeira fase sem ações diretas na resolução dos problemas dos indivíduos e grupos em situação e/ou risco de pobreza e exclusão social, a Rede Social veio a potenciar e rentabilizar o envolvimento e a organização de parcerias locais (entre entidades públicas e privadas) que, através de ações planeadas e articulação de recursos, passaram a negociar soluções e a implementar projetos inovadores, demonstrando assim as suas capacidades locais para impulsionar o desenvolvimento (Alves, 2012a).

Importa ainda sublinhar a importância de experiências anteriores, que ajudaram a potenciar e desenvolver as opções e as dinâmicas que, ao nível municipal, o Programa Rede Social veio consolidar. Devem ser salientados os contributos positivos de projetos e programas

(nacionais e comunitários) especialmente dirigidos aos indivíduos e grupos sociais mais desfavorecidos ou em risco de pobreza e/ou exclusão social como, por exemplo, os projetos nacionais de Luta Contra a Pobreza, os programas comunitários Horizon, Equal, INTEGRAR, URBAN, as Iniciativas Comunitárias “Emprego” e ADAPT, entre outros.

4.1.1.4 – Etapas de Implementação

A implementação da Rede Social nos municípios passou pela criação dos Conselhos Locais de Ação Social (CLAS) e, a nível de freguesia, das Comissões Sociais de Freguesia e de Inter-freguesias (CSF e CSIF), pela aprovação de um Regulamento Interno para cada um destes órgãos, pela elaboração de um Diagnóstico Social, que originou o estabelecimento de um Plano de Desenvolvimento Social, com um horizonte temporal de três a cinco anos, de um Plano de Ação para um ano, e da definição de um Sistema de Informação.

Os CLAS são constituídos normalmente pelas Câmaras Municipais (entidade que preside, através do seu presidente ou vereador com competências delegadas das áreas sociais), Juntas de Freguesia, serviços locais de organismos da administração pública ligados às áreas da saúde, educação, emprego, segurança social, justiça, administração interna, obras públicas e ambiente, IPSS's, ONG's e outras entidades com intervenção social.⁸¹ Embora funcionando de formas diversas, de acordo com os respetivos regulamentos internos, têm alguns denominadores comuns, como (i) o Plenário (ou parceria alargada), composto pelos decisores de instituições/entidades (ou respetivos representantes, com capacidade de decisão), que reúne geralmente entre duas a quatro vezes por ano, para discutir as propostas dos técnicos, consensualizar orientações, decisões e, no caso de municípios mais avançados no processo, emitir pareceres⁸² sobre a construção de novos equipamentos, criação de valências e/ou projetos na área social, de acordo com as necessidades prioritizadas, definidas nos diagnósticos, e as estratégias consensualizadas, inscritas nos respetivos planos de desenvolvimento social, e (ii) o Núcleo Executivo, composto por técnicos (geralmente entre 5 a 8 elementos), que se reúne com uma regularidade determinada, quer pelas exigências do trabalho a realizar, quer pelo tempo disponível. Na maior parte dos casos,⁸³ o núcleo executivo foi responsável pela elaboração de documentos,

⁸¹ Artigo 21º do Decreto-lei nº 115/2006, de 14 de Junho.

⁸² O carácter dos pareceres emitidos pelos CLAS é consultivo, mas dada a forma participada da sua elaboração, o seu conteúdo é cada vez mais tido em conta nas decisões das entidades que os solicitam.

⁸³ Verificaram-se também, ainda que em menor escala, situações em que a elaboração de tais documentos foi encomendada a equipas externas, ou apoiada por consultorias científicas. Em alguns casos esta opção afigurou-se pouco recomendável, uma vez que, apesar dos documentos ficarem com uma maior consistência científica, perderam em conhecimento sobre as realidades locais, detido pelos parceiros integrantes dos CLAS.

como os Diagnósticos Sociais Concelhios, os Planos de Desenvolvimento Social e os Planos de Ação.

Em alguns municípios existem ainda Grupos de Trabalho Temáticos, predominando os que se debruçam sobre os idosos, a população portadora de deficiência, a infância e menores em risco e a toxicodependência, ou Grupos de Trabalho Sectoriais, incidindo a sua atuação sobre áreas como a saúde, a educação e a ação social. A existência destes grupos é observável sobretudo em municípios onde existe grande concentração populacional, grande número de instituições com intervenção na área social ou maior visibilidade de problemas sociais.

As CSF e as CSIF,⁸⁴ de dimensão mais reduzida, são constituídas pelas juntas de freguesia, por organismos da administração central implantados na área de intervenção, por IPSS's e grupos sociais e são presididas pelos presidentes das respetivas juntas.⁸⁵

O programa iniciou-se durante o ano 2000, com carácter experimental, envolvendo 21 municípios, de norte a sul do país, tendo-se alargado posteriormente, segundo calendários distintos, ao território continental, meta inicialmente prevista para o ano de 2006 e efetivamente concretizada. Os anos subsequentes ao arranque do programa caracterizaram-se pela continuidade da adesão de vários municípios, sendo de registar o aumento significativo que ocorreu nos anos de 2003 e 2004, em particular nas regiões norte e centro, as quais, em conjunto, totalizam 160 municípios no final de 2005, o equivalente, em termos relativos, a aproximadamente 60% do total (Alves, 2012a).

O Relatório de Execução do Programa Piloto da Rede Social, de Novembro de 2001, apresentou uma proposta de definição de instâncias de âmbito supraconcelhio, para garantir a coerência dos diferentes níveis de planeamento, do nacional para o local. Com a publicação do Decreto-Lei nº 115/2006, de 14 de Junho, foram criadas as Plataformas Supraconcelhias como forma de organização da Rede Social de âmbito territorial equivalente às NUT III. A sua origem tem como pressuposto a criação de estruturas da Rede Social de âmbito mais alargado, com vista à implementação de condições facilitadoras da articulação entre formas de planeamento a diferentes escalas, entre o nacional e o local, situação que impunha a necessidade de definição de um instrumento único a nível municipal. É assim que, com a publicação do referido Decreto-Lei, se regulamenta o exercício desta estrutura de parceria alargada, no sentido de a tornar uma realidade transversal ao território nacional e cada vez mais ativa (Alves, 2012a). Da sua composição

⁸⁴ Nº 2, artigo 12º, Decreto-Lei nº 115/2006, de 14 de Junho.

⁸⁵ Artigo 15º do Decreto-lei nº 115/2006, de 14 de Junho

fazem parte os representantes dos Centros Distritais de Segurança Social, os presidentes dos CLAS's respetivos, os dirigentes de entidades relevantes da administração pública, os representantes das IPSS's e das associações empresariais e sindicais.⁸⁶ Com estas plataformas de âmbito territorial equivalente às NUT III, foi garantida uma articulação concertada intermunicipal, para permitir uma articulação de instrumentos de planeamento locais com os programas de alcance nacional, como o Plano de Ação para a Inclusão, entre outros.

Tal como o programa Rede Social se estendeu a todo o território nacional em praticamente seis anos de existência, tendo-se afirmado como um exemplo e um referencial de inovação no que concerne aos métodos de trabalho, de planeamento, de partilha de informação e de priorização de objetivos e ações, com tradução prática e qualitativa das várias culturas profissionais envolvidas, também as plataformas territoriais supraconcelhias parecem perspetivar um outro ângulo de análise sobre os problemas dos territórios e das suas populações, afirmando-se também por essa via como um fator de inovação, nomeadamente ao nível de um planeamento fluido e eficaz, tanto à escala nacional como local, no âmbito das parcerias supraconcelhias (Alves, 2012a).

4.1.2 - Municípios “Ignorados” no Quadro Legal da Ação Social

A Lei nº 17/2000, de 8 de Agosto, que aprovou as bases gerais do sistema de solidariedade e de segurança social, revogando a Lei nº 28/84, assentava em catorze princípios, de entre os quais se destaca o princípio da descentralização. O artigo 17º dizia que este princípio “manifesta-se pela autonomia das instituições, tendo em vista uma maior aproximação às populações, no quadro da organização e planeamento do sistema e das normas e orientações de âmbito nacional, bem como das funções de supervisão e fiscalização das autoridades públicas.” A ação social estava incluída no subsistema de proteção social e cidadania e o seu objetivo “tinha por função promover a segurança socioeconómica dos indivíduos e famílias e o desenvolvimento e integração comunitárias, bem como a cobertura da pobreza, disfunção, marginalização e exclusão sociais”.⁸⁷ A única referência às autarquias era feita no artigo 37º, onde eram integradas numa rede nacional de serviços e equipamentos sociais e de apoio às pessoas e às famílias, a par das instituições de solidariedade social e de outras de reconhecido interesse público sem fins lucrativos.

Sobre o exercício da ação social, o nº 1 do artigo 38º dizia que “é efetuado diretamente pelo Estado ou em cooperação com as entidades cooperativas e sociais e privadas não lucrativas”. O nº 3 do mesmo artigo, apesar de dizer que “o exercício da ação social rege-se

⁸⁶ Nº 1, artigo 32º do Decreto-Lei nº115/2006, de 14 de Junho.

⁸⁷ Artigo 34º da Lei nº 17/2000, de 8 de Agosto.

pelo princípio da subsidiariedade, considerando-se prioritária a intervenção das entidades com maior relação de proximidade com os cidadãos”, não faz qualquer referência às autarquias locais. De notar que este princípio só norteava o exercício da ação social e não fazia parte dos princípios antes referidos em que assentava o sistema de solidariedade e segurança social.

A Lei nº 32/2002, de 20 de Dezembro, que aprovou as bases da segurança social e revogou a Lei nº 17/2000, assentava em dezasseis princípios gerais, dos quais se destaca o princípio da descentralização (artigo 18º), que manteve o mesmo conteúdo da lei anterior, e o princípio da subsidiariedade social (artigo 12º), que “assenta no reconhecimento do papel essencial das pessoas, das famílias e dos corpos intermédios na prossecução dos objetivos da segurança social.” O sistema de segurança social abrangia o sistema público de segurança social, o sistema de ação social e o sistema complementar (artigo 5º). O nº 3 deste artigo dizia que o sistema de segurança social era desenvolvido por instituições públicas, designadamente pelas autarquias, e por instituições particulares sem fins lucrativos. Sobre a rede de serviços e equipamentos, o artigo 85º dizia que “o Estado deve promover e incentivar a organização de uma rede nacional de serviços e equipamentos sociais de apoio às pessoas e às famílias, envolvendo a participação e a colaboração dos diferentes organismos da administração central, das autarquias locais, das instituições particulares de solidariedade social e outras instituições, públicas ou privadas, de reconhecido interesse público sem fins lucrativos”. Sobre o desenvolvimento da ação social, o nº 4 do artigo 86º dizia que “a ação social é desenvolvida pelo Estado, pelas autarquias e por instituições privadas sem fins lucrativos...”. Destaque-se o conteúdo dos nºs 4 e 5 do mesmo artigo, que diziam que “o exercício da ação social rege-se pelo princípio da subsidiariedade, considerando-se prioritária a intervenção das entidades com maior relação de proximidade com as pessoas” e que “sempre que tal se revele ajustado aos objetivos a atingir devem ser constituídas parcerias, para a intervenção integrada das várias entidades públicas, sociais, cooperativas, mutualistas e privadas, que promovam o desenvolvimento da ação social”.

A Lei nº 4/2007, de 16 de Janeiro, aprovou as bases gerais do sistema de segurança social e revogou a Lei nº 32/2002. Manteve os dezasseis princípios gerais, nomeadamente os princípios da subsidiariedade e da descentralização. No entanto, na definição do princípio da subsidiariedade, foi acrescentado à redação anterior a expressão “designadamente no desenvolvimento da ação social”. A ação social passou a integrar um subsistema do sistema de proteção social e de cidadania. No nº 1 do artigo 31º da lei citada consta que a ação social “é desenvolvida pelo Estado, pelas autarquias e por instituições privadas sem fins

lucrativos, de acordo com as prioridades e os programas definidos pelo Estado e em consonância com os princípios e linhas de orientação definidas”, nomeadamente que a sua concretização fosse efetuada através da intervenção prioritária das entidades mais próximas dos cidadãos (al. a). O nº 6 do mesmo artigo refere que “o desenvolvimento da ação social concretiza-se no âmbito da intervenção local, pelo estabelecimento de parcerias, designadamente através da rede social, envolvendo a participação e a colaboração dos diferentes organismos da administração central, das autarquias locais, de instituições públicas e das instituições particulares de solidariedade social e outras instituições privadas de reconhecido interesse público”.

Constata-se que, ao longo do tempo, na legislação reguladora da ação social, as referências às autarquias locais são mínimas, embora se reconheça que estes órgãos locais de poder têm intervenção na ação social. Saliente-se ainda a inclusão dos princípios norteadores da descentralização e da subsidiariedade, apesar de não se mencionarem os municípios como parceiros para a concretização desses princípios.

“Porém, esta é uma área em que a proximidade às instituições de solidariedade e às pessoas é decisiva, o que claramente aponta para a transferência de competências para as autarquias. Contudo reconhece-se a dificuldade de assegurar que o princípio da descentralização e, complementarmente, o princípio da autonomia local sejam cumpridos nas matérias a transferir, visto ser tendência dos serviços da administração central, nesta área, tratar os municípios como se fossem serviços locais daquela e não houvesse autonomia do poder local”.⁸⁸

A lei de delimitação do investimento público entre as administrações central e local⁸⁹ não previa qualquer competência dos municípios no investimento na área da ação social. No entanto, a Lei nº 159/99, no tocante às transferências da administração central para os municípios, na área da ação social, prevê, no seu artigo 23º, “que:

1 — Os órgãos municipais podem assegurar a gestão de equipamentos e realizar investimentos na construção ou no apoio à construção de creches, jardins-de-infância, lares ou centros de dia para idosos e centros para deficientes.

2 — Os municípios integram os conselhos locais de ação social e são obrigatoriamente ouvidos relativamente aos investimentos públicos e programas de ação a desenvolver no âmbito concelhio.

⁸⁸ Documento aprovado no XVII Congresso da ANMP – Linhas Gerais de Atuação.

⁸⁹ Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março.

3 — Compete ainda aos municípios a participação, em cooperação com instituições de solidariedade social e em parceria com a administração central, em programas e projetos de ação social de âmbito municipal, designadamente nos domínios do combate à pobreza e à exclusão social”.

“Em matéria de ação social, e em particular na sequência da criação da “Rede Social”, têm vindo a recair sobre os Municípios múltiplos encargos operacionais e de intervenções diretas que caberiam aos serviços de Segurança Social e que, por incapacidade destes, estão a ser informalmente encaminhados para as autarquias. Ainda neste caso, há que regularizar as situações de cruzamentos de competências que têm vindo a ser fomentadas no terreno, para que se possa avançar na descentralização para os Municípios, tendo por base os Conselhos Locais de Ação Social, presididos pelos Presidentes da Câmara Municipal”.⁹⁰

Segundo a ANMP (2007a), “a intervenção dos municípios no planeamento da área da ação social há muito que vem sendo reclamada, pela necessidade de articulação, dentro dos respetivos territórios, das várias intervenções levadas a cabo não só pelos diferentes níveis de poderes públicos, mas também pela iniciativa privada. Esta posição advém de uma pulverização de intervenções, seja a nível de oferta de serviços, seja ao nível do investimento e construção de equipamentos, que não obedece a uma lógica articulada de resposta aos problemas sociais que vão surgindo no território de cada município”.⁹¹

A atuação autárquica na área da ação social tem privilegiado a intervenção em rede como uma metodologia fundamental pois, como afirma Fernando Ruivo (2000), “só através de uma ação colocada em rede, muito especialmente de uma rede local coordenada e dinâmica, em que imperem ou possam vir a imperar os princípios da participação e do partenariado, se conseguirá lidar com muitos problemas sociais, muito especialmente os relativos ao fenómeno complexo da exclusão social” (Ruivo, 2000:15). Sobre a mesma temática Adams (2008) refere que o trabalho em rede pode ser muito vantajoso se as organizações conseguirem desenvolver sistemas de aprendizagem com a capacidade de se transformarem a elas próprias e evoluírem. Almeida (2001) também defende este tipo de intervenção, que designa de partenariado, alegando mesmo que há uma responsabilização de todos os envolvidos, a qual os obriga a reconhecerem as potencialidades e capacidades de cada um. Para Guadalupe (2009) existe uma tendência generalizada para se reconhecer os benefícios e potencialidades do trabalho em rede, embora esta metodologia possa entrar em colisão direta com os objetivos políticos da instituição, uma vez que assenta numa ótica

⁹⁰ XIII Congresso da ANMP – Linhas Gerais de Atuação – Defender e Consolidar a Autonomia na 1ª Década do Século XXI.

⁹¹ Documento aprovado no XVII congresso da ANMP, intitulado “Transferências de Competências – Ação Social”.

horizontal da resolução de problemas, deixando de lado a questão da visibilidade institucional.

No seu XVII Congresso a ANMP defendeu que a necessidade de articulação de intervenções na ação social, já reconhecida no diploma da Rede Social, deveria ser suprida através de um documento aglutinador e coordenador das várias intervenções, que indicaria as opções prioritárias relativas às várias valências sociais em função das realidades de cada comunidade. Esta competência para planear, que deveria ser articulada com o papel que vinha sendo atribuído e desempenhado pelos CLAS, assumiria a forma de Carta Social. O objetivo deste documento, que preveria uma estratégia global de intervenção e conteria uma carta de equipamentos e serviços, iria potenciar e otimizar não só o investimento local, mas também a utilização dos equipamentos, dos meios humanos e técnicos.

Advogou também a descentralização nos municípios da competência de atribuição de subsídios/apoios financeiros de natureza pública a IPSS's, por considerar um meio mais rápido e eficaz de garantir a sincronia da iniciativa privada com as prioridades de respostas sociais, de atribuição de subsídios de carácter eventual a indivíduos ou a agregados familiares e de atribuição de apoios pontuais à pobreza extrema. Quanto à gestão de equipamentos, propôs que a titularidade dos chamados estabelecimentos de retaguarda, das mais diversas valências, passassem para a esfera municipal, sendo a respetiva gestão assegurada preferencialmente pelas IPSS's que se mostrassem aptas à assunção dessa responsabilidade. Por fim, equacionou a possibilidade de revalorização dos CLAS's, designadamente através da atribuição da liderança efetiva daquela estrutura aos municípios, o que passaria pela alteração da denominação de Conselho Local para Municipal, conjugando-se numa única estrutura a participação de instituições e parceiros da área social.

No Congresso seguinte, a ANMP reconheceu que, embora o Governo tivesse mostrado abertura durante as negociações, não se tinha concretizado nenhuma das competências por si reivindicadas em anteriores congressos. Mesmo assim os municípios tinham atuado junto das famílias, através de múltiplas medidas específicas, tentando minorar os efeitos da crise económica e financeira sentida nos últimos anos. Por isso insistiu na necessidade do enquadramento legal das medidas já no terreno, no âmbito da atuação dos municípios.

Os municípios continuam a reivindicar a transferências de competências apontadas no seu XVII Congresso, advogando que o financiamento dessas competências a transferir deverá ser assegurado através da Lei das Finanças Locais, calculado a partir de indicadores

elaborados com base nas intervenções do MTSS, ou criando rácios por equipamento e utente.

4.2 - Habitação Social

Os municípios nunca detiveram competências exclusivas no domínio da habitação social, nomeadamente no que se refere à promoção habitacional. A sua intervenção neste setor, ainda que possível sob a forma de pequenos programas, esteve sempre dependente de financiamento central. Esta situação registava-se já antes do 25 de Abril, como comprova o nº 13 do artigo 49º do último Código Administrativo, onde era determinado que, no uso das atribuições respeitantes à salubridade pública, pertencia às Câmaras deliberar sobre a construção de casas económicas.

Posteriormente em relação ao 25 de Abril, mais concretamente em 31 de Julho de 1974, surgiu o programa SAAL (Serviço Ambulatório de Apoio Local), projeto que juntou arquitetos, juristas, geógrafos, sociólogos e moradores de bairros degradados para o planeamento e construção de habitações em conjunto. Foi uma medida eficaz e elogiada, inclusivamente por outros países da Europa (Cannatà e Fernandes, 2003). Foi uma nova forma de conceber o espaço que favorecia a participação ativa popular e tinha como principal objetivo satisfazer as necessidades das populações, que se organizaram em comissões locais (Fernandes, 2006). Este programa terminou em 31 de Outubro de 1976, sendo responsável pela construção de 170 fogos em todo o país.⁹²

A partir dessa data, a construção da habitação social sofre um considerável incremento, essencialmente motivado pela colaboração desenvolvida entre os municípios e o Fundo de Fomento de Habitação. Para acompanhar tal evolução, o Decreto-Lei nº 797/76 criou os Serviços Municipais de Habitação, definindo-os como “serviços especiais dotados de autonomia administrativa e financeira e com personalidade jurídica ou, se e quando a dimensão do parque habitacional a seu cargo o justificar, a de serviços municipalizados”. Definia como atribuições principais desses serviços:

- A gestão dos parques habitacionais dos municípios;
- A atribuição de fogos construídos ou adquiridos para fins habitacionais pelo Estado, seus organismos autónomos, institutos públicos personalizados, pessoas coletivas de direito público, instituições de previdência e misericórdias situadas na respetiva área.

Como atribuições complementares eram apontadas:

⁹² No município de Coruche, foram construídos 13 fogos através do programa SAAL na Vila do Couço

- A inventariação e perspetivação das necessidades habitacionais, em colaboração com os organismos competentes da administração central;
- A colaboração na reparação e conservação dos parques habitacionais;
- A divulgação da informação e esclarecimentos sobre as diferentes modalidades de acesso à habitação social, programas de construção ou recuperação de fogos, etc.;
- A colaboração nos programas especiais de recuperação de prédios degradados;
- O exercício de outras atribuições que lhes viessem a ser cometidas por lei ou pelos órgãos competentes da administração municipal.

Os Serviços Municipais de Habitação foram criados essencialmente nas grandes cidades com graves problemas habitacionais e durante a década de 80 começaram a perder a sua importância.

Através da publicação do Decreto-Lei nº 817/76, os municípios passaram a ter acesso ao crédito bonificado para promoção de habitação, por via do Fundo de Fomento de Habitação. Esta entidade também ficou autorizada, pelo Decreto-Lei nº 704/76, a lançar um programa especial para reparação de fogos ou imóveis em degradação (PRID), destinado à concessão de empréstimos e subsídios para obras de reparação e conservação do património habitacional público e privado, urbano e rural. Este programa era regionalizado, sendo atribuídas dotações concelhias anuais, na base do inventário com a previsão da verba global necessária aos trabalhos a efetuar. Conhecida a dotação concelhia, havia que seleccionar as intervenções prioritárias de forma a caberem na verba concedida. Podiam concorrer ao PRID as câmaras municipais e os particulares. As câmaras tinham grande intervenção neste programa habitacional, uma vez que informava os processos dos particulares candidatos ao programa e competia-lhes toda a gestão de ordem técnica e administrativa das obras executadas.

4.2.1 – Habitação Social: Responsabilidade do Poder Central ou Local?

Em 1982, com a extinção do Fundo de Fomento de Habitação, organismo responsável pela promoção pública de habitação, e na ausência de uma regulamentação específica da delimitação de competências entre as administrações central e local, o Governo advoga que “é às câmaras municipais que fundamentalmente deve competir a iniciativa da promoção direta da habitação social,... com os seus recursos próprios e por meio de empréstimos...”⁹³

⁹³ Resolução do Conselho de Ministros nº 11/83, tendo por justificação a “descentralização administrativa, decisivamente impulsionada pela Lei nº 1/79, de 2 de Janeiro, que estabelece o regime de autonomia financeira das autarquias locais...”.

Foi neste sentido que se definiu um novo regime de crédito para o lançamento de programas de habitação pelos municípios, alargado igualmente a outros organismos públicos e privados.⁹⁴

Entretanto, começou-se a registar um retrocesso na promoção habitacional e nem o aparecimento do Fundo de Apoio ao Investimento para a Habitação (FAIH) veio alterar esta tendência. O acesso dos municípios aos financiamentos apoiados pelo Estado estava condicionado à apresentação de programas trienais de promoção de habitação que englobassem a promoção habitacional levada a efeito pelos municípios, por cooperativas, por promotores privados de contratos de desenvolvimento de habitação (CDH) e por particulares interessados no PRID. Como os municípios ainda estavam deficientemente apetrechados de meios técnicos para estabelecerem esses programas trienais e porque o FAIH desconhecia essa realidade autárquica, verificou-se um acentuado decréscimo na promoção habitacional.

A partir de Janeiro de 1983 foi publicado um conjunto de diplomas sobre a intervenção dos municípios na área da habitação social. O FAIH é extinto pelo Decreto-Lei nº 177/84, de 25 de Maio, e criado em sua substituição o Instituto Nacional de Habitação (INH). Em Fevereiro de 1987 é criado o Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado (IGAPHE). O programa PRID foi substituído pelo RECRIA, para o qual o Estado estabeleceu, de forma arbitrária, uma intervenção financeira dos municípios. No entanto, tais medidas não conseguiram alcançar os efeitos práticos desejados.

Através da publicação do Decreto-Lei nº 366/85, de 11 de Setembro, o Governo reconheceu que a responsabilidade da promoção da habitação social não era exclusiva quer das autarquias locais, quer da administração central. O Decreto-Lei nº 77/84, de 29 de Março, não tinha reconhecido qualquer competência exclusiva dos municípios na construção de habitação. O regime de cooperação entre a administração central e os municípios em matéria de habitação não alterou de forma significativa o estatuto autárquico nesta área, uma vez que sempre pertenceu ao poder central a definição das regras das diversas intervenções na habitação, assim como as tornou dependentes de financiamentos por si concedidos. O decreto-Lei nº 384/87, de 24 de Dezembro, que definiu os princípios e regras orientadoras dos sistemas financeiros de apoio ao desenvolvimento local, previu a celebração de contratos-programa para investimentos na área da habitação social.

Posteriormente foram implementados pela administração central programas de promoção de habitação a custos controlados, que contavam com o apoio financeiro do Estado e que

⁹⁴ Decreto-Lei nº 220/83, de 26 de Maio.

constituíam o único instrumento de política habitacional. O citado apoio traduzia-se no financiamento bonificado ou na concessão de benefícios fiscais e parafiscais, destinados à aquisição e infraestruturação dos terrenos e à construção ou aquisição de habitação. A intervenção do Estado na habitação de custos controlados processava-se fundamentalmente através da celebração de acordos de colaboração ou protocolos, contratos de participação ou de financiamento, com promotores institucionais, tais como municípios, instituições particulares de solidariedade social e cooperativas de habitação económica, e na celebração de contratos de desenvolvimento sobre a habitação (CDH) com empresas privadas. A promoção de habitação de custos controlados através dos municípios foi feita com acordos de colaboração estabelecidos com o IGAPHE e o INH, e visavam a realização de programas de habitação social para arrendamento no regime de renda apoiada, destinada principalmente ao realojamento da população residente em barracas, e a construção de habitação de custos controlados destinada a venda. O quadro legal que regeu a promoção dos programas de habitação social antes citados foi definido pelos Decretos-Lei nº 226/87, de 6 de Junho, e nº 278/88, de 5 de Agosto, com as alterações estabelecidas pelo Decreto-Lei nº 150-A/91, de 22 de Abril, que regulava também os financiamentos a que os municípios poderiam aceder para a concretização desses programas.

A política de habitação conjugava duas orientações: a “reprivatização” e a “municipalização forçada”. Na verdade, ao mesmo tempo que ocorreu a liberalização progressiva das regras de intervenção do setor, reforçando-se o papel regulador do mercado, verificava-se a atribuição de novas e alargadas funções aos municípios na promoção habitacional e exigiu-se a sua efetiva participação financeira, mas sem que tal se registasse no contexto de um processo de transferência de competências financeiramente enquadrado (Ferreira, 1988).

O Programa Especial de Realojamento (PER), criado pelo Decreto-Lei nº 163/93, de 7 de Maio, na sequência do Programa Nacional de Luta contra a Pobreza, lançado em 1991, destinou-se às áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, e visava proporcionar aos municípios daquelas áreas condições para procederem à erradicação das barracas existentes e ao conseqüente realojamento dos seus ocupantes em habitações de custos controlados. O PER foi de facto um forte impulso em matéria de construção de habitação social, revelando-se particularmente dinâmico na segunda metade da década 90 do século

passado, em que foram contratualizados até aquela data cerca de 65% dos mais de 31 mil fogos construídos no âmbito deste programa, que durou até 2005.⁹⁵

Da análise aos sistemas de financiamento estabelecidos pelos diplomas legais reguladores dos vários programas habitacionais de cariz social, verifica-se que “o recurso ao sistema exige disponibilidades financeiras de complemento significativas e, apesar das bonificações, as atuais taxas de juro e os prazos de amortização são incompatíveis com a produção de habitação social para a população total ou parcialmente insolvente” (Ferreira, 1988). O Estado demonstrou, ao longo dos anos, a sua intenção de intervir cada vez menos na área habitacional, deixando tal tarefa para o setor privado, nomeadamente a regulação dos custos de construção através do mercado, e atribuindo aos municípios responsabilidades de financiamento em programas (por exemplo, o RECRIA) sem que, em contrapartida, previsse as necessárias transferências de recursos do OE para tal fim, em conformidade com a lei vigente.

A Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, que estabeleceu o quadro de transferências de atribuições e competências para os municípios, veio atribuir, no âmbito da habitação, as seguintes competências:

- a) Disponibilizar terrenos para a construção de habitação social;
- b) Promover programas de habitação a custos controlados e de renovação urbana;
- c) Garantir a conservação e manutenção do parque habitacional privado e cooperativo, designadamente através da concessão de incentivos e da realização de obras coercivas de recuperação dos edifícios;
- d) Fomentar e gerir o parque habitacional de arrendamento social;
- e) Propor e participar na viabilização de programas de recuperação ou substituição de habitações degradadas, habitadas pelos proprietários ou por arrendatários.

“A habitação social é porventura o sector onde, ao longo dos anos, sucessivos Governos foram criando maior ambiguidade, confusão e indefinição. Sem que jamais os Municípios a tivessem assumido como uma sua competência, há entretanto, no terreno, numerosas e confusas intervenções cruzadas de institutos públicos e de autarquias locais. Trata-se, também aqui, de matéria em que só depois de clarificar e consolidar o que já existe, será

⁹⁵ Contributos para o Plano Estratégico de Habitação: 2008-2013 – Relatório 2 – Políticas de Habitação.

possível conseguir avançar na regulamentação da Lei nº 159/99, concretizando a quem compete o quê”.⁹⁶

É inquestionável que os municípios têm de intervir na área da habitação social. O problema é determinar o que podem e devem fazer, como o fazer e quando o fazer. Há muito que se reclama a elaboração de um estudo nacional sobre o setor, com vista à elaboração de um Plano, de que alguns partidos chegaram a apresentar propostas, e posteriormente o Programa Nacional de Habitação, porventura mais consonante com as estratégias comunitárias. O facto é que não existe uma orientação na intervenção dos vários agentes na produção, conservação e recuperação de habitação, ao nível nacional, regional e local, numa perspetiva de médio e longo prazo.

O reconhecimento da vigência do regime de coordenação e cooperação entre a administração central e os municípios em matéria de habitação não veio alterar significativamente o estatuto autárquico nesta área, uma vez que os seus termos têm sido definidos unilateralmente pela administração central e em condições que se têm revelado desajustadas face aos rendimentos das famílias e à situação financeira dos municípios.

4.2.2 – Bairros Sociais: Uma Vivência Estigmatizada?

A construção dos chamados bairros sociais tem levantado um conjunto de questões no que concerne à eficácia e eficiência das políticas de habitação social. A forma generalista como as especificidades destes espaços têm sido tratadas reflete-se na crescente incapacidade para gerir as suas relações internas. Por outro lado, a habitação social não tem contribuído para uma lógica nem de integração, nem de inserção urbana dos grupos mais desfavorecidos.

“É (...) aparentemente evidente que não se pode equacionar a questão da participação social dos grupos, famílias e pessoas pobres sem dar o necessário relevo à dimensão territorial” (Capucha, 2000: 10).

A construção destes espaços surge geralmente de uma forma descontínua em relação ao crescimento urbano, criando sentimentos de segregação e de exclusão. A “guetização” é, muitas vezes, a principal consequência de todo este processo (Guerra, 1994). Para além de excluídos das vantagens do centro, os residentes estão igualmente afastados dos processos de decisão, isto é, desinseridos. No entanto, esta desinserção deverá referir-se ao relacionamento com o exterior ao bairro social, uma vez que, internamente e de acordo com Capucha (2000), “quando a escala social desce ao terreno, se percebe como os pobres

⁹⁶ XIII Congresso da ANMP – Linhas Gerais de Atuação – Defender e Consolidar a Autonomia na 1ª Década do Século XXI.

organizam os seus modos de vida, constroem estratégias de rentabilização dos escassos recursos, tecem teias que muitas vezes acabam por enclausurá-los. A relação com o espaço é uma relação “total”, no sentido em que se envolvem todos os parâmetros da vida em sociedade.” (Capucha, 2000: 10)

As fragilidades do ordenamento, assim como as características arquitetónicas e sociais, rapidamente ganham contornos simbólicos que facilmente conduzem a uma estigmatização dos bairros sociais. A negativização das identidades em relação ao bairro e o sentimento de exclusão convertem-se em características centrais deste processo de estigmatização (Pinto, 1994). Os obstáculos à emancipação e autonomia dos residentes multiplicam-se à medida que os procedimentos institucionais se complexificam. A condição de residente nestes espaços confina-se muitas vezes à de recetor passivo ou beneficiário, face a uma estratégia fundamentalmente assistencialista do providencialismo tradicional. Por estar desidentificado com o bairro, o indivíduo não o promove, nem o defende e dificilmente consegue gerar lógicas de ação coletiva (Guerra, 1994).

De um modo geral, os bairros sociais são para além de espaços segregados e estigmatizados, lugares caracterizados por uma escassez de equipamentos de lazer e de sociabilidade (Guerra, 1994; Pinto, 1994).

A descentralização da política social de habitação nos municípios revelou uma descoincidência entre a descentralização de responsabilidades e competências político-administrativas e a descentralização de recursos técnicos e financeiros, isto é, aumentou a sua legitimidade de intervenção na habitação social, mas não foi assegurada a correspondente viabilidade financeira (Ruivo, 2000).

Esta situação reflete-se de forma mais acentuada na necessidade de conservação e requalificação de fogos arrendados a custos controlados, onde os municípios, apesar do acesso a empréstimos com juros bonificados (disponibilizados pelo IHRU), não conseguem garantir a sua parte de autofinanciamento para executarem tais obras.

A habitação social continua a aglutinar um tecido social caracterizado pela iliteracia, níveis baixos de consciência e participação cívica, pouca formação e empenho escolar e profissional, que em tudo contribuem para uma maior propensão à marginalidade e à exclusão, apesar da lenta superação da pobreza material e financeira (Mucha, 2004; 71). Os processos de intervenção em espaços de habitação social para promoção de medidas de política habitacional revelam um deficiente relacionamento entre os residentes e a entidade gestora competente. A esta desarticulação de relacionamento acrescenta-se a desarticulação entre diversas entidades com intervenção no mesmo território urbano.

Em espaços de habitação social intervencionados pela administração central, pelos municípios ou por ambos, o desenvolvimento de ações mais ou menos articuladas entre estas duas instâncias de poder tem originado consideráveis mudanças ao nível de condições de habitabilidade, propícias a uma melhoria de qualidade de vida dos habitantes, mas as mudanças ao nível de apropriação das novas condições que começam a ser oferecidas aos residentes para superação de estigmas alimentados por eles e pelas comunidades envolventes, fruto da tradicional segregação socio-espacial em contextos urbanos, são bem mais lentas.

A desarticulação entre as entidades gestoras e as populações, bem como uma certa indefinição de competências entre os poderes central e local, origina lacunas e sobreposições, levando a que os habitantes raramente saibam quem é o organismo responsável pela gestão dos espaços habitacionais. Num cenário político-financeiro marcado pela austeridade, traduzida na escassez de recursos financeiros não só do poder local, mas também das delegações regionais do poder central, terá que ser encontrada uma estratégia de financiamento que viabilize a reabilitação de fogos, assim como a intervenção social que possibilite o usufruto da condição de cidadania dos seus habitantes.

4.3 - Emprego/Desemprego

A atual crise económica e financeira tem gerado um elevado nível de desemprego, que à data limite do estudo (Março de 2013) atingiu níveis alarmantes.

Na génese de grande parte das realidades de exclusão social encontram-se as situações de falta de emprego (Andrade, 1989), que constituem o passo inicial provocador dos processos e mecanismos inerentes à exclusão. Com a intenção de contrariar estes processos e mecanismos é cada vez maior a preocupação política no sentido de promover ações de incentivo ao emprego e de combate ao desemprego (Rodrigues et al, 1999b; 73). A inserção social passa, frequentemente, por uma nova geração de políticas sociais direccionadas para a área do emprego/desemprego, com o objectivo de ajudar as pessoas a inserirem-se socialmente, quer nos mercados de trabalho, quer em actividades socialmente reconhecidas (Castel, 1995; Ferrera et al., 2000; Capucha, 2005; Hespanha, 2008).

A distinção entre os conceitos de emprego e desemprego, assim como de trabalho, advém de estes se assumirem como aspectos centrais em relação às problemáticas da integração/inserção social. Blanch define trabalho, como “um conjunto de actividades humanas, retribuídas ou não, de carácter produtivo ou criativo que, mediante o uso de técnicas, instrumentos, materiais ou informações disponíveis, permite obter, produzir ou prestar certos bens, produtos e serviços. Nesta actividade, a pessoa fornece energias,

habilidades, conhecimentos e outros recursos e obtém algum tipo de compensação, material, psicológica e/ou social” (Blanch, 1990: 112).

Para a maioria dos autores, a existência de uma situação de trabalho não é situação determinante para a existência de emprego, uma vez que o conceito de emprego baseia-se no pressuposto da legitimação de uma actividade de trabalho através de uma relação contratual constituída entre duas partes (Andrade, 1989). Esta percepção encontra correspondência na definição de emprego apresentada por Blanch. Para este autor “o emprego constitui uma categoria jurídica possível de ser definida como uma relação de intercâmbio contratual entre duas partes, de carácter voluntário, mas regulado institucionalmente. Uma das partes vende trabalho, a outra compra-o, geralmente mediante dinheiro ou pela troca de bens ou serviços” (Blanch, 1990: 113).⁹⁷

A definição mais genérica de desemprego equipara-o à ausência de emprego ou de trabalho regulado por uma relação contratual que institucionaliza o trabalho em emprego. Um entendimento mais completo da experiência de desemprego, para além da simples perda de rendimento, como comumente é relacionado,⁹⁸ passa pelas repercussões que a nível social e individual provoca (Rodrigues et al, 1999b).

Os conceitos antes enunciados de desemprego não contemplam o caso dos indivíduos que possuem identidade institucional de desempregado sem o serem na realidade, por desenvolverem um tipo de trabalho remunerado, mas não institucionalizado, associado à denominada economia informal⁹⁹ (Rodrigues et al, 1999b).

Ultimamente novos problemas e desafios apareceram no mercado de trabalho e os seus efeitos têm-se tornado particularmente visíveis com a redução de empregos nos setores industriais, tradicionais e avançados, nos setores de certos serviços e no setor agrícola. Apesar do desemprego poder ser identificado numa base setorial, o seu impacto é essencialmente regional e local, como é a possibilidade de resposta, ou seja, a resposta não é só em termos de política setorial, mas também em termos de intervenção a nível regional e local.

Embora não tenham qualquer responsabilidade nesta área, os municípios têm tentado atenuar, ao longo do tempo, os efeitos do desemprego nas respetivas áreas de atuação,

⁹⁷ Este conceito não considera o auto-emprego, que em Portugal tem uma considerável dimensão.

⁹⁸ Poderão, no entanto, existir políticas de apoio ao rendimento dos desempregados.

⁹⁹ Atividade económica não registada pelo aparelho administrativo, cuja relação laboral se caracteriza quase sempre pela precaridade.

promovendo autonomamente ações e iniciativas com reflexos diretos ou indiretos no combate ao desemprego.

4.3.1 - Execução de Obras por Administração Direta

Desde o início da década de 80 do século passado que tem vindo a constatar-se que as câmaras municipais são os maiores empregadores em muitos dos respetivos concelhos. Esta situação verificou-se em todo o país, pelo encerramento e deslocalização de muitas empresas, mas mais acentuadamente nos municípios situados no sul do Ribatejo e no Alentejo, originada pelo decréscimo de actividade no sector primário, do qual fazia parte um elevado número de unidades colectivas de produção existentes nas citadas zonas, por não serem economicamente viáveis, provocando um grande fluxo de desemprego.

A maioria das câmaras municipais, já dotadas de meios financeiros, fruto da entrada em vigor da Lei das Finanças Locais, optaram por medidas que permitissem fomentar o desenvolvimento dos respetivos concelhos e atenuar o desemprego. Assim, muniram-se de meios técnicos apropriados e, em alternativa à realização de obras por empreitada, optaram por as executar por administração direta. Esta faculdade vinha reconhecida na lei das atribuições e competências das autarquias locais¹⁰⁰ e permitia-lhes contratar mão-de-obra desempregada nos respetivos concelhos. Recorreram a contratos a prazo, de curta duração, a fim de haver rotatividade do pessoal contratado e poderem contemplar o maior número de famílias possível. Esta situação originou que os municípios citados possuíssem um número exagerado de pessoal contratado a prazo em relação ao pessoal com vínculo laboral permanente. Pretendiam assim atenuar os efeitos do desemprego nos respetivos concelhos, uma vez que ainda não havia qualquer proteção social aos trabalhadores desempregados.

Muitos municípios justificavam também esta atuação, por não haver empresas sediadas nas suas áreas territoriais, devidamente habilitadas e com mão-de-obra contratada no concelho, que pudessem assegurar a execução das obras por empreitada. Assim garantiam que o dinheiro pago pela execução dessas obras fosse gasto no município, dinamizando a economia local, e não “exportado” para outro município, derivado da contratação de empreiteiros sediados noutros concelhos.

Posteriormente, o Decreto-Lei nº 116/84, de 6 de Abril,¹⁰¹ veio contrariar esta tendência ao impor limites nos montantes anuais das despesas com pessoal, tanto permanente, como contratado, sob pena, em caso de não cumprimento, de dissolução do executivo municipal.

¹⁰⁰ Al. b) do nº 2 do artigo 62º da Lei nº 79/77, de 25 de Outubro.

¹⁰¹ Diploma legal que estabeleceu os princípios gerais de organização e gestão dos órgãos autárquicos e da estrutura e funcionamento dos serviços municipais.

Apesar da entrada em vigor do citado diploma, os municípios mostraram grande relutância no seu cumprimento, havendo um considerável número que não se enquadraram nesses limites de despesa. Saliente-se também que nenhum executivo municipal foi dissolvido por esse motivo. Entretanto, no âmbito de implementação de medidas de contenção da despesa pública, a administração central criou grandes dificuldades na contratação de pessoal, impondo o cumprimento de pesados processos burocráticos e formas de fiscalização administrativa para a celebração de contratos de trabalho a prazo por parte dos municípios, impedindo-os de intervirem na atenuação do desemprego nos respetivos concelhos daquela forma.

4.3.2 - Colaboração com os Centros de Emprego e Formação Profissional

Os municípios têm assumido responsabilidades na promoção da inclusão e coesão social, umas orientadas para a ação direta junto dos munícipes, em particular aqueles que se encontram em situação de desfavorecimento, e outras direcionadas para a articulação institucional. No âmbito da ação direta, a intervenção concretiza-se na participação em programas de apoio a pessoas desempregadas.

A Portaria nº 192/96, de 30 de Maio, criou o Plano Ocupacional de Emprego, que visava ocupar o tempo livre das pessoas desempregadas, evitando a perda de competências sociais e profissionais. O seu objetivo “era proporcionar aos desempregados uma ocupação socialmente útil, prevenindo o seu isolamento social, enquanto não surgissem alternativas de trabalho ou de formação profissional”. Podiam recorrer a estas medidas “entidades públicas ou privadas sem fins lucrativos, designadamente autarquias, serviços públicos ou instituições particulares de solidariedade social”. Os municípios recorreram a esta medida essencialmente para colmatar necessidades de mão-de-obra sazonal, uma vez que só tinham de pagar despesas de transporte, alimentação e seguro de acidentes a trabalhadores titulares de prestações de desemprego e, no caso de trabalhadores desempregados em comprovada situação de carência económica, 20% da remuneração a partir dos seis meses de trabalho.

A colocação de desempregados ao abrigo das medidas Contrato Emprego-Inserção e Contrato Emprego-Inserção+, criadas pela Portaria nº 294/2010, e cofinanciadas pelo FSE, através do POPH, tem-se revelado bastante favorável para os municípios, reduzindo substancialmente os seus custos com a contratação de pessoal por tempo determinado, essencialmente para atividades de carácter sazonal. Esta “parceria” com a administração central, mais concretamente com os Centros de Emprego, tem melhorado as competências socioprofissionais dos desempregados envolvidos, através da manutenção do contacto com o mercado de trabalho, tem fomentado o contacto com outros trabalhadores e atividades,

evitando o risco de isolamento, desmotivação e marginalização, e apoiado atividades socialmente úteis, em particular na satisfação de necessidades locais.

Também em articulação com o IEFP, os municípios têm criado as Unidades de Inserção na Vida Ativa (UNIVA) e os Gabinetes de Inserção Profissional (GIP), destinados a desenvolver um trabalho de interação junto da população desempregada, no sentido de apoiar e facilitar a sua inserção na vida ativa.

4.3.3 - Desenvolvimento Económico

O Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março, que estabeleceu o regime da delimitação e da coordenação das atuações da administração central e local em matéria de investimentos públicos, não cometia aos municípios qualquer competência na realização de investimentos na área do desenvolvimento local. A Lei nº 159/99, de 14 de Setembro, que revogou o decreto-lei antes citado, já veio atribuir competências aos municípios no domínio do apoio ao desenvolvimento local, embora se centrassem em ações de colaboração e participação em órgãos de âmbito regional vocacionados para o desenvolvimento, ou em programas e ações com incidência local. Atribuiu também a competência de licenciar atividades industriais (classes C e D), comerciais e turísticas.¹⁰² Mas os municípios, em termos de desenvolvimento local, não se ficaram por estas competências.

O exercício de funções autárquicas não ficou limitado ao investimento em infraestruturas destinadas à satisfação das necessidades básicas das populações. Ao longo do tempo esta tem sido, sem dúvida, uma função absolutamente fundamental e, tal como as funções sociais, novos desafios se foram deparando aos autarcas, que exigiram aos municípios capacidade para porem em prática os mecanismos necessários para uma intervenção consistente em áreas que no passado não eram entendidas como se fizessem parte do seu quadro de responsabilidades. A implementação de políticas objetivamente direcionadas para a promoção do desenvolvimento económico é um exemplo das responsabilidades que foram surgindo no poder local.

Os autarcas tiveram portanto de perspetivar a sua atuação muito para além da execução das citadas infraestruturas que, embora prioritárias e fundamentais, ganharam muito maior sentido como instrumentos ao serviço de uma estratégia de desenvolvimento, processo dinâmico que implicou a conceção de um modelo devidamente estruturado e a existência de um adequado planeamento das ações a realizar, com incidência em diversas áreas em simultâneo. Foram sobretudo nos municípios de menor dimensão, onde os grandes

¹⁰² Artigo 28º da Lei nº 159/99.

investimentos promovidos pelo poder central não chegaram, que não puderam deixar de funcionar como agentes dinamizadores da atividade económica.

A potencialização dos fatores de competitividade das empresas à escala regional e local passou pela edificação de “clusters” que nortearam o fomento do desenvolvimento económico. A avaliação dos designados “clusters”, derivada de um estudo realizado em meados da década de 1990, foi na época um bom instrumento na definição de um rumo para o País, elencando as áreas de intervenção prioritária, os sectores estratégicos nacionais que deviam ser privilegiados. Não foi por acaso que alguns municípios retomaram este modelo conseguindo com isso obter índices de desenvolvimento que os colocaram muito à frente daqueles cujos responsáveis não souberam, não quiseram ou não puderam submeter a atividade autárquica a um prévio planeamento estratégico (Catarino et al, 2007: 31).

Os “clusters” fomentaram interações entre agentes económicos privados e todo o tecido institucional público, num quadro espacial definido e sob determinadas condições, de onde emergiram efeitos multiplicadores dos resultados das ações individuais desses agentes. A proximidade física entre os agentes foi o mecanismo de sucesso na potencialização deste tipo de desenvolvimento, pelo que se justificou incentivar este esforço através de políticas públicas regionais. A administração local teve um papel fundamental na prossecução deste empreendimento, visto deter um considerável conhecimento da cultura existente na região. A edificação dos “clusters” foi essencialmente conseguida pelo impacto da proximidade geográfica e pelas interdependências socioculturais regionais.

Com a implementação de políticas de desenvolvimento económico, os municípios intervieram assim no combate ao desemprego. Uma das medidas mais utilizadas, no final da década de 70 e início da década de 80 do século passado, foi a construção de Zonas Industriais, devidamente infraestruturadas, cujos lotes eram vendidos a preços bastante abaixo em relação ao seu valor de custo, a fim de atrair investimentos para os respetivos concelhos. Acreditava-se que havia uma relação direta entre os preços mais baixos de lotes e condições de instalação mais atrativas nesses espaços de localização de estabelecimentos industriais e o grau de interioridade da sua localização. Tentavam assim atrair indústrias, com o intuito de estas criarem postos de trabalho e conseqüentemente absorverem mão-de-obra desempregada. Ultimamente, os municípios, face ao decréscimo da atividade industrial, têm investido na construção de Áreas de Localização Empresarial, mais vocacionadas para empresas de prestação de serviços e de distribuição, cuja localização geográfica e acessibilidades passaram a constituir aspetos fulcrais na escolha pelas empresas. Fomentam ainda a criação de empresas, facilitando a sua instalação e

funcionamento, através da disponibilização gratuita de espaços vulgarmente designados por “incubadoras de empresas”, na sua maioria devidamente equipados, assim como apostam na construção de infraestruturas tecnológicas, nomeadamente parques tecnológicos, como medida potenciadora da competitividade local. A intervenção pública na construção deste tipo de infraestruturas teve como justificação o colmatar falhas de mercado que extravasavam o domínio da empresa e por darem origem a benefícios sociais normalmente superiores aos benefícios privados gerados pelos utilizadores. Facultou um conjunto de infraestruturas específicas relevantes para o funcionamento coletivo de empresas ou outras organizações de utilizadores, essencialmente em início de atividade.

O programa Finicia foi um projeto iniciado em 2006 para facilitar o acesso a soluções de financiamento e assistência técnica na criação de empresas, ou a empresas na fase inicial do seu ciclo de vida, com projetos empresariais diferenciadores, próximos do mercado ou com potencial de valorização económica.¹⁰³ O seu objetivo principal era constituir-se como um mecanismo financeiro para micro e pequenas empresas com atividade essencialmente de âmbito local, estando estruturado em quatro eixos de intervenção e enquadrando-se a intervenção dos municípios no Eixo III, destinado a PME existentes ou em fase de criação, com atividade ou projeto empresarial de relevância local. A concessão de financiamentos era efetuada através de um fundo, constituído por cada município aderente em parceria com uma instituição de crédito, sendo a sua participação nesse fundo de 20% e a participação da instituição de crédito parceira de 80% do montante total.

As soluções financeiras disponíveis eram específicas de cada município e a sua intervenção, traduzida na participação de 20% nos investimentos, com taxa de juro zero, podia ser transformada em financiamento não reembolsável, mediante o cumprimento de condicionantes, como por exemplo a criação de postos de trabalho.

Cerca de 100 municípios aderiram a este programa, tendo firmado parcerias com instituições de crédito e constituído o necessário fundo. Apesar de este programa continuar em vigor, uma parte significativa dos municípios aderentes, devido às dificuldades financeiras por que estão a passar ultimamente, tem reduzido significativamente o seu apoio a empresas candidatas, ou mesmo cessado esse apoio. Refira-se, a título de exemplo, que o segundo município aderente a este programa (Cartaxo), encontra-se presentemente em situação de desequilíbrio financeiro estrutural e, conseqüentemente, sem condições financeiras para participar no programa.

¹⁰³ Folheto de divulgação do IAPMEI “Finicia – Soluções financeiras para pequenas empresas”.

No âmbito de ações de manutenção e promoção de emprego levadas a efeito pela administração central, os municípios não têm tido praticamente qualquer intervenção, tendo o seu papel, quando existente, sido meramente consultivo. O Despacho Normativo nº 46/86, de 4 de Junho, regulamentou a concessão de apoios à dinamização socioeconómica a nível local, fomentando projetos geradores de emprego, tendo surgido assim o Programa ILE (Iniciativas Locais de Emprego). Este programa foi coordenado pelos serviços regionais e locais do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) e a intervenção dos municípios no Programa ILE foi praticamente insignificante, consubstanciando-se somente na emissão de parecer, não vinculativo, sobre o interesse das iniciativas para o desenvolvimento local.

Pelo Decreto-Lei nº 34/95, de 11 de Fevereiro, e Resolução do Conselho de Ministros nº 57/95, de 17 de Junho, foi criado o Programa das Iniciativas de Desenvolvimento Local, que abrangia atividades como os serviços de proximidade, o artesanato, o turismo em espaço rural e alguns ramos de comércio. No entanto, este programa inovador, quer pela tipologia dos instrumentos utilizados, quer pela metodologia de implementação das ações, não incluía os municípios nas entidades intervenientes.

Também no campo fiscal os municípios têm adotado medidas para favorecerem o desenvolvimento dos respetivos concelhos. Dentro dos parâmetros legalmente permitidos, podem aprovar percentagens mais baixas das taxas a aplicar à matéria coletável relativa a diversos impostos cobrados na área do município, oferecendo assim vantagens às empresas já instaladas e incentivos à instalação de novas empresas.

Ainda a realização de feiras e certames sobre atividades económicas, tanto temáticas como de âmbito geral, de iniciativa municipal, tem como principal intenção contribuir para o desenvolvimento das empresas e, conseqüentemente, para a estabilidade dos postos de trabalho.

A ANMP, em 2009, e na sequência de medidas idênticas adotadas pelos estados-membros da EU, propôs ao Governo a criação de um Fundo de Investimento Local, destinado a promover as atividades das empresas e do emprego em todo o país. Este fundo seria gerido pela Secretaria de Estado da Administração Local e destinar-se-ia ao financiamento de projetos municipais de melhoramentos de infraestruturas, tanto produtivas, como de utilidade social. As obras seriam executadas por empresas locais, fomentando assim a criação e manutenção de postos de trabalho. A concretização desta proposta nunca foi equacionada.

4.4 – Municípios: um Papel Subalterno e Residual na Administração das Políticas Sociais.

O padrão limitado e relativamente inalterado de distribuição de recursos públicos e o cometimento dos municípios a um papel consultivo e subalterno na administração local das políticas sociais públicas, levaram a que estes tivessem um papel muito limitado no domínio social, face ao que são as expectativas anunciadas pelos próprios.

Nas políticas de saúde nada tem sido feito para beneficiar a descentralização no interior do sistema público, através da repartição de atribuições e partilha de poderes entre o Estado e os municípios. Estes vêm a sua ação nesta área limitada a um papel supletivo na administração de cuidados de saúde primária, mais concretamente na colaboração prestada às unidades de cuidados à comunidade (UCC), para além de disponibilizarem terrenos para a instalação de unidades de saúde.

Na educação, a orientação prosseguida nos últimos anos tem vindo a cometer formalmente novas atribuições e responsabilidades aos municípios, de forma não universal no caso de algumas dessas competências, sendo contratualizadas caso a caso e com cláusula de reversão. É principalmente nesta área que os municípios reivindicam uma urgente reavaliação dos montantes financeiros transferidos que acompanharam essas competências descentralizadas, por os considerarem manifestamente insuficientes.

Ao longo do tempo verificou-se que o perfil das políticas de ação social consagrou uma divisão de trabalho nesta área entre o Estado e a sociedade civil, através das IPSS, deixando à margem os municípios. Quanto muito considerou-os como mais uma organização de solidariedade. No entanto esta situação sofreu uma profunda alteração com a implementação do programa Rede Social.

As questões levantadas quanto à eficiência e eficácia das políticas de habitação social fizeram com que o Estado tivesse vindo a intervir cada vez menos nesta área. Paralelamente, pretende descentralizar novas competências político-administrativas para os municípios, em relação ao seu património de habitação social, o que por eles não é aceite sem que as mesmas sejam acompanhadas dos necessários recursos técnicos e financeiros.

A nível de emprego/desemprego, a ação municipal centrou-se essencialmente na disponibilização de áreas empresariais e de espaços devidamente equipados para incubadoras/ninhos de empresas e na criação de incentivos fiscais. Os municípios são também dos principais utilizadores de mão-de-obra desempregada, disponibilizada pelos programas ocupacionais promovidos pelo Ministério da Solidariedade e da Segurança Social.

O enquadramento jurídico das atribuições municipais sempre perspetivou a intervenção autárquica no domínio social como competência suplementar. No essencial, aos municípios nunca competiu o provimento obrigatório dos bens e serviços garantidos pelas políticas sociais públicas, mas apenas a ação facultativa de secundar a intervenção dos serviços do Estado. Esta intervenção acaba porém por não ser apenas suplementar, mas também supletiva, o que decorre mais da eficiência e eficácia atingida pelas políticas sociais públicas, ou da falta dela, do que desse enquadramento jurídico, que embora não estabelecendo de forma significativa competências exclusivas dos municípios no domínio social, também não impede a sua intervenção, dependente do exercício das suas atribuições e através do seu poder regulamentar.

Desde há cerca de uma dezena de anos novas formas de refletir os problemas e as necessidades locais e novas medidas de política, com um carácter intersectorial, transversal e multidisciplinar, se vêm conjugando no combate à pobreza e à exclusão social, tendo em vista o desenvolvimento sustentado. O programa Rede Social foi um dos relevantes contributos nesse sentido, revelando-se um programa essencial e incontornável no processo de inovação e aplicação dos conceitos e dos pressupostos metodológicos na intervenção social em Portugal. A aposta neste programa inovador veio induzir processos territorializados de planeamento estratégico aplicados ao social, tendo em vista uma ação coletiva transformadora, capaz de encontrar soluções à medida dos problemas e necessidades sociais locais, incentivando a participação da comunidade e potenciando a integração/ articulação/ complementaridade das medidas de política de âmbito nacional existentes. Veio assim influenciar positivamente a capacidade de intervenção e de resposta municipal nas áreas sociais objeto deste estudo. Aliás, a maioria dos problemas sociais nessas áreas passaram a constar na agenda institucional municipal através da sinalização efetuada pelos parceiros com assento nos CLAS's, onde são discutidos, analisados e solucionados ou encaminhados para organismos de nível superior.

É neste contexto que os autarcas da Lezíria do Tejo, como protagonistas políticos locais, concretizam a sua intervenção na esfera social municipal, objecto do estudo que se apresenta nos capítulos seguintes.

Parte III – O Caso dos Municípios da Lezíria do Tejo

A – Metodologia de Investigação

A.1 - Desenho Metodológico

Para o estudo da ação dos municípios da Lezíria do Tejo no domínio social, recolheu-se informação sobre a atuação dos onze titulares de cargos políticos executivos e dos serviços sociais das respetivas câmaras municipais, a partir do discurso desses autarcas e também dos responsáveis dos serviços municipais. Recolheu-se ainda informação junto dos responsáveis dos serviços locais da administração central intervenientes nas áreas sociais em estudo, assim como dos responsáveis das IPSS's com assento nos Núcleo Executivos dos CLAS's, no sentido de ser feita uma avaliação mais abrangente e plural, tendo em consideração a perspetiva do poder local, geralmente enfatizando os “pontos fortes”, e a apreciação dos serviços locais e regionais da administração central, funcionando como contraditório, com a menção dos “pontos fracos” da intervenção municipal.

Com o fim de obter informação de carácter factual e descritiva das práticas em curso nos onze municípios em estudo, foi elaborado um guião de entrevista, constituído por questões de resposta fechada, com um conjunto relativamente alargado de alternativas, e por questões de resposta aberta, para os entrevistados explanarem os seus pontos de vista e as razões que os levaram a assumi-los.

O trabalho é desenvolvido a partir das perceções dos atores locais na esfera social, num contexto sub-regional, através da recolha das suas opiniões, enquanto protagonistas na resolução de problemas sociais. Utiliza-se uma abordagem descritiva e interpretativa, desenvolvida predominantemente a partir de informação qualitativa, com o objetivo de analisar as ações e os sentidos atribuídos às mesmas pelos seus autores.

“Utilizamos a expressão investigação qualitativa como um termo genérico que agrupa diversas estratégias de investigação que partilham determinadas características. Os dados recolhidos são designados por qualitativos, o que significa ricos em pormenores descritivos relativamente a pessoas, locais e conversas, e de complexo tratamento estatístico. As questões a investigar não se estabelecem mediante a operacionalização de variáveis, sendo, outrossim, formuladas com o objetivo de investigar os fenómenos em toda a sua complexidade e em contexto natural.” (Bogdan e Biklen, 1994; 16).

Como é referido pelos mesmos autores, as investigações qualitativas “tentam compreender o processo mediante o qual as pessoas constroem significados e descrever em que consistem esses mesmos significados” (Bogdan & Bilken, 1994; 70).

Com este estudo pretende-se descrever a forma como os municípios atuam no domínio social e compreender como é que os atores locais interpretam as ações municipais e como interagem no plano institucional na administração de políticas sociais.

Tendo em conta a abrangência do objeto de pesquisa, foi escolhida como estratégia de investigação um estudo de caso abrangendo, como tem sido referido, uma sub-região (NUT III). A opção de recolher as opiniões não só dos atores municipais, mas também dos outros atores institucionais, tanto públicos como privados, consubstancia-se na intenção de se conseguir uma visão o mais aproximada possível sobre o trabalho social realizado nos municípios da Lezíria do Tejo tal como ele é visto por agentes colocados em diferentes posições nas instituições locais.

A.2 - Técnicas e Instrumentos de Recolha, Tratamento e Apresentação de Dados

Na investigação qualitativa, independentemente da abordagem realizada, os achados da pesquisa são as experiências dos participantes, pelo que é relevante que estas experiências sejam narradas segundo a óptica dos actores que as viveram, cujo resultado será sempre a forma literária (Streubert e Carpenter, 2002: 20).

O instrumento de recolha de informação utilizado foi a entrevista semiestruturada. Complementarmente recorreu-se à análise documental, que visou sobretudo completar a investigação com dados “objectivos” sobre a evolução do poder local e sobre a sua intervenção no domínio social. Dos documentos analisados destaca-se um conjunto vasto de legislação reguladora das matérias em estudo e documentação dos municípios envolvidos na investigação.

A.2.1 - A Entrevista

Considerando os objectivos deste estudo, compreender o papel dos municípios na administração das políticas sociais a partir do sentido dos atores, baseado nas suas experiências e saberes, considerou-se a entrevista semi-estruturada, como o instrumento de colheita de dados adequado para recolher os dados descritivos na sua própria linguagem, permitindo desenvolver uma ideia sobre a maneira como estes interpretam e constroem a sua realidade (Bogdan e Biklen, 1994; Savoie-Zajec, 2003). Combina-se uma certa liberdade do entrevistado com alguma orientação do entrevistador, o que constituiu a estratégia dominante na recolha de dados desta pesquisa.

Foram efetuados 74 contatos para realização de entrevistas, de que resultaram 65 entrevistas, das quais 12 foram a autarcas, 13 a técnicos municipais, 23 a responsáveis por

serviços locais da administração central, 11 a responsáveis de IPSS's integrantes do Núcleo Executivo dos CLAS's e 6 a dirigentes regionais/nacionais dos serviços da administração central e da associação representativa dos autarcas. Em 9 Serviços Locais da Segurança Social, os responsáveis não responderam à entrevista, remetendo essa tarefa para o responsável distrital daqueles serviços. Para concretizar esta parte da investigação foram percorridos 2.934 quilómetros, durante 52 dias úteis, onde estão incluídas muitas horas intermináveis de espera.

“Em investigação qualitativa, as entrevistas podem ser utilizadas de duas formas. Podem constituir a estratégia dominante para a recolha de dados ou podem ser utilizadas em conjunto com a observação participante, análise de documentos e outras técnicas. Em todas estas situações a entrevista é utilizada para recolher dados descritivos na linguagem do próprio sujeito, permitindo ao investigador desenvolver intuitivamente uma ideia sobre a maneira como os sujeitos interpretam aspetos do mundo.” (Bogdan e Biklen, 1994, 134).

A realização de uma entrevista semiestruturada aos eleitos locais e aos responsáveis pelos serviços sociais municipais, com 27 e 24 perguntas, respetivamente, visou recolher dados para todos os eixos de análise. Já a entrevista efetuada aos responsáveis dos serviços locais da administração central e aos responsáveis de IPSS's, com 3 a 4 perguntas, teve como objetivo a obtenção de dados para o primeiro, terceiro e quarto eixos de análise.

Durante a realização das entrevistas houve a preocupação de não interferir no discurso dos entrevistados, mantendo-se uma atitude de imparcialidade, não indutora nem sugestiva de respostas, evitando-se ao máximo influenciar os seus pontos de vista (Albarello et al, 1997). Todavia, quando as respostas ficavam aquém do que era perguntado, insistia-se na sua complementação. Todas as entrevistas foram realizadas nos locais de trabalho dos entrevistados.

Para Bogdan e Biklen (1994), o facto de se pretender recolher dados no ambiente natural em que as ações ocorrem, descrever as situações vividas pelos participantes e interpretar os significados que estes lhes atribuem, justifica a realização de uma abordagem qualitativa.

A.2.2 - Análise Documental

Procedeu-se à recolha e análise documental de um vasto número de diplomas legais relacionados com o poder local e com as áreas sociais em estudo, publicados até Março de 2013. Também foi consultada documentação produzida pelos municípios da Lezíria do Tejo, nomeadamente planos plurianuais de investimento, orçamentos, relatórios de gestão, prestações de contas, mapas de pessoal, diagnósticos sociais, planos de desenvolvimento social, planos de ação, cartas de equipamentos sociais e cartas educativas.

Acessoriamente foram consultados regulamentos de políticas sociais municipais, atas de reuniões sobre deliberações relacionadas com a esfera social, publicações municipais divulgadoras de benefícios sociais, etc.

Procedeu-se ainda à consulta de documentação produzida pelas organizações sociais, nomeadamente estatutos, relatórios de atividade e documentação sobre conferências e outros eventos, assim como normativos publicados por instituições públicas.

B - Caracterização do Território - A Lezíria do Tejo

A delimitação geográfica do estudo e a escolha da unidade territorial foi decidida por ser esta a única unidade territorial ao nível das NUT III onde todas as forças partidárias com assento na Assembleia da República estavam representadas quando o estudo se iniciou, havendo 5 executivos liderados pelo PS, 3 pela CDU, 1 pelo PSD, 1 pelo CDS/PSD e 1 pelo BE, governando 10 com maiorias absolutas e 1 com maioria relativa. Mais nenhuma NUT III no país apresenta tal diversidade partidária. O número de municípios e esta diversidade política fazem deste caso um objeto de estudo com relevo inequívoco.

Para além da diversidade política dos executivos municipais, única no país, teve-se também em consideração a diversidade territorial e populacional, pela existência de uma capital de distrito e várias cidades médias, com características predominantemente urbanas, e vilas de média e pequena dimensão, com grande pendor rural e a sofrer os efeitos do despovoamento, devido à sua interioridade.

Trata-se de uma sub-região estatística NUT III,¹⁰⁴ que atualmente faz parte da Região do Alentejo¹⁰⁵ e do distrito de Santarém,¹⁰⁶ incluindo também um município do distrito de

¹⁰⁴ A delimitação desta região está de acordo com a Nomenclatura de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos (NUTS) estabelecida pelo Decreto-Lei nº 244/2002 e pelo Regulamento Comunitário nº 1059/2003. Na década anterior enquadrava-se na Região Lisboa e Vale do Tejo (LVT), antiga região Portuguesa, “que permanece como a região mais rica” do país (Capucha, 2004: 129) e que foi extinta em 2002, tendo sido repartida entre a Região Centro (para onde transitaram as sub-regiões do Oeste e Médio Tejo) e o Alentejo (para onde passou a Lezíria do Tejo), e a nova Região de Lisboa, que passou a compreender as duas sub-regiões estatísticas da antiga região LVT: a Grande Lisboa e a Península de Setúbal.

¹⁰⁵ A Região do Alentejo passou a compreender integralmente os distritos de Portalegre, Évora e Beja, e as metades sul dos distritos de Setúbal e de Santarém. Constituindo-se a maior região de Portugal, estendendo-se por uma superfície de 31.483,6 km² (34,34% de Portugal), é simultaneamente a região com menor densidade populacional (24, 40hab/km²). Compreende 5 sub-regiões estatísticas: Alto Alentejo, Baixo Alentejo, Alentejo Litoral, Alentejo Central e Lezíria do Tejo.

¹⁰⁶ Este território distrital encontra-se subdividido, em termos de planeamento, nas sub-regiões da Lezíria do Tejo e do Médio Tejo. Em termos de NUTs III, cerca de 65% da superfície do Ribatejo integra a Lezíria do Tejo e 35% o Médio Tejo (PROF-Ribatejo, 2007).

Lisboa.¹⁰⁷ É constituída por 11 municípios (Almeirim, Alpiarça, Azambuja, Benavente, Cartaxo, Chamusca, Coruche, Golegã, Rio Maior, Salvaterra de Magos e Santarém) que partilham um conjunto de características distintivas do contexto nacional, nomeadamente a combinação de territórios urbanos com outros fortemente marcados pela ruralidade, a vocação agroindustrial e florestal com propensão para a expansão habitacional, de localização dos serviços e de importantes núcleos industriais, para além de possuir um conjunto de recursos endógenos e ambientais e do seu posicionamento de transição entre Lisboa, o Centro do país e o Alentejo lhe conferir uma localização estratégica de “mediação” entre o litoral e o interior.

O município de Santarém assume, no interior da Lezíria do Tejo, um papel central como maior núcleo urbano da região, onde se destacam as articulações entre o “eixo de conectividade central” (assim denominado no PROT-OVT), constituído por Rio Maior, Santarém, Cartaxo, Almeirim e Alpiarça, com uma “posição central no contexto regional e fortemente polarizado pelo centro urbano regional de Santarém”, e o “subsistema urbano do Sorraia”,¹⁰⁸ constituído pelos centros urbanos de Benavente e Salvaterra de Magos, que se articulam principalmente com a região Oeste e com a Área Metropolitana de Lisboa (AML), e Coruche, com um papel de rótula com o Alentejo e a Península de Setúbal. Refira-se ainda a proximidade da Lezíria do Tejo à capital do país como fulcral na dinâmica territorial da região. As vantagens da proximidade deste território ao polo de consumo e atividade económica de Lisboa englobam, de acordo com PROT-OVT, “a expansão e valorização da agricultura, o reforço do sistema urbano, as redes de equipamentos e serviços e as atividades de armazenagem e logística, bem como as acessibilidades”.

Em relação à sua população, a Lezíria do Tejo, com cerca de 247 mil residentes (dados dos Censos 2011) representa 2% da população residente no país. O Alentejo foi a região do país onde mais se registou uma perda de população residente durante o período intercensitário (-2,5%) e para este cenário contribuíram todas as suas regiões NUTS III, à exceção da Lezíria do Tejo, cujo saldo migratório positivo (5,5%) mais que compensou a taxa de crescimento natural negativa (-2,7%). Por isso esta NUT foi a única da região que acompanhou a tendência de crescimento verificada no conjunto do território nacional. Ao longo da última década tem-se intensificado esta tendência, provando que a Lezíria do Tejo é um território globalmente atrativo do ponto vista migratório, com uma taxa de repulsão/atração de 3,6%.

¹⁰⁷ Azambuja

¹⁰⁸ Assim denominado no Plano de Ordenamento do Território de Oeste e Vale do Tejo (PROT-OVT).

Os movimentos populacionais da Lezíria do Tejo entre 2001 e 2011 evidenciam municípios em crescimento, localizados às portas da AML e próximos do litoral – Benavente, Salvaterra de Magos, Almeirim, Azambuja, Cartaxo e Rio Maior – provavelmente devido “à contiguidade à área metropolitana central que coloca a região numa posição vantajosa, sobretudo no que respeita à procura de uma nova geração de residentes na AML que desejam o retorno à “paisagem rural” (PROT-OVT). Simultaneamente, “ao longo das últimas décadas tem ocorrido uma concentração populacional nas sedes de concelho e nos principais centros urbanos, em desfavor das áreas rurais de menor expressão demográfica, com conseqüente aumento do protagonismo territorial dos centros urbanos de pequena e média dimensão e, por outro lado, com a consolidação de subsistemas territoriais e urbanos sob a forma de eixos e conurbações sustentada pelas principais vias de comunicação existentes” (Programa Territorial de Desenvolvimento da Lezíria do Tejo 2007-2013).

A diminuição da população jovem (até aos 14 anos), acompanhada do aumento da população idosa (com mais de 65 anos), é um cenário que se observa em todo o país, e mais intensamente no interior de Portugal. A Lezíria do Tejo, apesar da proporção de população jovem ter decrescido, encontra-se em linha com a evolução nacional, apresentando o maior índice de dependência de jovens (23%) da NUTS II a que pertence, superior até ao valor que serve de referência nacional.

A tradição agrícola em regime intensivo e o êxodo rural a que se tem assistido, têm provocado o despovoamento dos campos e uma crescente sensação de insegurança e de isolamento social e geográfico. A esta problemática acrescem outros fenómenos de exclusão social e dificuldades de mobilidade e acesso destas populações a serviços e equipamentos sociais, localizados nos principais centros urbanos da região.

A perda de população, a baixa natalidade e o envelhecimento, associados ao aumento considerável do fenómeno do desemprego, causam sérios constrangimentos ao desenvolvimento deste território. Estes argumentos justificam a importância que o poder local tem vindo a dar ao domínio social, com a implementação de políticas públicas, autónomas e complementares às políticas nacionais, de combate à pobreza e à exclusão social, de promoção do emprego e de garantia da qualidade e acesso a serviços de educação e saúde.

Nas várias conversas informais tidas com os autarcas, a articulação entre instituições públicas e privadas foi defendida como sendo, atualmente, um dos principais instrumentos na sinalização de problemas e de implementação de respostas sociais, no que respeita ao apoio a populações desfavorecidas. Quanto ao esforço de consolidação das infraestruturas,

equipamentos e serviços disponibilizados, persistem ainda algumas insuficiências, muitas resolúveis com o reforço desta complementaridade.

A articulação entre os serviços sociais municipais e IPSS's tem permitido uma melhor utilização dos instrumentos de trabalho disponíveis, postos à sua disposição, assim como a potenciação do trabalho das redes colaborativas existentes, como os conselhos locais de ação social, que, apesar de ainda não conseguirem ultrapassar a fragmentação que as próprias fronteiras dos municípios impõem, tendem a evoluir, embora de forma lenta, para a gestão de resultados a uma escala supramunicipal.

No tocante à educação, na Lezíria do Tejo houve uma forte aposta na requalificação do parque escolar, que atualmente coloca sobre as autarquias o desafio da manutenção e sustentabilidade destes edifícios, especialmente as creches e escolas EB1, quer pela baixa natalidade, quer pelo êxodo rural que se tem assistido. Registe-se também a existência na sub-região de cinco escolas profissionais.¹⁰⁹ No entanto, relativamente à educação e formação, permanece a preocupação com a baixa qualificação da população ativa em setores críticos da região.

A contração do mercado de trabalho na Lezíria do Tejo reflete o abrandamento da economia nacional, cuja empregabilidade da população entre os 20 e os 64 anos de idade se reduziu na última década. Consequentemente, a taxa de desemprego seguiu a tendência nacional e aumentou entre 2001 e 2011 de 8,1% para 12,6% e em 2013 (Março) para 13,7%. Ainda assim a região revelou maior resistência ao aumento do desemprego do que se registou no país. Todos os concelhos pertencentes à Lezíria do Tejo registaram um aumento da taxa de desemprego entre 2001 e 2011, mas à exceção de Salvaterra de Magos, Coruche e Benavente, o desemprego registado nos centros de emprego do IEFP foi inferior à média nacional. Em Março de 2013 só Salvaterra de Magos, com 19,6%, tinha uma taxa de desemprego superior à média nacional, que se cifrava em 17,7%, sendo a taxa média da Lezíria do Tejo, na mesma data, de 13,7%.

A população que não tem mais do que o ensino básico é a mais vulnerável ao fenómeno do desemprego – mais de 60% dos desempregados inscritos nos centros de emprego do IEFP não detém mais do que este nível de ensino – e o município de Santarém, pelo tipo de postos de trabalho que oferece e pela representatividade de população neste nível de

¹⁰⁹ Escola Profissional de Salvaterra de Magos, Coruche, Rio Maior, Escola Técnica e Profissional do Ribatejo e Escola Profissional do Vale do Tejo.

habilitações, é o município cujo número de desempregados que detém o ensino superior é mais significativo no total dos desempregados.

A questão da mobilidade mantém-se ainda como uma preocupação para as pessoas da região, principalmente nas zonas mais rurais e mais afastadas dos centros urbanos, nomeadamente a disponibilização de transporte a doentes para aceder à unidade de saúde regional, necessário para garantir o acesso aos cuidados de saúde, por uma lógica de concentração de serviços de saúde e de rentabilização de recursos (humanos e financeiros) ter levado à supressão de unidades locais de saúde.

Como vantagens da região a nível social, destaca-se o dinamismo demográfico dos centros urbanos de pequena e média dimensão, a requalificação do parque escolar e a melhoria da qualidade dos serviços prestados à população, nomeadamente na prestação de cuidados de saúde a nível regional.

Em contrapartida, como desvantagens aponta-se o decréscimo populacional acentuado nas zonas rurais e o elevado envelhecimento da população, com consequências para a coesão social, a carência de algumas valências de saúde e ação social (claro défice de resposta na área da deficiência e da saúde mental), contração do mercado de trabalho, com tendência da redução da empregabilidade da população entre os 20 e 64 anos de idade e aumento da taxa de desemprego, com claros impactos sociais negativos, serviços de transportes coletivos deficitários em alguns municípios e insuficiente complementaridade intermunicipal na oferta de equipamentos a nível superior.

Como fatores potenciadores do desenvolvimento social da região aponta-se o aproveitamento da vitalidade demográfica induzida pela população jovem imigrante, a promoção de sinergias entre as áreas da saúde e da ação social, o desenvolvimento da economia social e consequente geração de emprego e a consolidação de uma rede integrada da segurança social, em articulação com as várias entidades de apoio social, de forma a gerar resultados a uma escala supraconcelhia.

No entanto, o desenvolvimento social é ameaçado pela tendência de envelhecimento populacional, com consequências para a sustentabilidade dos equipamentos existentes, pela sensação de insegurança e isolamento da população rural, fruto do despovoamento, e pela reestruturação dos serviços desconcentrados do Estado, que para além de retirar centros de decisão à região, contribui para o agravamento do desemprego.

C - Caracterização dos Autarcas

O sistema eleitoral adaptado para os municípios é bastante *sui generis*, resultando de uma combinação de alguns elementos do sistema presidencialista e parlamentar, pese embora o sistema político português, ao nível dos municípios ser predominantemente presidencialista (Bravo & Sá, 2000; Montalvo, 2003; Neves, 2004). Assim, a assembleia municipal tem uma composição mista entre elementos eleitos por sufrágio directo e universal (que devem constituir a maioria) e todos os presidentes das juntas de freguesia do mesmo concelho. É na eleição do presidente de câmara e dos restantes elementos da mesma, que o sistema eleitoral adoptado revela um toque de singularidade. Ao presidente da câmara municipal, órgão executivo por excelência, eleito por sufrágio directo e universal, poderia estar reservado o poder de escolher e indicar os restantes elementos do executivo, que o vão acompanhar no mandato para o qual foi eleito, mas esta não foi a opção do legislador. Pelo contrário, o sistema eleitoral em vigor, permitindo que a votação dos partidos vencidos seja transformada em mandatos, origina uma espécie de segundo parlamento no seio da própria câmara municipal (Sousa, 1992). Como tal, podem existir casos em que a presidência da câmara municipal tenha dificuldades de governação, em virtude do facto da maioria dos elementos daquele órgão ser afectada a partidos de outro quadrante político. No entanto, sendo o sistema marcadamente presidencialista, e apesar da assembleia municipal ser directamente eleita, nem o presidente da câmara municipal, nem os restantes vereadores brotam da mesma (Montalvo, 2003). Assim, a assembleia municipal não pode, ao contrário daquilo que é o cenário na Assembleia da República (sistema semiparlamentar), provocar a queda do órgão executivo (Neves, 2004), nem aquele dissolver esta.

Na Lezíria do Tejo, dez presidentes de câmara governam com maioria absoluta e somente um com maioria relativa.

No estudo realizado pela Direção-Geral da Administração Interna sobre os resultados das eleições autárquicas de 2009, verifica-se que, dos eleitos, apenas 25,3% são mulheres. No perfil dos autarcas responsáveis pelas áreas sociais consideradas, nos municípios da Lezíria do Tejo, destaca-se a presença significativa de mulheres como vereadoras municipais (50%), numa taxa que se situa significativamente acima dos valores nacionais de participação das mulheres portuguesas em cargos executivos.

Quanto ao nível de escolaridade, constata-se que 80% dos autarcas possui curso superior e 20% possui escolaridade a nível secundário. A composição socioprofissional é dominada por profissões na área do ensino (63%), sendo cerca de 20% da área seguradora e o restante da área de gestão.

Em termos políticos, os autarcas responsáveis pelas áreas sociais pertencem ao partido ou coligação que governa maioritariamente as câmaras, à exceção do município da Chamusca, que pertence a partido diferente, consequência da maioria relativa verificada neste executivo municipal.

Quadro C.1 - Caracterização Política dos Municípios e dos Responsáveis pelo Domínio Social

Câmaras	Presidentes			Responsáveis pelo Domínio Social			
	Partidos	Man-datos	Maioria	Responsável áreas sociais	Partidos	Man-datos	Áreas Sociais
Almeirim	PS	6	Absoluta	Vereadora	PS	1	S,E,AS,HS
Alpiarça	CDU	1	Absoluta	Presidente	CDU	1	E
				Vereador	CDU	1	S,AS,HS
Azambuja	PS	4	Absoluta	Vice-Presidente	PS PS	5 1	S,AS,HS E
				Vereadora			
Benavente	CDU	9	Absoluta	Vereadora	CDU(Ind.)	1	S,E,AS,HS
Cartaxo	PS	3	Absoluta	Vice-Presidente	PS	1	S,E,AS
Chamusca	CDU	9	Relativa	Vereador	PSD/CDS	1	S,E,AS,HS
Coruche	PS	3	Absoluta	Vereadora	PS	1	S,E,AS
Golegã	PS	4	Absoluta	Presidente	PS	4	S,E
				Vice-Presidente	PS	2	AS
Rio Maior	PSD/CDS*	1	Absoluta	Vereadora	PSD*	1	S,E,AS
Salvaterra de Magos	BE	3	Absoluta	Vereadora	BE	1	S,E,AS
Santarém	PSD(Ind.)	2	Absoluta	Vereadora	PSD	1	S,E,AS,HS
Legenda	S – Saúde; E – Educação; AS – Ação Social; HS – Habitação Social * A coligação PSD/CDS concorreu às eleições autárquicas sob a sigla “Juntos pelo Futuro”						

Fonte: Entrevistas aos Autarcas

A experiência autárquica dos entrevistados revela que nove deles exercem o seu primeiro mandato como vereador no executivo. Dos restantes, há um caso de desempenho do segundo mandato e outro caso de desempenho do quinto mandato. Em conversa informal com os Presidentes das Câmaras de Coruche e Almeirim, estes referiram que tinha sido tida em conta a delegação de competências na área da educação, ocorrida no mandato anterior, e o previsível aumento de intervenção na área de ação social, na escolha de elementos para integrarem as listas partidárias concorrentes às últimas eleições autárquicas. Esta será a causa provável de tais escolhas terem recaído maioritariamente em profissionais ligados ao ensino. A carreira autárquica dos vereadores das áreas sociais contrasta claramente com as carreiras dos presidentes de câmara, onde só dois estão a cumprir o primeiro mandato, um a cumprir o segundo mandato e oito estão a cumprir três ou mais mandatos.

Quanto a mandatos atribuídos, a expressão saída do ato eleitoral autárquico de 2009 foi a seguinte:

Quadro C.2 - Mandatos atribuídos

Municípios	Mandatos						
	PSD/ CDS	PSD	PS	CDU	BE	Ind.	Total
Almeirim			5	1		1	7
Alpiarça			2	3			5
Azambuja		1	5	1			7
Benavente		1	1	5			7
Cartaxo		2	4	1			7
Chamusca		1	2	2			5
Coruche			5	2			7
Golegã			5				5
Rio Maior	4		3				7
Salv. de Magos		1	2		4		7
Santarém		7	2				9
Total	4	13	36	15	4	1	73

Fonte: Entrevistas aos Autarcas

A força política maioritária na Lezíria do Tejo é o Partido Socialista, que detém quase metade dos mandatos (36) nos executivos autárquicos desta região. O Partido Social Democrata detém 13 mandatos, mais 4 em coligação com o Centro Democrático Social, e a Coligação Democrática Unitário detém 15 mandatos. O Bloco de Esquerda só está representado num município, onde é a força política maioritária, com 4 mandatos e há um Movimento Independente em Almeirim que detém 1 mandato. Verifica-se que há uma presença do Partido Socialista em todos os municípios e que a presença do Partido Social Democrata é mais acentuada nos municípios da margem direita do rio Tejo, ao passo que a

Coligação Democrática Unitária tem a maioria dos seus mandatos nos municípios da margem esquerda do rio Tejo.

CAPÍTULO V – A evolução dos problemas sociais na Lezíria do Tejo

A Lezíria do Tejo não tem sido exceção em relação ao crescimento dos problemas sociais derivados da grave situação social que se vive presentemente no País, embora com diferentes graus de município para município. Exemplo desses problemas, que funciona duplamente como causa e como consequência deles, está o aumento verificado nos desempregados inscritos, que em Março de 2013 atingiam os valores constantes no quadro abaixo.

Quadro 5.1 – Desempregados Inscritos na Lezíria do Tejo (Março/2013)

Municípios	População Total	População Ativa	Nº de Desempregados	Desempregados em % da população
Almeirim	23 376	10 949	1 687	14,90
Alpiarça	7 702	3 444	548	14,80
Azambuja	21 814	7 183	848	11,80
Benavente	29 019	14 758	1 887	15,10
Cartaxo	24 462	11 638	1 432	12,60
Chamusca	10 120	4 474	582	13,20
Coruche	19 944	8 593	1 286	15,20
Golegã	5 465	2 414	263	10,80
Rio Maior	21 192	9 988	1 160	11,60
Sal. de Magos	22 159	10 095	1 979	19,60
Santarém	62 200	28 646	3 696	12,10
Lezíria do Tejo	247 453	112 182	15 368	13,70
Portugal	10 521 400	5 385 400	952 200	17,70

Fonte: IEFP

Face aos dados concretos sobre o desemprego, solicitou-se aos autarcas uma avaliação dos problemas sociais na sua área territorial, nomeadamente sobre a sua evolução recente.

Todos reconhecem o aumento dos problemas sociais e atribuem-no, quase todos, ao elevado número de desempregados que se verifica na região, embora haja uma significativa diferença entre as taxas de desemprego nos onze municípios analisados.

“Os problemas sociais são maioritariamente devidos ao desemprego, fenómeno crescente causador de desagregação social e disfuncionalidades das famílias, associado a todos os problemas que daí derivam” (Vereadora da Câmara Municipal de Benavente).

Apesar de, em geral, a perceção ser bastante difusa e imprecisa, não se apresentando dados concretos sobre o aumento desses problemas, fundamenta-se essa perceção no aumento de atendimentos nos serviços municipais de ação social, no aumento de refeições servidas nas Cantinas Sociais e no aumento dos problemas sociais analisados pelos CLAS's e CPCJ's.

“Houve um grande agravamento dos problemas sociais, que se constata pelo aumento do número de pedidos de ajuda. Basta verificar o número de refeições fornecidas pela Cantina Social” (Presidente da Câmara Municipal de Coruche).

É também referido o aparecimento de novas situações de pobreza, nomeadamente a “pobreza envergonhada”, que requer abordagens mais discretas na prestação de auxílios, e a pobreza de famílias empregadas, devido à escassez de recursos auferidos para cumprirem com os compromissos assumidos. De salientar que as famílias antes referidas só conseguem encontrar auxílio nas IPSS's e nos serviços sociais municipais.

“Todos os municípios têm situações similares, mais problemas sociais, menos recursos humanos, menos recursos financeiros e mais pressão social. Nos últimos meses a situação de carência social têm-se agravado, verificada pelo aumento de atividade dos serviços municipais de ação social, essencialmente com casos de “pobreza envergonhada” (Vice-Presidente da Câmara Municipal do Cartaxo).

“Os problemas sociais estão a aumentar e tem-se essa perceção através da atuação do CLAS e da CPCJ. E o mais grave é que já começaram a aparecer situações de carência de pessoas empregadas, devidamente comprovadas, a que só os serviços de ação social municipais podem responder, devido às condicionantes legais¹¹⁰ das entidades oficiais que atuam na área social” (Vereadora da Câmara Municipal de Rio Maior).

Os autarcas demonstram empenho no levantamento e identificação de todas as situações de carência e na procura de soluções, mobilizando todos os parceiros sociais para o efeito,

¹¹⁰ Provavelmente a autarca estava a referir-se à impossibilidade de cumprimento desses carenciados das condicionantes mínimas necessárias para acesso a apoios estatais, em termos de rendimento, devido ao salário auferido nos seus empregos.

essencialmente no âmbito dos CLAS's, e na disponibilização dos recursos necessários para atenuar, ou resolver, os problemas identificados.

“Estão praticamente todos identificados, mas tendo em conta o contexto socioeconómico que estamos a vivenciar, os problemas sociais estão a aumentar e o seu grau de complexidade também” (Vereadora da Câmara Municipal de Salvaterra de Magos).

“A avaliação dos problemas sociais é contínua, sendo realizada através dos instrumentos de trabalho do CLAS, nomeadamente o diagnóstico social, pelo atendimento dos vários serviços e pelos diferentes grupos de trabalho com os agentes sociais, juntas de freguesia, registando-se a sua evolução e mutações permanentes” (Vice-Presidente da Câmara Municipal de Santarém).

Apesar dos municípios, à exceção de Santarém, não terem atualizado os seus diagnósticos sociais, cuja elaboração decorreu de 2004 a 2008, altura a partir da qual previsivelmente os problemas sociais sofreram alterações de vulto, devido ao agravamento da situação social verificado nos últimos anos, as afirmações dos autarcas de Salvaterra de Magos e Santarém de que têm as situações sinalizadas, refletem de certa forma a vantagem da proximidade aos problemas, o que pode proporcionar um atualizado e pormenorizado conhecimento dos mesmos e, conseqüentemente, permitir rápidas respostas, com soluções adequadas.

No entanto, e considerando os autarcas entrevistados o desemprego a principal causa de problemas sociais, a sua dimensão difere entre os municípios estudados, o que se consegue perceber pelas diferentes taxas de desemprego, que regista uma diferença de 9 pontos percentuais entre a mais baixa (Golegã) e a mais alta (Salvaterra de Magos). Este último município é o único que ultrapassa a taxa de desemprego nacional, em cerca de 2 pontos percentuais. De referir ainda que os Municípios situados na margem esquerda do Rio Tejo registam as taxas de desemprego mais elevadas.

“Apesar de haver o problema conjuntural do desemprego, este Concelho não é dos concelhos que estão em piores condições no tocante a esse flagelo. Não tem empresas de grande dimensão e, por consequência, em casos de falência, não irá um grande número de trabalhadores para o desemprego. Aliás, a maioria dos desempregados são trabalhadores que trabalhavam em empresas localizadas fora do Concelho. Os problemas sociais, embora haja a perceção de terem evoluído ultimamente, ainda não atingiram uma dimensão alarmante e a autarquia, conjuntamente com os parceiros sociais, tem conseguido dar as necessárias respostas para os tornar” (Vice-Presidente da Câmara Municipal da Golegã).

Os serviços sociais dos municípios da Lezíria do Tejo reconhecem a existência de dois tipos de pobreza diferentes, temporalmente separados: os já existentes antes da eclosão da atual crise económica e financeira; e os que surgiram após o seu aparecimento. É prática atual

considerarem os seguintes tipos de pobreza em relação às pessoas e famílias carenciadas das suas áreas territoriais: a “pobreza tradicional”, constituída maioritariamente por camponeses pobres, assalariados com fracas qualificações profissionais, grupos étnicos minoritários, idosos, jovens em risco e toxicodependentes, que entraram num processo de acomodamento aos benefícios recebidos e aos seus modos de vida, que impede a sua reinserção; e “os novos pobres” ou “pobreza envergonhada”, grupo de pessoas e famílias que foram entrando em situação de carência, devido a contingências da sua vida pessoal e profissional, nomeadamente por desemprego, sobre-endividamento, salários em atraso, cortes salariais, baixos salários, etc. Este tipo de pobreza manifesta-se em indivíduos que vivem na dependência de apoios sociais, mas que mantêm as práticas anteriores de vivência, na tentativa de conservarem a sua anterior imagem, por não quererem ser identificados como pertencentes aos estratos mais baixos da população. Procuram ocultar-se, nos casos em que o contexto territorial em que habitam o permite (Capucha, 2004: 255).

A pobreza tradicional está associada a uma situação crónica, localizada tanto no mundo rural como no urbano, que enquadra um estatuto inferior e desvalorizado. A nova pobreza está diretamente relacionada com as reestruturações económicas e tecnológicas e com os seus efeitos no sistema produtivo, expressos nomeadamente no crescimento do desemprego estrutural e na precaridade de emprego (Rodrigues et al, 1999b, 67). Capucha refere que “assim, trabalhadores pouco qualificados e mal remunerados e idosos pensionistas, constituem as categorias mais numerosas da pobreza. São também categorias tradicionalmente pobres. A estas juntam-se-lhes populações e comunidades, cuja relação com a escola e o trabalho, às vezes durante gerações, nunca foi estável e regular, para além de outras, diríamos de “novos pobres”, atingidos por processos de rotura de laços sociais mais recentes e globais. Entre essas populações têm saliência categorias particularmente vulneráveis à pobreza, como os imigrantes, os desempregados de longa duração e os trabalhadores dos setores informais da economia, as famílias monoparentais, os sem-abrigo, os toxicodependentes e os reclusos e ex-reclusos” (Capucha, 2004, 76-77).

Definir categorias sociais desfavorecidas é considerar a sua particular vulnerabilidade a situações de pobreza, pelo facto de ocuparem os lugares inferiores no espaço das posições sociais e que tornam difícil o acesso de uma parte significativa de indivíduos que as compõe à condição de cidadania plena e à integração no mercado de trabalho (Capucha et al., 1998).

“É possível identificar, não só as categorias clássicas, como também novas categorias sociais vulneráveis à exclusão social, devido à exposição diferenciada aos diversos *handicaps*,

traduzindo-se na emergência de modos de vida e culturas específicas” (Rodrigues et al, 1998; 71).

As novas formas de pobreza estão relacionadas com as transformações ultimamente ocorridas no mundo do trabalho e ligam-se sobretudo a uma nova forma de capitalismo, que reflete os efeitos de diversos fatores, como os de uma economia mundializada, na qual se praticam, entre outras coisas, transferências de capital, cujos fluxos vão gerar uma concentração desigual de riqueza. Este sistema económico globalizado gerou uma nova e peculiar divisão internacional do trabalho, assim como causou processos de deslocalização de fábricas, para países com menores custos de produção. Ao mesmo tempo, e ainda numa lógica de diminuição de custos, deu-se um aproveitamento dos incrementos tecnológicos que resultou na substituição de homens e mulheres por máquinas, que para além da destruição de postos de trabalho, levou à desqualificação e à precarização das relações de trabalho (Reis, 2015). Todas estas mudanças no mercado de trabalho resultaram naquilo a que Paugam chamou de desqualificação social. De acordo com Pizzio “os estigmas relacionados com as condições de vida degradadas ou precarizadas ganham complexidade teórica na medida em que não são apenas uma forma de referir velhos problemas, mas apontam para a temática da chamada nova pobreza.” (Pizzio, 2009: 211). Desta forma, falar de desqualificação social significa “estudar a diversidade dos estatutos que caracterizam os novos pobres, as identidades pessoais, ou seja, os sentimentos subjetivos da própria situação que vivem no decurso de várias experiências sociais, e as relações sociais que mantém entre si e com os outros” (Paugam, 2003: 25). Este autor ainda defende que “nas sociedades modernas, a pobreza não é somente o estado de uma pessoa que tem falta de bens materiais, corresponde igualmente a um estatuto social específico, inferior e desvalorizado, que marca profundamente a identidade dos que a experimentam” (Paugam, 2003: 23). Articula três ideias em relação ao conceito de desqualificação social que se encontram vinculadas aos conceitos de pobreza e exclusão. A primeira é a noção de trajetória, que implica uma visão longitudinal do processo, permitindo apreender o percurso temporal dos indivíduos; a segunda noção defende que o conceito de identidade pode ser positivo ou negativo, de crise ou de construção dessa identidade; a terceira destaca o aspeto da territorialidade, ou seja, a dimensão espacial que leva a processos excludentes. O processo de desqualificação ainda é composto por três fases: a fragilidade; a dependência; e a rutura. A fase da fragilidade relaciona-se com a experiência vivenciada da deslocalização social, que pode resultar numa maior dificuldade de inserção profissional, e com a eventual perda de uma referência (local de moradia). Segundo Paugam (2003), estas experiências são normalmente dolorosas, onde as pessoas que as vivenciam se sentem deslocadas. “Tem-se aqui a sensação de estar a viver uma situação de inferioridade social

em relação a uma situação anterior.” (Pizzio, 2009: 211). Paugam enfatiza ainda que se esta “situação se prolonga, pode conduzir à dependência face aos serviços de assistência ” (Paugam, 2003: 17) A dependência corresponde à fase na qual os serviços sociais se responsabilizam pelas dificuldades enfrentadas pelos indivíduos, onde nesta fase a maioria das pessoas acaba por desistir de ter um emprego. Contudo, segundo o mesmo autor, “aqueles que fazem a experiência da dependência procuram compensações para os seus fracassos fazendo valer a sua identidade parental, a sua capacidade para gerir o lar, para exercer diversas atividades junto da sua vizinhança” (Paugam, 2003: 18). A terceira fase é marcada pela experiência da rutura. Nesta fase os indivíduos passam por um conjunto de dificuldades: desvinculação do mercado de trabalho, eventuais problemas de saúde, problemas relativos a habitação, diminuição dos contatos familiares e isolamento da comunidade. Em suma, sofrem um processo de soma de fracassos “que conduzem a uma forte marginalização”. (Paugam, 2003: 18). Referindo a mesma realidade ou a realidades semelhantes, menciona-se, de entre outros autores, Robert Castel (1995), que fala de “desafiliação” ou “desinserção” e Dubet (2003), que fala de imobilidade do indivíduo excluído do mercado de trabalho, que não se “desloca” numa sociedade em movimento.

A diversidade de condições objectivas de existência das diferentes categorias sociais desfavorecidas “cruza-se com a diversidade de referências culturais, sistemas valorativos e representações sociais que os indivíduos e as famílias constroem e reproduzem, configurando-se, assim, um conjunto de modos de vida cuja apreensão é indispensável para a compreensão da pobreza e exclusão social em Portugal” (Capucha, 1998: 229). Ainda segundo este autor, “a degradação do mercado de emprego, a perda de emprego numa sociedade onde o estatuto resulta para a maioria da população da relação salarial, a precaridade e a incerteza quanto ao futuro, a transição de mecanismos de regulação orientados pelo valor da igualdade para políticas de mínimos orientadas pelo valor da equidade, fazem progressivamente eclipsar o problema da “desadaptação” ao progresso, para colocar no centro do debate a questão da exclusão, do enfraquecimento da coesão social, da deterioração das identidades e da desorganização das relações sociais, em diferentes esferas da vida (trabalho, família, bairro) ” (Capucha, 2004: 103).

Os problemas e as necessidades apontadas na generalidade pelos autarcas, no tocante à intervenção social municipal, são transversais a todos os municípios, embora alguns com graus de incidência diferentes. Fazendo uma elencação desses problemas:

- Relativamente à infância foi evidenciada a insuficiência de respostas a nível de equipamentos sociais, a falta de respostas de acolhimento de crianças com deficiência/incapacidade, os maus tratos e negligência por parte de familiares diretos, o

apoio a situações de instabilidade afetiva, emocional e comportamental (acompanhamento pedopsiquiátrico) e a articulação entre horários de funcionamento entre creches, jardins-de-infância e os horários laborais dos pais;

- Quanto à juventude, foram apontados como principais problemas o abandono e insucesso escolar, a insuficiência de respostas ao nível de formação profissional, a falta de respostas para autonomia de vida (residências de acolhimento/autonomização) e insuficiente intervenção a nível de comportamentos de risco;

- Em relação a adultos em idade ativa, foi mencionado o aparecimento de pessoas empregadas que entraram em situação de carência, por os baixos salários auferidos serem insuficientes para fazerem face aos encargos familiares. Sobre a população idosa, onde há uma significativa incidência de analfabetismo e iliteracia, os principais problemas prendem-se com o isolamento social e geográfico, maus tratos e negligência, a insuficiência, ou mesmo ausência de apoio familiar, as deficientes condições de habitação, a flexibilização e adequação das respostas sociais às necessidades dos idosos e situações de precaridade económica (baixas reformas, falta de suporte familiar, custos elevados com medicação e encargos com habitação);

- No tocante à imigração, como principais problemas foi reconhecida a sua precaridade económica, habitacional e alimentar, a exploração laboral, o isolamento social, as dificuldades burocráticas das respostas de apoio por parte dos serviços locais e o custo exagerado e morosidade dos processos de legalização;

- Sobre as etnias, foram mencionados como problemas o *deficit* de relação entre direitos e deveres (compromisso social), o respeito pela comunidade envolvente, a habitação precária, o abandono escolar dos jovens e questões de segurança;

- Relativamente à deficiência física e mental, predominaram, como problemas, as questões da acessibilidade e da mobilidade, o *deficit* de respostas institucionais adequadas, nomeadamente de lares de acolhimento, o acesso e/ou manutenção de emprego e a dificuldade de inserção social e profissional (estigma social).

- Quanto à área de educação, apontaram como problemas o já citado abandono e o insucesso escolar, as dificuldades de diálogo entre escolas e empresas, a necessidade de maior aproximação das famílias à escola, a instabilidade do sistema e da comunidade educativa e a maior articulação interinstitucional;

- Sobre a formação, foram focados problemas como a falta de articulação entre a oferta e a procura formativa e a fraca divulgação da mesma, os reduzidos níveis de conhecimento da realidade empresarial em cada município, a falta de visão estratégica empresarial e a necessidade de aumentar a oferta formativa de nível I;
- Na área da ação social, foi enfatizado a falta de capacidade de decisão rápida e a insuficiência de recursos dos serviços públicos locais, assim como a exiguidade de respostas a nível de equipamentos sociais em alguns municípios;
- No tocante à toxicodependência, cujo aumento foi denunciado pela generalidade dos municípios, os problemas fazem-se notar no enquadramento familiar e na reinserção social e profissional dos toxicodependentes;
- Como problemas na área da habitação social, para além de ser mencionada a falta de fogos para arrendamento a custos controlados, foi salientada a falta de apoio estatal à conservação de habitação social, tanto propriedade municipal e do Estado, como de privados em situação de carência, apesar dos programas da administração central existentes para o efeito;
- Sobre a área da saúde, foram apontadas a dificuldade de acessibilidade dos idosos, tanto por questões de mobilidade, como por razões económicas, e a falta de recursos humanos na prestação de cuidados de saúde;
- Na área do emprego/desemprego, para além de ser apontado como principal problema social desta sub-região o aumento verificado na taxa de desemprego, foi evidenciado o esforço da generalidade dos municípios na disponibilização de infraestruturas para instalação de empresas, cuja oferta ultrapassa em muito a procura verificada nos últimos tempos. Foi também mencionado o *deficit* de conhecimento da oferta formativa existente por parte dos desempregados, essencialmente com baixa escolaridade, a difícil integração de jovens na vida ativa, a falta de qualificação profissional e o fraco conhecimento autárquico sobre a realidade empresarial.

Foi indicada uma maior intensidade de problemas sociais com imigrantes e com famílias de etnia cigana nos municípios da margem esquerda do rio Tejo. Também foi generalizada a indicação do aumento dos problemas ligados à toxicodependência, com o aparecimento de novos consumidores e a reincidência de antigos consumidores, tendo sido justificado este aumento como consequência da atual crise económica e financeira. Foi ainda indicado por Santarém o aparecimento de alguns elementos sem-abrigo.

Consultados os Diagnósticos Sociais dos municípios da Lezíria do Tejo, verificou-se que já lá constava a quase totalidade dos problemas sociais listados pelos autarcas e técnicos sociais municipais durante as entrevistas efetuadas. Colocada a questão sobre a introdução de alguma atualização desde a sua elaboração inicial, já que a mesma tinha decorrido entre 2004 e 2008, constatou-se que somente o município de Santarém tinha efetuado atualizações quadrienais, coincidentes com a duração do mandato autárquico, e que em alguns municípios se tinham efetuado atualizações setoriais, na maioria decorrentes da atuação das CPCJ's. Os municípios da Golegã e de Rio Maior elaboraram Planos de Desenvolvimento Social trianualmente e os restantes municípios elaboraram Planos de Ação anuais. No entanto, quase todos os municípios manifestaram a intenção da sua atualização a curto prazo, dependente da disponibilidade de tempo dos recursos técnicos afetos aos serviços sociais municipais.

“Uma parte dos técnicos foi contratada para os serviços sociais municipais propositadamente para a elaboração do pré-diagnóstico, do diagnóstico social e do plano de desenvolvimento social, porque esse trabalho era participado pelo Estado. Esses técnicos posteriormente foram integrados nos serviços para funções operativas e nunca mais tiveram disponibilidade de tempo para funções de diagnóstico ou planeamento. Foram completamente absorvidos pelo movimento corrente dos serviços, que teve um crescimento acentuado nos últimos anos” (Técnica Social da Câmara Municipal do Cartaxo).

À margem das entrevistas e face à observação de que seria curial uma atualização dos problemas sociais para uma elaboração mais aderente à realidade dos planos de ação anuais, a constar nos documentos previsionais municipais, de modo a garantir respostas mais eficazes, foi dado a entender pelos técnicos municipais que tal facto não era entendido como crucial para a sua ação no campo social, por terem conhecimento de praticamente todos os casos de carência que iam surgindo no dia a dia, devido à proximidade em que os mesmos ocorriam.

Desde sempre a generalidade das autarquias mostrou uma fraca tendência para o planeamento, privilegiando a gestão do curto prazo (Catarino et al, 2007). Aliás, a maioria das ações de planeamento encetadas pelo poder local, no domínio social, ou foram impostas pela administração central, ou foram levadas a cabo para beneficiar de fundos comunitários para financiar os seus custos. Para sustentação financeira do processo de implementação da Rede Social e da consequente elaboração dos diagnósticos sociais, planos de desenvolvimento social e planos de ação, foi implementado o Programa de Apoio à Implementação da Rede Social,¹¹¹ operacionalizado pelo Instituto para o Desenvolvimento

¹¹¹ Despacho Normativo nº 8/2002, de 12 de Fevereiro.

Social (IDS), com a concessão às autarquias de apoio técnico e financeiro. Por sua vez, para financiamento do citado Programa, a referida entidade promoveu o seu cofinanciamento no âmbito dos fundos comunitários (QCA III).

Por as respostas dos autarcas não serem baseadas em dados estatísticos fiáveis sobre a evolução dos problemas sociais na Lezíria do Tejo e a fim de se obter uma opinião mais abrangente sobre este assunto, foram igualmente entrevistados os dirigentes de serviços desconcentrados da administração central ligados à saúde, à educação e à segurança social e os representantes das IPSS's nos Núcleos Executivos dos CLAS's. A seguir apresentam-se as opiniões dos dirigentes entrevistados, por área social em estudo.

Saúde

Foi perguntado aos responsáveis pelos serviços locais da administração central da área da saúde qual a perceção que tinham sobre a evolução dos problemas sociais nas suas áreas territoriais de atuação, assim como se essa eventual evolução tinha influenciado o acesso a cuidados de saúde.

A maioria dos responsáveis entrevistados não manifestou opinião sobre a evolução dos problemas sociais na área territorial onde operam, por falta de dados concretos sobre o assunto.

“Não se tem dados concretos, mas tem-se a perceção de decréscimo de utilização dos serviços de saúde, provavelmente devido às taxas moderadoras. No entanto, sempre que há mais desemprego, há mais carências e acaba por sobrar para a saúde” (Responsável pelos Centros de Saúde de Almeirim e Alpiarça).

“O acesso aos cuidados de saúde tem evoluído gradualmente, apesar das mudanças constantes de política e da burocracia. Não se tem perceção sobre a evolução dos problemas sociais” (Responsável pelo Centro de Saúde de Benavente).

Só três responsáveis admitem o aumento de problemas sociais com reflexos no acesso à saúde devido ao atual nível de desemprego.

“A perceção sobre a evolução dos problemas sociais é de que tem havido incremento devido ao desemprego, que se refletiu na afluência de utentes ao Centro de Saúde. Têm surgido muitos doentes com stress provocado por situações de desemprego, em que por vezes a ação curativa é feita mais à base de palavras do que de medicamentos. Os clínicos passaram a fazer mais o papel de padre do que de médico” (Responsável pelo Centro de Saúde da Chamusca).

Mas na generalidade, com a introdução das taxas moderadoras, todos notaram inicialmente um retrocesso no acesso a cuidados de saúde, situação que ao longo do tempo tem vindo a

normalizar, através da implementação de ações facilitadoras desse acesso, levadas a efeito por parte dos agentes de saúde.

“O acesso aos cuidados de saúde está mais dificultado, devido aos problemas provocados pela crise e ao aumento das taxas moderadoras” (Responsável pelo Centro de Saúde de Coruche).

“Nota-se um decréscimo no acesso, talvez pela implementação das taxas moderadoras” (Responsável pelo Centro de Saúde de Salvaterra de Magos).

De referir ainda que é admitido pelos responsáveis dos Centros de Saúde da Azambuja e da Golegã que as taxas moderadoras vieram moralizar a utilização dos cuidados de saúde.

“No primeiro impacto das taxas moderadoras, notou-se um pequeno decréscimo de acesso de pessoas aos cuidados de saúde, mas esta situação foi normalizando ao longo do tempo. Houve algumas estratégias dos serviços para minimizar os problemas de acesso à saúde devido a problemas sociais, como por exemplo envolvendo as juntas de freguesia, com a marcação nessas autarquias de consultas via internet a utentes carenciados. Com a introdução das taxas moderadoras e a regulação do transporte de doentes pelos bombeiros pôs-se fim a muitos abusos de que os serviços de saúde tinham conhecimento” (Responsável pela UCC do Centro de Saúde da Azambuja).

Saliente-se a vantagem da proximidade, evidente na intervenção das juntas de freguesia como órgãos facilitadores do acesso de carenciados a consultas médicas, assim como na intenção de uma UCC em personalizar o contacto dos utentes com o serviço, em caso de necessidade de cuidados de saúde,

“O principal objetivo da Unidade de Cuidados da Comunidade é promover a acessibilidade dos utentes aos serviços de saúde. É muito importante que os utentes tenham um rosto de referência em relação à saúde, para que, quando tenham alguma dificuldade, saibam que têm alguém a quem recorrer. Com esta filosofia de atuação tem-se melhorado a acessibilidade das pessoas, essencialmente as mais carenciadas, aos serviços de saúde” (Responsável pela UCC do Centro de Saúde do Cartaxo).

No caso do município da Golegã, é referido o bom funcionamento dos serviços de saúde, o que poderá ter a ver com a profissão de médico do seu presidente.

“A Golegã tem, desde há uns anos, uma saúde VIP, tem um rácio de médico por habitantes dos melhores do país, para além da qualidade dos profissionais ser muito boa. Em termos de cuidados de saúde, chega a ter mais oferta que procura. É provável que tenha havido uma redução do acesso a cuidados de saúde, devido ao aumento das taxas moderadoras, mas este fato tem tido um efeito pedagógico para as pessoas, que só devem utilizar os cuidados de saúde quando realmente são necessários. Devido à pequena dimensão do concelho, há

uma grande vigilância sobre os problemas sociais e se qualquer situação de carência é detetada pelas entidades, são acionados os serviços necessários para a resolver” (Responsável pela UCC do Centro de Saúde da Golegã).

A dirigente dos equipamentos de saúde da Lezíria do Tejo, através da percepção obtida em reuniões de serviço, também refere um aumento dos problemas sociais na região, apontando o desemprego como a sua principal causa.

“Dado ter assumido este cargo há poucos dias, não tenho dados consistentes sobre a evolução dos problemas sociais desta região, mas a percepção que tive em reuniões com os serviços é de que eles estão a aumentar, essencialmente derivados do aumento do desemprego” (Diretora Executiva do Agrupamento de Centros de Saúde da Lezíria do Tejo).

Conclui-se, pelo conteúdo das suas afirmações, que só alguns dirigentes têm uma vaga percepção sobre a evolução dos problemas sociais na sua área territorial de atuação, atribuindo-a ao aumento do desemprego, tendo os restantes dirigentes justificado o seu desconhecimento sobre este assunto pela ausência de dados concretos.

Mas quanto à percepção sobre o decréscimo de utilização dos serviços de saúde, a opinião dos dirigentes é praticamente unânime de que tal facto se deve à introdução de taxas moderadoras. Referem ainda adoção de algumas medidas de carácter administrativo para minimizar o efeito inibidor das citadas taxas moderadoras no acesso a cuidados de saúde. Dois dirigentes afirmam que as taxas moderadoras tiveram um efeito de moralização na utilização dos cuidados de saúde. Nenhum dos dirigentes fez qualquer referência a outras consequências que tais taxas pudessem provocar nos utentes, nomeadamente a possível exclusão de acesso a cuidados de saúde por parte de pessoas carenciadas, por não terem capacidade financeira para pagar as taxas moderadoras.

Saliente-se ainda que não houve qualquer referência, nem pelos dirigentes dos serviços de saúde locais, nem pelos autarcas, a iniciativas municipais para minimizar os eventuais efeitos de exclusão no acesso a cuidados de saúde de pessoas carenciadas, provocados pela implementação das taxas moderadoras. Só o município de Almeirim atribuiu subsídios pontuais a pessoas carenciadas para compra de medicamentos, após confirmação dessa necessidade pelos serviços sociais municipais.

Educação

Na área da educação foi perguntado aos dirigentes dos Agrupamentos e Centros Escolares qual a percepção que tinham sobre a evolução dos problemas sociais no município e qual a sua influência no sucesso/insucesso escolar dos alunos.

As suas afirmações indiciam que há um crescimento dos problemas sociais nas respetivas áreas de atuação. Esses problemas são denunciados pelas carências patenteadas no dia-a-dia pelos alunos, quer alimentares, quer de falta de material escolar. Esta situação levou a que já quatro estabelecimentos de ensino facultem o pequeno-almoço a alunos carenciados, iniciativa da total responsabilidade das Escolas e financeiramente suportada pelos lucros dos seus bares.

“Os problemas sociais têm vindo em crescendo, devido ao desemprego e às famílias desagregadas, derivado da atual crise. A desmotivação e o insucesso escolar têm vindo a aumentar, por a orientação que havia sobre eles por parte de muitos pais ter deixado de existir. A escola está atenta a esta situação e tem verificado a existência de muita pobreza envergonhada, que é denunciada pelos alunos através da falta de livros, de material escolar e até na mudança de qualidade do vestuário. Há algum tempo que é fornecido gratuitamente o pequeno-almoço a alunos carenciados, através do desvio das sobras do leite escolar e de aplicação dos lucros do bar. Os refeitórios escolares estão abertos nas férias para fornecer refeições a alunos carenciados” (Dirigente do Agrupamento Escolar de Almeirim).

A maioria indica como causa do acréscimo dos problemas sociais o aumento do desemprego e, em sua consequência, o aumento do número de famílias desagregadas. Quatro dirigentes referem um aumento do insucesso escolar, apontando como causa provável a desmotivação de encarregados de educação em acompanhar a vida escolar dos alunos, fazendo crer que se demitiram da educação dos filhos. Dois dirigentes indicam que o sucesso escolar se tem mantido e quatro não se referem a este assunto.

“O sucesso escolar tem-se mantido estável e até tem havido uma evolução positiva em relação ao ranking nacional. O que é visível é um aumento de indisciplina, que tem a ver com o aumento da oferta educativa, nomeadamente o Programa PIEF, que trouxe novos alunos e novas situações de indisciplina. A escola reforçou a sua atenção em relação aos alunos com carências alimentares” (Dirigente do Centro Escolar da Azambuja).

Também é apontado por quatro dirigentes o aumento da indisciplina nos respetivos estabelecimentos de ensino, levando a que fossem tomadas medidas preventivas para lhe fazer face. Em conversa informal com o dirigente escolar de Coruche, foi ainda apontada como causa potenciadora do aumento da indisciplina, a junção no novo Centro Escolar de um maior número de alunos problemáticos, que anteriormente estavam distribuídos por três estabelecimentos de ensino. Alguns dirigentes escolares referiram ainda, também informalmente, o aparecimento de “novos” alunos carenciados, pertencentes a estratos sociais “remediados”. Face ao aumento considerável do número de alunos carenciados, algumas escolas tomaram medidas de apoio a esses alunos e respetivas famílias.

“A escola teve necessidade de criar um Gabinete de Apoio ao Aluno e à Família, dotado de técnicos de serviço social, animadores culturais e psicólogos, com formação específica sobre indisciplina, para tentar responder a esses problemas...” (Dirigente do Agrupamento Escolar de Coruche).

De salientar o estudo efetuado pelo Agrupamento de Escolas e Jardins de Infância da Chamusca sobre o insucesso escolar naquele estabelecimento de ensino, que concluiu que 70% das reprovações eram de alunos carenciados.

“ A Escola fez um estudo sobre os alunos que reprovavam, desde o 1º ciclo até ao Secundário, e verificou que cerca de 70% eram alunos subsidiados. Isto indicia uma relação entre as questões sociais e o insucesso escolar” (Agrupamento de Escolas e Jardins de Infância da Chamusca).

A maioria dos dirigentes escolares da Lezíria do Tejo já cumpriu mais de um mandato à frente da gestão dos Agrupamentos/Centros Escolares, o que leva a pressupor que existe experiência no desempenho do cargo. Na generalidade referem um aumento dos problemas sociais, que originou um maior número de alunos com carências de várias ordens (alimentar, material escolar, vestuário). Quanto à influência desses problemas no sucesso/insucesso escolar, só cerca de metade dos dirigentes se referem ao assunto, mas de forma vaga e sem apresentarem dados concretos. Também é referido o aumento de indisciplina por cerca de metade dos dirigentes escolares, sendo apontadas como prováveis causas algumas medidas do Ministério da tutela e o desinteresse dos encarregados de educação de acompanharem o percurso escolar dos seus educandos. De facto não fundamentaram em dados concretos a razão do aumento do insucesso escolar e da indisciplina, limitando-se a constatar os factos e alvitando que a provável “culpa” desta situação advinha de causas exteriores à Escola, ou seja, do Ministério da Educação (implementação de programas de educação para alunos “problemáticos” e concentração desses alunos em infra-estruturas escolares), e dos encarregados de educação (pela falta de acompanhamento da vida escolar dos alunos). A quase totalidade dos dirigentes não apontou quaisquer medidas para fazer face aos problemas focados, dando a sensação de incapacidade da escola para os resolver e dando a entender que caberia a “instâncias superiores a tomada de medidas para o efeito” (Dirigente do Centro Escolar da Azambuja).

Ação Social

Na área da ação social foram entrevistados os responsáveis das IPSS's com assento nas Comissões Executivas dos CLAS's.

Por se terem somente entrevistado estes responsáveis,¹¹² não se podem considerar os depoimentos recolhidos como representativos da opinião geral de todas as IPSS's de cada município. Optou-se por esta solução por se considerar que os elementos entrevistados, por estarem inseridos nos CLAS, podem ter um maior conhecimento e uma visão mais abrangente dos problemas sociais dos municípios.

Sobre a sua evolução, a maioria reconhece um crescimento nos últimos anos, justificando-o com o aumento do desemprego.

“Os problemas sociais têm tido uma maior evolução, que tem a ver com a falta de rendimentos das pessoas, motivada pelo aumento do desemprego. Mas a intensidade destes problemas agrava-se nos desempregados que não têm direito a qualquer ajuda institucional. O principal problema para resolver põe-se a nível da habitação, com rendas em atraso aos bancos, contas da água e luz por pagar. Verifica-se por vezes que a única fonte de rendimento de famílias carenciadas é a baixa reforma de progenitores idosos” (Responsável pela Fundação Padre Tobias – Benavente).

Também é afirmado por alguns representantes das IPSS's que atuam nos municípios na margem esquerda do rio Tejo o aumento das comunidades romenas e de etnia cigana, que vieram engrossar o número de famílias carenciadas a recorrer à ação social. Saliente-se a expressão da responsável pela IPSS do município de Alpiarça, que empregou o dito popular “não se pode ser bom...”, para justificar o crescimento de tais comunidades.

“Os problemas sociais têm vindo a aumentar em Alpiarça devido à crise económica e financeira e não só. Para além das famílias pobres “tradicionais”, apareceu no concelho uma grande quantidade de população romena e ucraniana pobre. Pensa-se que esta situação se deveu a ter aparecido uma família pobre romena e ter sido muito apoiada tanto pelos serviços sociais, como pela população, com casa, escola para as crianças e cuidados de saúde. A partir daí deslocaram-se para o concelho algumas dezenas de famílias das nacionalidades citadas para usufruir dos benefícios dos serviços sociais. Como as autoridades policiais não atuam junto dos acampamentos dessas famílias, elas sentem uma certa liberdade para permanecerem. Dá vontade de dizer “não se pode ser bom...”. Os serviços sociais tentam evitar que haja enviesamento da equidade dos apoios a prestar através de uma troca constante de informação entre todas as instituições sociais” (Responsável pela Fundação José Relvas – Alpiarça).

Foi também referido que, na região, à pobreza “tradicional”, constituída essencialmente por camponeses pobres, acresceram nos últimos anos novas situações de pobreza, nomeadamente a chamada pobreza “envergonhada”, embora não seja apresentada uma

¹¹² Embora em alguns municípios existam mais de uma IPSS com assento no Núcleo Executivo do CLAS, nestes casos só foram entrevistados os responsáveis de uma dessas IPSS's.

caraterização deste tipo de pobreza. São apontados casos de famílias carenciadas, cujo único rendimento é a pensão de um familiar deficiente ou a pensão de velhice dos progenitores. São ainda postas em causa questões de equidade em alguns casos de atribuição do RSI e na concessão de apoios às famílias romenas e de etnia cigana.

“Os problemas sociais estão a aumentar, principalmente na área da deficiência. Há cada vez mais pedidos de ajuda e cada vez mais falta de respostas. A causa principal é o desemprego e, para algumas famílias, o único rendimento disponível que têm é o subsídio da sua deficiência. O atendimento das pessoas carenciadas é inadequado, feito por pessoas sem formação específica, essencialmente para atender a “pobreza envergonhada” (Responsável pelo Centro de Reabilitação e Integração de Coruche).

Dos dirigentes dos Serviços Locais de Segurança Social da Lezíria do Tejo contactados, só dois anuíram em responder à entrevista. Ambos manifestaram a sua perceção de que os problemas sociais têm evoluído, tanto em número como em complexidade, apontando como causa provável o aumento do desemprego.

“A evolução dos problemas sociais é grande, porque cada vez aparecem mais pessoas a pedirem para resolver situações problemáticas. O desemprego é a base principal desses problemas. Cada vez mais aparecem emigrantes a solicitarem ajuda, assim como pessoas de etnia cigana. Em Almeirim têm fechado muitas empresas e, conseqüentemente, provocado muito desemprego. Em frequentes casos são os dois membros do casal que ficam desempregados, sem direito a subsídio de desemprego e que são ajudados pelos pais já reformados” (Responsável pelo Serviço Local de Segurança Social de Almeirim).

A mesma pergunta foi efetuada ao responsável pelos serviços locais de Segurança Social, por os restantes dirigentes se terem recusado a responder, tendo confirmado o aumento dos problemas sociais em número e em complexidade na região.

“Crescente e de maior complexidade social que obrigam a chamar à cena pública novos parceiros e serviços” (Responsável pelos Serviços Locais do Centro Distrital de Segurança Social).

Também estes serviços confirmaram uma evolução dos problemas sociais, devido ao crescimento do desemprego, constatada através do atendimento de um maior número de pedidos de apoio, alguns referentes a situações problemáticas, e de pedidos de Rendimento Social de Inserção. Foi também referido o aumento dos pedidos de apoio por parte de elementos das comunidades de emigrantes e de etnia cigana.

Foi ainda perguntado ao responsável regional da Segurança Social qual a sua perceção acerca da evolução dos problemas sociais na região da Lezíria do Tejo, nomeadamente os

ligados ao desemprego. Deu uma resposta pouco objetiva, não fazendo qualquer referência aos problemas sociais da região. Daí não se poder concluir, pelo conteúdo da sua declaração, qual a sua opinião sobre este assunto.

“ A par do desemprego sazonal, o tecido económico da região sofre com a crise que afeta o nosso país e o mundo. Pese embora uma maior dinâmica resultante da atuação das parcerias constituídas e do reconhecido mérito e qualidade de intervenção social, há ainda um longo trabalho a desenvolver para que se possa efetivamente dizer que concretizámos uma mudança de paradigma, ou seja, que conseguimos passar de uma atuação corretiva para uma atuação preventiva, devidamente planeada e ajustada às problemáticas sociais com que nos deparamos diariamente” (Diretor do Centro Regional de Segurança Social de Santarém).

Face à perceção manifestada pelos autarcas dos municípios da Lezíria do Tejo de que os problemas sociais têm aumentado nas respectivas áreas territoriais, tanto em número como em complexidade, foi perguntado ao Secretário de Estado da Administração Local se essa era também a sua perceção. Na sua resposta confirmou, embora de forma indirecta, que os autarcas lhe comunicavam essa perceção e reconhecia a colaboração dos municípios com a administração central na abordagem a esses problemas.

“Num tempo especialmente difícil, tenho recebido ecos de muitos presidentes de câmara municipal que as populações hoje pedem menos obra física e mais respostas ao nível social. Tenho consciência que as autarquias locais têm sido na sua generalidade parceiros do Governo nesta área” (Secretário de Estado da Administração Local).

Conclui-se através das respostas quer dos autarcas, quer dos dirigentes dos serviços desconcentrados do Estado e dos representantes das IPSS's nos Núcleos Executivos dos CLAS's, que há uma perceção generalizada de que os problemas sociais têm ultimamente aumentado na Lezíria do Tejo, não só em número como em complexidade, sendo apontada como principal causa o desemprego. No entanto, os dirigentes dos equipamentos de saúde não têm uma perceção tão consistente como os dirigentes escolares e os dirigentes das IPSS's, provavelmente por a sua ação profissional estar menos vocacionada para a deteção desse tipo de problemas. É referido também, para além do aumento da pobreza “tradicional”, o aparecimento de novas situações de carência de famílias cujos elementos se encontram desempregados, apelidadas de “pobreza envergonhada”. Saliente-se as referências, efetuadas por técnicos sociais municipais, ao aparecimento de um anormal número de famílias romenas e de etnia cigana nos municípios a sul do rio Tejo, para usufruto dos benefícios da ação social disponibilizada quer pelos serviços locais da administração central, quer pelos municípios.

Por último foi perguntado aos autarcas em que medida é que os problemas sociais condicionavam a atividade municipal e qual a sua importância no contexto socioeconómico do respetivo município.

Três municípios reconhecem que uma maior afetação de meios ao domínio social, devido ao aumento dos problemas sociais nos seus territórios, condiciona a atuação municipal noutras áreas, embora não tenham especificado algum caso concreto ou apresentado exemplos, tal como lhes foi solicitado.

“O desemprego elevado tem obviamente reflexo no contexto socioeconómico do concelho e, por consequência, o ter que acorrer aos problemas sociais daí derivados acarreta a mobilização de recursos que não são dirigidos para outras atividades municipais” (Presidente da Câmara Municipal de Coruche).

Igual número afirmou que conseguiu manter o equilíbrio nas diversas áreas de atuação, apesar do aumento dos problemas sociais nos respetivos territórios.

“Até à data não condicionaram a atividade municipal e a sua dimensão, embora tenha vindo a crescer nos últimos tempos, ainda não obriga o Executivo a ter que fazer opções de investimentos ou mesmo de outras despesas correntes. No Concelho há um conjunto de respostas às necessidades das pessoas carenciadas, quer da Câmara, quer dos parceiros sociais, que permitem a escolha de soluções integradas, em que são consideradas as vertentes resolutiva e preventiva” (Vice-Presidente da Câmara Municipal da Golegã).

Pelas respostas dos restantes autarcas que se pronunciaram em relação às consequências socioeconómicas dos problemas sociais nos respetivos municípios ou analisaram a sua incidência, depreendeu-se que não teriam a perceção completa desta situação no seu município, necessária para responder mais objetivamente à pergunta.

“Os problemas sociais têm sofrido um agravamento nos últimos anos, o que tem condicionado toda a atividade socioeconómica do Concelho” (Vereador da Câmara Municipal de Alpiarça).

“O desemprego é o fator mais relevante que, de momento, conduz a uma disfuncionalidade das famílias, quer do ponto de vista económico, quer social, agravando o contexto socioeconómico do Município” (Vereadora da Câmara Municipal de Benavente).

No entanto, nenhum autarca declarou explicitamente que tinha procedido a cortes de verbas em outras áreas de atuação para privilegiar um reforço de verbas no domínio social.

5.1 - A Gestão Autárquica dos Problemas Sociais

Em termos institucionais, a intervenção autárquica no domínio social é delimitada pelo enquadramento jurídico das atribuições municipais nesse campo e pelo papel reservado às autarquias nos mecanismos de administração das políticas sociais nacionais a nível local. O quadro legal regulador da intervenção autárquica na esfera social, essencialmente composto pela lei que determina as competências dos órgãos municipais¹¹³ e pela lei que estabelece as transferências de atribuições e competências para as autarquias locais,¹¹⁴ perspetiva apenas a sua ação como complementar à intervenção dos serviços do Estado e dos agentes sociais, que têm vindo progressivamente a assumir um estatuto de parceiros privilegiados nesta matéria.

A opinião dos autarcas da Lezíria do Tejo sobre o quadro jurídico regulador das competências dos municípios no domínio social, essencialmente em relação ao que compete ao Estado e ao que compete aos municípios, é diversa como se pode ver no quadro seguinte.

Quadro 5.2 – Enquadramento Jurídico das Atribuições Municipais no Domínio

Social

(11 autarcas)

Áreas Sociais	Bem Definido	Suficiente-mente Definido	Pouco Definido	Indefinido
Saúde	1	5	4	1
Educação	6	5	-	-
Ação Social	4	5	2	-
Habitação Social	1	4	6	-
Emprego/ Desemprego	2	4	4	1

Fonte: Entrevistas aos autarcas

Pela análise do quadro, verifica-se que a maioria dos autarcas considera que a definição das atribuições municipais nas áreas da saúde, da habitação social e do emprego/desemprego é suficiente ou pouca. Somente nas áreas da educação e ação social a quase totalidade dos autarcas as considera bem ou suficientemente definidas. Também só dois autarcas consideraram indefinidas as atribuições municipais nas áreas da saúde e emprego/desemprego. Não há uma uniformidade nas respostas. Antes pelo contrário, em

¹¹³ Lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro.

¹¹⁴ Lei nº 159/99, de 14 de Setembro.

todas as áreas sociais são apontados três ou quatro graus de avaliação, à exceção da área da educação, onde são só apontados dois, mas mesmo assim divididos praticamente a meio.

A diversidade das respostas dadas pelos autarcas indicia que têm ou perspetivas diferentes na apreciação do quadro legal regulador da atuação municipal no domínio social, ou conhecimentos diferenciados desse enquadramento jurídico, por os graus de apreciação menos indicados terem sido expressos tanto por autarcas a cumprirem o primeiro mandato, como por autarcas com mais mandatos. Também não se verifica uma sintonia partidária de avaliação, constatando-se diferentes apreciações sobre cada área social por parte de autarcas representantes da mesma força política de câmaras diferentes.

Mas a ação municipal frequentemente ultrapassa o limite legal e atua na resolução de problemas sociais que não encontram solução nos serviços desconcentrados do Estado. Constatou-se pelas entrevistas feitas aos autarcas que o quadro legal nunca foi inibidor da atuação das Câmaras no domínio social. Consideram que o estatuto autárquico lhes dá cobertura suficiente para definirem projetos autónomos no domínio social ou levarem a efeito ações complementares às políticas sociais nacionais. No quotidiano, confrontados com as necessidades locais, os autarcas põem o que consideram legítimo à frente das obrigações legais estritas, com a justificação do compromisso político assumido para com a população, atuando assim nas diversas áreas sociais.

“A Câmara sempre atuou junto da população carenciada, independentemente do quadro legal regulador o permitir ou não. Quando a ação do Estado era insuficiente, a Câmara avançava com apoios para minimizar as carências dos mais desfavorecidos” (Presidente da Câmara Municipal da Chamusca).

“A Câmara atuará sempre que haja alguém com fome neste município, independente dos constrangimentos legais que possam existir, chamem-se eles Lei dos Compromissos ou outra coisa qualquer” (Vereadora da Câmara Municipal de Almeirim).

Segundo os autarcas, a delineação dos objetivos anuais para a intervenção municipal no domínio social é mais influenciada pelas condições técnicas e financeiras disponibilizadas ao poder local, do que pelas limitações do seu enquadramento jurídico.

5.1.1 - Objetivos Primordiais da Intervenção no Domínio Social

O planeamento da atividade municipal é normalmente expressa nos seus documentos previsionais e mais pormenorizadamente nos textos de apoio ao plano plurianual de investimentos e ao plano de atividades mais relevantes. São elencados os objetivos pretendidos e as ações a empreender para os concretizar. No entanto, estes documentos

privilegiam a descrição dos investimentos em todas as áreas de atuação municipal e como a maioria das ações do domínio social constituem despesa corrente, não são descritas nos referidos documentos, sendo mencionado pouco mais do que o investimento em equipamentos sociais. Daí que através da consulta dos documentos anuais previsionais e de prestação de contas só se consiga recolher dados sobre uma pequena parte da ação dos municípios nas diversas áreas sociais, ficando uma parte importante sem uma expressão financeira direta e específica, por estar diluída em rúbricas de carácter geral, ordenadas por classificação económica e não por classificação funcional.

Em conversa informal com uma responsável técnica dos serviços sociais de um município sobre a razão da ausência de uma maior descrição dos objetivos anuais da ação municipal no domínio social nos documentos previsionais, foi dito que a ação suportada por rúbricas da despesa corrente tinha um impacto político menor do que se fosse inscrita em rúbricas de despesa de capital, representando assim investimento, e que provavelmente por isso não havia a preocupação de a evidenciar em tais documentos”.

Por isso, e por não se conseguir essa informação de outra forma, foi perguntado aos autarcas quais os objetivos primordiais da intervenção municipal no domínio social.

Pelo conteúdo das respostas verifica-se que nenhum município tem uma definição clara dos seus objetivos no domínio social, nem a sua ação se encontra estruturada e hierarquizada por área social, uma vez que são mencionados objetivos gerais ou prioridades de intervenção junto de determinados estratos carenciados.

“Potenciar a intervenção social, planeamento e cooperação, com vista à rentabilização de equipamentos sociais e dos recursos. Criar/apoiar respostas adequadas às necessidades dos grupos e segmentos da população mais vulneráveis e/ou em situação de risco” (Vice-Presidente da Câmara Municipal de Santarém).

O objetivo mais indicado pelos autarcas é a garantia da subsistência das pessoas e famílias carenciadas, essencialmente as que não usufruem qualquer tipo de rendimento.

“O principal objetivo, presentemente, é acorrer às famílias em que todos os membros estão desempregados e que tenham filhos em idade escolar. Há que garantir os meios de subsistência necessários a essas famílias, assim como o apoio social escolar aos seus filhos, para que o seu aproveitamento não seja prejudicado com a situação” (Presidente da Câmara Municipal de Coruche).

São mencionadas como principais áreas de intervenção a educação, a ação social e a habitação social.

“Os objetivos primordiais são a ação social escolar, com o fornecimento de alimentação, manuais e materiais escolares, a ação social, com atribuição de alimentos a famílias carenciadas, melhoria de habitações, apoio a rendas de casa e disponibilização de ajudas técnicas. O objetivo primordial genérico sintetiza-se em: fome no Conselho, não; gente na rua, não!” (Vereadora da Câmara Municipal de Almeirim).

Também é dada importância à proximidade dos serviços de atendimento aos cidadãos em situação de vulnerabilidade e à articulação com os agentes sociais locais.

“Ter uma grande proximidade aos munícipes carenciados, através de um circuito permanente de atendimento que permita dar respostas aos problemas. Ter também grande proximidade com os diferentes agentes sociais, através de parcerias estreitas, incentivando e apoiando, através de diferentes meios, as suas iniciativas e projetos” (Vereadora da Câmara Municipal de Benavente).

Segundo os autarcas, a ausência de um planeamento de objetivos mais avançado é consequência da grave situação social vivida atualmente, em que os problemas sociais surgem mais assiduamente de forma imprevista e com maior complexidade, o que leva a atuação municipal a ter mais um carácter assistencialista do que uma resposta integrada para a resolução dos mesmos. Aliás, essa imprevisibilidade é por eles apontada como a maior dificuldade a um planeamento correto e realista da ação a desenvolver no domínio social, obrigando a um constante reequacionamento dos meios e recursos disponíveis. Após ser perguntado porque não era mencionado o conteúdo do Plano de Desenvolvimento Social como alicerce na definição dos objetivos prioritários da intervenção municipal no domínio social, foram também estas as razões indicadas para justificar tal falha.

5.1.2 - Principais Dificuldades na Intervenção no Domínio Social

Colocada a questão sobre quais as principais dificuldades sentidas pelos autarcas na sua intervenção no domínio social, nomeadamente nas áreas sociais em estudo, as respostas obtidas apontam quase que exclusivamente para a escassez de recursos financeiros como a maior dificuldade.

“Na área da educação tem-se cumprido com as obrigações descentralizadas. Na área da ação social é feito um esforço para dar cobertura a todos os pedidos de auxílio, assim como para a melhoria de condições habitacionais e fornecimento de bens essenciais a famílias carenciadas. Mas sentem-se grandes dificuldades financeiras para acorrer a todas as solicitações” (Vereadora da Câmara Municipal de Almeirim).

De referir a menção da área da habitação social para ilustrar a exiguidade de meios financeiros, pois tem sido indicada pelos autarcas como uma das áreas que consome grande volume de receitas próprias do domínio social.

“A principal dificuldade é a manutenção e requalificação da habitação social, uma vez que os recursos financeiros nem sempre estão disponíveis de modo a que as reparações sejam feitas da forma mais célere quanto o desejável” (Vice-Presidente da Câmara Municipal da Golegã).

Reconhecem também que a falta de meios financeiros se deve à indefinição de competências entre a administração central e o poder local em algumas áreas sociais, que obriga as autarquias a terem custos acrescidos, e à exiguidade das transferências financeiras que acompanham as competências descentralizadas para os municípios.

“A indefinição de competências entre as administrações central e local nas áreas sociais constitui uma dificuldade grande, essencialmente por acarretar gastos adicionais à autarquia, numa altura em que as transferências do Estado estão a sofrer cortes anuais significativos. Esta indefinição favorece financeiramente a administração central, uma vez que as autarquias, face aos problemas sociais que se lhes deparam no dia-a-dia, têm que avançar com recursos próprios para os resolver” (Vereadora da Câmara Municipal de Rio Maior).

“A principal dificuldade é a insuficiência de recursos financeiros transferidos pela administração central para custear as competências já descentralizadas, o que reduz significativamente a capacidade de intervenção da autarquia no domínio social” (Vice-Presidente da Câmara Municipal de Santarém).

Não é referida a falta de outros meios, como humanos, técnicos e de equipamentos sociais, necessários à atuação municipal nas diversas áreas sociais, tendo mesmo o município da Chamusca assumido a suficiência desses meios.

“Têm-se bons recursos humanos, têm-se bons equipamentos, faltam recursos financeiros para fazer mais e melhor” (Presidente da Câmara Municipal da Chamusca).

Capítulo VI – Os Meios Disponíveis para Intervenção no Domínio Social e os Conselhos Municipais

6.1 – Meios Disponíveis para Intervenção no Domínio Social

Para atuarem no domínio social as autarquias têm que estar minimamente apetrechadas com recursos técnicos, humanos e financeiros e possuírem os equipamentos sociais necessários. Nas entrevistas feitas aos onze autarcas, recolheram-se as seguintes avaliações sobre os meios que detêm para este efeito:

Quadro 6.1 - Avaliação dos recursos disponíveis

(11 municípios)

Meios	Suficientes	Escassos
Humanos	6	5
Técnicos	6	5
Financeiros	-	11
Equipamentos	7	4

Fonte: Entrevistas aos autarcas

Mais de metade dos autarcas considera que os seus serviços do domínio social estão suficientemente apetrechados com recursos humanos e técnicos e que possuem os equipamentos necessários para fazer face aos problemas sociais. Os restantes autarcas, face à grave situação social que atualmente é vivida nos respetivos municípios, consideram que os recursos que presentemente têm disponíveis não são suficientes para dar uma resposta eficaz aos problemas sociais com que se deparam. Coincidentemente estes cinco municípios são os que têm menor percentagem de pessoal afeto aos seus serviços sociais em relação ao total de pessoal municipal. No tocante a recursos financeiros, a opinião é unanime em considerá-los escassos.

Meios Humanos e Técnicos

Quanto aos recursos humanos e técnicos municipais no domínio social, o seu aparecimento só se deu no período democrático e teve uma evolução mais lenta que os serviços ditos tradicionais (administrativo, obras e urbanismo).

Anteriormente a 1974 as funções desempenhadas pelos municípios eram essencialmente de fiscalização e policiamento, realizando também algumas obras de infraestruturas, apoiadas numa estrutura orgânica pouco desenvolvida, com recursos limitados, nomeadamente no que se refere ao pessoal técnico especializado e superior. Com a

institucionalização do poder local após 1974, a organização dos serviços das autarquias locais percorreu um caminho que foi da estabilização dos setores de obras, urbanismo e ambiente até à criação dos serviços sociais (Catarino et al, 2007). A partir de 1977, a par de uma complexificação das estruturas organizativas já existentes (construção de infraestruturas, administração urbanística e prestação de serviços urbanos) (Rodrigues, 2009), com a contratação de técnicos superiores (designadamente engenheiros e arquitetos), verificou-se a progressiva criação dos serviços sociais municipais.

Face à necessidade sentida pelo poder local de reorganizar os seus serviços, e a fim de uniformizar esse processo de reestruturação, foi publicado o Decreto-Lei nº 116/84, de 6 de Abril, que levou as autarquias a iniciarem a departamentalização dos seus serviços, processo no qual para além de integrarem os departamentos já tradicionais, criaram departamentos ligados ao desenvolvimento social (educação, saúde, ação social, cultura e desporto). É neste quadro que se insere o processo de aparecimento e estabilização dos serviços sociais municipais. O surgimento deste tipo de serviços ocorreu essencialmente no fim do 3º mandato¹¹⁵ e durante o 4º mandato.¹¹⁶ Até então a intervenção municipal na esfera social era essencialmente assegurada a nível de “pelouros”,¹¹⁷ com os vereadores a intervirem diretamente, nomeadamente no atendimento a solicitações de resposta a situações-problema (Menezes 2002; Mondolfo, 2005) e em alguns casos, raros, através de técnicos especializados, contratados para o efeito, mas ainda sem qualquer enquadramento a nível funcional. Só a partir do 4º mandato se regista uma apreciável evolução no recrutamento de técnicos especialistas nas áreas sociais, confirmando a consolidação e o desenvolvimento dos serviços sociais municipais. A dinâmica observada decorreu igualmente do impacto da Lei de Delimitação de Investimentos entre a administração central e a administração local,¹¹⁸ a qual perspetivou um quadro mais alargado de atribuições municipais no campo social e especialmente na área da educação. De igual importância se revelou também a regulamentação da estrutura orgânica dos municípios, que forçou as autarquias a procederem à reestruturação dos seus serviços até final de 1986.

Mas se a criação dos serviços sociais, como área de ação especializada, foi influenciada pelo quadro legal de competências municipais neste domínio, a dinâmica da população e da sociedade local e as suas relações com os executivos camarários e serviços municipais desempenharam um importante papel na definição das políticas de intervenção municipal e, naturalmente, na institucionalização dos referidos serviços. Daí a explicação da existência

¹¹⁵ Mandato que decorreu em 1983, 1984 e 1985.

¹¹⁶ Mandato que decorreu em 1986, 1987, 1988 e 1989.

¹¹⁷ Designação atribuída às áreas de ação dos municípios, em termos de gestão interna, e na base da qual eram distribuídas as responsabilidades pelos vereadores do executivo municipal.

¹¹⁸ Decreto-Lei nº 77/84, de 8 de Março.

de setores que não estão legalmente atribuídos aos municípios, enquanto competências exclusivas (caso da ação social) e que se encontram tão institucionalizados como os serviços “tradicionais” (administrativo, obras, urbanismo, etc.).

Em termos institucionais e a nível orgânico, o domínio social teve tratamento diverso, dependente da dimensão dos municípios. Foi desde o nível de departamento¹¹⁹ ou divisão nas grandes e médias cidades, até ao nível de setor nas pequenas vilas. Nos pequenos municípios regista-se a associação da saúde, educação, ação social e habitação social com a cultura e o desporto.

Dos municípios da Lezíria do Tejo, sete optaram pela dimensão organizacional de divisão, tendo Santarém optado por duas divisões, uma para a educação e outra para as restantes áreas sociais, três optaram pela denominação de serviço e só uma pela denominação de gabinete, como se pode constatar pelo quadro abaixo.

Quadro 6.2 - Organização dos serviços sociais municipais

Câmaras	Departamento	Divisão	Secção	Setor	Serviço	Gabinete
Almeirim						X
Alpiarça					X	
Azambuja		X				
Benavente		X				
Cartaxo		X				
Chamusca					X	
Coruche					X	
Golegã		X				
Rio Maior		X				
S. Magos		X				
Santarém		X				

Fonte: Entrevistas aos técnicos responsáveis pelos serviços sociais municipais

Observa-se assim uma relação entre a dimensão populacional dos municípios e o desenvolvimento da sua estrutura de serviços sociais, à exceção da Golegã, que se afigura sobre dimensionada, uma vez que é o menor município da região, tanto em população como em área.

Quanto ao pessoal afeto ao domínio social, em termos de categorias e conforme o quadro 6.3, prevalecem os técnicos superiores (68,4%) e os técnicos administrativos (22,8%). Em relação às especialidades dos técnicos superiores, a maioria são técnicos de serviço social e psicólogos.

¹¹⁹ Em termos hierárquicos, a organização municipal estrutura-se desde o nível mais elevado de Departamento, até ao nível mais baixo de Setor. Alguns municípios optaram por subtrair os seus serviços sociais desta hierarquia, fazendo-os depender diretamente do autarca detentor do “pelouro”, denominando-os como Serviço ou Gabinete.

Quadro 6.3 - Pessoal Afeto aos Serviços Sociais Municipais

Câmaras	Diretor de Departamento	Chefe de Divisão	Técnico Superior	Coordenador Técnico	Assistente Técnico	Assistente Operacional	Ou-tros	Total
Almeirim			3		1			4
Alpiarça			1		2			3
Azambuja			10		2			12
Benavente			7		1			8
Cartaxo			5		3			8
Chamusca			3	1	2	1	1	8
Coruche			3		3		1	7
Golegã		1	2			1		4
Rio Maior		1	6		4			11
S. Magos		1	3		1	2	1	8
Santarém		2	16		4	1		23

Fonte: Entrevistas aos técnicos responsáveis pelos serviços sociais municipais

No pessoal afeto aos serviços sociais municipais não se considerou o pessoal não docente afeto à atividade dos estabelecimentos de ensino. Analisando os mapas de pessoal de 2012 dos municípios da Lezíria do Tejo, verifica-se que o pessoal afeto às áreas sociais em estudo, em termos de percentagem, é residual.

Quadro 6.4 – Pessoal Afeto aos Serviços Sociais Municipais - %

Municípios	Total de trabalhadores	Trab. nas áreas sociais	%
Almeirim	240	4	1,66
Alpiarça	165	3	1,81
Azambuja	317	12	3,78
Benavente	316	8	2,53
Cartaxo	373	8	2,14
Chamusca	154	8	5,19
Coruche	381	7	1,83
Golegã	136	4	2,94
Rio Maior	294	11	3,74
Salvaterra de Magos	209	8	3,82
Santarém	1.150	23	2,00

Fonte: Mapas de Pessoal dos municípios da Lezíria do Tejo

As diferentes percentagens verificadas, que vão de 1,66 (Almeirim) a 5,19 (Chamusca), poderão reflectir a prioridade dada pelos executivos dos municípios da Lezíria do Tejo às áreas sociais.

Conclui-se que seguramente não é a ação no domínio social que contribui para que os municípios sejam as maiores entidades empregadoras nas suas áreas territoriais. Antes pelo contrário, esta área funcional atualmente tão importante, em relação ao alcance social que tem a sua atividade, é a que tem menor dotação de pessoal, tanto técnico, como administrativo, comparativamente com as restantes áreas funcionais municipais.

Equipamentos Sociais

No tocante a equipamentos, até há cerca de dois mandatos atrás a promoção de equipamentos sociais constituiu, em termos financeiros, a componente mais significativa da intervenção dos municípios no domínio social. Esta opção deveu-se às importantes carências de infraestruturas sociais verificadas em todo o país e os municípios, na sua generalidade, desenvolveram, designadamente nos primeiros mandatos democráticos, programas de construção e beneficiação de equipamentos escolares, de apoio à família e à população idosa, de saúde e de habitação social.

Em termos físicos, a ação autárquica incidiu principalmente na construção de escolas primárias, equipamento escolar complementar (desportivo e lúdico), cantinas escolares, creches e jardins-de-infância, unidades de atendimento e prestação de cuidados de saúde (postos médicos nas sedes de freguesia) e centros de dia para a população idosa. Participou também na construção de centros de saúde e de escolas preparatórias e secundárias (cujas construções são da responsabilidade da administração central), com a disponibilização dos terrenos necessários e execução dos arranjos dos espaços exteriores.

No entanto, há que destacar que os equipamentos sociais foram sendo feitos sem um planeamento prévio das necessidades, obedecendo algumas vezes a modismos, evidenciando falta de racionalização em termos da sua distribuição territorial, essencialmente a nível intermunicipal.

A ANMP, no seu XVII Congresso realizado em Junho de 2007, mencionou a necessidade de elaboração de um instrumento aglutinador e coordenador das várias intervenções nas áreas sociais dos municípios, denominado de “Carta Social” de equipamentos e serviços. A fim de se elaborar uma listagem de equipamentos sociais existentes na Lezíria do Tejo, propriedade tanto dos municípios, como de entidades privadas, foi solicitado aos serviços sociais municipais que facultassem os dados necessários para o efeito. Na altura da

entrevista, em nenhum município o respetivo serviço social tinha disponível para consulta imediata a Carta de Equipamentos Sociais. Só a técnica do município de Santarém indicou que tal documento poderia ser consultado no respetivo “site” autárquico. Denotou-se um distanciamento da acção dos técnicos dos serviços sociais municipais em relação ao conteúdo dos documentos de planeamento estratégico no domínio social, provavelmente devido às reduzidas dotações de pessoal desses serviços, obrigando, por consequência, a uma acção mais direccionada para respostas a problemas surgidos no dia-a-dia.

O processo de elaboração das Cartas de Equipamentos Sociais de todos os municípios da Lezíria do Tejo foi liderado pela sua Comunidade Intermunicipal (CIMLT), que para o efeito desencadeou um processo de concurso público para adjudicação dessa prestação de serviço, concluída em Julho de 2010. Idêntica iniciativa já tinha sido tomada pela CIMLT, em 2006, para elaboração das Cartas Educativas dos municípios associados, salientando-se o facto desta sub-região ter sido a primeira a ter todos aqueles documentos municipais superiormente homologados. Por isso, foi solicitada à CIMLT a consulta dos referidos documentos, para maior celeridade na elaboração da citada listagem, que se apresenta no quadro 6.5. Apresenta-se também, no quadro 6.6, a listagem dos estabelecimentos de ensino da Lezíria do Tejo.

Cada Carta de Equipamentos Sociais, no seu final, indica os investimentos necessários realizar na área do respetivo município, tanto em construção de novas infraestruturas, como no aumento de valências nos equipamentos existentes, a curto (2010/2011), médio (2012/2013) e longo prazos (após 2014),¹²⁰ indicando também as entidades promotoras dos projetos (município, IPSS ou a definir). Confrontadas estas propostas com o constante nos planos plurianuais de investimento dos municípios de 2010 a 2013, verifica-se que em nenhum município há uma coincidência de investimentos nos dois documentos, antes pelo contrário. Em alguns municípios só há coincidência em alguns projetos (poucos), na maioria com descoincidência nos prazos (curto e médio) e noutros há uma descoincidência total. Este facto poderá de certa forma revelar a importância com que os autarcas encararam este instrumento de planeamento para a programação dos seus investimentos no domínio social, embora esta situação possa também ter sido influenciada por eventuais dificuldades financeiras, limitadoras do investimento municipal.

¹²⁰ A definição temporal do curto, médio e longo prazos obedeceu ao tempo de duração do Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN).

Quadro 6.5 - Equipamentos e Respostas Sociais Existentes na Lezíria do Tejo

Equipamentos e Respostas Sociais	Municípios*										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Infância e Juventude											
Creche	5	1	6	3	6	1	2	1	3	4	13
Creche familiar	1	1			1				1		1
CATL	4	1	11	3	5	1	4	2	2	1	7
Lar de infância e juventude									1		4
Centro de acolhimento temporário											1
População com deficiência											
Lar de apoio											1
Centro de ativid. Ocupacionais	1		1	1			1		1		2
Lar residencial											1
Centro de apoio socio-educativo	1		1	1					1		1
Residência autónoma											1
Intervenção precoce		1	1	1	1		1				1
Transporte de pes. Deficientes				1					1		4
População idosa											
Centro de convívio	1	1	1			4	1	2	1		3
Centro de dia	4	2	7	3	9	6	5	2	5	5	12
Lar	6	1	6	2	6	1	3	2	6	3	11
Residência	1				1			1			5
Centro acolhim. temp. p. idosos										1	
Família e comunidade											
Centro de férias e lazer											1
Centro acolhim. e emerg. Social								1		1	1
Ajuda alimentar	5	1	7	1	1	5		2	10		16
Centro atendid. Psicossocial				1			1				
Pessoas c/ comport Aditivos											
Equipa de intervenção direta											1
Apartamento de reinser. Social											3
Comunidade terapêutica						1				1	
* 1 - Almeirim; 2 - Alpiarça; 3 - Azambuja; 4 - Benavente; 5 - Cartaxo; 6 - Chamusca; 7 - Coruche; 8 - Golegã; 9 - Rio Maior; 10 - Salvaterra de Magos; 11 - Santarém.											

Quadro 6.5 - Equipamentos e Respostas Sociais Existentes na Lezíria do Tejo (cont.)

Equipamentos e Respostas Sociais	Municípios*										
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Pessoas em sit. dependência											
Apoio domiciliário integrado		2						1	1	1	2
Apoio domiciliário	4	2	8	3	9	6	6	2	5	6	15
Unid. de vida e longa duração									1		
Unid. de cuid. cont. de saúde											
Unidade cuid.de média duração											1
Pessoas com doença mental											
Fórum socio-ocupacional											1
Unid. pessoas com Alzheimer	1										

* 1 - Almeirim; 2 - Alpiarça; 3 - Azambuja; 4 - Benavente; 5 - Cartaxo; 6 - Chamusca; 7 - Coruche; 8 - Golegã; 9 - Rio Maior; 10 - Salvaterra de Magos; 11 – Santarém.

Fonte: Cartas de Equipamentos Sociais dos Municípios da Lezíria do Tejo

Quadro 6.6 - Tipologia dos Estabelecimentos de Ensino Público da Lezíria do Tejo

Municípios	Jl*	EB1	EB1 23	EB 23	EB23 +S	ES	ES+ 3°C.	Ens. Esp.	Ens. Prof.	Ens. Sup.
Almeirim	10+3	10		2		1				
Alpiarça	2+1	1			1					
Azambuja	2+7	18	1	2			1			
Benavente	7+2	10		3		1		1		
Cartaxo	6+2	14	1	1		1				
Chamusca	9+1	10			1					
Coruche	11+2	18	1	1			1		1	
Golegã	2+1	2			1					
Rio Maior	21+2	33	2			1			1	1
Sal. Magos	4+4	9		2		1			1	
Santarém	31	66		5			2		2	4

*O primeiro número refere-se a jardins-de-infância públicos, incluindo dois autárquicos em Coruche. O segundo número refere-se a jardins-de-infância pertencentes a IPSS's.

Fonte: Cartas Educativas dos Municípios da Lezíria do Tejo

Os municípios, apesar de nos primeiros mandatos democráticos terem privilegiado a promoção direta de equipamentos sociais, presentemente estão a dar apoio à construção desses equipamentos pelos agentes sociais locais, através de atribuição de subsídios para o efeito, atuação que ao longo do tempo tem vindo a ganhar significado e que aponta para uma tendência de descentralização de construção de equipamentos sociais pelos agentes

locais. Como exemplo, menciona-se a colaboração no âmbito do Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES), que assenta numa estratégia de parceria com as IPSS's, bem como de incentivo ao investimento privado.

De acordo com o quadro 6.7, e embora as opiniões dos autarcas se estendam pelos três níveis de apreciação, a maioria dos municípios estudados considera como prioridade de maior importância a construção de equipamentos sociais tanto através da promoção direta municipal, como através dos agentes sociais locais, com o respetivo apoio financeiro autárquico. Cerca de metade dos municípios dão alguma importância à construção de equipamentos sociais através de acordos de colaboração com a administração central e pouca importância à intervenção dos agentes privados nesta área.

Quadro 6.7 - Prioridades na promoção de equipamentos sociais

(11 municípios)

Formas de promoção	Maior importância	Alguma importância	Pouca importância
Promoção direta pela Câmara	9	-	2
Apoio à promoção por agentes sociais locais	8	3	-
Negociação para a promoção por agentes privados	2	4	5
Acordos de colaboração com a administração central	3	6	2
Outras	-	1	10

Fonte: Entrevistas aos autarcas

Quanto à gestão dos equipamentos municipais, os municípios têm privilegiado a descentralização, atribuindo-a normalmente a agentes sociais locais, tais como misericórdias, associações cívicas, fundações, etc., por razões de eficácia administrativa e objetivos estratégicos de desenvolvimento social, potenciando a autonomização social com a transferência para entidades não públicas tarefas de serviço público. Verifica-se que, em contraste com a inicial intervenção centralizadora municipal na construção de equipamentos sociais, a gestão desses equipamentos é atribuída a agentes locais, que conseguem mobilizar recursos do Estado, através de celebração de protocolos e acordos de cooperação, essencialmente nas áreas da educação e da ação social.

Em relação à gestão dos equipamentos sociais construídos pelos municípios inquiridos, os responsáveis dos serviços sociais municipais, referindo-se às modalidades praticadas nos respetivos municípios, forneceram as respostas que se sintetizam no quadro seguinte.

Quadro 6.8 - Modalidades de gestão de equipamentos sociais municipais

(11municípios)

Modalidades de gestão	Saúde		Educação		Ação Social		Habitação Social		Outra	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Gestão municipal	-	11	4	7	4	7	4	7	-	11
Atribuída a agentes sociais locais	-	11	1	10	6	5	-	11	-	11
Atribuída à administração central	5	6	6	5	1	10	-	11	-	11
Atribuída a entidades privadas	-	11	-	11	-	11	-	11	-	11
Outra	-	11	-	11	-	11	-	11	-	11

Fonte: Entrevistas aos responsáveis pelos serviços sociais municipais

No tocante à gestão municipal, quatro municípios responderam que tinham optado por esta modalidade de gestão em relação às áreas da educação, ação social e habitação social, tendo respondido negativamente sete municípios. Quanto à gestão atribuída a agentes sociais locais, pouco mais de metade descentralizaram a gestão de equipamentos vocacionados para a ação social naquelas entidades. Já em relação aos equipamentos de saúde e de educação, a gestão foi assumida pela administração central em cinco municípios. Só em um município a gestão de equipamentos de ação social foi assumida pela administração central.

Perguntado aos responsáveis entrevistados se havia uma estratégia política pré definida pelos respetivos executivos camarários para a gestão dos equipamentos sociais, responderam que as informações dadas correspondiam à prática utilizada ultimamente pelos respetivos municípios para o efeito citado e que desconheciam a existência de diretrizes genéricas sobre o assunto. Por isso, deve-se considerar os dados recolhidos como uma prática utilizada ultimamente pelos municípios da Lezíria do Tejo e não como uma linha de orientação política para a gestão de equipamentos sociais. Verifica-se assim práticas de gestão diferentes em municípios governados pelas mesmas forças partidárias, ou melhor, não há uma linha coerente praticada na gestão dos equipamentos sociais municipais por parte das forças partidárias presentes na governação dos municípios da Lezíria do Tejo, nem em relação aos diversos níveis da administração, nem quanto aos diversos atores sociais.

Meios Financeiros

Nos principais obstáculos à ação municipal no domínio social, expressos pelos eleitos locais nas entrevistas efetuadas, para além da escassez de meios humanos e de equipamentos mencionados pelos autarcas de cerca de metade dos municípios, em todos se diz que imperam as dificuldades financeiras.

Nas relações do Estado com os municípios, a existência de mecanismos e instrumentos que garantam a autonomia financeira é um fator decisivo na criação de condições de exercício do poder autárquico.

Analisando as transferências financeiras do Estado para os municípios, sob a forma de Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), constata-se que se tem registado uma evolução tendencialmente decrescente da sua participação na despesa pública, o que leva a concluir que o que está verdadeiramente em causa é o padrão de distribuição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais. Veja-se a percentagem da participação nos impostos do Estado,¹²¹ constante nas duas últimas versões da Lei das Finanças Locais,¹²² que desceu de 30,5% para 25,3%. No projeto da nova versão da mesma lei,¹²³ a aprovar no decorrer de 2013, essa percentagem desce para 19,5%.

No quadro nº 6.9 verifica-se que a participação dos municípios nos impostos do Estado sofreu, nos últimos cinco anos, um decréscimo de cerca de 10%.

Apesar das reivindicações da ANMP sobre este assunto e das várias versões da Lei das Finanças Locais, constata-se uma tendência decrescente da participação dos municípios nos impostos do Estado, o que poderá ter reflexos no grau de autonomia financeira autárquica. Refira-se ainda que, segundo dados do Eurostat, em 2012 Portugal dedicou 7% das receitas públicas às autarquias locais, muito abaixo dos 11% da média comunitária.

¹²¹ O valor da participação dos municípios nos impostos do Estado é determinado pela percentagem estabelecida na Lei das Finanças Locais (alínea a), nº 1, artigo 19º, Lei nº 2/2002, de 15 de Janeiro), a incidir sobre a média aritmética simples da receita proveniente dos impostos sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) e coletivas (IRC) e sobre o valor acrescentado (IVA).

¹²² Lei nº 42/98, de 6 de Agosto e Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro.

¹²³ Na sequência da assinatura, em 17 de Maio de 2011, do Programa de Assistência Económica e Financeira, com a União Europeia, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Central Europeu, ficou expressamente previsto, no âmbito das Medidas Orçamentais Estruturais, a revisão da Lei das Finanças Locais, para se adaptar aos processos orçamentais da nova Lei do Enquadramento Orçamental.

Quadro 6.9 - Evolução das receitas municipais provenientes da participação nos impostos do Estado €

Anos	Participação nos Impostos do Estado
2009	2 513 722 014
2010	2 525 840 322*
2011	2 397 864 673
2012	2 283 996 289
2013	2 284 229 487
* A verba a transferir para os municípios, constante no OE (Lei nº 3-B/2010), era de 2 625 840 322 €, mas foi reduzida em 100 milhões de euros através do PEC 1.	

Fonte: Orçamento do Estado

Por isso os autarcas são unânimes em considerar escassos os recursos financeiros que dispõem para a sua ação no domínio social.

6.2 - Conselhos Municipais no Domínio Social

Na última metade da década de 90 do século passado, ou por iniciativa própria ou por indicação legal, os municípios criaram órgãos consultivos em diversas áreas da sua atuação, denominados conselhos municipais, a fim de obterem a colaboração dos diversos agentes atuantes nessas áreas, para avaliar os problemas, debater as soluções e emitir pareceres sobre assuntos diversos. São exemplos disso, na Lezíria do Tejo, a criação dos conselhos municipais de coletividades, dos conselhos municipais de segurança e, no domínio social, dos conselhos municipais de ação social e de educação. A seguir avalia-se o desempenho destes últimos dois conselhos, através da opinião recolhida sobre o seu funcionamento junto dos autarcas, dos técnicos responsáveis pelos serviços municipais e dos responsáveis pelas IPSS's integrantes do Conselho Executivo dos CLAS's.

Conselho Local de Ação Social (CLAS)

A operacionalização da Rede Social ¹²⁴ foi iniciada através da criação de um programa piloto, a partir de Dezembro de 1999. Integrou 41 municípios, dos quais Santarém foi o único da Lezíria do Tejo. Esta fase experimental decorreu de Janeiro de 2000 até Abril de 2001, tendo-se alargado posteriormente a todos os municípios do território continental até 2006, embora com tempos de implementação distintos. Para o efeito, foi estabelecido um plano de

¹²⁴ Criada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 197/97, de 18 de Novembro, complementada pela Declaração de Retificação nº 10-O/98, de 30 de Maio e regulamentada através do Decreto-Lei nº 115/2006, de 14 de Junho.

alargamento que previa “a entrada de cerca de cinquenta novos concelhos em cada ano” (Castro, 2009: 22). Saliente-se o aumento significativo de adesões ocorridas nos anos de 2003 e 2004, com cerca de 60% dos municípios a constituírem os seus CLAS’s. Na Lezíria do Tejo e para além de Santarém já ter aderido em 2000, integrada no programa piloto, em 2002 aderiram Coruche e Rio Maior, em 2003 aderiram Almeirim, Chamusca, Alpiarça e Benavente, em 2004 aderiram Cartaxo e Salvaterra de Magos e em 2005 aderiram Golegã e Azambuja.

Embora sem uma intervenção direta junto das populações locais na resolução dos problemas dos indivíduos e das famílias carenciadas, os CLAS’s tendem a potenciar e a rentabilizar a organização de parcerias locais que, através de ações planeadas e concertadas em sede de parceria, articulam recursos, negociam prioridades, encontram soluções para problemas e necessidades diagnosticadas nos respetivos territórios e desenvolvem projetos, iniciativas e ações de cunho inovador. A sua filosofia base assenta em quatro princípios fundamentais: integração, articulação, inovação e subsidiariedade (Alves, 2012a).

É opinião unânime dos autarcas entrevistados que a Rede Social foi um fator inovador em matéria de intervenção social, tanto a nível local como a níveis regional e nacional. Reconheceram que inicialmente havia alguma impreparação por parte dos municípios para implementar este programa, nomeadamente de ordem técnica, mas que foi rapidamente solucionada com a contratação de técnicos habilitados para superarem as dificuldades iniciais, tais como a produção de documentos (Diagnóstico Social, Plano de Desenvolvimento Social e Plano de Ação) e a utilização de metodologias participativas para resolução dos problemas sociais.

Foi solicitado a cada autarca que classificasse o desempenho dos CLAS’s no tocante ao combate à pobreza e exclusão social e à promoção da inclusão e coesão sociais na área do seu município.

Verifica-se pelas respostas que há uma opinião generalizada sobre a relevância da Rede Social na ação social municipal, em que é evidenciada a sua importância na resolução de problemas concretos do quotidiano. É destacada a partilha de informação, a definição de estratégias e a programação das intervenções.

“O CLAS tem um papel primordial no combate à pobreza e à exclusão social, dado que permite a definição de estratégias, a concertação de esforços e rentabilização de recursos” (Vereadora da Câmara Municipal de Salvaterra de Magos).

Também é reconhecido que sua implementação facilitou a interação entre parceiros sociais, quer públicos, quer privados, contribuindo para novas formas de conjugação de esforços, de definição de prioridades, de planeamento participado e integrado dos problemas sociais à escala municipal e regional.

“Tem tido um desempenho de excelência. Conseguiu quebrar algumas barreiras “tradicionais” entre instituições, tanto entre o nacional e o local, como entre o público e o privado. Há uma perfeita integração e interação entre os parceiros sociais, que aumentou claramente a eficiência e a equidade da ação social. No entanto, nem todos os parceiros têm o mesmo empenho. Empenham-se mais os que têm por missão a ação social” (Vice-Presidente da Câmara da Golegã).

Refira-se que este tipo de atuação na área da ação social já era praticado no município da Chamusca há anos, embora de um modo informal, em que a autarquia promovia frequentemente reuniões com os parceiros da área da ação social, para delineação de ações conjuntas na resolução dos problemas.

“O CLAS da Chamusca já há muito tempo funcionava de maneira informal, ou seja, os métodos de trabalho do CLAS já há muito tempo que eram utilizados, uma vez que a vertente social sempre foi prioritária na atividade municipal. Presentemente funciona de forma excelente, é composto por parceiros interessados e atuantes e tem apresentado resultados que se podem considerar muito satisfatórios” (Presidente da Câmara Municipal da Chamusca).

Em conversas informais com os técnicos dos serviços sociais municipais que se encontravam já em atividade antes do início do presente século, foi reconhecido que houve uma grande mudança na sua forma de atuação nas áreas sociais após a formação dos CLAS's, uma vez que os problemas sociais começaram a ser encarados de uma forma coletiva, através da articulação com agentes sociais e serviços locais do Estado, com a partilha de meios e recursos nas respostas a problemas sociais de diversa natureza e escala, numa perspetiva de otimização dos mesmos, e dando possibilidade de que as comunidades locais criem novas formas de intervenção e de conjugação de esforços.

Todos os responsáveis pelos serviços sociais municipais reconhecem a importância dos CLAS's como instâncias de promoção da circulação da informação, de aprofundamento do conhecimento das questões sociais, de definição de prioridades a nível setorial, de harmonização de soluções, de rentabilização dos recursos disponíveis e de delineação de soluções integradas para os problemas sociais. É referida alguma dificuldade em conseguir a presença de todos os membros integrantes dos CLAS's nas reuniões alargadas, assim como a falta de empenho de algumas entidades nos trabalhos desenvolvidos.

“É um órgão muito importante, que agrega um vasto leque de entidades e IPSS’s com fins muito distintos. Os assuntos discutidos de cariz social são da maior importância, assim como as propostas formuladas e as soluções encontradas. No entanto, há alguma dificuldade em reunir todos os parceiros sociais, ou pela dificuldade de horário ou por sobreposição de agendas, falha entretanto colmatada pelo seu Núcleo Executivo” (Técnica da Câmara Municipal de Rio Maior).

Também é feita menção ao trabalho das Comissões Sociais de Freguesia, sendo reconhecida a vantagem da proximidade daqueles órgãos aos problemas, para obtenção de melhores resultados pelas medidas adotadas.

“O município é fundamental no funcionamento do CLAS, não porque haja uma orientação política (o Vice-Presidente que preside a este órgão exerce pouca influência na sua direção, sendo “substituído” nessa função pelos técnicos municipais), mas pela possibilidade de agregação dos parceiros sociais para diagnosticarem os problemas e encontrarem soluções integradas. Muitos programas e projetos são delineados no CLAS e por vezes os parceiros queixam-se por este órgão não demonstrar o dinamismo suficiente para os pôr em prática. Não se deve esquecer a ação levada a efeito pelas Comissões Sociais de Freguesia que, devido à proximidade dos problemas, permitem que as medidas tomadas alcancem uma maior eficiência e equidade” (Técnica da Câmara Municipal do Cartaxo).

No entanto, nem todos os presidentes apresentam o mesmo dinamismo na condução dos trabalhos deste órgão, havendo um grande empenhamento de alguns, reconhecido quer pelos técnicos municipais, quer pelos restantes agentes sociais integrantes dos CLAS’s, e uma condução mais passiva de outros, colmatada na maioria das vezes pela ação dos técnicos municipais, como nos casos do Cartaxo e Rio Maior.

A fim de se ter uma opinião mais abrangente sobre a ação dos CLAS’s, assim como do desempenho dos seus presidentes, foi efetuada uma pergunta nesse sentido aos responsáveis pelas IPSS’s com assento no Núcleo Executivo.

Tais responsáveis têm uma opinião idêntica sobre as vantagens do funcionamento daqueles órgãos para a resolução dos problemas sociais dos respetivos municípios, mas uma opinião diferente quanto ao trabalho desenvolvido, considerando que poderiam trabalhar melhor e obter mais resultados.

“O CLAS não funciona da melhor forma e a Vereadora é pouco interventiva, pouco dinâmica, não apresenta grande interesse na resolução dos problemas. (...) Revela uma grande falta de dinamismo, que se reflete na ausência de parceiros nas reuniões do CLAS. Os problemas discutem-se, mas depois no terreno há pouca ação para os resolver. No entanto, considera-se o CLAS como um órgão importantíssimo para a resolução dos problemas

sociais do concelho, devendo ser mais consequente na ação. Contrariamente ao que seria de esperar, a maioria das iniciativas no campo social partem das IPSS's e não da Câmara. Anda sempre a reboque das instituições, mas tenta tirar dividendos políticos dessas iniciativas. As Juntas de Freguesia têm a mesma atuação, colaboram nas iniciativas das instituições, com a condição de aparecer a cara do Presidente da Junta. Por exemplo, se a Santa Casa da Misericórdia pede que a Junta de Freguesia participe a compra de 20 cabazes de Natal para dar a famílias carenciadas, aquele órgão autárquico só colabora com a condição de ser o seu presidente a entregar pessoalmente os cabazes às famílias. Há ainda o espírito das “capelinhas” no tratamento dos problemas sociais, em que cada instituição considera que tem os seus próprios “clientes”. Por isso, e por não haver uma base de dados comum, ideia já avançada no CLAS, mas ainda não concretizada, verificam-se por vezes sobreposições na atribuição de benefícios sociais” (Responsável da IPSS de Rio Maior).

De salientar a existência de atuações em parceria em algumas áreas sociais, tanto com IPSS's, como com os serviços desconcentrados do Estado, não só no município da Chamusca, como atrás foi mencionado, como no município de Santarém, anteriores à implementação dos CLAS's.

“O CLAS de Santarém tem uma intervenção assente numa parceria já existente antes da legislação da Rede Social, o que permite uma agilização de procedimentos de mais qualidade, beneficiando as populações mais vulneráveis. O Presidente do CLAS tem-se integrado (é recente a sua nomeação) e promovido um conjunto de ações que têm melhorado a intervenção do CLAS” (Responsável pela IPSS de Santarém).

Também é elogiado o dinamismo de alguns Presidentes na condução dos trabalhos, como criticada a (suposta) falta de empenhamento de outros. É manifestada uma opinião mais ambiciosa em relação aos resultados alcançados, havendo uma convicção praticamente generalizada de que os desempenhos poderiam ser melhorados, no sentido de uma prestação de apoios mais eficaz.

“O CLAS funciona muito bem e o seu Presidente é uma pessoa que se envolve diretamente na resolução dos problemas.(...)” (Responsável pela IPSS da Chamusca)

“O Presidente do CLAS (e da Câmara) preocupa-se com todas as situações de carência. Em reuniões parece que está tudo muito bem definido, em termos de respostas, mas na prática vê-se pouco, as instituições queixam-se de falta de apoio da Câmara” (Responsável pela IPSS de Coruche).

São feitas ainda referências a tentativas de obtenção de proveitos políticos, por parte dos autarcas, na concessão de apoios e à ausência de constituição de Comissões Sociais de Freguesia, limitadoras do alcance das medidas a todo território municipal.

“O CLAS tem uma ação importantíssima na resolução dos problemas sociais, mas nem todos os parceiros têm o mesmo empenhamento. Não há Comissão Social de Freguesia, por o Presidente da Junta considerar que não é precisa, e por não haver este nível mais baixo da Rede Social, inviabiliza que o CLAS funcione melhor. (...) Há fraco empenhamento político do Presidente do CLAS, que ainda não “vestiu a camisola” da Rede Social. Não tem uma visão de conjunto, não consegue passar do nível micro para o nível macro. As políticas sociais da Câmara Municipal destinam-se a apagar fogos, não privilegiando uma atuação integrada” (Responsável pela IPSS da Azambuja).

De notar a referência à prevalência do espírito de assistencialismo e de caridade presente na atuação de alguns parceiros sociais de índole religiosa, que apoiam preferencialmente “os seus pobres”, pessoas e famílias carenciadas que ao longo de gerações se mantêm em situação de pobreza e que incorporam a chamada “pobreza tradicional”.

Apesar de haver uma opinião generalizada sobre uma melhoria na ação social nos municípios da Lezíria do Tejo, após a entrada em funcionamento dos CLAS's, consubstanciada essencialmente na parceria entre entidades públicas e privadas, na partilha de informação, na concertação das medidas desenvolvidas e na otimização dos recursos disponíveis, alguns técnicos, quer municipais, quer de instituições sociais, reconhecem que essa ação poderia ser melhorada. De facto é reconhecida uma maior eficácia e eficiência nas respostas sociais e na rapidez de resolução dos problemas concretos dos cidadãos e das famílias. No entanto, a maioria das medidas implementadas pelos CLAS's foram de carácter assistencialista. Relativamente à implementação de medidas de índole preventiva, foi constatado que muito pouco foi feito. Conforme se pode verificar no capítulo VIII, só Benavente e Cartaxo iniciaram alguns programas nesse sentido, mas encontrando-se ou ainda com fraca penetração nas famílias carenciadas alvo ou numa fase embrionária. Também em relação a um dos objectivos dos CLAS's, o de “promover o desenvolvimento social integrado”,¹²⁵ não se identificou nenhum conjunto de acções nos Planos de Ação Municipais que levasse a pressupor a sua concretização.

. Por isso, pensa-se que o salto qualitativo necessário para a implementação de medidas preventivas ainda está longe de se concretizar, por este tema nem sequer ter sido aflorado nem pelos autarcas, nem pelos técnicos municipais, nas entrevistas efetuadas.

Plataforma Supraconcelhia

“Numa perspetiva de articulação e complementaridade entre municípios geograficamente próximos” (Alves, 2012a: 91), o Decreto-Lei nº 115/2006 consignou a constituição de

¹²⁵ Alínea b), nº 1, artigo 3º, Decreto-Lei nº 115/2006, de 14 de Junho.

plataformas de âmbito territorial, equivalentes às NUT III, com o fim de garantir uma articulação e um planeamento concertado supraconcelhio, para a organização dos recursos, das respostas e dos equipamentos sociais, mediante a articulação de instrumentos de planeamento locais, em consonância com as medidas e programas de âmbito nacional. São uma “instância de promoção da circulação de informação, de resolução dos problemas, de aprofundamento de questões sectoriais e de harmonização de iniciativas”, em que os participantes são responsáveis pela “definição de prioridades a nível sectorial e temático ou, pelo menos, pela sua implementação e monitorização” (Castro, J., 2009: 99). Centram-se na discussão e concertação produzida em torno dos diagnósticos sociais e problemáticas identificadas pelos CLAS's. “As características fundamentais desta nova estrutura de trabalho em rede reproduzem e ampliam o modelo e as metodologias utilizadas para a constituição dos próprios Conselhos Locais de Ação Social e das Comissões Sociais de Freguesia (...)” (Alves, 2012a: 92)

A Plataforma da Lezíria do Tejo tem constituído um espaço de debate regular dos problemas mais relevantes dos municípios integrantes e de definição de estratégias de intervenção mais adequadas.

O seu coordenador (Diretor do Centro Regional de Segurança Social) reconhece a colaboração com os CLAS's, “através da Plataforma Supraconcelhia, (...) na qual se colabora e se dinamizam atividades constantes ao longo do ano, decorrentes do Plano de Ação de cada uma destas estruturas de suporte Institucional”.

A fim de se avaliar a ação da Plataforma Supraconcelhia da Lezíria do Tejo, foi solicitado aos responsáveis pelos serviços sociais municipais a sua opinião sobre o desempenho da mesma, nomeadamente quanto aos benefícios que advinham (ou possam advir) dessa ação para os respetivos municípios.

Os técnicos municipais consideram importante a ação da Plataforma Supraconcelhia, por permitir a possibilidade de trabalhar com parcerias mais alargadas, assim como a importação de novas ideias e formas de abordar os problemas sociais, a adoção voluntária de boas práticas e a troca de informação entre todos os técnicos sobre problemas sociais comuns em todos os municípios. Reconhecem também que este órgão tende a criar uniformidade de atuação e de concertação de esforços a nível regional e a delineação de estratégias comuns a nível de combate à pobreza e exclusão social.

“Os benefícios para o Município são ao nível de partilha de práticas, como o tipo de apoios prestados, e de uniformização de respostas. Consegue-se perceber como os outros

concelhos funcionam, permite a troca de informação entre técnicos e a adoção voluntária de boas práticas” (Técnica da Câmara Municipal de Alpiarça).

No entanto, consideram que está ainda numa fase inicial de funcionamento, mas que a sua operacionalidade irá aumentar ao longo do tempo.

“Considera-se que a Plataforma tem um papel preponderante em relação à ação dos CLAS’s. Contudo existe ainda um longo percurso a percorrer para que atinja plenamente os seus objetivos” (Técnica da Câmara Municipal de Santarém).

“A sua atividade está ainda numa fase embrionária e ainda não utiliza todos os trunfos que tem (...) (Técnica da Câmara Municipal do Cartaxo).

A sua ação mais visível foi a organização da Semana Solidária, em finais de 2012, um fórum de debate a nível regional, com diversas áreas temáticas da esfera social, cuja relevância foi reconhecida por todos os parceiros sociais participantes.

“O benefício é a possibilidade de trabalhar em parcerias mais alargadas e participar em ações com maior visibilidade, devido à sua maior dimensão. Salienta-se a realização da Semana Solidária, que permitiu uma troca de informação e de experiências e a importação para o Concelho de novas abordagens aos problemas sociais” (Técnica da Câmara Municipal de Almeirim).

Durante as suas reuniões periódicas, foram apresentadas propostas de atuação, como a criação de um balcão único concelhio para atendimento integrado dos utentes da ação social, assim como a partilha de bases de dados de todos os parceiros sociais, com vista a evitar a duplicação de apoios e, conseqüentemente, aumentar a eficácia e equidade dos recursos atribuídos. Apesar de ser reconhecida a pertinência destas propostas, a sua concretização tem sido constantemente adiada.

“A Plataforma Supraconcelhia tem sido muito importante na partilha de conhecimentos e programação de atividades sociais entre os vários concelhos da região. É muito útil por se ter contacto com as realidades dos outros concelhos e se poder ter conhecimento de ideias novas para a resolução de problemas comuns. Deveria avançar com a elaboração de um manual de “boas práticas” na ação social. (...) Foi proposto o modelo de acompanhamento integrado, em que em cada concelho havia um processo único por família carenciada, que seria atendida sempre pelo mesmo técnico, e a constituição de uma base de dados única, composta pelos dados de todos os parceiros sociais. Apesar de serem reconhecidas as vantagens desta medida, tanto na eficácia de aplicação de recursos, como no aumento de equidade das políticas, a Segurança Social não disponibilizou a sua base de dados” (Técnica da Câmara Municipal da Chamusca).

Em relação aos membros da Plataforma Supraconcelhia, é indicada pelos técnicos municipais a assunção de duas posturas perante a discussão dos problemas sociais, a política, corporizada pelos autarcas e dirigentes dos serviços desconcentrados do Estado, em que é assumida uma resistência à adoção de novas formas de atuação e uma defesa das políticas próprias, e a técnica, evidenciada por todos os técnicos, tanto municipais como do Estado, onde a colaboração, a partilha de informação e a abertura a novas práticas é uma constante.

“Reconhece-se cada vez maior importância na sua ação, embora trabalhe a dois níveis diferentes, o político onde se nota resistências a cada passo, por cada eleito defender as suas políticas, e o técnico onde a colaboração e entendimento é total. Verifica-se que os políticos não têm tanto sentido de partilha como os técnicos” (Técnica da Câmara Municipal da Chamusca).

No sentido de se avaliar o modo como a ação da Plataforma Supraconcelhia chegava ao conhecimento dos outros parceiros sociais integrantes dos CLAS's, foi solicitado aos responsáveis pelas IPSS's com assento no seu Núcleo Executivo que classificassem a sua atuação.

Verifica-se que os representantes dos CLAS's com assento na Plataforma Supraconcelhia fazem chegar muito pouca informação, ou mesmo nenhuma, aos seus pares.

“Não se percebe bem o alcance da Plataforma Supraconcelhia e a ideia que se tem é que dali ainda não saiu nada de muito útil. Pensa-se que tentar-se uniformizar a ação social não é muito viável, por os municípios da Lezíria do Tejo serem todos muito diferentes, cada um ter os seus problemas sociais e, por consequência, ter respostas diferentes. Não se pode adotar procedimentos iguais para problemas que não são iguais” (Técnica da IPSS da Chamusca).

“De acordo com as informações veiculadas pela Vereadora, não se sabe se a Plataforma Supraconcelhia funciona bem ou não. A noção que se tem é a de que tudo é muito burocratizado, à base de relatórios e sem quaisquer efeitos práticos” (Técnica da IPSS de Rio Maior).

Por este facto, fica bastante comprometida a exequibilidade de uma das suas competências, ou seja, “promover a circulação de informação pertinente pelas entidades que compõem os CLAS's da Plataforma”. Possivelmente esta situação, aliás aflorada pela responsável da IPSS de Almeirim durante a entrevista, poderá ser “devida a bairrismos ou preconceitos” dos autarcas, materializados na resistência que têm de trocar as suas formas de atuação por “boas práticas” importadas da Plataforma, provavelmente por “que não querem perder o contato político com as pessoas beneficiadas com a ação social” (Técnica da IPSS de

Almeirim). No entanto, apesar da atual prática, alguns técnicos têm uma opinião favorável sobre a sua função e esperam que a sua atuação venha a melhorar no futuro.

“Positiva, no sentido em que permite olhar os problemas de uma forma mais abrangente e pensar em soluções conjuntas” (Técnica da IPSS de Salvaterra de Magos)

“A Plataforma ainda está a encontrar formas de atuação que agilizem o fim a que se destina” (Técnica da IPSS de Santarém).

De referir ainda que algumas plataformas supraconcelhias elaboraram planos de desenvolvimento social, com determinado horizonte temporal, e os correspondentes planos de ação, o que não aconteceu com a Plataforma Supraconcelhia da Lezíria do Tejo, uma vez que até à data não elaborou qualquer documento deste tipo. A única iniciativa, a nível supraconcelhio, levada a efeito foi a já citada organização da Semana Solidária.

Face às deficiências de funcionamento dos CLAS's, assim como à ausência de informação sobre atividade da Plataforma Supraconcelhia, apontadas pelas técnicas das IPSS's, foi-lhes perguntado se consideravam as competências daqueles dois órgãos suficientemente definidas ou se poderiam ser melhoradas.

Todas as técnicas entrevistadas consideram as competências dos CLAS's e da Plataforma Supraconcelhia bem definidas, embora constatem que, pela sua atuação nas reuniões, alguns parceiros sociais não tenham total conhecimento delas.

“As competências estão muito bem definidas, mas duvido que todos os parceiros sociais tenham conhecimento delas. As intervenções de alguns parceiros nas reuniões do CLAS revelam que eles não sabem muito bem qual é o seu papel naquele órgão, o que os leva por vezes a excluírem-se das soluções dos problemas. São as IPSS's, essencialmente aquelas com projetos de intervenção social em curso, que têm uma intervenção mais ativa e que fazem com que o CLAS tenha um bom funcionamento e uma grande operacionalidade na resolução dos problemas” (Técnica da Fundação Padre Tobias – Benavente).

Reclamam uma maior operacionalidade e capacidade de resposta aos problemas sociais, reconhecendo que em alguns municípios as presidências são pouco dinâmicas. Também defendem que há aspetos de funcionamento a melhorar, embora não os especifiquem.

“Em relação ao CLAS, considera-se importante que os órgãos decisores, interventores na ação social, estejam presentes nas suas reuniões, para serem tomadas logo decisões definitivas, com poupança de tempo, melhorando assim a oportunidade das ações e potenciando os retornos obtidos. Por isso, é importante que o CLAS se torne também num fórum de decisão, uma vez que todos os parceiros “falam a mesma língua”, no sentido de melhorar o bem-estar da comunidade” (Técnica da IPSS de Alpiarça).

Referem ainda as dificuldades provocadas pela não formação de algumas Comissões Sociais de Freguesia, fundamentais para operacionalizar as medidas sociais em todo o território municipal, como fazer chegar as refeições fornecidas pelas Cantinas Sociais a carenciados moradores em locais isolados e sem mobilidade para poderem usufruir deste apoio.

“Dado o funcionamento do CLAS em Rio Maior, fica-se com a sensação de que deveria ser melhor regulado, a fim de obrigar a haver uma maior ação no terreno. Também a interligação com as juntas de freguesia deveria estar melhor definida. Verifica-se que, com a colaboração e empenhamento de todos, autarquias locais e instituições de solidariedade social, a adoção de pequenas medidas teriam um grande alcance social” (Técnica da IPSS de Rio Maior).

Atendendo às competências que são atribuídas às Plataformas Supraconcelhias, nomeadamente “uma articulação e um planeamento concertado supraconcelhio, para a organização dos recursos, das respostas e dos equipamentos sociais, mediante a articulação de instrumentos de planeamento locais, com as medidas e programas de âmbito local” (Alves, 2012a; 91), verifica-se que, pelo conteúdo das entrevistas, nenhum destes fins é atingido, nem tão pouco se vislumbra uma tendência para a sua futura concretização.

De um modo geral é admitido por alguns membros dos CLAS's da Lezíria do Tejo que o funcionamento da Plataforma Supraconcelhia ainda fica aquém do esperado. Embora seja reconhecida importância na acção que desenvolve, constata-se que os resultados obtidos são ainda pouco expressivos. Não se verificam efeitos práticos significativos do seu trabalho no funcionamento dos CLAS's. Das causas apontadas, a que sobressai é a falta de transmissão das suas decisões para os CLAS's, o que compromete em muito os resultados do seu trabalho, sendo talvez por isso que os técnicos sociais consideram que ainda não funciona em pleno. Apesar de só a técnica responsável da IPSS de Almeirim ter considerado que tais entraves são de cariz político, dado a resistência dos autarcas em seguir as decisões da Plataforma, este assunto foi muitas vezes dado a entender, de forma indirecta, por outros técnicos entrevistados. Pelo que é subentendido através das afirmações desses técnicos, tanto nas entrevistas, como em conversas fora delas, leva a pressupor que os autarcas fazem uma gestão do relacionamento com as pessoas carenciadas no sentido de exercerem sobre eles um possível “controlo político/partidário”, com vista a “potenciar a sua clientela eleitoral”, em detrimento de eventuais efeitos melhorados dos apoios concedidos, caso implementassem os métodos recomendados pela Plataforma Supraconcelhia.

Conselho Municipal de Educação (CME)

A partir de 1998, o papel dos municípios na área da educação alterou-se através criação dos Conselhos Locais de Educação, “(...) estruturas de participação dos diversos agentes e parceiros sociais com vista à articulação da política educativa com outras políticas sociais, nomeadamente em matéria de apoio socioeducativo, de organização de atividades de complemento curricular, de rede, horários e de transportes escolares”.¹²⁶ Todavia, este órgão só foi verdadeiramente criado e regulamentado a partir de 2003,¹²⁷ passando a denominar-se Conselho Municipal de Educação (CME), circunscrevendo-se a sua atuação à área geográfica do município. É definida a sua composição e competências, ao mesmo tempo que é regulamentada a elaboração das cartas educativas, que vieram substituir as cartas escolares previstas na Lei nº 159/99, de 14 de Setembro. Para Pinhal e Dinis, os municípios passariam, com esta nova lei, a intervir “(...) de maneira mais efectiva na definição da oferta educacional dos seus territórios, podendo assumir essa definição em termos estratégicos, ligada com as respectivas políticas de desenvolvimento local (...)” (Pinhal, Dinis; 2002: 20).

O surgimento do CME pode considerar-se como uma tentativa de criar um “novo espaço público”, caracterizado por um decréscimo da concepção maximalista do Estado como defensor do bem comum, da vontade geral da população e como espaço de cidadania. Neste “novo espaço público”, a construção da autonomia da escola passa pela elaboração de políticas educativas locais que continuam a ser políticas públicas, mas não do domínio exclusivo do Estado central (Afonso, 2002).

No entender de Fernandes, “(...) um órgão deste tipo constitui uma estrutura organizacional imprescindível para o sucesso da descentralização local.” (Fernandes, 1995a: 62).

Antes de 1998, muitos municípios tinham já criado estes órgãos, chegando inclusivamente a realizar-se um encontro nacional de conselhos locais de educação, no município do Cartaxo, em 1997, que contou com a participação do Ministro da Educação e de Secretários de Estado. Criados por iniciativa das câmaras municipais, estes órgãos tinham uma função consultiva e uma composição definida, à partida, pelas câmaras municipais, tendo em consideração as instituições locais com trabalho na área da infância e juventude. Esses conselhos tinham como objetivo, entre outros, “negociar consensos (...) para descentralizar poderes” (Barroso e Pinhal, 1996).¹²⁸

¹²⁶ Nº 2, artigo 2º, Decreto-Lei 115-A/98, de 4 de Maio.

¹²⁷ Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

¹²⁸ Atas do Seminário do Fórum Português de Administração Educacional “A Administração da Educação - os caminhos da descentralização”, Barroso, J. e J. Pinhal (1996), Ed. Colibri.

Foi solicitado aos técnicos responsáveis pelos serviços sociais municipais e, no caso do município de Santarém, ao técnico responsável pela área da educação, que avaliassem o desempenho destes órgãos e, pelo conteúdo das suas respostas, verificou-se que o funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação nos municípios da Lezíria do Tejo não tem sido uniforme. Uns reúnem com muita regularidade e desenvolvem um trabalho profícuo em prol da ação educativa (Azambuja, Chamusca, Coruche, Golegã, Rio Maior e Salvaterra de Magos).

“Funciona com muita periodicidade e com grande assiduidade das entidades componentes. É um espaço de troca de informação e partilha de experiências entre todos os parceiros da ação educativa” (Técnica da Câmara Municipal de Rio Maior).

Verificou-se também que a participação dos elementos integrantes dos referidos conselhos é diversa, variando de uma perspetiva mais integrada a uma mais específica à sua ação profissional, e manifestando opiniões sobre os problemas educativos de cariz mais individual do que representativa do órgão a que pertencem.

“Funciona em pleno, reunindo trimestralmente, para análise da dinâmica educativa e aprovação dos planos de atividade dos Agrupamentos, ou quando necessário para se pronunciar sobre algum assunto relacionado com o ME. Por vezes os parceiros vão expressar a sua opinião pessoal ou da entidade que representam e não a defesa do interesse geral. Também por vezes não ouvem as pessoas que representam e, em vez de apresentarem uma sensibilidade de classe sobre os assuntos, dizem a opinião pessoal. No entanto, considera-se que tem um papel importante, por lá estar representada a comunidade educativa local” (Técnica da Câmara Municipal da Azambuja).

Noutros municípios o Conselho Municipal de Educação limita-se ao cumprimento estrito do legalmente exigido (Almeirim, Alpiarça, Benavente, Cartaxo) e em Santarém não reúne há quatro anos.

“Integra, como convidados os Diretores dos Agrupamentos. Podia fazer mais, mas resume a sua ação ao que a lei prevê. Os participantes são pouco ativos, cada um fala dos seus problemas, sem uma visão abrangente concelhia. Não há grupos temáticos de trabalho, por os seus membros não terem disponibilidade para isso” (Técnica da Câmara Municipal do Cartaxo).

“O Conselho Municipal de Educação está um pouco inativo, pois já não reúne há cerca de quatro anos. Deveria estar mais ativo e ser um órgão com maior intervenção na gestão da educação no Concelho” (Técnica da Câmara Municipal de Santarém).

A título de curiosidade, analisou-se se havia uma coincidência entre os presidentes de Câmara, que antes de assumirem o mandato tinham sido professores, e o bom funcionamento dos respetivos Conselhos Municipais de Educação, e tal coincidência não foi constatada.

Nos municípios onde existe só um Agrupamento Escolar, a quase totalidade dos elementos integrantes do seu Conselho Geral coincide com os elementos do Conselho Municipal de Educação, levando a que haja uma repetição de trabalho nos dois órgãos, uma vez que há coincidência dos temas abordados e discutidos.

“O Conselho Municipal de Educação vai funcionando. Este órgão foi criado numa altura em que os agrupamentos de escolas não estavam constituídos da forma como estão presentemente. A função do Conselho Municipal de Educação acaba por ser desempenhada nas estruturas que atualmente existem no agrupamento de escolas. Por isso não se justifica muito a sua existência, embora reúna regularmente. Poderá fazer sentido a sua existência em municípios maiores, onde haja vários agrupamentos e que seja necessário a uniformização de atuações ou a análise conjunta de assuntos relacionados com a educação. Em Alpiarça, por ser um município pequeno e ter só um agrupamento de escolas, não há grande vantagem na existência do Conselho Municipal de Educação” (Técnica da Câmara Municipal de Alpiarça).

Alguns técnicos são da opinião de que as competências destes órgãos deveriam ser redefinidas, a fim de rentabilizar melhor a sua atuação, sugerindo que os Conselhos Municipais de Educação deveriam incidir mais as suas competências no planeamento e na monitorização da ação educativa, para além da emissão de pareceres.

Acrescente-se que, em conversas informais, alguns autarcas fazem uma avaliação negativa da sua participação nos Conselhos Gerais dos Agrupamentos Escolares, expressando um sentimento de corpo estranho dentro de um órgão de gestão escolar, onde sentem não ser recebidos como pares na tomada de decisões. Referem que a participação autárquica só é bem aceite quando se voluntariam para situações de mediação junto da tutela ou na concessão de apoios à provisão de infraestruturas escolares.

Constata-se que este órgão de consulta funciona mais por “imposição legal” do que para contribuir para a melhoria da qualidade da educação em cada município. Uma parte dos seus elementos não está ciente das competências deste órgão consultivo, nem desempenha convenientemente o seu papel de representante de determinada instituição, limitando-se a proferir opiniões pessoais sobre os assuntos discutidos, revelando assim alguma impreparação para o desempenho do cargo. Não foi mencionada a existência de qualquer plano estratégico educativo municipal, nem tão pouco a concretização de

iniciativas que levassem a uma melhoria efectiva da qualidade educativa em estabelecimentos de ensino.

Analisando as competências do Conselho Municipal de Educação, nomeadamente em relação à “(...) articulação da política educativa com outras políticas sociais, em particular nas áreas da saúde, da acção social e da formação e emprego”.¹²⁹ Neste aspeto, no âmbito da saúde, só um município pôs em prática uma medida (Benavente – Plano Salute) e em relação à acção social, cerca de metade dos municípios tomaram medidas nesta área, mas resumindo-se a fornecimento de refeições a alunos carenciados ou a uma maior abrangência de medidas governamentais descentralizadas (transportes escolares, acção social escolar). Quanto à competência para “apreciação dos projectos educativos a desenvolver no município e da respectiva articulação com o Plano Estratégico Educativo Municipal”,¹³⁰ verifica-se que, nas respostas obtidas, nem uma palavra foi dita sobre esta matéria, depreendendo-se que nada é feito neste âmbito. Aliás, na generalidade, o conteúdo das respostas refere-se somente a troca de informações e a emissão de pareceres sobre assuntos relacionados com a educação, dando a entender que a atuação dos Conselhos Municipais de Educação da Lezíria do Tejo fica muito aquém dos fins estatuídos no preâmbulo do diploma legal que lhes deu origem.

¹²⁹ Alínea a), nº 1, artigo 4º do Decreto-Lei nº 7/2003 de 15 de Janeiro.

¹³⁰ Alínea d), nº 1, artigo 4º do Decreto-Lei nº 7/2003, de 15 de Janeiro.

CAPÍTULO VII - Prioridade do Domínio Social na Atuação Municipal

Nos últimos anos tem sido frequente ouvir os autarcas da Lezíria do Tejo anunciarem o reforço da sua atuação no domínio social, face à grave situação que se vive atualmente. Por isso, procurou-se saber qual a prioridade que atribuíam à ação municipal na resolução dos problemas sociais verificados na sua área territorial. Para o efeito, foi questionada a importância que as áreas sociais assumiam na atuação municipal e qual a prioridade que lhes era atribuída em relação à restante atividade autárquica. Por último, foi avaliada a expressão financeira que o domínio social assume em termos orçamentais, nomeadamente se o seu valor evidencia um tratamento prioritário.

7.1 - Prioridade do Domínio Social

De acordo com o quadro seguinte, todos os autarcas consideram muito importante a atuação que os municípios têm vindo a desenvolver nas diversas áreas sociais, à exceção de um (Rio Maior), que a considera importante.

Quadro 7.1 - Importância das áreas sociais na atuação municipal

(11 autarcas)

Grau de Importância	Muito importante	Importante	Pouco importante	Sem importância
Atuação nas áreas sociais	10	1	-	-

Fonte: Entrevistas aos autarcas

Depois de uma fase, de cerca de trinta anos, em que as autarquias locais tiveram um papel decisivo no desenvolvimento de infraestruturas essenciais para a qualidade de vida das populações, a crise económica obrigou os municípios a mudar de estratégia, tendo nos últimos anos provocado mudanças aceleradas nas lógicas do poder autárquico, tendo “o social” vindo a assumir cada vez maior importância (Catarino et al, 2007).

Perguntado aos autarcas da Lezíria da Tejo qual a prioridade que estabeleciam para a ação do domínio social nos respetivos municípios, todos responderam que consideram essa ação prioritária, face aos problemas com que atualmente se deparam nas respetivas áreas territoriais. Reconhecem que, presentemente, a ação dos serviços sociais municipais tem tanta importância como a dos serviços municipais tradicionais, dada a imprescindibilidade e extensão da sua atuação, quer autonomamente, quer principalmente em parceria.

A maioria dos municípios assume que a sua prioridade vai para a resolução de situações de carência da população escolar, estendendo-a às respetivas famílias.

“A prioridade vai para a ação social escolar, proporcionando aos alunos carenciados todos os apoios necessários, assim como apoios às respetivas famílias. As políticas sociais autónomas ou complementares são implementadas essencialmente nesta área” (Vereadora da Câmara Municipal de Benavente).

De salientar a cooperação estabelecida informalmente entre os serviços sociais municipais e os órgãos dirigentes dos estabelecimentos de ensino, na sinalização de situações de carência, quer alimentar, quer de outra ordem, de alunos dos diversos graus de ensino.

“Em todos os fóruns de atuação social é lançado o alerta para o primeiro passo da solidariedade, que é a sinalização do problema social. Posteriormente são mobilizadas as instituições e os recursos necessários para ser dada uma resposta rápida e eficiente a esse problema. E nesse aspeto, a maior atenção vai para as crianças, essencialmente em idade escolar, onde já foram postas em prática algumas medidas de reforço alimentar. (...)” (Vice-Presidente da Câmara Municipal da Golegã).

A disponibilização de apoio alimentar aos munícipes carenciados, essencialmente pertencentes a famílias cujos cônjuges estejam ambos desempregados, também é uma preocupação dos municípios que registam as taxas de desemprego mais elevadas da região. O apoio a outras camadas populacionais desfavorecidas (idosos, deficientes, etc.) também é prioritário, através do pagamento de faturas de farmácia, de contas de consumos de água e eletricidade, de concessão de apoios para pagamento de rendas de casa e de prestação de outros apoios.

Os serviços sociais municipais, de uma fase inicial de resposta a problemas surgidos nos atendimentos de pessoas carenciadas, passaram a fazer levantamentos e deteção desses problemas, quer através dos próprios serviços, quer através de colaboração com outras entidades (CPCJ, estabelecimentos de ensino, serviços locais da Segurança Social, etc.), permitindo assim uma ação com maior cobertura social.

De referir que três técnicas de municípios situados na margem esquerda do rio Tejo levantaram, informalmente e em jeito de desabafo, dúvidas sobre a veracidade da maioria dos justificativos apresentados para habilitação às prestações sociais pelos membros das comunidades romenas e de etnia cigana, que para evitar “problemas”, eram aceites pelos serviços, atuação que provavelmente justificava o crescimento de tais comunidades, mas que enviesava a equidade das políticas sociais em relação aos carenciados nacionais. O município de Coruche, devido à numerosa comunidade de etnia cigana a residir no seu

território, para moralizar a atribuição de apoios sociais, viu-se na contingência de regular toda a sua ação social.

“Dada a necessidade de moralizar a atribuição de apoios a pessoas carenciadas, e a fim de subtrair os serviços de ação social municipais a pressões durante a avaliação dos pedidos de apoio, feitas por vezes com ameaças à integridade física dos trabalhadores municipais e suas famílias, por elementos de etnia cigana (em Coruche está estabelecida uma numerosa comunidade cigana), foi prioritário para a Câmara regulamentar todos os apoios concedidos a carenciados. Assim, se a necessidade das pessoas carenciadas se enquadrar no que está regulamentado, terá direito ao respetivo apoio” (Presidente da Câmara Municipal de Coruche).

Foi também perguntado se as áreas sociais eram uma prioridade municipal em termos financeiros e como é que essa prioridade era expressa nos orçamentos autárquicos.

Constatou-se nas respostas que os autarcas da Lezíria do Tejo, mesmo face ao reconhecimento da evolução dos problemas sociais nos respetivos territórios, condicionam o aumento, ou mesmo a manutenção, das verbas destinadas a custear as suas competências no domínio social, a inscrever nos respetivos orçamentos, ao valor anual das transferências financeiras do OE. Depreende-se que a previsão da despesa a realizar nas áreas sociais será negativamente afetada pelos cortes, já anunciados, que o FEF municipal irá sofrer.

“O social é uma prioridade do Município, mas em termos orçamentais ter-se-á que enquadrar nas verbas disponíveis” (Vice-Presidente da Câmara Municipal do Cartaxo).

“As áreas sociais serão sempre mantidas como prioridade, aliás, o que tem acontecido desde sempre neste Município. Há uma grande disponibilidade política para melhorar a atuação junto da população carenciada. No entanto esta disposição terá a expressão possível, em termos de verbas, no Orçamento municipal, dados os cortes verificados nas transferências do OE nos últimos anos” (Presidente da Câmara Municipal da Chamusca).

O município da Golegã foi o único que reforçou a sua ação no domínio social, com a previsão de medidas julgadas necessárias e o reforço das respetivas dotações financeiras, para acorrer a um previsível aumento de problemas sociais. Manifestou ainda a sua intenção de continuar com esta prática, por considerar a coesão social prioritária. Pela taxa de desemprego que regista (a mais baixa da Lezíria do Tejo) e pelas declarações tanto do seu autarca e da técnica municipal responsável pelos serviços sociais municipais, como dos dirigentes dos serviços estatais desconcentrados naquela vila, depreende-se que este município regista a situação social menos grave desta região. Dado que possui uma situação financeira equilibrada e por provavelmente a dimensão dos problemas sociais não

mobilizar ainda avultados recursos financeiros, o município tem a possibilidade de direcionar crescentes recursos financeiros para o domínio social.

“Os documentos previsionais (plano plurianual de investimentos, plano de atividades mais relevantes e orçamento) do corrente ano já traduzem um reforço de medidas e das respetivas dotações financeiras, para acorrer a um previsível aumento de dificuldades a nível escolar (aumento de participações para aquisição de manuais e material escolar), a um apoio mais consistente à população idosa, que passa pela implementação do serviço de teleassistência (combate ao isolamento) e ao aparecimento de pedidos de ajuda de algumas famílias da classe média (que já revelam estar a passar por dificuldades financeiras). Por a prioridade deste Executivo ser a coesão social do Concelho, espelha-se claramente essa opção no orçamento municipal” (Vice-Presidente da Câmara Municipal da Golegã).

Face à improbabilidade de acréscimo das dotações orçamentais destinadas ao domínio social, alguns autarcas admitem o aumento da ação social municipal, através da rentabilização dos recursos disponíveis, quer humanos, quer materiais, assim como de uma gestão mais competente.

“As áreas sociais são sempre prioritárias, as pessoas carenciadas estarão sempre à frente do cimento e do alcatrão. Se em termos quantitativos não se está à espera de andar para trás e reduzir verbas, em termos qualitativos espera-se evoluir, porque há muita coisa que se pode melhorar no domínio social” (Vereadora da Câmara Municipal de Almeirim).

Não há uma estratégia pré-definida, baseada em estudos sobre a previsível evolução dos problemas sociais nos respetivos municípios, para o cálculo das verbas a inscrever nas rubricas adstritas à despesa do domínio social. No orçamento são inscritas verbas para acorrer aos problemas que se prevêem que vão surgir, calculados com base na experiência e sensibilidade dos técnicos municipais e autarcas, face às medidas de austeridade anunciadas e às condições socioeconómicas previstas para o ano seguinte. No entanto, estas verbas têm a possibilidade de ser ajustadas ao longo do ano, conforme as necessidades surgidas, através de alterações e revisões orçamentais.

Tal como disse a autarca de Salvaterra de Magos, a quase totalidade das verbas aplicadas no domínio social encontra-se inscrita em rubricas da despesa corrente, conjuntamente com outras verbas destinadas ao funcionamento da autarquia. Uma parte pode ser individualizada no Plano das Atividades Mais Relevantes, quando adstrita a projetos específicos, mas corresponde a uma parcela dos custos totais previstos gastar com as áreas sociais. Mesmo nos orçamentos que contemplem a classificação orgânica, não se consegue ter uma ideia mais aproximada do que está previsto gastar no domínio social, por

as verbas orçamentadas englobarem também despesas de outras áreas da atuação dessa unidade.

“O Executivo, no seu Orçamento, traduz a área social como uma prioridade (...). Importa contudo referir que muitas das atividades desenvolvidas podem não estar traduzidas no Orçamento, pois não implicam verbas específicas, uma vez que são realizadas com recursos humanos e materiais do próprio município” (Vereadora da Câmara Municipal de Salvaterra de Magos).

Por isso, e face à ausência de uma contabilidade de custos nas autarquias, é impossível calcular a fatia do orçamento municipal destinado ao domínio social e quantificar o esforço financeiro que os municípios direcionam para as áreas sociais. A indicação de valores consumidos em algumas áreas sociais, que frequentemente aparecem na imprensa a sustentar posições políticas assumidas pelos municípios, são estimados e só por mera casualidade corresponderão à realidade.

Apesar dos autarcas reconhecerem o agravamento dos problemas sociais nos seus territórios, constatou-se, no levantamento efetuado às políticas sociais municipais, que alguns municípios diminuíram o alcance ou a base de incidência das suas políticas sociais autónomas ou complementares às políticas nacionais e outros até suspenderam algumas medidas de apoio a carenciados, alegadamente por dificuldades de tesouraria. Face à grave situação social que atualmente se vive no país, não era expectável haver estas reduções de custos no domínio social, dada a diversidade da atividade municipal e, conseqüentemente, a possibilidade de cortar despesa noutras áreas consideradas não prioritárias (para manter o esforço financeiro nas áreas sociais). Verifica-se aqui uma contradição entre a classificação prioritária da ação nas áreas sociais e a alocação de verbas para a custear. De acordo com o ditado popular, é caso para dizer que as afirmações dos autarcas sobre este tema “são mais da boca que do coração”.

- Expressão Financeira do Domínio Social nos Orçamentos Municipais

Para uma recolha de informação sobre os custos suportados no domínio social, os municípios deveriam recorrer a uma contabilidade por centros de custos, de acordo com o previsto no ponto 2.8.3 do Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL), prática que se tornou obrigatória desde 2002/05/01. Porém, a sua implementação tem vindo a ser sucessivamente adiada. Os resultados obtidos na contabilidade de custos destinam-se essencialmente a serem utilizados internamente (autarcas e funcionários), como instrumento de controlo de gestão e um auxiliar à tomada de decisões (Correia et al., 2004). Evidenciam também a qualidade da gestão das diversas funções desempenhadas pela autarquia, onde se incluem as funções sociais, através duma correta compilação dos custos incorridos, facto que permite aferir o mérito das

decisões tomadas e das actividades desenvolvidas nas diversas áreas de intervenção. Curiosamente este tipo de contabilidade não fornece elementos para o controlo da legalidade pelas duas entidades inspectivas (Tribunal de Contas e Inspeção-Geral de Finanças), nem para a prestação anual de contas, visto ser uma contabilidade para “consumo interno”. Provavelmente por isso, a sua aplicação tem sido sucessivamente adiada, facto que, embora tenha sido alvo de reparo em relatórios de acções inspectivas, não tem originado a aplicação de medidas sancionatórias. Como justificação da não implementação da contabilidade de custos, é apontada pelos autarcas a indisponibilidade de aplicações informáticas para o efeito.

Nenhum dos municípios da Lezíria do Tejo tem este tipo de contabilidade implementado até à data. Foi fornecido aos responsáveis pelos serviços sociais municipais um quadro ordenado pela classificação funcional prevista no ponto 10.1 do POCAL, para recolha de informação sobre os referidos custos, mesmo sabendo que não contempla os custos indirectos, mas somente os custos directos. No entanto, poder-se-ia estimar os custos indirectos através de um critério uniforme (por exemplo, uma percentagem sobre os custos directos, método semelhante à imputação dos custos indirectos na contabilidade de custos – ponto 2.8.3.3) e assim chegar aos custos totais aproximados.

Só as Câmaras de Alpiarça e Golegã preencheram o citado quadro. Apesar de serem municípios de dimensão idêntica, embora Alpiarça seja ligeiramente mais populoso, com maior área territorial e com uma taxa de desemprego superior em 4 pontos percentuais à da Golegã, a disparidade de valores apontados obrigou à sua confirmação junto dos serviços camarários competentes, uma vez que se suspeitava que os valores indicados não correspondiam à realidade. Foi comunicado que os valores indicados estavam longe de ser exaustivos e que a maioria das componentes de custos eram estimadas. Os outros municípios mostraram disponibilidade para indicar somente custos directos de algumas actividades, mas que não espelhariam minimamente a dimensão do encargo financeiro das áreas sociais municipais.

Face à impossibilidade de obter dados minimamente aderentes à realidade sobre a despesa efetivamente realizada no domínio social, optou-se por fazer a recolha da despesa prevista para as áreas sociais em estudo, através das Grandes Opções do Plano (GOP's) dos documentos previsionais, para o ano de 2013, dos municípios da Lezíria do Tejo, a fim de se obter dados sobre as intenções de afetação de verbas próprias ao domínio social, uma vez que o citado documento utiliza a classificação funcional.

As GOP's são constituídas pelo Plano Plurianual de Investimentos (PPI), que elenca as obras e outros investimentos previstos, suportados por verbas da despesa de capital, e pelo Plano das Actividades Mais Relevantes (AMR), que discrimina as acções previstas levar a efeito pelo município no âmbito da sua actividade normal e que pelo volume de verbas

consumidas de despesa corrente, merecem ser evidenciadas. Na Prestação de Contas, o único documento que espelha o grau de realização da despesa em relação ao orçamentado, por utilizar também a classificação funcional, é o Mapa de Execução Anual do PPI, que compara os valores previstos e realizados do investimento.

A repartição dos recursos públicos entre o Estado e as autarquias locais consubstancia-se através de uma participação até 5% no IRS dos sujeitos passivos com domicílio fiscal na respetiva circunscrição territorial, relativa aos rendimentos do ano imediatamente anterior,¹³¹ de duas transferências financeiras, uma sob a forma de Fundo de Equilíbrio Financeiro (FEF), que por sua vez é repartido em partes iguais pelo Fundo Geral Municipal (FGM) e pelo Fundo de Coesão Municipal (FCM),¹³² e outra denominada Fundo Social Municipal (FSM), constituída por uma verba consignada ao financiamento de despesas determinadas, relativas a atribuições e competências descentralizadas pelo Estado nos municípios, associadas a funções sociais, nomeadamente na educação, na saúde e na ação social.¹³³

As despesas elegíveis para financiamento através do FSM são as despesas de funcionamento corrente:

- Do pré-escolar público (remunerações de pessoal não docente, alimentação de alunos, transportes escolares e prolongamento de horário);
- Dos três ciclos de ensino básico público (remunerações de pessoal não docente, alimentação de alunos, transportes escolares);
- De AEC's (com os professores e com as atividades);
- De centros de saúde (manutenção de instalações e comparticipação de custos de transporte de doentes);
- De programas municipais de cuidados de saúde continuados e apoio ao domicílio;
- De programas de promoção de saúde, desenvolvidos nos centros de saúde e nas escolas;
- De creches, jardins-de-infância e lares ou centros de dia para idosos (pessoal, alimentação e atividades culturais, científicas e desportivas);
- De programas de ação social de âmbito municipal (combate à toxicodependência e de inclusão social).¹³⁴

A repartição do FSM é fixado anualmente na Lei do Orçamento do Estado, sendo distribuída proporcionalmente de acordo com indicadores constantes na Lei das Finanças Locais, relacionados com as inscrições de crianças e jovens nos estabelecimentos de educação pré-escolar e de ensino básico em cada município, com o número de utentes inscritos na

¹³¹ Alínea c), nº 1, artigo 19º, Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro.

¹³² Alínea a), nº 1, artigo 19º, Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro.

¹³³ Alínea b), nº 1, artigo 19º, Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro.

¹³⁴ Alíneas a) a h), nº 2, artigo 24º, Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro.

rede de saúde municipal e com o número de utentes beneficiários das redes municipais de creches, jardins-de-infância, lares, centros de dia e programas de ação social de cada município.¹³⁵ De salientar que, para comprovar a despesa realizada com a verba do FSM, a citada lei refere que “a contabilidade analítica por centro de custos (dos municípios) deve permitir identificar os custos referentes às funções educação, saúde e ação social”.¹³⁶ Como foi dito anteriormente, ainda nenhum município da Lezíria do Tejo implementou a contabilidade por centros de custos. Por isso, os valores indicados como comprovantes da despesa nas áreas sociais em questão são compostos pelos custos diretos com montante identificado, acrescidos de uma estimativa de outros custos diretos, cuja valorização não é conhecida, e pelos custos indiretos estimados. Refira-se que é o valor do FSM transferido para os municípios, como compensação dos encargos suportados com as competências do domínio social descentralizadas da administração central para os municípios, o principal fator de discordância entre estes dois órgãos de poder para a concretização de novas descentralizações, uma vez que os autarcas consideram esse valor insuficiente para cobrir todos os custos originados pelo exercício dessas competências.

Com a recolha de dados das GOP's, complementados com o valor do FSM atribuído a cada município e com o valor do respetivo orçamento para 2013, pretendeu-se saber qual é o esforço financeiro previsto efetuar no domínio social, com verbas provenientes das receitas próprias municipais, em relação ao total da despesa inscrita nas GOP's. Para o cálculo das verbas próprias municipais previstas afetar ao domínio social, foram identificadas as ações comparticipadas pela administração central e pelos fundos comunitários e diminuídas do total das GOP's. Calculou-se também o peso que a despesa do domínio social tinha no orçamento de cada município, embora se soubesse que o valor dos orçamentos dos municípios mais endividados estava majorado, para acomodar o montante das respetivas dívidas a curto prazo, facto que provocou algum enviesamento dos resultados obtidos.

Relembra-se que os dados apresentados se referem a previsões de despesa e não a despesa efetiva, por só nos documentos previsionais (GOP's) ser indicada a despesa prevista por função social e por nos documentos de prestação de contas a despesa não ser apresentada por classificação funcional, à exceção da Execução do PPI. No entanto, pode-se avaliar a dimensão financeira que o domínio social tem em relação à restante atividade autárquica e, de certa forma, aferir a importância dada pelos autarcas face aos problemas sociais existentes nos respetivos municípios, aquando da previsão e orçamentação anual da sua atividade.

¹³⁵ Alíneas a) a c), nº 1, artigo 28º, Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro.

¹³⁶ Nº 3, artigo 28º, Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro.

Quadro 7.2 – Previsão de despesa no domínio social

Almeirim	Orçamento- 15 185 000		FSM – 342 903	V. P.-FSM/T.GOP's
Área Social	Despesa	Compart. AC/FC	Verbas Próprias	16,5%
Educação	1 274 000	148 250	1 125 750	
Saúde	26 000	-	26 000	Des.Ár.Soc./Orçam.
Ação Social	71 600	-	71 600	
Habitação Social	250 000	-	250 000	10,7%
Total-Áreas Sociais	1 621 600	148 250	1 473 350	
Total das GOP's	6 852 600	1 475 000	5 377 600	
Alpiarça	Orçamento- 8 000 000		FSM – 108 434	V. P.-FSM/T.GOP's
Área Social	Despesa	Compart. AC/FC	Verbas Próprias	3,7%
Educação	132 000	-	132 000	
Saúde	-	-	-	Des.Ár.Soc./Orçam.
Ação Social	21 000	-	21 000	
Habitação Social	60 000	-	60 000	2,7%
Total-Áreas Sociais	213 000	-	213 000	
Total das GOP's	2 861 200	707 535	2 153 665	
Azambuja	Orçamento- 17 880 330		FSM – 290 941	V. P.-FSM/T.GOP's
Área Social	Despesa	Compart. AC/FC	Verbas Próprias	11%
Educação	1 924 520	476 450	1 448 070	
Saúde	200	-	200	Des.Ár.Soc./Orçam.
Ação Social	199 650	-	199 650	
Habitação Social	43 506	-	43 506	12,1%
Total-Áreas Sociais	2 167 876	476 450	1 691 426	
Total das GOP's	12 765 075	933 970	11 831 105	
Benavente	Orçamento- 17 469 953		FSM – 483 058	V. P.-FSM/T.GOP's
Área Social	Despesa	Compart. AC/FC	Verbas Próprias	15%
Educação	2 802 850	1 626 347	1 176 503	
Saúde	150 000	-	150 000	Des.Ár.Soc./Orçam.
Ação Social	382 154	-	382 154	
Habitação Social	176 500	-	176 500	20%
Total-Áreas Sociais	3 511 504	1 626 347	1 885 157	
Total das GOP's	9 221 773	3 257 029	5 964 744	
Cartaxo	Orçamento- 72 341 624		FSM – 360 042	V. P.-FSM/T.GOP's
Área Social	Despesa	Compart. AC/FC	Verbas Próprias	5%
Educação	5 270 769	3 801 279	1 469 490	
Saúde	-	-	-	Des.Ár.Soc./Orçam.
Ação Social	153 493	-	153 493	
Habitação Social	-	-	-	7,5%
Total-Áreas Sociais	5 424 262	3 801 279	1 622 983	
Total das GOP's	25 150 647	7 206 910	17 943 737	
Chamusca	Orçamento- 17 990 150		FSM – 130 690	V. P.-FSM/T.GOP's
Área Social	Despesa	Compart. AC/FC	Verbas Próprias	15,9%
Educação	828 870	-	828 870	
Saúde	74 150	-	74 150	Des.Ár.Soc./Orçam.
Ação Social	846 350	-	846 350	
Habitação Social	209 500	6 500	203 000	11%
Total-Áreas Sociais	1 958 870	6 500	1 952 370	
Total das GOP's	11 449 061	1 136 200	10 312 861	

Coruche	Orçamento- 22 966 063		FSM – 268 387	V. P.-FSM/T.GOP's
Área Social	Despesa	Compart. AC/FC	Verbas Próprias	10,2%
Educação	1 533 900	107 950	1 425 950	
Saúde	-	-	-	
Ação Social	358 100	-	358 100	Des.Ár.Soc./Orçam.
Habitação Social	232 900	-	232 900	9,2%
Total-Áreas Sociais	2 124 900	107 950	2 016 950	
Total das GOP's	17 141 149	4 925 263	12 215 886	
Golegã	Orçamento- 10 905 608		FSM – 88 145	V. P.-FSM/T.GOP's
Área Social	Despesa	Compart. AC/FC	Verbas Próprias	5,1%
Educação	173 400	20 000	153 400	
Saúde	668 800	554 030	114 770	
Ação Social	63 600	-	63 600	Des.Ár.Soc./Orçam.
Habitação Social	120 000	-	120 000	9,4%
Total-Áreas Sociais	1 025 800	574 030	451 770	
Total das GOP's	7 046 300	3 952 260	3 094 040	
Rio Maior	Orçamento- 25 951 450		FSM – 354 551	V. P.-FSM/T.GOP's
Área Social	Despesa	Compart. AC/FC	Verbas Próprias	14,4%
Educação	3 079 912	1 092 133	1 987 779	
Saúde	19 600	-	19 600	
Ação Social	342 047	-	342 047	Des.Ár.Soc./Orçam.
Habitação Social	10 300	-	10 300	13,3%
Total-Áreas Sociais	3 451 859	1 092 133	2 359 726	
Total das GOP's	13 924 415	2 502 296	11 422 119	
Salvat. De Magos	Orçamento- 13 024 164		FSM – 326 854	V. P.-FSM/T.GOP's
Área Social	Despesa	Compart. AC/FC	Verbas Próprias	15,4%
Educação	3 975 171	2 316 800	1 658 371	
Saúde	250	-	250	
Ação Social	60 750	-	60 750	Des.Ár.Soc./Orçam.
Habitação Social	2 500	-	2 500	31%
Total-Áreas Sociais	4 038 671	2 316 800	1 721 871	
Total das GOP's	9 032 620	3 047 020	5 985 600	
Santarém	Orçamento- 78 275 000		FSM – 830 563	V. P.-FSM/T.GOP's
Área Social	Despesa	Compart. AC/FC	Verbas Próprias	12,2%
Educação	7 353 777	1 848 861	5 504 916	
Saúde	48 634	-	48 634	
Ação Social	807 257	-	807 257	Des.Ár.Soc./Orçam.
Habitação Social	550 223	36 882	513 341	11,2%
Total-Áreas Sociais	8 759 891	1 885 743	6 874 148	
Total das GOP's	49 259 358	5 331 737	43 927 621	
Lezíria do Tejo	Orçamento- 299 989 342		FSM – 3584568	V. P.-FSM/T.GOP's
Área Social	Despesa	Compart. AC/FC	Verbas Próprias	13,5%
Educação	28 349 169	11 438 070	16 911 099	
Saúde	987 634	554 030	433 604	
Ação Social	3 306 001	-	3 306 001	Des.Ár.Soc./Orçam.
Habitação Social	1 655 429	43 382	1 612 047	11,4%
Total-Áreas Sociais	34 298 233	12 035 482	22 262 751	
Total das GOP's	164 704 198	34 475 220	130 228 978	
Legenda: V.P. – Verbas Próprias; FSM – Fundo Social Municipal; T.GOP's – Total das Grandes Opções do Plano; Compart.AC/FC – Participações da Administração Central/Fundos Comunitários; Des.Ár.Soc. – Despesas das Áreas Sociais; Orçam. – Orçamento.				

Constata-se que a despesa prevista suportar por verbas próprias dos municípios oscila entre 10% e 16%, relativamente ao total das GOP's, em oito municípios. Nos municípios de Alpiarça, Cartaxo e Golegã assumem só o valor de 3,7%, 5% e 5,1%, respetivamente. Tal facto deve-se, nos dois primeiros municípios, à sua degradada situação financeira.¹³⁷ Quanto à Golegã, foi dito pelo seu vice-presidente que as verbas previstas estavam em consonância com as necessidades sociais do município, ou seja, eram suficientes para acorrer aos problemas sociais do concelho. Perguntado a todos os autarcas a razão de não ser feita uma maior afetação de verbas às áreas sociais, a respostas foi unânime, tendo todos apresentado como motivo “os anuais cortes nas transferências do OE e o insuficiente financiamento das competências já descentralizadas por parte da administração central” (Presidente da Câmara Municipal da Chamusca).

Quanto ao peso do total da despesa nas áreas sociais em estudo em relação ao total do orçamento de cada município, voltou-se a verificar a discrepância de valores em relação aos municípios mais endividados, como é o caso de Alpiarça (2,7%) e Cartaxo (7,5%). No entanto, aqui também se verifica disparidade em relação aos municípios menos endividados, como é o caso de Salvaterra de Magos (31%) e Benavente (20%). Os restantes municípios situam-se entre os 9% e 13%. Esta situação é originada pela obrigação dos municípios terem de prever no orçamento, para além da despesa originada pela atividade normal, o pagamento da sua dívida a curto prazo, o que majora o seu valor, em alguns casos de forma bastante significativa.

Consultando os mapas de Execução do PPI, verifica-se que a concretização das ações previstas oscila entre os 40% e os 60% em sete municípios, aumentando para 75% na Chamusca e 81% em Benavente. No Cartaxo e Azambuja o valor desce para cerca de 20%.

Conclui-se assim que, no tocante à utilização de verbas próprias autárquicas, a expressão financeira média no domínio social nos municípios da Lezíria do Tejo, prevista nos respetivos orçamentos, oscila entre 10% e 16% do valor total das GOP's. No entanto, em relação ao investimento nas áreas sociais e de acordo com o constante nos mapas de execução do PPI, este valor desce para pouco mais de metade, em termos de concretização ao longo do ano. De salientar que, do total de verbas próprias municipais previstas utilizar pelos municípios da Lezíria do Tejo no domínio social, cerca de 76% é canalizado para a área da educação, 15% para a área da ação social, 7% para a área da habitação social e 2% para a área da saúde.

¹³⁷ Em Outubro de 2012, o executivo do município do Cartaxo assumiu a situação de desequilíbrio financeiro estrutural.

Como já se referiu, quanto ao dispêndio efectivo dos municípios no domínio social, o modo de elaboração da prestação de contas não permite avaliar o seu esforço financeiro nas áreas sociais em estudo, pela razão também já antes apontada, ou seja, pela falta de implementação de uma contabilidade de custos. Por isso, fica-se neste aspeto somente com uma ideia das “intenções” espelhadas nos seus documentos previsionais anuais, comparando-se as verbas próprias previstas envolver anualmente no social com o montante total do orçamento.

Considerando o que foi dito pelos autarcas em relação a evolução dos problemas sociais nas respectivas áreas territoriais, assim como a prioridade que atribuíram à acção municipal na resolução desses problemas, e embora contabilisticamente não haja possibilidade de avaliar concretamente o esforço financeiro autárquico afectado ao domínio social, no entanto, através das dotações orçamentais constantes nos documentos previsionais e pela execução dos projectos de investimento nas áreas sociais expressa nos documentos de prestação de contas, verifica-se que a despesa orçamentada ronda, em média, cerca de 10% da despesa total, sendo somente executada cerca de 5%, à exceção de Salvaterra de Magos e Benavente, que apresentam índices de execução de 20% e 31%, respectivamente. Refira-se que estas câmaras são governadas por partidos mais à esquerda (BE e CDU).

Tal como já se disse, atendendo aos valores realmente gastos no “social”, as afirmações dos autarcas não são coincidentes com o praticado na previsão e execução da despesa destinada àquele fim. Mais ainda, alguns municípios até têm efetuado cortes nos apoios concedidos, numa altura em que os seus autarcas reconhecem o aumento dos problemas sociais. As desculpas apresentadas para o efeito são invariavelmente as mesmas, “cortes nas transferências do Estado”. Por esse motivo, as verbas destinadas às áreas sociais ou sofrem cortes como todas as outras verbas, ou na melhor das hipóteses os seus valores são mantidos. Constata-se assim que há menos dinheiro, ou o mesmo dinheiro, para a resolução de mais problemas sociais e mais complexos.

Observando outros projectos constantes nos Orçamentos municipais, classificados tanto nas restantes funções sociais, como nas funções económicas, verifica-se que a sua titulação não indicia qualquer projecto de desenvolvimento local, “cujas dinâmicas geradas influenciam o desenvolvimento social” (Alves, 2012a: 76), mas somente projectos de construção de infraestruturas e medidas de apoio de índole assistencialista.

CAPÍTULO VIII - Implementação de Políticas Sociais pelos Municípios da Lezíria do Tejo

O poder local é referido por muitos autores como uma das principais realizações do regime democrático após o 25 de Abril de 1974. Desde esta data que os municípios têm levado a cabo várias políticas públicas locais que contribuiram para o bem-estar da população, através da melhoria da sua qualidade de vida, a qual é aferida de acordo com diversos indicadores: habitação, saúde, emprego, protecção social, pobreza, educação, entre outros (Veneza, 1986; Portas, 1988; Mozzicafreddo, et al., 1991; Mozzicafreddo, 2003).

De acordo com as declarações dos autarcas, os executivos municipais da Lezíria do Tejo, nos últimos anos, têm vindo a prestar uma maior atenção aos problemas sociais surgidos nas suas áreas territoriais. Até há cerca de cinco anos, consideravam que estes problemas estavam devidamente identificados em toda a região, tinham uma pequena dimensão, restringindo-se essencialmente a pessoas e família com baixas competências pessoais e sociais, cuja situação de carência continuada é normalmente apelidada pelos serviços sociais municipais da região da Lezíria do Tejo de “pobreza tradicional”. No entanto, estes estratos sociais desfavorecidos, beneficiários das políticas sociais, registaram um crescimento considerável nos últimos anos, derivado essencialmente da atual crise económica, financeira e social.

Paralelamente a este grupo, e pelo mesmo motivo, outro grupo de pessoas e famílias foi entrando em situação de carência, devido a contingências da sua vida pessoal e profissional, nomeadamente por desemprego, sobreendividamento, salários em atraso, cortes salariais, desagregação familiar, baixos salários, etc. Ao contrário do primeiro grupo, este segundo grupo, apesar da sua maioria ser constituído por pessoas com mais competências pessoais e académicas, tem normalmente uma atitude discreta e reservada face à sua situação de carência, com a intenção de não expô-la à sociedade. Por isso, os serviços sociais municipais denominam este grupo de “pobreza envergonhada” ou “novos pobres”.

Acessoriamente, e conforme o indicado pelos técnicos dos serviços sociais municipais, tem-se deslocado para alguns municípios na margem esquerda do rio Tejo um considerável número de famílias romenas e de etnia cigana (que se presumem de nacionalidade portuguesa), com o fim explícito de beneficiar dos apoios sociais disponibilizados por esses municípios a famílias carenciadas e que manifestam um forte poder reivindicativo. De notar a distinção feita pelos citados técnicos em relação a estes dois tipos de carenciados, não indicando qualquer outro fundamento para o facto que não seja a sua nacionalidade ou raça, dando a sensação que a abordagem a este problema social poderá estar influenciada por

prováveis preconceitos xenófobos ou racistas, e revelando também uma considerável incapacidade dos serviços municipais para lidarem com este tipo de problemas, provavelmente devido à falta de preparação dos seus técnicos.

A complexidade dos problemas sociais derivados do segundo grupo de pessoas carenciadas exigiu novas formas de atuação que os municípios tiveram de adotar, adaptando os respetivos serviços a esta nova realidade, com abordagens diferenciadas, ou mesmo pessoalizadas, no reconhecimento das carências e na atribuição de apoios.

“Anteriormente a esta crise, as famílias carenciadas estavam identificadas e eram em número reduzido. Por mais apoios que a Câmara disponibilizasse, estas famílias dificilmente conseguiam sair da situação de pobreza em que se encontravam, dadas as suas fracas capacidades. Para distinguir este tipo de pobreza, que se transmitia de geração em geração, do tipo de pobreza, ou melhor, do tipo de carências que hoje se verifica em determinadas famílias, eu costumava chamar-lhe de “pobreza tradicional”, para a distinguir da vaga de carenciados surgidos ultimamente, e que usualmente é denominada de “novos pobres” e “pobreza envergonhada” (Presidente da Câmara da Chamusca).

Refira-se, desde já, a constatação através das entrevistas a autarcas e técnicos municipais de que, ao longo do tempo, as medidas municipais dirigidas à “pobreza tradicional” foram só de carácter assistencialista e que, embora fossem reconhecidas as fracas capacidades desse tipo de carenciados, em nenhum dos municípios da Lezíria do Tejo foram adotadas políticas integradas, no âmbito do desenvolvimento social, que majorassem as suas capacidades e criassem paralelamente oportunidades que permitissem alterar a sua situação “crónica” de carência.

Estes problemas sociais têm chegado ao conhecimento dos órgãos executivos dos municípios da Lezíria do Tejo através dos seus serviços sociais, no atendimento a pessoas carenciadas, ou indicados por parceiros institucionais (CPCJ, dirigentes de Agrupamentos/Centros Escolares, serviços locais da Segurança Social, Unidades de Cuidados à Comunidade, IPSS's, etc.), principalmente no âmbito das reuniões dos respetivos CLAS's.

Todos os municípios da Lezíria do Tejo, para além de colaborarem com os serviços desconcentrados da administração central na implementação de políticas sociais nacionais para acorrer aos problemas sociais citados, implementaram políticas sociais autónomas e/ou complementares. Considerando o enquadramento teórico efetuado no capítulo I sobre políticas públicas e as políticas sociais, ir-se-á analisar a metodologia utilizada pelos executivos municipais na adoção, elaboração e implementação dessas políticas, nomeadamente como os problemas sociais foram considerados nas suas agendas e qual foi

o seu comportamento face ao ciclo de uma política pública tal como é definido por Gupta (2011) e Dye (2011).

As políticas públicas são um processo dinâmico, envolvendo negociações, pressões, mobilizações e alianças de interesses. Compreende a formação de uma agenda, que pode refletir ou não os interesses dos setores majoritários da população, a depender do grau de mobilização da sociedade civil para se fazer ouvir e do grau de institucionalização de mecanismos que viabilizem a sua participação. É necessário compreender quais os estratos sociais envolvidos, os mecanismos internos de decisão dos diversos aparelhos, os conflitos e alianças internas da estrutura de poder e eventuais pressões sociais.

De acordo com Teixeira (2002), o processo de estruturação de uma política social deve ter em conta alguns elementos de conteúdo, como sustentabilidade, democratização, eficácia, transparência, participação e qualidade de vida. Estes elementos devem ser traduzidos em parâmetros objetivos, que norteiem a elaboração, implementação e avaliação da política a concretizar e passam pelos seguintes momentos:

- Elaboração e formulação de um diagnóstico, de forma participada com os principais atores envolvidos, no qual sejam identificados fatores restritivos, oportunidades e potencialidades e eventuais obstáculos ao desenvolvimento dessa política;
- Identificação de experiências análogas bem-sucedidas, sua sistematização e análise de custos/benefícios, tendo em vista possibilidades de criação de alternativas;
- Debate público e mobilização da sociedade civil em torno das alternativas;
- Definição da política a adotar, de entre as alternativas, decisão sobre as competências das diversas esferas públicas envolvidas, sobre os recursos a afetar e estratégias de implementação, cronogramas e parâmetros de avaliação;
- Delineamento de modelos e projetos, diretrizes e estratégia, identificação das fontes de recursos, orçamentação e mobilização dos meios financeiros necessários e levantamento de possíveis parcerias, para implementação da política;
- Implementação da política, mobilização dos atores e definição das suas atribuições e responsabilidades;
- Avaliação do processo, através do apuramento de resultados, conforme indicadores pré-estabelecidos (Teixeira, 2002).

No capítulo antes citado foi definida política pública como um conjunto de ações desencadeadas pelos órgãos do Estado, nas escalas nacional, regional ou municipal, com o objetivo de resolver problemas de determinados setores da população, e política social como uma política pública cuja ação implementada influencia o padrão de proteção social,

nomeadamente a redistribuição de benefícios sociais, visando a diminuição das desigualdades sociais.

De acordo com Dye (2011) e Gupta (2011), o ciclo da política pública é constituído pela definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação e seleção de opções, implementação e avaliação.

A consideração dos problemas sociais na agenda política local tem sido mais visível em anos de eleições autárquicas, não só pela adoção de medidas para acorrer a esses problemas no último ano de mandato dos executivos municipais, como pela inserção de políticas sociais municipais nos programas eleitorais partidários.

São identificados dois tipos de agenda, a institucional, quando a instituição governamental atua sobre o problema, e a sistémica, quando a ação sobre o problema é adiada pela instituição governamental.

A agenda sistémica é constituída por problemas considerados merecedores da atenção do poder político, que porém não sente necessidade de atuar sobre eles, e a agenda institucional é constituída por problemas sociais sobre os quais o poder político sente necessidade de atuar. O problema pode passar da agenda sistémica para a agenda institucional pela via pluralista, isto é, pela pressão popular generalizada para a resolução do problema, ou pela via elitista, quando é o poder político que decide atuar sobre o problema (Gupta, 2011).

Os problemas sociais são comumente considerados pelos membros de toda a comunidade política local como merecedores de atenção e inseridos nas suas agendas sistémicas, devido essencialmente à grave situação social que ultimamente se vive. Já no conteúdo dos respetivos programas eleitorais constam medidas consideradas necessárias para ocorrer a esses problemas. Para além disso, a sua resolução enquadra-se nas competências específicas do domínio social, legalmente definidas, e na competência genérica das autarquias locais de “promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações”.

Quanto à transição dos problemas sociais da agenda sistémica para a agenda institucional, efetua-se pela via elitista, isto é, por iniciativa dos autarcas. Tal facto deve-se a que, tanto o grupo de carenciados considerados na denominada “pobreza tradicional”, por terem baixas qualificações pessoais e profissionais, como o grupo de carenciados denominados como “novos pobres” ou “pobreza envergonhada”, por terem tendência a ocultar a sua situação de carência perante a sociedade, apesar da maioria possuir mais competências pessoais e profissionais do que o primeiro grupo, serem minoritários e não terem capacidade

reivindicativa para dar significância ao problema e atrair para ele um largo suporte de interesse público.

Esta elite política selecciona os problemas para a sua agenda, também para servir os seus próprios interesses, uma vez que uma parte significativa da base eleitoral das forças partidárias maioritárias da região se situa nos estratos populacionais com baixos rendimentos, incluindo os mais carenciados, que por sua vez e através do voto esperam a implementação de políticas sociais favoráveis à sua condição económica.

Avaliando a questão dos custos e benefícios, em termos de incidência social, verifica-se que as políticas sociais a concretizar produzem benefícios específicos, dirigidos aos dois grupos minoritários citados, as pessoas e famílias carenciadas que constituíam a “pobreza tradicional” e as pessoas e famílias que entraram em situação de carência devido à crise económica e financeira vivida nos últimos anos (“novos pobres” ou “pobreza envergonhada”). Os custos são difusos, isto é, não há receita especialmente consignada nos orçamentos municipais para os suportar, e os benefícios são específicos, usufruídos pelo grupo de pessoas e famílias carenciadas, características que favorecem a possibilidade de aceitação do problema social na agenda institucional dos executivos autárquicos.

Embora as autarquias recebam uma verba denominada Fundo Social Municipal, uma transferência financeira do OE destinada a fazer face a despesas das áreas sociais transferidas da administração central, essa verba é somente consignada a esse fim e o seu gasto tem que ser documentalmente justificado.

Em termos de dimensão financeira, a avaliação dos custos, embora impossível de determinar com exatidão, atinge montantes pouco significativos, comparados com os custos de outras áreas de atuação autárquica, e por isso podendo ser somente suportados por receitas próprias do orçamento municipal.

Desde 2009, os programas eleitorais das forças partidárias concorrentes às eleições autárquicas deram especial enfoque e prioridade às políticas sociais. No entanto estas políticas eram anunciadas de uma forma generalista, baseada essencialmente na concessão de apoios, mais atuantes nos efeitos que nas causas, tituladas com vocábulos como “reforço da coesão social” ou “respostas à emergência social” e não particularizando as áreas de incidência, nem especificando as políticas sociais a adotar. Aliás, a maioria das políticas anunciadas em campanha eleitoral são cópia de políticas já adotadas por outros municípios e entram na agenda institucional municipal sem serem baseadas em qualquer estudo ou aferição de necessidade, nem tão pouco é feita uma estimativa de custos nem o levantamento dos meios necessários para a sua implementação.

Das políticas sociais implementadas, quer autónomas, quer complementares às políticas nacionais, os autarcas não esperavam significativas alterações de comportamento das populações alvo, mas sim atenuar os efeitos das carências. Vejam-se os efeitos na saúde, em que se pretende melhorar o acesso, na educação em que se pretende colmatar a carência para obviar o efeito das carências mais graves, na habitação social, em que apesar das melhorias das condições de habitabilidade se mantêm os estigmas da exclusão e os défices de cidadania, ou no emprego, em que as parcerias celebradas com o IEFP, através dos programas CEI e CEI+, são mais benéficas para os interesses dos autarcas, do que para os fins destas políticas (ex: manutenção do contacto com o mercado de trabalho, diminuindo assim o risco de isolamento, desmotivação e marginalização dos desempregados), por lhes fornecer mão-de-obra a baixo custo para realizarem tarefas correntes da actividade municipal. Na ação social, e de acordo com as afirmações dos autarcas, do apoio dado às famílias carenciadas que se enquadram na “pobreza tradicional”, não é esperado um comportamento de superação das carências, devido às fracas qualificações pessoais e profissionais, tendo um carácter assistencialista. E em relação aos “novos pobres”, também os apoios prestados não têm intenção de alterar o comportamento das pessoas alvo, mas sim acorrer a uma situação de dificuldade que se pensa transitória, e que deixará de existir quando o carenciado conseguir melhorar as suas condições de vida, através de mudanças na sua situação profissional ou pessoal.

A aprovação de políticas sociais nos municípios da Lezíria do Tejo nunca se mostrou conflituosa entre os atores políticos locais, uma vez que elas fazem parte da agenda sistémicas de todas as forças partidárias representadas nos órgãos autárquicos, para além dos seus custos serem difusos e de montante aceitável, constituindo medidas de justiça redistributiva de volume financeiro reduzido, suscitando por vezes alguma contestação, mas só em relação a pormenores da sua implementação.

Terminada a fase de formulação, a adoção das políticas sociais é feita geralmente através da aprovação de um regulamento que define legalmente as condições da sua implementação. Tal regulamento é aprovado pelos órgãos autárquicos, tanto executivo, como deliberativo, e após sujeição a discussão pública, pelo período de trinta dias, publicitada no jornal oficial.¹³⁸ É necessária também a sua inserção nos documentos plurianuais de planeamento e no orçamento.

São ainda desencadeados nesta fase os mecanismos legais para assegurar o financiamento necessário, que será feito ou através de fundos próprios, ou contratados exteriormente por negociação de empréstimos, cuja aprovação é feita pelos órgãos autárquicos e de tutela.

¹³⁸ II Série do Diário da República.

Depois da política ser adoptada, é necessário que seja implementada. Geralmente os actos legislativos (regulamentos municipais) de adopção de políticas não especificam exactamente como elas devem ser implementadas. Por isso, é nesta fase que são definidos os mecanismos de implementação, assim como os actores que irão concretizar esses mecanismos.

Os executivos envolvem os serviços municipais necessários para a execução da política e, se for caso disso, congregam outros parceiros sociais intervenientes, definindo as suas atribuições e responsabilidades.

A adopção de processos de avaliação constitui uma fonte fornecedora de informação determinante para a sistematização e compreensão das dinâmicas, dos processo e dos resultados conseguidos com a implementação das políticas sociais. Nos municípios, em geral, não são criados modelos de avaliação das políticas, sendo por vezes indicadas apenas algumas diretrizes de carácter genérico, no sentido de serem recolhidos dados quantitativos sobre a sua aplicação e abrangência, longe de servirem para a identificação dos resultados alcançados e muito menos para a sua avaliação.

Segundo as afirmações dos autarcas, nos últimos anos os executivos municipais têm-se focalizado nos problemas sociais, essencialmente pelos sinais recolhidos pelas instituições e serviços municipais, através das consequências que provocam nas pessoas e famílias em situação de carência, e têm adoptado políticas sociais por ter sido tomada consciência sobre a necessidade de enfrentar esses problemas.

8.1 - Políticas sociais municipais

Através das entrevistas efetuadas aos técnicos responsáveis dos serviços sociais municipais, foi recolhida a informação sobre as políticas sociais municipais autónomas e complementares às políticas sociais nacionais, implementadas pelos municípios da Lezíria do Tejo. Constam nos quadros seguintes, por área social:

Municípios	Políticas Sociais de Saúde
Almeirim	-Utilização gratuita das piscinas municipais por famílias carenciadas, para fins terapêuticos. -Programa Alternativo de Saúde (PAS) – Celebração de protocolo com Clínica de Pedro Choy para tratamentos gratuitos a famílias carenciadas.
Alpiarça	-Colaboração com o Ministério da Saúde na contratação de médicos estrangeiros para o Centro de Saúde, através do pagamento de habitação e telefone.
Azambuja	-Cedência de viatura municipal à Unidade de Cuidados à Comunidade para o serviço ambulatório. -Programa Integra - ação conjunta com a UCC, para disponibilizar consultas a jovens grávidas e outros jovens em risco. -Colaboração com o Centro de Saúde, assumindo todos os custos das iniciativas, na celebração do Dia Mundial da Saúde, do Dia Mundial do Coração, Promoção de Hábitos Alimentares Saudáveis, Promoção de Estilos de Vida Mais Saudáveis.
Benavente	-Apoio em transporte nas consultas de doentes carenciados a unidades de saúde. -Plano “Salute” – intervenção na saúde escolar, através de plano de vacinação, pagamento a higienistas orais e a psicólogos.
Chamusca	-No âmbito da saúde escolar, dinamização de ações nas áreas de vacinação, saúde oral, prevenção de acidentes, afetividade/puberdade, alimentação e cidadania.
Coruche	-Cedência de transporte à Unidade de Cuidados da Comunidade.
Golegã	-Cedência de duas viaturas municipais à Unidade de Cuidados da Comunidade para o serviço ambulatório.
Rio Maior	-Disponibilização de viatura municipal e motorista à Unidade de Cuidados à Comunidade para o serviço ambulatório.
Salvaterra de Magos	-Cartão Magos Sénior – Descontos em loja de ótica e na Clínica de Pedro Choy.

Na área da saúde destaca-se a política de colaboração com as Unidades de Cuidados à Comunidade, em que é potenciado o fator de proximidade, numa ação de parceria que permite uma assistência integrada (não só de cuidados médicos, mas também de apoio social), com a rentabilização de recursos (transporte). Quanto a outras políticas, alguns municípios acordaram com entidades privadas uma redução de custo no acesso a cuidados médicos de medicina alternativa ou a aquisição de material oftalmológico. No tocante a colaboração em ações de prevenção de doenças ou divulgação de cuidados preventivos, todos os municípios atuam em parceria com os organismos de saúde, embora com graus de empenhamento diferentes, que vão desde a participação na organização até ao mero apoio logístico.

As medidas apresentadas com carácter autónomo como o Plano Salute (Benavente) e o Programa Integra (Azambuja), não são mais do que um complemento a políticas nacionais.

Há ainda a gratuidade de acesso a equipamentos desportivos municipais para fins terapêuticos.

A nível de política de prestação de cuidados de saúde, para colmatar a falta de médicos no município, Alpiarça tomou a decisão de suportar os custos da contratação de dois médicos estrangeiros por parte do ACES da Lezíria do Tejo.

Verifica-se que a acção municipal na Lezíria do Tejo na área da saúde é muito reduzida, havendo mesmo dois municípios (Cartaxo e Santarém) sem qualquer intervenção autónoma.

Municípios	Políticas Sociais de Educação – Ensino Pré-Escolar
Almeirim	-Prolongamento de horário até às 19 horas e 30 minutos, com fornecimento de lanche aos alunos, parcialmente pago pela autarquia e pelos encarregados de educação. -Manutenção da abertura dos estabelecimentos de ensino pré-escolar durante os períodos de férias até às 19 horas. -Colónia Balnear para crianças e jovens carenciados e/ou em risco.
Azambuja	-Transporte gratuito a alunos com necessidades especiais. -Reposicionamento dos alunos carenciados nos escalões de acordo com os rendimentos do ano em curso e não do ano anterior.
Benavente	-Disponibilização de espaços para prolongamento de horário da componente de apoio à família, pagando a Associação de Pais aos monitores. -Reposicionamento dos alunos carenciados nos escalões de acordo com os rendimentos do ano em curso e não do ano anterior.
Cartaxo	-Reposicionamento dos alunos carenciados nos escalões de acordo com os rendimentos do ano em curso e não do ano anterior.
Chamusca	-Funcionamento de ATL's nas interrupções letivas, em todas as freguesias do município (Natal, Páscoa e férias de Verão).
Rio Maior	-Disponibilização de suplemento alimentar a alunos carenciados, sinalizados pelo estabelecimento de ensino. -Disponibilização de transporte a alunos do ensino pré-escolar.

Em relação ao ensino pré-escolar, três municípios promovem o alargamento de horário dos estabelecimentos de ensino até às 19 horas e 30 minutos, repartindo os custos dessa medida com os encarregados de educação. Dois destes municípios mantêm em funcionamento os estabelecimentos de ensino durante os períodos de férias letivas e outro disponibiliza gratuitamente os espaços, sendo os encarregados de educação a pagarem a totalidade dos custos com os monitores. O município de Rio Maior disponibiliza suplemento alimentar a alunos carenciados. Quanto a transporte escolar, o município de Rio Maior disponibiliza-o a todos os alunos deste nível de ensino e o município da Azambuja só o disponibiliza a alunos com necessidades especiais.

Cerca de metade dos municípios em estudo não promoveu qualquer medida autónoma neste nível da área da educação, limitando-se a cumprir as competências descentralizadas pela administração central. Das políticas adotadas, para além das complementares às políticas nacionais, evidencia-se as medidas de apoio à família.

Municípios	Políticas Sociais de Educação – 1º Ciclo
Almeirim	<ul style="list-style-type: none"> -Concessão de livros e de todo o material escolar a alunos carenciados (escalão 1 e 2). Este ano letivo só foi concedido de acordo com o legislado, devido a dificuldades orçamentais. -Fornecimento de lanches a todas as crianças (incluindo os carenciados) por 8€/mês. No fim do dia disponibilizam pão e fruta sobranate para os alunos carenciados, caso queiram, levarem para casa. -Funcionamento dos refeitórios escolares durante os períodos de férias (em todos os graus de ensino), para fornecimento de refeições gratuitas a alunos carenciados. -Projeto “Pai, Mãe, convido-te para almoçar” – os pais dos alunos carenciados do pré-escolar que usufruam de refeições gratuitas durante as férias, podem almoçar com os filhos, pagando 2,5€ por refeição. -Apoio à família, através de prolongamento de horário letivo das 17 horas e 30 minutos às 19 horas e 30 minutos, durante o período escolar, e das 8 horas e 30 minutos às 19 horas e 30 minutos, durante o período de férias, mediante o pagamento de mensalidade de 50€/mês.
Azambuja	<ul style="list-style-type: none"> -Fornecimento de pequeno-almoço e lanche gratuitos aos alunos carenciados, identificados pelos professores. -Fornecimento de material escolar a todos os alunos carenciados (escalões 1 e 2).
Rio Maior	<ul style="list-style-type: none"> -Disponibilização de suplemento alimentar a alunos carenciados, sinalizados pelas escolas.

Neste nível de ensino, oito municípios limitam-se a cumprir o que legalmente lhes é exigido, apresentando como motivo para tal a falta de capacidade financeira.

As políticas sociais implementadas pelos restantes três municípios incidem essencialmente no fornecimento de refeições e suplementos alimentares e na disponibilização de livros e material escolar a alunos carenciados (escalão 2). O município de Almeirim mantém os refeitórios escolares abertos durante os períodos de férias letivas para fornecimento de refeições não só aos alunos carenciados (gratuitamente), como aos seus pais, pagando estes um valor reduzido. Também mantém os estabelecimentos de ensino abertos até às 19 horas e 30 minutos durante o período escolar e das 8 horas e 30 minutos às 19 horas e 30 minutos durante os períodos de férias do Natal e da Páscoa, mediante o pagamento de uma mensalidade por parte dos encarregados de educação. Verifica-se que algumas destas mediadas são reduzidas em anos de menor disponibilidade financeira, como aconteceu no

município de Almeirim e como foi comunicado pelo município da Azambuja para o ano de 2013.

Municípios	Políticas Sociais de Educação – 2º e 3º Ciclos
Azambuja	-Fornecimento de pequeno-almoço a alunos carenciados, sinalizados pelos professores.

Só um município tomou a iniciativa de fornecer a refeição matinal a alunos carenciados. Os restantes municípios não indicaram a adoção de qualquer política social dirigida a estes dois níveis de ensino.

Municípios	Políticas Sociais de Educação – Ensino Secundário
Azambuja	-Fornecimento de pequeno-almoço a alunos carenciados, sinalizados pelos professores.
Benavente	-Transportes escolares gratuitos para todos os alunos. -Atribuição de bolsas de estudo a alunos a estudar fora do município. Valor total fixado anualmente, a distribuir pelos candidatos.
Cartaxo	-Pagamento de transporte escolar a alunos carenciados a estudar fora do município.
Golegã	-Pagamento de transporte escolar a alunos carenciados, fora da escolaridade obrigatória e a frequentar currículos ou cursos alternativos.

No tocante ao Ensino Secundário, as medidas tomadas por três municípios referem-se ao pagamento de transportes escolares, um a todos os alunos e dois a alunos carenciados a estudar fora dos respetivos municípios. O município de Benavente concede também bolsas de estudo a alunos carenciados a estudar em estabelecimentos de ensino fora do concelho e o município da Azambuja fornece pequenos-almoços a alunos carenciados.

Municípios	Políticas Sociais de Educação – Ensino Superior
Almeirim	-Atribuição de bolsas de estudos no valor global de 24.000€, a distribuir pelos candidatos.
Alpiarça	-Atribuição de 10 bolsas de estudo de 1.000€/cada.
Azambuja	-Atribuição de bolsas de estudo no valor de 600€/cada. - Atribuição de bolsas de mérito no valor de 300€/cada
Benavente	-Atribuição de bolsas de estudo. Valor global fixado anualmente a - distribuir pelos candidatos.
Cartaxo	-Atribuição de 10 bolsas de estudo por ano. Atualmente estão suspensas por dificuldades financeiras da autarquia.
Coruche	-Atribuição de 12 bolsas de estudo.
Golegã	-Atribuição de bolsas de estudo no valor mensal de 30% do salário mínimo.
Rio Maior	-Disponibilização gratuita de instalações à Escola Superior de Desporto. -Atribuição de 10 bolsas de estudo de 495 €/ano.
Salvaterra de Magos	-Atribuição de bolsas de estudo no valor de 125 €/mês, a pelo menos 10 alunos do ensino superior.

Relativamente ao ensino superior, nove municípios atribuem bolsas de estudo a alunos carenciados, de valor variável, e um município disponibiliza instalações para o funcionamento de uma Escola Superior pública. De referir que nos últimos dois anos o município do Cartaxo suspendeu a atribuição destes apoios, por se encontrar em situação de rutura financeira. Também foi indicado por técnicos sociais municipais que o pagamento dos valores das bolsas sofria por vezes atrasos consideráveis devido a dificuldades de tesouraria nas respetivas câmaras municipais. Os nove municípios citados têm um regulamento de atribuição de bolsas de estudo a alunos carenciados, através do qual fazem a escolha dos candidatos e consequente atribuição do apoio mencionado.

Municípios	Políticas Sociais de Ação Social
Almeirim	-Atribuição de subsídios a famílias carenciadas para pagamento de medicamentos. Presentemente estão suspensos, devido a dificuldades financeiras da autarquia.
Alpiarça	-Projeto “Oficina Solidária” – Pequenas reparações domésticas a idosos carenciados. -Gabinete de Apoio à Família – Serviços gratuitos de apoio psicológico a famílias carenciadas.
Azambuja	-Programa de Apoio Alimentar – Distribuição de vales de produtos alimentares a famílias carenciadas, a serem levantados em estabelecimentos comerciais aderentes, através de protocolo celebrado com a Câmara Municipal. -Programa de Apoio a Crianças Carenciadas, no Primeiro Ano de Vida – fornecimento de medicamentos e leite em pó, através de vales de 10€/criança/mês. -Programa de Apoio a Famílias Numerosas – redução das tarifas de água, saneamento e resíduos sólidos.
Benavente	-Programa de “Promoção de Competências Sociais” – apoio a famílias sobre gestão doméstica, higiene pessoal, habitacional e de roupa.
Cartaxo	-Cartão Municipal Sénior – Pagamento de despesas de farmácia até 350€/utente/ano; redução da fatura do consumo de água; descontos em lojas aderentes; descontos na utilização de equipamentos municipais desportivos; atribuição de vale de 5€/utente/mês para compra de produtos agrícolas na Feira Rural. -Projeto – saber mais, crescer – desenvolvimento de competências pessoais e sociais de jovens em risco. -Projeto de educação parental, destinado a pais e educadores de crianças em risco.
Salvaterra de Magos	-Cartão Magos Sénior – Descontos em estabelecimentos comerciais aderentes e na utilização de equipamentos municipais. -Loja Social – Disponibilização de bens de primeira necessidade a pessoas carenciadas (parceria).

Na área da ação social, foram implementadas políticas de apoio alimentar a pessoas carenciadas, de atribuição de subsídios para pagamento de medicamentos, de redução de taxas municipais e programas de desenvolvimento de competências de várias ordens, ministrados por técnicos municipais. Dois municípios implementaram medidas de apoio a idosos, consubstanciadas na fruição de descontos em estabelecimentos comerciais aderentes e na utilização de equipamentos municipais, tendo um ainda participado as despesas em medicamentos e de consumos de água.

Verifica-se que, em nenhum dos seis municípios indicados, as medidas adotadas seguem uma lógica integrada e de desenvolvimento, tendo a sua maioria uma função assistencialista. De salientar que há cinco municípios que não implementaram qualquer política autónoma na área da acção social, nem de carácter preventivo, nem tão pouco de

carácter assistencialista, tendo na generalidade sido apresentada a mesma desculpa para tal facto, “dificuldades financeiras devido aos cortes das transferências do Estado” (Presidente da Câmara Municipal da Chamusca).

Municípios	Políticas Sociais de Habitação Social
Almeirim	-Programa de execução de pequenas reparações e fornecimento de matérias em habitações sociais utilizadas por famílias carenciadas.
Alpiarça	-Programa de cedência de materiais de construção para melhoria de habitações de famílias carenciadas.
Azambuja	-Programa de Requalificação de Habitações a Estratos Sociais Desfavorecidos.
Benavente	-Programa “Renda Apoiada” – o município arrenda casas indiferenciadamente no tecido urbano e disponibiliza-as a famílias carenciadas, mediante pagamento de renda simbólica. -Programa de cedência de materiais de construção para melhoria de habitações de famílias carenciadas.
Chamusca	-Programa de recuperação e adaptação de habitações, sinalizadas para intervenção, em situações pontuais e de carácter urgente, sem enquadramento nos programas oficiais.
Golegã	-Programa de apoio a estratos sociais desfavorecidos em matéria habitacional.
Salvaterra de Magos	-Programa de apoio a pequenas obras de melhoria de habitações sociais.
Santarém	-Programa de atribuição de subsídio de arrendamento a estratos sociais desfavorecidos. -Programa de atribuição de subsídio para execução de obras em habitação própria. -Projeto HABIBAIRRO - melhoria da qualidade de vida da população residente em bairros e habitações sociais do Concelho de Santarém.

O município de Rio Maior, embora não tenha programa de apoio à conservação de habitação, colabora no diagnóstico de situações de carência habitacional e apresenta propostas de melhoria das condições habitacionais, com eventual recurso a programas de apoio promovidos pela administração central. Oito municípios promovem a conservação de habitação utilizada por famílias carenciadas, quer através da intervenção direta dos serviços municipais, quer através da conceção de subsídios para obras de conservação, quer ainda através da disponibilização de materiais. Dois desses municípios têm um programa de apoio a rendas a famílias carenciadas, um através da concessão de subsídio para o efeito, e outro através do arrendamento de habitações a disponibilizar a famílias carenciadas, mediante o pagamento de uma renda simbólica. Só um município (Santarém) adotou uma política de intervenção social para melhoria das condições de vivência nos bairros sociais situados no seu território. Os municípios de Cartaxo e Coruche, por não terem habitação social arrendada a custos controlados, só pontualmente apoiam a conservação de habitações de famílias carenciadas, não dispendo de programas próprios para o efeito.

Municípios	Políticas Sociais de Emprego/Desemprego
Azambuja	-Estabelecimento de protocolos com empresas que se instalem no Município, beneficiando da redução de 30% das taxas de licenciamento, desde que 50% da mão-de-obra a contratar seja residente no Concelho.
Chamusca	-Funcionamento do Centro de Empresas – Polos 1 e 2. -Construção da Área Empresarial Eco Parque do Relvão. -Dinamização do projeto Lezíria Empreende (parceria com Nersant e IAPMEI).
Salvaterra de Magos	-Programa “Desenhar o Futuro em Salvaterra de Magos” - Concurso de ideias para o Desenvolvimento Local e para o Empreendedorismo Social.

Em relação à área do emprego/desemprego e para além de uma política de construção de áreas para localização de empresas, comum a todos os municípios da Lezíria do Tejo, o município da Chamusca desenvolveu um parque destinado prioritariamente a empresas ligadas à reciclagem de resíduos sólidos urbanos, para além de um espaço para funcionamento de empresas recém-criadas. O município da Azambuja criou um incentivo fiscal (redução de taxas municipais) para empresas que se instalassem na sua área territorial e dotassem pelo menos metade dos seus postos de trabalho com residentes no concelho. O município de Salvaterra de Magos promove anualmente um concurso de ideias com o fim de premiar projetos na área do empreendedorismo social e que promovam o desenvolvimento local.

Dado o reconhecimento pela totalidade dos autarcas de que o aumento dos problemas sociais na Lezíria do Tejo é maioritariamente devido ao crescente desemprego, conforme as suas declarações transcritas no capítulo V, verifica-se que não foi adotada qualquer política específica para atenuar os seus efeitos, mas somente implementadas políticas para fomento do desenvolvimento económico.

8.2 - Políticas Sociais Municipais: Autónomas ou Complementares das Políticas Nacionais?

As políticas sociais autárquicas implementadas antes da atual crise económica e financeira tinham um carácter essencialmente assistencialista, dirigidas a estratos sociais carenciados, enquadrados na chamada “pobreza tradicional”, possuidores de fracas competências sociais, facto que dificultava a sua reinserção social (Capucha, 2004). Posteriormente foram implementadas políticas sociais conjunturais ou emergenciais (Teixeira, 2002), mas ainda de carácter assistencialista, com o fim de atenuar os efeitos provocados pela citada crise a

peças e famílias que entraram em situação de carência, vulgarmente denominadas por “novos pobres” ou “pobreza envergonhada”. “Estas famílias e pessoas, que vivem em situação de transitoriedade, sentem-se privadas relativamente ao passado recente (...) procuram novas vias de recuperação da sua trajetória de vida ou acomodam-se, impotentes” (Capucha, 2004: 266).

Perguntado aos técnicos sociais municipais a razão da ausência de políticas sociais mais direcionadas para a prevenção, foi respondido que as estruturas municipais, face à grave situação social vivida nos respetivos concelhos, estavam direcionadas para a intervenção imediata sobre os problemas que se lhes deparavam no dia-a-dia, o que, face aos reduzidos recursos técnicos e humanos que possuíam, lhes tirava a capacidade de desenvolver mais políticas de alcance preventivo.

Praticamente todas as políticas sociais dos municípios da Lezíria do Tejo são complementares às políticas nacionais, consubstanciadas na visão de política pública como um processo incremental (Lindblom, 1979; Caiden e Wildavsky, 1980; Wildavsky, 1992). Na saúde são privilegiadas medidas de parceria para complementar a atuação das Unidades de Cuidados à Comunidade e as ações de sensibilização sobre prevenção de doenças ou sobre a prática de hábitos saudáveis. São também implementados programas municipais para agilizar ou complementar programas nacionais dirigidos às camadas jovens (higiene oral, vacinação, etc.). Na educação, área onde foi implementado o maior número de políticas sociais municipais, estas são também complementares ou supletivas em relação às nacionais, determinando uma maior abrangência dos transportes escolares, quer em termos de distâncias, quer em número de alunos beneficiários, e da ação social escolar. De referir ainda a atribuição de bolsas de estudo pela maioria dos municípios a alunos carenciados do ensino superior. Quanto ao apoio a idosos carenciados, na área da ação social, alguns municípios apresentam políticas autónomas, como o Cartão Sénior, o acesso gratuito, ou com taxas reduzidas, a equipamentos desportivos, para fins terapêuticos, e a prática de preços reduzidos no fornecimento de bens e serviços municipais (água, saneamento, recolha de resíduos, etc.).

Também em relação à habitação, quase todos os municípios adotaram uma política social autónoma de apoio à conservação de habitações utilizadas por pessoas ou famílias carenciadas. Mesmo os que não adotaram um programa específico, pontualmente atribuem subsídios a carenciados para conservação das suas habitações.

Em relação à área do emprego/desemprego, todos os municípios desde há muito que vêm construindo áreas de localização empresarial, a fim de atrair empresas para os seus territórios, no sentido de criarem empregos e impulsionarem o desenvolvimento local. Os

lotes de terreno geralmente são vendidos abaixo do seu preço de custo, verificando-se que os seus preços vão diminuindo consoante a maior interioridade da localização. Como políticas de incentivo fiscal, para aumentar a atração de empresas, nove municípios praticam taxas de derrama, incidente sobre o IRC, mais baixas que o máximo legal autorizado, praticando somente dois municípios (Santarém e Cartaxo) a taxa máxima, por imposição legal devido à sua atual situação de constrangimento financeiro. Na mesma linha, Azambuja reduz as taxas municipais de construção, como contrapartida de contratação de residentes na área do município. Saliente-se a iniciativa do município da Chamusca, ao pretender estabelecer um “cluster” na sua área territorial ligado ao aproveitamento dos resíduos sólidos urbanos da Lezíria do Tejo.

Verifica-se também, nas políticas sociais implementadas, principalmente nas áreas da educação e da ação social, que não há uma uniformidade de atuação política entre os municípios governados pelas mesmas forças partidária, quer do PS, quer do PSD/CDS, quer mesmo da CDU. Note-se, a título de exemplo, que o Cartão Sénior foi implementado por um município do PS (Cartaxo) e por um município do BE (Salvaterra de Magos). Por isso, a prática de implementação de um grande número de políticas sociais pelos municípios da Lezíria do Tejo apresenta alguma coincidência com o modelo “garbage can”, desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), em que as escolhas das políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem numa “lata de lixo”.

Provavelmente uma das justificações da inconsistência doutrinal/partidária verificada na implementação de políticas sociais foi a constatação de uma considerável mobilidade dos autarcas em relação aos partidos políticos em que militam ou que representam. Muitos dos autarcas no ativo na altura do presente estudo já tinham representado outras forças partidárias na administração local. A título de exemplo, refere-se o Presidente da Câmara de Coruche (PS) que, antes de ter sido eleito para este cargo, era Vice- Presidente da mesma câmara pela CDU, e a Presidente da Câmara de Salvaterra de Magos (BE) que também já tinha desempenhado o cargo de Vice-Presidente da mesma câmara, pela CDU. O Vice-Presidente e a Vereadora da Educação da Câmara da Azambuja (PS) já tinham sido autarcas no mesmo município em representação do PSD. Há ainda mais exemplos do género noutros órgãos executivos e deliberativos nos municípios da Lezíria do Tejo.

De referir ainda que, apesar dos municípios situados na margem esquerda do Rio Tejo reconhecerem o crescimento dos pedidos de apoio de elementos das comunidades de etnia cigana e de imigrantes existentes nos respetivos territórios, nenhum implementou qualquer política social específica para acorrer aos problemas dessas comunidades. Só o município de Benavente manifestou a intenção de efetuar, a curto prazo, um estudo das carências das

citadas comunidades, a fim de delinear políticas sociais de apoio, dirigidas especificamente aos seus problemas.

Por último, verifica-se que as políticas sociais implementadas apresentam considerável diversidade de município para município, não se tendo concluído, no entanto, que o motivo de tal diversidade fosse originado pela especificidade dos problemas sociais de cada município.

CAPÍTULO IX - Relacionamento dos Municípios com o Estado e Seus Serviços Desconcentrados e com os Parceiros Locais de Ação Social.

Para melhor compreensão da dinâmica de gestão autárquica das políticas sociais, há que considerar as relações estabelecidas entre o poder local, as entidades locais de solidariedade social e o Estado, no quadro de intervenção municipal no domínio social, nomeadamente na participação dos agentes sociais locais na execução de políticas a nível local, bem como nas estratégias de desconcentração de serviços da esfera social, prosseguidas pelo Estado, para os territórios autárquicos.

O relacionamento entre os agentes sociais privados e o Estado tem interferido desde há muito com o sistema político local. Antes de Abril de 1974, a associação foi mantida ao longo do tempo com as mutualidades, misericórdias e outras associações de beneficência ou filantrópicas, através de diversas formas de parceria de carácter praticamente pontual, uma vez que havia uma intenção de atribuir a essas entidades sociais o papel preponderante na caridade e assistência social, ficando o Estado com o papel orientador e fiscalizador das atividades de assistência e, em caso de necessidade, com uma função supletiva.

Após 1974, as ações de assistência passaram a ser consideradas como serviços sociais e o Estado assumiu a responsabilidade do suprimento das necessidades sociais, através de convénios/contratos com instituições de solidariedade privadas, reduzindo ou mesmo extinguindo as relações com a filantropia e assistência, que passaram a uma condição de complementaridade. O carácter de parceria com as entidades sociais particulares foi modelado pela dinâmica da sociedade e pelas diferentes formas de intervenção do Estado (Ferreira, 2000). Este tipo de relacionamento manteve-se durante os anos seguintes, com a Constituição de 1976 a reconhecer a autonomia das IPSS's e a complementaridade da sua ação face às políticas sociais públicas. Em 1979 foi aprovado o primeiro Estatuto das Instituições Particulares de Solidariedade Social,¹³⁹ na sequência do qual foram definidas as Normas Reguladoras de Acordos e Sistemas de Financiamento às IPSS's, reconhecendo-se e valorizando-se assim as iniciativas da sociedade e regulando-se as relações entre o Estado e as instituições sociais. Esta parceria ganhou forma mais abrangente com a publicação de novo Estatuto¹⁴⁰ em 1983, numa fase de inflexão da intervenção do Estado na esfera social, com o cometimento das atividades de ação social às IPSS's. A relação do Estado com as organizações privadas de carácter social foi-se processando num quadro de contenção da despesa pública, por via da crise financeira sentida desde então.

¹³⁹ Decreto-Lei nº 519-G2/79, de 29 de Dezembro (Estatuto das IPSS).

¹⁴⁰ Decreto-Lei nº119/83, de 25 de Fevereiro.

Solicitado aos autarcas da Lezíria do Tejo que avaliassem a ação das diversas entidades, públicas e privadas, com intervenção na esfera social, nomeadamente como consideravam a sua importância para a promoção da coesão social nos respetivos municípios, foram obtidas as seguintes avaliações:

Quadro 9.1 - Avaliação das iniciativas de outras entidades para a coesão social municipal (11 Autarcas)

Entidades	Muito Importante	Importância relativa	Pouco importante	Nenhuma importância
Entidades privadas	4	5	2	-
Agentes sociais locais	11	-	-	-
Administração central	4	7	-	-
Administração local	11	-	-	-

Fonte: Entrevistas aos autarcas

A posição generalizada dos onze municípios da Lezíria do Tejo é a de considerarem as iniciativas dos agentes sociais locais muito importantes, assim como as das autarquias locais. Quanto à administração central, só 36% dos municípios consideram a sua ação muito importante, considerando os restantes de importância relativa. Em relação à intervenção de entidades privadas, só 36% dos municípios a consideram muito importante, considerando os restantes municípios de importância relativa ou pouco importante. A intervenção das entidades privadas no domínio social municipal consubstancia-se principalmente através de processos de negociação com os executivos camarários nos licenciamentos de novas urbanizações, onde os empreendedores se obrigam à cedência de parcelas de terreno para a instalação de equipamentos sociais, ou mesmo à construção desses equipamentos, como contrapartida da redução ou substituição do pagamento de taxas urbanísticas devidas ao município.

9.1 - Colaboração com os serviços da administração central

Até há cerca de vinte anos, o relacionamento dos municípios com os organismos do Estado era essencialmente com os seus órgãos regionais, em áreas como a administração urbanística e investimentos cofinanciados pelo Estado e posteriormente por fundos comunitários. Mesmo com as competências descentralizadas na área da educação, em meados da década de oitenta do século passado, o relacionamento foi maioritariamente feito com as delegações regionais, e só pontualmente com as escolas, para resolução de questões técnicas. A partir do início do presente século houve uma grande mudança nesse relacionamento, provocada pela implementação da Rede Social. Passou a haver um

crescente relacionamento com os serviços locais do Estado, que nos últimos anos passou a ser praticamente constante. A fim de se avaliar a importância desse relacionamento, tanto para os municípios, como para os serviços desconcentrados do Estado, foi solicitada a opinião sobre o mesmo aos autarcas dos municípios da Lezíria do Tejo e aos dirigentes dos serviços locais de saúde, de Segurança Social e do emprego.

Na avaliação dos autarcas, o tipo de relacionamento estabelecido entre os municípios e os vários serviços da administração central diferencia-se conforme o alcance territorial da atuação dessas estruturas, como se pode observar no quadro seguinte.

Quadro 9.2 – Tipo de relacionamento com a administração central

(11 autarcas)

Serviços	Colaboração muito profícua	Colaboração pontual	Colaboração inexistente
Centrais	2	9	-
Regionais	3	8	-
Locais	11	-	-

Fonte: Entrevistas aos autarcas

Em diferentes graus, os municípios colaboram com os três níveis territoriais de governação da administração central. Verifica-se que essa colaboração aumenta de acordo com a proximidade do serviço em relação ao município. De um modo geral as autarquias estabelecem relações pontuais com os serviços centrais e regionais e relações muito frequentes com os serviços locais da administração central.

Foi perguntado aos autarcas em que áreas funcionais é que deveria existir uma maior colaboração com os três níveis de serviços da administração central. No quadro 9.3 sintetiza-se as respostas obtidas.

O desejo de uma maior colaboração administrativa e técnica por parte dos autarcas é crescente dos serviços centrais para os locais, embora com maior incidência na colaboração técnica. De sentido contrário é o desejo de uma maior colaboração financeira, em que a maior incidência se regista com os serviços centrais e decresce ligeiramente até aos serviços locais. Saliente-se que esta colaboração é entendida pelos autarcas como de um só sentido, da administração central para as autarquias locais. Em relação à definição de prioridades, a intenção de colaborar é praticamente constante em todos os níveis dos serviços da administração central. A colaboração política é indesejada quase por todos os autarcas, só havendo um que admite essa colaboração com os serviços centrais.

Quadro 9.3 – Apetência dos municípios para maior colaboração com a administração central (11 Autarcas)

Áreas de Colaboração	Serviços					
	Centrais		Regionais		Locais	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
Administrativa	3	8	5	6	10	1
Financeira	10	1	8	3	7	4
Técnica	5	6	8	3	10	1
Política	1	10	-	11	-	11
Definição de prioridades	9	2	11	-	9	2
Outras	-	11	-	11	-	11

Fonte: Entrevistas aos autarcas

Foi perguntado aos autarcas como se relacionavam os municípios com os órgãos locais desconcentrados da administração central e com as políticas sociais nacionais.

É por eles maioritariamente assumido que as relações que mantêm com os órgãos locais desconcentrados da administração central não ultrapassam o foro institucional. No entanto, apesar de reconhecerem unanimemente uma boa cooperação, em termos técnicos, com esses órgãos, criticam a sua ação por não ser suficiente para a resolução da maioria dos problemas com que se deparam.

“Só relacionamento institucional formal” (Vice-Presidente da Câmara Municipal da Azambuja).

“As relações institucionais são boas, as respostas das instituições é que nem sempre são aquelas que seriam necessárias” (Vice-Presidente da Câmara Municipal do Cartaxo).

“O relacionamento é de uma colaboração constante e também de complementaridade, dado as instituições locais da administração central não possuem, por vezes, os recursos necessários para a resolução integrada dos problemas, levando o Município a complementar a sua ação com as valências em falta” (Presidente da Câmara Municipal da Chamusca).

Nos processos de colaboração regular em todos os municípios, as principais dificuldades apontadas ocorrem a nível financeiro, uma vez que, na sua ação, é frequentemente verificada a insuficiência de recursos financeiros e materiais com que estão dotados esses serviços.

“Muitas vezes os técnicos dos serviços do Estado não conseguem responder aos problemas que se lhes deparam porque não dispõem dos meios financeiros e materiais necessários.

Mas sabem que os problemas têm de ser resolvidos. E qual é a solução que encontram? Encaminhá-los para a Câmara” (Presidente da Câmara Municipal da Chamusca).

Nos municípios de menor dimensão populacional, através das declarações quer dos autarcas, quer dos responsáveis técnicos, notou-se uma maior cooperação e até uma maior integração a nível de atuação com os serviços desconcentrados da administração central, embora se mantenham as queixas sobre a exiguidade de recursos desses órgãos.

“Existe uma relação de proximidade no acompanhamento técnico, que não corresponde à necessidade da população, em termos financeiros” (Vereador da Câmara Municipal de Alpiarça).

Quanto ao relacionamento com as políticas sociais nacionais, a maioria dos autarcas omitiu qualquer avaliação sobre o assunto, limitando-se a referir o relacionamento com os serviços locais da administração central. Só três autarcas se referiram a este assunto, criticando a rigidez de aplicação e a eficiência conseguida face aos problemas sociais a que se destinam.

“A implementação das políticas sociais deveria ser mais ágil e flexível, para permitir uma resposta mais rápida e coordenada aos problemas sociais. Têm surgido algumas dificuldades com a atribuição do RSI a algumas pessoas desempregadas” (Vereadora da Câmara Municipal de Rio Maior).

Apesar de não se esperar um análise aprofundada sobre o assunto, esperava-se contudo maior objetividade nas afirmações efetuadas, o que não aconteceu, apesar de, durante as respostas, ser solicitado que estas fossem mais complementadas e, se possível, ilustradas com exemplos práticos.

Foi solicitada aos responsáveis pelos serviços sociais municipais a indicação dos acordos ou contratos-programa estabelecidos no domínio social com os serviços da administração central. Foram indicados os constantes no quadro 9.4

Os elementos indicados pelos técnicos municipais não são totalmente coincidentes com os constantes nos “sites” das respetivas autarquias. Por isso, não se considera exaustiva esta listagem, podendo haver outros acordos ou contratos do domínio social celebrados com a administração central.

Quadro 9.4 - Acordos/contratos-programa celebrados com a administração central

Municípios	Entidades	Acordos/contratos-programa
Almeirim	União Europeia Segurança Social IEFP	Ação social (PCAC) Cantinas Sociais (PES) CEI e CEI+
Alpiarça	Segurança Social Min. Trab. E Solidariedade Min. Solid. Seg. Social IEFP	Cantinas Sociais (PES) Programa Inclusão Cidadania (PIEF) CLDS + CEI e CEI+
Azambuja	Min. Trab. e Solidariedade Segurança Social IEFP	Programas PIEF e Enclave Cantinas Sociais (PES) CEI e CEI+
Benavente	IEFP Min. Educação Segurança Social	CEI e CEI+ Educação Pré-escolar Cantinas Sociais (PES)
Cartaxo	IEFP Min. Trab. e Solidariedade Segurança Social Min. Justiça-D-GRS	PAQ Programa Inclusão Cidadania (PIEF) Cantinas Sociais (PES) Trabalho a favor da comunidade
Chamusca	Segurança Social IEFP	PCHI, Cantinas Sociais (PES) CEI e CEI+
Coruche	IEFP Segurança Social	CEI e CEI+ Cantinas Sociais (PES)
Golegã	IEFP Segurança Social	CEI e CEI+ Cantina Social (PES)
Rio Maior	IEFP Segurança Social	Formação Profissional, CEI e CEI+ Cantinas Sociais (PES)
Salvaterra de Magos	DREL IEFP IEFP	Prolongamento do horário escolar CEI e CEI+ Cantinas Sociais (PES)
Santarém	Inst. Seg. Social, IP IHRU Min. Justiça – D-GRS	Ação Social Programa SOLARH Trabalho a favor da comunidade

Fonte: Entrevista aos responsáveis pelos serviços sociais municipais e “sites” dos municípios.

Dadas as responsabilidades municipais, nomeadamente na área da educação, pressupõe-se que existam mais programas em curso, celebrados entre a administração central e as autarquias objecto deste estudo. Estranha-se que os técnicos sociais municipais desconheçam a totalidade desses programas, uma vez que não os enumeraram todos, revelando que, pelo menos, não têm uma visão de conjunto da actividade municipal no domínio social, circunstância que poderá obviar uma delineação de políticas sociais municipais com uma acção mais integrada. Este facto leva a suscitar a dúvida sobre se tais técnicos possuem as competências necessárias para levarem a efeito um trabalho de qualidade no campo social, nomeadamente para além da implementação de meras medidas assistencialistas dirigidas à população carenciada concelhia.

De seguida analisa-se o relacionamento entre os municípios da Lezíria do Tejo e a administração central, por área social.

Saúde

Foi solicitada aos responsáveis pelos serviços sociais municipais informação sobre se o respetivo município tinha celebrado alguns protocolos ou acordos de colaboração com os serviços locais de saúde. No quadro 9.5 constam os protocolos e acordos celebrados.

Quadro 9.5 - Protocolos/Acordos de colaboração celebrados com os serviços locais de saúde

Municípios	Protocolos/Acordos de Colaboração
Almeirim	Cedência de transporte à UCC
Alpiarça	Comparticipação no pagamento de salários e cedência de habitação a médicos de família e cedência de transporte à UCC
Azambuja	Cedência de transporte à UCC
Benavente	Cedência de transporte à UCC e Programa Salute
Cartaxo	-
Chamusca	Cedência de transporte à UCC e de instalações
Coruche	Cedência de transporte à UCC e disponibilização de alojamento a médicos estagiários
Golegã	Cedência de transporte à UCC (2 unidades)
Rio Maior	Cedência de transporte à UCC (2 unidades c/motorista)
Salvaterra de Magos	-
Santarém	Colaboração na área da toxicodependência

Fonte: Entrevistas aos técnicos responsáveis pelos serviços sociais municipais

Com exceção do Cartaxo, Salvaterra de Magos e Santarém, os municípios da Lezíria do Tejo fornecem transporte às respetivas Unidades de Cuidados da Comunidade. Para além

disso, Alpiarça comparticipa os custos da contratação de dois médicos para o Centro de Saúde e Coruche disponibiliza alojamento a médicos que estagiam no município.

Foi perguntado aos dirigentes dos serviços de saúde locais se têm colaborado com os serviços municipais na implementação de políticas públicas de saúde.

A maioria dos dirigentes dos Centros de Saúde refere que há uma grande colaboração com os municípios, alguns utilizando mesmo termos elogiosos para classificar essa ação. No entanto, refira-se que tal situação foi mais notada nos municípios cujos presidentes se encontram em funções há mais mandatos.

“A Câmara tem ajudado muito, essencialmente em programas de saúde direcionados para escolas e lares de 3ª idade. Não tem havido uma maior colaboração por a legislação de enquadramento ser um obstáculo e não o permitir. Se houvesse maior maleabilidade legal, poderia haver maior colaboração e até adaptação de programas à realidade das populações e às especificidades locais. Verifica-se por vezes que o menor êxito de determinados programas nacionais se deve ao desconhecimento do seu impacto nas realidades locais e há culpas de parte a parte, por ignorância da realidade e interesses políticos. Da colaboração com o município destaca-se o Programa Salute, dirigido à população escolar, com grande alcance social” (Dirigente do Centro de Saúde de Benavente).

“A colaboração do município com os serviços de saúde concelhios tem sido inexcelável” (Dirigente do Centro de Saúde da Chamusca).

Verifica-se que a maior colaboração ocorre com as Unidades de Cuidados à Comunidade, onde há grande interligação com os serviços sociais municipais e IPSS's, na cedência de transportes, na conservação de instalações e no estabelecimento de parcerias informais para a concretização de programas de prevenção de certas doenças.

“Os serviços de saúde, particularmente a Unidade de Cuidados da Comunidade, estão em constante colaboração com o município, há uma grande interligação com o serviço de ação social municipal. As situações de risco detetadas em visitas conjuntas, são avaliadas e depois encaminhadas para a valência devida. No entanto só algumas juntas de freguesia é que disponibilizam transportes para a concretização de algumas parcerias” (Dirigente do Centro de Saúde do Cartaxo).

A dirigente dos Centros de Saúde da Lezíria do Tejo também confirmou a existência de uma boa colaboração entre os municípios e os serviços locais de saúde.

“A informação que tenho é que os serviços de saúde concelhios têm tido uma boa colaboração com os municípios, embora a intensidade dessa colaboração varie de município para município” (Diretora Executiva do ACES da Lezíria do Tejo).

Pelas declarações dos responsáveis das unidades de saúde, verifica-se um bom relacionamento nesta área, que foi confirmado pelos técnicos responsáveis pelos serviços sociais municipais, através de referências feitas nesse sentido ao longo das entrevistas efetuadas, embora não tivesse sido feita uma pergunta específica sobre este assunto.

Educação

É nesta área que tem havido maior relacionamento entre os poderes central e local, que data desde meados da década de oitenta do século passado, fruto das duas leis de descentralização de competências da administração central para a local. Embora tendo aumentado ao longo dos anos, este relacionamento não tem sido pacífico, essencialmente no desempenho das competências descentralizadas, por os municípios considerarem insuficientes as transferências financeiras que as acompanharam.

Por isso, existe alguma desconfiança por parte dos autarcas, quer em relação ao Ministério da Educação, por estarem convencidos que as competências descentralizadas não foram acompanhadas dos meios financeiros necessários para as desempenhar eficientemente, quer em relação aos estabelecimentos de ensino, por nas decisões sobre a ação educativa se considerarem subalternizados e não parceiros institucionais. Estas são as causas que levaram a que, presentemente, o relacionamento nesta área entre os serviços centrais da administração central e os municípios se encontre praticamente estagnado.

Foi perguntado aos responsáveis pelos Agrupamentos/Centros Escolares se uma maior colaboração entre os municípios e os órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino, ou mesmo uma participação municipal nesses órgãos, poderia trazer vantagens para a ação educativa.

De um modo geral, os dirigentes escolares reconhecem que existe um bom relacionamento com os respetivos municípios, ou que pelo menos um melhor relacionamento traria ganhos para o ensino.

“Esta autarquia está muito ligada às questões da educação e já existe, desde há muito, uma grande articulação entre o município e a gestão da escola, nomeadamente nas atividades extracurriculares. O município tem assento no Conselho Geral da escola. Pode-se mesmo afirmar que não existe qualquer tensão entre o município e a escola, nem qualquer ingerência” (Dirigente do Agrupamento Escolar da Chamusca).

“Já há uma grande articulação entre o município e a escola, com uma vantajosa partilha de saberes, competências e poderes. O município não é considerado um intruso na educação, mas um parceiro muito importante para a melhoria da ação educativa” (Dirigente do Agrupamento Escolar de Benavente).

Alguns dirigentes escolares, assim como autarcas, assumem uma atitude cautelosa face a um possível aumento do relacionamento, verificando-se que há um receio de parte a parte de que haja intromissão nas áreas de atuação e competências de cada um.

“O município já participa no Conselho Geral da Escola. As intervenções já existentes, que se têm revelado facilitadoras para a atuação da Escola, afiguram-se suficientes, não parecendo necessário aumentar as intervenções” (Dirigente do Agrupamento Escolar de Santarém).

“Uma maior articulação que implique responsabilização do município penso que seria benéfica. Algo de totalmente diferente seria a participação do município em órgão de gestão “diária” das escolas. De notar que efetivamente já integram a gestão através do Conselho Geral. Esta última situação de gestão “diária” tipo executiva, penso que seria prejudicial até pela manifesta partidarização a que tal necessariamente conduziria” (Dirigente do Agrupamento Escolar do Cartaxo).

Nas declarações dos dirigentes escolares de Azambuja, Coruche e Salvaterra de Magos verifica-se uma avaliação menos positiva da colaboração com a respetiva autarquia. Coincidentemente, os autarcas responsáveis pela área da educação dos citados municípios, antes de desempenharem o atual cargo político, eram professores nos estabelecimentos de ensino geridos pelos dirigentes entrevistados e portanto a eles sujeitos hierarquicamente.

“A articulação com o município é sempre bem-vinda, desde que cada entidade respeite as suas competências, isto é, nem o município tentar mandar na escola, nem a escola interferir com as políticas educativas do município” (Dirigente do Centro Escolar da Azambuja).

“O município de Salvaterra tem-se alheado um pouco das questões da educação. Só garante o que está estipulado por lei, em termos de competências descentralizadas e a colaboração é a que é institucionalmente obrigatória. Uma maior articulação traria ganhos para todos, sobretudo para a educação. Por os municípios terem mais autonomia, uma maior articulação com a Escola permitiria contornar alguns constrangimentos e melhorar a operacionalidade na resolução de situações, que não se compadecem com as esperas burocráticas” (Dirigente da EB23 de Salvaterra de Magos).

Pelo tom em que decorreram as entrevistas, constatou-se claramente que a avaliação se dirigia à pessoa (presidente/vereadora) e não à instituição (câmara municipal).

As afirmações de alguns dirigentes escolares levaram a subentender, pelo seu tom, que aceitariam maior colaboração dos municípios desde que tal não diminuísse o seu “poder” dentro da escola, referindo-se com alguma sobrançeria aos autarcas. As possibilidades de partidarização da gestão escolar ou dos autarcas “mandarem” na escola, apontadas por dirigentes escolares, soaram mais a uma posição de “marcação do seu quintal”, do que a

riscos efectivos de tal acontecer, uma vez que não mencionarem qualquer antecedente que levasse a pressupor tal intenção.

Ação Social

Foi solicitada a opinião dos técnicos responsáveis pelos serviços sociais municipais sobre a colaboração existente entre os municípios e os serviços locais da Segurança Social.

Verifica-se que, quando o relacionamento se efetua ao nível dos técnicos, a avaliação melhora bastante, tanto no tocante a troca de informações, como na celeridade de resolução dos problemas, sendo referida uma colaboração muito profícua.

“Há uma grande articulação com o Serviço Local de Segurança Social na intervenção junto de indivíduos ou famílias carenciadas. O levantamento das situações é feito através de visitas conjuntas e a planificação das respostas e mobilização de recursos é acordada com todos os parceiros sociais” (Técnica da Câmara Municipal do Cartaxo).

“A Câmara Municipal trabalha em estreita parceria com o Serviço Local de Segurança Social nas diversas áreas de intervenção: habitação social, rede social, ação social, ajuda alimentar, Núcleo Local de Inserção, apoio a idosos, etc” (Técnica da Câmara Municipal da Chamusca).

De salientar a menção da necessidade da existência de uma base de dados comum a todos os parceiros sociais e um modelo de atendimento integrado de pessoas e famílias carenciadas, a fim de evitar sobreposição de auxílios e, conseqüentemente, de aumentar a equidade dos apoios disponibilizados.

“Há uma grande troca de informação com o Serviço Local de Segurança Social no Núcleo Executivo do CLAS. É elaborado um relatório trimestral sobre as famílias carenciadas. No entanto, há dois anos que se espera da parte da Segurança Social a concretização de um Modelo Integrado de Intervenção Prioritária, para ser disponibilizada toda a informação existente a todos os parceiros sociais, para melhor acompanhamento dos problemas sociais de famílias carenciadas. Este modelo evitaria a duplicação de benefícios, dando mais equidade às medidas implementadas e tornando mais transparente a atuação de todos os parceiros. Para além disso, permitiria extrair informação mais correta para fins estatísticos e para elaboração de melhores diagnósticos sociais locais” (Técnica da Câmara Municipal de Rio Maior).

Em termos legais, a compatibilização e a partilha de informação relativa a pessoas e famílias carenciadas entre instituições e agentes sociais pode não ser possível. A protecção de dados dos cidadãos pode, em certos casos, inviabilizar a vontade de adoptar um plano integrador de cruzamento de informação. Sobre a mencionada possibilidade de acontecer duplicação de benefícios, esperava-se que uma das principais vantagens da proximidade

fosse o inviabilizar desta situação, tal como o de haver um profundo conhecimento da situação social, o que pelas afirmações de alguns técnicos entrevistados se verifica que não acontece. Refira-se ainda o risco de uma base de dados comum sobre os carenciados poder ser usado como instrumento de controlo político por parte dos agentes partidários locais.

Solicitada aos dirigentes dos serviços locais de Segurança Social informação sobre a colaboração mantida com os respetivos municípios, só dois acederam responder, tendo os restantes indicado o responsável distrital daqueles serviços para a disponibilização da citada informação, alegando não estarem superiormente autorizados para o fazer.

É evidenciada a colaboração nos programas CEI e CEI+, e a participação nos Núcleos Locais de Inserção. Sobre este aspeto e após a entrevista, foi acrescentado que as informações disponibilizadas pelos serviços sociais municipais sobre os requerentes do RSI são essenciais para garantir maior equidade na atribuição daquele apoio, devido ao conhecimento profundo que têm dos problemas sociais.

“Têm sido celebrados acordos com o município ao abrigo dos POC’s, CEI e CEI+. Os serviços de ação social municipal também colaboram no RSI” (Dirigente do Serviço Local de Segurança Social de Almeirim).

O responsável pelos serviços locais de Segurança Social, embora salientando o papel daqueles organismos na implementação de políticas públicas de alcance social, limita-se a mencionar a colaboração dos municípios no âmbito da Rede Social e nos Núcleos Locais de Inserção.

“O ISS,IP, representado localmente pelos seus interlocutores, constitui um parceiro de referência no apoio, conceção e implementação de medidas de prevenção e combate aos fenómenos de empobrecimento do tecido social. As políticas públicas de fomento social identificam sempre o ISS,IP como uma parceria obrigatória e fundamental na implementação local das mesmas e no seu desenvolvimento através de medidas de acompanhamento e avaliação junto da comunidade. A Rede Social, os Núcleos Locais de Inserção e o Programa Alimentar são disso um exemplo” (Responsável pelos Serviços Locais de Segurança Social do Distrito de Santarém).

O Diretor do Centro Distrital de Segurança Social, para além da colaboração nos Núcleos Locais de Inserção e nas CPCJ, evidencia o trabalho conjunto realizado no âmbito dos CLAS’s e na Plataforma Supraconcelhia. Refira-se que o distrito de Santarém é o que tem maior número de cantinas sociais (113), sendo a sua capacidade instalada utilizada de 60%.

A Lezíria do Tejo tem 51 cantinas sociais em funcionamento, que contaram com a colaboração dos municípios na sua instalação.

“Sim, nomeadamente através das plataformas supraconcelhias, coordenadas pelos nossos serviços, nas redes sociais dos 21 concelhos do Distrito e noutras parcerias como as CPCJ, os Núcleos Locais de Inserção (associados ao acompanhamento do Rendimento Social de Inserção), entre outras, onde existe uma representação efetiva da Segurança Social, e nas quais se colabora e se dinamizam atividades constantes ao longo do ano, decorrentes do Plano de Ação de cada uma destas estruturas de suporte institucional” (Diretor do Centro Distrital de Segurança Social de Santarém).

Apesar de haver queixas dos autarcas em relação à exiguidade dos meios disponíveis por parte dos serviços desconcentrados da Segurança Social para responder aos problemas sociais, há um bom relacionamento tanto com os serviços locais, como com o serviço regional.

Habitação Social

Na área da habitação social, o relacionamento entre os municípios da Lezíria do Tejo e a administração central é praticamente inexistente, havendo uma grande indefinição de responsabilidades, legalmente atribuídas neste campo, a estes dois órgãos de poder. E o relacionamento que se impunha, ou pelo menos desejado pelos municípios, tem a ver com dois aspetos, o da conservação de fogos arrendados a custos controlados, tanto propriedade do Estado como municipal, e o da intervenção social para melhoria das condições de vida das famílias carenciadas instaladas nesses fogos.

Saliente-se que todos os municípios intervêm, quer pontualmente, quer com programas específicos para o efeito, na conservação de fogos construídos ao abrigo de programas de habitação social, arrendados a famílias carenciadas, sejam propriedade municipal ou do Estado. Estas intervenções assumem montantes consideráveis dos orçamentos municipais, embora difíceis de apurar, devido à falta de uma contabilidade de custos autárquica.

À exceção de Cartaxo, Coruche e Golegã, os municípios são proprietários de fogos de habitação social arrendados a custos controlados, sendo, por consequência, responsáveis pela sua conservação. No quadro abaixo indica-se o número de fogos pertencentes a cada município. O único relacionamento com o poder central é feito através do IHRU, que tem disponibilizado linhas de crédito com juros bonificados para a conservação desses fogos. Somente três municípios recorreram a este tipo de empréstimos.

Quadro 9.6 – Habitação social nos municípios da Lezíria do Tejo

Municípios	Nº de Fogos	Objetivo	Recurso a Empréstimos do IHRU
Almeirim	67	Arrendamento a custos controlados	-
Alpiarça	22	Arrendamento a custos controlados	-
Azambuja	76	Arrendamento a custos controlados	-
Benavente	130	Arrendamento a custos controlados	Prohabita
Cartaxo	-	-	
Chamusca	83	Arrendamento a custos controlados	Prohabita
Coruche	-	-	-
Golegã	-	-	-
Rio Maior	42	Arrendamento a custos controlados	-
S. Magos	40	Arrendamento a custos controlados	-
Santarém	280	Arrendamento a custos controlados	Prohabita

Fonte: Entrevistas aos responsáveis pelos serviços sociais municipais

Perguntado aos autarcas como consideravam as condições creditícias dos financiamentos disponibilizados pelo IHRU para a conservação da habitação social, manifestaram as seguintes opiniões sobre as vantagens desses empréstimos.

Quadro 9.7 - Condições dos empréstimos concedidos pelo IHRU para a conservação de habitação social

Municípios	Condições			
	Muito vantajosas	Suficientemente vantajosas	Pouco vantajosas	Nada vantajosas
Almeirim			X	
Alpiarça		X		
Azambuja		X		
Benavente			X	
Cartaxo		X		
Chamusca			X	
Coruche		X		
Golegã	X			
Rio Maior		X		
S. de Magos		X		
Santarém		X		

Fonte: Entrevistas aos autarcas

Só um autarca (Golegã) considerou as condições dos empréstimos concedidos pelo IHRU às autarquias locais para construção ou conservação de habitação social muito vantajosas, tendo sete autarcas considerado que eram suficientemente vantajosas. Três autarcas consideraram essas condições pouco vantajosas. Os empréstimos concedidos não cobrem a totalidade dos custos das obras de conservação, exigindo uma parte de autofinanciamento das autarquias. Por isso os autarcas consideram que o esforço financeiro para garantir o autofinanciamento e posteriormente para solver as amortizações e juros desses empréstimos é excessivo para as atuais capacidades financeiras dos municípios.

Para além do problema da conservação dos fogos, tem-se questionado a eficiência das políticas de habitação social, no tocante ao favorecimento da coesão social, à promoção e reforço da cidadania, ao acesso ao emprego e à melhoria das condições de vida das famílias carenciadas. A intervenção nos bairros sociais situados na Lezíria do Tejo, necessária para melhorar tais aspetos, nunca foi assumida pelos organismos do Estado e pouco foi feito neste sentido pelos municípios. Também neste aspeto não houve qualquer relacionamento institucional.

Foi solicitada informação aos técnicos responsáveis pelos serviços sociais municipais sobre se estes intervinham nos bairros sociais situados nas respetivas áreas territoriais.

Verifica-se que as intervenções têm sido pontuais, de acompanhamento de algumas famílias carenciadas.

“Algumas famílias são apoiadas, mas não existe um trabalho sistemático nos bairros sociais” (Técnica da Câmara Municipal de Almeirim).

“Os serviços sociais municipais vão acompanhando algumas famílias mais carenciadas que ocupam habitações sociais do Município” (Técnica da Câmara Municipal da Chamusca).

Note-se a particularidade da existência em Salvaterra de Magos de um bairro social destinado a pessoas idosas, em que é feito acompanhamento psicossocial aos moradores por parte dos serviços municipais, para além de ser fornecido apoio na conservação das habitações.

“A Câmara, para além do processo de atribuição e gestão dos fogos de habitação social, também acompanha as famílias que aí residem. Há um bairro social para pessoas idosas, onde para além de ser prestado apoio psicossocial, também é prestado apoio no arranjo das habitações, de modo a manter as condições normais de habitabilidade” (Técnica da Câmara Municipal de Salvaterra de Magos).

À exceção de Santarém, que implementou o projeto Habibairro, destinado à melhoria da qualidade de vida da população residente em bairros e habitações sociais daquele município, mais nenhum outro município pôs em prática qualquer intervenção social integrada nos bairros de que são proprietários.

“Foi implementado o Projeto Habibairro para melhorar a qualidade de vida dos moradores, no sentido de promover as suas competências pessoais e profissionais e promover a sua autonomia e participação, através do desenvolvimento da responsabilidade cívica e do reforço do sentimento de pertença ao bairro” (Técnica da Câmara Municipal de Santarém).

Refira-se ainda, sobre esta temática, que o município de Benavente, em alternativa à construção de bairros sociais, foi ao longo do tempo adquirindo fogos situados em urbanizações de iniciativa privada, para depois os arrendar a famílias carenciadas (programa “renda apoiada”), evitando assim a concentração de famílias carenciadas em urbanizações construídas especificamente para o efeito e instalando-as aleatoriamente pelo tecido urbano, no sentido de evitar a “guetização” (Guerra, 1994) que os bairros sociais originavam. De acordo com Capucha, “há de facto uma relação entre o modo de entender os factores de pobreza e exclusão social, o modo de conceber a luta contra esses fenómenos e a focagem dos processos de territorialização” (Capucha, 2004: 188) e “onde dizemos que os bairros pobres são os bairros onde os pobres habitam, é preciso acrescentar que são também os bairros que os tornam pobres ou tecem as redes que os impedem de romper com as suas condições de vida” (Capucha, 2004: 191).

Apesar do relacionamento entre os municípios e a administração central nesta área social praticamente não existir, os municípios da Lezíria do Tejo desejam uma negociação de competências que permita uma partilha de obrigações, e dos inerentes custos, relativas à conservação dos fogos arrendados a custos controlados, assim como a concretização de uma parceria com os serviços desconcentrados do Estado, para intervenção social nos citados bairros, no sentido de promover a coesão social e melhorar as condições de vida das famílias carenciadas.

Emprego/Desemprego

Nesta área, há um profícuo relacionamento entre os municípios da Lezíria do Tejo, o Centro Distrital de Segurança Social e o Centro de Emprego de Santarém, através da utilização de mão-de-obra desempregada ao abrigo da medida “Contrato Emprego-Inserção” e “Contrato Emprego-Inserção+” e no funcionamento dos Gabinetes de Inserção Profissional.

À exceção do município do Cartaxo, que está impedido de celebrar contratos deste tipo, por ter dívidas ao fisco, todos os municípios recorreram a mão-de-obra desempregada através

dos CEI e CEI+. Os municípios de Almeirim e Alpiarça têm planeado anualmente a utilização de 125 e 60 desempregados, respetivamente, e previsto os encargos daí decorrentes nos seus Orçamentos. Os restantes municípios têm utilizado este tipo de mão-de-obra de acordo com as suas necessidades e disponibilidades orçamentais.

O responsável pelo Centro de Emprego de Santarém refere a colaboração dos municípios nas políticas ativas de emprego, através dos programas CEI e CEI+, salientando as vantagens da utilização da mão-de-obra disponibilizada. Menciona ainda a possibilidade do estabelecimento de parcerias para realização de ações de formação nas sedes dos municípios. Note-se ainda a menção de que o fator proximidade às pessoas carenciadas permite aos municípios ter um maior conhecimento dos seus problemas.

“Os municípios poderiam ser (e alguns de alguma forma já o são) parceiros privilegiados do IEFP. As políticas públicas ligadas ao emprego são de dois tipos, as passivas ligadas à proteção, e as ativas ligadas ao emprego, formação e ajustamento entre a procura e oferta de emprego. Há um conjunto de atuações que a associação entre as autarquias locais e o IEFP poderia acrescentar maior eficácia a algumas soluções, potenciada pela proximidade às pessoas alvo e grande conhecimento dos problemas a resolver. Presentemente está a ser contratualizado com as câmaras a cedência de instalações municipais para a realização de ações descentralizadas de formação profissional para desempregados.

No tocante às medidas Contrato Emprego-Inserção e Contrato Emprego-Inserção +, na sua utilização não se espera da entidade promotora a certeza da empregabilidade, uma vez que são medidas de inserção social, com vista a propiciar auto-estima e promoção profissional. Mas a abundante utilização destas medidas por parte dos municípios tem gerado pressões de sindicatos para uma maior racionalização, uma vez que os elementos envolvidos ocupam postos de trabalho e são um óbice à contratação. É posto mesmo em questão se as medidas servem os interesses dos desempregados ou as necessidades de mão-de-obra (barata) das autarquias locais. De facto, tem-se a noção de que o funcionamento de alguns equipamentos municipais seria insustentável sem a utilização deste tipo de mão-de-obra” (Presidente do IEFP).

Quanto à intervenção nesta área, há hoje um consenso alargado relativamente ao papel da administração local no desenvolvimento económico do País (Catarino et al, 2007). Através da implementação de medidas nesse âmbito, os municípios da Lezíria do Tejo têm atuado em cinco vertentes, tendo todos promovido a construção de infraestruturas para acolhimento de empresas e a maioria concedido incentivos fiscais, realizado iniciativas de promoção da atividade económica concelhia e executado obras por administração direta, com utilização de mão-de-obra desempregada, conforme indica o quadro abaixo.

Quadro 9.8 - Implementação de medidas de desenvolvimento económico

(11 Autarcas)

Iniciativas de desenvolvimento económico	Sim	Não
Construção de Zonas Industriais	11	-
Construção de Áreas de Localização Empresarial	11	-
Realização de Feiras e Exposições s/ atividades económicas	9	2
Execução de obras por administração direta	8	3
Adoção de incentivos fiscais – redução de impostos e taxas	9	2

Fonte: Entrevistas aos autarcas

O relacionamento com a administração central não foi mediado pelos serviços desconcentrados do domínio social, mas sim com os serviços centrais e regionais de planeamento territorial e urbanístico e de ambiente, para a obtenção dos necessários licenciamentos das infraestruturas de acolhimento de empresas. Os municípios também se relacionam com os organismos da administração central relativamente a iniciativas empresariais levadas a efeito nos respetivos territórios, desempenhando o papel de mediadores, para facilitar o acesso dos investidores a programas governamentais ligados à criação de postos de trabalho e a benefícios fiscais. Nestes casos também há um relacionamento estreito dos municípios com as associações empresariais, com vista a canalizar investimentos privados para os respetivos municípios, geradores de desenvolvimento económico e social.

Habitualmente tem-se a perceção da existência de um relacionamento menos consensual entre o Governo central e o poder local, que na sua essência tem como causa principal o padrão de distribuição dos recursos públicos entre o Estado e os municípios. A atestar esse facto estão as frequentes posições de reserva manifestadas pela ANMP sobre a quase totalidade das medidas governamentais com implicações na atividade dos municípios. Aliás, essas posições têm servido de fundamento às reivindicações de várias ordens da maioria dos autarcas junto da administração central.

Perguntado ao Secretário de Estado da Administração Local como se relacionava aquele membro do governo com os municípios e com a sua representante (ANMP), a sua resposta também contrariou a perceção que se tem de frequente desacordo entre as duas entidades, dando conta da existência de uma boa relação que, apesar dos pontos de vista divergentes, tem levado ao entendimento possível sobre as diversas políticas dirigidas ao poder local.

“Enquanto Secretário de Estado da Administração Local sempre tive um relacionamento estreito e leal com as duas grandes associações representativas das autarquias locais: a

ANMP, relativamente aos municípios, e a ANAFRE, no respeitante às freguesias. A nossa atuação foi pautada por um espírito de diálogo e de procura de construção de soluções conjuntas, em compromisso e parceria, mesmo, e sobretudo, onde os pontos de partida do Governo e das Associações poderiam à primeira vista parecer distantes. Foi assim, no âmbito do relacionamento institucional e da cultura de compromisso, que foram celebrados nos últimos anos acordos (Lei dos Compromissos e Pagamentos em Atraso, Programa de Apoio à Economia Local, Reavaliação de Imóveis – IMI, Reprogramação do QREN e Reforma da Administração Local) entre o Governo e as Associações representativas das autarquias locais” (Secretário de Estado da Administração Local).

Perguntado ainda àquele membro do governo se considerava que os serviços desconcentrados do Estado tinham uma boa colaboração com as autarquias locais na implementação de políticas sociais nacionais e se uma maior articulação com os municípios traria vantagens para as populações carenciadas, deu uma resposta evasiva, sem esclarecer minimamente as questões postas.

“A Administração Pública portuguesa tem trabalhadores que conciliam uma grande capacidade técnica e por outro lado um grande espírito de missão, compromisso e respeito. Posso dar-lhe o exemplo das entidades na qual a minha tutela tem maior intervenção. Quer a DGAL, quer as CCDRs, como a IGF são entidades por um lado próximas das autarquias locais, auxiliando-as, sendo delas parceiras e que têm subjacente um espírito de aprofundamento do relacionamento e da melhoria do desenvolvimento dos instrumentos da administração ao serviço das populações” (Secretário de Estado da Administração Local).

Curiosamente o governante entrevistado, em termos de relacionamento, só mencionou duas entidades que exercem um controlo de primeiro nível à actividade das autarquias locais (DGAL e CCDRs) e uma que verifica o cumprimento das leis e regulamentos em matéria de finanças públicas (IGF), omitindo qualquer referência a entidades que se relacionam com as autarquias no domínio social, provavelmente por não estar a par desse relacionamento.

Também os municípios da Lezíria do Tejo têm um relacionamento com os serviços desconcentrados da administração central diferente da “posição oficial” da ANMP, podendo-se considerar que existe um bom entendimento de todos os municípios com os serviços locais de saúde, de ação social e do emprego e uma ausência de relacionamento no tocante à habitação social. Na área a educação, há municípios com um bom relacionamento com os estabelecimentos de ensino, mas outros revelam alguma reserva nesse relacionamento. Pelo que se conseguiu depreender das entrevistas, esse relacionamento é muito influenciado por questões pessoais ou político/partidárias dos seus interlocutores.

9.2 - Relacionamento com os agentes sociais locais

As formas de relacionamento do poder autárquico com os agentes sociais são um fator essencial para o conhecimento da realidade social local e para a auscultação dos problemas e expectativas dos grupos locais. A partir de abril de 1974, os agentes sociais locais foram ocupando um lugar relevante no atendimento das necessidades sociais a nível local, desempenhando uma função essencial na prestação de serviços sociais a nível comunitário (Ferreira, 2000). De referir que as associações de orientação religiosa constituíam um grupo relevante de agentes sociais particulares, onde estavam integrados os centros paroquiais, as misericórdias e outro tipo de entidades, na sua quase totalidade ligados à religião católica. Estas entidades asseguravam nos seus municípios um conjunto importante de serviços sociais, principalmente ligados à infância e à população idosa, que lhes conferiam um estatuto relevante na satisfação de necessidades sociais a nível local.

Em termos de relacionamento, a partir da década de 80 do século passado, os agentes sociais locais passaram a contactar os executivos municipais de forma institucional. O sucesso dependia muitas vezes do grau de confiança pessoal dos dirigentes das instituições com o presidente da Câmara, para tentarem obter a sua colaboração ou participação em iniciativas e em investimentos e, por vezes, somente para pressionar os órgãos da administração central, não havendo uma existência formal ou funcionamento regular desse relacionamento. Posteriormente, começaram a surgir estruturas mistas de agentes sociais e serviços autárquicos, como comissões para pessoas deficientes, idosos ou outras áreas sociais. O surgimento destas estruturas revestiu-se da maior importância, por criarem condições para uma maior articulação e integração de recursos e ações e, provavelmente, por constituírem a forma embrionária da Rede Social. Estas primeiras “parcerias” funcionavam também como uma forma subalterna de participação dos municípios na administração das políticas sociais nacionais ao nível local.

Na Lezíria do Tejo, os agentes sociais também foram assumindo ao longo do tempo um papel relevante no domínio social, com uma crescente prestação de serviços à comunidade, determinantes para a coesão social da região.

Sobre a importância da intervenção dos agentes locais no domínio social, verifica-se que, para os autarcas, o alcance social dos serviços sociais prestados à comunidade gradua a sua avaliação.

Quadro 9.9 - Importância da intervenção dos agentes sociais locais

(11 Autarcas)

Entidades	Maior importância	Alguma importância	Pouca importância	Sem importância
IPSS (Civil)	11	-	-	-
IPSS (Religioso)	9	1	1	-
Misericórdias	11	-	-	-
Assoc.Morad./Melhoram.	2	2	-	7
Cooperat. de Habitação	4	1	-	6
Associações de Pais	6	5	-	-
Coletividades /Clubes	8	3	-	-
Outros	-	-	-	11

Fonte: Entrevistas aos autarcas

Verifica-se pela leitura do quadro acima que os autarcas dão grande importância às IPSS's e às Misericórdias. Reconhecem menor importância às associações de moradores e às cooperativas de habitação, provavelmente por os efeitos da sua função social serem essencialmente direcionados para os moradores ou cooperantes envolvidos nesse tipo de entidades. A importância atribuída às associações de pais advirá provavelmente da detenção de informação por parte destas entidades sobre as preocupações e problemas dos alunos em relação ao sistema educativo.

Refira-se, a título de curiosidade, e apesar dos partidos políticos componentes terem referências ideológicas diferentes, que os municípios dirigidos pela CDU e pelo Bloco de Esquerda consideram da maior importância a ação das IPSS's religiosas e das Misericórdias. Também só os municípios dirigidos pela CDU consideram a ação das associações de moradores e de melhoramentos e das cooperativas de habitação com muita ou alguma importância. A justificar este facto, lembre-se a forte envolvência de forças partidárias constituintes da citada coligação política na criação dessas associações e cooperativas.

Na avaliação da importância da ação dos diversos agentes sociais locais, a referência de alguns autarcas a determinadas entidades indiciou outras razões na avaliação da sua ação, nomeadamente o relacionamento pessoal e mesmo familiar com os dirigentes dessas entidades ou a proximidade/afastamento político-partidário desses autarcas. Esta constatação foi inferida a partir das conversas informais tidas com alguns dos autarcas, embora se admita que ocorra em todos municípios, mas principalmente com responsáveis das IPSS's. Também em conversas informais durante as entrevistas realizadas, houve

referências à existência de associações apoiadas de uma forma continuada, ao passo que outras eram só apoiadas pontualmente (algumas só no ano das eleições autárquicas). Foram ainda revelados conflitos latentes ou mesmo expressos entre agentes sociais locais e os respetivos municípios, indiciando, na sua maioria, motivos políticos.

Foi solicitado aos autarcas que expressassem a sua opinião quanto ao relacionamento estabelecido com os agentes sociais locais.

Todos reconhecem ter um bom relacionamento com os agentes sociais, evidenciando as suas vantagens, traduzidas numa cooperação permanente e conjugação de esforços, que permite uma melhor resposta aos problemas sociais.

“É uma relação de grande proximidade, em que se estabelecem muitas parcerias, um diálogo profícuo e permanente para obter consensos, implementar projetos e encontrar soluções para os problemas” (Vereadora da Câmara Municipal de Benavente).

Também foi reconhecida a influência positiva dos CLAS's para um maior e mais eficaz relacionamento entre as autarquias e as IPSS's.

“Procedeu-se a um aprofundamento significativo de relacionamento entre a autarquia e os parceiros sociais no âmbito do CLAS. Há uma relação estreita e cordial com os agentes sociais locais, para benefício das pessoas carenciadas” (Vice-Presidente da Câmara Municipal da Golegã).

Aliás esta posição está em consonância com a importância que os autarcas atribuem à atividade desenvolvida no domínio social pelas IPSS's. Saliente-se, no entanto, que nenhum dos autarcas, na sua resposta, referiu a existência de dificuldades de relacionamento com alguns dirigentes de IPSS's, denunciadas em conversas informais, notando-se assim divergência entre a resposta formal à pergunta, que se pressupõe como expressão da posição “oficial” da autarquia sobre o assunto, e as citadas conversas informais, em que foram mencionadas dificuldades de relacionamento por motivos pessoais e partidários.

Relativamente à área socioeducativa, foi perguntado aos responsáveis pelos serviços sociais municipais se os respetivos municípios se relacionavam ou promoviam iniciativas com a envolvimento de coletividades, tendo-se obtido as seguintes respostas:

Municípios	Respostas
Almeirim	Em todas as iniciativas envolvem-se clubes/coletividades
Alpiarça	-
Azambuja	Sempre que possível, envolvem-se as coletividades
Benavente	Há sempre uma grande colaboração com as coletividades
Cartaxo	Devido a dificuldades financeiras, não há colaboração
Chamusca	A Câmara colabora sempre com as iniciativas das coletividades
Coruche	É dado apoio às iniciativas das coletividades e IPSS's
Golegã	-
Rio Maior	-
S. Magos	-
Santarém	-

Para além duma política de atribuição de apoios pontuais a nível de cedência de materiais, instalações municipais e transportes, comum a todos os municípios, só cinco responderam que têm uma colaboração assídua com coletividades e clubes, estabelecendo parcerias para a promoção do desporto e da cultura, para tornar estas atividades acessíveis a toda a população. Dada a ausência de resposta por parte de cinco entrevistados, foi solicitada uma explicação para o facto, tendo respondido que a colaboração com as coletividades e clubes tinha sido muito reduzida nos últimos anos, devida às dificuldades financeiras sentidas pelas autarquias.

Verificou-se, no entanto, que o relacionamento desses municípios com as associações desportivas e culturais era essencialmente assegurado por subunidades orgânicas da Cultura e do Desporto, não dependentes hierarquicamente do técnico responsável pelos serviços sociais municipais,¹⁴¹ razão pela qual provavelmente este não detinha informação suficiente para responder cabalmente à pergunta.

Em alguns municípios a ação em relação aos agentes sociais vai mais além, colaborando na formação de novos agentes. Foi perguntado aos autarcas se o município tinha fomentado o surgimento de novos agentes sociais locais ou grupos de utentes.

Esta prática é essencialmente utilizada nos municípios que promoveram a construção de equipamentos sociais e pretendem que os mesmos sejam geridos por entidades não públicas. Assim, quando não exista IPSS disponível, ou interessada, na gestão desses

¹⁴¹ Apesar de, nos organogramas dos municípios, tais subunidades estarem geralmente agregadas à unidade orgânica do domínio social, elas reportam diretamente ao vereador responsável pelo “pelouro”, em termos hierárquicos.

equipamentos, fomentam ou colaboram na formação de agentes sociais que os venham a gerir.

“Tem fomentado o aparecimento de agentes sociais locais. Ultimamente dinamizou a criação da associação Olé Golegã, para organizar, numa semana em Setembro, ações ligadas à temática dos touros e dos campinos. Para além disso estabeleceu parcerias com outros agentes, como por exemplo com o Rancho Folclórico da Golegã, para gestão do Museu Rural, e com o Clube de Ténis, para gerir os campos de ténis municipais” (Vice-Presidente da Câmara Municipal da Golegã).

“Tem apoiado e colaborado com novos agentes sociais, como a Comissão de Utentes de Saúde, que posteriormente passou a Comissão de Utentes de Alpiarça” (Vereador da Câmara Municipal de Alpiarça).

Noutros, esta prática não é seguido ou por não haver necessidade, ou mesmo por os autarcas discordarem dela.

“A Câmara tem apoiado os novos agentes que têm surgido de movimentos de cidadãos, mas não tem tomado qualquer iniciativa para fomentar o seu aparecimento” (Presidente da Câmara Municipal de Coruche).

“Só se tem apoiado as iniciativas de associativismo que nasçam genuinamente da vontade dos cidadãos. A Câmara não funciona como dinamizador dessas iniciativas, porque poderia originar o aparecimento de instituições artificiais” (Presidente da Câmara Municipal da Chamusca).

Mais uma vez se verifica que não há consonância de atuação política neste assunto, constatando-se posições diferentes entre autarcas representantes da mesma força partidária, neste caso da CDU.

Outra forma de relacionamento dos municípios com os agentes sociais locais é consubstanciada na concessão de apoio àquelas entidades para o desenvolvimento da sua atividade normal. A forma de apoio mais utilizada é a transferência financeira (subsídio), que na Lezíria do Tejo assumiu as seguintes modalidades:

Quadro 9.10 - Modalidades de transferências financeiras

(11 Autarcas)

Modalidades	Sim	Não
Subsídios à construção e reparação de equipamentos	10	1
Subsídios para aquisição de materiais	6	5
Subsídios para pagamento a pessoal	2	9
Comparticipação nos custos suportados pelos agentes	4	7
Subsídios a ações específicas levadas a efeito pelos agentes	8	3
Outros subsídios	-	11

Fonte: Entrevistas efetuadas a responsáveis pelos serviços sociais municipais

Verifica-se que a atribuição de apoios financeiros aos agentes sociais locais para a construção e reparação de equipamentos é prática de quase todos os municípios da Lezíria do Tejo, embora os autarcas admitam que ultimamente os seus montantes tenham sido reduzidos, devido aos constantes cortes das transferências financeiras do OE para as autarquias locais, havendo já um município que suspendeu tal prática. Apesar de todos os municípios já terem praticado as modalidades dos restantes apoios financeiros mencionados no quadro acima, presentemente só alguns (cuja situação financeira ainda o permite) concedem esses apoios, tendo sido expresso pelos autarcas que, a continuar a redução de verbas transferidas ao abrigo da Lei das Finanças Locais e o estrangulamento financeiro imposto pela “Lei dos Compromissos”, corria-se o risco de tais apoios cessarem a curto prazo.

No entanto, os apoios dos municípios aos agentes sociais locais não se esgotam nas transferências financeiras, havendo outras formas de colaboração, conforme se comprova pelo quadro seguinte.

Quadro 9.11 - Outras modalidades de apoios

(11 Autarcas)

Outros Apoios	Sim	Não
Apoio a transportes, instalações, equipamentos, etc.	9	2
Apoio em materiais diversos	6	5
Apoio técnico	11	-
Outros apoios	1	10

Fonte: Entrevistas efetuadas a responsáveis pelos serviços sociais municipais

Estes apoios, tais como cedência de infraestruturas, instalações e materiais, não são disponibilizados pelos municípios de forma generalizada, por não serem solicitados pelas IPSS's, provavelmente por não terem necessidade deles. Verifica-se que o apoio disponibilizado por todos os municípios é o apoio técnico. Perguntado como é que este apoio era concretizado, a resposta generalizada foi a de que era prestado no âmbito da atuação da Rede Social e pela disponibilização da colaboração de técnicos municipais.

Não foram recolhidas opiniões dos representantes das IPSS's nos Núcleos Executivos dos CLAS's, sobre o relacionamento destas entidades com os municípios, por, em conversas exploratórias, se ter verificado que as opiniões manifestadas se referiam especificamente ao relacionamento da IPSS do dirigente entrevistado com o município, sendo maioritariamente abordadas as questões dos apoios concedidos pelos municípios, ou a ausência deles, em detrimento da avaliação da ação conjunta no âmbito social. As opiniões expressas não avaliavam o relacionamento entre os municípios e a globalidade dos agentes sociais locais dos respetivos territórios. Mesmo assim, nas conversas informais mantidas, de uma forma geral não foi apontado um mau relacionamento, apesar de estar sempre presente a reivindicação de mais apoios. Nalguns casos houve menções a desentendimentos pessoais ou mesmo a choques políticos entre os autarcas e dirigentes de IPSS's. De realçar que nunca foi reconhecido que estes desentendimentos prejudicassem a ação conjunta junto das pessoas e famílias carenciadas.

Em resumo, verifica-se que o relacionamento dos municípios com os agentes sociais locais se desenvolve em duas vertentes, uma na ação conjunta para a resolução de problemas sociais nos respetivos territórios municipais, e outra nos apoios disponibilizados a esses agentes, para o desenvolvimento da sua atividade normal e para cofinanciar os seus investimentos. Os autarcas são unânimes em considerar muito importante a atividade dos agentes sociais locais e consideram haver um bom relacionamento com os mesmos. Na atual crise económica e financeira, reconhecem ser da maior importância a colaboração mútua com estas entidades, para tornar mais céleres e abrangentes as políticas públicas nacionais de emergência social, assim como para lhes conferir maior eficiência e equidade.

No entanto, verifica-se uma considerável discrepância entre o que é afirmado "oficialmente", através das respostas às perguntas da entrevista, e o que é dito nas conversas informais, sobre o relacionamento entre os autarcas e os dirigentes das outras entidades que operam no domínio social. Constata-se, através de algumas apreciações proferidas nessas conversas, que tal relacionamento é bastante influenciado por questões quer pessoais, quer político-partidárias e embora seja afirmado que tal não prejudica a ação dessas entidades, afigura-se difícil isso não acontecer, pela veemência e grau de animosidade com que por

vezes as afirmações são feitas. Neste aspeto verifica-se que a proximidade não funciona como uma vantagem, antes pelo contrário, contribui para o aparecimento de “rivalidades” pessoais e políticas, o que provavelmente influenciará negativamente a acção eficaz desses agentes sociais locais no domínio social. Em alguns municípios as questões pessoais estavam claramente latentes nas afirmações dos agentes sociais locais, o que levou a indagar a razão desse facto. Foi verificado que alguns desses agentes integravam listas partidárias concorrentes às eleições autárquicas de Setembro de 2013, o que poderá ser uma das causas prováveis.

Também se denotou alguma resistência de agentes sociais locais a medidas integradoras emergentes da acção da Rede Social, por considerarem que interferem com a sua área de acção, para a qual consideram ter legitimidade de intervenção, demonstrando não estar preparados para essa partilha de poder, que é entendida como uma perda. Verificou-se ainda que alguns agentes sociais locais que exerciam influência sobre a tomada de decisão de determinadas estruturas administrativas, tanto a nível local, como regional, não aceitavam bem a perda dessa influência, motivada pela cooperação desenvolvida no seio da Rede Social.

CAPÍTULO X - Descentralização de novas competências no domínio social

Há muito que a ANMP afirma pretender negociar com o Governo um processo de descentralização de competências no domínio social que permita um maior envolvimento das autarquias locais, na convicção das mesmas poderem acrescentar maior eficácia às políticas sociais, com benefício para os grupos mais vulneráveis.

As tendências descentralizadoras direcionadas para o poder local, por um lado, decorrem de um movimento reformista da gestão pública que acentua a eficiência no uso dos recursos e a eficácia na obtenção dos resultados e, por outro lado, estão em sintonia com o princípio da subsidiariedade.¹⁴²

É assumido pela ANMP, com base no conteúdo dos quadros nºs 10.1 e 10.2, que o poder local, recebendo apenas 10% das receitas do Estado é responsável por cerca de 50% do investimento público, aplicando assim os fundos públicos com maior eficiência que a administração central. Advoga ainda que uma gestão pública de maior proximidade poderá trazer ganhos de bem-estar às populações. Também requer há muito a negociação de um processo de descentralização de competências no domínio social que permita um maior envolvimento das autarquias locais.

Quadro 10.1 – Comparação entre receitas e despesas dos municípios e do Estado

Milhões de euros

Descrição	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Rec. Munic.	4.538,6	5.120,2	5.375,0	6.462,3	6.936,9	6.510,6	6.791,0
Receit.SPA	42.801,3	44.265,3	46.793,3	51.473,9	55.723,7	58.774,6	62.173,3
Desp.Munic.	4.463,2	4.955,1	5.467,5	6.449,5	6.725,9	6.627,2	6.720,8
Despes.SPA	45.039,0	46.473,6	51.992,5	56.670,8	59.230,8	62.658,3	66.718,5
Pess. Munic.	1.134,3	1.303,9	1.388,5	1.533,6	1.662,3	1.767,4	1.847,8
Pessoal SPA	14.299,4	14.930,4	17.330,8	18.684,1	19.483,8	19.697,1	20.376,3
Inv. Municip.	1.764,7	1.969,8	2.161,5	2.656,3	2.611,0	2.301,6	2.122,7
Investi.SPA	3.988,4	4.205,8	4.259,8	5.073,2	4.676,1	4.588,8	4.479,5

Legenda: Rec. Munic.-Receita Municipal; Receit. SPA-Receita do Setor Público Administrativo; Desp. Munic.-Despesa Municipal; Despes. SPA-Despesa do Setor Público Administrativo; Pess. Munic.-Despesa com Pessoal dos Municípios; Pessoal SPA-Despesa com Pessoal do Setor Público Administrativo; Inv. Municip.- Investimentos Municipais; Investi. SPA- Investimento do Setor Público Administrativo.

Fonte: DGAL

¹⁴² Lei nº 159/99 (artigo 2º, nº2) e Carta Europeia da Autonomia Local.

Quadro 10.2 – Comparação entre receitas e despesas dos municípios e do Estado

%

Descrição	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Receitas municipais/Receitas SPA	10,6	11,6	11,5	12,6	12,4	11,1	10,9
Despesas Municipais/ Despesas SPA	9,9	10,7	10,5	11,4	11,4	10,6	10,1
Pessoal municípios/Pessoal SPA	7,9	8,7	8,0	8,2	8,5	9,0	9,1
Investim. municipais/Investim. SPA	44,2	46,8	50,7	52,4	55,8	50,1	47,4

Fonte:DGAL

Tem sido oficialmente explicitado pelos municípios a sua vontade em participarem na definição e concretização de políticas sociais e de apoio concertado e articulado às camadas da população mais desfavorecidas. Para a sua concretização é advogado que o processo de transferência de competências caminhe para a adoção de um quadro legal e financeiro específico.¹⁴³ É relevante o papel que o poder local tem vindo a assumir ultimamente no combate aos problemas sociais, traduzido num elevado número de vertentes, intervenções com as quais a sociedade civil já conta, muitas delas sem qualquer enquadramento legal a legitimá-las.

No Fórum Municípios realizado em 2010 pela ANMP, no âmbito do Ano Europeu de Combate à Pobreza e Exclusão Social, foi reconhecido que “se perfilam novos contextos de pobreza e novos conceitos de exclusão social, cada vez mais complexos e variáveis, que exigem dos Municípios Portugueses uma intervenção cada vez mais vasta e congregada, baseada num princípio de partilha e articulação de experiências e respostas que possam constituir o caminho para a reposição da igualdade de oportunidades a todos os cidadãos. Nessa medida é urgente a necessidade de aperfeiçoamento e adaptação das políticas de intervenção social a uma realidade que privilegie que as intervenções públicas passem a assumir, cada vez mais, uma natureza territorial e na qual, os municípios – dada a sua proximidade às populações – são agentes privilegiados.”

A Carta Europeia de Autonomia Local destaca o estatuto autonómico dos entes subnacionais, sublinhando o seu papel de pilares fundamentais do regime democrático e de, por meio deles, os cidadãos melhor poderem exercer os seus direitos de participação cívica, em face da proximidade desejada entre administração e administrados.

Segundo o Livro Branco do Sector Empresarial Local “a administração central tem vindo, também na última década, a transferir para as autarquias locais atribuições e competências

¹⁴³ O documento aprovado no XVII Congresso da ANMP, denominado “Transferências de Competências – Ação Social”, reflete a intenção dos municípios em verem reforçadas as suas competências no domínio social.

em novos domínios – educação e assistência social – com recursos plafonados, a que acresce a pressão dos utentes para uma provisão adequada dos novos serviços o que, naturalmente, se repercute num acréscimo de intervenção e de custos para o poder local”.¹⁴⁴

A Resolução do Conselho de Ministros nº 15/2013, de 19 de Março, foi a última medida governamental sobre esta matéria, aprovando o Aproximar – Programa de Descentralização de Políticas Públicas, que “propõe uma agenda reformista para a administração local assente na proximidade com os cidadãos e na descentralização administrativa, designadamente através da descentralização de competências e recursos da administração central para os municípios e para as entidades intermunicipais, nas situações em que tal se justifique pela existência de ganhos de eficiência e eficácia no quadro das relações entre o Estado, a administração local e os cidadãos”. Esta resolução visa a definição, de forma exhaustiva e transversal, dos serviços e organismos da administração central com potencial de descentralização, eliminando a sobreposição de competências e outras ineficiências entre a administração local e a administração central. Determina, no âmbito dos trabalhos a desenvolver, a elaboração de um relatório de progresso, até 30 de Setembro de 2013, e de um relatório final, até 30 de Dezembro de 2013.

Face ao exposto, afigurou-se importante recolher as opiniões dos autarcas da Lezíria do Tejo sobre o papel desejável para os municípios, baseado em diretrizes entendidas como necessárias para o desenho de um quadro colaborativo institucional, distribuidor de competências e dos necessários recursos para as levar a efeito, que permita também uma melhor interligação com os serviços desconcentrados da administração central, assim como uma maior participação dos municípios na implementação e avaliação das políticas sociais nacionais, a fim de garantir uma maior justiça, equidade e eficiência dessas políticas.

Foram efetuadas quatro perguntas aos autarcas entrevistados, relacionadas com a descentralização de competências no domínio social. A primeira referia-se à possibilidade de melhoria da eficiência e equidade das políticas sociais se a sua aplicação fosse descentralizada nos municípios. Na segunda pergunta foi solicitada a indicação de competências que, na opinião dos autarcas, deveriam ser descentralizadas nas autarquias locais, a fim de avaliar a sua predisposição em aceitarem novas competências nas áreas sociais em estudo. Com a terceira e a quarta perguntas tentou-se avaliar a opinião dos autarcas entrevistados sobre se uma maior descentralização de competências no domínio social seria institucionalmente mais benéfica para a administração central ou para os municípios. Foram também recolhidas as opiniões dos responsáveis dos serviços

¹⁴⁴ Livro Branco do Sector Empresarial Local (pág. 27), cuja Comissão de Acompanhamento foi criada pela Resolução de Conselho de Ministros nº 64/2010, de 30 de Agosto.

desconcentrados da administração central das áreas da saúde, educação, ação social e emprego/desemprego, em relação à sua avaliação sobre o desempenho autárquico nas políticas sociais já descentralizadas e se consideravam pertinente uma maior descentralização de competências nas áreas mencionadas.

10.1 - Mais eficiência e equidade nas políticas sociais descentralizadas?

Começou-se por perguntar aos autarcas se “uma descentralização de competências do domínio social nos municípios poderá melhorar a eficiência e a equidade das políticas sociais.”

Pelo conteúdo das respostas, constata-se o reconhecimento unanime dos autarcas entrevistados de que uma descentralização de competências do domínio social nos municípios pode melhorar a eficiência e a equidade das políticas sociais.

“Localmente é mais fácil encontrar-se soluções para os problemas, por estes serem constatados mais rapidamente e as soluções não dependerem de processos de decisão hierarquicamente extensos. Ora, se a proximidade permite melhor conhecimento e avaliação do problema e dar a resposta mais apropriada, rápida e, conseqüentemente, mais eficaz, afigura-se que a descentralização de competências no domínio social melhorará a eficiência e a equidade das políticas sociais” (Presidente da Câmara Municipal da Chamusca).

Fundamentam a sua opinião em dois fatores: a proximidade, que permite um mais rápido conhecimento e avaliação dos problemas; a mobilização das melhores soluções, com a rápida afetação dos recursos adequados. Para além disso, não indicam uma forma prática de comprovar esta sua convicção. Neste assunto verifica-se um alinhamento com a posição da ANMP.

“Dada a proximidade às populações e do conhecimento que se detém da realidade local, designadamente na identificação dos problemas, recursos existentes e parcerias, seria possível aumentar a eficiência e a equidade das políticas sociais” (Vereadora da Câmara Municipal de Salvaterra de Magos).

No entanto, oito autarcas consideram que para haver melhoria de eficiência e equidade numa descentralização de competências do domínio social, também seria necessário haver uma descentralização dos recursos financeiros adequados para o seu exercício.

“Uma maior descentralização de competências do domínio social nos municípios traria sem dúvida mais eficiência e equidade às políticas sociais, por estes estarem mais próximos das populações, terem um conhecimento efetivo dos problemas e, conseqüentemente, poderem prestar melhor serviço, com menos desperdício de meios. Mas a descentralização deveria ser

sempre acompanhada dos meios financeiros necessários para um bom desempenho da mesma” (Vice-Presidente da Câmara Municipal da Golegã).

“A descentralização de competências para quem está mais perto das populações e conhece melhor os seus problemas só poderá trazer mais eficiência e equidade às políticas sociais. Mas isto só é possível se houver a necessária transferência financeira a acompanhar essa descentralização” (Vereadora da Câmara Municipal de Rio Maior).

Nenhum autarca explica, em termos funcionais, como conseguiria essa melhoria de eficiência e equidade no exercício de competências eventualmente descentralizadas. Também não foi evidenciada qualquer área social que, em termos concretos, poderia particularmente beneficiar com a descentralização de competências, nem deram qualquer exemplo para fundamentar as suas afirmações. Por isso, afigura-se que a convicção dos autarcas num melhor desempenho dos municípios na implementação das políticas sociais, desde que tenham os recursos financeiros que eles considerem suficientes, será difícil de provar, para além de ter de haver uma estrutura adequada para operacionalizar eficientemente essas políticas, o que atualmente não acontece, pois, como se viu, as estruturas orgânicas municipais do domínio social são muito reduzidas, quer no tocante a recursos humanos, quer em relação a meios técnicos, indo a sua ação a pouco mais do que à resolução dos problemas do dia-a-dia. Provavelmente, ao contraporem uma maior transferência de recursos financeiros, estariam a contar com eles para dotar essas estruturas dos meios necessários.

Mais ainda, a avaliação da atuação dos autarcas, em termos de tutela administrativa, faz-se somente a nível da conformidade legal dos seus atos, não havendo qualquer avaliação de mérito dos mesmos. Aliás, tem sido recusado pelos autarcas a adoção por parte das entidades inspetivas de qualquer sistema de avaliação sobre o mérito dos seus atos, com o pretexto de violar a autonomia administrativa municipal.

Durante as entrevistas efetuadas aos técnicos dos serviços sociais municipais, também não foi mencionado qualquer sistema de avaliação dos resultados das políticas sociais municipais implementadas. Por isso, sem um sistema de avaliação de desempenho de competências descentralizadas, ou no mínimo uma avaliação de mérito do desempenho municipal no domínio social, será muito difícil, ou mesmo impossível, os autarcas provarem o afirmado, ou seja, que uma descentralização de competência do domínio social nos municípios melhoraria a eficiência e equidade das políticas sociais.

Feita a mesma pergunta ao Secretário de Estado da Administração Local, reconheceu que a proximidade poderia levar a uma melhor avaliação dos problemas sociais e,

consequentemente, a decisões mais consentâneas com as especificidades locais e que tal facto poderia potenciar ganhos de eficácia e eficiência nas soluções adotadas.

“O caminho para a construção de uma Administração Pública mais próxima e sustentável é, a meu ver, indispensável e irreversível. Considero, na verdade, que a descentralização representa um processo evolutivo da organização do Estado, visando o aumento de eficiência e eficácia da gestão dos recursos e prestação de serviços públicos pelas entidades locais. Uma organização administrativa mais descentralizada pode potenciar ganhos de eficiência e eficácia com a aproximação das decisões aos problemas, a promoção da coesão territorial e a melhoria da qualidade dos serviços prestados às populações através de respostas adaptadas às especificidades locais, a racionalização de recursos disponíveis e a responsabilização política mais imediata e eficaz” (Secretário de Estado da Administração Local).

Desde a descentralização dos transportes escolares, efetuada em meados dos anos 80, que os municípios têm vindo a afirmar que os meios financeiros que têm acompanhado as competências descentralizadas têm sido exíguos. O último exemplo apontado é a descentralização nas autarquias da gestão de pessoal não docente das EB1. No quadro seguinte é apresentada a opinião dos autarcas da Lezíria do Tejo sobre o assunto.

Quadro 10.3 - Recursos financeiros que acompanham as competências transferidas

(11 Autarcas)

Meios	Acima do necessário	O necessário	Abaixo do necessário
Recursos financeiros	-	2	9

Fonte: Entrevistas aos autarcas

Relativamente aos recursos financeiros que acompanham as competências transferidas, só dois autarcas (Alpiarça e Cartaxo) consideram os meios financeiros que acompanham as competências transferidas suficientes, considerando os restantes nove abaixo do necessário.

Daí que sobre este tema assumam uma posição muito prudente, pois embora reconhecendo a possibilidade de melhoria da eficiência e da equidade das políticas sociais com a sua descentralização, condicionam o eventual aumento de competências à transferência dos meios financeiros necessários para o bom exercício das mesmas.

O Vice-Presidente da ANMP, respondendo à mesma pergunta, disse que a descentralização de competências aumentaria a eficiência e a eficácia das políticas sociais, desde que a

mesma fosse efetuada através do diálogo entre as administrações central e local e com o objetivo de servir melhor as populações.

“Não há dúvida que pode, porque a proximidade democratiza sempre. Tem que ser perspectivada através de um diálogo institucional, que deve existir entre o poder central, que detém as competências, e quem representa os municípios e desde que seja para servir melhor os interesses das populações e do país. Os municípios não querem mais competências para terem mais poder, mas para servir melhor os seus cidadãos. Crê-se que no domínio social há um vasto campo de competências que poderiam ser não apenas articuladas, mas transferidas para os municípios, sem perda de qualidade na sua aplicação e sem mais custos para o país” (Vice-Presidente da ANMP).

Idêntica pergunta foi efetuada ao Diretor do Centro Distrital de Segurança Social de Santarém, que respondeu que atualmente não deveria ser feita uma maior descentralização de competências, por os municípios não estarem politicamente preparados para o efeito, nomeadamente na implementação de políticas com alcance regional, por haver risco do “bairrismo autárquico” prejudicar a aplicação equitativa dessas políticas.

“Esse processo poderá ser uma realidade a médio/longo prazo. A curto prazo considera-se que ainda não se encontra estabelecida uma cultura política devidamente solidificada para sustentar com total isenção uma intervenção social mais eficaz comparativamente ao modelo de atuação existente, tendencialmente regional, na sua ação operativa. Assim, para que tal possa verificar-se, terão sobretudo e de forma prévia de ser fomentados os canais adequados que promovam a partilha de responsabilidades e recursos e, com ela, uma maior convergência na atuação” (Diretor do Centro Distrital de Segurança Social de Santarém).

Verifica-se que não há coincidência de opiniões entre os autarcas da Lezíria do Tejo e o Diretor do Centro Distrital de Segurança Social, uma vez que os primeiros afirmam que os municípios poderiam trazer maior eficiência e equidade às políticas sociais se a sua implementação fosse descentralizada no poder local, acompanhada com as adequadas transferências financeiras para a sua concretização, e o segundo considera que os municípios não estão politicamente preparados para garantirem isenção na aplicação das políticas sociais a descentralizar, essencialmente nas de âmbito regional.

Acrescente-se que, se por um lado a proximidade poderá constituir uma vantagem para a ação municipal, por outro lado poderá torná-la mais permeável a pressões locais e clientelismos, o que poderá gerar ineficiência e, principalmente, iniquidade nas decisões sobre as políticas sociais. Quanto à falta de preparação política dos executivos municipais para garantir a isenção da implementação de políticas sociais de alcance regional, apontada pelo responsável distrital da Segurança Social, certamente não foi tida em conta a estrutura

intermunicipal existente (Comunidade Intermunicipal da Lezíria do Tejo – CIMLT), órgão que já é frequentemente utilizado para concretizar projetos comuns aos municípios associados e que eventualmente poderia ser utilizado para esse fim. Relembre-se que foi esta entidade intermunicipal que promoveu a elaboração das Cartas de Equipamentos Sociais e das Cartas Educativas de todos os municípios da Lezíria do Tejo. Por isso, afigura-se que o motivo apresentado tenha mais a ver com a vontade de partilha de poder com os municípios, na administração de políticas sociais, do que com a sua impreparação política.

10.2 - Mais descentralização de competências no domínio social?

Foi perguntado aos autarcas “quais deveriam ser as competências dos municípios no domínio social”, nomeadamente nas cinco áreas sociais em análise, a fim de avaliar a sua predisposição para aceitar novas competências nessas áreas e quais as condições que impunham para o efeito.

Face a esta pergunta mais concreta em que era solicitada a indicação de novas competências que os autarcas entrevistados desejariam ver descentralizadas, as respostas obtidas pouco coincidiram com as posições assumidas pela ANMP nos seus X, XI, XII e XIII congressos.

Idêntica pergunta foi efetuada aos dirigentes dos serviços desconcentrados da administração central, nomeadamente aos dirigentes dos Centros de Saúde em relação à área da saúde, aos dirigentes dos Centros/Agrupamentos Escolares, em relação à área da educação, aos dirigentes dos Serviços Locais de Segurança Social, em relação à área da ação social e ao dirigente do Centro de Emprego de Santarém, quanto à área do emprego/desemprego.

A seguir apresentam-se as respostas obtidas e a sua análise, por área social.

Saúde

Perguntado sobre quais as competências que pretendiam ver descentralizadas na área da saúde, os autarcas manifestaram a opinião unanime de que os municípios não deveriam ter mais competências nesta área. Atualmente todos os municípios da Lezíria do Tejo têm colaborações pontuais com os respetivos Centros de Saúde e estabelecem parcerias informais na implementação de determinados programas de saúde, para os tornar mais acessíveis à população.

“As competências na saúde devem ser asseguradas pela administração central, podendo haver colaborações pontuais por parte do Município” (Vereador da Câmara Municipal de Alpiarça).

No entanto, alguns autarcas consideram que os municípios deveriam ter uma maior intervenção na gestão dos equipamentos de saúde e serem ouvidos na implementação de políticas nacionais de saúde.

“A saúde é uma área que deve ser desempenhada plenamente pelo Estado. No entanto, pensa-se que não seria demais ouvir e implicar os municípios nas tomadas de decisão sobre os Centros de Saúde” (Vice-Presidente da Câmara Municipal da Golegã).

“Dada a maior proximidade e conhecimento das necessidades dos munícipes, deveríamos ter uma palavra a dizer no funcionamento dos equipamentos, nomeadamente nos centros de saúde e número de médicos” (Vereadora da Câmara Municipal de Salvaterra de Magos).

A ANMP reivindica a descentralização de novas competências em três vertentes da área da saúde. Em relação a equipamentos e serviços do SNS, é pretendida a participação dos municípios no planeamento e programação de equipamentos de saúde, na definição de políticas locais de saúde e serviços a disponibilizar à população e a elaboração de Cartas Regionais e Locais de Saúde. Sobre a gestão das instituições de saúde, os municípios deveriam participar na gestão dos hospitais SPA (Setor Público Administrativo), na gestão das unidades locais de saúde e nos conselhos consultivos dos hospitais EPE (Entidades Públicas Empresariais) e SPA. Pretendem também a municipalização da gestão dos hospitais de nível 1 (concelhos). Quanto à saúde pública, é reivindicada a participação dos municípios no diagnóstico de situação da saúde pública municipal, na programação e avaliação de programas e projetos de redução de doenças e aumento de níveis de saúde e a colaboração na definição e execução de programas de promoção de saúde e prevenção de doenças.

Verifica-se que os autarcas da Lezíria do Tejo têm uma posição praticamente coincidente com a ANMP em relação à descentralização de competências na área da saúde, embora não pormenorizem tanto a sua intenção na participação da gestão de equipamentos de saúde e na programação de políticas de saúde. Nenhum município da Lezíria do Tejo possui hospitais do primeiro nível.

Nas entrevistas efetuadas aos dirigentes dos Centros de Saúde foi-lhes perguntado como viam um maior envolvimento do município no planeamento e programação dos equipamentos de saúde e na promoção de uma agenda de saúde local.

Conclui-se pelas respostas que é consensual que os municípios colaboram com os respetivos centros de saúde, quer através de disponibilização de meios, essencialmente transportes, quer na manutenção das infraestruturas de saúde, quer ainda como parceiros na promoção de programas de prevenção de saúde. Também colaboram na disponibilização

de alojamento para médicos estagiários (Coruche) e novos médicos (Chamusca) e há um município (Alpiarça) que comparticipa os custos da contratação de dois médicos estrangeiros.

“É importante haver colaboração com o município no planeamento da saúde local. Presentemente disponibiliza transporte para a Unidade de Cuidados da Comunidade, que colabora com o serviço municipal de ação social, assim como oferece alojamento a alunos estagiários da Universidade Nova” (Dirigente do Centro de Saúde de Coruche).

Sobre uma maior envolvência dos municípios na programação dos equipamentos e no planeamento dos serviços de saúde, a maioria dos dirigentes concorda com uma maior intervenção municipal, reconhecendo que traria vantagens para a qualidade dos serviços prestados.

“O envolvimento do município na saúde foi sempre excelente, com a construção de extensões de saúde, postos médicos e outras infraestruturas. Tem disponibilizado alojamento a médicos novos, tem apoiado nos programas de prevenção de saúde, efetuado a manutenção de infraestruturas, etc. Por isso, pensa-se que um maior envolvimento no planeamento só traria vantagens para a qualidade dos serviços prestados” (Dirigente do Centro de Saúde da Chamusca).

No entanto, pelas declarações efetuadas, verifica-se que a intervenção dos municípios tem sido feita essencialmente para suprir faltas de resposta ou respostas demoradas por parte da administração central na resolução de problemas com que se deparam aos serviços de saúde no dia-a-dia. Afirma-se que os municípios seriam bem-vindos à área da saúde, não tanto como parceiros institucionais, mas mais para resolverem problemas de funcionamento das unidades de saúde (conservação de instalações, disponibilização de meios para a concretização de programas de saúde, contratação de médicos, etc.), isto é, para colmatar alguma ineficiência da administração central. Poder-se-ia afirmar que neste caso o princípio da subsidiariedade é aplicado, mas ao contrário, ou melhor, em sentido inverso.

Dado haver várias unidades de saúde em Santarém, a responsável do Centro de Saúde do Planalto - Santarém indicou a Diretora Executiva do Agrupamento de Centros de Saúde da Lezíria do Tejo para responder às perguntas formuladas. Esta dirigente expressou a sua opinião no âmbito da região da Lezíria do Tejo que a seguir se transcreve.

“O planeamento dos serviços de saúde tem de olhar mais para os critérios técnicos do que para as expectativas dos autarcas. Reconheço que o papel das autarquias não tem que se esgotar em duas reuniões anuais, tanto mais que para a implementação de algumas políticas disponibilizam transportes e equipamentos. Admito que as autarquias, como parceiros, deveriam ter maior peso nas decisões sobre a implementação dessas políticas, mas nunca

interferindo nas questões técnicas. O fator de proximidade não é crucial, pois por vezes a prestação de um melhor serviço, com mais eficiência, com melhores meios técnicos, implica soluções que ultrapassam as fronteiras dos municípios. Descentralizar competências do Estado nos municípios é um assunto muito complexo e que implica lidar com profissões específicas, com forte sentido corporativo. Para além disso há um problema chave: os serviços de saúde locais consideram os cidadãos como utentes; as câmaras municipais consideram os cidadãos como eleitores” (Diretora Executiva do ACES da Lezíria do Tejo).

De notar a referência, embora implícita, da Diretora Executiva do ACES da Lezíria do Tejo sobre a possibilidade de aproveitamento político por parte dos autarcas de uma maior descentralização de competências na área da saúde. Também dois dirigentes se referem a esta questão, evidenciando a necessidade de se separar a parte técnica da parte política na gestão dos Centros de Saúde.

“Um maior envolvimento do município nas questões de saúde será uma mais-valia para o concelho, por estar mais próximo dos problemas. No entanto, deve-se ter cuidado em separar a parte técnica da parte política, deve-se salvaguardar a parte técnica. Deve-se potenciar o fator de proximidade e a sensibilidade do Presidente da Câmara para a resolução dos problemas na área da saúde” (Dirigente do Centro de Saúde da Golegã).

Em relação à participação dos municípios na promoção de uma agenda de saúde local, nenhum dirigente fez declarações sobre o assunto.

Conclui-se que, para além da participação nos órgãos de gestão das unidades de saúde e em parcerias de promoção de programas de saúde, os autarcas dos municípios da Lezíria do Tejo rejeitam qualquer descentralização de competências nesta área. Contrariamente, a maioria dos dirigentes dos centros de saúde é favorável a uma maior intervenção dos municípios, mas, pela prática atual, pressupõe-se somente para tornear dificuldades pontuais na logística corrente, pois não especificam qualquer competência a vir a ser assumida pelos municípios.

Educação

Foi também perguntado aos autarcas quais as competências que pretendiam ver descentralizadas na área da educação.

A descentralização de competências na área da educação não tem sido pacífica, tal como têm demonstrado as negociações que têm vindo a decorrer nos últimos tempos. A relação entre a administração central e o poder local tem tido alguns pontos de conflito, destacando-se a transferência dos meios financeiros que acompanharam as competências descentralizadas, consideradas insuficientes pelos municípios.

Os autarcas entrevistados consideram que as competências já descentralizadas são suficientes para garantir um bom funcionamento dos estabelecimentos de ensino dos diversos níveis, localizados nos seus territórios.

“Presentemente os municípios, com a assinatura dos contratos de delegação de competências com o ME, nomeadamente para a gestão do pessoal não docente, com a promoção das AEC's, já intervêm de forma significativa na educação. Pensa-se que as restantes áreas de responsabilidade da educação deverão permanecer no Estado” (Vice-Presidente da Câmara Municipal da Golegã).

A maioria refere que os seus municípios já vão para além do contratualizado com a administração central, nas diversas áreas de atuação municipal. Alguns puseram em prática medidas complementares às medidas governamentais e medidas autónomas de apoio a alunos carenciados.

“O município tem uma ação preponderante na reutilização dos manuais escolares e reduziu¹⁴⁵ o raio de ação dos transportes escolares, abrangendo mais crianças. Disponibiliza pessoal não docente acima dos rácios praticados pelo Ministério da Educação por o considerar necessário, estende o fornecimento de refeições escolares aos períodos de férias e alarga o horário das AEC's de acordo com as necessidades dos pais. Por isso, as competências já descentralizadas afiguram-se suficientes. Considera-se que em Almeirim, na área da educação, não falta nada” (Vereadora da Câmara Municipal de Almeirim).

Três municípios (Alpiarça, Benavente e Chamusca) não contratualizaram com o Ministério da Educação a transferência da gestão do pessoal não docente do EB1, por orientação política da força partidária que governa esses municípios (CDU). Apesar de alguns autarcas referirem que praticam rácios de número de alunos por auxiliar de educação inferiores aos praticados pelo Ministério de Educação no tocante à colocação de pessoal não docente, devido às necessidades constatadas na gestão dos equipamentos escolares, verifica-se que, neste caso, a posição político/partidária assumida a nível nacional pela citada força partidária se sobrepôs à vantagem da proximidade para um melhor conhecimento das dotações ideais de pessoal não docente nos estabelecimentos de ensino daqueles três municípios.

“Este Município não aceitou a transferência do pessoal não docente. Colaborou na construção e conservação de três Centros Escolares, acabou com as listas de espera na educação pré-escolar e organizou a extensão de horários da atividade letiva, contratando monitores para o efeito, atribui bolsas de estudo a estudantes do ensino superior, assegura convenientemente o fornecimento de refeições aos alunos, etc. Por isso se considera que as

¹⁴⁵ A autarca quis dizer que o raio de ação dos transportes escolares passou a ser a partir dos 3 quilómetros e não dos 4 quilómetros, como estipula o nº 1 do artigo 2º do Decreto-Lei nº 299/84, de 5 de Setembro.

atuais competências na área da educação são as suficientes” (Vereadora da Câmara Municipal de Benavente).

Através das respostas dos autarcas, verifica-se alguma diversidade na intervenção dos municípios na área educativa, quer no tocante a competências legais, quer naquilo que é sua iniciativa própria. As razões desta diversidade resultam de diferentes necessidades, de diferentes capacidades financeiras dos municípios, de diferentes recursos técnicos, mas também de os seus presidentes terem diferentes formas de encarar a intervenção autárquica na área da educação.

Conclui-se que, ao longo do tempo, as competências formais dos municípios têm vindo a aumentar progressivamente e que, para além dessas competências legais, têm adotado medidas com impacto na política educativa local. No entanto, a diversidade das medidas leva a admitir que são tomadas para acorrer casuisticamente a problemas sociais surgidos no dia-a-dia e não como parte integrante de um projeto educativo local.¹⁴⁶

Como se comprova pelas posições assumidas em diversos Congressos, a descentralização de competências na área da educação tem sido desde há muito uma prioridade política da ANMP. No entanto, tem mostrado grande relutância em avançar com novas competências relacionadas com os 2º e 3º ciclos e Secundário, “sem que estejam regulamentadas e consolidadas as atuais competências municipais ainda carentes de ajustamentos”,¹⁴⁷ essencialmente financeiros. Reivindica também a resolução de contradições legais, que levam à existência de conflitos entre escolas e municípios, em matéria de gestão de recursos humanos.

A posição dos autarcas da Lezíria do Tejo não é coincidente com a posição da ANMP em relação à assunção de novas competências na área da educação. Dez autarcas consideram suficientes as atuais competências e somente um admite haver mais descentralização de competências, acompanhada das necessárias transferências financeiras, mas não especifica quais.

“Pode haver mais competências transferidas para o Município, sempre dependentes da comparticipação financeira” (Vereador da Câmara Municipal de Alpiarça).

¹⁴⁶ A Direção-Geral de Inovação e de Desenvolvimento Curricular (2007) definiu o projeto educativo local “como o instrumento de planeamento e organização, o qual define a política educativa do território que articula as ofertas educativas existentes, os serviços sociais com os serviços educativos, promove a gestão integrada dos recursos e insere a intervenção educativa numa perspetiva de desenvolvimento da comunidade”.

¹⁴⁷ Transferência de Competências – Educação, documento aprovado no XVII Congresso da ANMP.

Foram entrevistados os dirigentes dos Centros/Agrupamentos escolares, sendo-lhes perguntado se uma maior descentralização de competências na área da educação nos municípios poderia trazer ganhos de eficiência para a ação educativa.

Das respostas obtidas, oito dirigentes manifestaram-se contrários a mais descentralização de competências, apresentando como motivos a possível intervenção política do executivo municipal nos assuntos internos das escolas, a falta de capacidade técnica dos municípios para assumirem novas responsabilidades na área educativa e uma previsível ausência de ganhos de eficiência no desempenho autárquico em novas competências descentralizadas.

“Não se concorda com mais descentralização de competências da área da educação nos municípios, por se temer que o político se sobreponha ao pedagógico” (Dirigente do Agrupamento Escolar de Almeirim).

“Não se advoga uma maior descentralização de competências por os municípios não estarem capacitados para assumirem novas responsabilidades na educação. Apesar de, a nível de reparações e conservações, haver uma maior operacionalidade das câmaras municipais, por estarem mais próximas das realidades, discorda-se completamente na descentralização de responsabilidades a nível de currículos e de gestão de professores” (Dirigente do Agrupamento Escolar de Alpiarça).

Dois dirigentes admitem que se uma maior descentralização trazer um poder de decisão mais rápida, devido à proximidade do decisor, e se as instituições conseguirem ter um bom relacionamento, poderá haver ganhos de eficiência.

“Dada a prática atualmente existente, não se consegue ter uma perceção clara sobre este assunto. No entanto, se houver uma capacidade de decisão mais rápida e mais próxima, é suposto que a atividade educativa funcione melhor. É necessário que exista uma boa ligação entre instituições e que cada uma tenha a noção onde começa e acaba a sua responsabilidade no processo educativo” (Dirigente do Agrupamento Escolar e Jardim de Infância da Chamusca).

Por último, um dirigente defende mais descentralização de competências nos municípios, mas para a escola que dirige ter liberdade de contratação de professores e de aquisição de bens e serviços localmente, apesar do atual quadro legal específico regulador destas matérias, a que tanto as escolas como os municípios estão sujeitos, não o permitir.

“A ação educativa beneficiaria muito com a descentralização nos municípios da contratação de pessoal docente, com critérios transparentes. Poder-se-ia contratar os professores que mais interessassem ao projeto educativo e não aqueles que são selecionados por concurso nacional. Também a Escola não pode estar presa ao sistema nacional de compras públicas, o

que contribui para a destruição do comércio local” (Dirigente da Escola Secundária de Rio Maior).

Em algumas entrevistas, através do tom utilizado nas respostas, notou-se a existência de conflitos entre os dirigentes escolares e os autarcas responsáveis pela área da educação. Como se mencionou na caracterização dos autarcas responsáveis pelo domínio social, a maioria provém profissionalmente da área do ensino e alguns destes, antes de assumirem os atuais cargos políticos, eram professores subordinados àqueles dirigentes, como é o caso nos municípios de Azambuja e Salvaterra de Magos.

“Uma maior descentralização de competências da área da educação no município só iria criar ineficiência” (Dirigente do Centro Escolar da Azambuja).

Foi também solicitado aos dirigentes dos estabelecimentos de ensino uma avaliação ao desempenho dos municípios nas competências já descentralizadas na área da educação.

Só dois dirigentes reconheceram que houve melhores resultados em todas as competências descentralizadas da área da educação e quatro dirigentes reconheceram o mesmo, à exceção das AEC’s, que advogam que deveriam ser geridas pelos Centros/Agrupamentos escolares, por permitir uma melhor coordenação dos programas letivos.

“Sobre a descentralização de competências no Município, em todas as áreas referidas no inquérito, em termos de eficiência, é nossa opinião que a aplicação da mesma medida permitiu a obtenção de melhores resultados” (Dirigente do Agrupamento Escolar da Golegã).

“Tem havido mais eficiência nas competências descentralizadas, mas as AEC’s deveriam ser asseguradas por professores do Agrupamento, para haver uma melhor coordenação de programas letivos” (Dirigente do Agrupamento Escolar de Almeirim).

No entanto, afigura-se que, para além de uma melhoria na coordenação, outro motivo de tal avaliação seria a possibilidade de distribuir horários das disciplinas das AEC’s pelos professores dos próprios Centros/Agrupamentos, usufruindo estes a conseqüente compensação pecuniária, em detrimento da contratação externa de professores para esse efeito, prática utilizada pelos municípios. Aliás, esta é a atuação do Agrupamento que já gere as AEC’s (Salvaterra de Magos), uma vez que não existe qualquer impedimento legal para o efeito.

“A descentralização de competências no município permitiu uma melhoria de resultados em termos de eficiência, à exceção da gestão do pessoal não docente que não foi assumida pelo município. A Câmara sempre teve uma grande ligação à educação, provavelmente por o seu Presidente ter sido professor. No entanto, as AEC’s deveriam ser da competência da escola,

para haver melhor organização do tempo e do espaço e dar mais horas aos seus professores” (Dirigente do Agrupamento Escolar de Benavente).

Afigura-se que esta posição sobre as AEC's tem como fundamento não só a melhoria da coordenação pedagógica, como também alguma motivação corporativa. Um dirigente apontou como exceção os transportes escolares, devido à dívida elevada que o município tem para com a empresa transportadora, o que origina por vezes ameaças por parte da transportadora de suspensão dessa atividade.

“À exceção dos transportes escolares, que registou piores resultados, todas as outras competências descentralizadas registaram melhores resultados em termos de eficiência” (Dirigente do Agrupamento Escolar do Cartaxo).

Três dirigentes consideram que os resultados são idênticos a antes da descentralização ou que não tem havido melhores resultados e só um reconheceu piores resultados (Azambuja). Solicitado a este dirigente a fundamentação da sua avaliação, não a justificou ou indicou qualquer exemplo prático.

“Considero que a descentralização de competências nos municípios trouxe resultados idênticos em termos de eficiência” (Dirigente do Agrupamento Escolar de Santarém).

“ (...). Penso que a descentralização de competências nos municípios só gerou ineficiências. Por exemplo, as AEC's, tal como estão a ser geridas pelo município, deveriam acabar, porque é um erro pôr a Câmara a gerir atividades escolares” (Dirigente do Centro Escolar da Azambuja).

Conclui-se que os municípios da Lezíria do Tejo não estão dispostos a assumir mais competências na área da educação, descentralizadas pela administração central, por considerarem que os meios financeiros que acompanharam as competências já transferidas não foram suficientes. Também a maioria dos dirigentes escolares é contrária a uma maior descentralização de competências, nomeadamente em relação à questão curricular e à gestão de professores, por considerar que os municípios não estão tecnicamente preparados para esse efeito e por haver risco de ingerência política nos assuntos escolares.

Ação Social

Foi solicitado aos autarcas que expressassem a sua opinião sobre a descentralização para os municípios de novas competências na área da ação social.

Na abordagem a esta temática, foi constante a referência ao atual contexto de crise económico-financeira, com graves repercussões sociais e fazendo emergir novas formas de carência, o que obrigou o poder local a definir e a concretizar, para além das suas

competências próprias nesta área, medidas de apoio social à população carenciada, em que foi privilegiada uma atuação concertada e articulada com parceiros sociais e serviços desconcentrados da administração central, que em alguns casos aguardam ainda uma institucionalização legal.

Pela constatação factual e quotidiana, é assumido pelos autarcas que os municípios da Lezíria do Tejo têm vindo a aumentar a sua intervenção na área da ação social, em coordenação com os outros parceiros sociais, através do apoio às camadas da população mais desfavorecida e que têm suportado múltiplos encargos operacionais e de intervenções diretas que caberiam aos serviços de Segurança Social que, por incapacidade destes, estão a ser informalmente encaminhados para as autarquias locais.

É também por eles assumido que a proximidade às populações é um fator determinante para um melhor aproveitamento e distribuição dos recursos disponíveis. Esta proximidade privilegia um diagnóstico mais correto e integrado dos problemas e permite a procura de soluções eficazes, geralmente com melhores resultados, mas também com mais custos do que as soluções tipo “regra geral” contidas nas políticas sociais nacionais.

“As competências dos municípios na ação social devem ser mais aprofundadas, dado que a proximidade, a rapidez de decisão e o conhecimento profundo dos casos de carência permitem soluções rápidas dos problemas, maior eficiência e equidade na aplicação de recursos” (Vice-Presidente da Câmara Municipal da Golegã).

Foi essencialmente salientado pelos autarcas a sua preocupação com a sustentabilidade financeira da ação social. Referiram também a sua relação com o emprego e a competitividade e a importância da economia social para o desenvolvimento local. Evidenciaram ainda a melhoria do serviço prestado e a necessidade de maior articulação com os serviços desconcentrados do Estado, salvaguardando sempre a independência hierárquica dos serviços municipais face aos serviços locais da administração central.

Os autarcas entrevistados, face à realidade social atual nos respetivos municípios, reconhecem, quer explicitamente, quer implicitamente, a necessidade de uma maior intervenção dos municípios na área da ação social. A maioria (sete) advoga mesmo que deveria haver uma descentralização de competências nesta área, para permitir acorrer de uma forma mais rápida e eficaz às necessidades da população carenciada.

“Dada a agilidade de atuação e a rapidez de disponibilização de recursos que esta área exige, face à gravidade dos problemas sociais que surgem no dia-a-dia, deveria haver maior descentralização de competências, mas sempre acompanhadas com os necessários recursos financeiros” (Vereadora da Câmara Municipal de Rio Maior).

Os restantes autarcas, dos municípios de Benavente, Cartaxo, Chamusca e Salvaterra de Magos, dizem que as competências descentralizadas são suficiente e que os seus municípios já têm uma ação relevante junto das famílias carenciadas. A referência unanime à falta da transferência de recursos financeiros também continua presente nesta área.

“Não é uma questão de competências, que se pensa que são mais que suficientes, o que interessa é ter mais meios para acorrer aos problemas” (Vice-Presidente da Câmara Municipal do Cartaxo).

Apesar de ser pretendida uma maior descentralização de competências, não é particularizada qualquer competência em concreto para descentralizar, para além da emissão de pareceres sobre algumas políticas sociais de âmbito nacional. No entanto, pelo conteúdo das respostas, infere-se que as competências cuja descentralização é pretendida se referem à atribuição de subsídios de carácter eventual a indivíduos ou a agregados familiares carenciados e à atribuição de apoios pontuais à pobreza extrema. Por parte dos autarcas não foi manifestada qualquer intenção dos respetivos municípios fazerem parte de outras formas de proteção ou de colaboração em políticas de desenvolvimento social, com incidência preventiva nas situações de carência. Limitam-se assim a reivindicar medidas com carácter assistencialista, provavelmente por a sua aplicação não requerer grandes recursos da estrutura dos serviços sociais municipais que, como se viu, têm uma dimensão reduzida.

“Os poucos recursos financeiros, face às necessidades das famílias carenciadas, levam a que se tenham de fazer opções sobre o fornecimento dos bens mais essenciais para garantir uma vivência minimamente digna às famílias carenciadas. Mais competências, só com os necessários recursos financeiros, essencialmente para ajudas sociais” (Vereadora da Câmara Municipal de Almeirim).

Embora todos os municípios tivessem elaborado o Diagnóstico Social e o Plano de Desenvolvimento Social, nenhum autarca referiu, na sua entrevista, tais documentos como orientadores da sua atuação nesta área, levando a pensar que tais documentos foram elaborados por resultar de um compromisso assumido na implementação da Rede Social, beneficiando do apoio financeiro que o Fundo Social Europeu (FSE) disponibilizou para o efeito, e não como uma futura linha orientadora de atuação.

Há muito que a ANMP vem reclamando a intervenção dos municípios no planeamento na área da ação social, pela necessidade de articulação, dentro dos seus territórios, das várias intervenções levadas a cabo não só pelos diferentes níveis de poderes públicos, mas também (e de modo particularmente significativo) pela iniciativa privada. Reclama também a regularização das situações de cruzamento de competências que têm vindo a ser

constatadas no terreno, para que se possa avançar para uma efetiva descentralização nesta área. Como competências a descentralizar, reivindica a atribuição de subsídios de carácter eventual a indivíduos ou a agregados familiares carenciados e apoios pontuais à pobreza extrema, a atribuição de subsídios/apoios financeiros de natureza pública a IPSS's, o investimento na construção de equipamentos sociais, sendo o seu financiamento necessariamente feito através de programas específicos com critérios claros, onde devem constar taxas de cobertura por equipamento e objetivos por território. Quanto a esta última reivindicação, já existem alguns programas governamentais em curso, como por exemplo o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES).

Foi perguntado aos dirigentes dos Serviços Locais de Segurança Social “se consideravam que uma maior descentralização da administração das políticas sociais nos órgãos municipais poderia potenciar uma maior equidade e eficiência na aplicação dos recursos envolvidos”. Só dois dirigentes responderam, tendo um considerado que a descentralização existente era a ideal, pois no âmbito do CLAS eram encontradas as soluções entre os parceiros sociais para a resolução dos problemas. O outro dirigente reconheceu que os serviços sociais municipais, por terem melhor compreensão dos problemas, pela maior proximidade com que eram tratados, conseguiam encontrar soluções mais justas. Referiu ainda a importância das informações facultadas por aqueles serviços no NSI para aumentar a equidade da atribuição dos mesmos.

“Por os serviços sociais municipais terem uma maior proximidade aos problemas sociais, têm uma maior compreensão desses problemas, o que permite encontrar soluções mais justas. A informação disponibilizada pela ação social municipal no Núcleo Social de Inserção é vital para uma atribuição equitativa desse apoio, em relação a novos pedidos” (Responsável pelo Serviço Local de Segurança Social de Benavente).

Os restantes dirigentes destes serviços locais não responderam à entrevista, indicando que esta deveria ser efetuada ao responsável pelos serviços locais do Centro Distrital de Segurança Social, como aconteceu.

Este responsável, embora reconhecendo também as vantagens da maior proximidade aos problemas por parte dos serviços sociais municipais, nomeadamente maior eficácia na aplicação dos recursos, põe como óbice a uma descentralização de mais competências nos municípios o risco de haver uma politização que pudesse prejudicar o apoio aos mais carenciados.

“Se por um lado a descentralização da administração de políticas sociais nos órgãos autárquicos aproxima o Estado ao cidadão, ou seja, maior proximidade e conhecimento profundo das situações, que supostamente trariam maior eficácia na atuação e gestão de

recursos, por outro lado podemos ter os perigos decorrentes de uma politização e enviesamentos na atuação, que em nada contribuam para a melhoria do apoio aos mais necessitados” (Responsável pelos Serviços Locais de Segurança Social de Santarém).

Esta é a única área social em que os autarcas da Lezíria do Tejo consideram necessária uma maior descentralização de competências. No entanto, a sua posição fica muito aquém da assumida pela ANMP sobre o assunto, uma vez que pelo conteúdo das suas entrevistas se depreende que só é pretendida a assunção de competências em relação à atribuição de apoios monetários ou em espécie a famílias carenciadas. Os dirigentes dos serviços locais de Segurança Social, embora reconheçam que a proximidade e a agilidade de atuação dão aos municípios capacidade de resposta mais rápida e eficiente aos problemas sociais, não concordam com uma maior descentralização de competências por considerarem haver possibilidade de politização da ação autárquica nesta área.

Habitação Social

Tendo começado, a partir de 1974, a surgir diversos programas no âmbito do Fundo de Fomento de Habitação, como a promoção direta, a promoção cooperativa, o programa SAAL, a autoconstrução, os empréstimos municipais, a promoção privada, as casas pré-fabricadas pela Comissão para Realojamento de Refugiados e o PRID (programa de recuperação de imóveis degradados), todos os municípios da Lezíria do Tejo recorreram a estes projetos para promoverem a construção de habitação social.

Dez anos mais tarde, em 1984, foi criado o Instituto Nacional da Habitação para regular a habitação com interesse social com municípios, cooperativas de habitação e empresas privadas (em Contratos de Desenvolvimento de Habitação). A partir de 1993, surgiu o PER, Programa Especial de Realojamento, cujo objetivo era erradicar as barracas das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto até 2000, apoiando-se nos financiamentos europeus. Na Lezíria do Tejo só o município da Azambuja teve acesso a este programa, por ter pertencido à Área Metropolitana de Lisboa até 2004.

Ainda nos anos 90, pelo INH (Instituto Nacional de Habitação) e posteriormente pelo IGAPHE (Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado), foram iniciados outros programas destinados à promoção municipal para venda, para realojamento ou para arrendamento, à promoção cooperativa e à promoção por empresas privadas em contratos de desenvolvimento para a habitação, como o SOLARH (solidariedade e apoio na recuperação de habitação), RECRIA, RECRIPH E REHABITA. Parte dos municípios da Lezíria do Tejo recorreram a alguns destes programas. Os municípios do Cartaxo, Coruche

e Golegã não utilizaram qualquer destes programas, uma vez que não são titulares de fogos de habitação social para arrendamento.

Sobre a assunção de novas competências na área da habitação social, os autarcas responderam que os seus municípios ou não aceitam a descentralização de mais competências nesta área ou, caso isso venha a acontecer, terão de ser acompanhadas dos necessários recursos técnicos e financeiros.

“Não se deve aceitar a descentralização de qualquer competência nesta área sem ser muito bem salvaguarda a necessária componente financeira” (Presidente da Câmara Municipal da Chamusca).

Todos os municípios têm programas próprios de apoio ou concedem subsídios pontuais à conservação tanto de habitação social arrendada, como de habitação própria, pertencente a famílias carenciadas.

“A autarquia deveria ter acesso a maiores recursos financeiros, disponibilizados pela administração central, através do IHRU, para a conservação de habitação e apoio às rendas de famílias carenciadas” (Vereadora da Câmara Municipal de Benavente).

No tocante à habitação própria, os apoios são essencialmente facultados a idosos. É referido também os elevados custos que estes apoios mobilizam, não podendo ser indicados os seus valores por a maioria das intervenções serem realizadas através dos serviços municipais e não haver uma contabilidade de recolha de custos que os apure com exatidão ou tão pouco o seu valor aproximado.

Segundo a ANMP, esta é a área onde, ao longo dos anos, sucessivos governos tiveram uma atuação ambígua, confusa e indefinida, pois apesar dos municípios não terem assumido qualquer competência nesta área, há entretanto no terreno numerosas e confusas intervenções cruzadas de organismos estatais e autarquias locais. Considera a Associação que só após serem clarificadas e consolidadas as responsabilidades de cada parte interveniente, se poderá avançar para uma descentralização de competências na habitação social.¹⁴⁸

Apesar de não aceitarem novas competências nesta área, os autarcas vêm com agrado uma negociação com a administração central, com vista a ser encontrada uma estratégia de intervenção na habitação social financeiramente partilhada, já que por vezes, face à urgência de intervenção dos pedidos de apoio surgidos, são “obrigados” a intervir no

¹⁴⁸ XIII Congresso da ANMP – Defender e consolidar a autonomia na 1ª década do século XXI.

património habitacional estatal, arrendado a custos controlados, devido à inoperância da administração central na sua conservação e requalificação.

Emprego/Desemprego

Também foi perguntado quais seriam as competências que os autarcas entendiam dever ser descentralizadas para os municípios na área do emprego/desemprego.

Quanto a esta área social, os municípios da Lezíria do Tejo têm colaborado na promoção da inclusão e coesão social, umas orientadas para a ação direta junto dos munícipes, em particular aqueles que se encontram em situação de desfavorecimento, e outras direcionadas para a articulação institucional. No âmbito da ação direta, a intervenção concretiza-se através da participação nos programas CEI, CEI+, Vida Emprego, entre outros.

“O Município tem sido um grande utilizador dos contratos CEI e CEI+, colaborando ativamente com o IEFP. As autarquias locais devem ser consideradas parceiras nas políticas de combate ao desemprego” (Presidente da Câmara Municipal da Chamusca).

Em articulação com o IEFP, têm criado as Unidades de Inserção na Vida Ativa (UNIVA) e os Gabinetes de Inserção Profissional (GIP), destinados a desenvolver um trabalho de interação junto da população desempregada, no sentido de apoiar e facilitar a sua inserção na vida ativa.

“Deveria um representante do GIP ter assento no fórum empresarial local, que reúne periodicamente, onde estão os empresários e onde poderão estar os empregos. Isto iria permitir o desempregado entrar em contato com a realidade empresarial” (Vice-Presidente da Câmara Municipal da Golegã).

Apesar dos municípios não terem competências legalmente atribuídas na área do emprego, têm competências na área da promoção do desenvolvimento.¹⁴⁹ Através da implementação de medidas de desenvolvimento económico também têm participado, de forma indireta, na promoção do emprego. O desenvolvimento local está relacionado com o desenvolvimento social (Alves, 2012a), facto já comprovado pelas múltiplas experiências resultantes de projetos de intervenção, essencialmente ligados à construção de infraestruturas de acolhimento de empresas, levados a efeito pelos municípios e outras entidades locais, em que se constata a associação de dinâmicas sociais à concretização desses projetos.

“As parcerias existentes têm resolvido problemas na contratação de mão-de-obra por parte da autarquia, mas não resolvem o problema dos desempregados. A solução passará

¹⁴⁹ Alínea n), nº 1, artigo 13º e artigo 28º da Lei nº 159/99, de 14 de Setembro.

seguramente pela revitalização da atividade económica local e a autarquia tem feito um esforço grande para disponibilizar áreas de localização empresarial, devidamente infraestruturadas, para atrair investimento para o Concelho” (Vereadora da Câmara Municipal de Rio Maior).

No entanto, os municípios da Lezíria do Tejo, para além da construção de áreas de localização empresarial, praticamente não têm levado a efeito outros projetos de desenvolvimento das suas comunidades, apesar de, como instituições mais próximas das populações, reunirem condições favoráveis para o estabelecimento de cooperações locais e para a mobilização de iniciativas e recursos, de natureza pública ou privada, para o desenvolvimento da economia local. Mas, e de acordo com o mencionado nos diagnósticos sociais, o fraco conhecimento autárquico da realidade empresarial poderá provavelmente ter dificultado uma maior cooperação com o setor privado para a concretização de projetos de desenvolvimento económico.

Quanto ao combate ao desemprego jovem, cuja taxa na Lezíria do Tejo, em Dezembro de 2012, ascendeu a 50,4%,¹⁵⁰ tem havido um envolvimento institucional com os estabelecimentos de ensino profissional, essencialmente por parte dos municípios com este tipo de escolas sediadas nos seus territórios, traduzido na definição de oferta de cursos, que “naturalmente, estão em estreita consonância com as necessidades do tecido económico-social local e regional, demonstrada pela elevada taxa de empregabilidade conseguida” (Carta Educativa de Salvaterra de Magos, 2006; 104). Três municípios (Rio Maior, Santarém e Salvaterra de Magos) fazem parte da estrutura acionista das escolas profissionais sediadas no seu território.

Em relação ao ensino superior, não se identificou qualquer cooperação entre os municípios e os estabelecimentos de ensino sediados nesta sub-região, para o desenvolvimento de projetos I&D ou para a adaptação da oferta formativa às necessidades regionais do mercado de trabalho.

Como fomento da economia local, os municípios também têm ainda promovido a realização de feiras e certames para promoção de atividades económicas e adotado uma política fiscal favorável à instalação de novas empresas.

Para a promoção de emprego, a ANMP propôs ao Governo, em 2009, a criação de um Fundo de Investimento Local destinado a financiar projetos municipais, a serem executados por empresas locais, com vista à criação e manutenção de postos de trabalho, mas sem sucesso.

¹⁵⁰ Na mesma data, a taxa de desemprego jovem no País era de 37,7%.

No início de 2013, foi formalizado entre a ANMP e o Governo um protocolo de cooperação destinado a combater o desemprego e que previa abranger, numa primeira fase, 2.000 desempregados. Este programa era destinado a desempregados com baixas qualificações, vindos sobretudo da construção civil, e que pretendia proporcionar estágios e formação relacionados com a recuperação do património e a proteção das florestas. Tinha a duração de um ano, podendo ser alargado, caso a sua avaliação fosse positiva. Ainda nenhum município da Lezíria do Tejo usufruiu deste programa.

Relativamente à descentralização de competências na área do emprego/desemprego, não se conhece qualquer outra posição da ANMP.

Os autarcas entrevistados não indicam novas competências a descentralizar na área do emprego/desemprego, aceitando somente a celebração de parcerias de promoção de emprego, principalmente com o IEFP.

“Para além das parcerias com o IEFP, entende-se que as autarquias não deveriam ter mais competências nesta área” (Vereadora da Câmara Municipal de Benavente).

Há mesmo uma autarca que se limitou a responder à pergunta formulada com uma única palavra, “nenhumas” (Vereadora da Câmara Municipal de Salvaterra de Magos).

Na qualidade de responsável pelo Centro de Emprego e Formação Profissional, foi entrevistado o Presidente do IEFP, que, embora não rejeitando uma descentralização de competências, defendeu que os municípios poderiam ter uma ação mais profícua em relação ao desemprego através de uma maior cooperação com o IEFP, cujos resultados poderiam ser potenciados pelo papel de coordenação dos parceiros sociais locais que os municípios detêm no âmbito dos respetivos CLAS's. Por não ser indicada concretamente qualquer competência a descentralizar nos municípios, afigura-se que a não rejeição dessa descentralização é assumida mais para não “hostilizar” um parceiro institucional, que reconhece como um cooperante “útil” na implementação de políticas de emprego.

“Os municípios poderiam ter um papel mais ativo nas políticas públicas dirigidas ao desemprego, não tanto através de descentralização de competências, mas mais através do reforço da cooperação com os parceiros sociais dos respetivos territórios, assumindo o papel de coordenação. Ou melhor, já têm um razoável papel de coordenação dos atores sociais, mas poderia ser melhorado e integrado nas redes já formalizadas ao nível social. Penso que seria uma solução muito interessante para mais facilmente se intervir nos territórios, contratualizar parcerias para encontrar os melhores resultados” (Presidente do IEFP).

Já o responsável pelo Centro Distrital de Segurança Social de Santarém aponta para o fomento de políticas de desenvolvimento local por parte dos municípios, para uma

participação mais ativa no combate ao desemprego, nomeadamente na construção de áreas infraestruturadas para instalação de empresas e na realização de ações de promoção das potencialidades económicas concelhias. Reconhece também a importância dos municípios como entidades empregadoras, por vezes as de maior dimensão nos seus territórios.

“Esclarece-se desde já que as Câmaras Municipais têm tido um papel fundamental, a par das Instituições Particulares de Solidariedade Social, para reempregar muitos dos cidadãos localmente, numa esfera muito própria, à qual se tem dado a designação de terceiro setor. No que se refere à questão de intervenção mais ativa no combate ao desemprego, existem realidades diferentes no Distrito, havendo um papel mais interventivo de alguns municípios face a outros e, de idêntica forma, níveis de sucesso diferenciados. De forma genérica, a montante, as autarquias locais deverão privilegiar cada vez mais o investimento concelhio, o empreendedorismo, atraindo empresas que garantam empregabilidade, que sejam complementares entre si na sua atuação. Deverão potenciar-se os fatores que estrategicamente sejam considerados como fulcrais e pontos fortes face a outras zonas geográficas nacionais ou internacionais. Ações de marketing social em feiras, *workshops*, seminários, formações, dinamização de protocolos com empresas, associações empresariais e outras entidades com ou sem fins lucrativos, etc., deverão ser concretizadas de forma sistemática para garantir uma gestão *on-time* da dinâmica de desenvolvimento económico local. A partilha de responsabilidades, recursos e conhecimentos é uma forma de promover a convergência de interesses e a rentabilização dos meios, visando esse fim” (Diretor do Centro Distrital de Segurança Social de Santarém).

Verifica-se uma coincidência de posições entre os autarcas da Lezíria do Tejo e os representantes dos serviços desconcentrados do Estado da área do emprego. A opinião é unânime de que não deve haver descentralização de competências nesta área, mas sim um reforço de cooperação institucional entre as administrações central e local em programas de combate ao desemprego. Também é reconhecida a importância da implementação de medidas de desenvolvimento local na criação de empregos.

Sobre a descentralização de novas competências nos municípios, foi perguntado ao Secretário de Estado da Administração Local “se as autarquias locais se têm mostrado receptivas a uma maior assunção de responsabilidades do domínio social”. Este governante não deu uma resposta direta, limitando-se a enunciar aspectos do processo de elaboração da nova lei das autarquias locais.

“Neste Governo demos passos concretos para a concretização da descentralização. (...) Na futura lei que estabelecerá o regime jurídico das autarquias locais regula-se o enquadramento legal para a descentralização de competências, prevendo e regulamentando dois mecanismos jurídicos de descentralização do Estado nos municípios e entidades intermunicipais: a transferência de competências através de lei e a delegação de

competências através da celebração de contratos interadministrativos” (Secretário de Estado da Administração Local).

O governante entrevistado não quis dar qualquer opinião sobre a receptividade dos municípios a novas competências no domínio social, não fazendo qualquer avaliação sobre a posição das autarquias locais face ao tema da descentralização, assim como também em relação a outros processos de negociação em curso sobre matérias nucleares para o poder local.¹⁵¹

10.3 - Maior descentralização de competências, a quem convém?

A descentralização de competências nunca foi um tema pacífico entre os dois níveis de poder, central e local. Tanto os diversos governos como os municípios têm esgrimido argumentos em relação à descentralização de competências no domínio social, uns contra, outros a favor. Por um lado, é apontada a possibilidade do poder local querer maior descentralização de competências do foro social para colher efeitos políticos, essencialmente em períodos eleitorais. Por outro lado, o poder local tem vindo a dizer que a administração central só descentraliza competências para diminuir despesa pública, reclamando que as mesmas são acompanhadas de exíguos meios financeiros.

Foram feitas duas perguntas em que se contrapunham hipotéticas vantagens/desvantagens da descentralização de competências ou para a administração central ou para o poder local, a fim de dar oportunidade aos autarcas de expressarem as suas opiniões sobre este tema.

À pergunta se “a concretização de uma maior descentralização irá provocar uma maior eficiência, dada a proximidade em relação aos cidadãos e aos problemas ou irá tornar as políticas sociais mais permeáveis a interesses locais”, só três autarcas se referiram à segunda parte da pergunta, dizendo que para evitar o risco de aproveitamento localista na aplicação de políticas sociais descentralizadas nos municípios, o Estado deveria introduzir mecanismos de fiscalização e controlo para o efeito.

“O fator proximidade traria maior eficiência às políticas que fossem descentralizadas e um controlo direto, por parte da administração central na implementação dessas políticas, evitaria qualquer aproveitamento local” (Vice-Presidente da Câmara Municipal do Cartaxo).

“Poderá haver o risco dos interesses locais influírem na aplicação das políticas sociais, mas por outro lado considera-se esse risco muito atenuado, por haver um conjunto de órgãos fiscalizadores, a nível regional e autárquico, que têm por missão impedirem isso. A aplicação das políticas sociais deveria ser regulamentada de forma a evitar qualquer enviesamento por

¹⁵¹ Regime jurídico das autarquias locais, finanças locais, programa de descentralização de funções sociais, descentralização de transportes públicos.

parte de interesses locais, quer económicos, quer políticos ou de outra espécie. Pensa-se que esse risco seria mínimo” (Vice-Presidente da Câmara Municipal da Golegã).

Os restantes oito autarcas só responderam à primeira parte da pergunta, repetindo praticamente as respostas a uma pergunta idêntica já formulada, em que confirmaram a possibilidade de melhoria de eficiência e equidade de políticas sociais descentralizadas nos municípios, não fazendo qualquer alusão à segunda parte da pergunta ou dizendo que não faziam comentários, como o foi o caso do autarca da Chamusca.

“A proximidade dá maior conhecimento dos problemas sociais e permite maior capacidade de intervenção. Devido aos agentes se encontrarem no terreno os serviços são mais operativos. Nada a comentar à segunda parte da pergunta” (Presidente da Câmara Municipal da Chamusca).

Confessa-se que a intenção de obter uma refutação mais fundamentada a algumas ideias que por vezes são lançadas contra a descentralização de competências não foi conseguida.

No entanto, o Vice-Presidente da ANMP, para além de entender como provocação a última parte da pergunta, defendeu que a descentralização de competências permitia servir melhor os interesses das populações e referiu os malefícios da centralização estatal, embora não os especificando. Como forma de obviar a possível permeabilidade a interesses localistas das competências descentralizadas, disse que o seu exercício devia ser acompanhado de regulamentação adequada, lembrando também que a ação municipal estava permanentemente sujeita à tutela inspetiva do Estado.

“(Isto é uma provocação.) Em qualquer transferência de competências há sempre o perigo de servir clientelas mais facilmente. Contudo, há formas de torner essas situações, não apenas com uma adequada regulamentação, mas também pelo exercício da tutela por parte da administração central, para além dos autarcas serem obrigados ao cumprimento da lei. A administração central tem cometido abusos desse tipo e devia ser sancionada por isso. Os municípios não têm receio de receber mais competências para servirem melhor os interesses das populações. Tem-se mantido este país centralizado com sérios prejuízos para a vida das populações. Os que têm medo da descentralização são os que fundamentalmente não querem perder parte do seu poder, que é exercido longe das populações, permitindo a acumulação de tantos e tantos erros que levaram este país à situação de desgraça em que se encontra” (Vice-Presidente da ANMP).

A mesma pergunta foi feita ao Secretário de Estado da Administração Local, mas não se obteve qualquer resposta. O governante limitou-se a enunciar algumas intenções de descentralização de competências nas áreas de educação, cultura e saúde.

Foi também perguntado se “uma maior descentralização irá desresponsabilizar as entidades centrais, atirando responsabilidades para as autarquias, ou irá permitir uma cooperação mais profícua entre o governo nacional e os governos locais”.

As respostas abordam mais a necessidade de uma maior cooperação institucional, do que a desresponsabilização do poder central.

“À partida o Estado deveria definir melhor o campo de atuação dele próprio e das autarquias no domínio social. Muitas vezes não se sabe onde acaba a competência do Estado e onde começa a competência das autarquias nesta matéria. Uma maior descentralização de competências só faz sentido se for geradora de maior cooperação entre instituições, de maior rigor na aplicação das políticas e de maior eficácia na utilização dos recursos” (Vice-Presidente da Câmara Municipal da Golegã).

Embora a maioria dos autarcas não encare que o ato da descentralização de competências seja um sinónimo de desresponsabilização da administração central na resolução dos problemas sociais, alguns reconhecem em parte esse facto, por considerarem que as competências descentralizadas não são acompanhadas dos meios financeiros necessários para as concretizar, criando assim problemas aos municípios.

“Se a descentralização não for acompanhada dos meios financeiros necessários, aí será uma desresponsabilização pura e simples do Estado e um aumento de problemas para as autarquias. E aí não se vislumbra qualquer cooperação. Refira-se ainda que a descentralização de competências deveria vir acompanhada, não só com os meios financeiros necessários, mas também com o total poder de decisão sobre a implementação das políticas inerentes a essas competências” (Vereadora da Câmara Municipal de Rio Maior).

Já o Vice-Presidente da ANMP reconhece a necessidade de uma maior cooperação entre o governo nacional e os municípios para a obtenção de melhores resultados das políticas sociais, não se referindo à hipotética desresponsabilização das entidades centrais com a concretização de uma maior descentralização.

“O país tem desaproveitado a ação de quem está mais próximo das populações e que, por isso, tem melhor conhecimento dos problemas. Este conhecimento, em articulação com os serviços locais da administração central, permitiria encontrar as melhores soluções para esses problemas. Mesmo com descentralização tem que haver colaboração com as entidades desconcentradas do poder central para se conseguir os melhores resultados na implementação das políticas sociais” (Vice-Presidente da ANMP).

Embora se fizesse também a mesma pergunta ao Secretário de Estado da Administração Local, este mais uma vez não deu qualquer resposta.

Esperava-se que fosse apresentada uma argumentação mais sólida por parte dos autarcas, sobre os benefícios da descentralização de competências do domínio social nos municípios, justificativa das suas anteriores afirmações sobre a obtenção de maior eficiência e equidade na aplicação das políticas sociais. Esperava-se também, à semelhança do que é defendido pela ANMP sobre a aplicação mais rentável de fundos públicos por parte do poder local, que esse argumento fosse apontado, e sobretudo fundamentado, no decorrer das respostas, o que nunca aconteceu. Antes pelo contrário, foi frequentemente afirmado que o exercício da maioria das competências descentralizadas do domínio social implicava dispêndio de maiores recursos financeiros do que quando exercidas pela administração central. Daí a constante reivindicação autárquica de agregação de maiores transferências financeiras à descentralização de competências. No entanto, e de acordo com o afirmado pelos autarcas, tenha-se em consideração a particularização da ação municipal, derivada da proximidade aos problemas, que implica um ajuste dos recursos necessários aos casos concretos de carência, numa perspetiva de prestação de melhor serviço e de disponibilização da solução mais eficiente. Refira-se como exemplo, na área da educação, que é frequente adotarem uma maior distância abrangida pelos transportes escolares, um rácio menor de auxiliar de educação por aluno, critérios mais abrangentes de atribuição de apoios escolares em espécie, etc., o que provoca obviamente maiores custos.

Os aspetos antes focados põem em causa o cumprimento do princípio da eficiência, definido como a melhor relação entre os meios utilizados e os resultados obtidos, contrariando assim as anteriores afirmações dos autarcas de que os municípios podem exercer as competências descentralizadas com mais eficiência e equidade. Mais uma vez se constata a pertinência da adoção de um sistema de avaliação do desempenho municipal nas áreas sociais.

10.4 - É mesmo desejada uma maior descentralização de competências?

Os autarcas revelaram uma atitude cautelosa face à transferência para os municípios de novas competências no domínio social. Condicionam a aceitação de novas responsabilidades ao acompanhamento das mesmas de recursos adequados, justificando a sua posição pelas contingências que têm marcado o processo de descentralização, particularmente nas áreas sociais. Quando solicitada a especificação dos recursos necessários, é sobretudo explicitada a necessidade de maiores transferências financeiras. São quase inexistentes as referências à necessidade de transferência de outros meios técnicos, designadamente de recursos humanos, havendo mesmo um autarca que não aceitaria novas competências se viessem acompanhadas dos recursos humanos localmente adstritos aos serviços desconcentrados do Estado.

“Os técnicos dos serviços locais da administração central têm uma maneira de atuar face aos problemas sociais detetados que não se coaduna com a urgência que presentemente as respostas a esses problemas obrigam. Para atuarem, primeiro têm de obter autorização de um ou dois níveis hierárquicos, depois mobilizar recursos através de um processo burocrático moroso (só isto se pelo meio não houver um seminário ou um colóquio para irem frequentar) e somente depois tentam resolver o problema. Esta autarquia não está disponível para aceitar competências cuja transferência venha acompanhada de recursos humanos do Estado” (Presidente da Câmara Municipal da Chamusca).

Sobre a indicação de novas competências do domínio social a descentralizar na administração local, os autarcas ficaram muito aquém das intenções declaradas em congressos da ANMP.

Na saúde, para além da colaboração já existente com as unidades de saúde concelhias, só mostraram abertura para participar na gestão dessas unidades, na realização de parcerias para implementação de programas de promoção da saúde e na participação no planeamento de políticas nacionais de saúde. São contrários a qualquer descentralização de outras competências nesta área.

Quanto à educação, os autarcas manifestaram uma posição cautelosa em relação à descentralização de novas competências, idêntica à posição revelada pela ANMP no seu XVII Congresso. De certa forma fazem depender a aceitação de novas competências da correção do valor das transferências financeiras que acompanharam as competências anteriormente transferidas. Saliente-se a adoção de políticas autónomas ou complementares às políticas nacionais, destinadas a alunos carenciados, implementadas em colaboração estreita com os estabelecimentos de ensino, com importante alcance social.

A ação social é a única área em que os autarcas admitem aceitar novas competências. Embora não as especificando, depreende-se das declarações proferidas que estão relacionadas com a atribuição de apoios monetários e em espécie a pessoas e famílias carenciadas. Esta competência, na prática, tem vindo a ser assumida pelos municípios, substituindo-se aos serviços de Segurança Social que, por morosidade burocrática e falta de recursos financeiros, obrigam os serviços municipais a avançar com meios próprios na resolução de situações prementes de carência. Aliás, em termos legais, esta competência pode ser desempenhada pelos municípios desde que a regulem, lançando mão ao poder regulamentário que lhes é constitucionalmente conferido,¹⁵² uma vez que está prevista na

¹⁵² Previsto no artigo 242º da CRP.

alínea c) do nº 4 do artigo 64º da lei nº 5-A/2002, de 11 de Janeiro.¹⁵³ Por isso, face à grave situação social que atualmente se verifica, seria mais lógico os municípios reivindicarem do Estado um acréscimo ao Fundo Social Municipal, que se traduzisse numa comparticipação nos custos suportados com o exercício dessa competência, calculada através de um indicador acordado para o efeito.

Em relação à habitação social, os municípios também não aceitam a descentralização de novas competências. Mas face à degradação do parque habitacional do Estado localizado na Lezíria do Tejo, arrendado a custos controlados, e à falta de intervenção do arrendatário na conservação desses fogos, os municípios têm de intervir na conservação de fogos arrendados a famílias carenciadas, consumindo uma fatia considerável de fundos próprios. Perante esta situação, os municípios advogam a negociação com a administração central de um plano de intervenção, financeiramente partilhado, para a reabilitação da habitação social degradada, assim como a clarificação das responsabilidades das partes intervenientes nesta área. Pretendem assim repartir os encargos suportados com a conservação da habitação social, quer no âmbito de programas próprios criados para o efeito, quer através de intervenções casuísticas, cada vez mais frequentes.

Na área do emprego/desemprego, os municípios têm atuado essencialmente no desenvolvimento local para a criação de emprego, para além de colaborarem com o IEFP em programas de ocupação de desempregados de longa duração. Saliente-se que esta colaboração tem sido bastante benéfica para os municípios da Lezíria do Tejo, que passaram a aceder a mão-de-obra de muito baixo custo para garantirem funcionamento de equipamentos municipais cuja exploração é deficitária, para reforçar a operacionalidade das suas tarefas de rotina, assim como para diminuir os custos do exercício de algumas competências descentralizadas, como é o caso da gestão do pessoal não docente nas escolas. Os autarcas entrevistados evidenciam a colaboração neste campo com o IEFP, mas não referem a vantagem financeira sobrevenida da utilização deste tipo de mão-de-obra. Quanto à descentralização de novas competências nesta área, os municípios da Lezíria do Tejo não mostraram disponibilidade para as aceitar. Somente encaram a hipótese de firmar parcerias em programas de promoção de emprego.

Conclui-se que os municípios da Lezíria do Tejo não estão recetivos à descentralização de novas competências do domínio social, à exceção da área da ação social em que reivindicam a competência de atribuição de apoios a carenciados. Pretendem participar na

¹⁵³ Este articulado diz: “Compete aos municípios: participar na prestação de serviços a estratos sociais desfavorecidos ou dependentes, em parceria com as entidades competentes da administração central, e prestar apoio aos referidos estratos sociais, pelos meios adequados e nas condições constantes de regulamento municipal”.

gestão de equipamentos e no planeamento de políticas de saúde, assim como estabelecer parcerias com entidades públicas para a implementação de diversos programas nas áreas da saúde e do emprego. A posição destes municípios sobre a descentralização de competências não é tão ambiciosa como a posição da ANMP, ficando-se pela aceitação de competências que na prática se resumem à emissão de pareceres, que não esclarecem se serão vinculativos ou não, e pelo estabelecimento de parcerias para implementação de programas, que se pressupõem de aceitação facultativa.

É constatada alguma contradição entre a convicção autárquica de obtenção de maior eficiência e equidade nas políticas sociais descentralizadas e a sua recusa, quase que generalizada, em aceitar uma maior descentralização de competências do domínio social, embora justificada com a exiguidade de meios financeiros transferidos com as anteriores competências descentralizadas.

Para além de uma fraca argumentação a sustentar as suas declarações, também foi evidenciada pelos autarcas uma ausência de visão integrada de atuação no domínio social, uma vez que não indicaram a possibilidade de descentralização de políticas que permitissem uma atuação mais incisiva no campo preventivo em relação à área da acção social e não afloraram tão pouco a possibilidade de implementarem um projecto educativo local, dirigido às especificidades do tecido empresarial. Quanto ao desemprego, apesar de considerarem o principal motivo do crescimento dos problemas sociais nas suas áreas territoriais, recusaram a assunção de responsabilidades nesta área, limitando-se a atuar na construção de infraestruturas de localização empresarial.

Também uma das poucas competências em que aceitam a descentralização (atribuição de apoios a carenciados) pressupõe benefícios de carácter político para os autarcas, uma vez que a concretização desta medida é propícia ao exercício de influência política, para além de ser de aplicação fácil. A estrutura técnica e administrativa existente nos serviços sociais municipais revelou-se exígua em termos de capacidade de atuação, limitando-se a responder a solicitações do dia-a-dia, revelando uma incapacidade de planear uma acção mais integrada, paralelamente preventiva e assistencial, supostamente por falta de meios humanos e técnicos. Esta poderá ser também uma das razões para a não aceitação da descentralização de outras competências.

Conclusões

De seguida apresentam-se as conclusões do presente estudo que, por se referirem somente a um território muito específico, em termos geográfico e socioeconómico (NUT III da Lezíria do Tejo), não podem ser extrapoladas para o todo nacional. O estudo também tem um limite temporal (até Março de 2013), podendo neste momento algumas situações aqui relatadas ter sido legalmente alteradas ou ultrapassadas.

Os problemas sociais na Lezíria do Tejo têm registado nos últimos anos não só um crescimento, como também apresentam uma maior diversidade e complexidade, derivado da atual crise económico-financeira do país. É esta a opinião tanto dos seus autarcas, como da maioria dos responsáveis dos serviços desconcentrados do Estado e de responsáveis de IPSS's. É apontada como principal razão desse crescimento o aumento do desemprego verificado na região.

Para fazer face a esta situação, os autarcas têm dotado os serviços sociais dos meios considerados necessários, tendo contratado técnicos com especializações adequadas para o efeito. No entanto, cerca de metade dos municípios da região considera que, face à atual dimensão dos problemas, os seus serviços estão subdimensionados para darem as respostas necessárias que a gravidade dos problemas exige. Os restantes municípios consideram que os seus serviços sociais estão devidamente dimensionados. Realce-se que os serviços sociais municipais foram os que evoluíram mais ultimamente, em termos de tecnicidade e operacionalidade, não só internamente, assumindo uma importância comparável à de outros serviços municipais tradicionais, como externamente, estabelecendo relações com outras instituições, públicas e privadas, intervenientes no campo social. Obviamente que este salto qualitativo foi exigido pela dinâmica que a Rede Social veio imprimir à atuação municipal, obrigando os municípios a dotarem-se de meios humanos e técnicos necessários para responderem às solicitações com que se deparam no dia-a-dia, derivadas dessa dinâmica.

Atualmente os técnicos sociais municipais desenvolvem o seu trabalho numa conjuntura socioeconómica adversa e inseridos numa rede institucional, premissas que pautam a sua atuação. Estes técnicos não são apenas meros executores de políticas sociais, a sua intervenção não se limita à aplicação de leis (políticas) de alcance social emanadas do Estado, o seu trabalho vai mais longe, uma vez que a sua ação é influenciada pela proximidade que têm dos problemas e, conseqüentemente, por um conhecimento mais integrado dos mesmos, levando a uma perceção mais abrangente das suas causas e efeitos, essencial para realizar transformações em realidades de desfavorecimento. Aliás, a comprovar esta realidade, está a sua participação no Núcleo Local do RSI, reconhecida

pelos técnicos da Segurança Social como potenciadora de equidade na aplicação daquela política social.

A ação dos técnicos sociais municipais, influenciada por saberes teóricos, advindos da sua formação académicas, é determinada pela apreensão dos aspetos práticos constatados no dia-a-dia, que permitem melhor compreender a dimensão social dos problemas, que se apresentam presentemente em maior número e com crescente complexidade e diversidade. Por isso, crê-se que os técnicos em questão reúnem condições para participar na elaboração de políticas sociais municipais ou outras medidas sociais, uma vez que investigam a realidade na qual procuram intervir de forma a melhor poderem compreender os problemas sociais, dando-lhes um estatuto privilegiado para poderem sempre repensar e renovar as suas práticas, apresentando propostas de intervenção mais coerentes e eficazes.

No entanto, foram frequentes as queixas em relação à sua não participação na elaboração de políticas sociais dos seus municípios, exclusivamente delineadas pelos executivos municipais e depois apresentadas aos serviços sociais como facto consumado para implementação.

Alguns técnicos (poucos) já tomaram a iniciativa de implementarem políticas sociais de carácter preventivo, geralmente de baixos custos e utilizando os seus conhecimentos técnicos. No entanto este tipo de atuação é residual nos municípios da Lezíria do Tejo, o que leva a pressupor ou que os municípios estão pouco vocacionados para implementarem este tipo de políticas, ou os técnicos dos seus serviços sociais não têm ou tempo disponível durante a sua actividade laboral, ou suficiente capacidade técnica para o fazerem. De referir ainda que os responsáveis técnicos entrevistados, tanto dos serviços sociais municipais, como das IPSS's, são todos do sexo feminino.

Pelos dados recolhidos, constatou-se que a aderência da atuação no domínio social dos autarcas da Lezíria do Tejo a teorias e modelos de políticas públicas (sociais) abordadas no Capítulo I é mínima ou praticamente inexistente, coincidindo pontualmente (ou por acaso), com o modelo “garbage can” (Cohen, March e Olsen, 1972), ou obedecendo a um processo incremental (Linblom, 1979; Caiden e Wildavsky, 1980; Wildavsky, 1992).

Verificou-se ainda que nenhum elemento entrevistado fez qualquer referência relacionada com o quadro concetual desenvolvido nesta tese para justificar qualquer atuação no domínio social, e mesmo quando afloradas algumas referências teóricas para tentar contextualizar cientificamente algumas políticas sociais implementadas pelos municípios, tanto os autarcas, como os técnicos sociais municipais não revelaram qualquer conhecimento sobre tal matéria.

Ao longo do estudo não se notou uma linha de rumo político comum nas Câmaras Municipais governadas maioritariamente pela mesma força partidária, em relação à implementação de políticas sociais. Antes pelo contrário, as mesmas políticas foram implementadas em Câmaras governadas por forças políticas diferentes, evidenciando que não houve qualquer ligação entre a doutrina político/partidária e as medidas tomadas para resolver os problemas sociais. Também pela falta de originalidade das medidas tomadas, verificou-se que estas foram adoptadas, embora para resolver problemas sociais existentes, mais por exigências eleitorais ou imitando medidas já implementadas em outras câmaras, do que pela premência de resolução desses problemas. Não se detetou nenhum estudo preparatório para a implementação dessas políticas, tendo as mesmas sido adotadas sem a avaliação dos seus reais custos financeiros para a autarquia e até mesmo do seu alcance social. Da mesma forma “ligeira” que foram adotadas, também algumas foram suprimidas quando foi constatado que o esforço financeiro para a autarquia não era comportável, sem qualquer análise das consequências que daí poderiam decorrer para os utentes.

A mudança de partido político por parte de um número considerável de autarcas foi uma realidade constatada, levando a pressupor que as suas candidaturas fossem determinadas mais por projectos pessoais do que por imperativos doutrinários ou partidários. Esta poderá ser uma explicação para a ausência de uma diretriz partidária nas diversas políticas sociais implementadas na Lezíria do Tejo. Perguntado aos autarcas a razão de não haver uma similaridade de medidas políticas no domínio social autárquico em municípios governados pela mesma força partidária na sub-região em estudo, foi respondido que “cada município tinha os seus problemas concretos e que, por isso, eram adotadas políticas diferentes, com o fim prioritário de resolver esses problemas, independentemente de se enquadrarem numa doutrina político/partidária” (Vice-Presidente da Câmara Municipal do Cartaxo).

Verificou-se também que, nas respostas dadas pelos autarcas às perguntas formuladas, é apresentado um discurso muito colado ao senso comum e a estereótipos, notando-se a preocupação de apresentarem um discurso “politicamente correto”. Aliás, esta característica de discurso foi constatada ao longo das entrevistas, tanto em relação aos técnicos municipais, como em relação aos técnicos dos serviços desconcentrados do Estado. Não foram mencionadas as grandes questões sociais, para além de referências ao desemprego e, tenuemente, à imigração. Notou-se ainda que uma grande parte dos autarcas e agentes sociais locais podiam estar mais próximos dos problemas sociais, mas que adotavam sobre os mesmos uma visão empirista, acrítica e, por vezes, a raiar o anti-social, como se notou em algumas referências a utentes do RSI e a imigrantes.

As prioridades estabelecidas pelos municípios da Lezíria do Tejo para o domínio social referem-se na generalidade só ao imediato e numa perspectiva meramente assistencialista. Revelam grande preocupação em relação a alunos carenciados e respectivas famílias, assim como a famílias cuja situação de desemprego atingiu todos os seus elementos. No entanto, estas preocupações prioritárias não têm correspondente expressão orçamental nos documentos previsionais anuais, nem financeira nos documentos de prestação de contas. Apesar de presentemente todos os autarcas considerarem a intervenção no domínio social como prioritária na atuação municipal e de ser reconhecida a evolução dos problemas sociais na região nos últimos anos, não disponibilizam mais recursos financeiros para lhes fazer frente. Na generalidade, foi apontada como “desculpa” para tal atuação os cortes anuais que as transferências do OE para as autarquias têm vindo a sofrer. Verifica-se que o grau de prioridade dado ao domínio social pelos autarcas é “forte” nas palavras, mas “fraco” nos recursos disponibilizados.

Quanto à implementação de políticas sociais pelos municípios da Lezíria do Tejo, verificou-se que praticamente todas são supletivas ou complementares às políticas sociais nacionais. Este era um campo em que se esperava que tanto a diversidade política dos executivos municipais, como as particularidades dos problemas sociais de cada município, dessem azo a iniciativas originais, em que o fator proximidade reflectisse ganhos de eficiência e equidade na aplicação dessas políticas. Mas nada disso se constatou, antes pelo contrário. A maioria das medidas implementadas não teve em atenção os problemas concretos de cada município, sendo as políticas adoptadas ou por imperativos eleitorais ou por já terem sido concretizadas por outros municípios. Também não se detetou qualquer estudo de suporte à adoção das políticas, revelando-se algumas autênticos “tiros no escuro” em termos financeiros, o que levou à suspensão de uma grande parte (pelo menos das mais dispendiosas), apesar do seu considerável alcance social.

O relacionamento dos municípios da Lezíria do Tejo com os serviços desconcentrados da administração central nos respetivos territórios faz-se de forma institucional, quando é veiculado pelos autarcas, mas assume um carácter mais informal, quando é praticado entre técnicos de ambos os lados. Pelas afirmações dos entrevistados, pode-se considerar que esse relacionamento é muito profícuo com os serviços locais, decrescendo de intensidade operacional em relação aos serviços regionais e serviços centrais.

Quanto ao relacionamento dos municípios com os agentes sociais locais, todos os autarcas consideram que há um bom relacionamento, melhorado nos últimos anos pelo funcionamento da Rede Social, que provocou uma acentuada melhoria na atuação no campo social a nível concelhio, com claros benefícios para os estratos carenciados, não só

traduzidos na celeridade das respostas aos problemas, como numa mais eficiente afetação de recursos.

Constatou-se também que os citados relacionamentos melhoram substancialmente quando são corporizados somente entre os técnicos municipais e os técnicos dos serviços do Estado ou das IPSS's, com efeitos positivos nos resultados alcançados, tanto em eficiência como em equidade, facto reconhecido por todas as partes. De acordo com a afirmação de um técnico social municipal “ a constante introdução da vertente política, por parte dos autarcas, nas ações do foro social, não favorece o relacionamento com quem quer que seja, nem mesmo com os beneficiários” (Técnica da Câmara Municipal do Cartaxo). No entanto, todos os autarcas têm a convicção de que os seus técnicos sociais têm uma maior sensibilidade para intervirem no campo social, por darem respostas mais “humanizadas” e mais “pessoalizadas” aos problemas sociais com que deparam, ao contrário dos técnicos dos serviços do Estado, que aplicam sempre a “regra geral” ditada pela “burocracia”.

Contudo, saliente-se que o relacionamento a nível local por vezes é contaminado por simpatias pessoais ou por preferências políticas dos seus dirigentes. Este é um dos inconvenientes do fator proximidade, propício a um maior conhecimento pessoal dos intervenientes e inerente identificação das opções político/partidárias. A proximidade pode pessoalizar as intervenções institucionais, correndo-se o risco de prejudicar a sua eficácia e até mesmo enviesar a sua equidade. Este facto indiciou ter uma dimensão maior da que pôde ser directamente constatada nas entrevistas aos diversos agentes sociais locais, uma vez que em afirmações onde se denotavam certas animosidades, quando tentadas confirmar pelo entrevistador, eram logo prontamente desmentidas e reafirmado um cordial entendimento. Ficou-se com a sensação de que uma “luta por pequenos poderes locais” estava sempre latente na atuação de alguns autarcas e agentes sociais locais.

A descentralização de competências do domínio social da administração central para o poder local há muito que é pretendida pela ANMP, com base de que as autarquias locais as podem desempenhar com maior eficiência. Neste estudo não se conseguiu comprovar tal acréscimo de eficiência nas competências já descentralizadas, nem foram apresentados dados pelos autarcas nesse sentido. Também não se concluiu que as verbas gastas pelos municípios da Lezíria do Tejo em investimentos no domínio social tiveram uma maior rentabilidade do que se fossem investidas pela administração central. Verificou-se até, em algumas competências descentralizadas, que os municípios tinham um maior consumo de verbas do que quando exercidas pela administração central, embora com acréscimos no seu alcance social. Os municípios da Lezíria do Tejo apresentam uma posição muito pouco coincidente com a da ANMP, quanto à descentralização de novas competências do domínio

social, só aceitando actividades como emissão de pareceres ou parcerias para implementação de programas em algumas áreas sociais e, essencialmente, atribuição de apoios a pessoas e famílias carenciadas. Diga-se entretanto que, na assunção de anteriores competências descentralizadas, os municípios da Lezíria do Tejo, dimensionaram os seus serviços com os recursos necessários, materiais e humanos, de forma a desempenharem as novas funções descentralizadas atempada e eficientemente, embora de forma a garantirem praticamente “os serviços mínimos”. Supõem-se que essa capacidade de adaptação, demonstrada até à data pelos municípios, se mantenha para acolher eventuais novas competências no domínio social.

Sobre as áreas sociais em estudo, para além das notas conclusivas apresentadas no fim de cada capítulo, concluiu-se o seguinte:

Saúde

A evidência mostra que os programas de promoção de saúde para serem efetivos devem envolver também o poder local e, para além disso, o delineamento e a execução desses programas não deve permanecer somente associado à administração central, mas também a outros níveis de governação, como o regional e o local. Apesar de haver uma longa tradição de centralização no tocante à conceção e implementação de políticas de saúde, no estudo foram evidenciadas diversas estratégias que contrariam esta tendência, em que a ação municipal contribui decisivamente para o sucesso das medidas implementadas. Veja-se a colaboração autárquica na rede escolas promotoras de saúde, constituindo os suportes material e logístico da maioria das iniciativas, e na rede de cidades saudáveis, cuja ação dá corpo ao conceito mais global de promoção da saúde, com destaque para a dimensão preventiva. A colaboração com as unidades de cuidados na comunidade é ilustrativa da importância dos municípios nesta área social, não só no apoio logístico fornecido, mas também na parceria desenvolvida que permite uma ação mais integrada nas intervenções efetuadas, com claros benefícios para os utentes.

O olhar a saúde à escala municipal permite uma leitura mais fina dos problemas dos seus habitantes, coloca em evidência as dificuldades encontradas pelos profissionais que atuam no terreno, valoriza a proximidade dos parceiros locais e até fomenta uma noção de identidade local. Também é seguramente a escala em que os habitantes são mais facilmente mobilizáveis e em que os profissionais estão mais abertos a cooperação com outras valências sociais. Os municípios encontram-se numa posição institucional que lhes permite desempenhar um papel preponderante no tocante a medidas de promoção de saúde, por terem competências em quase todos os domínios da vida quotidiana e por serem parte integrante de políticas sociais transversais, dirigidas às populações desfavorecidas.

Educação

As competências autárquicas na área educativa foram aumentando ao longo do tempo, estando presentemente num ponto em que cada vez mais é pedido um maior empenho às autarquias. No entanto, verificou-se pelo estudo que este empenho varia consoante o tipo de atuação autárquica e a importância que a educação representa para o executivo municipal. Verificou-se uma diversidade de intervenção dos municípios em matéria educativa, tanto em relação às competências legais, como nas iniciativas próprias, indiciando diferentes formas de encarar a intervenção municipal na área educativa, por parte dos executivos.

O trabalho desenvolvido pelos Conselhos Municipais de Educação é encarado pela maioria dos eleitos locais como uma obrigação autárquica determinada por lei, confinava-se à aprovação das cartas educativas, dos planos anuais de transportes escolares, planos de actividades das escolas e pouco mais. Verificou-se também que, no tocante à educação não formal dirigida a jovens e idosos, as iniciativas levadas a cabo pelos municípios, não são na maioria dos casos, consideradas como acções na área da educação, mas sim como acções na área sociocultural, no âmbito do lazer e bem-estar, pelo que não foi abordada no estudo.

Quanto ao alargamento de competências descentralizadas nesta área social, todos os autarcas manifestam reservas sobre o processo em curso, não manifestando qualquer intenção de aproveitar esta hipotética oportunidade para uma melhoria de cooperação com os Centros/Agrupamentos Escolares ou desenvolver possíveis projectos educativos locais.

Regra geral, os municípios da Lezíria do Tejo definiram a sua acção na área da educação em função das políticas educativas nacionais, encarando a sua intervenção como subsidiária e complementar da ação do Estado. A maioria das políticas educativas municipais tem forte incidência na acção social escolar. Nenhum autarca entrevistado encarou a intervenção municipal nesta área como uma possibilidade estratégica de desenvolvimento territorial.

Constata-se que o princípio estabelecido na Lei de Bases do Sistema Educativo, “descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e acções educativas de modo a proporcionar uma correta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes”,¹⁵⁴ está longe de se concretizar.

¹⁵⁴ Alínea g), artigo 3º, Lei nº 46/86, de 14 de Outubro.

Ação Social

O actual contexto de crise económico-financeira teve graves repercussões sociais, levando ao aparecimento de novas formas de carência e obrigando o poder local a uma intervenção mais consistente nesta área, implementando medidas de apoio social para além das suas competências definidas legalmente.

O grande salto qualitativo da atuação municipal na área da acção social, isto é, uma atuação concertada e articulada com parceiros sociais e serviços desconcentrados do Estado, deu-se com a implementação do Programa Rede Social. No entanto, o funcionamento deste programa na Lezíria do Tejo, até à data limite deste estudo (Março 2013), revelou alguns condicionalismos e obstáculos de natureza organizacional, que condicionou e retardou o seu alcance e ambição de mudança, assim como o nível de impactos dos resultados desejáveis alcançar, sobretudo no curto prazo. Foram constatadas dificuldades e resistências, consubstanciadas essencialmente na manutenção de posições “tradicionais” de agentes sociais locais, pouco abertas à inovação e, a nível político, na preferência de estratégias de intervenção com resultados no imediato e de grande visibilidade pública, no sentido de potenciar ganhos eleitorais. No entanto, e de acordo com todos os entrevistados neste estudo, é realçado o salto qualitativo do trabalho em parceria, nomeadamente na sua fase de diagnóstico e posterior intervenção, na partilha de recursos e na procura de respostas integradas e ajustadas às prioridades conjuntamente estabelecidas. Apesar do Programa Rede Social propor soluções integradas e multidimensionais para os problemas sociais, através de uma acção territorializada e potenciadora da participação e responsabilização dos agentes sociais locais, a acção dos CLAS's da Lezíria do Tejo tem sido mais marcada por respostas essencialmente de natureza assistencialista, no sentido de remediar no imediato os problemas sociais que se lhes deparam, do que pela implementação de projectos de desenvolvimento sustentado a nível local.

A promoção de sinergias, competências e recursos a nível local com vista a respostas sociais mais eficazes nos municípios, há algum tempo que são uma evidência crescente. Contudo, ainda não se observam impactes com carácter duradouro nas pessoas e grupos desfavorecidos, como é a intenção das políticas sociais ativas. A reconhecida falta de tradição de participação em processos de planeamento dos municípios, associada à ainda não implementação da maioria dos planos de desenvolvimento social desenhados para os diferentes municípios, originada pela aplicação da Rede Social no território nacional, poderão ser apontados como fatores explicativos da presente situação. Aliás, no exercício de competências no âmbito do planeamento, os autarcas têm valorizado sobretudo o

planeamento e construção de infraestruturas e equipamentos para fins sociais, usufruindo de contratos-programa com a administração central ou de financiamento comunitário.

Pensou-se que a abordagem à Plataforma Supraconcelhia iria revelar um estágio mais avançado de programação de soluções para os problemas sociais intermunicipal e uma adoção de boas práticas para atuações mais uniformes para um nivelamento da equidade para um patamar regional. Mas verificou-se que o seu funcionamento ainda está numa fase embrionária, muito por culpa do desinteresse dos autarcas no seu bom funcionamento.

Habitação Social

No tocante à habitação social, para haver um entendimento entre os municípios e o Estado, afigura-se que a solução deverá passar, em termos institucionais, pela negociação de políticas de intervenção na conservação do edificado, propriedade do Estado e dos municípios, arrendado a preços controlados a famílias carenciadas, assim como de intervenção no meio social, para apropriação das políticas e exercício da cidadania.

Em relação à negociação de responsabilidades e atribuições de meios para a conservação do edificado, para além deste processo ter-se mostrado ambíguo ao longo do tempo, verifica-se que os municípios da Lezíria do Tejo não apresentam uma definição clara e precisa para o seu campo de atuação nesta área social. Verifica-se uma descoincidência entre a descentralização de responsabilidades e competências político-administrativas e a descentralização de recursos técnicos e financeiros, o que por um lado confere legitimidade de intervenção do poder local, mas por outro lado dificulta a sua viabilidade financeira. Verifica-se também uma descoincidência entre as competências legais nesta área e as competências assumidas pelos municípios sem cobertura jurídica, o que leva a uma indefinição no pedir de (sobre a quem imputar) responsabilidades por parte dos utentes das habitações.

Com o objetivo de uma maior celeridade e eficácia de intervenção, muitas vezes imposta pela urgência das situações a acorrer, a atuação informal dos municípios vai muito para além das suas competências legais nesta área social.

Afigura-se assim que o processo de descentralização da política habitacional deve abranger, de forma integrada, as questões relacionadas com o meio institucional (produção e negociação de políticas), assim como as preocupações observadas no meio social local (apropriação das políticas e exercício de cidadania).

Emprego/Desemprego

A evolução registada no contexto socioeconómico nacional e internacional levou a profundas transformações económicas e sociais à escala global. Os sistemas de emprego dos países industrializados enfrentaram e enfrentam uma conjuntura de crise acentuada, em que os impactos da globalização se relacionam com a transformação dos sectores de actividade económica (desindustrialização, terciarização, deslocalização da produção). Os municípios da Lezíria do Tejo também sentiram de forma considerável as consequências da citada globalização, ao verem importantes unidades industriais sediadas nesta sub-região serem deslocalizadas, ou simplesmente encerradas. O desemprego originado, em paralelo com uma tendência forte de envelhecimento demográfico, tem provocado relevantes impactos na estrutura e composição da população activa.

A diminuição do emprego em alguns dos sectores da actividade económica é acompanhada por um crescente processo de flexibilização do emprego a todos os níveis (em particular no que respeita aos vínculos contratuais e às condições objectivas do trabalho), pela generalização da precarização e pelo aumento do desemprego, com particular incidência no desemprego de longa duração.

A emergência das políticas ativas de emprego, ocorrida em meados da década de 90 do século passado, levou a uma maior cooperação ao nível local, mais pragmática e territorializada, assumindo os agentes locais uma visibilidade que até então não tinha ocorrido.

Apesar de ser reconhecido pelos autarcas que o desemprego é a principal causa do aumento dos problemas sociais de região, a sua acção nesta área é praticamente nula. Limitam-se a colaborar com a administração central, através da participação nos programas CEI e CEI+, permitindo assim aos desempregados desempenharem tarefas socialmente úteis, como dever do cidadão de retribuir ao Estado o direito de receber uma protecção social, reciprocidade expectável nas atuais políticas ativas de emprego. Embora o discurso de activação contenha argumentos muito positivos para a realização de direitos sociais básicos ou de novos direitos sociais como o direito ao trabalho, à segurança social e à inserção social (Geldof, 1999), foi verificado em vários municípios¹⁵⁵ que algumas tarefas distribuídas aos carenciados, a trabalhar nas autarquias no âmbito dos programas CEI e

¹⁵⁵ Em três municípios, foram abordadas, de forma informal, equipas de limpeza urbana constituídas por elementos dos programas CEI e CEI+ e tendo sido perguntado qual a sua avaliação sobre aquela ocupação, obteve-se uma resposta generalizada de que desempenhavam aquela tarefa para não serem alvo de medidas sancionatórias por parte da Segurança Social. As políticas de activação introduziram uma vertente de coerção, em que a não participação em medidas sociais activas pode perigar o acesso ou manutenção das prestações (Rodrigues, 2008).

CEI+, continuam em si mesmas algum estigma social, como a limpeza urbana, a recolha de resíduos sólidos urbanos, o saneamento básico, e seguramente que os carenciados ao desempenhá-las dificilmente aumentariam a sua auto-estima, embora pudessem sentir que o seu trabalho seria útil à sociedade ou se considerassem mais inseridos na sociedade, o que se duvida.

Como medidas de desenvolvimento económico, tendentes à criação de emprego, e tal como nas outras áreas sociais, a medida mais visível continua a ser a construção de infraestruturas, essencialmente Áreas de Localização Empresarial. Das restantes medidas (de reduzido número e alcance prático) não se constatou qualquer efeito prático na criação de emprego.

Denota-se claramente que o domínio social não é a “praia” dos autarcas da Lezíria do Tejo, apesar de afirmarem que o “social” é uma prioridade municipal. A construção de equipamentos é, até à data, a dimensão mais visível na intervenção autárquica no domínio social, levando a pensar que a principal preocupação é a de apresentarem “obra feita” a nível de infraestruturas de vária ordem, para “marcar o mandato”. A sua visão de atuação não vai para além dos quatro anos de mandato e a implementação de políticas de prevenção dos problemas sociais, geralmente com resultados visíveis a médio e longo prazo, fica prejudicada com esta forma de atuação.

Saliente-se ainda a constatação de uma assinalável falta de preparação técnica e política, para o exercício do mandato, de um número considerável de autarcas entrevistados, pelo que se arrisca evidenciar a pertinência de ser ministrada uma formação básica em gestão autárquica, por parte das entidades político/partidárias, aos seus candidatos a futuros cargos autárquicos.

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

Bibliografia

- Adams, Robert (2008), *Empowerment, Participation and Social Work*, 3ª edição, Nova York, Palgrave Macmillan.
- Afonso, Almerindo Janela (2002b), "A(s) Autonomia(s) da Escola na Encruzilhada entre o Velho e o Novo espaço Público", em Licínio C. Lima, Almerindo Janela Afonso, *Reformas da Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo*, Porto, Edições Afrontamento, pp.75-89.
- Afonso, Natércio G. (1994), *A Reforma da Administração Escolar: a abordagem política em análise organizacional*. Lisboa, Instituto de Inovação Educacional, pp.262-267.
- Albarello, L. F. Digneffe, J-P Hiernaux, C. Maroy, D. Ruquoy, P. Saint-Georges (1997), *Práticas e métodos de investigação em Ciências Sociais*, Lisboa, Gradiva, pp. 84-116.
- Almeida, Helena Neves (2001), *Conceptions et Pratiques de la Médiation Sociale*, Coimbra, Fundação Bissaya Barreto.
- Alves, João Emílio (2012a), *Parcerias em Rede- Estratégias territorializadas para o desenvolvimento local nas áreas do emprego e formação*, Porto, Fronteira do Caos, Editores, Lda.
- Alves, João Emílio (2012b), *Sobre a territorialização das políticas sociais. O exemplo do Programa Rede Social: entre a municipalização e a configuração de um modelo de governança de base local*, Lisboa, Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-IUL).
- Amaral, Diogo Freitas do (2006), *Curso de Direito Administrativo, Vol. I*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Andrade, Madalena (1989), *Juventude Portuguesa, O Emprego e a Profissão*, Lisboa, IJ/ICS.
- ANMP (2002), *Linhas gerais de atuação 2002/2005 – defender e consolidar a autonomia na 1ª década do século XXI*, documento apresentado no XIII Congresso, realizado em 12 e 13 de Abril, Lisboa
- ANMP (2007a), *Transferência de competências – Ação Social*, documento apresentado no XVII Congresso, realizado em 15 e 16 de Junho, Ponta Delgada, Ilha de S. Miguel, Açores.
- ANMP (2007b), *Transferência de competências – Educação*, documento apresentado no XVII Congresso, realizado em 15 e 16 de Junho, Ponta Delgada, Ilha de S. Miguel, Açores.
- ANMP (2007c), *Linhas gerais de atuação*, documento apresentado no XVII Congresso, realizado em 15 e 16 de Junho, Ponta Delgada, Ilha de S. Miguel, Açores.
- ANMP (2009), *Linhas gerais de atuação para o Mandato 2009/2013*, documento apresentado no XVIII Congresso, realizado em 4 e 5 de Dezembro, Viseu
- ANMP (2011), *Competências dos municípios sem os correspondentes meios*, documento apresentado no XIX Congresso, realizado em 9 de Julho, Coimbra.
- ANMP (2012), *O Papel das Autarquias no País*. resolução do Conselho Geral, 7 de Maio, Coimbra.
- Barroso, João e Pinhal, João (eds.) (1996). *A Administração da Educação – Os Caminhos da descentralização*. Lisboa: Edições Colibri.
- Barroso, João (1997) – "O reforço da autonomia das escolas no contexto da territorialização das políticas educativas", in *Autonomia e Gestão das Escolas*. Ministério da Educação, 9-15.
- Barroso, João; Natércio Afonso, João Pinhal, Sofia Viseu (2003), "Modos de regulação do sistema educativo ao nível meso: estudo de caso da Direção Regional de Educação de Lisboa e de um município", Projecto *Changes in regulation modes and social production of inequalities in educational systems: a European comparasion (Reguleducnetwork)*, Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, Centro de Estudos da Escola, disponível em www.fpce.ul.pt/centros/ceescola (20/11/2004).
- Baumgartner, Frank R. e Bryan D. Jones (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, Chicago, University of Chicago Press.
- Becquart-Leclerq (1976) *Paradoxes du pouvoir local*, Paris, Press de Fondation Nacional des Sciences Politiques.
- Berrat, B. (1994), *Entre "ville" et "santé" quel rôle pour les communes?* in *Sociologie Santé*. 11, Paris.
- Bilhim, João (2004), *A governação nas Autarquias Locais*, Porto, SPI-Sociedade Portuguesa de Inovação.

- Black, Duncan (1958). *The Theory of Committees and Elections*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Blanch, Josep M. (1990), *Del viejo ai nuevo paro. Una analisis psicológoco y social*, Barcelona, PPU.
- Bodin, Jean (1576), *Les six livres de la République*, Édition de Mairet, Gérard (1993), Paris, Librairie Générale Française.
- Bogdan R.; S. Bilklen; (1994) - *Investigação Qualitativa em Educação, uma introdução à teoria e aos métodos*, Porto, Porto Editora.
- Botelho, Alexandra Palmela (2010) *As Políticas Sociais para a Inserção de Grupos em Desvantagem Face ao Mercado de Trabalho – A Génese da Resposta Sistémica do Estado Português*, Dissertação Mestrado em Política Social, Lisboa, ISCSP.
- Bovaird, T., E. Löffler, (2001), *Emerging Trends in Public Management and Governance*, Bristol Business Scholl Teaching and Research Review, 5.
- Branco, Francisco (1992), *Municípios e Políticas Sociais em Portugal*, Dissertação de Mestrado em Serviço Social, S. Paulo, Brasil, Pontífica Universidade Católica de S. Paulo.
- Bravo, A. B., & Sá, J. V. (2000), *Autarquias Locais: Descentralização e Melhor Gestão*, Lisboa, Verbo Editora.
- Cabral, Manuel Villaverde (2004), *O 25 de Abril em retrospectiva*, Lisboa, Le Monde Diplomatique (edição portuguesa – Abril, 2004)
- Caetano, Marcelo (1973), *Manual de Direito Administrativo*, Vol. I, 10ª ed., Coimbra, Coimbra Editora.
- Caetano, Marcelo (1951), *A administração municipal de Lisboa durante a 1ª Dinastia -1179-1383*, Lisboa, Universitas Olisipoensis.
- Caiden, N. e A. Wildavisky (1980), *Planning and Budgeting in Developing Countries*, New York, John Wiley.
- Caleiras, Jorge (2004), “Globalização, Trabalho e Desemprego, Trajectórias de Exclusão e Estratégias de Enfrentamento”, *VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais*. Coimbra.
- Caleiras, Jorge (2008), *Do Desemprego à Pobreza? Trajetórias, Experiências e Enfrentamentos*. E-Cadernos nº 2, Coimbra, CES.
- Campos, A. Correia, (1987), *Saúde para todos: o papel das autarquias*, Cadernos Municipais, 44, Lisboa, Fundação Antero de Quental.
- Cannatà, Michele e Fátima Fernandes (2003), *Habitação Contemporânea. Formas de habitar*, Porto, Edições Asa.
- Canotilho, J J Gomes (2000), *Paradigmas do Estado e paradigmas de administração pública*, in *Moderna gestão pública*, Oeiras, Ina
- Canotilho, J.J. Gomes, Vital Moreira (2007), *Constituição da República Portuguesa Anotada*, Volume I, Coimbra, Coimbra Editora.
- Capella, A. C. (2007), “Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas”. em Hochman, G.; M. Arretche e E. Marques, *Políticas públicas no Brasil*, Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.
- Capucha, Luís (1998), “Pobreza, exclusão social e marginalidade”, em Viegas, J M Leite e António Firmino da Costa (orgs.), *Portugal, que modernidade?* Oeiras, Celta Editora.
- Capucha, Luís, José Luis Castro, Ana Sofia Marques (1998), *Grupos sociais desfavorecidos face ao emprego – tipologias e quadro básico de medidas recomendáveis*, Lisboa, CIES/CESO I&D.
- Capucha, Luis, (2000), “Territórios de Pobreza, onde é preciso voltar”, *Sociedade e Território - Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, 30, *Marginalidades e Exclusão*, Porto, Edições Afrontamento.
- Capucha, Luís, (2004) *Desafios da Pobreza*, Tese de Doutoramento em Sociologia, Lisboa, ISCTE.
- Capucha, Luís (2005), *Desafios da pobreza*, Oeiras, Celta Editora.
- Carreira, Henrique Medina (1996), *As Políticas Sociais em Portugal*, Lisboa, Gradiva.
- Carvalho, Joaquim dos Santos (1996), *O Processo Orçamental das Autarquias Locais*, Coimbra, Almedina.

- Carvalho, Manuel Ferreira (2011), *Gestão pública: um novo paradigma para a governação da administração local em Portugal*, Intervenção no 8º Congresso Nacional de Administração Pública, Oeiras, INA, IP, Coimbra, Livraria Almedina.
- Castel, Robert (1995), *Les metamorphoses de la question sociale: Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- Castells, Manuel (1975) *La question urbaine*, 2ª edição da revista, Paris, Maspero.
- Castro, José Luís e Alda Teixeira Gonçalves (2002), *A Rede Social e o Desenvolvimento Local – Parcerias Sociais e Planeamento Participado*, Revista Cidades, Comunidades e Territórios, 4, Junho 2002, pp. 71-82.
- Castro, José (coord.) (2009), *Rede Social. Desafios e Experiências de um Programa Estruturante*, Lisboa, Instituto de Segurança Social, IP.
- Catarino, Jorge, Carlos Faro e João Vargas (2007), *Economia do Conhecimento e Administração Local*, Porto, SPI - Sociedade Portuguesa de Inovação.
- Caupers, João (1994), *A Administração Periférica do Estado – Estudo de Ciência da Administração*, Lisboa, Aequitas e Editorial Notícias.
- Chiavenato, Idalberto (2004), *Introdução à Teoria Geral da Administração*, S. Paulo, Ed. Campus.
- Cohen, Michael, James MARCH, e Johan OLSEN, (1972), *A Garbage Can Model of Organizational Choice*, Administrative Science Quarterly 17: 1-25.
- Correia, Francisco A., José Nicolau, Ricardo Portela (2004), *POCAL: Contabilidade de Custos*. Santarém, ATAM.
- Cosme, A. e R. Trindade (2007). *Escola a tempo Inteiro – Escola para que te quero?* Porto: Profedições.
- Crozier, Michel (1987), *État Modeste, État Moderne*, Paris, Fayard.
- Daniel, Celso (1982), *Poder estatal municipal: um quadro teórico e uma análise dos governos com participação popular no Brasil*, dissertação de mestrado, São Paulo, EAESPGV.
- Dearlove, John (1973), *The politics of policy in local government*, Cambridge, University Press.
- Dearlove, John (1979), *The Reorganization of British Local Government – Old orthodoxies and political perspective*, Cambridge, University Press.
- Dowbor, L. (1982), *Planificação central e regional*, Espaço & Debates, 6, São Paulo, Neru, pp. 55-63.
- Downs, Anthony, 1957 – *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Dubet, François (2003), *Desigualdades Multiplicadas*, Ijuí, Editora UNIJUÍ.
- Dye, Thomas (2011), *Understanding Public Policy*, Thirteenth Edition, Longman - Pearson, Boston.
- Dye, Thomas (1984), *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice - Hall.
- Dye, Thomas, Harmon Ziegler (1993), *The Irony of Democracy*, 9th edition, Belmont, California, Wadsworth.
- Eastone, D. (1965), *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Estivill, Jordi (2008), *Desenvolvimento local e protecção social na Europa*. Genebra: STEP-OIT.
- Estivill, Jordi, Jorge Caleiras (2008), *Bridges for Inclusion: A articulação das Estratégias de Emprego e Inclusão Social*. Porto: REAPN.
- Falcão, M. Carmo (1979), *Serviço Social – uma revisão teórica*, 3ª edição, São Paulo, Cortez Moraes.
- Fanfani, Emílio (1991), “Pobreza y Política Social: Más alla del neoassistencialismo”, em *El Estado Benefactor – Un Paradigam en crisis*, Buenos Aires, Mino y Dávila Editores.
- Felizes, Joel (2000), *Três abordagens do poder local enquanto formas diferenciadas de construção das identidades – uma breve exploração*, apresentação comunicada ao IV Congresso Português de Sociologia, APS: CD-Rom.
- Fernandes, António Sousa (1995a), *Educação e Poder Local*, in *Educação, Comunidade e Poder Local*, actas do seminário realizado em 6 e 7 de Dezembro de 1994, Lisboa, Conselho Nacional de Educação, pp. 43- 63.
- Fernandes, António Sousa (1995b), *O nível local da administração escolar*, Sociedade Portuguesa de Ciências da Educação, Ciências da Educação: investigação e acção, vol. I, 109-116. Braga.

- Fernandes, António Sousa (1996), “Os Municípios Portugueses e a Educação: normas e práticas”, em Barroso, João; Pinhal, João (org.), *A Administração da Educação: os caminhos da descentralização*, Atas do Seminário do Fórum Português de Administração Educacional. Lisboa, Edições Colibri, pp.113-124.
- Fernandes, António Sousa (1998), *Os Municípios Portugueses e a Educação: entre as representações do passado e os desafios do futuro*, Atas do Seminário Territorialização das Políticas Educativas. Guimarães, Centro de Formação Francisco de Holanda, disponível em www.cffh.pt/novidades/novidades/htm (18/01/2005).
- Fernandes, António Sousa (1999a), “Os Municípios Portugueses e a Educação: entre as representações do passado e os desafios do presente”, em Formosinho, João, António Sousa Fernandes, Manuel Jacinto Sarmiento, Fernando Elídio Ferreira, *Comunidades Educativas*, Braga, Livraria Minho, 159 – 180.
- Fernandes, António Sousa (1999b), *Descentralização Educativa e Intervenção Municipal*, Noises, nº 50, pp. 21-25.
- Fernandes, António Sousa (2000), *Estado, Municípios e Escolas: o papel da Associação Nacional de Municípios Portugueses*, Comentário à intervenção do presidente da ANMP no seminário *O Papel dos Diversos Atores na Construção de uma Escola Democrática*, Guimarães: Centro de Formação Francisco de Holanda. Disponível em www.cffh.pt/novidades/novidades (18/01/2005).
- Fernandes, António Sousa (2005) “Contextos da Intervenção Educativa Local e a Experiência do Municípios Portugueses”. In Formosinho, J. e Fernandes, A. S., Machado, J., Ferreira, F.I., *Administração da Educação – Lógicas Burocráticas e Lógicas de Mediação*. Porto: Edições ASA.
- Fernandes, Ana (2006), *Pertenças Identitárias de jovens do Casal da Boba*, Tese de Mestrado em Relações Interculturais, Lisboa, Universidade Aberta.
- Ferreira, A. Fonseca (1988), *Municipalizar a Promoção Habitacional: Quais os Meios?* Cadernos Municipais, 46/47, Lisboa, Fundação Antero de Quental.
- Ferreira, Sílvia (2000), *O papel do terceiro sector na reforma das políticas públicas de protecção social – Uma abordagem teórico-histórica*, Dissertação de mestrado em Sociologia, Coimbra, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Ferrera, Maurício; Anton Hemerijck, Martin Rhodes (2000), *O Futuro da Europa Social: Repensar o Trabalho e a Protecção Social na Nova Economia*, Oeiras, Celta Editora.
- Fonseca, Fernando e António Santos (coord.) (2005), *O poder local em tempo de globalização – uma história e um futuro*, Coimbra, Imprensa da Universidade.
- Franco, A. L. Sousa (2003), *Finanças do Setor Público – Introdução aos Subsetores Institucionais*, Reimpressão, Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- Geldof, D. (1999) “New activation policies: promises and risks”, em *Linking Welfare and Work*, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, pp. 13-26.
- Gomes, Catarina Antunes (2003) – *Territórios Educativos: Poderes e Mitos*, Dissertação de Mestrado em Sociologia apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Guadalupe, Sónia (2009), *Intervenção em Rede*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Guedes, Graça (2003) – “A Descentralização de Competências no Quadro Político e Administrativo Português”, in *Administração Educacional*, Revista do Fórum Português de Administração Educacional, nº 3, Lisboa, pp. 21-25.
- Guerra, Isabel (1986), *Poder local – reprodução ou inovação*, Revista Sociologia, Problemas e Práticas, 1, pp. 55-65.
- Guerra, Isabel (1994), *As Pessoas Não São Coisas Que se Ponham em Gavetas*, Sociedade e Território, nº 20, Porto, Ed. Afrontamento, pp. 11-16.
- Gupta, Dipak K. (2011), *Analysing Public Policy: concepts, tools & techniques*, 2nd edition, CO Press, Washington DC.
- Henriques, J. M. (1987), *Os municípios e a promoção do desenvolvimento: reforço da integração funcional ou territorial*, Dissertação de mestrado em Planeamento Regional e Urbano, Lisboa, ISE.
- Henriques, J. M. (1990), *Municípios e Desenvolvimento caminhos possíveis*, Lisboa, Escher.

- Hespanha, Pedro (2008), *Políticas Sociais: novas abordagens, novos desafios*, Revista de Ciências Sociais, Universidade Federal do Ceará, Brasil, 39, 1, pp. 5-15.
- Hofling, Eloisa de Mattos (2001), *Estado e Políticas (Públicas) Sociais*, Cadernos Cedes, Ano XXI, Nº 55, Campinas, pp. 30-41.
- Kickert W. (1997). *Public Governance in the Netherlands: An alternative to Anglo-American "Managerialism"*. Public Administration , 75, pp. 731-752.
- Kingdon, John (1984), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Laswell, H.D. (1936), *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books.
- Leal, António da Silva (1998), *Temas de Segurança Social*, Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas.
- Lindblom, Charles E. (1959), *The Science of Muddling Through*, Public Administration Review 19: 78-88.
- Lindblom, Charles E. (1979), *Still Muddling, Not Yet Through*, Public Administration Review 39: 517-526.
- Löffler, E. (2003), "Governance: Networking with Stakeholders", T. Bovaird, & E. Löffler, *Public Management and Governance*, Abingdon: Routledge, pp. 163-175.
- Loughlin, John, Eliseo Aja, Udo Bultmann, Frank Hendriks, Daniel Seiler (1999), *A Democracia Regional e Local na União Europeia*, Luxemburgo, Serviço das Comunicações Oficiais das Comunidades Europeias.
- Lourenço, Maria dos Prazeres (2005), *Pobreza e Exclusão Social e Políticas Sociais em Portugal: Uma Análise de Políticas Sociais na Relação com a Pobreza*, Lisboa, Direcção Geral da Segurança Social.
- Lowi, Theodor (1964), *American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory*, World Politics, 16: 677-715.
- Lowi, Theodor (1972), *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. Public Administration Review, 32: 298-310.
- Lynn, L. E. (1980), *Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis*. Santa Monica, Calif.: Goodyear.
- Machado, Fernando Luís e António Firmino da Costa (1998), *Processos de uma modernidade inacabada. Mudanças estruturais e Mobilidade Social*, Lisboa, Núcleo de Documentação Técnica e Divulgação.
- Maia, Fernando M. (1985), *Segurança Social em Portugal – Evolução e Tendências*. Lisboa, Instituto de Estudos para o Desenvolvimento.
- Majone, Giandomenico (1997), *Regulating Europe*. Routledge Research in European Public Policy. London, Taylor & Francis.
- Manique, A. P. (1989). *Mouzinho da Silveira Liberalismo e Administração Pública*. Lisboa, Livros Horizonte.
- March, James G., Johan P. Olsen (1995), *Democratic Governance*, Free Press.
- Marshall, T. H. (1967), *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Martins, Mário Rui (2001), *As Autarquias Locais na União Europeia*, Porto, Edições Asa.
- Matthews, P., E. Klaver, J. Lannert, G. Conluain e A. Ventura (2009), *Políticas de valorização do primeiro ciclo do ensino básico em Portugal (Avaliação Internacional)*, Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação (GEPE).
- Mattoso, José (1991), *Identificação de um país: ensaio sobre as origens de Portugal:1096-1325*, Vol. I, 4ª Ed. Lisboa: Editorial Presença (monografia).
- Mead, L. M. (1995), *Public Policy: Vision, Potential, Limits*, Policy Currents, Fevereiro: 1-4.
- Mello, Guiomar (1986), "Pressupostos para a municipalização do ensino de 1º grau", in *Municipalismo*, Orestes Quêrcia (org.), São Paulo, Cidade Press
- Melo, João P. B. (2007), *A dimensão local da integração europeia, Estratégia nº 24-25 (Portugal e o Futuro da Europa: de Roma a Lisboa)*, Setembro 2007, pp. 193-207.
- Menezes, Manuel (2002), *Serviço Social Autárquico e Cidadania: A Experiência da Região Centro*, Coimbra, Quarteto.

- Miller, W. L., M. Dickison, G. Stocker (2001), *Models of Local Governance: Public opinion and political theory in Britain*, Hounmills, Palgrave.
- Mondolfo, Philip (2005) *Conduire le développement social*, 2ª edição. Paris, Dunod, p. 271.
- Montalvo, António Rebordão (2003), *O Processo de Mudança e o Novo Modelo de Gestão Pública Municipal*, Coimbra, Livraria Almedina.
- Montesquieu (1748), *Défense de l'Esprit des Lois*, Genève, Barrilot & Fils.
- Moreno, Humberto Baquero, (1986), *Os Municípios Portugueses nos Séculos XIII a XVI*, Lisboa, Estudos de História.
- Mozzicafreddo, Juan, Isabel Guerra, Margarida Fernandes, João Quintela (1988), *Poder autárquico e desenvolvimento local*, in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 25/26, pp. 79-113.
- Mozzicafreddo, Juan, Isabel Guerra, Margarida A. Fernandes, João G. P. Quintela, (1991), *Gestão E Legitimidade no Sistema Político Local*, (trabalho de investigação do CIES do ISCTE), Lisboa, Escher Publicações.
- Mozzicafreddo, Juan (1993), *Estratégias Políticas de Desenvolvimento Local (Autarquias Locais e Desenvolvimento)*, Lisboa, Ed. Afrontamento.
- Mozzicafreddo, Juan (1997), *Estado –Providência e cidadania em Portugal*, Oeiras, Ed. Celta.
- Mozzicafreddo, Juan (2003), *La Décentralisation Administrative et Les Innovations En Matière de Politiques Régionales au Portugal*, *Sociologia, Problemas e Práticas*, (41), pp. 151-179.
- Mucha, Marta (2004), *Sociedades Contemporâneas: Reflexividade e Ação*, *Atelier Cidadania e Políticas*, Atas dos Ateliers do Vº Congresso de Sociologia, p. 71, 12 a 14 de Maio de 2004.
- Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance*. McGraw-Hill.
- Neves, Maria José Castanheira (2004), *Governo e Administração Local*, Coimbra, Coimbra Editores.
- Núcleo Rede Social (2001), *Programa Rede Social*. Lisboa, IDS.
- O’Gorman, Colm (2001), *Competitive Advantage in the Irish Indigenous Software Industry and the Role of Inward Foreign Direct Investment*, *European Planning Studies*.
- Oliveira, A. C. (1993). *Direito das Autarquias Locais*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Oliveira, César (1996). *História dos Municípios do Poder Local*, Coimbra, Círculo de Leitores.
- Paugam, Serge (2003) *A Desqualificação social, ensaio sobre a nova pobreza*, Porto, Porto Editora.
- Pereira, Armando e M. Castro Almeida (1985), *Conhecer as Autarquias Locais*, Porto, Porto Editora.
- Pereirinha, José (2008), *Política social – Fundamentos da actuação das políticas públicas*, Lisboa, Universidade Aberta.
- Peters, B. G. (1986), *American Public Policy*. Chatham, N.J.: Chatham House.
- Pinhal, João (1997), “Os Municípios e a Descentralização Educacional em Portugal”, em Luís, Ana; João Barroso, João Pinhal (eds.), *A Administração da Educação: investigação, formação e práticas*, Lisboa, Fórum Português de Administração Educacional, pp. 177-195.
- Pinhal, João; Luís Leandro Dinis (2002), “Aumento da autonomia das entidades locais”, em Barroso, João; Natércio Afonso, Rui Canário, Luís Leandro Dinis, Berta Macedo, João Pinhal, *Análise da evolução dos modos de regulação institucional do sistema educativo em Portugal*, Projecto Reguleducnetwork (cap. 2), Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação da Universidade de Lisboa, Centro de Estudos da Escola. Disponível em www.fpce.ul.pt/centros/ceescola (20/11/2004).
- Pinto, Teresa C. (1994), *A Apropriação do Espaço em Bairros Sociais: o Gosto Pela Casa e o Desgosto Pelo Bairro*, *Sociedade e Território*, 20, Ed. Afrontamento, Porto, pp. 36-43.
- Pizzio, A. (2009), *Revista mal-estar e subjetividade – Fortaleza – Vol. IX – 1 – pp. 209-232*, disponível em www.redalyc.org/pdf/271/27113836009.pdf
- Portas, Nuno (1988), *Sobre alguns problemas da descentralização*, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 25/26, pp. 61-78.
- Reis, Nelson (2015), *A carreira do novo pobre: processos e fatores de desqualificação social*, Dissertação de mestrado em Sociologia, Porto, Faculdade de Letras da Universidade do Porto.
- Rocha, J. A. Oliveira (1991), *Princípios de Gestão Pública*, Lisboa, Editorial Presença.
- Rodrigues, Andreia (2008), “Auto-Emprego, Participação e Inclusão Social: Um Estudo sobre Medidas Activas de Emprego”, *Sociedade e Trabalho*, 36. MTSS, pp. 35-48.

- Rodrigues, Eduardo, Florbela Samagaio, Hélder Ferreira, Maria Manuela Mendes, Susana Januário (1999a), *A Pobreza e a Exclusão Social: Teorias, Conceitos e Políticas Sociais em Portugal*, Revista da Faculdade de Letras, Sociologia, 09, Porto, Faculdade de Letras, Universidade do Porto, pp. 63 – 101.
- Rodrigues, Eduardo, Florbela Samagaio, Hélder Ferreira, Maria Manuela Mendes, Susana Januário (1999b), *Políticas Sociais e Exclusão em Portugal*, Sociologia: Problemas e Práticas, 31, Lisboa, CIES e Celta Editora, pp. 39-67.
- Rodrigues, Miguel (2009), *Mecanismos de Governação: Estratégias Alternativas de Coordenação dos Governos Locais em Portugal*, Tese de doutoramento em Ciências da Administração, Braga, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho.
- Rodrigues, Fernanda, Stoer, Stephen (1993), *Ação Local e Mudança Social em Portugal*, Lisboa, Fim do Século Edições, Lda.
- Rodrigues, Fernanda; Stephen Stoer (1998) – Entre Parceria e Partenariado: amigos amigos, negócios à parte. Oeiras: Celta Editora.
- Ruivo, Fernando (2000), O Estado labiríntico: o poder relacional entre poderes local e central em Portugal, Porto, Edições Afrontamento.
- Ruivo, Fernando (2002a), *Localização de Políticas Públicas, Oficina do CES*, 178. Coimbra, CES/FEUC.
- Ruivo, Fernando (2002b) – *Poder Local e Exclusão Social*, Coimbra, Quarteto.
- Ruivo, Fernando (2004), *Encruzilhadas do Poder Local*. Caderno 2, Outubro de 2004, Observatório dos Poderes Locais, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.
- Sabatier, Paul (1988), *An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein*. Policy Sciences, v.21, p.129-168.
- Sabatier, Paul (1998), *The Advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe*. Journal of Europe Public Policy, v.5, n.1, p. 98-130.
- Sabatier, Paul (ed.) (1999), *Theories of the Policy Process*. Westview: Westview Press.
- Sabatier, Paul e Hank Jenkins-Smith (1993), *Policy Change and Learning: The Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, Paul (Ed.) (2007), *Theories of the Policy Process*. 2ª Ed. Boulder: Westview Press.
- Santos, Boaventura S. (1982), *O direito e a Comunidade: as transformações recentes da natureza do poder do Estado nos países capitalistas avançados*, Revista Crítica das Ciências Sociais, Coimbra, Centro de Estudos Sociais, p. 10.
- Santos, Boaventura S. (1989), *Colóquio Encruzilhadas do Poder Local*, Comunicação de abertura, Coimbra, Centro de Estudos Sociais.
- Santos, Boaventura de Sousa (1990), "O Estado, a Sociedade e as Políticas Sociais: o caso das políticas de saúde", em Santos, Boaventura de Sousa, *O Estado e a Sociedade em Portugal (1974-1988)*, Porto, Edições Afrontamento, pp. 193-257.
- Savoie-Zajc, L. (2003). *A entrevista semidirigida*. Gauthier, Benoît (dir.) (2003). *A investigação Social da Problemática à Colheita de Dados*. Loures, Lusociência.
- Simon, Herbert (1957), *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: USAID.
- Soares, Torquato de Sousa (1931), *Apontamentos para o Estudo da Origem das Instituições Municipais Portuguesas*, Lisboa, (sn);
- Souza, Celina (2006), *Políticas Públicas: uma revisão da literatura*, Sociologias, Porto Alegre, Ano 8, 16, pp. 20-45.
- Sousa, M. R. (1992), "O sentido e a forma da discussão da reforma eleitoral", em C. N. Eleições, *Que reforma eleitoral? I Fórum eleitoral: intervenções e debates*, Lisboa, CNE.
- Sposati, Aldaíza (1988), *Vida Urbana e Gestão da Pobreza*, São Paulo, Cortez Editora
- Sposati, Aldaíza (1991) *Descentralización y cultura institucional*, Policopiado.
- Sposati, Aldaíza e M. C. Falcão (1990), *A assistência social brasileira: descentralização e municipalização*, São Paulo, EDUC,
- Streubert, H.; D. Carpenter (2002). *Investigação qualitativa em enfermagem*. Loures, Lusociência.

- Tavares, M. (2004), Que direitos para os desfavorecidos? O direito de informação e de acção social autárquica, In *Intervenção Social*, 30, pp. 45-55.
- Teixeira, E. C. (2002) O Papel das Políticas Públicas no Desenvolvimento Local e na Transformação da Realidade, Bahia, Cadernos da AATR – BA.
- Tenbensen, T. (2005), Multiple modes of Governance: Disentangling the alternatives to hierarchies and markets, *Public Management Review*, 7 (2), pp. 267-288.
- Timsit, Gérard (1986), *Les Nouveaux Modeles d'Administration*, in *Théorie de L'Administration*. Paris, *Económica*, pp.169-203.
- Veneza, Ana (1986), *O Poder Local, 1976-1984: da Indefinição à (Des)Centralização Estatal*, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (18/19/20), Poder Local.
- Weible, C. M., P.A. Sabatier; K. Mcqueen (2009), *Themes and variations: Taking stock of the Advocacy Coalition Framework*. *The Policy Studies Journal*, v. 37, 1, p.121-140,
- Wildavisky, Aaron (1992) *The Policy of Budgetary Process*. 2ª edição, Boston: Little and Brown,

ANEXO

Guião de Entrevistas

Câmara Municipal de _____

Entrevista a Presidentes de Câmara/Vereadores com competências delegadas

1 – Experiência Autárquica

Mandato	Período	Órgão	Cargo	Pelouro

2 - Como avalia o município os problemas sociais da sua área territorial e qual a perceção que tem sobre a sua evolução?

3 – Em que medida é que os problemas sociais condicionam a atividade municipal e qual a sua importância no contexto socioeconómico do Município?

4 – Considera que o enquadramento jurídico das atribuições municipais no domínio das seguintes áreas sociais está

	Bem Definido	Suficientemente Definido	Pouco Definido	Indefinido
4.1 – Saúde	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
4.2 – Educação	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
4.3 – Ação social	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
4.4 – Habitação	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
4.5 – Emprego/Desemprego	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4

5 – Quais os objetivos primordiais da intervenção do Município no domínio social?

6 – Quais as principais dificuldades que se colocam ao Município na sua intervenção no domínio social, nomeadamente nas áreas sociais indicadas?

7 – Para uma boa intervenção no domínio social considera que a Câmara possui:

	Suficientes	Escassos
7.1 – Meios humanos	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
7.2 – Meios técnicos	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
7.3 – Meios financeiros	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
7.4 – Equipamento	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2

8 – Relativamente à promoção de equipamentos sociais, quais têm sido as orientações prioritárias da Câmara?

	Maior Importância	Alguma Importância	Pouca Importância
8.1 – Promoção direta pela Câmara	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
8.2 – Apoio à promoção por agentes sociais locais	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
8.3 – Negociação para a promoção por agentes privados	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
8.4 – Acordos de cooperação com a administração central	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
8.5 – Outras	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3

9 – Como classifica o desempenho do Conselho Local de Ação Social no tocante ao combate à pobreza e exclusão social e à promoção da inclusão e coesão sociais na área do Município.

10 - Que prioridades estabelece para a ação no domínio social e que políticas sociais implementa, quer autónomas, quer complementares em relação a políticas da administração central, para acorrer aos problemas sociais identificados?

11 – Em termos gerais, as áreas sociais têm ocupado, no âmbito da atuação municipal, um lugar:

11.1 – Muito importante 1

11.2 – Importante 2

11.3 – Pouco importante 3

11.4 – Sem importância 4

12 – Em tempo de crise económica, financeira e social, que prioridades é que a Câmara dá às áreas sociais? O Executivo está disposto a traduzir essas prioridades no seu Orçamento?

13 – A Câmara está disposta a investir mais no domínio social?

13.1 – Sim Em que condições: _____

13.1.1 – Retirando verbas a outras rubricas orçamentais da despesa

13.1.2 – Apenas se houver reforço das receitas orçamentais

13.1.3 Outra condição _____

13.2 - Não

14 – Como considera, para a coesão social do município, as iniciativas e intervenções de:

	Muito Importante	Importância relativa	Pouca importância	Nenhuma importância
14.1 – Entidades privadas	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
14.2 – Agentes sociais locais	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
14.3 – Administração central	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
14.4 – Câmara Municipal	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4

15 – A colaboração entre o Município e os serviços da administração central tem sido:

	Muito profícua	Colaboração pontual	Inexistente
15.1 – Serviços centrais	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3
15.2 – Serviços regionais	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3

15.3 – Serviços locais 1 2 3

16 – Em que áreas deveria existir uma maior colaboração com os serviços da administração central:

	1-Serviços Centrais		2-Serviços Regionais		3-Serviços Locais	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
16.1 – Colaboração administrativa	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
16.2 – Colaboração financeira	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
16.3 – Colaboração técnica	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
16.4 – Colaboração de ordem política	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
16.5 – Colaboração na definição de prioridades regionais e locais	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
16.6 – Outras _____ _____	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2

17 - Como se relaciona o município com as políticas sociais nacionais e com os órgãos locais desconcentrados da administração central das áreas sociais objeto do estudo?

18 – Considera as condições dos empréstimos concedidos pelo IHRU para a construção ou conservação de habitação social, nomeadamente empréstimos a fundo perdido e com taxas de juro bonificadas:

18.1 – Muito vantajosas 1

18.2 – Suficientemente vantajosas 2

18.3 – Pouco vantajosas 3

18.4 – Nada vantajosas 4

19 – A Câmara tem levado a efeito iniciativas de carácter económico com repercussões sociais, nomeadamente no emprego, tais como:

Sim Não

19.1 – Construção de Zonas Industriais 1 2

- 19.1 – Construção de Áreas de Localização Empresarial 1 2
- 19.2 - Realização de feiras e exposições sobre a atividade económica 1 2
- 19.3 – Execução de obras municipais por administração direta 1 2
- 19.4 – Adoção de incentivos fiscais (redução de impostos e taxas) 1 2

20- Considera que o papel dos agentes sociais locais, face às necessidades sociais do Município é de:

	Maior Importância	Alguma Importância	Pouca Importância	Sem Importância
20.1 – IPSS (civil)	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
20.2 – IPSS (religioso)	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
20.3 – Misericórdias	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
20.4 – Associações de Moradores e de Melhoramentos	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
20.5 – Cooperativas de Habitação	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
20.6 – Associações de Pais	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
20.7 – Coletividades/Clubes	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4
20.8 – Outros_____	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2	<input type="checkbox"/> 3	<input type="checkbox"/> 4

21 – Como se processa a relação entre a Câmara e os agentes sociais locais?

22 – A Câmara tem fomentado o surgimento de novos agentes sociais locais ou grupos de utentes?

23 - Uma descentralização de competências do domínio social nos municípios poderá melhorar a eficiência e a equidade das políticas sociais?

24 – Relativamente às transferências de competências no domínio social, considera que os recursos financeiros que as acompanharam foram

Acima do necessário 1

Os necessários 2

Abaixo do necessário 3

25 – No seu entender quais deveriam ser as competências do domínio social a descentralizar nos municípios, nomeadamente:

- Na Saúde _____

- Na Educação _____

- Na Ação-Social _____

- Na Habitação Social _____

- No Emprego/Desemprego _____

26 – A concretização de uma maior descentralização irá provocar uma maior eficiência, dada a proximidade em relação aos cidadãos e aos problemas ou irá tornar as políticas sociais mais permeáveis a interesses locais?

27 – Uma maior descentralização irá desresponsabilizar as entidades centrais, atirando responsabilidades para as autarquias, ou irá permitir uma cooperação mais profícua entre o governo nacional e os governos locais?

Câmara Municipal de _____

Entrevista aos Técnicos Responsáveis pelos Serviços Sociais Municipais

– Nome: _____

- Idade _____ – Sexo: masculino , feminino

– Escolaridade _____

– Vínculo à administração local: Eleito Contrato de avença

Contrato por tempo determinado Contrato por tempo indeterminado

– Categoria Profissional: Vereador Diretor de Departamento

Chefe de Divisão Técnico Superior Técnico Profissional

Outra Qual _____

– Funções que desempenha:

1 – Indique a estrutura funcional dos serviços sociais municipais

Departamento Divisão Serviço Setor Núcleo

2 – Indique a estrutura profissional dos serviços sociais municipais.

Categorias profissionais	Número de de Trabalhadores
Diretor de Departamento	
Chefe de Divisão	
Técnico Superior	
Coordenador Técnico	
Assistente Técnico	
Assistente Operacional	
Outros	
Total	

3 – Qual a modalidade de gestão dos equipamentos sociais, cuja construção foi promovida diretamente pela Câmara

	1		2		3		4		5	
	Saúde		Educação		Ação Social		Habitação		Outra	
	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não	Sim	Não
3.1 – Gestão municipal	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.2 – Atribuída a agentes sociais locais	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.3 – Atribuída à administração central	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.4 – Atribuída a entidades privadas	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.5 – Outra _____	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

4 – Qual tem sido o papel desempenhado pelo Município no Conselho Local de Ação Social e o contributo deste órgão para a resolução dos problemas sociais?

5 – Como avalia a ação da Plataforma Supraconcelhia dos CLAS, nomeadamente quanto os benefícios que advieram dessa ação para o Município?

6 – Existe Conselho Municipal de Educação?

6.1 – Sim 1

Quais as principais vantagens do seu funcionamento _____

6.2 – Não 2 Em instalação 3 Instalação a curto prazo 4

7 – Qual a despesa municipal no último ano nas seguintes áreas sociais, assim como qual o montante da despesa total anual.

Código	Classificação funcional	2011
2	Funções sociais.	
2.1.0	Educação.	
2.2.0	Saúde.	
2.3.0	Segurança e ação sociais.	
2.4.0	Habitação e serviços coletivos.	
	Total	_____
	Despesa total anual	

8 – Na sua opinião quais são os aspectos mais significativos que destaca, relativamente às competências municipais no domínio social.

9 – No caso da Câmara ter promovido a organização e prestação de serviços sociais, indique o tipo de serviços prestados.

10 – O Município presta apoio a pessoas carenciadas?

10.1 – Sim 1 De que forma? _____

10.2 – Não 2 Porquê? _____

11 – Quais as políticas sociais implementadas pela Câmara na área da saúde?

12 – Quais as políticas sociais implementadas pela Câmara na área da educação?

12.1 – Educação pré-escolar _____

12.2 – Ensino básico 1º ciclo _____

12.2 – Ensino básico 2º e 3º ciclos _____

12.3 – Ensino secundário _____

12.4 – Ensino superior _____

12.5 – Educação de adultos _____

12.6 – Ação social escolar _____

12.7 – Transportes escolares _____

12.8 – Atividades extracurriculares _____

12.9 – Gestão do pessoal não docente das EB1 _____

12.10 – Outras ações _____

13 – Quais as políticas sociais implementadas pela Câmara na área da ação social?

14– Quais as políticas sociais implementadas pela Câmara na reabilitação de fogos nos bairros sociais?

15 – Quais as políticas sociais implementadas pela Câmara na área do Emprego/desemprego? – A Câmara tem colocado desempregados ao abrigo das medidas “Contrato Emprego-Inserção e “Contrato Emprego-Inserção+”?

16 – Quais os acordos ou contratos-programa, no domínio social, que foram estabelecidos com os serviços da administração central:

16.1 – Os seguintes;

Entidade	Domínio
_____	_____
_____	_____
_____	_____

16.2 – nenhuns

17 – Foram estabelecidos alguns protocolos ou acordos de colaboração com os serviços locais de saúde?

17.1 – Sim 1 – Quais? _____

17.2 – Não 2 – Porquê? _____

18 – Qual tem sido a colaboração da Câmara com o Serviço Local de Segurança Social?

19 – A Câmara promoveu a construção de habitação social?

19.1 – Sim 1 Para venda a preços controlados – nº de fogos _____

Para arrendamento a custos controlados – nº de fogos _____

19.2 – Não 2

20 – A Câmara celebrou contratos com a administração central para intervir na área da habitação social?

20.1 – Sim 1 Quais? _____

20.2 – Não 2

21 – A Câmara tem alguma intervenção de carácter social nos bairros sociais?

22 – Na área socioeducativa, foram promovidas algumas iniciativas pela Câmara, nomeadamente envolvendo coletividades?

22.1 - Sim 1 Quais? _____

22.2 – Não 2 Porquê? _____

23 – Quais as modalidades utilizadas nas transferências financeiras para agentes sociais locais?

	Sim	Não
23.1 - Subsídios à construção e reparação de equipamentos	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
23.2 - Subsídios para aquisição de materiais	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
23.3 - Subsídios para pagamento a pessoal	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
23.4 - Participação nos custos suportados pelos agentes	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
23.5 - Subsídios a ações específicas levadas a efeito pelos agentes	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
23.6 - Outras	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2

24 – São utilizadas outras modalidades de apoios aos agentes sociais locais.

	Sim	Não
24.1 – Apoio em transportes, instalações, equipamentos, etc.	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
24.2 – Apoio em materiais diversos	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
24.3 – Apoio técnico	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2
24.4 – Outros apoios	<input type="checkbox"/> 1	<input type="checkbox"/> 2

Entrevista aos Dirigentes dos Centros de Saúde / Delegados de Saúde de _____

- 1 – Qual a sua perceção acerca da evolução dos problemas sociais no Município e se tem influenciado o acesso a cuidados de saúde?
- 2 – O Serviço de Saúde local tem colaborado com os serviços da Câmara Municipal na implementação de políticas públicas de saúde?
- 3 – Como vê um maior envolvimento do Município no planeamento e programação dos equipamentos de saúde e na promoção de uma agenda de saúde local?

Entrevista à Diretora Executiva do Agrupamento de Centros de Saúde da Lezíria do Tejo

- 1 – Qual a sua perceção acerca da evolução dos problemas sociais nos Municípios da Lezíria do Tejo e se tem influenciado o acesso a cuidados de saúde?
- 2 – Os Serviços de Saúde concelhios têm colaborado com os serviços das Câmaras Municipais na implementação de políticas públicas de saúde?
- 3 – Como vê um maior envolvimento do Município no planeamento e programação dos equipamentos de saúde e na promoção de uma agenda de saúde local?

Entrevista aos Dirigentes do Agrupamentos/Centros Escolares de _____

- 1 – Qual a sua perceção sobre a evolução dos problemas sociais no Município e qual a sua influência no sucesso/insucesso escolar dos alunos?
- 2 – Uma maior articulação entre o Município e os órgãos de gestão dos estabelecimentos de ensino, ou mesmo uma participação municipal nesses órgãos poderia trazer vantagens para a ação educativa?
- 3 – Uma maior descentralização de competências da área da educação no Município poderia trazer ganhos de eficiência para a ação educativa?
- 4 – Qual a avaliação que faz ao desempenho dos municípios nas competências já descentralizadas na área da educação

Entrevista aos Representantes das IPSS's nos CLAS's de _____

- 1 – Qual a sua perceção sobre a evolução dos problemas sociais no Município, mais especificamente nas camadas da população mais desfavorecidas?
- 2 – Como avalia a ação do CLAS, assim como o desempenho do seu presidente (Presidente da Câmara Municipal)?
- 3 – Como classifica a atuação da Plataforma Supraconcelhia dos CLAS?

4- Em sua opinião as competências destes dois órgãos estão suficientemente definidas ou poderiam ser melhoradas?

Entrevista aos Dirigentes do Serviços Locais de Segurança Social de _____

- 1 – Qual a sua perceção acerca da evolução dos problemas sociais no Município?
- 2 – Este Serviço tem colaborado com a Câmara Municipal na implementação de políticas públicas sociais para ocorrer a problemas sociais no Município?
- 3 – Considera que uma maior descentralização na administração das políticas sociais, nos órgãos municipais, poderia potenciar uma maior equidade e eficiência na aplicação dos recursos envolvidos?

Entrevista ao Responsável pelos Serviços Locais do Centro Distrital de Segurança Social

- 1 – Qual a sua perceção acerca da evolução dos problemas sociais nos Municípios da Lezíria do Tejo?
- 2 – Os Serviços Locais de Segurança Social têm colaborado com as Câmaras Municipais na implementação de políticas públicas sociais para ocorrer a problemas sociais nos Municípios?
- 3 – Considera que uma maior descentralização na administração das políticas sociais, nos órgãos municipais, poderia potenciar uma maior equidade e eficiência na aplicação dos recursos envolvidos?

Entrevista ao Diretor do Centro Distrital de Segurança Social de Santarém

- 1 – Qual a sua perceção acerca da evolução dos problemas sociais na região da Lezíria do Tejo, nomeadamente os ligados ao desemprego?
- 2 – Este Centro Distrital tem colaborado com as Câmaras Municipais da Lezíria do Tejo na implementação de políticas públicas sociais para ocorrer a problemas sociais na região?
- 3 – Na sua opinião as Câmaras Municipais poderiam ter um papel mais relevante no combate ao desemprego?
- 4 – Considera que uma maior descentralização na administração das políticas sociais nos órgãos municipais poderia potenciar uma maior equidade e eficiência na aplicação dos recursos envolvidos?

Entrevista ao Dirigente dos Centros de Emprego da Lezíria do Tejo

1 – Os municípios, dada a sua proximidade e esperado melhor conhecimento dos problemas sociais derivados do desemprego nas respetivas áreas geográficas, poderiam ser parceiros privilegiados do IEFP na tomada de medidas locais para a atenuação dos seus efeitos?

2 - Como considera a adesão dos municípios às medidas “Contrato Emprego-Inserção” e “Contrato Emprego-Inserção +” para a promoção da inclusão social dos desempregados, essencialmente os de longa duração e de baixas qualificações?

3 – Os municípios poderiam ter um papel mais ativo nas políticas públicas dirigidas ao desemprego, através de descentralização de competências desta área na administração local?

Entrevista ao Dirigente da ANMP

1 – Uma descentralização de competências do domínio social nos municípios poderá melhorar a eficiência e a equidade das políticas sociais?

2 – A concretização de uma maior descentralização irá provocar uma maior eficiência, dada a proximidade em relação aos cidadãos e aos problemas ou irá tornar as políticas sociais mais permeáveis a interesses locais?

3 – Uma maior descentralização irá desresponsabilizar as entidades centrais, atirando responsabilidades para as autarquias, ou irá permitir uma colaboração mais profícua entre o governo nacional e os governos locais?

Entrevista ao Secretário de Estado da Administração Local

1 – As câmaras municipais têm manifestado a perceção de que os problemas sociais têm aumentado, em número e em complexidade, nas respectivas áreas territoriais. É essa também a perceção da SEAL?

2 – Como se relaciona a SEAL com as autarquias locais e com a sua representante (ANMP)?

3 – Considera que os serviços desconcentrados do Estado têm uma boa colaboração com as autarquias locais na implementação de políticas sociais nacionais? Uma maior articulação entre as citadas entidades traria vantagens para as populações carenciadas?

4 – Uma maior descentralização de competências do domínio social nos municípios poderá melhorar a eficiência e a equidade das políticas sociais’

5 – As autarquias locais têm-se mostrado receptivas a uma maior assunção de responsabilidades do domínio social?

6 – A concretização de uma maior descentralização de competências irá provocar uma maior eficiência e equidade na administração das políticas sociais e um melhor aproveitamento dos recursos envolvidos, dada a sua proximidade em relação aos cidadãos

e aos problemas que os afeta, ou irá tornar essas políticas mais permeáveis a interesses locais?

7 – Uma maior descentralização irá desresponsabilizar as entidades centrais, atirando responsabilidades para as autarquias, ou irá permitir uma colaboração mais profícua entre o governo nacional e os governos locais?