

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**Ensino, saúde e acção social - Estudo comparativo de atribuições e  
competências municipais em Portugal, França e Holanda**

Miguel Neves de Amorim

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

Orientador:  
Dr. João Salis Gomes, Professor Auxiliar Convidado (Especialista),  
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2010

## **RESUMO**

A transição do Estado Providência para formas de organização administrativa e política menos interventoras e mais reguladoras é um fenómeno contemporâneo das sociedades modernas. À pressão da insustentabilidade financeira, da convulsão social, do desemprego e da sobrecarga fiscal respondeu o Estado reorganizando-se e redefinindo as suas prioridades e modo de actuação, não deixando no entanto de continuar a ser a entidade que garante ao cidadão o acesso às formas mais elementares de dignidade humana, como sendo por exemplo o ensino, a saúde e a acção social.

Os municípios, como unidades infra-territoriais da administração pública que gozam de autonomia financeira, administrativa e política, constituem-se como parceiros ideais para estas tarefas do Estado, através da descentralização e transferência de atribuições e competências próprias que podem exercer com mais eficiência e eficácia junto das suas respectivas populações. Mas, tal como o Estado, estas entidades locais também sofrem o efeito da transição do Estado Providência para outras formas de organização e acção.

O que nos propomos nesta dissertação é fazer a análise das atribuições e competências acometidas aos municípios de Portugal, França e Holanda, com especial destaque para as áreas do ensino, saúde e acção social que são paradigmáticas do regime providencialista. Circunscritos ao período 1995-2005, tentaremos retirar conclusões de qual o papel dos municípios no desempenho destas competências e que traços de organização e actuação administrativa revelam.

## **PALAVRAS-CHAVE**

Estado Providência

Descentralização

Autonomia local

Atribuições e competências

## **ABSTRACT**

The Welfare State transition to less intervening and more regulatory administrative and political forms is a modern society contemporary phenomenon. The State has replied to the pressure of the financial unsustainability, the social convulsion, the unemployment and the fiscal overweight, with a self-reorganization and a redefinition of its priorities and forms of action. However, it is still the entity that guarantees the citizen access to basic forms of human dignity such as education, public health and social welfare.

Through the decentralization and transfer of their own powers and competences, the municipalities, as infra-territorial units of public administration with financial, administrative and political autonomy, are the ideal partners to these State tasks, as they can exercise them with more efficiency and effectiveness to their communities. Yet, like the State, these local entities also suffer the Welfare State transition effect to other forms of organization and action.

What we propose in this essay is the analysis of the powers and competences affected to Portugal, France and the Netherlands municipalities, highlighting the fields of education, public health and social welfare that are paradigmatic to the welfare regime. Circumscribed to the 1995-2005 period, we will try to achieve conclusions about the role of municipalities in the performance of these competences and about the type of administrative organization and action they demonstrate.

## **KEY WORDS**

Welfare State

Decentralization

Local autonomy

Powers and competences

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>1</b>
<b>1. A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O ESTADO COMO PONTO DE PARTIDA, O CIDADÃO COMO PONTO DE CHEGADA .....</b>	<b>4</b>
1.1 A afirmação do Estado .....	5
1.1.1 A burocracia weberiana .....	6
1.1.2 O Estado Providência e o poder da burocracia .....	8
1.2 A afirmação do mercado.....	11
1.2.1 O crescimento do Estado regulador.....	12
1.2.2 O <i>New Public Management</i> e a busca de eficiência.....	14
1.3 A afirmação do cidadão .....	20
1.3.1 O <i>New Public Service</i> e a cidadania democrática.....	21
1.4 Comparando perspectivas.....	24
1.5 Ética e profissionalismo na administração pública.....	25
1.6 A avaliação da qualidade dos serviços públicos.....	28
1.7 Descentralização, autonomia local e Estado Providência no século XXI .....	30
<b>2. A DESCENTRALIZAÇÃO: ANÁLISE DAS ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS DE PORTUGAL, FRANÇA E HOLANDA NAS ÁREAS DO ENSINO, SAÚDE E ACÇÃO SOCIAL .....</b>	<b>34</b>
2.1 O contexto.....	35
2.1.1 Portugal.....	36
2.1.2 França .....	37
2.1.3 Holanda.....	38
2.2 Os respectivos processos de descentralização .....	39
2.2.1 Portugal.....	40
2.2.2 França .....	42
2.2.3 Holanda.....	43
2.3 Atribuições e competências .....	45
2.3.1 Portugal.....	47
2.3.2 França .....	51
2.3.3 Holanda.....	53
2.4 Recursos financeiros.....	57

2.5	Administração municipal indirecta.....	59
2.6	Tutela e controlo.....	61
<b>CONCLUSÕES.....</b>		<b>62</b>
<b>FONTES .....</b>		<b>72</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>		<b>73</b>

## ÍNDICE DE QUADROS E FIGURAS

Quadro 1.1 – Modelo de reforma da administração pública – <i>New Public Management</i> .....	15
Quadro 1.2 – Racionalidade jurídica <i>versus</i> racionalidade managerial.....	17
Quadro 1.3 - Modelo de reforma da administração pública – Nova Administração Pública...	18
Quadro 1.4 – Comparação de perspectivas teóricas sobre administração pública .....	24
Quadro 2.1 – Contexto territorial e demográfico em 2002.....	35
Quadro 2.2 – Administração local portuguesa em 2005 .....	36
Quadro 2.3 – Administração local francesa em 2005.....	37
Quadro 2.4 – Administração local holandesa em 2005 .....	38
Quadro 2.5 – Atribuições e competências dos municípios portugueses.....	48
Quadro 2.6 – Novas competências previstas na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.....	49
Quadro 2.7 - Atribuições e competências dos municípios franceses, ao abrigo da <i>Loi n.º 83-663, du 22 Juillet 1983</i> .....	52
Quadro 2.8 – Competências dos municípios holandeses.....	55
Quadro 2.9 – Rubricas mais significativas do financiamento dos municípios .....	57
Quadro 2.10 – Receitas dos municípios em 2005 .....	59
Quadro 2.11 – Tutela e controlo sobre os municípios .....	61

## GLOSSÁRIO DE SIGLAS

DGD – *Dotation générale de décentralisation*

DGE – *Dotation globale d'équipement*

DGF – *Dotation globale de fonctionnement*

FCTVA – *Fonds de compensation de la taxe sur le valeur ajoutée*

FNPTP – *Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle*

FBM – Fundo Base Municipal

FCM – Fundo de Coesão Municipal

FGM – Fundo Geral Municipal

ENA – *École Nationale d'Administration*

INA – Instituto Nacional de Administração, I.P.

IRC – Imposto sobre o rendimento de pessoas colectivas

IRS – Imposto sobre o rendimento de pessoas singulares

IVA – Imposto sobre o valor acrescentado

NPM – *New Public Management*

NPS – *New Public Service*

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

TRUDI – *Territorial State, Rule of Law, Democratic State, Intervention State*

## INTRODUÇÃO

O objectivo geral desta dissertação de mestrado é fazer uma análise comparativa das atribuições e competências municipais nas áreas do ensino, saúde e acção social em Portugal com as mesmas (ou similares) atribuições e competências em municípios de outros dois países europeus, neste caso a França e a Holanda, tendo como referência o decénio 1995-2005. Embora a própria construção de uma dissertação suscite diversas questões passíveis de serem consideradas relevantes para o tema em questão, pelo facto de ser um estudo de carácter qualitativo, parece-nos que a questão que se poderá colocar nesta fase será a seguinte: nas áreas analisadas (ensino, saúde e acção social) e nos países em questão, será que poderemos considerar que ainda existem traços fortes do Estado Providência, a nível local?

No entanto e com o decorrer do trabalho pretende-se também verificar qual o grau de comprometimento destes órgãos autárquicos com as competências que lhes são acometidas pelo Estado central, assim como verificar qual o grau de autonomia que o poder local tem, nos três países analisados, em termos de capacidade de implementação de políticas públicas, isto é, se o conteúdo das referidas atribuições e competências corresponde a uma posição de destaque na execução de políticas públicas nos contextos nacionais dos países em estudo.

Outro dos objectivos desta dissertação é comparar a forma como foram elaborados estes processos de transferência de atribuições e competências, tentando compreender, para cada caso, qual o grau de descentralização efectivamente conseguido através destes processos, quais os casos em que o Estado central parece mais ou menos aberto a processos de descentralização administrativa, que tipos de fiscalização tutelar é exercida sobre o exercício dessas competências e qual a tendência ou receptividade (durante o período em análise) que as autarquias demonstram para com essas atribuições e competências.

A abordagem das concepções de administração pública, tendo por base as lições ministradas no Mestrado de Administração Pública do ISCTE-IUL e a bibliografia recomendada pelos docentes, pretende, para além da demonstração de conhecimento do *estado da arte* pelo mestrando, enquadrar e suportar teoricamente o estudo em causa. Assim, serão revistos diversos autores numa perspectiva integradora das diferentes visões sobre a administração pública, abordando os seguintes temas: a evolução do Estado e da administração, a especificidade da administração pública, as perspectivas de reforma e as contingências da administração.



Dentro destes temas será dado destaque à evolução da teoria administrativa onde se inserem três grandes grupos de concepção da administração desde os finais do século XIX segundo Rocha (1999): a administração científica, que engloba a dicotomia política/administração de Wilson, o *management* científico de Taylor, a teoria da burocracia de Weber, a administração profissional com o aparecimento do Estado Providência, a administração como parte do sistema político e o poder da burocracia representativa; o *management* público com as causas da crise do Estado Providência, a necessidade de eficiência dos serviços públicos, a visão do cidadão como cliente, a privatização de serviços e a *accountability*; por fim, as formas de participação democrática dos cidadãos nos processos de decisão da administração, a cidadania democrática, a qualidade dos serviços públicos e a legitimação dos governos.

No percurso de análise destas três concepções serão contempladas abordagens de diversos autores: a análise dos diferentes modelos de gestão pública descrita por Rocha (2000) que foram sendo aplicados ao longo da evolução do pensamento administrativo, os princípios teóricos que servem de base para a teoria de Weber (1971) sobre as organizações burocráticas assim como a abordagem que Pitschas (1993) faz sobre a teoria weberiana numa perspectiva de ligação com a visão do *New Public Management* (NPM), ou mesmo as críticas de Gouldner (1971) a alguns pontos obscuros desta teoria, passando pelas causas da crise do Estado Providência e suas perspectivas futuras no entender de Esping-Andersen (2000) e as reformas administrativas sob a influência das ideias do NPM que são analisadas por Peters (1997) e Mozzicafreddo (2001), com o objectivo de obter uma visão global do *estado da arte* e permitir um quadro analítico coerente, linear e comparativo.

Outras questões mais contemporâneas da teoria da administração e do Estado também serão analisadas, como o surgimento do Estado regulador estudado por Majone (1997), a combinação neo-liberalismo/burocracia que Giauque (2003) definiu como burocracia liberal, ou a análise de Kelly (2004) sobre a teoria da comunicação deliberativa de Jurgen Habermas que propõe uma maior participação efectiva dos cidadãos nos processos de tomada de decisão do poder administrativo.

A constatação dos valores presentes na administração também será abordada, especialmente em aspectos como a ética referidos por Pitschas (2003), Frederickson (1999) e Mozzicafreddo (2003), o profissionalismo dos agentes administrativos defendido por Pitschas (2006) ou a qualidade e avaliação dos serviços públicos analisada por Pollit (2000). A mais recente tendência de abordagem do pensamento administrativo, o *New Public Service* (NPS), também

fará parte desta análise teórica, englobando as questões da cidadania, participação, democracia e governança que são objecto de investigação de Denhardt e Denhardt (2003). Tendo em conta que a dissertação se irá debruçar sobre o nível local da administração pública e a seu papel no exercício de determinadas competências, serão igualmente abordados temas como a descentralização, a autonomia do poder local, as características da intervenção do Estado Providência, as políticas públicas, entre outros.

A metodologia utilizada para a realização desta dissertação foi a análise documental. A abordagem da investigação em causa é de cariz qualitativo, pois a realidade que procurámos analisar, no seu ponto de partida, ainda estava por descobrir e posteriormente interpretar. Para além disso, não existia nenhuma delimitação clara do problema e, para chegarmos a conclusões, partimos da análise particular de dados e posteriormente tentou-se estabelecer generalizações (processo indutivo).

É no segundo capítulo desta dissertação que a metodologia da análise documental é aplicada, se exceptuarmos a análise das teorias da administração referidas no primeiro capítulo e que implicaram também bastante leitura e interpretação de textos. O trabalho consistiu então em recolher, analisar e atribuir uma interpretação que permita, de uma forma fiável, responder à questão inicialmente levantada e também a outras hipóteses que possam surgir no decorrer da pesquisa, algo que por vezes acontece em estudos de natureza qualitativa. As questões da validade e da fiabilidade dos dados também, neste caso, recomendaram o uso da análise documental. Para a análise das competências das autarquias, de legislação e de dados financeiros é exigível que se analisem documentos formalmente reconhecidos para fornecerem este tipo de informação, daí que tenha sido necessário consultar bastante legislação nacional e estrangeira, assim como ter acesso a documentos e relatórios oficiais que contivessem dados que nos permitissem fazer uma interpretação da realidade com que nos deparámos.

Outras técnicas de investigação não foram equacionadas, desde logo pela natureza e especificidade do tema. A análise de conteúdo poderia ter sido utilizada com técnica nesta investigação, nomeadamente na interpretação da legislação sobre as autarquias e sobre as delegações de competências, no sentido de entender as orientações legislativas e o próprio papel dos Estados, mas no entanto, tal seria demasiado ambicioso, complexo e extenso para esta dissertação de mestrado, fazendo mais sentido, porventura, numa tese de doutoramento.

## **1. A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O ESTADO COMO PONTO DE PARTIDA, O CIDADÃO COMO PONTO DE CHEGADA**

“A administração pública é tão antiga como a humanidade” (Rocha, 1999: 13). O autor utiliza esta frase quando inicia a sua explanação sobre a evolução da teoria administrativa, o que vem sublinhar o facto que apesar de apenas recentemente (pouco mais de 100 anos) as questões da administração serem analisadas do ponto de vista científico, a verdade é que o fenómeno da administração é bem anterior a essas análises. Desde os servidores do rei na idade média, passando pelo estabelecimento do conceito de funcionários públicos (decorrente da Revolução Francesa), pela administração tradicional e profissional de grande parte do século XX até à administração managerial e à governança, o ser humano sempre procurou organizar-se e estruturar o seu modo de vida no sentido de existirem instituições que fizessem o enquadramento das regras necessárias à vivência em comunidade, assim como assegurassem a prestação de serviços em comum.

A intensidade e o modo de actuação dessas instituições, ou melhor, do Estado, foram variando conforme o enquadramento histórico, político, económico e social de cada realidade em causa, mas a existência de uma relação Estado-cidadão sempre se manteve, independentemente dos direitos e deveres de ambos em cada um dos momentos históricos que possamos analisar. É no pressuposto dessa relação que se faz o estudo da evolução da teoria administrativa e, neste primeiro capítulo, o nosso estudo irá incidir desde o final do século XIX em que surge a administração científica até às mais recentes concepções da relação do Estado com o cidadão (destacando-se o *New Public Service*), em que a participação deste último nos processos administrativos e de decisão é especialmente valorizada num contexto essencial ao funcionamento da cidadania democrática.

Conforme se poderá verificar, no percurso que decorre desde a implantação de uma administração com base em modelos hierárquicos de burocracia, em que o papel do Estado é impositivo, activo e mesmo coercivo, até à afirmação do papel do cidadão no sistema democrático, político e institucional, preconizado pelas ideias do *New Public Service*, um longo caminho terá sido percorrido e nem sempre linear. Muitos foram os autores que, através das suas ideias, tentaram implementar novas formas de funcionamento do Estado e da sua relação com terceiros. Alguns desses autores farão, obviamente, parte da nossa análise, assim como também serão abordadas críticas feitas a modelos propostos ou existentes, numa

perspectiva de análise da dimensão das diversas vertentes em causa, sem juízo de valor, mas que permitam retirar conclusões no âmbito da ciência da administração.

## 1.1 A afirmação do Estado

No século XIX e com o liberalismo instaurado pela revolução francesa, a actividade do Estado era residual e essencialmente jurisdicionalizada (Rocha, 1999). Tal situação era resultado do ideário *laissez-faire laissez-passer* em que era defendido que o Estado deveria abster-se de qualquer participação interventiva nos assuntos económicos e sociais dos privados. Foi a era do mercado livre e da ausência de protecção em que o Estado, não interventivo, admitia o controlo da administração através do poder político. A ausência de estudos de cariz científico sobre o funcionamento da administração pública não permitira, até então, que se olhasse para a administração como uma organização autónoma, dotada de capacidade técnica e capaz de influenciar a própria sociedade, mas sim como uma extensão da vontade do poder político vigente. No entanto, nos finais do século XIX esta realidade, graças ao contributo de diversos autores, começou a alterar-se.

Um dos primeiros sinais científicos sobre essa realidade é dado por Woodrow Wilson (futuro presidente dos Estados Unidos) em 1887 através do artigo *The Study of Administration* em que defende a separação entre política e administração e a implementação de políticas segundo regras de boa gestão (Rocha, 1999). A questão da separação, embora não isenta de críticas, reside no centro da visão de prestação de contas da administração pública tradicional, isto é, a administração é *accountable* perante os políticos eleitos e, através destes, perante os cidadãos. A questão da boa gestão (eficiência) podia ser atingida através de estruturas de gestão administrativa largas e unificadas (Denhardt e Denhardt, 2003).

Outro autor de destaque é Taylor e o seu *management* científico em que defende a aplicação de princípios científicos na organização do trabalho: planeamento, preparação, controlo e separação entre concepção e execução do trabalho (Rocha, 1999).

Estes são princípios que pretendem vincular o funcionamento do Estado a um desempenho eficiente e cumpridor das regras instituídas. A necessidade de separar política e administração prende-se também com a oportunidade de bloquear situações de favorecimento, influência e mesmo corrupção, para além de potenciar, por si só, uma administração mais eficiente. O Estado já não era visto apenas como um *policia* da actividade privada e à medida que foi crescendo a dimensão e a complexidade das suas funções, também era necessário

organizar o seu desempenho no sentido de obter resultados que fossem benéficos para a sociedade. É, no fundo, o começo da administração pública clássica, que teve como auge teórico Max Weber.

### **1.1.1 A burocracia weberiana**

Poderia, nesta fase, colocar-se a seguinte questão: como adaptar o funcionamento do Estado e, conseqüentemente, da administração pública, ao crescimento legítimo das suas responsabilidades, agindo unilateralmente sob a justificação da lei?

Max Weber, através da sua teoria da burocracia, procurou dar resposta a esta interrogação, identificando padrões cujas principais características seriam a hierarquia de cargos, sistemas de normas, especialização funcional (das unidades administrativas e dos funcionários) e impessoalidade nas relações (Pitschas, 1993). Para Weber (1971), a efectividade da autoridade legal assentava na ideia que a impessoalidade orientava a acção de quem ocupava cargos de autoridade logo, o que era obedecido era a lei e essa obediência à ordem impessoal advinha da autoridade racionalmente delimitada. Assim, e de forma sucinta, os princípios que definem a burocracia como uma condição necessária poderiam ser assim descritos (Rocha, 1999):

- A autoridade deriva da lei ou regulamento;
- Existe supervisão hierárquica;
- A organização é impessoal;
- A organização pressupõe a existência de especialistas;
- O trabalho é uma ocupação a tempo inteiro;
- A organização burocrática baseia-se em regras;
- O funcionário goza de estima social, é nomeado de forma definitiva, recebe conforme a sua posição na hierarquia e tem uma carreira.

Segundo Weber (1971:19) “...o tipo mais puro de exercício da autoridade legal é aquele que emprega um quadro administrativo burocrático”. É nesse pressuposto que considera que os funcionários da administração deveriam actuar segundo os seguintes critérios: indivíduos livres mas sujeitos à autoridade em relação às suas obrigações; organizados em hierarquias e com esfera de competências determinadas; livre relação contratual e selecção com base na qualificação técnica; remuneração em dinheiro e graduada pelo nível hierárquico; cargo como principal ocupação com carreira e promoção (por mérito

ou antiguidade); não apropriação do cargo e dos meios da administração acompanhada de disciplina e controlo do desempenho.

Aliás, Weber (1971) salienta que a existência deste tipo puro de burocracia era demonstrável historicamente como por exemplo na Igreja Católica, em empresas capitalistas ou mesmo no exército. Para este autor, a autoridade de um único “chefe” facilitava a necessidade de rápidas e eficientes decisões (ao contrário de órgãos de autoridade colegiais), daí que o tipo monocrático de burocracia seria mais eficiente, racional, rigoroso, conferindo estabilidade e confiança, para além da previsibilidade de resultados. Apesar de por vezes ser mal interpretada, a burocracia, segundo Weber (1971), seria essencial em especial na administração, para se impor ao amadorismo.

O conhecimento técnico e o desenvolvimento tecnológico conferiam superioridade à administração burocrática, sendo esta um dos pilares da sociedade moderna onde o capitalismo ocupava um lugar central, pois também tinha crescido devido à burocracia, enquanto esta lhe devia o racionalismo assim como os recursos para o seu desenvolvimento. Segundo Weber (1971), as principais consequências da dominação burocrática seriam: uma base de recrutamento o mais alargada possível (em termos de qualificação profissional), formação de elites e atribuição de poder para as formações profissionais prolongadas ao longo do tempo e impessoalidade, submissão às normas e tratamento igual.

Para Pitschas (1993) este modelo teria uma vantagem evidente: reforçava a unidade de comando e a coordenação das actividades administrativas, assegurando uniformidade, controlo legal, eficiência, produtividade, imparcialidade de tratamento e objectividade nas decisões perante os cidadãos. No entanto, a outra *face desta moeda* seria o bloqueio da iniciativa individual dos funcionários e da participação dos cidadãos nas decisões, a diminuição do sentimento de responsabilidade dos baixos níveis hierárquicos, a criação de procedimentos desnecessários, a dificuldade de comunicação entre unidades paralelas (devido à especialização funcional) o que aumentava os custos de coordenação e a subestimação dos direitos e necessidades dos indivíduos.

Existem, também, outros pontos *obscuros* na teoria *weberiana* (Gouldner, 1971). Segundo este autor, a efectividade da burocracia podia variar no modo pelo qual as normas eram introduzidas (imposição ou acordo), existindo uma preferência cultural latente pelo acordo. Por outro lado e do ponto de vista da organização, as normas poderiam ser racionais para os dirigentes mas não para os trabalhadores, até porque os fins não são necessariamente valorizados da mesma forma por todos. Talcott Parsons, citado por Gouldner (1971), sugere

que Weber confundiu dois tipos de autoridade: a que é baseada na atribuição de um cargo e a que é baseada na competência técnica. Segundo Parsons, a competência técnica pode não ser suficiente para existir um consentimento em relação à autoridade, ou seja, a burocracia de Weber representava uma autoridade não legitimada, pois o cargo ou as competências técnicas não asseguravam, por si só, consentimento voluntário.

Ainda segundo Gouldner (1971), Weber apenas se debruçou sobre as funções *manifestas*, ou seja, os recursos burocráticos que asseguravam a sobrevivência das organizações. Citando Robert K. Merton, Gouldner explica que também existem funções *latentes* que são imprevisíveis e que asseguram a sobrevivência da burocracia. São funções que estão abaixo do nível de percepção pública, podem contribuir para o desenvolvimento burocrático e contrariam quem defendia que a própria burocracia assegurava a sua existência.

### **1.1.2 O Estado Providência e o poder da burocracia**

Sensivelmente em meados do século XX, depois da segunda guerra mundial, o Estado ganha uma nova dimensão, mais interventora. É, segundo Rocha (1999), a passagem de uma administração científica (de cariz legal-burocrático) para uma administração profissional (de cariz interventor). O Estado, desde logo, assume o carácter de Estado Providência, em que aumenta o seu peso, a sua despesa e o seu número de funcionários. Aliás, foram as próprias políticas do *New Deal* e o aumento das funções do Estado que acentuaram a crise do modelo anterior.

No entanto, nem todos os autores apontam esta fase como sendo o início do Estado Providência. Identificando o quadro em que se dá o desenvolvimento do Estado Providência (processo de diferenciação, evolução dos direitos sociais como consequência da institucionalização dos direitos políticos e o crescimento do controlo, substituição e fornecimento dos mercados pelas burocracias estatais), Flora e Alber (1990) sustentam, através de estudos, que o início do Estado Providência remonta às duas últimas décadas do século XIX. Tendo por amostra países como a Alemanha, o Reino Unido e a Suécia, estes autores justificam esta afirmação baseando-se na medição de dois parâmetros: o crescimento e mudança estrutural do *ratio* da despesa social e das inovações institucionais (em especial a institucionalização de sistemas de segurança social). Por exemplo, verificaram que a despesa social, desde o final do século XIX até ao final da segunda guerra mundial aumentou 32% na Alemanha, 27% no Reino Unido e 23% na Suécia. Por outro lado, também verificaram que

neste período foram sendo introduzidos vários ramos nos sistemas de segurança social (nomeadamente nas áreas dos acidentes de trabalho, doença, velhice e desemprego), acompanhados pelo desenvolvimento de legislação sobre segurança social. Flora e Alber também concluem que o panorama constitucional de cada país também influenciou a introdução de esquemas de segurança social, sendo que as monarquias teriam uma maior propensão para tal do que as democracias parlamentares.

Outros autores remetem o surgimento do Estado Providência para o século XX. Zürn e Leibfried (2005) identificam o moderno Estado-Nação, tendo por base os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), à luz de quatro dimensões:

- A dimensão dos recursos que está associada ao controlo do uso da força e das receitas fiscais. Esta dimensão representa o Estado territorial e permitiu o desenvolvimento das outras dimensões (como a lei e o bem-estar), variando conforme a configuração constitucional de cada país (centralizados ou federais);
- A dimensão da lei que está associada à jurisdição e aos tribunais. Esta dimensão representa o Estado Constitucional (*Rechtsstaat* alemão) e compreende a aceitação que os tribunais e seus equivalentes parlamentares podem resolver disputas e conflitos internos e externos, tornando-os símbolos universais e tangíveis da *rule of law*;
- A dimensão da legitimidade que está associada à aceitação do governo político. Esta dimensão representa o Estado-Nação democrático e existe se, no sentido empírico, os governos demonstrarem condescendência voluntária com as regras e, no sentido normativo, se houver constitucionalização democrática da forma de governo;
- A dimensão do bem-estar (*welfare*) que está associada ao impulso do crescimento económico e da igualdade social. Esta dimensão está associada ao Estado interventor, representa a influência do *keynesianismo* e caracteriza-se pela regulação do mercado e dos processos de produção, pelo fornecimento de recursos humanos, infra-estruturas e serviços básicos e pela redistribuição do rendimento e políticas de absorção do risco.

Assim, e conforme referem estes autores, a convergência destas quatro dimensões numa *constelação* nacional onde se fortalecem, suportam e estabilizam, permitiu formar o acrónimo TRUDI (*Territorial State, Rule of Law, Democratic State, Intervention State*) que representa o apogeu do Estado Providência nos anos 50, 60 e inícios de 70 do século XX.

Segundo Mozzicafreddo (2000), o modelo de Estado Providência resulta de negociações entre o poder político e as elites socioeconómicas (por processos de concertação



social). A formação deste contexto é estruturada por três variáveis: a diferenciação social (e a necessidade de regular para assegurar o equilíbrio entre mercado e justiça social), a mobilização social e política e o desenvolvimento constitucional. No processo de formação do Estado Providência, a solidariedade (redistribuição) resulta da necessidade de compensar os custos sociais do processo de desenvolvimento, sendo a sua esfera de acção um contexto que o constitui e que reciprocamente influencia. Assim, a especificidade das funções desenvolvidas referem-se a políticas de serviços sociais e bens públicos e à regulação e estímulo à actividade económica, tendo como contexto de actuação a democracia, a expansão dos direitos de cidadania, a consolidação das normas e a institucionalização dos direitos associativos. O mesmo autor refere que a dimensão estrutural do Estado Providência assenta num modelo contratual de acção (normas) e nas funções de regulação (social, económica e política), o que permite entender os seus limites e as suas possibilidades. A regulação e interdependência dos diferentes sistemas sociais implicam consensos e conflitos que são regulados por um conjunto de normas que actuam como um modelo contratual entre indivíduos, organizações e Estado. A margem de manobra do poder do Estado Providência aumenta na proporção da interacção entre o que Mozzicafreddo denomina de legitimidade funcional (concertação social) e legitimidade processual (sufrágios).

Do ponto de vista da administração a burocracia não é excluída e tende a aumentar cada vez mais a sua influência e a sua importância. O gestor público é visto como um profissional que utiliza a burocracia racional e o Estado administrativo é a antítese do Estado liberal, onde a burocracia ocupa uma posição dominante. Esta nova era marca também o fim da dicotomia política/administração, sendo que esta última passa a situar-se entre a sociedade e o sistema político, retirando-se do seu isolamento e participando na discussão das políticas públicas. É nesta fase também que a burocracia procura ser uma burocracia representativa, recrutando com base na representação social: nos Estados Unidos, por exemplo, para ingressar num cargo superior da administração pública é requerido, para além da especialização, formação generalista em administração pública (adquirida nas universidades); no Reino Unido é dada mais ênfase à formação generalista; na Europa continental são criadas escolas especiais em que podem-se destacar a SPEYER (fundada na Alemanha em 1947), especialista na formação de elites burocráticas, as escolas de carácter mais profissionalizante como é o exemplo português do INA e a ENA (*École Nationale d'Administration*) especialmente criada para a formação de elites que contribuíssem para o desenvolvimento económico francês (Rocha, 1999).

Estando criadas condições para o crescimento burocrático a própria expansão do Estado não deixa de estar associada a este fenómeno. Aliás, e em especial na Europa, considerava-se que a administração teria de ter simultaneamente capacidade técnica e sensibilidade política. As fontes do poder burocrático residiam na superioridade técnica que a administração pública evidenciava relativamente ao poder político, na sua capacidade de relação directa com os grupos de interesse sem intermediários, na credibilidade e legitimidade que aumentavam o seu peso político e na sua capacidade de influenciar e também porque este corpo administrativo e burocrático constituía uma base eleitoral importante que podia decidir eleições (Rocha, 1999). Em relação à responsabilidade administrativa considerava-se que a própria burocracia representativa legitimava a sua acção sendo a responsabilidade da administração meramente técnica, controlada pelos códigos das profissões, enquanto os actos administrativos eram controlados juridicamente.

## **1.2 A afirmação do mercado**

Os anos *dourados* da afirmação do Estado, de 1950 até sensivelmente 1970, demonstraram uma capacidade de intervenção na vida social e económica sem precedentes. O Estado, através da tributação e da despesa pública, protagonizou vários tipos de intervenção pública na economia, seja através da redistribuição da receita ou rendimento, seja através da estabilização macroeconómica, seja através da regulação do mercado (Majone, 1997). A máquina administrativa do Estado cresceu em função da dimensão dos serviços que prestava aos cidadãos, empresas e outras organizações.

No entanto, a partir dos anos 70 este modelo é posto em causa. Esping-Andersen (2000) refere que o Estado Providência tornou-se incompatível com o desenvolvimento económico, o pleno emprego e até as liberdades pessoais, residindo no eixo igualdade/emprego as causas da sua crise. Majone (1997) atribui este declínio ao crescimento da inflação e do desemprego o que demonstrava evidentes falhanços do Estado interventor. Este estabelecimento de causas para a crise do Estado Providência não pode ser alheio a dois factores económico-financeiros que marcaram o panorama dos anos 70: os choques petrolíferos e a crise financeira.

Assim, o Estado enfrenta o dilema de ter de readaptar-se perante diversas contingências: mudanças na economia (abrandamento) que não permitiram manter os mesmos níveis de receita fiscal e despesa social, mudanças demográficas (envelhecimento da

população nos países industrializados e consequente aumento da despesa social), reacções populistas aos governos (contestação da carga de impostos, exigência da diminuição da administração pública e contestação face a burocracias insensíveis) e o declínio da capacidade dos governos em regular a sociedade devido à heterogeneidade social e política (Peters, 1996).

O tradicional sistema de administração pública que persistiu durante décadas começou a ser repensado em larga escala e muitos dos dogmas que existiam sobre a mesma foram sujeitos a crítica. O Estado enfrentava então dois desafios: qual o papel que deveria desempenhar perante a sociedade e de que forma deveria reorganizar-se.

### **1.2.1 O crescimento do Estado regulador**

Emergido dos finais dos anos 70, este modelo tem como expressão as privatizações, a desregulação e a chamada *welfare reform*. As privatizações dos serviços públicos (com regulação de preços) visavam fomentar a competição e acabar com o monopólio de operadores nacionais, sendo também o resultado da falha de regulação através da propriedade pública; a desregulação refere-se ao declínio das formas tradicionais de regulação e controlo e ao incremento de nova regulação, sendo por isso um processo de desregulação e re-regulação, num diferente nível de governação (Majone, 1997); a *welfare reform* refere-se a mudanças institucionais e de objectivos, como por exemplo no modelo escandinavo de Estado Providência em que foram feitas reduções de benefícios sociais e procurou-se o auto-financiamento dos programas sociais (o foco do financiamento passou dos orçamentos nacionais para os rendimentos dos beneficiários), sendo também dado maior ênfase à formação, reconversão e mobilidade profissional (Stephens, 2001).

Segundo Majone (1997), o crescimento da importância da regulação na Europa, ligada ao declínio do Estado interventor, pode ser explicado por três processos: a privatização e entrega da responsabilidade de regulação a entidades independentes, fora do controlo hierárquico dos departamentos dos governos centrais; a europeização das políticas em que cresce a importância da regulação e das políticas da União Europeia nos Estados-Membros (crescimento exponencial de directivas e regulamentos) e que muitas vezes são mais inovadoras; o crescimento de novas instituições de governação (em especial na área da concorrência) com estratégias de parceria e coordenação entre os reguladores nacionais e

européus, o que obrigou os Estados-Membros a uma adaptação institucional que permitisse a participação nestas novas regras.

Majone refere que este último processo (crescimento de uma espécie de governo indirecto) é uma das causas mais importantes do crescimento do Estado regulador. Citando Hood e James que lhe chamaram a “face oculta do Estado regulador”, Majone afirma que este processo caracterizou-se por descentralização administrativa e regionalização, desmantelamento de entidades monolíticas, delegação de responsabilidades para outras organizações e devolução de poderes de decisão e orçamentação. O governo indirecto envolve também novas formas de controlo e *accountability* (prestação de contas) através de disposições contratuais, regras e regulamentos, sendo que a gestão ligada a este sistema identifica-se mais com a regulação de terceiros do que propriamente com a responsabilidade e *accountability* de prestar serviços. A União Europeia constitui um exemplo interessante de governação indirecta na área da standardização técnica, onde a relação entre esta e os organismos reguladores é feita através de disposições contratuais.

Segundo Majone (1997), a maior parte das diferenças entre o Estado interventor e o Estado regulador resumem-se às fontes do seu poder: tributação e despesa pública, por um lado, regulação, por outro. Os constrangimentos orçamentais têm pouco impacto no processo de regulação pois os seus custos são suportados pelos regulados, logo os reguladores não têm de enfrentar a dificuldade de tentar maximizar os seus orçamentos (maioritariamente correspondem a custos com pessoal) mas sim providenciar benefícios de regulação a vários grupos de interesse. O outro lado desta faceta de ausência de constrangimentos orçamentais tem consequências: a regulação escapa à determinação da sua actividade pelos parlamentos e governos, as prioridades de regulação não são estabelecidas pelos governos e não existe controlo de auditoria sobre programas de regulação.

A mudança para o Estado regulador também permitiu o surgimento de novos actores na arena política (reguladores, peritos e grupos de interesse ou pressão) assim como a reconfiguração de outros actores já existentes, em especial o poder judicial. Uma das consequências mais óbvias da regulação foi o surgimento das entidades reguladoras independentes, em especial para áreas onde a especialização e reputação significam uma maior eficiência e credibilidade para assumir compromissos sobre determinadas políticas. A legitimação das entidades reguladoras independentes tem de ser vista, segundo Majone (1997), sob duas dimensões: a dimensão dos procedimentos em que se deve definir a autoridade e objectivos das entidades e em que os reguladores devem ser nomeados por quem

é eleito democraticamente, devendo haver participação pública no processo de decisão e as suas acções e decisões devem ser justificadas e passíveis de revisão judicial; a dimensão substantiva em que deve haver consistência das políticas, perícia para resolver problemas, protecção de interesses difusos, profissionalismo e clara definição dos objectivos e seus limites de actuação, o que se irá reflectir no reforço da eficiência.

### **1.2.2 O *New Public Management* e a busca de eficiência**

O Estado e a administração, face à crise económica e à pressão sobre o Estado Providência, assim como devido a novas abordagens orientadas para o mercado, vêm-se na necessidade de encontrar novos paradigmas de funcionamento. É neste contexto que surge a abordagem managerial cujos objectivos de reforma da administração pública tinham como finalidade reduzir a dimensão do sector público e introduzir critérios de eficiência no sentido de ultrapassar a incapacidade de resposta do modelo tradicional de administração.

Segundo Araújo (2000), a abordagem managerial ou managerialismo remonta às vitórias republicanas e conservadoras nos Estados Unidos e Reino Unido (1979), respectivamente. Nesse tempo, a necessidade de mudança tinha-se tornado tema da agenda política perante os problemas idênticos que diferentes países enfrentavam. Nesta perspectiva, as relações entre o sector público e sector privado tinham de ser alteradas visando a confiança na liberdade individual, escolha do consumidor e iniciativa do sector privado.

Perante este contexto e servindo como uma espécie de *ponte* entre a administração pública tradicional e o *New Public Management* surge a teoria do *Public Choice* que, genericamente, assentava nos seguintes pressupostos (Denhardt e Denhardt, 2003): focalização no indivíduo que procura maior benefício a baixo custo; a ideia de bens públicos proporcionados a todos; estruturação das regras de decisão para influenciar as escolhas humanas e o comportamento humano, em que as agências públicas procuram responder às preferências dos indivíduos em diferentes contextos sociais.

O surgimento do *New Public Management* (NPM), influenciado pelo managerialismo e pelo Novo Institucionalismo (cuja abordagem defende que a reforma da administração pública é influenciada pelas características institucionais – incentivos e regras – e a alteração destas pode provocar a mudança), vem no sentido da abordagem do sector privado no sector público, não só nas técnicas como também nos valores e nos modelos. Araújo (2000) refere que o NPM apoia a ideia dos gestores públicos terem mais autonomia e responsabilidade para

gerir e isto colocaria a questão em três níveis: qual a relação entre políticos e gestores públicos? Quais os instrumentos e poder disponibilizados aos gestores públicos? Qual a relação entre os funcionários públicos e os clientes? O mesmo autor defende que apesar do NPM se focar essencialmente no segundo nível (instrumentos e poder), teria de haver uma articulação entre os três níveis até porque, por exemplo, a relação entre políticos e gestores é muito importante no sentido dos primeiros não representarem obstáculos ao desempenho dos segundos.

No seu essencial, as reformas do NPM visam substituir uma autoridade baseada na legalidade e dirigida aos processos por tácticas baseadas no mercado e na competição, em que o desafio é confiar nos mecanismos de mercado para guiar os programas públicos (Denhardt e Denhardt, 2003). Assim, os gestores públicos deveriam concentra-se em elevar o desempenho, responder aos clientes, reestruturar unidades administrativas, redefinir as missões das organizações, racionalizar os processos e descentralizar as tomadas de decisão.

Segundo Giauque (2003), o NPM e a sua implementação permitem encontrar alguns princípios que visam atingir determinados objectivos: melhorar o serviço público (cidadão/cliente), modernizar o processo de produção (mais flexível e mais adaptável), definir melhor os objectivos a atingir (contratualização e orçamentação), medir o desempenho (colectivo e individual) e aumentar a produtividade organizacional (reduzir custos). Por outro lado, Mozzicafreddo (2001) sistematiza assim as principais características da reforma da administração pública sob a égide do NPM:

**Quadro 1.1 – Modelo de reforma da administração pública – *New Public Management***

<b>Diagnóstico</b>	<b><i>New Public Management</i></b>	<b>Orientação</b>
Problemas organizacionais	Desburocratização	Experimentalismo
Formalismo, fechamento, opacidade	Sistema de gestão não hierarquizado, gestão empresarial	Singularidade, tratamentos de casos específicos
Limitada resposta à complexidade e à rapidez	Eficiência e produtividade organizacional, incentivos à diferenciação	Privatização, desburocratização, <i>downsizing</i>
Crise de eficácia e da funcionalidade dos subsistemas públicos	Lógica de mercado, contratação de serviços, projectos flexíveis	Escolha regulada pelo interesse individual; salário/performance
Binómio custos/benefícios e crise fiscal	Separação da concepção e elaboração da execução	Autonomia das equipas técnicas; orçamentos e planeamento próprios
Corporativismo e respostas casuística	Devolução, delegação de poderes, diminuição da organização	Pilotagem pelo mercado em lugar da burocracia

Fonte: Mozzicafreddo (2001: 20)

Pollit e Bouckaert (2000: 8) afirmam que “(...) public management reform consists of deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to run better”, destacando a dimensão das mudanças estruturais e a dimensão das mudanças processuais. Estes autores referem ainda que do ponto de vista da gestão pública a literatura existente oferece várias definições: as que relacionam administração pública e gestão, as que se centram nas questões processuais e nas questões da gestão macro-organizacional, as que se referem à divisão Estado/sociedade civil, as que se referem aos valores do ponto de vista da ideologia e ao estabelecimento político de valores gestionários e as que se referem à influência da sociedade e dos mercados no funcionamento da administração pública, que é distinto.

Osborne e Gaebler, autores americanos que desenvolveram e aprofundaram as ideias do NPM, propuseram uma abordagem mais radical, sugerindo a substituição dos mecanismos burocráticos por mecanismos de mercado e o aumento da competição no fornecimento de serviços públicos. Na sua obra *Reinventing Government*, de 1992, definiram 10 princípios sobre a reforma do NPM (Denhardt e Denhardt, 2003):

- Governo catalisador, orientador do equilíbrio entre recursos e necessidades;
- Propriedade de iniciativa pública nas comunidades;
- Competição entre prestadores de serviços públicos, privados e não governamentais, em nome da eficiência;
- Focalização na missão a cumprir em vez das normas das organizações;
- Orientação para os resultados;
- Preocupação com as necessidades dos clientes e não com a burocracia;
- Encontrar formas inovadoras de fazer mais com menos, contornando as dificuldades orçamentais;
- Agir por antecipação e prevenção em vez de agir por reacção;
- Descentralização da decisão, participação e trabalho de equipa;
- Estruturar o ambiente para permitir uma efectiva participação do mercado.

Tal como outras teorias sobre a administração pública, o NPM não é isento de críticas e reparos. Desde logo Rocha (1999) refere que a gestão pública e a gestão privada são diferentes modelos de gestão, inseridos em características ambientais diferentes. Por um lado, a gestão pública não está tão exposta ao mercado, tem restrições legais, sofre diversas influências e serve os cidadãos (e não só os clientes). Por outro lado, as organizações públicas implicam relações de poder, aceitação do pluralismo, estão sujeitas a fiscalização e os seus

padrões organizacionais são diferentes, estando os gestores públicos limitados na sua actuação. Comparando a racionalidade jurídica com a racionalidade managerial, Rocha, citando Chevalier e Loschak, sintetiza, da seguinte forma as suas principais diferenças:

### Quadro 1.2 – Racionalidade jurídica *versus* racionalidade managerial

	Racionalidade jurídica	Racionalidade managerial
Legitimidade	Fundada na regularidade dos processos	Eficácia das acções
Primazia	Dos meios	Dos fins
Prioridade	Estabilidade das estruturas formais da organização	Adaptação às mudanças e inovação
Modo de Raciocínio	Analítico, linear, dedutivo (= lógica jurídica)	Sintético, sistemático, teleológico (= lógica de eficácia da acção)
Concepção da Organização	Fechada, funcionando segundo lógica própria	Aberta ao ambiente e em adaptação constante
Autoridade	Hierarquização; ordens unilaterais emitidas do cume da pirâmide	Delegação de poderes; iniciativa e incitamento à negociação
Controlo	Sobre o respeito das regras; fase logicamente terminal dum processo linear	Sobre os resultados obtidos; existência de "feedback" permanente, a fim de ajustar a acção aos seus objectivos

Fonte: Rocha (1999: 38)

Outras críticas são feitas ao NPM como por exemplo as suas contradições inerentes, os valores que promove, a tensão entre descentralização e necessidade de coordenação do sector público ou a implicação das privatizações nos valores democráticos e no interesse público. Além disso, valores como a equidade, justiça, representação e participação são frequentemente subjugados (Denhardt e Denhardt, 2003).

Ao fazer um estudo comparativo e qualitativo de departamentos da administração pública canadiana e suíça com o objectivo de analisar as mudanças nas organizações públicas sob o conceito de regulação organizacional, Giaque (2003) conclui que apesar das reformas empreendidas nestes casos concretos sob o espectro do NPM, verifica-se a existência de estruturas e processos paradoxais que combinam liberdade e constrangimentos, neo-liberalismo e burocracia, descentralização e concentração de poder. A isto Giaque denominou burocracia liberal, realçando que este estudo mostrou uma dualidade entre novas oportunidades e possibilidades *versus* novas restrições e mecanismos de controlo. O efeito de



*imitação* do sector privado era acompanhado de um lado burocrático, hierarquizado e controlado.

Mozzicafreddo (2001) considera que a reforma da administração pública não se pode fazer separada da componente política, mesmo perante a teoria gestionária. Por um lado, quando se transpõe a lógica gestionária para a esfera pública não se devem por em causa os valores da democraticidade e da legalidade; por outro lado, a reforma da administração pública, apesar de condicionada pela história, sociedade e política, necessita também do reconhecimento dos seus próprios agentes. Assim, a reforma da administração pública não deve significar Estado mínimo e não se pode limitar às questões gestionárias, pois a política e a legalidade fazem parte da administração pública. Mozzicafreddo salienta aliás que esta questão marca uma diferença entre o NPM e a Nova Administração Pública, corrente com orientação na gestão profissional e organização institucional do modelo *weberiano* de administração e cujas principais características são por ele descritas:

### **Quadro 1.3 - Modelo de reforma da administração pública – Nova Administração Pública**

<b>Diagnóstico</b>	<b>Nova administração pública</b>	<b>Orientação</b>
Problemas organizacionais	Reorganização e modernização	Contexto e objectivos
Formalismo, fechamento, opacidade	Equilíbrio entre especialistas e organização (flexibilidade), racionalização e mobilidade	Participação, transparência, informação, qualidade dos serviços
Limitada resposta à complexidade e à rapidez	Desregulamentação: equilíbrio entre universalidade e heterogeneidade	Simplificação de procedimentos, atenção à heterogeneidade
Crise de eficácia e da funcionalidade dos subsistemas públicos	Autonomia de competências, gestão e programas transversais, flexibilidade orçamental	Qualificação, tecnologias de informação, coordenação de funções e serviços
Binómio custos/benefícios e crise fiscal	Serviço público como objectivo; papel do Estado, regulação/orientação, administração indirecta	Racionalização e equidade em políticas públicas, contratação
Corporativismo e respostas casuística	Regulação, parcerias, descentralização, delegação de competências, privatização	Flexibilidade institucional: redes, agências autónomas, <i>continuum</i> público/privado

Fonte: Mozzicafreddo (2001: 20)

Referindo-se também a uma nova administração pública, Pitschas (2003) aponta o exemplo alemão como tendência para seguir uma estratégia com conceitos baseados na economia, mas com ligação ao tradicional Estado de direito e à burocracia tradicional. Este autor considera que a gestão empresarial tem custos e aliena a ideia do bem público comum, não podendo os princípios do Estado de direito serem os responsáveis pelas deficiências da modernização. Para Pitschas o que distingue o público do privado é jurídico e não económico, logo o modelo burocrático deve ser modificado e capaz de aliar o primado do direito e do Estado social à organização do sector público.

A apelidada reforma da gestão pública, vista como um sintoma de modernização (quando comparada com a anterior reforma – administração pública tradicional) é um tema apetecível para os políticos. No entanto, e dependendo da especificidade dos serviços em causa, assim como do nível e das características técnicas e políticas da actividade, a relação entre gestão pública e gestão *pura* não é isenta de contestação. Do mesmo modo, a gestão pública não é neutral e está carregada de valores indissociáveis à política, lei e sociedade civil, pelo que o desafio será encontrar uma gestão pública capaz de ser inclusiva mas não tão ampla que colida com os constrangimentos temporais dos governos (Pollit e Bouckaert, 2000).

Outro reparo feito ao NPM prende-se com a questão da ética. Será que a mistura entre ética e NPM resulta em maior eficiência e eficácia dos governos, associados a valores de justiça, honestidade e legitimidade? Supõe-se que aqueles que se interessam por ética deveriam associar-se positivamente ao NPM, mas segundo Frederickson (1999), o NPM é ele mesmo inerentemente menos ético e mais propenso à corrupção, mesmo adoptando medidas de salvaguarda. Para este autor, vários aspectos contribuem para esta situação: a redução das normas e regulamentos (porque apenas visa a lógica gestionária dos resultados), a privatização e subcontratação (porque expõe a administração ao prejuízo e à corrupção), a redução da burocracia (porque pode revelar uma “burocracia escondida” cujos custos não são facilmente apuráveis) ou o facto da justiça não encaixar na lógica do mercado (tanto nos procedimentos como nos resultados). Assim, e segundo Frederickson, os efeitos do NPM afastam os governos democráticos do altruísmo do serviço público.

### 1.3 A afirmação do cidadão

A cidadania pode ser vista de diferentes formas, seja como direitos e obrigações dos cidadãos no sistema legal, seja como a natureza da participação dos cidadãos numa comunidade política, onde se incluem também os seus direitos e responsabilidades. Existem também diferentes formas de entender o que envolve cidadania democrática: se entendermos que os governos existem para satisfazer o interesse das comunidades e dos indivíduos, então a relação destes com o Estado baseia-se no interesse próprio (esta perspectiva coincide com o *Public Choice* e com o NPM); outros argumentam que o altruísmo político pode ter um papel importante na governação democrática, em que os cidadãos vão para além do interesse próprio, adoptando uma perspectiva de longo prazo com conhecimentos dos assuntos públicos, exibindo um sentimento de pertença, uma preocupação pelo todo e um elo moral com a comunidade (Denhardt e Denhardt, 2003).

A simples transposição da noção de cliente, utilizada pela terminologia gestionária, subestima a condição de cidadão que também é utente, beneficiário, contribuinte, eleitor e eleito, pois o conceito de cidadania exprime equidade e estrutura as sociedades democráticas (Mozzicafreddo, 2001). A questão da cidadania também remete para a responsabilidade na administração pública, pois esta abrange o funcionamento do sistema administrativo e afecta a confiança do cidadão no sistema, como forma de legitimação da administração. Esta responsabilidade da administração pública pode ser analisada em três dimensões (Mozzicafreddo, 2003):

- a dimensão organizacional, que recai sobre o funcionamento do sistema administrativo e assenta no conceito de *accountability* – que por si só não significa confiança na administração pública pois enfatiza mais os aspectos financeiros e económicos, apresenta uma escassez de indicadores qualitativos e enfrenta problemas de dispersão de autoridade, multiplicidade institucional, de descoordenação dos subsistemas administrativos, de pouco controlo interno e externo e de cultura clientelar;
- a dimensão política, que desdobra a responsabilidade ao nível da legitimidade (a responsabilidade política das consequências da implementação de políticas e programas públicos assim como a qualidade e justiça das mesmas devem ser indicadores de avaliação, em nome da gestão do bem público ou comum) e ao nível da objectivação (a responsabilidade sem sanção é uma das causas do défice

de credibilidade da administração e mina o princípio da igualdade cidadãos/funcionários públicos);

- a dimensão institucional, que pode colidir com o corporativismo e as relações clientelares, limitando o controlo e a fiscalização e tornando-os casuísticos e instrumentais.

Kelly (2004), ao abordar a teoria da democracia deliberativa de Jurgen Habermas, refere que a própria abordagem clássica (*weberiana*) da administração pública, no seu declínio, procurou formas mais modernas de modelos de administração em que a partilha do poder e da responsabilidade com os cidadãos poderia reduzir o afastamento entre cidadão/administrador e criar soluções eficientes, no pressuposto de uma grande capacidade discricionária dos administradores públicos em criar formas de participação sem perder a neutralidade exigida. No entanto, estes modelos poderiam criar uma tensão entre a discricionariedade administrativa e a legitimidade democrática do poder administrativo. Kelly analisa a teoria de Habermas que afirmava que a concepção *weberiana* do Estado instrumental com uma racionalidade meios/fins provocava o encarceramento (*iron cage*) da sociedade, pelo que propunha um tipo de democracia deliberativa que contemplasse a ligação entre os cidadãos e a administração, respeitando os direitos individuais e criando procedimentos em que o poder comunicativo orientasse (*steering*) e corrigisse (*countersteering*) o poder administrativo. Nesta concepção, e apesar de alguns reparos feitos por Kelly (como a esfera pública ser crescentemente abstracta e de difícil localização num contexto de diálogo), a administração pública seria o palco para a realização da democracia deliberativa, contribuindo para a legitimidade e ligação entre cidadão e administração e libertando a sociedade da *iron cage* para uma nova forma de democracia que representasse o ideal de soberania popular.

### **1.3.1 O *New Public Service* e a cidadania democrática**

“Government shouldn’t be run like a business; it should be run like a democracy”. É desta forma que Denhardt e Denhardt (2003: 3) introduzem a temática que, nos Estados Unidos, emerge como filosofia de pensamento no sentido do compromisso com o interesse público, o processo de governança e a expansão da cidadania democrática e cuja nova atitude correspondeu a um movimento na administração pública denominado de *New Public Service* (NPS). Para estes autores a *alma* da administração pública é servir os cidadãos e desenvolver

o bem comum, logo o NPS como sistema de governação deverá colocar com prioritários o serviço público, a governação democrática e o compromisso cívico.

As raízes do NPS podem ser encontradas desde os modelos de comunidade e sociedade civil (na sociedade norte-americana – anos 80 e 90 - a esquerda política via a comunidade com um antídoto para a ganância e o egoísmo da sociedade moderna e a direita política afirmava que a comunidade era uma oportunidade para restaurar valores americanos básicos), passando pelo humanismo organizacional que destacava o valor individual e humano das organizações (com destaque para autores como Argyris ou Golembiewski), pelo *New Public Administration* que apela a modelos de abertura e confiança e onde deveriam ser criadas condições para a ocorrência de criatividade e diálogo, até à administração pública pós-moderna que critica o positivismo da administração pública clássica e remete para a compreensão do significado da acção ou comportamento humano através de abordagens interpretativas, mais sensíveis aos valores e à subjectividade humana (Denhardt e Denhardt, 2003).

A ideia de serviço público está interligada com as responsabilidades da cidadania democrática, derivando de virtudes cívicas como o dever e a responsabilidade. A ideia de cidadania democrática implica uma certa obrigação do cidadão para contribuir para o melhoramento da comunidade e a extensão dessa contribuição (ou virtude) pode ser o serviço público. Desde a Grécia antiga em que a filosofia aristotélica defendia que o cidadão participava no trabalho da *polis* para atingir a sua auto-determinação até ao mais contemporâneo papel da cidadania que é esmagado pelo poder (distribuição hierárquica do poder), profissionalismo (a sobrevalorização da opinião de especialistas) e complexidade (a vida moderna deixa pouco tempo para os cidadãos se dedicarem à cidadania activa), as teorias da cidadania têm evidenciado um contraste entre a visão de participação activa em benefício da sociedade e em nome do interesse geral e a visão jurisprudencialista de protecção do interesse individual de cada um (Denhardt e Denhardt, 2003).

Na perspectiva do NPS cabe aos administradores públicos fomentar o envolvimento dos cidadãos, mesmo que lhes pareça uma perda de tempo ou um fardo. Se na visão clássica da administração pública o cidadão era visto como um utente ou beneficiário de serviços prestados pelo Estado e na visão do *New Public Management* a relação cidadão/administração baseava-se na figura de cliente ou consumidor, na visão do NPS a relação pretendida é de participação do cidadão nos processos administrativos, tanto ao nível da formulação como ao nível da implementação. O NPS reconhece que quem interage com os governos são os

cidadãos (são a categoria mais abrangente) e a questão é proporcionar um serviço público e qualidade dentro da legalidade e da *accountability*. Assim, sugere-se que os governos não devem apenas responder aos problemas dos interesses individualizados, pois se os cidadãos devem-se preocupar com a comunidade e assumir a responsabilidade pela mesma, os governos devem responder às necessidades e interesses de todos os cidadãos (Denhardt e Denhardt, 2003).

Perante esta nova visão da administração, o papel dos governos liberta-se da tradicional hierarquia para assumir-se como descentralizador de interesses de políticas, passando a fazer sentido falar-se de processo de governança. Este conceito é mais amplo que o conceito de governo (que significa autoridade e responsabilidade em definir e implementar as políticas e prestar serviços) e significa o conjunto de tradições, instituições e processos que determinam o exercício do poder na sociedade (incluindo as escolhas e a *voz* dos cidadãos). O NPS distingue-se por envolver os cidadãos e esse envolvimento justificava-se por razões teóricas (postura ética, responsabilidade na educação cívica dos cidadãos e de ouvir e responder aos mesmos) e por razões práticas (vai de encontro às expectativas dos cidadãos, aumenta a qualidade da política pública e ajuda na sua implementação, permite maior transparência e *accountability* e aumenta a confiança pública nos governos). Mas o envolvimento preconizado pelo NPS não é só direccionado ao exterior da administração pois os elementos do comportamento humano presentes no NPS (como a dignidade humana ou a confiança) que determinam as relações entre administração e cidadãos também devem-se aplicar à forma com os gestores públicos interagem com o resto dos funcionários públicos. Para Denhardt e Denhardt (2003), os motivos do serviço público têm uma forte influência na motivação dos funcionários públicos, sendo que os valores do NPS encorajam ao compromisso com os ideais democráticos e de confiança nos outros, devendo ser uma parte central da identidade e da cultura organizacional. Nesta perspectiva as pessoas sentem-se atraídas pelo serviço público porque estão motivadas pelos seus valores, cabendo aos gestores públicos capitalizar essa relação, tratando com respeito os funcionários públicos o que permitirá extrair deles o maior empenho na causa pública.

## 1.4 Comparando perspectivas

Cumpra neste subcapítulo comparar as três grandes perspectivas analisadas neste primeiro capítulo e que se destacam no estudo da evolução da teoria administrativa, conforme sintetizado por Denhardt e Denhardt (2003) e Cruz (2008):

**Quadro 1.4 – Comparação de perspectivas teóricas sobre administração pública**

	<b>Administração pública clássica (weberiana)</b>	<b>New Public Management</b>	<b>New Public Service</b>
Modelo de Estado	Estado Providência	Estado Neo-Liberal e Regulador	Estado-Parceiro / Governança
Raízes teóricas	Teoria Política	Teoria Económica	Teoria Democrática
Racionalidade	Sinóptica	Técnica e económica	Estratégica
Configuração da estrutura	Burocracia centralizada	Agências descentralizadas e autónomas	Estruturas colaborativas
Configuração sistémica da Organização	Funciona em sistema fechado	Aberta ao ambiente e em adaptação constante	Aberta, funcionando em rede e em modo cooperativo
Perante quem são responsáveis os funcionários públicos	Administrados	Clientes	Cidadãos
Fonte da legitimidade	Baseada na regularidade dos processos	Eficácia, eficiência e rentabilidade dos processos	Na transparência dos processos e na participação dos cidadãos nos mesmos
Primazia	Dos meios	Dos fins	Da cidadania
Orientação dos serviços públicos	Orientados para o cumprimento de normas	Orientados para o cliente	Orientados para o cidadão
Papel do administrador público	Faz cumprir a lei	Fornece serviços	Conciliação, mediação e arbitragem dos diferentes interesses
Motivação dos funcionários e administradores públicos	Interesse próprio	Empreendedorismo	Serviço público
O que o cidadão quer dos serviços públicos	Cumprimento da lei e igualdade de tratamento	Bom serviço a baixo custo	Participação e envolvimento no processo
Papel do Governo	Remar (desenho e implementação de políticas com foco num objectivo politicamente definido)	Comandar (agindo como catalisador para permitir a actuação das forças de mercado)	Servir (negociando e congregando interesses entre cidadãos e grupos)

	<b>Administração pública clássica (weberiana)</b>	<b>New Public Management</b>	<b>New Public Service</b>
Modo de condução da Administração Pública	Administração gerida para o cumprimento de normas e políticas	Administração gerida como um negócio	Administração gerida como uma democracia
Mecanismos para atingir os objectivos	Através dos serviços da administração	Através de agências privadas e não lucrativas	Através de coligações de serviços públicos, agências privadas e não lucrativas
Abordagem à accountability	Hierárquica	De mercado	Multifacetada (lei, valores, política, técnica e interesse dos cidadãos)
Discrição administrativa	Limitada	Alargada	Contida e responsável
Concepção do interesse público	O interesse público é politicamente definido e traduzido na lei	O interesse público representa a agregação dos interesses individuais	O interesse público é o resultado de um diálogo sobre valores partilhados

Fonte: Denhardt e Denhardt (2003: 28-29); Cruz (2008: 4)

## 1.5 Ética e profissionalismo na administração pública

A reforma da administração pública enfrenta dois grandes desafios: o confronto entre a gestão pública ligada à lei e a gestão empresarial, no qual a administração pública tem de garantir a gestão do interesse público e bem comum; a conciliação dos velhos e novos valores para evitar a perda do comportamento ético e dos valores na função pública (Pitschas, 2007). Conforme refere Frederickson (1999), a crença na supremacia dos mercados e competição sobre a hierarquia burocrática é uma das características típicas do *New Public Management*. No entanto, a capacidade do mercado aumentar a eficiência é exagerada, por três razões: os governos adquirem produtos e serviços num mercado imperfeito, a lógica do mercado (incerteza) não agrada às organizações públicas e existem conflitos e problemas entre compradores e vendedores, que não têm os mesmos objectivos. A lógica contratual substitui a lógica hierárquica da administração e isso coloca à administração o problema do *smart-buyer*<sup>1</sup> em que perde a sua autoridade e poder para os parceiros privados, pondo em causa também a *accountability* democrática.

A primazia dos valores sobre a gestão empresarial deve ser uma realidade pois esta é susceptível de promover redistribuições injustas e arbitrárias. Assim, o risco da perda de valores implica uma ética do serviço público que forneça valores para a actuação

<sup>1</sup> Frederickson refere que os contratos de fornecimento e aquisição que o Estado efectua com os privados devem ser rigorosos e supervisionados, de preferência por gestores públicos experientes. Tal situação coloca o Estado na posição de *smart-buyer* o que pode prevenir fraudes, corrupção e aquisições sem a qualidade exigida.



administrativa. Para os gestores públicos e restante pessoal devem ser criados valores de integridade pública pessoal, para além da própria responsabilidade que cada funcionário público tem em opor-se aos interesses limitados dos governos que por vezes causam danos ao interesse público. Estes valores podem ser categorizados como éticos (integridade, equidade, justiça), democráticos (imparcialidade, Estado de direito, representatividade) e profissionais (competência, responsabilidade pelo modo de conduta). Estes últimos cruzam-se com as outras categorias e incluem características das organizações eficientes (Pitschas, 2007).

Os reformadores devem observar os efeitos das novas abordagens de gestão nos valores democráticos, éticos e profissionais pois as organizações públicas necessitam de um código de conduta, o que facilita a avaliação das consequências das reformas em termos valorativos (Pitschas, 2007). Para esta nova proposta de administração pública Pitschas (2003) refere o exemplo alemão cuja tendência seria seguir uma estratégia com conceitos baseados na economia, mas com ligação ao tradicional Estado de direito e à burocracia tradicional. A racionalização deste processo pretende alcançar a eficiência e a qualidade dos serviços, utilizando uma gestão contratual e a avaliação do desempenho, em que o político é responsável pelo *quê* (objectivos estratégicos) e a administração é responsável pelo *como* (operacionalidade). Este autor aponta alguns pequenos êxitos administrativos, como um aumento da eficiência e da viabilidade económica das autoridades administrativas alemãs ou a sua orientação para o cidadão em busca da sua participação; no entanto também não deixa de realçar limitações à modernização como o facto das raízes burocráticas *weberianas* serem um entrave à mudança radical das estruturas na Alemanha.

Os valores da lei precedem os valores económicos na administração pública e a ética ocupa aqui um lugar importante para orientar os funcionários públicos com princípios operativos e normas que a lógica empresarial suscitará, pois muitas vezes os gestores públicos confundem-se com a vontade política, afastando-se da eficiência e rentabilidade social, criando parcialidade (Pitschas, 2007).

O profissionalismo é outro valor que Pistchas (2006) defende como indispensável para a reestruturação da administração pública. Ao lado de valores democráticos como a imparcialidade e o cumprimento da lei e de valores éticos com a integridade e justiça deverão também constar valores profissionais e de competência. Assim, as características desejadas para um funcionário público seriam, entre outras: capacidade de identificar áreas de desenvolvimento da eficiência e da eficácia, capacidade de circular informação correcta e nos *timings* correctos e liderar ou fazer parte de uma equipa dinâmica.

Pischas (2006) defende que a administração pública não pode limitar-se a desejar pessoal para cumprir as tarefas básicas e operacionais do serviço público, é necessária uma gestão integrada do pessoal, numa óptica de modernização. Para concretizar este desígnio há que colocar diversas questões e ajustá-las à necessidade de modernização da administração pública:

- Quais as necessidades de adaptação da administração para se comprometer com os objectivos de modernização (competição global, progresso tecnológico, abandono do Estado Providência, novos valores sociais)?
- Quais as conclusões para uma estratégia de gestão de pessoal?
- O que se pode fazer no campo dos recursos humanos para enfrentar desafios vindouros?
- Que direcção seguir para assegurar a longo prazo uma gestão de pessoal profissional e socialmente eficiente?

Os superiores objectivos de modernização da administração pública contêm consequências para a gestão de pessoal, correspondendo a uma orientação dos funcionários e um novo conceito para os dirigentes. São necessários dirigentes com diversas capacidades (pensamento estratégico, trabalho de equipa ou assumpção do risco) e que sejam capazes de orientar os funcionários para as tarefas exigidas, compreender os objectivos da organização e agir como *mentores* dos funcionários na compreensão daquilo que tem de ser feito, quando e como, potenciando o seu desenvolvimento. Tanto os funcionários como os dirigentes devem fazer parte deste processo mútuo, mas é à classe dirigente que é particularmente exigida essa responsabilidade, pois a gestão de recursos humanos é uma das suas tarefas contínuas. Assim, a preparação dos dirigentes deve desejavelmente ser adquirida no sector público e no sector privado e o acompanhamento de futuros dirigentes deve ser conjugado com o desenvolvimento das qualidades profissionais e de gestão. A capacidade de inovar deve ser potenciada, especialmente para combater a resistência à mudança, assim como a capacidade analítica dos dirigentes deve conjugar os valores tradicionais da administração com as necessidades de modernização da administração pública. Essencialmente, o desenvolvimento do pessoal dirigente deverá integrar três componentes: formação no trabalho, como exemplo para lidar com situações concretas; formação em projectos, como exemplo para lidar com equipas; formação em gestão de conflitos, que seguramente surgirão durante estes processos (Pitschas, 2006).

## 1.6 A avaliação da qualidade dos serviços públicos

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) sustenta que a avaliação da qualidade dos serviços públicos pode ser feita através de medições (Pollit, 2000). Nos países europeus, por exemplo, essas medições são cada vez mais extensivas, abrangem mais funções e tornaram-se também externas às próprias organizações públicas. A aplicação da medição do desempenho não é um exclusivo político, partidário ou ideológico mas sim um instrumento para as tomadas de decisão dos políticos ou gestores. Como refere Pollit (2000), existem várias dificuldades nestas formas de abordar a avaliação dos serviços públicos, apesar de constituir-se como um instrumento útil. O seu argumento é repensar a forma de fazer avaliações no sentido de existir uma maior integração de vários aspectos e preocupações das instituições democráticas e tendo consciência que são apenas uma parte do processo público de tomada de decisão, juntamente com as estruturas institucionais, as ideias políticas e as doutrinas. Neste sentido, segundo Pollit (2000), existem três tipos de dificuldade que podem ser encontrados quando se aborda a avaliação dos serviços públicos: problemas conceptuais (o significado e a compreensão das avaliações para os avaliados), problemas motivacionais (quem avalia, com que objectivos e quais as garantias perante a distorção?) e problemas técnicos (avalia-se o que é importante? Pode-se avaliar tudo? Com custos e prazos razoáveis?).

A problemática conceptual refere que a obsessão de querer avaliar tudo pode desviar a atenção dos valores que os cidadãos procuram nos serviços públicos. O facto de se avaliar um serviço sob determinado aspecto (por exemplo a eficiência) não significa necessariamente que os *stakeholders* (aqueles que são afectados pela actividade do serviço) valorizem esse mesmo aspecto. É igualmente difícil encontrar indicadores de avaliação suficientemente completos, objectivos e estáveis ao longo do tempo, pois os valores também se vão transformando, assim como os critérios que constituem a classificação das avaliações. Por outro lado, a complexidade do serviço ou área a avaliar pode condicionar a eficácia das avaliações e estas, por seu lado, também condicionam as escolhas a tomar pelos decisores, pois depende do prisma em que se avalia (económico, social, entre outros). Assim, a interpretação das avaliações deve ser combinada com outros elementos de cariz qualitativo como considerações, sensibilidades e valores (Pollit, 2000).

A avaliação para atingir um único objectivo, para negligenciar outros aspectos ou a manipulação de dados de avaliação constituem-se como alguns exemplos de como as

avaliações podem enfrentar problemas motivacionais. Tendo em conta que as tentativas de avaliação de certos aspectos do serviço público encontram por vezes resistências, jogos de influência e outras distorções (internas e externas), é exigível que haja uma validação dos dados das avaliações (por exemplo com auditorias). Enquanto do ponto de vista conceptual é legítimo admitir que existem mudanças ao longo do tempo nos critérios das avaliações, do ponto de vista motivacional (especialmente no jogo de influências), as avaliações e os seus critérios podem cair no risco de serem elaborados com o objectivo imediatista de alcançar proveitos e evitar penalizações (Pollit, 2000).

Os principais problemas técnicos que se podem encontrar na concretização de avaliações podem ser: ênfase nos processos em detrimento dos resultados; ênfase no resultado da produção da organização em detrimento do resultado do efeito exterior (mais caro e difícil de avaliar); ausência de ligação entre distribuição de recursos, objectivos da organização e indicadores de avaliação; volatilidade dos indicadores ao longo do tempo (dificulta as análises de períodos de tempo); dificuldade em integrar os sistemas das organizações num conjunto homogéneo passível de ser avaliado; dificuldade em escolher um critério de comparação de resultados razoável (Pollit, 2000).

Muitos dos problemas da avaliação são de difícil resolução pois situam-se no domínio das decisões (são dilemas de decisão) e podem ser cíclicos. Pollit (2000) pretende conferir às avaliações dos serviços públicos maior validade e fiabilidade de modo que haja uma maior relação entre as questões da avaliação e os padrões de mudança institucional do sector público, assim como pretende que a avaliação do desempenho se dirija cada vez mais para o exterior das organizações (legisladores, media, cidadãos). Este autor afirma que devem existir entidades independentes com poderes suficientes que garantam a uniformidade e estabilidade dos dados recolhidos, ou seja, a validação deve ser uma função separada, fora da área executiva. Por outro lado, também é necessário promover o interesse público e político nestas questões, dando voz aos cidadãos e legisladores através de autoridades independentes. A questão a colocar não é propriamente se os cidadãos estão satisfeitos com determinado serviço mas: que tipo de informação querem os cidadãos sobre o serviço em questão? O porquê dessa informação ser importante? Quais os melhores canais e formatos para comunicar a informação de desempenho desse serviço? Isto pode assegurar que a mudança dos indicadores de avaliação seja feita devido aos valores e preferências públicas e não por manipulação da gestão, transformando o desempenho da gestão em desempenho democrático do governo.

## 1.7 Descentralização, autonomia local e Estado Providência no século XXI

A questão da descentralização encontra-se relacionada com a questão da autonomia das autarquias locais. Tal reconhecimento dessa autonomia tem a sua expressão máxima na Carta Europeia de Autonomia Local que foi aprovada pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa em Junho de 1985 após uma longa discussão sobre o projecto que envolveu um comité intergovernamental de peritos e os ministros responsáveis pelas autarquias locais dos seus países. Na origem desta Carta esteve a vontade das autarquias serem reconhecidas internacionalmente regras que garantissem a sua independência administrativa, financeira e política (Martins, 2001). Destacam-se nesta Carta o artigo que define o conceito de autonomia local (n.º 1 do artigo 3.º) e os artigos que concretizam essa mesma autonomia como o artigo 4.º sobre as atribuições, o n.º 1 e n.º 2 do artigo 6.º que garantem às autarquias locais a definição dos seus serviços e a possibilidade de recrutarem pessoal qualificado respectivamente, o n.º 1 e n.º 2 do artigo 7.º sobre a compensação financeira dos eleitos locais, o artigo 9.º sobre os princípios fundamentais do direito de disporem de recursos financeiros (recursos próprios, fixação de despesas, proporcionalidade entre recursos e competências, as taxas e impostos locais, os processos de perequação financeira e o direito de aceder ao mercado nacional de capitais), o artigo 8.º sobre o controlo e o artigo 10.º sobre o direito de associação das autarquias locais (Cândido de Oliveira, 1993).

Citando Charles Debbasch, Montalvo (2003: 71) refere que “a descentralização repousa na ideia de uma gestão pelos administrados dos assuntos que mais directamente lhe dizem respeito”. Assim, não faz sentido falar de autonomia local sem falar de descentralização administrativa, pois a autonomia pressupõe que exista previamente um processo de descentralização administrativa que possibilite, por um lado, a capacidade das autarquias locais terem os seus representantes por si escolhidos e, por outro lado, que esses tenham capacidade administrativa e financeira para gerir os assuntos que dizem respeito a essas autarquias, isto é, que tenham autonomia.

No entanto, o conceito de autonomia local nem sempre foi estável. Cândido de Oliveira (1993) refere que o conceito clássico de autonomia local está ligado à revolução liberal do século XIX na qual o Estado, não interventor, na sua relação com as autarquias locais, conferia-lhes liberdade para estas agirem nos assuntos que lhes diziam respeito. O grande problema desta autonomia, segundo o mesmo autor, seria estabelecer a distinção entre os assuntos locais e os assuntos nacionais. Mas, apesar disso, o conceito clássico de

autonomia local assentava na interligação dos seguintes elementos: personalidade jurídica e órgãos eleitos pela comunidade respectiva; atribuições relativas aos seus interesses próprios; poder de decisão sobre esses interesses; meios humanos, financeiros e técnicos para exercer a sua actividade; controlo limitado sobre a sua actuação (verificação da legalidade).

Com o aparecimento do Estado Providência a realidade da autonomia local foi posta em causa. O crescimento exponencial do aparelho administrativo do Estado e o alargamento da sua área de actuação, tanto do ponto de vista legislativo como do ponto de vista administrativo, fruto de uma nova ideia de Estado, de vocação social, que não se preocupava apenas com a segurança e propriedade das pessoas, mas também com a necessidade de proporcionar condições de vida dignas às pessoas, quer através da educação, habitação, assistência social, saúde e emprego, quer através da promoção do desenvolvimento económico, veio ter influência nefasta na condição autonómica das autarquias locais. A actividade destas não diminuiu, mas passou a ser exercida em nome da administração central, de forma delegada e sujeita a rigoroso controlo, o que pôs em causa o princípio da livre administração dos municípios e por consequência a sua autonomia (Cândido de Oliveira, 1993).

Ao crescimento do Estado Providência juntam-se outros factores de dificuldade para a expressão da autonomia local: a já referida imperceptível distinção entre assuntos locais e nacionais (e que o Estado Providência aprofundou em virtude da sua actuação legal e administrativa no campo nacional, regional e local), as dificuldades financeiras em função da absorção dos recursos disponíveis para o funcionamento do Estado Providência e da dependência financeira das autarquias locais perante as dotações e autorização para o endividamento e o que Cândido de Oliveira (1993) denomina de “perda de consistência sociológica dos entes locais” e que se traduz na erosão dos laços de vizinhança e consequente atracção a associações profissionais, fruto da sociedade moderna e da mobilidade das populações.

Mesmo a crise do Estado Providência não alterou as causas dos problemas ligados ao conceito clássico de autonomia local. Continua a ser válido considerar que interesses como exclusivamente locais é algo de vago e impreciso, tendo em conta a interdependência que a administração proporciona entre os assuntos nacionais, regionais e locais. Por outro lado, também não pode ser considerado autonomia apenas o direito de participação dos municípios em assunto de nível administrativo superior, como se estes fossem o último elo de uma cadeia (tal como se passou em grande parte do predomínio do Estado Providência). Resta então,

conforme sugere Cândido de Oliveira (1993), abarcar um conceito que seja equilibrado e contenha, por um lado, a possibilidade da administração local gerir, sob sua responsabilidade, um leque de assuntos dentro da imensidão de assuntos da administração pública, e que pelas suas características serão previsivelmente mais bem administrados pelos entes locais e, por outro lado, o direito das autarquias locais em participar nas decisões de níveis administrativos superiores, mas que tenham repercussão no seu território.

A autonomia local conhece, naturalmente, diferentes graus de concretização em função do contexto político e administrativo de cada país. Em Portugal e segundo o espírito constitucional e normativo, o conceito de autonomia local engloba os seguintes elementos (Montalvo, 2003): a autonomia jurídica (personalidade jurídica), a auto-administração (órgãos representativos eleitos), a autodeterminação (capacidade de orientar e realizar a actividade administrativa sem subordinação), a autonomia normativa (poder de regulamentação), a autonomia administrativa (capacidade de actuar administrativamente) e a autonomia financeira (dispor de recursos financeiros e afectá-los livremente).

Assim, a descentralização administrativa, indissociável da autonomia local, concretiza uma transferência de atribuições e competências do Estado para as autarquias locais porque estas as podem exercer de forma mais eficiente e mais eficaz. Castanheira Neves (2004) defende que o princípio da descentralização não pode só focalizar-se na eficiência e eficácia da administração, mas também na natureza dos interesses a prosseguir que, como já referimos, não são de fácil identificação. A busca da eficiência na actividade administrativa fará parte, segundo esta autora, do campo da subsidiariedade, cujo princípio defende que as atribuições e competências devem ser exercidas pelo nível administrativo melhor colocado para essa tarefa, tendo em conta questões de dimensão, natureza da tarefa, eficácia e economia. Embora possam não estar simultaneamente presentes, os princípios da autonomia local, descentralização administrativa e subsidiariedade parecem estar na base do sistema português de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

Perante este quadro coloca-se a questão de saber qual o papel do Estado Providência para o século XXI. As nossas considerações teóricas anteriores (subcapítulo 1.2 e subcapítulo 1.3) permitiram entender que o Estado Providência entrou em fase de transição. Desde o crescimento do Estado regulador, passando pelo movimento do *New Public Management* e do *New Public Service*, é perceptível que os princípios que fundaram e orientaram a actuação de um Estado interventor e assistencialista sofreram uma forte erosão. O Estado não se demitiu das funções-chave da lógica providencialista como sejam por exemplo o direito do cidadão

aceder ao ensino, saúde e acção social, mas as consequências da intensidade e dimensão do clássico Estado Providência como o desemprego, o aumento das cargas fiscais, o sobrecarregamento da classe média, a selectividade e a frustração dos cidadãos que não pertencem a grupos com elevada capacidade de mobilização e que por isso enfrentam alguma exclusão social, aconselham a reorganização do modelo (Mozzicafreddo, 2000).

Administrativamente, os reflexos desta reforma manifestaram-se através da opção do Estado em desconcentrar e descentralizar serviços, multiplicando os centros de decisão. Qual o papel dos municípios nesta nova configuração e de que maneira eles prolongam ou não estas funções do Estado é o que modestamente nos propomos analisar através de uma análise comparativa das atribuições e competências de três países europeus nas áreas do ensino, saúde e acção social que, tipicamente, foram parte integrante da *golden age* do Estado Providência.



## **2. A DESCENTRALIZAÇÃO: ANÁLISE DAS ATRIBUIÇÕES E COMPETÊNCIAS MUNICIPAIS DE PORTUGAL, FRANÇA E HOLANDA NAS ÁREAS DO ENSINO, SAÚDE E ACÇÃO SOCIAL**

No primeiro capítulo desta dissertação foi abordada a teoria relativa à evolução dos modelos de organização e gestão da administração pública. Nesta abordagem esteve naturalmente incluída a questão da descentralização, pois constitui-se como tema nuclear deste trabalho. Aliás, não é possível conceber que as estruturas municipais desempenhem certo tipo de competências sem enquadrar a sua origem em processos de descentralização dos Estados centrais para autarquias locais.

Neste capítulo iremos verificar como é que cada país em estudo enquadrou os seus processos de descentralização de atribuições e competências assim como iremos analisar o enquadramento legislativo que cada um proporciona à administração local para que a efectivação desses processos de descentralização e a respectiva execução das competências descentralizadas seja uma realidade. O objectivo é conseguir caracterizar os municípios em função da aderência (ou não) destes aos princípios do Estado Providência, isto é, se o desempenho ao nível municipal de competências como o ensino, a saúde e a acção social (que, de forma genérica podem ser associadas à lógica assistencialista do *welfare system*) e a forma como estas autarquias locais se relacionam com o Estado central e a sociedade é relevante o suficiente dentro da própria lógica administrativa de cada país e também face à contemporânea história administrativa e aos novos desafios e correntes de pensamento que atravessam o espaço administrativo público.

A abordagem que irá ser feita será gradual: em primeiro lugar será caracterizado o contexto histórico, geográfico, demográfico e administrativo de cada país para que, de forma sucinta, possamos nos situar perante a realidade que estudamos; seguidamente iremos descrever os processos de descentralização respectivos, assim como as competências municipais que daí decorreram; em terceiro lugar faremos referência à questão dos recursos financeiros dos municípios; em quarto lugar exploraremos brevemente a área da administração municipal indirecta e por fim o tipo de tutela que é exercida sobre o desempenho municipal em cada país. O objectivo final é, em função destas análises, conseguir retirar possíveis conclusões sobre o tipo de administração municipal que é dominante em cada país e até que ponto ela se assemelha a um Estado Providência de tipo local.

Importa também referir que o período em análise é o decénio 1995-2005 e esta escolha não se reveste de qualquer particularidade. Pretendeu-se apenas delimitar o espaço temporal de análise para não tornar o contexto demasiado extenso, assim como também se procurou obter alguma contemporaneidade. Não obstante, serão feitas referências a datas anteriores a 1995 (especialmente no que toca à legislação) e eventualmente a datas posteriores a 2005. Realça-se no entanto e mais uma vez que a análise centra-se no decénio referido e é sobre ele que iremos retirar as nossas conclusões.

## 2.1 O contexto

De uma forma global e sucinta e antes de analisar mais pormenorizadamente cada país, podemos descrever os seus contextos da seguinte forma:

**Quadro 2.1 – Contexto territorial e demográfico em 2002**

País	Capital	Área (aproximada)	População (aproximada)	Estrutura política	Estrutura territorial	Número de regiões	Número de municípios
<b>Portugal</b>	Lisboa	92.000 Km <sup>2</sup>	10.000.000	República parlamentar	Áreas metropolitanas, regiões autónomas, municípios, freguesias	2 (autónomas)	308
<b>França</b>	Paris	544.000 Km <sup>2</sup>	60.000.000	República unitária semi-presidencial	Regiões metropolitanas, departamentos metropolitanos, municípios	22 (+4 ultramarinas)	36.779
<b>Holanda</b>	Amesterdão	42.000 Km <sup>2</sup>	16.000.000	Monarquia constitucional	Províncias, municípios	12 (províncias)	496

Fonte: Martins (2001); Delcamp e Loughlin (2002)

É sobre o nível municipal de autarquias locais que irá recair a nossa análise, embora não deixe de ser importante fazer referência à forma como cada país se organiza do ponto de vista territorial. Os processos de descentralização que ocorreram nestes países também permitiram (em especial no caso francês) que outros níveis de autarquias locais recebessem

competências do Estado central que, de certa maneira, podem funcionar como complemento ou concorrência às competências desempenhadas pelos respectivos municípios.

O denominador comum mais óbvio dos critérios subjacentes à escolha destes países é o facto de todos pertencerem à União Europeia, mas a abrangência que porventura poderá caracterizar esta escolha situa-se mais ao nível das diferenças do que ao nível das semelhanças: do ponto de vista geográfico representam uma certa abrangência do território Europeu e do ponto de vista político regem-se estruturalmente de forma diferenciada; do ponto de vista administrativo existem muitas semelhanças entre Portugal e França (em virtude do legado histórico napoleónico), enquanto a Holanda apresenta uma cultura administrativa diferenciada destes dois. Tendo presente que nestes países existem diferentes níveis de administração local, procurar-se-á uniformizar as comparações possíveis.

### 2.1.1 Portugal

**Quadro 2.2 – Administração local portuguesa em 2005**

Nível de administração	Municípios		Freguesias	
<b>Órgãos</b>	Executivo Municipal	Assembleia Municipal	Junta de Freguesia	Assembleia de Freguesia
<b>Composição dos órgãos</b>	Nº de membros em função do nº de eleitores do município (com excepção de Lisboa e Porto)	Presidentes de Junta de Freguesia (por inerência) + membros eleitos (+ 1 do que os presidentes de Junta de Freguesia)	Nº de membros em função do nº de eleitores da freguesia	Nº de membros em função do nº de eleitores da freguesia
<b>Modo de eleição</b>	Sufrágio universal directo (mandato de 4 anos)	Sufrágio universal directo (mandato de 4 anos)	Escrutínio secreto pelos membros da assembleia de freguesia	Sufrágio universal directo (mandato de 4 anos)

Fonte: Lei nº 169/99, de 18 de Setembro; Castanheira Neves (2004)

Em Portugal, após a concretização da regionalização, prevista pela Constituição da República Portuguesa no seu artigo n.º 255, os níveis de administração serão repartidos da seguinte forma: regiões, municípios e freguesias (estruturas infra-municipais). Em relação às regiões podemos desde logo fazer uma distinção: as regiões autónomas e as regiões

administrativas. Em Portugal existem duas regiões autónomas (Açores e Madeira), dotadas de estatutos políticos e administrativos, assim como de instituições de governo próprio (assembleia legislativa regional e governo regional). As regiões administrativas do continente português, por seu lado e segundo o texto constitucional, deverão ter como instituições representativas a assembleia regional e a junta regional.<sup>2</sup>

## 2.1.2 França

**Quadro 2.3 – Administração local francesa em 2005**

Nível de administração	Regiões	Departamentos	Municípios	
<b>Órgãos</b>	Conselho Regional	Conselho Geral	Conselho Municipal	Presidente da Câmara (e adjuntos)
<b>Composição dos órgãos</b>	Nº de membros em função da realidade demográfica	Um conselheiro geral por cantão (subdivisão departamental)	Nº de membros em função da realidade demográfica (com excepção de Paris, Lyon e Marselha)	Decidido pelo Conselho Municipal, não pode ser superior a 30% dos seus membros
<b>Modo de eleição</b>	Sufrágio universal directo a 2 voltas com bonificação de 25% de lugares para o vencedor da 1ª volta (mandato de 5 anos)	Sufrágio directo em escrutínios maioritários uninominais a 2 voltas (mandato de 6 anos)	Escrutínio misto, proporcional, com a lista vencedora a receber 50% dos lugares (mandato de 6 anos)	Escrutínio secreto pelo Conselho Municipal por maioria absoluta (mandato de 6 anos)

Fonte: Delcamp e Tulard (2002); Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales (2010)

As regiões são as estruturas mais recentes da administração local francesa, cuja Lei n.º 72-619, de 5 de Julho de 1972, as tinha instituído como simples estabelecimentos públicos de competências atribuídas mas que, com a Lei n.º 82-213, de 2 de Março de 1982, passaram a ser colectividades territoriais de pleno direito e cuja primeira eleição por sufrágio directo ocorreu a 16 de Abril de 1986 (Delcamp e Tulard, 2002). Os departamentos, criados pela revolução de 1789, são a estrutura de administração local situada entre as regiões e os municípios, embora do ponto de vista constitucional (artigo n.º 72) os municípios, os departamentos e as regiões estejam colocadas ao mesmo nível sob a designação de colectividades territoriais.

<sup>2</sup> Em 1998 foi realizado um referendo nacional sobre a criação das regiões administrativas, sendo que a maioria se pronunciou pela não criação das mesmas. Deste modo o processo de regionalização foi travado, não obstante de ainda se manter na Constituição.

Os municípios (*communes*) são a terceira parcela das estruturas de administração local francesa. Em 2000 estavam contabilizados 36.779 municípios (dos quais 214 ultramarinos) e isto significava que os municípios franceses representavam em número mais de metade do conjunto dos municípios dos outros 14 Estados da União Europeia. Esta particularidade significou para os municípios franceses que estes tivessem em média o menor número de habitantes (1.600), ou seja, cerca de quatro vezes e meia menos do que a média europeia. Esta diversidade também significava que cerca de 25.000 municípios tivessem menos de 700 habitantes mas, pelo contrário, que mais de metade da população francesa vivessem em municípios com mais de 10.000 habitantes (Delcamp e Tulard, 2002). A França não procedeu à fusão dos pequenos municípios e encorajou a cooperação intermunicipal, tendo como reflexo um grande número de associações de municípios e de associações intermunicipais.

### 2.1.3 Holanda

**Quadro 2.4 – Administração local holandesa em 2005**

Nível de administração	Províncias			Municípios		
	Órgãos	Conselho Provincial	Executivo Provincial	Comissário da Rainha	Conselho Municipal	Executivo Municipal
Composição dos órgãos	Nº de membros em função da realidade demográfica	Entre 3 e 9 membros	-	Entre 9 e 45 membros, em função da realidade demográfica	Nº de membros em função da realidade demográfica (não pode ser superior a 20% dos conselheiros municipais)	-
Modo de eleição	Sufrágio universal directo com representação proporcional (mandatos de 4 anos)	Escrutínio pelo Conselho Provincial	Nomeado pelo governo central (após consulta ao Conselho Provincial) e com mandato de 6 anos	Sufrágio universal directo com representação proporcional (mandatos de 4 anos)	Escrutínio pelo Conselho Municipal	Nomeado pelo governo central (após recomendação do Conselho Municipal) e com mandato de 6 anos

Fonte: Konijnenbelt e Haaren-Dresens (2002); Council of Europe (2008)

As províncias, que estiveram na origem da criação da República dos Países Baixos Unidos no século XVII, revestem-se de um significado histórico fundamental. Em 2002 estavam contabilizados 496 municípios holandeses (*gemeenten*) cuja administração é semelhante à das províncias (nesse período revelou-se uma tendência para suprimir os municípios que tivessem menos de 10.000 habitantes por não disporem de uma administração

suficientemente eficaz. A função de Presidente de Câmara (*burgemeester*) reveste-se de algumas particularidades: é um posto com algum grau de sedentarização dos nomeados; o facto de serem nomeados por uma autoridade não municipal permite-lhes uma certa independência perante o conselho e o executivo municipal; é um órgão distinto, não eleito e encarregue de poderes próprios, em especial na área da manutenção da ordem pública pois ele é formalmente o chefe da polícia local e também é responsável pela execução dos regulamentos municipais nesta área (Konijnenbelt e Haaren-Dresens, 2002).

A lei sobre a dualização da administração municipal, que entrou em vigor a 7 de Março de 2002, veio introduzir uma novidade importante sobre o funcionamento dos conselhos e dos executivos municipais: a incompatibilidade de pertencer a ambos simultaneamente. Tal dispositivo inspirou a lei sobre a dualização da administração provincial de 2003, no sentido de aplicá-lo aos conselhos e executivos provinciais.

Embora não façam parte do nosso estudo, não podemos deixar de fazer uma referência aos *waterboards* (*waterschappen*) que são organismos regionais, sob a supervisão das províncias, responsáveis pela gestão da água no país. A Holanda é um país cujo cerca de 25% do território está abaixo do nível do mar e a sua batalha histórica contra o avanço da água é sobejamente conhecida. Os *waterboards* têm como funções gerir a quantidade, qualidade e purificação da água, assim como também fazem a gestão de canais e algumas estradas. Os municípios holandeses, na sua relação com a gestão da água são responsáveis pela gestão do saneamento (Council of Europe, 2008).

## **2.2 Os respectivos processos de descentralização**

Cada país em análise experienciou processos de descentralização distintos. As tradições político-administrativas de cada um deles influenciaram o rumo tomado pelas autoridades que lideraram estes processos, o que acabou por conferir particularidades específicas aos mesmos. O ponto de partida para estabelecermos esta comparação sustenta-se numa base conceptual homogénea, isto é, verificámos anteriormente a existência nos três países de níveis intermédios de autarquias locais nos quais é possível identificar os municípios como entidades beneficiárias dos processos de descentralização. Embora não sejam as únicas, pois as regiões também se inserem nesta categoria (ou as províncias, no caso holandês), apenas nos interessa para este trabalho analisar os municípios pois é sobre eles que iremos caracterizar as atribuições e competências; para além disso, fazer uma comparação

incidindo sobre o fenómeno regional tornaria mais complicada a análise por não existir, para os países em questão, realidades comparáveis (em Portugal apenas existem as regiões autónomas que têm um estatuto especial e as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional são entidades desconcentradas; em França as regiões são administrativas; na Holanda as províncias são o resultado de um contexto histórico que remonta ao século XVII).

A quantificação do grau de descentralização de cada país e a sua comparação, embora interessante, afigura-se difícil de realizar no âmbito desta dissertação. Um dos indicadores utilizados para efectuar este tipo de comparação poderia ser a percentagem das despesas e receitas da administração local no produto interno bruto de cada país. No entanto este cálculo apresenta vários obstáculos (Bravo e Vasconcellos e Sá, 2000): quando se analisam as despesas verifica-se que estas têm uma tendência crescente ao longo dos anos, suplantando o ritmo de crescimento das receitas, o que significa um crescimento da dívida e consequentemente a inclusão dos encargos da dívida na totalidade das despesas, desvirtuando o objectivo da análise; corre-se também o risco de sobreavaliar o peso das autarquias locais se a administração central condicionar a utilização das receitas ou, por outro lado, subavaliar o mesmo peso nos casos em que projectos locais são co-financiados pela administração central.

### **2.2.1 Portugal**

Ao analisarmos a história mais recente da descentralização administrativa portuguesa somos obrigados a dividi-la em dois períodos completamente distintos: o período que antecedeu a mudança democrática de 1974 e o período que sucedeu a essa mudança. Sobre o período antecedente pouco haverá a dizer em termos de descentralização pois após a instauração do regime totalitário e a aprovação do Código Administrativo de 1936, quaisquer tentativas de avançar com processos de descentralização (como por exemplo as leis de orientação descentralizadora emanadas na Primeira República) esbarraram na subordinação hierárquica e funcional das autarquias locais à administração central e cujo exemplo mais típico era a nomeação do Presidente da Câmara e do executivo municipal (Martins, 2001).

Após a revolução democrática as autarquias locais portuguesas entraram num novo ciclo repleto de oportunidades de desenvolvimento cuja novo contexto político nacional permitiu. A Constituição de 1976 consagrou nos seus artigos 235.º e 236.º a existência de autarquias locais e as suas categorias, no seu artigo 237.º enquadrando o princípio da descentralização administrativa e no seu artigo 6.º a afirmação da autonomia das autarquias

locais (neste artigo foi acrescentado o princípio da subsidiariedade na quarta revisão constitucional ocorrida em 1997). As primeiras eleições livres e democráticas das autarquias locais realizaram-se em Dezembro de 1976 e em 1977 surge a Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, que enquadra as atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos. O Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, veio rever esta lei no sentido de corrigir algumas lacunas entretanto detectadas (imperfeições jurídicas e deficiências de sistematização, segundo o preâmbulo do mesmo decreto-lei) e reforçar a autonomia dos poderes locais.

Outro tipo de legislação foi complementando, desde os finais dos anos 70, a competência das autarquias (assinalamos aqui alguns dos diplomas mais significativos): as leis das finanças locais de 1979, 1987 e 1998 (Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro; Lei n.º 1/87, de 6 de Janeiro; Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto); o Decreto-Lei n.º 258/79, de 28 de Julho, sobre a regulamentação do recurso ao crédito pelas autarquias locais; o Decreto-Lei n.º 77/84, de 8 de Março, sobre o regime que delimita a actuação da administração local e central em matéria de investimentos públicos; a Lei n.º 29/87, de 30 de Junho, sobre o estatuto dos eleitos locais; a Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro (revogou o Decreto-Lei n.º 77/84) que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais e sobre a qual nos iremos debruçar com mais pormenor noutra subcapítulo; a Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, (revogou, entre outros, o Decreto-Lei n.º 100/84) que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Partindo de uma realidade pré-revolucionária, em que os municípios pouco podiam fazer sem o beneplácito da administração central, para uma realidade democrática proporcionadora de instrumentos que capacitavam o dinamismo e autonomia dos poderes locais, a descentralização encontra aqui o seu ponto mais alto. Conforme referem Gouveia e Montalvo (2002), a forma como a legislação define os municípios vem de encontro à doutrina portuguesa que constitucionalizou a definição de autarquias locais e cujos quatro elementos principais são: pessoas colectivas de direito público, com população e território, que exercem poderes administrativos no seu território através de órgãos próprios. Assim, a formalização destes princípios de descentralização e do reforço da autonomia dos poderes locais veio reforçar a ideia de que os municípios, por exemplo, para exercer a sua actividade, estariam doravante mais dependentes de escolhas políticas e limitações financeiras do que propriamente de impedimentos legais castradores do seu dinamismo, autonomia e independência.



### 2.2.2 França

Símbolo único de Estado unitário e centralizado, a França encetou a partir dos anos 80 uma verdadeira revolução no sentido da descentralização. Se até então tinham sido tímidas as tentativas de descentralizar a administração central, como por exemplo a pretexto da reconstrução económica do país após a segunda guerra mundial em que o general De Gaulle reafirma a necessidade de aproximar o povo francês da transformação em curso mas que na prática resultou mais em movimentos de desconcentração em que a premissa da intervenção da administração central era dominante (Meissel, 1995), as leis descentralizadoras de 1982/83 vieram alterar o panorama administrativo e territorial francês.

Considerado prioritário no primeiro mandato de François Mitterand (Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales, 2010), o tema da descentralização ganhou considerável dimensão e foram identificados problemas cuja resolução seria um importante contributo para o processo descentralizador: o reconhecimento das liberdades das autarquias locais, a transferência de competências do Estado central, a atribuição de um estatuto aos eleitos e funcionários locais e a dotação dos meios financeiros e materiais necessários ao exercício das novas atribuições das autarquias. A efectivação da descentralização deu origem a um vasto leque de legislação e regulamentação do qual se destaca desde logo a Lei n.º 82-213 relativa aos direitos e liberdades dos municípios, departamentos e regiões e na qual resulta, entre outras, uma mudança fulcral do ponto de vista da relação entre o Estado central e as autarquias locais: a consagração, no artigo 1º, dos municípios, departamentos e regiões se administrarem livremente pelos seus conselhos eleitos. Este estatuto, anteriormente apenas possível aos municípios, permite que as regiões e os departamentos deixem de ser estabelecimentos públicos cujos executivos eram nomeados pelo poder central e passem a ser característicos da democracia local (Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales, 2010).

Ainda em 1982 surge a Lei n.º 82-974, de 19 de Novembro de 1982, que modifica o código eleitoral e o código dos municípios relativamente à eleição dos conselheiros municipais e às condições de inscrição dos franceses residentes fora do país nos cadernos eleitorais; em 1983 entram em vigor a Lei n.º 83-8, de 7 de Janeiro de 1983, e a Lei n.º 83-663, de 22 de Julho de 1983, relativas à repartição de competências entre os municípios, departamentos, regiões e Estado central (conforme previsto na Lei n.º 82-213); em 1986, depois de efectuado um primeiro balanço, são introduzidas algumas correcções com a Lei n.º

86-972, de 19 de Agosto de 1986, e em 1988 é realizada a primeira reforma que visa aperfeiçoar a descentralização e cujo diploma legal (Lei n.º 88-13, de 5 de Janeiro de 1988 – Lei de melhoramento da descentralização) assenta em quatro eixos: as transferências do Estado central para as autarquias locais, as intervenções económicas das autarquias locais, os procedimentos orçamentais e o controlo financeiro das contas das autarquias locais e a cooperação intermunicipal (Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales, 2010).

Até 2005 (ano limite do período que estamos a analisar) outras iniciativas de aprofundamento da descentralização foram tomadas como por exemplo a Lei n.º 92-125, de 6 de Fevereiro de 1992 (sobre a administração territorial da República), que, entre outras matérias, incide sobre a democracia local e a cooperação descentralizada. Segundo Delcamp e Tulard (2002), mesmo passados vinte anos após o lançamento da descentralização em França, e apesar desta ocupar um lugar de destaque na vida política, ainda existiam indícios das tendências culturais francesas de centralização (tais como a sobrevalorização das elites administrativas em relação à representação política ou o peso das estruturas administrativas e dos seus hábitos) e tal facto poderia explicar, por exemplo, a não ratificação até então da Carta Europeia de Autonomia Local (a França só a ratificou em 2007). Em 2004 e no seguimento da Lei Constitucional n.º 2003-176, de 28 de Março de 2003, sobre a organização descentralizada da República e que visou reforçar o enquadramento constitucional das autarquias locais, entrou-se numa segunda fase da descentralização (*l'acte II de la décentralisation*) através da Lei n.º 2004-809, de 13 de Agosto de 2004, sobre as liberdades e responsabilidades locais que, no que diz respeito aos municípios especificamente, destacam-se como pontos-chave a capacidade de decisão sobre infra-estruturas de transportes, a delegação da habitação social do Estado central para estruturas intermunicipais (e também departamentais), a autorização para experiências em vários domínios (como a organização das escolas primárias ou a gestão do património, por exemplo), o reforço e flexibilização da cooperação intermunicipal e as garantias financeiras até então sem precedentes (Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales, 2010).

### **2.2.3 Holanda**

O processo de descentralização holandês é o resultado do desenvolvimento histórico do Estado e das suas instituições, por um lado, e do desenvolvimento económico e social do

país, por outro. No entanto, os limites destas descentralização também encontram razão de ser devido a uma tradição jacobina que imperou durante bastante tempo na esfera política e administrativa, assim como o facto da Holanda ser um país de pequena dimensão com elevada densidade populacional e numerosas vias de comunicação (Konijnenbelt e Haaren-Dresens, 2002). Apesar do centralismo típico do século XX, a Holanda adopta actualmente uma tradição que privilegia a delegação de funções e poderes do Estado central para níveis de governação o mais próximo possível dos cidadãos (Council of Europe, 2008).

Tal como o exemplo português e francês, as autarquias locais holandesas também são enquadradas constitucionalmente do ponto de vista dos princípios da descentralização e da sua autonomia. Como refere o Parágrafo 1 do artigo n.º 124 do texto constitucional, “os poderes das províncias e dos municípios para regular e administrar os seus assuntos internos serão delegados nos seus órgãos administrativos”. Cumpre-se assim a dupla condição de autonomia das autarquias e competência para administrar (Council of Europe, 2008). Desde o século XIX, mais precisamente em 1851 quando entrou em vigor a lei sobre os municípios (que à data eram cerca de 1.200), que o seu número tem vindo a ser reduzido em virtude de fusões e reagrupamentos, atingindo as 1.015 em 1950 e, em 2002, menos de metade desse valor – 496 municípios (Konijnenbelt e Haaren-Dresens, 2002; Council of Europe, 2008). Várias leis sobre os municípios foram aplicadas, sendo as mais recentes de 1994 e 2002. A lei dos Municípios holandesa (*Gemeentewet*)<sup>3</sup> enquadra-se na categoria de leis-quadro (leis que prevalecem sobre outras leis e cujo desvio às mesmas apenas pode ocorrer em circunstâncias excepcionais) e, sem prejuízo de referências em outros diplomas legais, abarca uma extensa temática sobre os municípios como as suas estruturas, as suas relações com outras autoridades administrativas, os seus órgãos e sistemas eleitorais, os seus poderes e atribuições, as suas finanças, entre outros.

Outro diploma legal significativo relativo aos municípios é a Lei das Autoridades Municipais (Separação de Poderes) de 2002 (*Wet dualisering gemeentebestuur*) que veio introduzir a denominada reforma dualista. Esta reforma visou fazer a separação dos poderes dos conselhos municipais e dos executivos municipais, tanto ao nível da composição como ao nível das funções. Uma das mudanças mais significativas foi a incompatibilidade dos cargos, isto é, um membro de um executivo não pode ser simultaneamente membro do conselho,

---

<sup>3</sup> A designação dos diplomas legais neste subcapítulo é a tradução portuguesa dos textos citados do Conselho da Europa, que estão escritos na língua inglesa. Optou-se por acrescentar a designação dos diplomas na sua língua de origem (holandês) para minorar eventuais diferenças entre a designação original e o resultado das traduções.

como acontecia anteriormente a esta lei. Esta separação de poderes veio acentuar várias disposições como a função representativa do conselho e os seus poderes para monitorizar a actividade do executivo, a crescente prestação de contas (*accountability*) do executivo e a valorização do debate político a nível local com o restabelecimento do conselho como fórum político e consequente aproximação ao cidadão (Council of Europe, 2008).

Apesar de a ter ratificado em 1991, a Holanda não deixou no entanto de fazer algumas reservas a alguns artigos da Carta Europeia da Autonomia Local, no que diz respeito às garantias dos eleitos locais, à supervisão das autoridades locais por outros níveis de governo, à liberdade de acção dos municípios no uso de suporte financeiro suplementar e ao direito das autoridades locais no recurso jurídico que garanta a independência do exercício dos seus poderes e a autonomia local. Outros diplomas legais passíveis de serem mencionados são: a Lei-Quadro de Transição (*Kaderwet bestuur in verandering*) de 1994 relativa à cooperação entre municípios e províncias e que visou (ideia que foi entretanto abandonada) a criação de uma espécie de áreas metropolitanas mas no entanto a própria lei foi substituída em 2006 pela Lei Conjunta de Regime (*Wet gemeenschappelijke regelingen*); a Lei da Reforma das Fronteiras do Governo Local (*Wet algemene regels herindelings*) de 1984 que conjuntamente com a Lei dos Municípios regulamenta a alteração das divisões e fronteiras dos municípios; a Lei do Pessoal da Administração Central e Local (*Ambtenarenwet*) de 1929 (mas entretanto revista várias vezes, a última das quais em 1994) que aborda as remunerações; a Lei do Ordenamento Territorial (*Wet ruimtelijke ordening*) de 1965 mas com nova versão iniciada em 1999 e adoptada em 2006 que enquadra as responsabilidades de cada nível de governação no ordenamento do território, assim como procura contribuir para uma simplificação e celeridade dos procedimentos; a Lei das Subvenções às Autarquias Locais (*Financiële-verhoudingswet*) de 1997 que regulamenta o sistema de distribuição das subvenções gerais; a Lei das Finanças das Autarquias Locais (*Wet financiering decentrale overheden*) de 2000 que por exemplo limita a extensão da dívida dos municípios; o Decreto (Orçamentos e Contas) das Províncias e Municípios (*Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten*) de 2003 que estabelece as regras de elaboração orçamental.

### **2.3 Atribuições e competências**

Um dos resultados lógicos dos processos de descentralização, tais como os que ocorrem nos países em análise, recai na lógica das atribuições (os fins) e competências (o

como) acometidas aos municípios e que são no fundo expressão da sua própria autonomia. Convém, no entanto, esclarecer estes conceitos. Conforme refere Cândido de Oliveira (1993: 295), “De facto, a autonomia só existe quando as autarquias locais exercem uma actividade administrativa, relativa aos interesses das populações respectivas, que é significativa no conjunto da administração pública...”. Assim, os domínios dessa actividade administrativa são as áreas nas quais os municípios intervêm, isto é, as atribuições. A criação de autarquias locais está sujeita a uma racionalidade que prevê finalidades ou interesses a prosseguir, alicerçadas numa autonomia política, administrativa e financeira (Castanheira Neves, 2004).

Para prosseguir as atribuições que estão definidas por lei ou outro qualquer dispositivo normativo, os municípios necessitam de poderes funcionais e esses também carecem de um reconhecimento formal do Estado que os legitime (Montalvo, 2003). Deste modo, o Estado transfere atribuições e competências aos municípios para que estes exerçam a sua actividade de forma autónoma. Não quer isto dizer que a administração local autónoma constitua por si só um sistema excluído da administração pública; pelo contrário, constitui-se com um subsistema da administração pública (Cândido de Oliveira, 1993). Usemos o exemplo português através da Lei n.º 159/99 (que no subcapítulo seguinte analisaremos com maior detalhe), que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais, para exemplificar: uma das atribuições previstas no diploma é no domínio do equipamento rural e urbano (artigo 13.º, n.º 1, alínea a)); para a concretização dessa atribuição o mesmo diploma refere que é competência dos órgãos municipais (como por exemplo o executivo municipal, na pessoa do seu presidente ou num vereador, conforme a quem esteja atribuído esse pelouro) planear, gerir e realizar investimentos em vários domínios como os espaços verdes, as ruas e arruamentos, os cemitérios municipais, entre outros (artigo 16.º). Podendo parecer simplista, este exemplo acaba por definir a lógica formal subsequente das atribuições e competências municipais.

Naturalmente que a questão que se coloca no seguimento destas definições será saber com que meios os municípios exercem as suas competências para prosseguirem as suas atribuições. À autonomia de funcionamento dos municípios soma-se a autonomia financeira, enquadrada legalmente (tal como as atribuições e competências) e que permite a estas autarquias locais dispor dos meios necessários ao exercício da sua actividade. Mais uma vez é o Estado que garante essa disposição, quer através do enquadramento legal da possibilidade dos municípios obterem as suas próprias receitas, quer através da contribuição financeira que o Estado periodicamente coloca ao dispor dos municípios.

Apesar de se inspirar no quadro constitucional e legislativo português, será esta a lógica e terminologia conceptual que iremos utilizar na comparação das atribuições e competências de Portugal, França e Holanda nas áreas do ensino, saúde e acção social, por nos parecer que os processos respectivos de descentralização materializados em atribuições e competências a desenvolver pelo nível de autarquia local que estamos a analisar (os municípios, *communes* e *gemeenten*) são semelhantes, pese embora possam usar terminologias e disposições diferentes conforme o caso. As finanças locais de cada país também serão objecto de um pequeno subcapítulo, como complemento de análise, assim como o tipo de tutela, controlo e supervisão que é exercido sobre os municípios, ao abrigo da legislação em vigor entre 1995 e 2005.

### **2.3.1 Portugal**

Para analisarmos o processo de transferência de atribuições e competências nos municípios portugueses iremos utilizar, como diploma legal de referência, a Lei n.º 159/99, por ser o mais actual e em vigor no decénio que analisamos. Não quer isto significar, no entanto, que seja o único. Efectivamente, a primeira lei sobre os municípios após o 25 de Abril – a Lei n.º 79/77 – já enquadrava as atribuições das autarquias e competências dos respectivos órgãos. No entanto, entre os dois primeiros diplomas (Lei n.º 79/77 e Decreto-Lei n.º 100/84) e a Lei n.º 159/99 existe uma diferença significativa no sistema utilizado para a definição das atribuições municipais (Castanheira Neves, 2004): o sistema utilizado na presente lei é o sistema de enumeração taxativa, isto é, todas as atribuições são enumeradas e os municípios só podem prosseguir essas; nos outros dois diplomas referidos anteriormente o sistema é misto existindo uma cláusula geral e uma enumeração, a título de exemplo, de algumas atribuições. No entanto existe outra interpretação sobre a mesma matéria (Montalvo, 2003): na Lei n.º 159/99 e apesar de não existir a norma que remete para o sistema da cláusula geral subentende-se, à luz da Constituição e do direito internacional (como por exemplo na Carta Europeia de Autonomia Local), que é válido que os municípios exerçam competências que digam respeito aos interesses da população que servem, mesmo que a lei não as expresse e na condição que não colidam com outros dispositivos legais; assim, os municípios exercem dois tipos de poderes – os expressos e os implícitos.

Segundo Castanheira Neves (2004) existe outra questão que importa esclarecer e que tem a ver com um possível equívoco que a Lei n.º 159/99 pode induzir pois o seu título e restante corpo normativo pressupõem um novo conjunto de atribuições e competências, quando na realidade muitas delas já eram exercidas pelos municípios. Mais interessante será, segundo a mesma autora, distinguir as transferências que representam devolução de poderes sob o princípio da subsidiariedade, as que representam descentralização e as que representam cooperação e participação com os interesses do Estado.

No quadro seguinte elencamos as atribuições que a Lei n.º 159/99 prevê transferir para os municípios, dando natural destaque às atribuições e competências nas áreas do ensino (educação), saúde e acção social, pois é sobre estas que estamos a focalizar o nosso estudo:

### Quadro 2.5 – Atribuições e competências dos municípios portugueses

Atribuições	Competências
<b>Educação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de educação pré-escolar</li> <li>- Construção, apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos das escolas do ensino básico</li> <li>- Elaborar a carta escolar a integrar nos planos directores municipais</li> <li>- Criar os conselhos locais de educação</li> <li>- Assegurar os transportes escolares</li> <li>- Assegurar a gestão dos refeitórios dos estabelecimentos de educação pré-escolar e do ensino básico</li> <li>- Garantir o alojamento aos alunos que frequentam o ensino básico, como alternativa ao transporte escolar, nomeadamente, em residências, centros de alojamento e colocação familiar</li> <li>- Comparticipar no apoio às crianças da educação pré-escolar e aos alunos do ensino básico, no domínio da acção social escolar</li> <li>- Apoiar o desenvolvimento de actividades complementares de acção educativa na educação pré-escolar e no ensino básico</li> <li>- Participar no apoio à educação extra-escolar</li> <li>- Gerir o pessoal não docente de educação pré-escolar e do 1º ciclo do ensino básico</li> </ul>
<b>Saúde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participar no planeamento da rede de equipamentos de saúde concelhios</li> <li>- Construir, manter e apoiar centros de saúde</li> <li>- Participar nos órgãos consultivos dos estabelecimentos integrados no Serviço Nacional de Saúde</li> <li>- Participar na definição das políticas e das acções de saúde pública levadas a cabo pelas delegações de saúde concelhias</li> <li>- Participar nos órgãos consultivos de acompanhamento e avaliação do Serviço Nacional de Saúde</li> <li>- Participar no plano de comunicação e de informação do cidadão e nas agências de acompanhamento dos serviços de saúde</li> <li>- Participar na prestação de cuidados de saúde continuados no quadro do apoio social à dependência, em parceria com a administração central e outras instituições locais</li> <li>- Cooperar no sentido da compatibilização da saúde pública com o planeamento estratégico de desenvolvimento concelhio</li> <li>- Gerir estabelecimentos termais municipais</li> </ul>

<b>Atribuições</b>	<b>Competências</b>
<b>Ação Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assegurar a gestão dos equipamentos e realizar investimentos na construção ou no apoio a creches, jardins-de-infância, lares ou centros de dia para idosos e centros para deficientes</li> <li>- Integrar os conselhos locais de acção social e serem obrigatoriamente ouvidos relativamente aos investimentos públicos e programas de acção a desenvolver no âmbito concelhio</li> <li>- Participar, em cooperação com outras instituições de solidariedade social e em parceria com a administração central, em programas e projectos de acção social de âmbito municipal, designadamente nos domínios do combate à pobreza e à exclusão social</li> </ul>
<b>Outras atribuições</b>	
<p>Equipamento Rural e Urbano; Energia; Transportes e Comunicações; Património, Cultura e Ciência; Tempos Livres e Desporto; Habitação; Protecção Civil; Ambiente e Saneamento Básico; Defesa do Consumidor; Promoção do Desenvolvimento; Ordenamento do Território e Urbanismo; Polícia Municipal; Cooperação Externa</p>	

Fonte: Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro; Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo (1999)

Como referimos anteriormente, muitas das competências previstas na Lei 159/99 já eram exercidas de facto pelos municípios. Importa pois, fazer a distinção, para as áreas da educação, saúde e acção social, entre as competências existentes e as novas competências a transferir, esquematizando-se no quadro seguinte as novas competências:

### **Quadro 2.6 – Novas competências previstas na Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro**

<b>Atribuições</b>	<b>Novas Competências</b>
<b>Educação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Elaborar a carta escolar a integrar nos planos directores municipais</li> <li>- Criar os conselhos locais de educação</li> <li>- Apoiar o desenvolvimento de actividades complementares no ensino básico</li> <li>- Gerir o pessoal não docente do 1º ciclo do ensino básico</li> </ul>
<b>Saúde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participar no planeamento da rede de equipamentos de saúde concelhios</li> <li>- Construir, manter e apoiar centros de saúde</li> <li>- Participar nos órgãos consultivos dos estabelecimentos integrados no Serviço Nacional de Saúde</li> <li>- Participar na definição das políticas e das acções de saúde pública levadas a cabo pelas delegações de saúde concelhias</li> <li>- Participar nos órgãos consultivos de acompanhamento e avaliação do Serviço Nacional de Saúde</li> <li>- Participar no plano de comunicação e de informação do cidadão e nas agências de acompanhamento dos serviços de saúde</li> <li>- Participar na prestação de cuidados de saúde continuados no quadro do apoio social à dependência, em parceria com a administração central e outras instituições locais</li> <li>- Cooperar no sentido da compatibilização da saúde pública com o planeamento estratégico de desenvolvimento concelhio</li> <li>- Gerir estabelecimentos termas municipais</li> </ul>



Atribuições	Novas Competências
<b>Acção Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Assegurar a gestão dos equipamentos e realizar investimentos na construção ou no apoio a creches, jardins-de-infância, lares ou centros de dia para idosos e centros para deficientes</li> <li>- Integrar os conselhos locais de acção social e serem obrigatoriamente ouvidos relativamente aos investimentos públicos e programas de acção a desenvolver no âmbito concelhio</li> <li>- Participar, em cooperação com outras instituições de solidariedade social e em parceria com a administração central, em programas e projectos de acção social de âmbito municipal, designadamente nos domínios do combate à pobreza e à exclusão social</li> </ul>

Fonte: Castanheira Neves (2004)

Numa primeira análise sobre estas três atribuições (educação, saúde e acção social) é possível verificar o seguinte (Castanheira Neves, 2004):

- Educação: grande parte das competências expressas no artigo 19.º da Lei n.º 159/99 já são exercidas pelos municípios, enquanto as novas competências concretizam princípios descentralizadores pois dizem respeito a interesses locais;
- Saúde: embora esta atribuição já estivesse prevista no diploma anterior a esta lei (Decreto-Lei n.º 100/84), os municípios detinham poucas competências e por isso esta transferência (artigo 22.º da Lei n.º 159/99) é integralmente nova. A construção de centros de saúde concretiza uma medida descentralizadora por ser tipicamente do interesse das populações residentes em cada município, enquanto as outras competências inserem-se no âmbito da participação e cooperação com a administração central;
- Acção social: esta atribuição não estava expressa no Decreto-Lei n.º 100/84, embora, ao abrigo da cláusula geral, constituísse interesses próprios das populações concelhias. Das novas competências realça-se que a construção de creches, lares para idosos e centros para deficientes configura-se com medida descentralizadora que corresponde ao interesse próprio das populações, enquanto as outras duas novas competências inserem-se no âmbito de interesses nacionais com participação e cooperação municipal.

Não podemos no entanto deixar de fazer referência a uma competência que embora não esteja directamente inserida na atribuição da acção social, acaba por estar implicitamente ligada à temática da acção social: a habitação social. Nesta matéria, a Lei n.º 159/99, no

domínio da habitação transfere competências para os municípios para disponibilizar terrenos para a construção de habitação social e fomentar e gerir o parque habitacional de arrendamento social.

### **2.3.2 França**

No seguimento da lei descentralizadora de 1982 (Lei n.º 82-213) que marcou o arranque do processo de descentralização francês, surgem, em 1983, os dois diplomas legais que enquadram as transferências de atribuições e competências para as autarquias locais. São estes diplomas – a Lei n.º 83-8 e a Lei n.º 83-663 – que nos irão servir de referência para a nossa análise assim como as sucessivas alterações a que os mesmos foram sujeitos até 2005. O princípio subjacente a esta transferência baseia-se na distinção, até onde for possível, das competências que são responsabilidade da administração central daquelas que são responsabilidade dos municípios, departamentos e regiões, no sentido de proporcionar uma atribuição em bloco das mesmas e respectivos recursos (Council of Europe, 1998). Por outro lado, procurou-se traduzir nesta legislação o princípio da subsidiariedade para que estas competências fossem exercidas pelo nível de administração adequado, assim como procurou-se fazer uma análise funcional para determinar, em cada atribuição, que nível de administração é que exerce um papel dominante (Delcamp e Tulard, 2002).

Conforme referimos, são dois os diplomas que definem as atribuições e competências a transferir para as autarquias locais. Cada um deste contém um conjunto de atribuições e competências a transferir e o primeiro diploma (Lei n.º 83-8) enuncia desde logo os princípios fundamentais da repartição de competências: as autarquias locais concorrem com o Estado nos actos de administração pública; as transferências de competências não pressupõem a tutela de uma autarquia sobre outra; as transferências e os recursos efectuem-se por blocos para que cada autarquia receba na totalidade o que lhe diz respeito; as transferências efectuem-se num prazo de três anos para possibilitar o apetrechamento dos dispositivos necessários; o Estado transfere, juntamente com as competências, os recursos, serviços, meios humanos, meios móveis, imóveis e materiais necessários ao exercício das mesmas (Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales, 2010).

As atribuições ensino, saúde e acção social, objecto do nosso estudo, encontram-se elencadas apenas no segundo diploma (Lei n.º 83-663). Assim, da Lei n.º 83-8, apenas iremos referir as atribuições (Legifrance, 2010; Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des

Collectivités Territoriales, 2010; Delcamp e Tulard, 2002): planeamento regional, desenvolvimento económico e ordenamento do território; urbanismo e salvaguarda do património; habitação; aprendizagem e formação profissional.

Da Lei n.º 83-663 retiram-se as seguintes atribuições e respectivas competências nas áreas da educação (ensino), saúde e acção social para as *communes*:

**Quadro 2.7 - Atribuições e competências dos municípios franceses, ao abrigo da *Loi n.º 83-663, du 22 Juillet 1983***

Atribuições	Competências
<b>Educação (creches e ensino básico)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Construção, apetrechamento, manutenção e funcionamento</li> <li>- Criação e implantação de escolas e turmas</li> <li>- Utilização dos locais escolares para actividades culturais, desportivas e socioculturais nos horários pós-escolares</li> <li>- Organização de actividades educativas, desportivas e culturais complementares nos locais escolares, durante os horários de entrada, com o acordo dos conselhos das escolas ou das autoridades responsáveis</li> <li>- Modificação dos horários de entrada e saída dos alunos</li> <li>- Organização e financiamento dos transportes escolares no perímetro urbano</li> </ul>
<b>Acção Social e Saúde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Participação financeira nas despesas dos departamentos</li> <li>- Poder de autorização para acesso a certas formas de ajuda urgente</li> <li>- Prestações facultativas (creches, acolhimento dos sem-abrigo, ...)</li> <li>- Gabinetes municipais de higiene</li> </ul>
<b>Outras atribuições</b>	
Portos e vias marítimas; Ambiente e acção cultural	

Fonte: Légifrance (2010); Delcamp e Tulard (2002); Blanc e Rémond (1994)

As Leis n.º 83-8 e 83-663 foram a base para o início das transferências de competências e, sendo este um processo evolutivo, não deverá constituir surpresa o facto de até 2005 estes dois diplomas terem sofrido, entre revogações de artigos e modificações, 41 e 36 alterações respectivamente (Légifrance, 2010). Por outro lado e segundo Blanc e Rémond (1994), o princípio da transferência de blocos de competências previsto na Lei n.º 83-8 é questionável pois na prática o exercício de competências partilhadas apresenta potenciais situações de confusão e disfuncionalidade, com consequências óbvias na eficácia, controlo da qualidade e responsabilidade.

Analisando mais detalhadamente as atribuições em destaque (ensino, saúde e acção social) verificamos o seguinte:

- Educação: as competências relativas às creches e ao ensino básico são partilhadas, do ponto de vista da autoridade, com a administração central, sendo exercidas obrigatoriamente e directamente pelos municípios no que diz respeito ao investimento e funcionamento (Council of Europe, 1998; Delcamp e Tulard, 2002);
- Acção Social e Saúde: ao contrário do exemplo português, estas duas áreas estão agrupadas na legislação francesa numa só atribuição que, posteriormente, se desdobra em várias competências. Das poucas competências que recaem nos municípios nestas áreas, as que têm a ver com a saúde são partilhadas, do ponto de vista da autoridade, com a administração central e com os departamentos. A autoridade sobre as competências de acção social delegadas é exclusiva dos municípios e exercida directamente por estes (Council of Europe, 1998).

Até 2004 a área da habitação social manteve-se na esfera da administração central. Aliás, as competências previstas nos ante-projectos de lei que permitiam fixar anualmente a repartição dos benefícios do Estado para auxílio à habitação deveriam ter sido transferidas para os conselhos gerais dos departamentos, mas tal não veio a acontecer (Blanc e Rémond, 1994). Só em 2004, através da lei n.º 2004-809 esta competência foi descentralizada para os departamentos e estruturas intermunicipais.

### **2.3.3 Holanda**

O artigo 124.º da Constituição holandesa, nos seus parágrafos 1 e 2, remete-nos para uma concepção diferente de atribuições e competências às autarquias locais. O primeiro parágrafo refere que “A competência para regular e administrar os assuntos internos das províncias e dos municípios é das administrações provinciais e municipais”. Seguidamente, o segundo parágrafo refere que “A acção regulamentar e administrativa pode ser exigida às administrações provinciais e municipais pela lei ou nos termos da lei” (Konijnenbelt e Haaren-Dresens, 2002: 252).

Assim, o primeiro parágrafo refere-se à autonomia local ou aos poderes autónomos dos municípios para adoptar regulamentação e actuar administrativamente sobre os assuntos que as autoridades municipais consideram úteis ao interesse local e que não violem legislação superior nem resultem desta (Council of Europe, 2008). O segundo parágrafo refere-se ao

fenómeno da co-gestão, em que os municípios são obrigados por lei ou por regulamentos (que são elaborados nos termos da lei) a administrar e regular determinados assuntos (Konijnenbelt e Haaren-Dresens, 2002). Daqui resulta que o conceito de atribuições, tal como o aplicámos à realidade portuguesa e francesa, não tem enquadramento legal na legislação holandesa. O que a legislação holandesa realça são as competências, autónomas e de co-gestão, que são permitidas no exercício da actividade dos municípios. Por outro lado também se entende que os municípios, no âmbito do exercício das suas competências autónomas, têm legalmente a possibilidade de poder vir a receber qualquer tipo de competência, desde que não seja contrária à legislação nacional ou provincial.

A maioria das competências autónomas dos municípios está investida nos respectivos conselhos municipais através da Lei dos Municípios, enquanto as competências de co-gestão resultam de leis do parlamento e são distribuídas pelos três órgãos dos governos municipais (conselho, executivo e presidente). A responsabilidade pelas competências de co-gestão obedece normalmente ao seguinte padrão: o governo central legisla e financia o sector em questão; a província coordena e planeia as actividades municipais; o município exerce as competências do sector em questão. Com excepção do comissário da Rainha (ver subcapítulo 2.1.3), nenhuma competência delegada nas autoridades locais e regionais as transforma em agentes da administração central. As leis do parlamento impõem as estas autoridades o dever de cooperar, mas garantem também um certo grau de discricção na implementação da política em causa (Council of Europe, 2008).

Para o exercício das suas competências os municípios têm ao seu dispor um conjunto de instrumentos jurídicos quer na elaboração de normas quer na aplicação de sanções administrativas por incumprimento. Na elaboração de normas os municípios podem adoptar regulamentação ou planos, de carácter mais geral, ou então decisões específicas. No âmbito da co-gestão é possível, quando a lei assim o especifica, dotar os conselhos municipais de competência regulamentar ou determinar que estes elaborem planos cujas disposições assumam um carácter normativo. Esta competência regulamentar assume-se como obrigatória ou facultativa, conforme os sectores em questão. No plano das sanções, destacam-se a execução forçada (mais frequente nas áreas da construção e do ambiente) e a penalização administrativa<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Esta tradução resulta do termo holandês *sanctie*, do francês *astreinte* e do inglês *penalty*.

Da Lei dos Municípios e das leis do parlamento holandês resultam as seguintes competências para os municípios, das quais destacamos algumas actividades exercidas no âmbito da educação, acção social e saúde:

### Quadro 2.8 – Competências dos municípios holandeses

Competências	Exemplo de actividades
<b>Acção Social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Jardins-de-infância e berçários</li> <li>- Serviços Sociais de família</li> <li>- Centros de acolhimento</li> <li>- Segurança social</li> <li>- Adaptação à lei sobre a mobilidade reduzida</li> </ul>
<b>Ensino</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instalações escolares (ensino pré-escolar, básico e parte do ensino secundário)</li> <li>- Transportes escolares</li> <li>- Políticas de apoio ao ensino</li> <li>- Ensino técnico-profissional</li> <li>- Educação de adultos</li> </ul>
<b>Saúde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuidados hospitalares</li> <li>- Protecção e cuidados de saúde</li> </ul>
<b>Outras competências</b>	
<p>Ordenamento do território e urbanismo; Habitação; Ordem e segurança pública; Gestão de terrenos municipais;</p> <p>Turismo, tempos livres e lazer; Obras públicas, transportes e comunicações; Ambiente; Cultura;</p> <p>Recenseamento da população e eleitoral; Serviços económicos (água, gás...); Qualquer actividade de interesse geral ao nível local</p>	

Fonte: Konijnenbelt e Haaren-Dresens (2002); Council of Europe (2008); Council of Europe (2010)

A maioria das competências dos municípios é partilhada com outro nível de administração, quer sejam as províncias quer seja a administração central. No entanto, também existe outro enquadramento legal para o relacionamento entre diferentes níveis de administração, neste caso os municípios e as províncias – A Lei Conjunta de Regime. Segundo esta legislação os municípios, províncias, *waterboards* ou outros organismos públicos podem cooperar conjuntamente numa base voluntária, embora a invocação de interesse público possa levar as províncias a obrigar certos municípios a cooperar. A cooperação entre entes públicos também pode ser feita na base do direito privado (participação numa fundação ou associação, por exemplo), recaindo o seu enquadramento legal para a Lei dos Municípios ou a Lei das Províncias, conforme o caso. As formas mais

comuns de cooperação sob a Lei Conjunta de Regime abrangem o combate a incêndios, planos de emergência, serviços de ambulância e assistência social (Council of Europe, 2008).

Da análise das competências dos municípios holandeses no ensino, saúde e acção social, podemos verificar o seguinte:

- Ensino: o pré-escolar e o básico dividem a responsabilidade, do ponto de vista da autoridade da competência, com a administração central e os municípios, embora o exercício seja exclusivo dos municípios. As competências de parte do ensino secundário estão partilhadas entre as províncias e os municípios (Martins, 2001; Konijnenbelt e Haaren-Dresens, 2002; Council of Europe, 2008);
- Saúde: os municípios exercem poucas competências na área da saúde pública, sendo que a partir de 2006 a legislação holandesa liberta ainda mais esta área da intervenção pública (European Center of Employers and Enterprises providing Public service, 2010);
- Acção social: a autoridade sobre algumas competências na área da acção social é da exclusiva responsabilidade dos municípios (como o caso dos jardins de infância, berçários), outras são partilhadas com as províncias (centros de acolhimento) e com a administração central. Neste último caso, a partilha da competência da segurança social significa que a administração central estabelece os direitos dos beneficiários e financia, enquanto os municípios, para cumprir as suas obrigações legais, dispõem de uma certa liberdade para estabelecer o quadro de políticas mais adequado às necessidades locais (European Center of Employers and Enterprises providing Public service, 2010).

A competência da habitação social foi, historicamente, pertença dos municípios. No entanto, os organismos públicos responsáveis pela habitação social foram, em virtude de uma lei de 1991, transformados em fundações de direito privado, tendo apenas a administração central poder para intervir em caso de má gestão. Assim, a influência dos municípios acaba por ser apenas indirecta através dos planos de urbanismo e das licenças de construção. Os municípios podem também, se tal estiver previsto nos estatutos das fundações, fazer-se representar nos conselhos de administração destas (Council of Europe, 2010).

## 2.4 Recursos financeiros

O exercício das competências dos municípios exige, naturalmente, recursos. Esses recursos podem ser de diferente índole, mas é sobre os recursos financeiros que recai a nossa análise neste subcapítulo. Tal como a transferência de atribuições e competências, a transferência de recursos financeiros das administrações centrais para os municípios encontra, em várias leis, o seu enquadramento. Apresentamos seguidamente um quadro-síntese que compara a forma como os municípios dos países em análise se financiam, tanto ao nível das transferências de fundos como ao nível do seu auto-financiamento através de diversas fontes de receita:

**Quadro 2.9 – Rubricas mais significativas do financiamento dos municípios**

	<b>Portugal</b>	<b>França</b>	<b>Holanda</b>
<b>Enquadramento legal até 2005</b>	Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto (Lei das Finanças Locais)	<i>Code Général des Collectivités Territoriales (1995); Loi n° 91-429 du 13 Mai 1991 (DGF); Loi n.º 80-10 du 10 Janvier 1980 (FNPTP); Loi n.º 76-1232, du 29 Décembre 1976 (FCTVA); Loi n.º 85-1352, du 20 Décembre 1985 (DGE); Loi n.º 2004-8009, du 13 Août 2004 (DGD)</i>	Lei das Subvenções às Autarquias Locais (1997); Lei dos Municípios (2002); Decreto (Orçamentos e Contas) das Províncias e Municípios (2003)
<b>Subvenções estatais</b>	Fundo Geral Municipal (FGM); Fundo Base Municipal (FBM); Fundo de Coesão Municipal (FCM)	<i>Dotation globale de fonctionnement (DGF); Fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP); Fonds de compensation de la taxe sur le valeur ajoutée (FCTVA); Dotation globale d'équipement (DGE); Dotation générale de décentralisation (DGD)</i>	Fundo dos Municípios; Subvenções específicas
<b>Receitas próprias</b>	Impostos, taxas, empréstimos	Impostos, taxas, empréstimos	Impostos, taxas, empréstimos

Fonte: Council of Europe (1998); Council of Europe (2008); Delcamp e Tulard (2002); Montalvo (2003); Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales (2010)



Embora a mecânica de financiamento dos municípios de Portugal, França e Holanda seja aparentemente semelhante (financiamento estatal e receitas próprias), existem, na distribuição de subvenções estatais, diferenças que convém assinalar, pois cada país adopta os seus próprios critérios para alcançar o nivelamento e justiça financeira (*financial equalisation*). Em Portugal, os três fundos referidos (FGM, FBM e FCM) têm como fonte uma participação nos impostos do Estado e visam dotar os municípios de condições financeiras adequadas ao desempenho das suas atribuições, em função dos respectivos níveis de funcionamento e investimento (FGM), da correcção das assimetrias em benefício dos municípios menos desenvolvidos (FCM) e de dotar os municípios de capacidade financeira mínima (FBM) para financiar a sua actividade (Castanheira Neves, 2004; Council of Europe, 2006). Em França, o DGF considera, na sua distribuição, os custos suportados pelos municípios, o índice de carência fiscal e o rendimento médio *per capita*, enquanto o FNPTP destina-se à redistribuição financeira aos municípios com pouca capacidade fiscal sobre o trabalho independente ou que perderam, de um ano para o outro, receitas significativas desse mesmo imposto (Council of Europe, 1998). Na Holanda, a distribuição do Fundo dos Municípios utiliza critérios como a capacidade fiscal, a população, a área ou o índice de construção (Council of Europe, 2008).

Por outro lado, a transferência de atribuições e competências pressupôs, como verificámos, que aos municípios sejam facultados recursos financeiros que lhes permita desempenhar essas atribuições e competências de forma autónoma. Assim, a origem destes recursos é incorporada na mesma fonte que transfere as atribuições e competências: a administração central. Em Portugal a transferência era em 2005 um processo ainda relativamente embrionário, mas previa-se que o Estado inscreve-se no seu orçamento anual o acréscimo de verbas que resultasse de transferências de atribuições e competências legalmente concretizadas nas diferentes áreas. Para além da transferência de impostos do Estado e da compensação da perda de capacidade fiscal foi criado, em França, no seguimento do processo de descentralização e transferência de atribuições e competências, a *Dotation générale de décentralisation* que é de utilização livre pelos municípios. Na Holanda a compensação pelo desempenho de competências vem incluída no Fundo dos Municípios que é de utilização livre, sendo que a administração central, ao abrigo da Lei das Subvenções às Autarquias Locais, deverá sempre justificar quantitativamente quaisquer mudanças de política que alterem as competências dos municípios, assim como o método como esse financiamento será efectuado (Council of Europe, 2008).

Apresentamos seguidamente um quadro que contextualiza a autonomia financeira dos municípios no panorama nacional dos países em análise:

### Quadro 2.10 – Receitas dos municípios em 2005

Unidade: %

	Portugal	França	Holanda <sup>5</sup>
<b>Subvenções Estatais</b>	44,2	38,8	79,7
<b>Outras receitas</b>	55,8	61,2	20,3

Fonte: Council of Europe (2008); Direcção-Geral das Autarquias Locais (2010); Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales (2010);

A análise das receitas dos municípios leva-nos, segundo a metodologia da *Direction Générale des Collectivités Locales*, a obter o grau ou *ratio* de autonomia financeira dos municípios, isto é, em que medida eles conseguem financiar-se por si próprios sem terem de recorrer à subvenção estatal.

## 2.5 Administração municipal indirecta

O facto de estarmos a analisar a temática de atribuições e competências dos municípios torna inevitável colocar-se a questão de como é que, do ponto de vista legal, estrutural e operacional, esses mesmos municípios desempenham as suas funções. Essa questão leva-nos também a que seja imperativo fazermos uma referência, no âmbito desta dissertação, à administração municipal indirecta, pois poderá revelar-se interessante no âmbito das nossas conclusões.

Conforme refere Montalvo (2003: 177), os serviços que os municípios prestam às populações podem compreender três categorias: directamente pela administração autárquica e suas estruturas; concessionando serviços a outras entidades; ou “indirectamente, por

---

<sup>5</sup> Os dados da Holanda referem-se ao ano de 2006, por não dispormos da informação pretendida para 2005. No entanto, verificámos que o total de subvenções estatais em 2006 foi inferior ao total de 2005 em cerca de 5,7% (Council of Europe, 2008).

intermédio de estruturas com autonomia administrativa e financeira de tipo empresarial, dotadas ou não de personalidade jurídica distinta da do município”.

O fenómeno da administração municipal indirecta é, nos últimos anos uma realidade em franco crescimento, sendo a sua utilização normalmente justificada, conforme o tipo de serviço a prestar, por razões de economia e eficácia. Em 2001, por exemplo, existiam na Europa Ocidental cerca de 12.000 formas de administração municipal indirecta personificadas em empresas municipais (Montalvo, 2003). Em 2004, por outro lado, na União Europeia com 25 países, estavam contabilizadas cerca de 15.700 *local public enterprises*, para as quais Portugal contribui com 76 e França com 1198 (European Center of Employers and Enterprises providing Public service, 2010).

No caso português, a Lei n.º 58/98, de 18 de Agosto, veio regulamentar a criação de empresas municipais, intermunicipais e regionais, mas desde o início do século XX que a legislação permitia aos municípios criar serviços públicos que satisfizessem necessidades colectivas e foi nesse sentido que surgiram os serviços municipalizados que, embora sem personalidade jurídica, dispunham de autonomia administrativa e financeira (Montalvo, 2003). Em Portugal, as três estruturas típicas de empresas públicas locais são as empresas municipais, intermunicipais e metropolitanas, sendo obrigatório a manutenção do controlo público das mesmas, quer através da detenção da maioria do capital, quer através do poder de nomeação da maioria dos membros das respectivas administrações (European Center of Employers and Enterprises providing Public service, 2010).

Em França importa referenciar o papel da inter-municipalidade na criação de serviços eficazes para a satisfação das necessidades das respectivas populações. Como verificámos este país apresenta um número muito elevado de municípios, cuja dimensão média em termos de população é pequena (ver pág. 38), logo foi estimulada a cooperação inter-municipal para combater os efeitos desintegradores desta dispersão. Em 2002 estavam contabilizadas 2.033 *communautés de communes* (o equivalente às associações de municípios em Portugal) que representavam cerca de 27.000 municípios e 45 milhões de habitantes, ou seja, 75% dos franceses viviam em territórios integrados num quadro de ordenamento e desenvolvimento económico inter-municipal (Delcamp e Tulard, 2002). Os serviços públicos podem ser geridos directamente, quer através da utilização das próprias estruturas administrativas das autoridades locais (*régie*), quer através da entrega da gestão a um operador directo, distinto dos municípios, mas que depende inteiramente da autoridade pública e está plenamente sob a sua autoridade. A outra forma de gestão pública compreende a delegação da gestão a outra

entidade, que pode ser privada, criando um serviço que continua maioritariamente sob o controlo público, à semelhança do caso português (European Center of Employers and Enterprises providing Public service, 2010).

Na Holanda, os municípios podem optar pela gestão directa dos seus serviços, podem criar empresas municipais sem personalidade jurídica mas com autonomia de gestão ou podem delegar a gestão a privados. As empresas públicas locais podem ser detidas a 100% pela autoridade local, ou em parceria com o Estado ou privados. No caso da saúde, por exemplo, até 2005 os cuidados de saúde hospitalares eram uma competência tradicional das autoridades locais, mas legislação de 2006 incentivou a introdução de mecanismos de mercado concorrenciais nesta área, procurando-a libertar da interferência pública e estatal (European Center of Employers and Enterprises providing Public service, 2010).

## 2.6 Tutela e controlo

A autonomia, embora implique uma capacidade própria para exercer determinada actividade, quer do ponto de vista administrativo, quer do ponto de vista financeiro, não é isenta de algum controlo e supervisão para garantir o cumprimento da legalidade (esse cumprimento da legalidade é, como verificámos, enquadrado constitucionalmente nos países em análise). De forma sintética esquematizamos aqui os instrumentos mais significativos da tutela, controlo e supervisão sobre os municípios em Portugal, França e Holanda:

**Quadro 2.11 – Tutela e controlo sobre os municípios**

	<b>Portugal</b>	<b>França</b>	<b>Holanda</b>
<b>Tutela até 2005</b>	Ministério das Cidades, Administração Local, Habitação e Desenvolvimento Regional (até Fevereiro de 2005); Presidência do Conselho de Ministros (a partir de Março de 2005)	<i>Ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales</i> (até Junho de 2005); <i>Ministère de l'Intérieur et de l'Aménagement du Territoire</i> (a partir de Junho de 2005);	Ministério do Interior e das Relações do Reino ( <i>Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties</i> )
<b>Controlo administrativo e financeiro</b>	Inspecção-Geral da Administração Local; Inspecção-Geral de Finanças; Assembleias Municipais; Tribunal de Contas	<i>Préfet</i> ; Gabinetes regionais de auditoria; Conselhos municipais	Executivos Provinciais; Ministérios e Governo

Fonte: Council of Europe (1998); Council of Europe (2006); Council of Europe (2008); Governo de Portugal (2010); Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales (2010); Government of the Netherlands (2010)

## CONCLUSÕES

Chegamos a este capítulo com diversos conteúdos analisados sobre os municípios de Portugal, França e Holanda. A matéria em causa (atribuições, competências, processos de descentralização, entre outros) é densa e volumosa pois implica, para além de uma análise factual da evolução política e administrativa das autarquias locais em causa, o recurso a uma infindável fonte de diplomas legais que enquadram esta temática, mesmo que tenhamos delimitado o período da análise para o ciclo 1995-2005. No entanto cumpre agora, face à teoria administrativa exposta no primeiro capítulo (suportada por um vasto leque bibliográfico de autores referenciados) e aos factos analisados no segundo capítulo (suportados por legislação, análise de documentos e relatórios e também de bibliografia de autores que se dedicaram a escrever sobre assuntos relevantes para as autarquias locais), retirar conclusões sobre o que foi exposto.

### **Estado Providência em transição**

Constatámos no primeiro capítulo deste dissertação a crise do Estado Providência, o qual, devido a um conjunto de factores endógenos e exógenos, deparou-se perante a sua própria incapacidade de liderar os processos de desenvolvimento económico e social das comunidades que abarcava. Factores como a insustentabilidade financeira da sua enorme actividade, as crises financeiras e económicas a nível mundial, as mudanças demográficas, a heterogeneidade social e política, entre outros, ditaram a alteração do paradigma da relação Estado-sociedade. Assim, o Estado reorganizou-se, abrindo mão de grande parte das suas funções para a iniciativa privada e adoptou uma faceta mais reguladora dos interesses públicos e privados, alienando o seu espírito de busca da justiça social para critérios como a eficiência e descentralização da sua actividade.

Conforme refere Montalvo (2003), os municípios também tiveram a sua fase interventora à semelhança do Estado Providência. Referindo-se ao enquadramento político, jurídico e institucional que permitiu a expressão do poder local autónomico em Portugal, o autor salienta não só a legitimidade política dos municípios como a legitimidade funcional com o aumento da sua área de intervenção, da sua administração e da sua despesa. Tal referência pode ser, com a devida contextualização, transposta para o municipalismo francês e holandês que também assistiram a uma consagração do poder autónomico dos seus

municípios e viram alargadas as suas funções. Coloca-se então a questão de saber se tal como o exemplo do Estado Providência, os municípios também enfrentam um processo de transição funcional e organizacional. O autor supra referido conclui que os municípios, à sua escala, também imitam o declínio do Estado Providência, mas para o âmbito desta dissertação interessa-nos analisar os factos que expusemos no segundo capítulo para retirarmos conclusões, em função de uma análise concreta de três países num determinado ciclo temporal, que justifiquem ou não essa constatação.

Verificámos no segundo capítulo que cada país enfrentou diferentes ritmos de descentralização e tal não é alheio à tradição político-administrativa desses mesmos países. O Estado Providência tal como o caracterizámos no primeiro capítulo na sua lógica redistributiva, de concertação social e de direitos de cidadania e de associativismo, não foi uma realidade simultânea nos países em estudo. Em Portugal, por exemplo, tendo em conta o contexto ideológico e a forma de actuação do chamado Estado Novo, não se pode afirmar que, apesar de interventor, estaríamos perante um Estado Providência. Segundo Montalvo (2003), estaríamos perante um Estado designado de assistencial que intervinha na vida económica e social maioritariamente por razões ideológicas (corporativismo) e políticas (autoritarismo). Assim, o Estado Providência em Portugal surgiria apenas após a revolução democrática.

Os ritmos da descentralização efectivada em Portugal, França e Holanda são, de facto, diferenciados. Enquanto em Portugal resultam de um processo pós-revolucionário através da constitucionalização do poder das autarquias, da realização das primeiras eleições autárquicas e da consequente onda legisladora que enquadra o funcionamento e competências dos municípios, em França, país que não esteve sujeito a um regime autoritário durante um largo período de tempo como o caso português, o início da descentralização é mais tardio (anos 80) ao qual não é alheia, certamente, a histórica e forte tradição administrativa centralista francesa. A Holanda, por seu lado, distingue-se por não ter associado aos seus processos de descentralização quaisquer marcos ou ocorrências históricas; num país que até era caracterizado por uma forte tradição centralista, a descentralização de competências para os municípios realizou-se sem grandes sobressaltos, imbuída da constatação que estas autarquias locais estariam mais bem apetrechadas para realizar um conjunto de tarefas que satisfizessem as necessidades colectivas das populações.

## **Atribuições e competências analisadas**

Quando analisamos as atribuições e competências transferidas para os municípios encontramos, naturalmente, diferenças e semelhanças. Embora com diferente tipo de estruturas territoriais, os sistemas utilizados em Portugal e em França são os que mais se assemelham, em virtude da influência exercida pela tradição administrativa francesa no nosso país. Ambos os países definiram um conjunto de atribuições passíveis de serem assumidas pelos municípios e desdobraram as respectivas competências que caberiam a esses mesmos municípios para cumprirem as respectivas atribuições. As semelhanças também se encontram nos conteúdos, tanto das atribuições como das competências, como é possível verificar nos quadros do segundo capítulo, e tais semelhanças estendem-se também, em parte, ao exemplo holandês.

Em relação às diferenças é possível identificar alguns pontos em que a prática adoptada por cada país é distinta. Os factores que acentuam essa distinção situam-se ao nível das estruturas territoriais e na forma de legislar. Em Portugal e na Holanda, por exemplo, as competências são transferidas para os municípios e apesar de não estarem vedadas formas de cooperação com outras autarquias locais, a maior parte procura desempenhá-las por si só. Em França, pelo contrário, a cooperação intermunicipal é dominante, tendo em conta o complexo mosaico da realidade autárquica francesa. Num país onde existem mais de 36.000 municípios e tendo a maioria menos de 700 habitantes, é natural que estes se associem para conseguir cumprir um conjunto de competências que exige uma capacidade administrativa e financeira que não é compatível com as condições de municípios de dimensão tão reduzida. Assim, em França a cooperação intermunicipal é responsável pelo exercício de grande parte das competências transferidas para os municípios.

A legislação é também um factor diferenciador na transferência de atribuições e competências. Desde logo porque na Holanda não são transferidas atribuições mas apenas competências cuja a actividade dos municípios procura cumprir. Por outro lado, ao contrário do exemplo português e francês em que optou-se por criar diplomas legislativos próprios que enquadrassem a transferência de atribuições e competências para os municípios, na Holanda diferencia-se as competências como autónomas e de co-gestão, remetendo-as respectivamente para a Lei dos Municípios (que também inclui outros temas) e para leis do parlamento.

Quanto às competências específicas das áreas do ensino, saúde e acção social, verificamos que os três países, no período 1995-2005, possuem enquadramento legal para as desempenhar. No caso português e analisando as novas competências introduzidas pela Lei n.º 159/99, constatamos que a maior parte das competências na área do ensino (educação) já eram desempenhadas pelos municípios, com especial incidência no ensino pré-primário e básico. Nesta área, os municípios cumprem já há algum tempo uma vocação típica do *welfare system*, isto é, proporcionar condições para que os cidadãos tenham acesso ao ensino. O mesmo não se pode afirmar nas áreas da saúde e da acção social pois as competências previstas na Lei n.º 159/99 são quase na sua totalidade novas competências. Isto não significa obviamente que os municípios não tivessem qualquer tipo de actividade nestas áreas (veja-se o caso da habitação social, em especial na década de 90); a questão é que exerciam essa actividade com base em poderes implícitos (respeitante a assuntos de interesse das populações locais) e não em poderes expressos.

Em França os municípios também desempenham competências no sector da educação com especial incidência, tal com em Portugal, no ensino pré-primário e básico. Aliás, a administração central francesa descentraliza funções nesta área nos diferentes níveis autárquicos (Delcamp e Tulard, 2002): o ensino secundário nas regiões, o ensino preparatório nos departamentos e como já vimos, o ensino pré-primário e básico nos municípios. O ensino universitário mantém-se na esfera da administração central. O âmbito de actuação municipal nas áreas da saúde e acção social é mais restrito e estas aparecem com uma única atribuição, sendo de realçar alguma cooperação com os departamentos no desempenho das competências. Tal como em Portugal, também os municípios franceses cumprem a função social de oferecer condições mínimas para o acesso a estas áreas, com destaque para a educação.

Na Holanda evidenciam-se as competências nas áreas da acção social e do ensino com um conjunto significativo de actividades exercidas pelos municípios. Merece especial referência o facto dos municípios desempenharem tarefas importantes no âmbito da segurança social onde partilham a responsabilidade desta competência na modalidade de co-gestão com a administração central. A competência da saúde em tarefas relacionadas com os cuidados hospitalares e protecção e cuidados de saúde foi pertença dos municípios até 2005, data após a qual foi permitida, através de legislação própria, maior abertura para a iniciativa privada nesta área. Apesar disso, também na Holanda podem-se constatar traços de actuação de Estado Providência no tipo de serviços proporcionados às populações.



Entre o enquadramento legal das atribuições e competências para os municípios e a situação real há no entanto algo que deve ser assinalado: se em França e na Holanda, no período 1995-2005, essas competências era desempenhadas pelos municípios, em Portugal, pelo contrário, até 2005, não tinham sido concretizadas as transferências das novas competências nas áreas do ensino, saúde e acção social através dos respectivos diplomas legais previstos na Lei n.º 159/99 e as consequentes afectações de recursos financeiros. Aliás, este processo não se afigura de fácil concretização e envolve sempre negociações entre a administração central e a instituição que representa os municípios portugueses – a Associação Nacional de Municípios Portugueses.

### **A autonomia financeira**

Uma das componentes da autonomia das autarquias locais é a autonomia financeira, definida no n.º 1 do artigo 9.º da Carta Europeia de Autonomia Local como o direito a ter recursos próprios e dos quais podem dispor livremente no exercício das suas atribuições. Esta componente é naturalmente essencial para que os municípios possam exercer a sua actividade em condições mínimas de exequibilidade. Para obterem estes recursos, os municípios portugueses, franceses e holandeses podem socorrer-se de três modalidades (conforme quadro 2.9): subvenções estatais, receitas próprias (maioritariamente de impostos) e endividamento. O tipo de modalidade escolhida assim como os valores envolvidos não colocam em causa o princípio da autonomia financeira dos municípios, mas colocam questões ao nível da sua capacidade financeira.

Conforme refere Montalvo (2003), a autonomia financeira não significa obrigatoriamente auto-suficiência financeira. Quer isto significar que existe uma fronteira entre o direito dos municípios financiarem a sua actividade e a concreta capacidade financeira dos mesmos. Em Portugal a Lei n.º 42/98 veio introduzir uma alteração no financiamento estatal dos municípios, passando estes a receber o equivalente a 30,5% da média aritmética simples da receita proveniente da cobrança líquida do imposto sobre o rendimento de pessoas singulares (IRS), do imposto sobre o rendimento de pessoas colectivas (IRC) e do imposto sobre o valor acrescentado (IVA), concretizado em três fundos (ver quadro 2.9). Tal alteração significou um aumento do valor recebido anualmente pelos municípios, mas também veio a acentuar uma certa dependência financeira destes perante a administração central. As transferências financeiras do Estado para os municípios representavam em 2005 cerca de 44%

do total das suas receitas, o que atesta tal dependência. Quando um município depende, em média, cerca de 44% de financiamento externo, para poder exercer a sua actividade e investimentos, dificilmente poderá cumprir por si só um papel de liderança e direcção do desenvolvimento económico e social da sua comunidade, isto é, prejudica a viabilização de um municipalismo do tipo providência.

Em França esta dependência financeira dos municípios perante a administração central embora exista, está bastante mais mitigada. Ao contrário do exemplo português, as receitas dos municípios franceses através das transferências estatais não representam uma participação dos municípios na receita dos impostos nacionais. Estas transferências são subvenções específicas da administração central para as despesas de funcionamento e de investimento dos municípios e são de livre administração, desde que inseridas nas categorias de despesas respectivas. Assim, a maior fatia de receitas dos municípios e associações de municípios reside na sua capacidade fiscal que, em 2005, representava cerca de 55% das suas receitas. Aliando a isto outro tipo de receitas próprias (cerca de 6%) é mais fácil para os municípios e associações de municípios franceses assumirem um papel dinamizador das economias locais.

Na Holanda a dependência financeira dos municípios perante a administração central é bastante acentuada. Entre subvenções específicas e gerais os municípios holandeses receberam, em 2006, cerca de 80% do total das suas receitas. Muitas destas verbas destinam-se a financiar competências no âmbito da já referida co-gestão (como por exemplo a segurança social) e a capacidade de gerar receitas fiscais é, em relação aos municípios portugueses e franceses, reduzida. No entanto, para compensar esta falta de auto-suficiência financeira dos municípios holandeses em relação ao cumprimento das suas tarefas, a administração central concede, para o caso das subvenções gerais, liberdade para os municípios efectuarem a despesa onde entenderem mais conveniente. O mesmo não se pode afirmar em relação às subvenções específicas que são atribuídas em função de objectivos específicos. A autonomia local dos municípios holandeses não estará certamente em causa, mas está sujeita a um certo condicionamento financeiro imposto pela administração central.

Uma última referencia para o endividamento. O recurso a este expediente por parte dos municípios é devidamente enquadrado na legislação. Em Portugal a Lei das Finanças Locais impõe restrições no recurso ao crédito pelas autarquias locais. Em 2002, devido aos compromissos no contexto do Pacto de Estabilidade e Crescimento, novas limitações foram impostas à dívida municipal, nomeadamente o crescimento zero em relação ao ano anterior e a redução para metade do limite permitido de endividamento. A legislação francesa é mais

permissiva, possibilitando o recurso ao crédito sem qualquer tipo de autorização superior, apenas condicionado ao facto de servir para cobrir despesas de capital. Na Holanda a administração central controla o nível da dívida por município, cujos limites estão expressos na Lei das Finanças Locais de 2000. Segundo dados do Eurostat (2010) entre 1995 e 2005, Portugal foi, entre estes três países e em termos relativos, o que mais aumento revelou ao nível da dívida dos municípios. As dívidas dos municípios franceses e holandeses mantiveram-se estáveis, não obstante revelarem uma percentagem relevante em relação ao produto interno bruto. Conclui-se assim que o facto dos municípios estarem dependentes de transferências estatais e do recurso ao crédito constituirá um factor de condicionamento da autonomia financeira dos mesmos, pois não conseguem com os seus próprios recursos manter um nível de investimento e prestação de serviços às populações constante. A médio prazo, tornará inevitável o recurso a outros parceiros para cumprir as tarefas que lhe são exigidas o que significa um retrocesso no seu campo de actuação e na sua faceta interventora.

### **A expansão da administração indirecta**

A consagração da autonomia dos municípios deu lugar a um crescimento da actividade dos mesmos e conseqüente expansão das suas estruturas administrativas. Esta expansão e o aumento da complexidade das suas tarefas levou a que os municípios optassem pela criação de estruturas, fora da administração directa, que realizassem essas mesmas tarefas. Conforme verificámos no subcapítulo 2.5 existem várias formas de administração municipal indirecta e, segundo Montalvo (2003), existem no contexto europeu dois tipos de empresas públicas locais: as que actuam num mercado concorrencial e liberalizado (em sectores como a água ou a energia) e as que prosseguem interesses locais (como por exemplo a habitação social). Os três países em análise revelam uma tendência crescente no número de estruturas deste género, o que significa uma alteração da relação município-munícipe, pois a actividade de produção de bens e serviços pelas empresas municipais não encontram uma legitimação política directa, ao contrário das estruturas dos municípios. Assim, os municípios assumem um carácter regulador e retraem-se do intervencionismo na economia local.

### **As teorias administrativas e o municipalismo**

Tal como se afigura difícil catalogar o Estado através de uma única concepção teórica de administração, também esse exercício revela-se complexo para a administração local. Esta

espécie de paradoxo conceptual em relação aos municípios e mesmo ao Estado tem origem nas suas diferentes formas de actuação que, por vezes, revelam-se contraditórias. A lógica de descentralização e de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais não faz parte da concepção de Estado Providência, mas no entanto o Estado acaba por criar nesse processo outro tipo de dependências do poder local em relação ao poder central. A questão financeira, vector fulcral para um bom desempenho das tarefas acometidas aos órgãos locais, é um bom exemplo de como o Estado ainda tem uma palavra a dizer na orientação da actividade municipal, apesar de ser uma forma indirecta de o fazer. A Holanda constitui um bom exemplo de como a dependência financeira pode concretizar uma definição de políticas locais a nível nacional.

Os municípios, tal como o Estado, também apresentam aspectos contraditórios. Por um lado exultam a sua própria autonomia mas no entanto aceitam muitas vezes tarefas que por vezes se assemelham a uma delegação de competência típica das desconcentrações administrativas. Por outro lado, reivindicam atribuições e competências no sentido de assumirem um estatuto positivo e interventor nas suas comunidades mas muitas vezes acabam por subdelegar essas competências a outras entidades que não têm a legitimidade política atribuída pelos cidadãos eleitores. É natural que o Estado não queira libertar-se do monopólio que detém na definição das políticas públicas assim como é natural que os municípios queiram ter uma voz activa na definição das políticas públicas locais, mas a forma como o fazem é que possibilita esta mistura de concepções de administração. Onde por vezes identificamos providência na teoria (como o caso das competências transferidas para os municípios portugueses, franceses e holandeses nas áreas do ensino, saúde e acção social) acabamos por verificar regulação na prática ou outros modelos que incentivam, por exemplo, a participação democrática dos cidadãos na administração.

As condições ideais para um Municipalismo Providência seriam certamente que tivessem o maior número possível de atribuições e competências, que tivessem os recursos financeiros suficientes para exercer essas competências (de preferência através de auto-financiamento), que tivessem mais autonomia para legislar e regulamentar e que cumprissem o desígnio de redistribuição e justiça social perante a sua comunidade. Realisticamente sabemos que tal como não foi possível para o Estado manter esse *status*, também não o é possível para os municípios. À semelhança da transição do Estado Providência, o Municipalismo Providência também se transforma.

Será então a autonomia local apenas uma concepção teórica? Do ponto de vista legislativo certamente que não o é, conforme verificámos. Do ponto de vista financeiro também verificámos que os municípios dispõem de recursos que podem administrar nas suas actividades, colocando-se interrogações na sua capacidade financeira. Do ponto de vista do exercício das competências não se questiona a autonomia local mas colocam-se algumas interrogações em relação à amplitude dessa autonomia. Por razões históricas não se pode negar a força do municipalismo (especialmente em Portugal e em França) e a força das suas associações representativas (na Holanda, por exemplo, a Associação dos Municípios Holandeses é vista como uma instituição com algum poder de influência), mas a realidade que analisamos no ciclo 1995-2005 pode justificar que se suscitem dúvidas em relação ao verdadeiro alcance, na prática, da autonomia local: os municípios portugueses não têm concretizadas muitas das competências previstas na Lei n.º 159/99, os municípios franceses apostaram na cooperação intermunicipal para superar a debilidade financeira e administrativa da maior parte dos seus municípios e os municípios holandeses balanceiam-se no equilíbrio liberdade de actuação/dependência financeira.

Os municípios têm naturalmente expectativas em relação ao desempenho das autarquias que legitimaram democraticamente. Essas expectativas inserem-se numa lógica assistencialista de prestação de bens e serviços que satisfaçam as necessidades das comunidades locais. A forma como os municípios cumprem ou procuram cumprir essas expectativas resulta de um processo de adaptação recíproco sociedade/administração. Por um lado o desenvolvimento das sociedades modernas, a perda de identidades locais e a dificuldade de separar interesses locais de interesses nacionais resulta numa certa diminuição da identidade municipal como ente protector das comunidades locais; por outro lado o afastamento dos municípios no intervencionismo da vida económica e social das comunidades e o surgimento de um carácter mais regulador da sua actuação como que desresponsabiliza-os e reduz o âmbito da sua relação com os cidadãos. Em Portugal, por exemplo, como refere Montalvo (2003: 200), a alteração do paradigma da gestão municipal resulta num conjunto de elementos dos quais destacamos o “reforço progressivo do presidencialismo no sistema de governo municipal”. Este reforço da imagem e do poder dos presidentes de câmara é bem patente na forma como se relacionam com a administração central através do exercício de relações de influência no sentido de obter contratualizações vantajosas no âmbito da cooperação técnica e financeira com os municípios (instrumento consagrado pelo Decreto-Lei n.º 384/87, de 24 de Dezembro que traduz a participação financeira do Estado no

financiamento de projectos de desenvolvimento local). Esta negociação, fora do âmbito dos processos de transferência de atribuições e competências, é exemplificadora de como a alteração da gestão municipal se pode afastar dos fundamentos da descentralização e criar situações potenciadoras de relações de poder e de influência menos transparentes, tal como Fernando Ruivo (2000) descreve no seu livro “O Estado Labiríntico”.

À questão inicialmente levantada nesta dissertação (ainda existem traços fortes do Estado Providência, a nível local?) respondemos com prudência, afirmando que a prática demonstra que as concepções teóricas da administração (o intervencionismo, a regulação ou mesmo a participação) são encaixáveis nas características e no desempenho dos municípios em análise. Estamos perante sistemas mistos, à semelhança da administração central, que combinam traços de Estado Providência na concepção com mecanismos reguladores na actuação.

## **FONTES**

### **a) Legislação**

Constituição da República Portuguesa

Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, relativa às atribuições e competências dos respectivos órgãos.

Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março, que revê a Lei n.º 79/77.

Lei n.º 42/98, de 6 de Agosto – Lei das Finanças Locais.

Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro, que estabelece o quadro de transferência de atribuições e competências para as autarquias locais.

Lei n.º 169/99, de 18 de Setembro, que estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

### **b) Outros documentos**

Council of Europe, *Local and Regional Democracy*, [www.coe.int](http://www.coe.int), Outubro 2010

Direcção-Geral das Autarquias Locais, *Contas de Gerência dos Municípios*, [www.portalautarquico.pt](http://www.portalautarquico.pt), Outubro 2010

European Center of Employers and Enterprises providing Public services, *Mapping of the Public Services*, [www.ceep.eu](http://www.ceep.eu), Outubro 2010

Eurostat, *Government deficit and debt*, [www.epp.eurostat.ec.europa.eu](http://www.epp.eurostat.ec.europa.eu), Outubro 2010

Government of the Netherlands, *Ministry of Interior and Kingdom Relations*, [www.government.nl](http://www.government.nl), Outubro 2010

Governo de Portugal, *Arquivo histórico*, [www.portugal.gov.pt](http://www.portugal.gov.pt), Outubro 2010

Legifrance, *Les autres textes législatifs et réglementaires*, [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr), Setembro 2010

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités Territoriales, *Direction Générale des Collectivités Locales*, [www.dgcl.interieur.gouv.fr](http://www.dgcl.interieur.gouv.fr), Setembro 2010

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araújo, J. Filipe (2000), “Tendências recentes de abordagem à Reforma Administrativa”, *Revista de Administração Pública*, Vol. I, nº 1
- Blanc, Jacques e Bruno Rémond (1994), *Les collectivités locales*, Paris, Presses de La Fondation Nationale des Sciences Politiques
- Bravo, Ana Bela Santos e Jorge A. Vasconcellos e Sá (2000), *Autarquias locais – Descentralização e melhor gestão*, Lisboa, Verbo
- Cândido de Oliveira, António (1993), *Direito das autarquias locais*, Coimbra, Coimbra Editora
- Castanheira Neves, Maria José L. (2004), *Governo e administração local*, Coimbra, Coimbra Editora
- Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo (1999), *Competências municipais reforçadas: via de descentralização*, Lisboa, CCRLVT
- Council of Europe (1998), *France – Structure and operation of local and regional democracy*, Strasbourg, Council of Europe
- Council of Europe (2006), *Portugal – Structure and operation of local and regional democracy*, Strasbourg, Council of Europe
- Council of Europe (2008), *Netherlands – Structure and operation of local and regional democracy*, Strasbourg, Council of Europe
- Cruz, Nuno (2008), *Secretaria Virtual: Exemplo de modernização administrativa nos serviços académicos da Faculdade de Belas-Artes da Universidade de Lisboa*, Slides de apresentação do trabalho de projecto, Lisboa, ISCTE
- Delcamp, Alain e John Loughlin (Dir.) (2002), *La décentralisation dans les États de l’Union européenne*, Paris, La documentation Française
- Delcamp, Alain e Marie-José Tulard (2002), “Une décentralisation à la recherche d’un second souffle”, in Delcamp, Alain e John Loughlin (Dir.), *La décentralisation dans les États de l’Union européenne*, Paris, La documentation Française
- Denhardt, Janet V. e Robert B. Denhardt (2003), *The New Public Service – Serving not Steering*, New York, M. E. Sharp (chapter 1, 2, 3, 5 e 9)
- Esping-Andersen, Gosta (2000), “After the Golden Age? Welfare State Dilemmas in a Global Economy”, in Esping-Andersen, Gosta, *Welfare State in transition – National adaptations in global economies*, London, Sage Publications (Edição original 1996)
- Flora, Peter e Jens Alber (1990), “Modernization, Democratization, and the Development of Welfare States in Western Europe”, in Peter Flora e Arnold J. Heidenheimer (ed.), *The Development of Welfare States in Europe and America*, new Jersey, Transaction Publishers
- Frederickson, H. George (1999), “Ethics and the New Managerialism”, *Public Administration & Management*, 4, 2
- Giauque, David (2003), “New public management and organizational regulation: the liberal bureaucracy”, *International Revue of Administrative Sciences*, 69:4
- Gouldner, Alvin W. (1971), “Conflitos na teoria de Weber”, in Edmundo Campos (org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editora



- Gouveia, Jorge Bacelar e António Rebordão Montalvo (2002), “Des collectivités locales en attente de région”, in Delcamp, Alain e John Loughlin (Dir.), *La décentralisation dans les États de l’Union européenne*, Paris, La documentation Française
- Kelly, Terrence (2004), “Unlocking the Iron Cage – Public administration in the deliberative democratic theory of Jurgen Habermas”, *Administration and Society*, 36, 1
- Konijnenbelt, Willem e Ine van Haaren-Dresens (2002), “Communes, provinces, État: trois façons conjuguées de gérer le territoire”, in Delcamp, Alain e John Loughlin (Dir.), *La décentralisation dans les États de l’Union européenne*, Paris, La documentation Française
- Majone, Giandomenico (1997), “From the positive to the regulatory State: Causes and consequences of changes in the mode of governance”, *Journal of Public Policy*, 17, 2
- Martins, Mário Rui (2001), *As autarquias locais na União Europeia*, Porto, Edições Asa
- Meissel, René (1995), *Décentralisation et aménagement du territoire*, Paris, Le Monde Éditions
- Montalvo, António Rebordão (2003), *O processo de mudança e o novo modelo da gestão pública municipal*, Coimbra, Almedina
- Mozzicafreddo, Juan (2000), *Estado-Providência e cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta Editora (1ª edição 1997)
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da administração pública e poder político”, in Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes, *Administração e política – Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora
- Mozzicafreddo, Juan (2003), “A responsabilidade e a cidadania na administração pública”, in Juan Mozzicafreddo et al., *Ética e Administração – Como modernizar os serviços públicos?* Oeiras, Celta Editora
- Peters, B. Guy (1996), “Changing States, Governance and the Public Service”, in *The Future of Governance: Four Emerging Models*, Kansas, University Press of Kansas
- Peters, Guy (1997), “Policy transfers between governments: The case of administrative reforms”, *West European Politics*, vol. 20, nº 4
- Pitschas, Rainer (1993), “Aspects of Max Weber’s Theory on Bureaucracy and New Public Management Approach”, *The Indian Journal of Public Administration*, vol. 39, nº 4
- Pitschas, Rainer (2003), “Reforma da administração pública na União Europeia: porque necessitamos de mais ética no serviço público?”, in Juan Mozzicafreddo et al., *Ética e administração – como modernizar os serviços públicos?* Oeiras, Celta Editora
- Pitschas, Rainer (2006), *Trusted Governance due to Public Value Management*, Frankfurt and Main, Peter Lang
- Pitschas, Rainer (2007), “Gestão do valor público – Um conceito de governação pública baseado no valor entre a economização e o bem comum”, in Juan Mozzicafreddo et al., *Interesse Público, Estado e Administração*, Oeiras, Celta Editora
- Pollitt, C. e G. Bouckaert (2000), *Public management reform – a comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press
- Pollitt, Christopher (2000), “How do we know how good public services are?”, in Peters, B. Guy and Donald Savoie (ed by), *Governance in the Twenty-first century: Revitalizing the public service*, Montreal and Kingston, Canadian Center for Management Development
- Rocha, José António de Oliveira (1999), *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA

- Rocha, J. A. de Oliveira (2000), Modelos de Gestão Pública, *Revista da Associação Portuguesa de Administração e Políticas Públicas*, vol. 1, n.º 1
- Ruivo, Fernando (2000), *O Estado labiríntico*, Porto, Afrontamento
- Stephens, John D. (2001), “The Scandinavian Welfare State: Achievements, Crisis, and Prospects”, in Esping-Andersen, Gosta, *Welfare state in transition – National adaptations in global economies*, London, Sage Publications (Edição original 1996)
- Weber, Max (1971), “Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal”, in Edmundo Campos (org.), *Sociologia da Burocracia*, Rio de Janeiro, Zahar Editora
- Zürn, Michael e Stephan Leibfried (2005), “A new perspective on the state – reconfiguring the national constellation”, in Stephan Leibfried e Michael Zürn (ed.), *Transformations of the State?*, Cambridge, Cambridge University Press